

## DISSENTING OPINION OF JUDGE SCHWEBEL

## TABLE OF CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>
I. INTRODUCTION	1-5
II. SUMMARY OF SALIENT LEGAL CONCLUSIONS	6-16
III. FACTUAL PREMISES	17-41
A. The Nicaraguan Government came to power on the back of some of the very forms of foreign intervention of which it now complains (Appendix, paras. 2-7)	17-18
B. The new Nicaraguan Government achieved foreign recognition in exchange for international commitments concerning its internal and external policies, commitments which it deliberately has violated (Appendix, paras. 8-13)	19
C. The new Nicaraguan Government received unprecedented aid from the international community, including the United States (Appendix, paras. 14-15)	20
D. The Carter Administration suspended aid to Nicaragua in January 1981 because of its support of insurgency in El Salvador, support evidenced, <i>inter alia</i> , by documents captured from the Salvadoran guerrillas (Appendix, paras. 16-22)	21
E. The Reagan Administration terminated aid to the Nicaraguan Government while waiving the latter's obligation to return aid already extended in the hope that its support of foreign insurgencies would cease ; subsequently, it twice officially offered to resume aid if Nicaragua would stop supporting insurgency in El Salvador, offers which were not accepted (Appendix, paras. 23-24)	22
F. The Reagan Administration made clear to the Nicaraguan Government in 1981 that it regarded the Sandinista revolution "as irreversible" ; its condition for co-existence was stopping the flow of arms to El Salvador (Appendix, paras. 25-26)	23
G. Before this Court, representatives of the Government of Nicaragua have falsely maintained that the Nicaraguan Government has "never" supplied arms or other material assistance to insurgents in El Salvador, has "never" maintained Salvadoran command and control facilities on Nicaraguan territory and "never" permitted its territory to be used for training of Salvadoran insurgents (Appendix, para. 27)	24-27

## OPINION DISSIDENTE DE M. SCHWEBEL

[Traduction]

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
I. INTRODUCTION	1-5
II. RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE DROIT	6-16
III. PRÉMISSES FACTUELLES	17-41
A. Le Gouvernement nicaraguayen est arrivé au pouvoir grâce à certaines des formes mêmes d'intervention dont il se plaint actuellement (appendice, par. 2-7)	17-18
B. Le nouveau Gouvernement du Nicaragua s'est fait reconnaître par les autres Etats en contrepartie d'engagements internationaux touchant ses politiques intérieure et extérieure, engagements qu'il a délibérément enfreints (appendice, par. 8-13)	19
C. Le nouveau Gouvernement du Nicaragua a reçu de la communauté internationale, y compris des Etats-Unis, une aide sans précédent (appendice, par. 14-15)	20
D. L'administration Carter a suspendu l'aide au Nicaragua en janvier 1981 en raison de son soutien à l'insurrection au Salvador, attesté notamment par des documents saisis sur des guérilleros salvadoriens (appendice, par. 16-22)	21
E. L'administration Reagan a mis fin à l'aide au Gouvernement nicaraguayen tout en le dispensant de son obligation de rembourser l'aide déjà accordée dans l'espoir qu'il mettrait fin à son aide aux insurrections à l'étranger ; plus tard, l'administration Reagan a offert à deux reprises de reprendre l'aide si le Nicaragua cessait d'appuyer l'insurrection au Salvador mais ces offres n'ont pas été acceptées (appendice, par. 23-24)	22
F. L'administration Reagan a précisé au Gouvernement nicaraguayen en 1981 qu'elle considérait la révolution sandiniste « comme irréversible » ; comme condition à la coexistence, elle a exigé qu'il soit mis fin à l'envoi d'armes au Salvador (appendice, par. 25-26)	23
G. Devant la Cour, des représentants du Gouvernement du Nicaragua ont soutenu à tort que celui-ci n'avait « jamais » fourni d'armes ou d'assistance matérielle à l'insurrection au Salvador, « jamais » eu d'installations salvadoriennes de commandement et de contrôle sur le territoire nicaraguayen et « jamais » permis que son territoire fût utilisé pour l'entraînement d'insurgés salvadoriens (appendice, par. 27)	24-27
	249

## Paragraphs

- H. The Nicaraguan Government, despite its denials, in fact has acted as the principal conduit for the provision of arms and munitions to the Salvadoran insurgents from 1979 to the present day ; command and control of the Salvadoran insurgency has been exercised from Nicaraguan territory with the co-operation of the Cuban and Nicaraguan Governments ; training of Salvadoran insurgents has been carried out in Cuba and Nicaragua ; the Salvadoran insurgents' radio station at one time operated from Nicaraguan territory ; and Nicaraguan political and diplomatic support of the Salvadoran insurgency has been ardent, open and sustained (Appendix, paras. 28-188) 28-32
- I. In 1979, members of the Nicaraguan National Guard escaped to Honduras, from which they harassed Nicaragua. Officers of the Argentine Army began training these counter-revolutionaries in late 1980 or early in 1981 – and continued to do so until 1984 (Appendix, paras. 189-196) 33
- J. In November 1981, after Nicaragua had failed to accept repeated United States requests to cease its material support for Salvadoran insurgents, the United States decided to exert military pressure upon Nicaragua in order to force it to do what it would not agree to do (Appendix, paras. 169-170, 173, 110, 121-122, 128-129) 34
- K. The object of United States support of the *contras* was claimed by the United States to be interdiction of traffic in arms to El Salvador, though clearly that was not the purpose of the *contras* (Appendix, paras. 156-173, and the Court's Judgment) 35
- L. By October 1983, in apparent response to United States pressures, Nicaragua proposed four treaties which were interpreted as an offer to cease supporting rebellion in El Salvador if the United States would cease support of the *contras* and of the Government of El Salvador (Appendix, paras. 174-178) 36
- M. In 1983, the United States called upon Nicaragua to cut back its arms build-up, to sever its ties with the USSR and Cuba, and to carry out its pledges to the OAS and its Members for a democratic society (Appendix, paras. 194-198) 37
- N. By the beginning of 1984, the United States undertook direct if covert military action against Nicaragua, assaulting oil facilities and mining Nicaraguan ports (Appendix, para. 199, and the Court's Judgment) 38
- O. Particularly since January 1985, the United States has spoken in terms which can be interpreted as requiring comprehensive change in the policies of, or, alternatively, overthrow of, the Nicaraguan Government as a condition of cessation of its support of the *contras* (Appendix, paras. 200-205) 39

- H. En dépit de ses dénégations, le Gouvernement nicaraguayen sert en fait depuis 1979 de plaque tournante pour l'acheminement d'armes et de munitions destinées aux insurgés salvadoriens ; le commandement et le contrôle de l'insurrection salvadorienne sont exercés à partir du territoire nicaraguayen, avec la coopération des Gouvernements cubain et nicaraguayen ; les insurgés salvadoriens sont entraînés à Cuba et au Nicaragua ; à un moment donné, la station de radiodiffusion des insurgés salvadoriens a émis à partir du territoire nicaraguayen ; l'appui politique et diplomatique apporté par le Nicaragua à l'insurrection salvadorienne est absolu, public et constant (appendice, par. 28-188) 28-32
- I. En 1979, des membres de la garde nationale du Nicaragua se sont enfuis au Honduras, d'où ils ont mené des opérations de harcèlement contre le Nicaragua. Des officiers de l'armée argentine ont commencé à entraîner ces contre-révolutionnaires à la fin de 1980 ou au début de 1981 et ont continué de le faire jusqu'en 1984 (appendice, par. 189-190) 33
- J. En novembre 1981, après que le Nicaragua eut rejeté les demandes réitérées des Etats-Unis pour qu'il mette fin à son appui matériel aux insurgés salvadoriens, les Etats-Unis ont décidé d'exercer des pressions militaires sur le Nicaragua pour le contraindre à faire ce qu'il ne voulait pas faire (appendice, par. 169-170, 173, 110, 121-122, 128-129) 34
- K. Les Etats-Unis ont affirmé que leur appui aux *contras* avait pour but d'interdire le trafic d'armes à destination d'El Salvador, bien que tel ne fût manifestement pas l'objectif des *contras* (appendice, par. 156-173, et arrêt de la Cour) 35
- L. En octobre 1983, à la suite apparemment des pressions des Etats-Unis, le Nicaragua a proposé quatre traités, ce qui a été interprété comme une offre de sa part de mettre fin à l'appui à la rébellion au Salvador si les Etats-Unis cessaient d'appuyer les *contras* et le Gouvernement d'El Salvador (appendice, par. 174-178) 36
- M. En 1983, les Etats-Unis ont demandé au Nicaragua de réduire son arsenal militaire, de rompre ses liens avec l'Union soviétique et Cuba et d'honorer l'engagement qu'il avait pris envers l'OEA et ses membres d'instaurer une société démocratique (appendice, par. 194-198) 37
- N. Au début de 1984, les Etats-Unis ont entrepris une action militaire directe quoique secrète contre le Nicaragua, en attaquant ses installations pétrolières et en minant ses ports (appendice, par. 199, et arrêt de la Cour) 38
- O. Depuis janvier 1985 en particulier, les déclarations des Etats-Unis peuvent être interprétées comme subordonnant la cessation de leur appui aux *contras* à une modification radicale de la politique du Gouvernement nicaraguayen ou, à défaut, au renversement du Gouvernement nicaraguayen (appendice, par. 200-205) 39



	<i>Paragraphs</i>
P. There is evidence of the commission of atrocities by the <i>contras</i> , by Nicaraguan Government forces, and by Salvadoran insurgents, and of advocacy by the CIA of actions contrary to the law of war (Appendix, paras. 206-224)	40
Q. The Contadora process designed to re-establish peace in Central America embraces the democratic performance internally of the five Central American Governments (Appendix, paras. 225-227)	41
IV. THE LAW	42-272
A. Introduction	42
B. Questions of admissibility and of justiciability	43-77
1. Political questions	43-50
2. The Court's capacity to pass upon continuing uses of force	51-60
3. <i>United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran case</i>	61-68
4. The incapacity of the Court to judge the necessity of continuing use of force in the circumstances of this case	69-77
C. The relevance and effect of the "multilateral treaty" reservation	78-99
1. The Court was and is bound to apply the reservation	78-90
2. The relationship of customary international law to the reservation	91-99
D. The question of jurisdiction under the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation	100-106
E. The effect of the absence of El Salvador	107-113
F. The effect of the absence of the United States	114-127
1. Events bearing on the absence of the United States	114-115
2. The meaning of Article 53 of the Statute	116-127
G. The Court's treatment of the evidence	128-153
1. The title of the case	128-131
2. The failure to use the Court's authority to find the facts	132-134
3. The Court's articulation and application of evidential standards	135-153
H. The Nicaraguan Government's material support of insurgency in El Salvador is legally tantamount to an armed attack by Nicaragua upon El Salvador	154-161
I. The Court's conclusion is inconsistent with the General Assembly's Definition of Aggression	162-171
J. The question of whether measures in self-defence may be taken only in case of armed attack	172-173
K. The Court's views on counter-intervention and its implied support for "wars of liberation"	174-181

	<i>Paragraphes</i>
P. Il est prouvé que les <i>contras</i> , les forces gouvernementales nicaraguayennes et les insurgés salvadoriens ont commis des atrocités et que la CIA a prôné des actes contraires au droit de la guerre (appendice, par. 206-224)	40
Q. Les consultations de Contadora destinées à rétablir la paix en Amérique centrale s'étendent à la démocratisation des régimes des cinq pays d'Amérique centrale (appendice, par. 225-227)	41
IV. LE DROIT	42-272
A. Introduction	42
B. Questions de recevabilité et de justiciabilité	43-77
1. Questions politiques	43-50
2. Pouvoir de la Cour de se prononcer sur les emplois en cours de la force	51-60
3. Affaire du <i>Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran</i>	61-68
4. La Cour ne peut pas se prononcer sur la nécessité d'un emploi continu de la force dans les circonstances de l'espèce	69-77
C. La pertinence et l'effet de la réserve relative aux « traités multilatéraux »	78-99
1. La Cour était et est tenue d'appliquer la réserve	78-90
2. Les rapports entre le droit international coutumier et la réserve	91-99
D. La question de la compétence en vertu du traité d'amitié, de commerce et de navigation	100-106
E. Les effets de l'absence d'El Salvador	107-113
F. Les effets de l'absence des Etats-Unis	114-127
1. Evénements ayant influencé l'absence des Etats-Unis	114-115
2. Le sens de l'article 53 du Statut	116-127
G. L'appréciation par la Cour des éléments de preuve	128-153
1. Le titre de l'affaire	128-131
2. La Cour n'a pas usé de son pouvoir d'établir des faits	132-134
3. Les règles de preuve énoncées et appliquées par la Cour	135-153
H. L'appui matériel apporté par le Gouvernement du Nicaragua à l'insurrection au Salvador équivaut juridiquement à une agression armée du Nicaragua contre El Salvador	154-161
I. La conclusion de la Cour est incompatible avec la définition de l'agression donnée par l'Assemblée générale	162-171
J. La question de savoir si des mesures de légitime défense ne peuvent être prises que dans le cas d'une agression armée	172-173
K. Les vues de la Cour sur la contre-intervention et l'appui qu'elle apporte implicitement aux « guerres de libération »	174-181

	<i>Paragraphs</i>
L. El Salvador is entitled to act in self-defence against Nicaraguan armed attack	182-184
M. The United States is entitled to act in collective self-defence with El Salvador	185-200
1. The position of El Salvador	185-191
2. The position of the United States	192
3. The pertinence of provisions of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance	193-197
4. The position under the United Nations Charter and customary international law	198-200
N. Considerations of necessity and proportionality	201-214
O. Measures of collective self-defence may lawfully extend to Nicaraguan territory	215-220
P. The failure of the United States to notify the Security Council of measures of self-defence	221-230
Q. If United States reliance on a claim of self-defence is well founded, it constitutes a complete defence to virtually all Nicaraguan claims	231-233
R. The mining of Nicaraguan ports was unlawful in regard to third States but lawful in respect to Nicaragua	234-240
S. The United States has not unlawfully intervened in the internal or external affairs of Nicaragua	241-250
T. The United States has not violated its obligations towards Nicaragua under the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation	251-256
U. Responsibility for violations of the law of war	257-261
V. As the State which first used armed force in contravention of the Charter, the aggressor is Nicaragua	262-265
W. The misrepresentations of its representatives in Court must prejudice rather than protect Nicaragua's claims	266-267
X. Nicaragua's unclean hands require the Court in any event to reject its claims	268-272
	<i>Paragraphs</i>
	(Appendix)
V. FACTUAL APPENDIX	1-227
A. The Sandinistas came to power on the back of some of the very forms of intervention of which they now complain	2-7
B. The new Nicaraguan Government achieved foreign recognition in exchange for international pledges concerning its internal and external policies, commitments which it deliberately has violated	8-13
C. The new Nicaraguan Government received unprecedented aid from the international community, including the United States	14-15

	<i>Paragraphes</i>
L. El Salvador a le droit de recourir à la légitime défense contre l'agression armée du Nicaragua	182-184
M. Les Etats-Unis ont le droit d'agir de concert avec El Salvador dans le cadre de la légitime défense collective	185-200
1. La position d'El Salvador	185-191
2. La position des Etats-Unis	192
3. La pertinence des dispositions du traité interaméricain d'assistance mutuelle	193-197
4. La situation au regard de la Charte des Nations Unies et du droit international coutumier	198-200
N. Considérations sur la nécessité et la proportionnalité	201-214
O. Les mesures de légitime défense collective peuvent licitement s'étendre au territoire nicaraguayen	215-220
P. Les Etats-Unis n'ont pas porté à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures de légitime défense qu'ils prenaient	221-230
Q. Si les Etats-Unis sont fondés à invoquer la légitime défense, cela suffit à réfuter pratiquement toutes les thèses nicaraguayennes	231-233
R. Le minage des ports nicaraguayens était illicite à l'égard des Etats tiers mais licite à l'égard du Nicaragua	234-240
S. Les Etats-Unis ne sont pas intervenus illicitement dans les affaires intérieures ou extérieures du Nicaragua	241-250
T. Les Etats-Unis n'ont pas violé les obligations que le traité d'amitié, de commerce et de navigation leur impose envers le Nicaragua	251-256
U. La responsabilité du chef de la violation du droit de la guerre	257-261
V. Le Nicaragua est l'agresseur, car il a été le premier à employer la force armée en violation de la Charte	262-265
W. Les affirmations inexactes formulées devant la Cour par les représentants du Nicaragua doivent jouer contre ses prétentions plutôt qu'en leur faveur	266-267
X. En tout état de cause la Cour doit rejeter les demandes du Nicaragua parce qu'il a les mains sales	268-272
<i>Paragraphes</i>	
<i>(Appendice)</i>	
V. APPENDICE : ÉLÉMENTS DE FAIT	1-227
A. Les sandinistes sont arrivés au pouvoir grâce à certaines des formes mêmes d'intervention dont ils se plaignent actuellement	2-7
B. Le nouveau Gouvernement du Nicaragua s'est fait reconnaître par les autres Etats en contrepartie d'engagements internationaux touchant ses politiques intérieure et extérieure, engagements qu'il a délibérément enfreints	8-13
C. Le nouveau Gouvernement du Nicaragua a reçu de la communauté internationale, y compris des Etats-Unis, une aide sans précédent	14-15
	252

	<i>Paragraphs</i> (Appendix)
D. The Carter Administration suspended aid to Nicaragua because of its support of insurgency in El Salvador, support evidenced, <i>inter alia</i> , by documents captured from Salvadoran guerrillas	16-22
E. The Reagan Administration terminated aid to the Nicaraguan Government while waiving the latter's obligation to return aid already extended in the hope that its support for foreign insurgencies would cease; subsequently, it twice officially offered to resume aid if Nicaragua would stop supporting insurgency in El Salvador, offers which were not accepted	23-24
F. The Reagan Administration made clear to the Nicaraguan Government in 1981 that it regarded the Sandinista revolution "as irreversible"; its sole condition for co-existence was stopping the flow of arms to El Salvador	25-26
G. Before this Court, representatives of the Government of Nicaragua have maintained that the Nicaraguan Government has "never" supplied arms or other material assistance to insurgents in El Salvador, has "never" maintained Salvadoran command and control facilities on Nicaraguan territory and "never" permitted its territory to be used for training of Salvadoran insurgents	27
H. The Nicaraguan Government, despite its denials, in fact has acted as the principal conduit for the provision of arms and munitions to the Salvadoran insurgents from 1979 to the present day; command and control of the Salvadoran insurgency has been exercised from Nicaraguan territory with the co-operation of the Cuban and Nicaraguan Governments; training of Salvadoran insurgents has been carried out in Cuba and Nicaragua; the Salvadoran insurgents' radio station at one time operated from Nicaraguan territory; and Nicaraguan political and diplomatic support of the Salvadoran insurgency has been ardent, open and sustained	28-188
1. Admissions by authorities of the Nicaraguan Government	29-62
2. Admissions by witnesses appearing on behalf of the Nicaraguan Government	63-77
3. Admissions by Nicaraguan counsel	78-86
4. Admissions by leaders of the Salvadoran insurgency	87-97
5. Statements by defectors	98-107
6. Statements by diplomats of uninvolved countries	108
7. Statements by the Government of El Salvador accusing Nicaragua of assisting insurgency in El Salvador	109-129
8. Statements by the Government of Honduras accusing Nicaragua of subverting El Salvador as well as Honduras	130-138

	<i>Paragraphes (Appendice)</i>
D. L'administration Carter a suspendu l'aide au Nicaragua en raison de son soutien à l'insurrection au Salvador, attesté par des documents saisis sur des guérilleros salvadoriens	16-22
E. L'administration Reagan a mis fin à l'aide au Gouvernement nicaraguayen en le dispensant de son obligation de rembourser l'aide déjà accordée, et ce dans l'espoir qu'il mettrait fin à son aide aux insurrections à l'étranger ; plus tard, l'administration Reagan a offert à deux reprises de reprendre l'aide si le Nicaragua cessait d'appuyer l'insurrection au Salvador, mais ces offres n'ont pas été acceptées	23-24
F. L'administration Reagan a précisé au Gouvernement nicaraguayen en 1981 qu'elle considérait la révolution sandiniste « comme irréversible », l'unique condition posée à la coexistence étant qu'il soit mis fin à l'envoi d'armes au Salvador	25-26
G. Devant la Cour, des représentants du Gouvernement du Nicaragua ont soutenu que celui-ci n'avait « jamais » fourni d'armes ou d'autre assistance matérielle à l'insurrection au Salvador, « jamais » eu d'installations salvadoriennes de commandement et de contrôle sur le territoire nicaraguayen et « jamais » permis que son territoire fût utilisé pour l'entraînement d'insurgés salvadoriens	27
H. En dépit de ses dénégations, le Gouvernement nicaraguayen sert en fait depuis 1979 de plaque tournante pour l'acheminement d'armes et de munitions destinées aux insurgés salvadoriens ; le commandement et le contrôle de l'insurrection salvadorienne sont exercés à partir du territoire nicaraguayen, avec la coopération des Gouvernements cubain et nicaraguayen ; les insurgés salvadoriens sont entraînés à Cuba et au Nicaragua ; à un moment donné, la station de radiodiffusion des insurgés salvadoriens a émis à partir du territoire nicaraguayen ; l'appui politique et diplomatique apporté par le Nicaragua à l'insurrection salvadorienne est absolu, public et constant	28-188
1. Faits reconnus par des membres du Gouvernement du Nicaragua	29-62
2. Faits reconnus par les témoins cités par le Gouvernement du Nicaragua	63-77
3. Faits reconnus par les conseils du Nicaragua	78-86
4. Faits reconnus par les chefs de l'insurrection salvadorienne	87-97
5. Déclarations de transfuges	98-107
6. Déclarations de diplomates de pays tiers	108
7. Déclarations du Gouvernement d'El Salvador accusant le Nicaragua d'aider l'insurrection salvadorienne	109-129
8. Déclarations du Gouvernement du Honduras accusant le Nicaragua de subversion au Salvador aussi bien qu'au Honduras	130-138
	253

	<i>Paragraphs (Appendix)</i>
9. Statements by the Government of Costa Rica accusing Nicaragua of subversive acts	139
10. Statements by the Congress of the United States and by Congressmen opposed to United States support of the <i>contras</i>	140-155
11. The transcript of conversation between Assistant Secretary of State Enders and Co-ordinator Ortega	156-170
12. Further early United States attempts at peaceful settlement	171-173
13. The four treaties proposed by Nicaragua in 1983	174-178
14. Details of Nicaraguan subversion of El Salvador provided in " <i>Revolution Beyond Our Borders</i> " and in earlier publications duly submitted to the Court – and Nicaragua's reply	179-188
I. In 1979, members of the Nicaraguan National Guard escaped to Honduras, from which they harassed Nicaragua. Officers of the Argentine Army began training these counter-revolutionaries apparently early in 1981 – and continued to do so until 1984	189-190
J. In November 1981, after Nicaragua had failed to accept repeated United States requests to cease its material support for Salvadoran insurgents, the United States decided to exert military pressure upon Nicaragua in order to force it to do what it would not agree to do	191
K. The object of United States support of the <i>contras</i> was claimed by the United States to be interdiction of traffic in arms to El Salvador, though clearly that was not the purpose of the <i>contras</i>	192
L. By October 1983, in apparent response to United States pressures, Nicaragua proposed four treaties which were interpreted as an offer to cease supporting rebellion in El Salvador if the United States would cease support of the <i>contras</i> and of the Government of El Salvador	193
M. In 1983, the United States called upon Nicaragua to cut back its arms build-up, to sever its ties with the USSR and Cuba, and to carry out its pledges to the OAS and its Members for a democratic society	194-198
N. By the beginning of 1984, the United States undertook direct if covert military action against Nicaragua, assaulting oil facilities and mining Nicaraguan ports	199
O. Particularly since January 1985, the United States has spoken in terms which can be interpreted as requiring comprehensive change in the policies of, or, alternatively, overthrow of, the Nicaraguan Government as a condition of cessation of its support of the <i>contras</i>	200-205

	<i>Paragraphes (Appendice)</i>
9. Déclarations du Gouvernement du Costa Rica accusant le Nicaragua d'actes de subversion	139
10. Déclarations du Congrès des Etats-Unis et de membres du Congrès opposés à l'aide américaine aux <i>contras</i>	140-155
11. La transcription des entretiens entre le sous-secrétaire d'Etat Enders et le coordonnateur Ortega	156-170
12. Autres tentatives de règlement pacifique faites par les Etats-Unis	171-173
13. Les quatre traités proposés par le Nicaragua en 1983	174-178
14. Les précisions relatives à l'aide du Nicaragua à la subversion au Salvador figurant dans le document « <i>Revolution Beyond Our Borders</i> » et dans les publications antérieures dûment soumises à la Cour – et la réponse du Nicaragua	179-188
I. En 1979, des membres de la garde nationale nicaraguayenne se sont enfuis au Honduras, d'où ils ont mené des opérations de harcèlement contre le Nicaragua. Des officiers de l'armée argentine ont commencé à entraîner ces contre-révolutionnaires apparemment vers la fin de 1980 ou au début de 1981 et ont continué à le faire jusqu'au début de 1984	189-190
J. En novembre 1981, après que le Nicaragua eut rejeté les demandes réitérées des Etats-Unis pour qu'il mette fin à son appui matériel aux insurgés salvadoriens, les Etats-Unis ont décidé d'exercer des pressions militaires sur le Nicaragua pour le contraindre à faire ce qu'il ne voulait pas faire	191
K. Les Etats-Unis ont affirmé que leur appui aux <i>contras</i> avait pour but d'interdire le trafic d'armes à destination d'El Salvador, bien que tel ne fût manifestement pas l'objectif des <i>contras</i>	192
L. En octobre 1983, à la suite apparemment des pressions des Etats-Unis, le Nicaragua a proposé quatre traités, ce qui a été interprété comme une offre de sa part de mettre fin à l'appui à la rébellion au Salvador si les Etats-Unis cessaient d'appuyer les <i>contras</i> et le Gouvernement d'El Salvador	193
M. En 1983, les Etats-Unis ont demandé au Nicaragua de réduire son arsenal militaire, de rompre ses liens avec l'Union soviétique et Cuba et d'honorer l'engagement qu'il avait pris envers l'OEA et ses membres d'instaurer une société démocratique	194-198
N. Au début de 1984, les Etats-Unis ont entrepris une action militaire directe quoique secrète contre le Nicaragua, en attaquant ses installations pétrolières et en minant ses ports	199
O. Depuis janvier 1985 en particulier, les déclarations des Etats-Unis peuvent être interprétées comme subordonnant la cessation de leur appui aux <i>contras</i> à une modification radicale de la politique du Gouvernement nicaraguayen ou, à défaut, au renversement du Gouvernement nicaraguayen	200-205



*Paragraphs*  
(Appendix)

- P. There is evidence of the commission of atrocities by the *contras*, by Nicaraguan Government forces, and of advocacy by the CIA of actions contrary to the law of war 206-224
- Q. The Contadora process designed to re-establish peace in Central America embraces the democratic performance internally of the five Central American Governments 225-227
-

*Paragraphes*  
(Appendice)

- P. Il est prouvé que les *contras*, les forces gouvernementales nicaraguayennes et les insurgés salvadoriens ont commis des atrocités et que la CIA a prôné des actes contraires au droit de la guerre 206-224
- Q. Les consultations de Contadora destinées à rétablir la paix en Amérique centrale s'étendent à la démocratisation des régimes des cinq pays d'Amérique centrale 225-227
-

## I. INTRODUCTION

1. To say that I dissent from the Court's Judgment is to understate the depth of my differences with it. I agree with the Court's finding that the United States, by failing to make known the existence and location of the mines laid by it, acted in violation of customary international law (in relation to the shipping of third States) ; I agree that the CIA's causing publication of a manual advocating acts in violation of the law of war is indefensible ; and I agree with some other elements of the Judgment as well. Nevertheless, in my view the Judgment misperceives and misconstrues essential facts – not so much the facts concerning the actions of the United States of which Nicaragua complains as the facts concerning the actions of Nicaragua of which the United States complains. It misconceives and misapplies the law – not in all respects, on some of which the whole Court is agreed, but in paramount respects : particularly in its interpretation of what is an "armed attack" within the meaning of the United Nations Charter and customary international law ; in its appearing to justify foreign intervention in furtherance of "the process of decolonization" ; and in nearly all of its holdings as to which Party to this case has acted in violation of its international responsibilities and which, because it has acted defensively, has not. For reasons which, because of its further examination of questions of jurisdiction, are even clearer today than when it rendered its Judgment of 26 November 1984, this Judgment asserts a jurisdiction which in my view the Court properly lacks, and it adjudges a vital question which, I believe, is not justiciable. And, I am profoundly pained to say, I dissent from this Judgment because I believe that, in effect, it adopts the false testimony of representatives of the Government of the Republic of Nicaragua on a matter which, in my view, is essential to the disposition of this case and which, on any view, is material to its disposition. The effect of the Court's treatment of that false testimony upon the validity of the Judgment is a question which only others can decide.

2. These are uncommonly critical words in a Court which rightly enjoys very great respect. Coming as they do from a Judge who is a national of a Party to the case, I am conscious of the fact that the justification for these conclusions must be full. This opinion accordingly is long, not only for that reason but because the differences between the Court's views and mine turn particularly on the facts. The facts are in fundamental controversy. I find the Court's statement of the facts to be inadequate, in that it sufficiently sets out the facts which have led it to reach conclusions of law

## I. INTRODUCTION

1. Dire que je me dissocie de l'arrêt rendu par la Cour est peu dire tant les divergences de vues entre elle et moi sont profondes. Je partage l'avis de la Cour lorsqu'elle conclut que les Etats-Unis, en n'ayant pas signalé l'existence et l'emplacement des mines posées par eux, ont agi en violation du droit international coutumier (pour ce qui est des navires d'Etats tiers). Je conviens que la publication pour le compte de la CIA d'un manuel préconisant des actes contraires au droit de la guerre est indéfendable et je souscris à quelques autres aspects de l'arrêt. Il reste qu'à mon avis, dans son arrêt, la Cour perçoit mal et interprète mal des faits essentiels – non tant ceux qui concernent les actes des Etats-Unis dont le Nicaragua se plaint que ceux qui concernent les actes du Nicaragua dont les Etats-Unis se plaignent. Quant au droit, si la Cour se trouve unanime à certains égards, à d'autres, par contre – et il s'agit des points de droit les plus importants –, elle l'appréhende et l'applique mal. C'est notamment le cas quand elle interprète la notion d'agression armée au sens de la Charte des Nations Unies et du droit international coutumier, quand elle donne l'impression de justifier l'intervention étrangère visant à accélérer le « processus de décolonisation » et quand elle énonce la quasi-totalité de ses conclusions et sur celle des deux Parties qui a agi en violation de ses responsabilités internationales et sur celle qui, pour avoir mené une action défensive, n'a pas violé les siennes. Pour des raisons qui sont encore plus claires aujourd'hui qu'elles ne l'étaient lorsque la Cour a rendu son arrêt du 26 novembre 1984 – entre-temps les questions de compétence ont été l'objet d'un examen plus approfondi –, la Cour, dans le présent arrêt, exerce une compétence qu'à mon avis elle n'a pas vraiment et elle se prononce sur une question vitale qui, je crois, n'est pas justiciable. Et, je regrette infiniment de le dire, je me dissocie du présent arrêt parce que, selon moi, la Cour y accepte en réalité les faux témoignages de représentants du Gouvernement de la République du Nicaragua sur un point qui est, sinon essentiel pour le règlement de la présente affaire, comme je l'estime, du moins important, quel que soit le point de vue auquel on se place. Quant à savoir quel est l'effet sur la validité de l'arrêt du poids que la Cour a attribué à ces faux témoignages, c'est une question que seuls d'autres pourront trancher.

2. Ce sont là des critiques inhabituelles au sein d'une Cour qui, à juste titre, est fort respectée. Comme elles émanent d'un ressortissant d'une Partie à l'affaire, je n'ignore pas que ses conclusions doivent être pleinement motivées. La présente opinion sera donc longue, non seulement pour cette raison mais encore parce que les divergences de vues entre la Cour et moi-même portent en particulier sur les faits. Ces faits font l'objet d'une controverse fondamentale. J'estime que l'exposé des faits par la Cour n'est pas exact. La Cour décrit suffisamment les faits qui l'ont conduite à des

adverse to the United States, while it insufficiently sets out the facts which should have led it to reach conclusions of law adverse to Nicaragua. In such a situation, where the Parties differ profoundly on what the facts are, and where the Court has arrived at one evaluation of them and I another, I believe that it is my obligation to present the factual support for the conclusions which I have reached. That cannot be done in a few pages.

3. This opinion accordingly is cast in the following form. First, it presents a summary of its salient legal conclusions. Second, it states, in abbreviated terms, the factual premises on which it is based – premises whose support is appended. Third, it analyses the principal legal questions which the case – and the Court’s Judgment – pose, some of which are preliminary in character, others of which are central to the merits. Fourth and finally, it contains an appendix, in which a detailed exposition and analysis of the facts inadequately stated in the Court’s Judgment is placed. The facts are relegated to an appendix not because they are secondary in importance. On the contrary, they are primary. Nevertheless I believe that ease of evaluation of this dissenting opinion will be promoted by this approach.

4. In embarking on so lengthy an opinion, it may be appropriate to recall what that late distinguished Judge of the Court, Philip C. Jessup, wrote, as he began a dissent to the Judgment in the *South West Africa* cases which ran to 117 printed pages :

“This full examination is the more necessary because I dissent not only from the legal reasoning and factual interpretations in the Court’s Judgment but also from its entire disposition of the case. In regard to the nature and value of dissenting opinions, I am in complete agreement with the views of a great judge, a former member of this Court – the late Sir Hersch Lauterpacht – who so often and so brilliantly contributed to the cause of international law and justice his own concurring or dissenting opinions ; I refer to section 23 of his book, *The Development of International Law by the International Court*, 1958. He quotes, with evident approval (in note 10 on p. 66), the ‘clear expression’ of Charles Evans Hughes who was a member of the Permanent Court of International Justice and later Chief Justice of the United States :

‘A dissent in a court of last resort is an appeal to the brooding spirit of the law, to the intelligence of a future day, when a later decision may possibly correct the error into which the dissenting judge believes the court to have been betrayed.’

It is not out of disrespect for the Court, but out of respect for one of its

conclusions en droit défavorables aux Etats-Unis mais elle décrit insuffisamment les faits qui auraient dû la conduire à des conclusions en droit défavorables au Nicaragua. Dans ces conditions, étant donné que les Parties divergent profondément sur les faits et que ces faits sont appréciés différemment par la Cour et par moi-même, je me crois tenu d'étayer matériellement les conclusions auxquelles j'ai abouti. Et je ne peux le faire en quelques pages.

3. La présente opinion est par conséquent construite comme suit. Elle contient : premièrement, un résumé des principales conclusions en droit auxquelles je suis parvenu ; deuxièmement, un bref exposé des prémisses factuelles sur lesquelles elle repose – ces prémisses sont étayées dans l'appendice ci-après ; troisièmement, une analyse des principaux points de droit que l'affaire – de même que l'arrêt de la Cour – pose, questions dont certaines ont un caractère préliminaire tandis que d'autres sont cruciales pour le fond ; et, quatrièmement, un appendice où les faits que la Cour a inadéquatement décrits sont exposés et analysés en détail. Si les faits sont relégués dans un appendice, ce n'est pas parce qu'ils revêtent une importance secondaire. Au contraire, ils revêtent une importance primordiale. Mais je pense que ce procédé facilitera la lecture de la présente opinion dissidente.

4. Au commencement de cette longue opinion, il convient de rappeler ce qu'un éminent juge de la Cour, le regretté Philip C. Jessup, a écrit au début de la longue opinion dissidente de cent dix-sept pages imprimées qu'il a jointe à l'arrêt rendu par la Cour dans les affaires du *Sud-Ouest africain* :

« Cet examen exhaustif est d'autant plus indispensable que je suis en désaccord avec la Cour non seulement sur les motifs juridiques et les interprétations de faits exposés dans l'arrêt, mais aussi sur la manière générale dont elle a réglé l'affaire. En ce qui concerne la nature et la valeur des opinions dissidentes, je souscris entièrement aux vues d'un grand juge, ancien membre de la Cour, sir Hersch Lauterpacht, qui a si souvent et si brillamment servi la cause du droit international et de la justice internationale grâce aux opinions individuelles ou dissidentes qu'il a émises. Je me réfère à la section 23 de son ouvrage, *The Development of International Law by the International Court*, 1958. Il y cite, en l'approuvant de toute évidence (dans la note 10, page 66), la « claire définition » donnée par Charles Evans Hughes qui a été membre de la Cour permanente de Justice internationale et, ultérieurement, *Chief Justice* des Etats-Unis :

« Une opinion dissidente exprimée dans un tribunal de dernier ressort est un appel à l'esprit toujours présent du droit, à l'intelligence d'un jour futur où une décision ultérieure rectifiera peut-être l'erreur dans laquelle le juge qui émet cette opinion croit que le tribunal est tombé. »

Ce n'est pas par manque de respect pour la Cour, mais bien au

great and important traditions, that, when necessary, I express my disagreement with its conclusions.” (*I.C.J. Reports 1966*, pp. 325-326.)

5. I should add that, in setting out my views on the facts and law of this case, I take no position on the politics of it. I have views about the desirability and feasibility of the policies which the United States, Nicaragua, El Salvador and other States concerned have pursued and are pursuing in respect of questions at issue in this case. But I have endeavoured to separate those views from the exposition of the facts and evaluation of the law which this opinion contains. If, as is the case, on most of those questions I have concluded that, by reason of Nicaragua’s prior and continuing violations of international law, responsive actions of the United States are not in violation of international law, that is by no means to infer that I believe that the pertinent policies and practices of the United States – and Nicaragua – are desirable or undesirable, workable or unworkable, politic or impolitic, sensible or insensible, humane or inhumane. I do not suggest that law and policy are divorced ; far from it. Obviously law is meant to promote and does promote community policies, and conformity with the law must be measured in the light of that fundamental truth. Nevertheless, States and men are not obliged to do, or necessarily are well advised to do, all that the law permits. In my view, the proper function of a judge of this Court is limited to an appraisal of what the law permits or requires, and does not extend to passing judgment on the merits of policies which are pursued within those confines.

## II. SUMMARY OF SALIENT LEGAL CONCLUSIONS

6. Without any pretence, still less actuality, of provocation, Nicaragua since 1979 has assisted and persisted in efforts to overthrow the Government of El Salvador by providing large-scale, significant and sustained assistance to the rebellion in El Salvador – a rebellion which, before the rendering of Nicaraguan and other foreign assistance, was ill-organized, ill-equipped and ineffective. The delictual acts of the Nicaraguan Government have not been confined to provision of very large quantities of arms, munitions and supplies (an act which of itself might be viewed as not tantamount to an armed attack) ; Nicaragua (and Cuba) have joined with the Salvadoran rebels in the organization, planning and training for their acts of insurgency ; and Nicaragua has provided the Salvadoran insurgents with command-and-control facilities, bases, communications and sanctuary, which have enabled the leadership of the Salvadoran insurgency to operate from Nicaraguan territory. Under both customary and conventional international law, that scale of Nicaraguan subversive activity not only constitutes unlawful intervention in the affairs of El Salvador ; it is

contraire par respect pour l'une de ses grandes et précieuses traditions, que j'exprime mon désaccord avec ses conclusions lorsque cela est nécessaire. » (*C.I.J. Recueil 1966*, p. 325-326.)

5. J'ajouterai qu'en exposant mon point de vue sur les faits et le droit en la présente affaire je ne prends pas position sur les aspects politiques de l'affaire. J'ai certaines idées sur l'opportunité et la praticabilité de la politique que les Etats-Unis, le Nicaragua, El Salvador et d'autres Etats intéressés ont suivie et suivent à propos des problèmes en jeu en l'espèce. Mais je me suis efforcé de les dissocier de l'exposé des faits et de l'évaluation du droit auxquels j'ai procédé dans la présente opinion. Si, sur la plupart de ces problèmes, j'ai effectivement conclu que, vu les violations antérieures et persistantes du droit international par le Nicaragua, les mesures de riposte prises par les Etats-Unis ne constituent pas une violation du droit international, il ne faut nullement en déduire que je juge que la ligne de conduite et la pratique des Etats-Unis – et du Nicaragua – sont souhaitables ou non, réalisables ou non, politiquement opportunes ou non, raisonnables ou non, ou encore humaines ou non. Je ne dis pas que le droit et la politique sont indépendants l'un de l'autre, loin de là. A l'évidence, le droit est censé promouvoir la politique générale – et il le fait ; la conformité de la politique au droit doit bien sûr être appréciée en fonction de cette vérité fondamentale. Néanmoins les Etats et les hommes ne sont pas tenus de faire tout ce que le droit permet et ils ne sont pas toujours bien avisés de le faire. A mon avis, le véritable rôle d'un juge de la Cour connaît des limites : il doit déterminer ce que le droit permet ou exige, sans se prononcer sur le bien-fondé de la politique suivie à l'intérieur de ces limites.

## II. RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE DROIT

6. Sans avoir prétexté et encore moins subi une provocation, le Nicaragua, depuis 1979, apporte et persiste à apporter son soutien aux activités visant à renverser le Gouvernement d'El Salvador, en fournissant une assistance massive, importante et soutenue à la rébellion dans ce pays – rébellion qui, avant de bénéficier de l'aide du Nicaragua et d'autres pays, était mal organisée, mal équipée et inefficace. Les actes délictueux du Gouvernement nicaraguayen ne se sont pas limités à la fourniture de très grandes quantités d'armes, munitions et autres approvisionnements (ce qui en soi pourrait être considéré comme n'équivalant pas à une agression armée) ; le Nicaragua, ainsi que Cuba, ont participé aux côtés des rebelles salvadoriens à l'organisation et à la préparation de leurs actes d'insurrection, de même qu'à leur entraînement ; le Nicaragua a mis à la disposition des insurgés salvadoriens des moyens de commandement et de contrôle, des bases et des moyens de transmission, et il leur a offert refuge, ce qui a permis aux dirigeants de l'insurrection salvadorienne d'opérer à partir du territoire nicaraguayen. Au regard du droit international coutumier et du



cumulatively tantamount to an armed attack upon El Salvador. (It is striking that both Nicaragua and the United States, in their pleadings before the Court, agree that significant material support by a State of foreign armed irregulars who endeavour forcibly to overthrow the Government of another State is tantamount to armed attack upon the latter State by the former State.) Not only is El Salvador entitled to defend itself against this armed attack ; it can, and has, called upon the United States to assist it in the exercise of collective self-defence. The United States is legally entitled to respond. It can lawfully respond to Nicaragua's covert attempt to overthrow the Government of El Salvador by overt or covert pressures, military and other, upon the Government of Nicaragua, which are exerted either directly upon the Government, territory and people of Nicaragua by the United States, or indirectly through the actions of Nicaraguan rebels – the “*contras*” – supported by the United States.

7. While United States pressure upon Nicaragua is essentially lawful, nevertheless questions about the legality of aspects of United States conduct remain. In my view, the fundamental question is this. Granting that the United States can join El Salvador in measures of collective self-defence (even if, contrary to Article 51 of the United Nations Charter, they were not reported to the United Nations Security Council, as, by their nature, covert defensive measures will not be), those measures must be necessary, and proportionate to the delicts – the actions tantamount to armed attack – of Nicaragua. And they must in their nature be fundamentally measures of self-defence.

8. By these standards, the unannounced mining by the United States of Nicaraguan ports was a violation of international law. That mining could affect and did affect third States as against whom no rationale of self-defence could apply in these circumstances. As against Nicaragua, however, the mining was no less lawful than other measures of pressure.

9. Are United States support of the *contras* and direct United States assaults on Nicaraguan oil tanks, ports and pipelines, as well as other measures such as intelligence overflights, military and naval manoeuvres, and a trade embargo, unnecessary and disproportionate acts of self-defence ? I do not believe so. Their necessity is, or arguably is, indicated by recurrent, persistent Nicaraguan failure to cease armed subversion of El Salvador. To the extent that proportionality of defensive measures is required – a question examined below – in their nature, far from being disproportionate to the acts against which they are a defence, the actions of

droit international conventionnel, ces actes de subversion nicaraguayens sont d'une ampleur telle qu'ils ne font pas que constituer une intervention illicite dans les affaires d'El Salvador ; ils équivalent en plus à une agression armée contre El Salvador. (On relèvera que, dans leurs écritures, aussi bien le Nicaragua que les Etats-Unis conviennent que la fourniture par un Etat d'un appui matériel appréciable à des forces armées irrégulières qui s'emploient à renverser par la force le gouvernement d'un autre Etat équivaut à une agression armée du premier Etat contre le second.) El Salvador a non seulement le droit de se défendre contre cette agression armée ; il peut encore – et il l'a fait – demander aux Etats-Unis de l'aider dans l'exercice du droit de légitime défense collective. Les Etats-Unis, eux, sont juridiquement fondés à réagir. Ils peuvent licitement riposter aux efforts déployés dans l'ombre par le Nicaragua pour renverser le Gouvernement d'El Salvador ; à cet effet, ils peuvent exercer des pressions militaires ou autres sur le Gouvernement du Nicaragua, ouvertement ou secrètement. Ces pressions, militaires ou autres, ils peuvent les exercer soit directement sur le Gouvernement, le territoire et le peuple du Nicaragua, soit indirectement, par le biais des actes des rebelles nicaraguayens – les *contras* – en les soutenant.

7. S'il est vrai que les pressions exercées par les Etats-Unis sur le Nicaragua sont dans leur essence licites, il n'en reste pas moins que des questions subsistent quant à la légalité de certains aspects du comportement des Etats-Unis. A mon avis, la question fondamentale est la suivante. Si l'on admet que les Etats-Unis peuvent s'unir au Salvador dans la mise en œuvre de mesures de légitime défense collective (même si, contrairement à l'article 51 de la Charte des Nations Unies, ces mesures n'ont pas été portées à la connaissance du Conseil de sécurité des Nations Unies – les mesures défensives secrètes ne sont en effet pas portées à sa connaissance en raison de leur nature), ces mesures doivent être nécessaires et proportionnées aux actes délictueux – les actes équivalant à une agression armée – du Nicaragua. Et elles doivent être intrinsèquement et par nature des mesures de légitime défense.

8. Dans ces conditions, le fait que les Etats-Unis ont posé des mines dans des ports nicaraguayens sans en notifier l'existence constituait une violation du droit international. Ce minage pouvait affecter – et il a affecté – des Etats tiers auxquels aucun argument de légitime défense ne pouvait en l'occurrence être opposé. Mais vis-à-vis du Nicaragua, le minage n'était pas moins licite que d'autres mesures de pression.

9. Mais l'appui des Etats-Unis aux *contras*, les attaques directes des Etats-Unis contre des réservoirs de pétrole, des ports et des oléoducs nicaraguayens et autres actes des Etats-Unis, comme les survols à des fins de renseignement, les manœuvres militaires et navales et l'embargo sur le commerce, étaient-ils des actes de légitime défense qui n'étaient ni nécessaires ni proportionnés ? Je ne le crois pas. Le fait que le Nicaragua s'est toujours et encore refusé à mettre fin à sa subversion armée au Salvador en montre la nécessité, du moins peut-on le soutenir. S'il est vrai que les mesures défensives doivent être par leur nature proportionnées – question

the United States are strikingly proportionate. The Salvadoran rebels, vitally supported by Nicaragua, conduct a rebellion in El Salvador ; in collective self-defence, the United States symmetrically supports rebels who conduct a rebellion in Nicaragua. The rebels in El Salvador pervasively attack economic targets of importance in El Salvador ; the United States selectively attacks economic targets of military importance, such as ports and oil stocks, in Nicaragua. Even if it be accepted, *arguendo*, that the current object of United States policy is to overthrow the Nicaraguan Government – and that is by no means established – that is not necessarily disproportionate to the obvious object of Nicaragua in supporting the Salvadoran rebels who seek overthrow of the Government of El Salvador. To say, as did Nicaraguan counsel, that action designed to overthrow a government cannot be defensive, is evident error, which would have come as a surprise to Roosevelt and Churchill (and Stalin), who insisted on the unconditional surrender of the Axis Powers. In the largest-scale international hostilities currently in progress, one State, which maintains that it is the victim of armed attack, proclaims as its essential condition for peace that the government of the alleged aggressor be overthrown – a condition which some may find extreme, others not, but which in any event has not aroused the legal condemnation of the international community. Moreover, I agree with the Court that, if Nicaragua has been giving support to the armed opposition in El Salvador, and if this constitutes an armed attack upon El Salvador, collective self-defence may be legally invoked by the United States, even though the United States may possibly have an additional and perhaps more decisive motive drawn from the political orientation of the Nicaraguan Government.

10. Nevertheless, it could be maintained that the necessity of United States actions claimed to be in collective self-defence has been open to question, particularly since that time in 1983 when Nicaragua began to indicate that it was prepared to cease its support for the armed subversion of El Salvador's Government if the United States would cease both its direct support for El Salvador's Government and its pressures upon Nicaragua's. It may be maintained that, at any rate since that time, there have been peaceful means of resolving the dispute which were open and should have been exploited before the continued application of armed pressure was pursued. Whether that question of the necessity of the continued use of force is justiciable is doubtful, for reasons explained below.

11. The Court has concluded that it can adjudge the necessity of United States pressures against Nicaragua. It has further concluded that it need not make that judgment, on the ground that the pressures of the United States upon Nicaragua – the measures which the United States has taken in alleged exercise of its right of collective self-defence – cannot be in

qui est examinée plus loin – les activités des Etats-Unis, loin d'être disproportionnées aux actes contre lesquels elles constituent un moyen de défense, sont remarquablement proportionnées. De même que les rebelles salvadoriens, forts de l'appui essentiel du Nicaragua, conduisent une rébellion au Salvador, les Etats-Unis, agissant au titre de la légitime défense collective, appuient les rebelles qui conduisent une rébellion au Nicaragua. Les rebelles salvadoriens attaquent sans distinction d'importants objectifs économiques au Salvador ; les Etats-Unis attaquent sélectivement des objectifs économiques d'importance militaire, tels que ports et réservoirs de pétrole, au Nicaragua. A supposer même que la politique des Etats-Unis ait actuellement pour but de renverser le Gouvernement nicaraguayen – ce qui n'est nullement établi – ce but ne serait pas nécessairement disproportionné à celui que vise manifestement l'appui accordé par le Nicaragua aux rebelles salvadoriens, à savoir le renversement du Gouvernement d'El Salvador. Prétendre, comme les conseils du Nicaragua l'ont fait, qu'un acte visant à renverser un gouvernement ne saurait être une mesure défensive, c'est commettre une erreur flagrante qui aurait surpris Roosevelt et Churchill (ainsi que Staline), lesquels ont insisté sur la capitulation sans condition des puissances de l'Axe. Dans le cadre des hostilités internationales qui secouent actuellement le monde, l'Etat qui maintient être victime d'une agression armée pose, comme première condition à la paix, le renversement du gouvernement de l'Etat qu'il considère comme l'agresseur – condition que d'aucuns peuvent juger extrême et d'autres non, mais que la communauté internationale n'a en tout cas pas condamnée sur le plan juridique. De plus, je conviens avec la Cour que, si le Nicaragua a appuyé l'opposition armée au Salvador et si ce fait constitue une agression armée contre El Salvador, les Etats-Unis sont habilités à invoquer la légitime défense collective, même au cas où ils pourraient avoir un motif supplémentaire, et peut-être plus décisif, tenant à l'orientation politique du Gouvernement nicaraguayen.

10. Cependant, on pourrait soutenir que la nécessité des mesures que les Etats-Unis ont prises en arguant de la légitime défense collective a été mise en cause tout particulièrement depuis qu'en 1983 le Nicaragua a commencé à faire savoir qu'il était disposé à mettre fin à son appui à la subversion armée contre le Gouvernement d'El Salvador si les Etats-Unis cessaient à la fois leur appui direct au Gouvernement d'El Salvador et leurs pressions sur celui du Nicaragua. On pourrait soutenir que depuis ce moment-là en tout cas il existait des moyens pacifiques de résoudre le différend et qu'il aurait fallu les exploiter avant de s'obstiner à exercer des pressions armées. Pour les raisons exposées ci-après, il est douteux que la question de la nécessité de l'emploi continu de la force soit justiciable.

11. La Cour a conclu qu'elle pouvait se prononcer sur la nécessité des pressions exercées par les Etats-Unis contre le Nicaragua. Mais elle a conclu également qu'elle n'était pas obligée de se prononcer sur cette question, étant donné que ces pressions – c'est-à-dire les mesures que les Etats-Unis avaient prises en arguant de l'exercice de leur droit de légitime

response to a prior armed attack by Nicaragua upon El Salvador, for the reason that there has been no such armed attack. Nevertheless, the Court holds that the measures taken by the United States against Nicaragua cannot in any event be justified on grounds of necessity.

12. I share none of these conclusions. The Court's statement of, and apparent understanding of, the facts that underlie its conclusion that there has been no armed attack by Nicaragua upon El Salvador essentially turn upon its conclusions that it has not been proven that the Nicaraguan Government itself was engaged in the shipment of arms to Salvadoran insurgents, still less in any related subversive acts, such as training of Salvadoran insurgents and provision of headquarters for their leadership on Nicaraguan territory, to which allegations the Court pays scant attention ; that such arms shipments as there may have been through Nicaraguan territory to Salvadoran insurgents appear largely or entirely to have ended in early 1981 ; and that, accordingly, United States measures launched some months and maintained for some years thereafter could not have been a timely, necessary and proportionate response to such arms trafficking, if indeed there were any. These conclusions, in turn, reflect rules of evidence which the Court has articulated for this case and purported to apply, whose application will be shown below to be inappropriate. In my view, for reasons fully expounded in the appendix to this opinion, the Court's finding of the facts on the critical question of the reality and extent of the intervention of the Nicaraguan Government in El Salvador in support of the insurgency in that country – which goes far beyond the shipment of arms – cannot be objectively sustained.

13. As to the law, the Court holds that, even if the shipment of arms through Nicaragua to Salvadoran insurgents could be imputed to the Nicaraguan Government, such shipment would not be legally tantamount to an armed attack upon El Salvador. In the absence of armed attack, the Court holds, El Salvador is not entitled to react in self-defence – and did not – and the United States is not entitled to react in collective self-defence – and did not. I find the Court's interpretation of what is tantamount to an armed attack, and of the consequential law, inconsonant with accepted international law and with the realities of international relations. And I find its holdings as to what El Salvador and the United States actually did inconsistent with the facts.

14. The truth is that the State which first intervened with the use of force in the affairs of another State in the dispute before the Court was Nicaragua, which initiated and has maintained its efforts to subvert or overthrow the governments of its neighbours, particularly of El Salvador. In

défense collective – ne pouvaient constituer une riposte à une agression armée antérieure lancée par le Nicaragua contre El Salvador, à défaut d'une telle agression armée. La Cour conclut cependant que les mesures prises par les Etats-Unis contre le Nicaragua ne sauraient en aucune manière être justifiées par la nécessité.

12. Je ne souscris à aucune de ces conclusions. L'exposé par la Cour des faits qui l'ont conduite à conclure qu'il n'y a pas eu d'agression armée contre El Salvador de la part du Nicaragua et l'interprétation qu'elle semble donner de ces faits reposent essentiellement sur quelques constatations qu'elle a faites : il n'a pas été prouvé que le Gouvernement du Nicaragua lui-même était mêlé à l'envoi d'armes aux insurgés salvadoriens, et encore moins à un quelconque acte de subversion connexe, comme l'entraînement d'insurgés salvadoriens et la mise à la disposition de leurs dirigeants d'un quartier général en territoire nicaraguayen – allégations auxquelles la Cour porte peu d'attention ; les envois d'armes aux insurgés salvadoriens qui ont pu passer par le Nicaragua semblent avoir, dans une large mesure ou totalement, cessé au début de 1981 ; en conséquence, les mesures qui ont été prises par les Etats-Unis quelques mois après, et qui ont été maintenues pendant quelques années, ne sauraient constituer une riposte opportune, nécessaire et proportionnée à ce trafic d'armes, si tant est qu'il y en ait eu un. Ces constatations, à leur tour, reflètent les règles de preuve que la Cour a retenues pour la présente affaire et qu'elle entendait appliquer, mais qui ne l'ont pas été de façon appropriée, comme on le verra. A mon avis, pour les raisons exposées en détail dans l'appendice à la présente opinion, il n'est pas possible de défendre en toute objectivité les conclusions de fait auxquelles la Cour est parvenue sur la délicate question de la réalité et de l'ampleur de l'intervention du Gouvernement nicaraguayen au Salvador au profit de l'insurrection dans ce pays – intervention qui ne se limite pas à la fourniture d'armes, tant s'en faut.

13. Pour ce qui est du droit, la Cour déclare que, même si l'envoi d'armes traversant le Nicaragua à destination des insurgés salvadoriens pouvait être imputé au Gouvernement nicaraguayen, il n'équivaudrait pas en droit à une agression armée contre El Salvador. En l'absence d'une agression armée, déclare la Cour, El Salvador n'est pas fondé à riposter dans l'exercice du droit de légitime défense – ce qu'il n'a pas fait – et les Etats-Unis ne sont pas fondés à riposter dans l'exercice du droit de légitime défense collective – ce qu'ils n'ont pas fait. Je pense que, l'interprétation donnée par la Cour de ce qui équivaut à une agression armée et des règles de droit qui en découlent n'est pas compatible avec le droit international accepté et avec les réalités des relations internationales. A mon avis, les conclusions de la Cour sur ce qu'El Salvador et les Etats-Unis ont fait réellement ne correspondent pas aux faits.

14. La vérité, c'est qu'en l'espèce l'Etat qui le premier est intervenu dans les affaires d'un autre Etat en employant la force a été le Nicaragua, lequel a inauguré et maintenu une politique visant à déstabiliser ou à renverser les gouvernements des pays voisins, en particulier celui d'El Salvador. En

contemporary international law, the State which first undertakes specified unprovoked, unlawful uses of force against another State – such as substantial involvement in the sending of armed bands onto its territory – is, *prima facie*, the aggressor. On examination, Nicaragua's status as the *prima facie* aggressor can only be definitively confirmed. Moreover, Nicaragua has compounded its delictual behaviour by pressing false testimony on the Court in a deliberate effort to conceal it. Accordingly, on both grounds, Nicaragua does not come before the Court with clean hands. Judgment in its favour is thus unwarranted, and would be unwarranted even if it should be concluded – as it should not be – that the responsive actions of the United States were unnecessary or disproportionate.

15. The Court has arrived at very different conclusions. While I disagree with its legal conclusions – particularly as they turn on its holding that there has been no action by Nicaragua tantamount to an armed attack upon El Salvador to which the United States may respond in collective self-defence – I recognize that there is room for the Court's construction of the legal meaning of an armed attack, as well as for some of its other conclusions of law. The Court could have produced a plausible judgment – unsound in its ultimate conclusions, in my view, but not implausible – which would have recognized not only the facts of United States intervention in Nicaragua but the facts of Nicaragua's prior and continuing intervention in El Salvador ; which would have treated Nicaragua's intervention as unlawful (as it undeniably is) ; but which would also have held that it nevertheless was not tantamount to an armed attack upon El Salvador or that, even if it were, the response of the United States was unnecessary, ill-timed or disproportionate. Such a judgment could plausibly have held against the United States on other points as well, among them, its failure to report its actions to the United Nations Security Council and its failure to have adequate recourse to the multilateral institutions for peaceful settlement and collective security constituted by the Charters of the United Nations and the Organization of American States.

16. But the Court has proceeded otherwise. It has excluded, discounted and excused the unanswerable evidence of Nicaragua's major and maintained intervention in the Salvadoran insurgency, an intervention which has consisted not only in provision of great quantities of small arms until early 1981, but provision of arms, ammunition, munitions and supplies thereafter and provision of command-and-control centres, training and communications facilities and other support before and after 1981. The facts, and the law, demanded condemnation of these Nicaraguan actions which, even if not tantamount to armed attack, must constitute unlawful intervention. For reasons that neither judicial nor judicious considerations sustain, the Court has chosen to depreciate these facts, to omit any consequential statement of the law, and even, in effect, to appear to lend its

droit international contemporain, l'Etat qui le premier emploie illicitement la force contre un autre Etat, dans un cas particulier et sans provocation antérieure – par exemple en prenant une part active à l'envoi de bandes armées sur son territoire –, est réputé être l'agresseur. Un examen de la situation ne peut que confirmer définitivement que le Nicaragua apparaît bien comme l'agresseur. En outre, le Nicaragua a aggravé son comportement délictueux en produisant devant la Cour de faux témoignages dans le souci délibéré de dissimuler la vérité. En conséquence, sous ces deux aspects, le Nicaragua ne s'est pas présenté devant la Cour avec les mains propres. Un arrêt en sa faveur ne se justifie donc pas et ne se serait même pas justifié s'il fallait conclure – ce qui n'est pas le cas – que la riposte des Etats-Unis n'était pas nécessaire ou qu'elle était disproportionnée.

15. La Cour est arrivée à des conclusions fort différentes. Bien qu'en désaccord avec ses conclusions de droit – en particulier parce qu'elles reposent sur l'affirmation qu'il n'y a pas eu d'acte du Nicaragua équivalant à une agression armée contre El Salvador auquel les Etats-Unis pouvaient riposter au titre de la légitime défense collective – je reconnais que la Cour attache à la notion d'agression armée une signification juridique soutenable et que certaines de ses autres conclusions en droit sont aussi soutenables. La Cour aurait pu rendre un arrêt défendable – non fondé dans ses conclusions finales, à mon avis, mais qui ne soit pas indéfendable – où elle aurait reconnu non seulement les faits relatifs à l'intervention des Etats-Unis au Nicaragua, mais aussi les faits relatifs à l'intervention antérieure et continue du Nicaragua au Salvador, où elle aurait taxé l'intervention du Nicaragua d'illicite (ce qui est indéniablement le cas) mais où elle aurait aussi conclu que cette intervention n'équivalait cependant pas à une agression armée contre El Salvador, ou que, même dans cette hypothèse, la riposte des Etats-Unis n'était pas nécessaire ou qu'elle était inopportune ou disproportionnée. Elle aurait pu fort bien adresser d'autres reproches aux Etats-Unis, et notamment leur reprocher de n'avoir pas porté les mesures prises par eux à la connaissance du Conseil de sécurité des Nations Unies et de n'avoir pas dûment recouru aux instances internationales de règlement pacifique et de sécurité collective constituées en application de la Charte des Nations Unies et la charte de l'Organisation des Etats américains.

16. Mais la Cour a procédé d'une autre manière. Elle a exclu ou écarté des éléments de preuve irréfutables, ou elle s'est dispensée de les étudier alors qu'ils établissent l'existence d'une intervention importante et continue du Nicaragua dans l'insurrection salvadorienne, intervention qui a consisté non seulement en la fourniture de grandes quantités d'armes légères jusqu'au début de 1981, mais encore en la fourniture d'armes, de munitions de toutes sortes et autres approvisionnements après le début de 1981 et en la fourniture de moyens de commandement et de contrôle, d'entraînement, de transmission et autres, avant et après 1981. Les faits, aussi bien que le droit, exigeaient la condamnation de ces actes du Nicaragua qui, même s'ils n'équivalent pas à une agression armée, n'en constituent pas moins nécessairement une intervention illicite. Pour des raisons



good name to Nicaragua's misrepresentation of the facts. The Court may thereby have thrown into question the validity of a Judgment which is bound to its factual predicates. By so doing, Nicaragua's credibility has not been established, but that of the Court has been strained. Moreover, the Court has in my view further compromised its Judgment by its inference that there may be a double standard in the law governing the use of force in international relations : intervention is debarred, except, it appears, in "the process of decolonization". I deeply regret to be obliged to say that, in my submission, far from the Court, in pursuance of the requirements of its Statute, satisfying itself as to the facts and the law, it has stultified itself.

### III. FACTUAL PREMISES

#### *A. The Nicaraguan Government Came to Power on the Back of Some of the Very Forms of Foreign Intervention of Which it now Complains (Appendix, Paras. 2-7)*

17. The overthrow in 1979 of the Government of President Somoza by a widespread and popularly supported rebellion, led by the fighting forces of the Sandinistas, was vitally assisted by foreign governments. President Castro had united diverse factions of the Sandinista leadership into the nine-member directorate of *comandantes* which today governs Nicaragua, and Cuba supplied the united Sandinista forces with large quantities of arms, with training, and advisers in the field. Venezuela provided the Sandinistas with arms, money and logistical support. Costa Rica provided safe haven for large numbers of Sandinista forces based in its territory and was the prime channel for the extensive shipments of arms provided by third States to the Sandinistas. Panama also served as such a channel and deployed members of the Panamanian National Guard who joined in fighting against the Somoza régime. For its part, Honduras was unable or unwilling to take effective measures against the Sandinista forces which operated from Honduran territory. Thus the Sandinistas, who today complain of foreign intervention, particularly the sending of irregulars on to their territory from safe havens of neighbouring States who are financed, trained and provisioned by a foreign State, actually came to power with the aid of these very forms of foreign intervention against the Government which they then were battling.

18. Moreover, the fall of President Somoza was facilitated by the exertion of other foreign pressures upon his Government. The United States brought its influence to bear to withhold international credits from the

qu'aucune considération judiciaire ou judicieuse n'étaye, la Cour a choisi de déprécier ces faits, de ne pas en tirer de conséquences juridiques, et elle semble même, en réalité, cautionner la présentation erronée des faits par le Nicaragua. Ainsi, la Cour a peut-être mis en cause la validité d'un arrêt qui est lié aux éléments de fait sur lesquels il repose. Il s'ensuit que la crédibilité du Nicaragua n'a pas été établie et que celle de la Cour a été ébranlée. De plus, à mon avis, la Cour a encore affaibli son arrêt en laissant supposer que, sur le plan juridique, on appliquerait peut-être deux poids deux mesures à l'emploi de la force dans les relations internationales : l'intervention serait exclue sauf, semble-t-il, dans le cadre du « processus de décolonisation ». Je regrette vivement de devoir dire qu'à mon sens la Cour, loin de s'être assurée des faits et du droit comme le veut son Statut, s'est déconsidérée.

### III. PRÉMISSSES FACTUELLES

*A. Le Gouvernement nicaraguayen est arrivé au pouvoir grâce à certaines des formes mêmes d'intervention dont il se plaint actuellement (appendice, par. 2-7)*

17. Le renversement en 1979 du président Somoza par une rébellion largement répandue et populaire, placée sous la direction des forces combattantes des sandinistes, a reçu une aide vitale de la part de gouvernements étrangers. Le président Castro a regroupé diverses factions de la direction sandiniste en un directoire composé de neuf *comandantes*, qui gouvernent aujourd'hui le Nicaragua, et Cuba a fourni aux forces sandinistes unies de grandes quantités d'armes, des services de conseillers sur le terrain et a assuré leur formation. Le Venezuela a fourni aux sandinistes des armes, de l'argent et un appui logistique. Le Costa Rica a offert un sanctuaire à de très nombreuses forces sandinistes basées sur son territoire et il a été le principal intermédiaire pour l'acheminement des grandes quantités d'armes fournies par des Etats tiers et destinées aux sandinistes. Le Panama a lui aussi servi d'intermédiaire dans le même sens et a détaché des membres de la garde nationale panaméenne auprès des forces qui combattaient le régime Somoza. Pour sa part, le Honduras n'a pas pu, ou n'a pas voulu, prendre des mesures effectives contre les forces sandinistes qui opéraient à partir de son territoire. Ainsi, les sandinistes, qui se plaignent aujourd'hui d'intervention étrangère, en particulier de l'envoi sur leur territoire de forces irrégulières qui ont trouvé refuge dans des pays voisins et qui sont financées, entraînées et approvisionnées par un Etat étranger, sont en fait arrivés au pouvoir grâce à une intervention étrangère qui revêtait les mêmes formes et qui était dirigée contre le gouvernement qu'ils combattaient alors.

18. De plus, la chute du président Somoza a été facilitée par d'autres pressions étrangères exercées sur son gouvernement. Les Etats-Unis ont usé de leur influence pour empêcher l'octroi de prêts internationaux au

Nicaraguan Government. It cut off military assistance and sales to the Nicaraguan Government and persuaded other major governmental suppliers to stop selling ammunition to the Nicaraguan Government. In the Organization of American States, strong pressures were exerted upon President Somoza to step down, culminating in a resolution of the Seventeenth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs of 23 June 1979 which called for "Immediate and definitive replacement of the Somoza régime".

*B. The New Nicaraguan Government Achieved Foreign Recognition in Exchange for International Commitments concerning its Internal and External Policies, Commitments Which it Deliberately Has Violated (Appendix, Paras. 8-13)*

19. In response to the foregoing resolution – which also called for installation of a democratic government in Nicaragua which would guarantee the human rights of all Nicaraguans and hold free elections – the Junta of the Government of National Reconstruction of Nicaragua on 12 July 1979 sent to the OAS and "to the Ministers of Foreign Affairs of the Member States of the Organization" its written statement of plans for Somoza's resignation and its assumption of power. The Junta pledged that, upon the recognition by the member States of the OAS of the Government of National Reconstruction as the legitimate Government of Nicaragua, that Government when in power would immediately proceed to enact into law and implement provisions which would meet the prescriptions of the OAS. The States Members of the OAS carried out their part of this international understanding, individually as well as collectively extending promptly the recognition which the Junta solicited. But the Sandinistas – who soon asserted and maintained exclusive control of the Junta and subsequent formations of the Nicaraguan Government – did not carry out their part. On the contrary, they violated important elements of the Junta's assurances to the OAS and its Members, and did so, as a matter of deliberate governmental policy, well before there could be any justification for such derogations on grounds of national emergency provoked by armed attacks upon the revolutionary government.

*C. The New Nicaraguan Government Received Unprecedented Aid from the International Community, including the United States (Appendix, Paras. 14-15)*

20. The advent of the revolutionary Government in Nicaragua was welcomed virtually throughout the world. Assistance to it poured in, from East, West and Latin America. West included not only Europe but the United States which, in the first 18 months of Sandinista rule, gave more

Gouvernement nicaraguayen. Ils ont mis fin à leur aide militaire et à la fourniture de matériel militaire au Gouvernement du Nicaragua, et ils ont persuadé d'autres gouvernements gros fournisseurs de cesser de lui vendre des munitions. A l'Organisation des Etats américains, de vives pressions ont été exercées sur le président Somoza pour qu'il démissionne, pressions qui ont abouti à l'adoption le 23 juin 1979 d'une résolution dans laquelle la dix-septième réunion de consultation des ministres des relations extérieures demandait le « remplacement immédiat et définitif du régime Somoza ».

*B. Le nouveau Gouvernement du Nicaragua s'est fait reconnaître par les autres Etats en contrepartie d'engagements internationaux touchant ses politiques intérieure et extérieure, engagements qu'il a délibérément enfreints (appendice, par. 8-13)*

19. En réponse à la résolution précitée – où était aussi recommandée l'instauration au Nicaragua d'un gouvernement démocratique qui garantirait les droits de l'homme de tous les Nicaraguayens et qui organiserait des élections libres – la junte gouvernementale de reconstruction nationale du Nicaragua a adressé à l'OEA « ainsi qu'aux ministres des relations extérieures des Etats membres de l'Organisation », le 12 juillet 1979, son plan écrit concernant la démission de Somoza et sa prise du pouvoir. La junte y prenait l'engagement que, dès que les Etats membres de l'OEA reconnaîtraient le gouvernement de reconstruction nationale comme gouvernement légitime du Nicaragua, celui-ci, une fois au pouvoir, promulguerait et appliquerait immédiatement des lois qui répondraient aux prescriptions de l'OEA. Les Etats membres de l'OEA ont exécuté leur part de ce marché international, individuellement et collectivement, en reconnaissant rapidement le gouvernement de reconstruction nationale comme gouvernement légitime du Nicaragua ainsi que le souhaitait la junte. Mais les sandinistes – qui n'ont pas tardé à s'emparer du contrôle exclusif de la junte et des formations ultérieures du Gouvernement nicaraguayen et l'ont conservé – n'ont pas exécuté leur part du marché. Au contraire, ils ont manqué sur des points importants aux assurances que la junte avait données à l'OEA et à ses membres, et cela dans le cadre d'une politique gouvernementale délibérée, bien avant que l'état d'urgence consécutif aux agressions armées contre le gouvernement révolutionnaire puisse le justifier.

*C. Le nouveau Gouvernement du Nicaragua a reçu de la communauté internationale, y compris des Etats-Unis, une aide sans précédent (appendice, par. 14-15)*

20. L'avènement du gouvernement révolutionnaire au Nicaragua a été salué pratiquement dans le monde entier. L'aide a afflué au Nicaragua, en provenance de pays de l'Est, de pays occidentaux et de l'Amérique latine. Parmi les pays occidentaux figuraient non seulement ceux d'Europe mais

economic aid to Nicaragua than did any other country and more than it had given in total in 20 previous years of Somoza family rule. The Carter Administration exerted itself to establish friendly relations with the new Nicaraguan Government which, for its part, adopted a national anthem which proclaims the Yankees to be "the enemy of mankind". The United States attached a critical condition to its aid, namely, that Nicaragua not assist violence or terrorism in other countries, a provision which was designed to discourage support of insurrection in El Salvador which, when the Sandinistas came to power in Nicaragua, was smouldering rather than flaring.

*D. The Carter Administration Suspended Aid to Nicaragua in January 1981 Because of its Support of Insurgency in El Salvador, Support Evidenced, inter alia, by Documents Captured from the Salvadoran Guerrillas (Appendix, Paras. 16-22)*

21. Confronted with convincing evidence of large-scale supply of arms by the Nicaraguan Government to the insurgents in El Salvador, culminating in their "final offensive" of January 1981, the Carter Administration in its closing days suspended economic aid to the Government of Nicaragua and resumed military aid to the Government of El Salvador. That evidence included captured documents demonstrating the involvement of Communist States, particularly Cuba, and Nicaragua in the unification, planning, training, arming and provisioning of a Salvadoran insurgency which would have its command-and-control facilities in Nicaragua.

*E. The Reagan Administration Terminated Aid to the Nicaraguan Government while Waiving the Latter's Obligation to Repay Aid already Extended in the Hope that its Support of Foreign Insurgencies Would Cease ; Subsequently, it Twice Officially Offered to Resume Aid if Nicaragua Would Stop Supporting Insurgency in El Salvador, Offers Which Were not Accepted (Appendix, Paras. 23-24)*

22. The Reagan Administration in April 1981 terminated the suspended aid to the Nicaraguan Government because of the evidence of its support of insurgency in El Salvador. Because the suspension of that aid in January by the Carter Administration and urgent United States diplomatic representations, buttressed with detailed intelligence reports, had had some success in persuading the Nicaraguan Government to interrupt its provision of arms to the Salvadoran insurgents, the Reagan Administration waived repayment for which United States law provided. In August 1981, the United States officially offered to resume aid to the Nicaraguan Government provided that it cease its by then resumed support for the

aussi les Etats-Unis, lesquels, au cours des dix-huit premiers mois d'existence du gouvernement sandiniste, ont accordé au Nicaragua une aide économique plus importante qu'aucun autre pays et plus élevée que toute l'aide qu'ils avaient accordée en vingt ans au régime de la famille Somoza. L'administration Carter s'est employée à nouer des relations amicales avec le nouveau Gouvernement nicaraguayen qui, pour sa part, a adopté un hymne national où il est proclamé que les Yankees sont « les ennemis de l'humanité ». Les Etats-Unis ont posé comme condition fondamentale à l'octroi de leur aide que le Nicaragua ne favorise ni la violence ni le terrorisme dans d'autres pays – condition destinée à décourager l'appui à l'insurrection au Salvador qui, lorsque les sandinistes sont arrivés au pouvoir au Nicaragua, couvait plus qu'elle ne flambait.

*D. L'administration Carter a suspendu l'aide au Nicaragua en janvier 1981 en raison de son soutien à l'insurrection au Salvador, attesté notamment par des documents saisis sur des guérilleros salvadoriens (appendice, par. 16-22)*

21. Face à des preuves convaincantes qui établissaient que le Gouvernement du Nicaragua fournissait massivement en armes les insurgés d'El Salvador – dont l'action devait culminer avec l'« offensive finale » de janvier 1981 – l'administration Carter, vers la fin de son mandat, a suspendu l'aide économique au Gouvernement du Nicaragua et repris l'aide militaire au Gouvernement d'El Salvador. Au nombre de ces preuves figuraient des documents saisis, démontrant la participation de pays communistes, en particulier Cuba, et du Nicaragua à l'unification, à la planification, à l'entraînement, à l'armement et à l'approvisionnement de l'insurrection salvadorienne dont les installations de commandement et de contrôle se trouvaient au Nicaragua.

*E. L'administration Reagan a mis fin à l'aide au Gouvernement nicaraguayen tout en le dispensant de son obligation de rembourser l'aide déjà accordée dans l'espoir qu'il mettrait fin à son aide aux insurrections à l'étranger ; plus tard, l'administration Reagan a offert à deux reprises de reprendre l'aide si le Nicaragua cessait d'appuyer l'insurrection au Salvador mais ces offres n'ont pas été acceptées (appendice, par. 23-24)*

22. En avril 1981, l'administration Reagan a mis fin à l'aide au Gouvernement du Nicaragua, qui avait été suspendue, car son aide à l'insurrection au Salvador était étayée par des preuves. Comme la suspension de cette aide par l'administration Carter, en janvier, et les protestations diplomatiques instantes des Etats-Unis, appuyées par des rapports détaillés des services de renseignement, avaient dans une certaine mesure réussi à persuader le Gouvernement nicaraguayen d'interrompre sa fourniture d'armes aux insurgés salvadoriens, l'administration Reagan a renoncé au remboursement de l'aide prévu par la législation américaine. En août 1981, les Etats-Unis ont officiellement offert au Gouvernement du Nicaragua de

rebels in El Salvador, an offer which the United States repeated in April 1982. Nicaragua accepted neither offer. Nicaragua denied that it was extending such support.

*F. The Reagan Administration Made Clear to the Nicaraguan Government in 1981 that it Regarded the Sandinista Revolution "As Irreversible"; its Condition for Co-existence Was Stopping the Flow of Arms to El Salvador (Appendix, Paras. 25-26)*

23. Nicaragua's evidence shows that, in 1981, the United States sent then Assistant Secretary of State Thomas O. Enders to Managua where, in conversations at the highest levels of the Nicaraguan Government, he gave assurances – according to the transcript of conversation supplied by Nicaragua – that the United States Government was prepared to accept the Nicaraguan revolution "as irreversible" provided that Nicaragua stopped the flow of arms to El Salvador.

*G. Before this Court, Representatives of the Government of Nicaragua Have Falsely Maintained that the Nicaraguan Government Has "Never" Supplied Arms or Other Material Assistance to Insurgents in El Salvador. Has "Never" Maintained Salvadoran Command-and-Control Facilities on Nicaraguan Territory and "Never" Permitted its Territory to Be Used for Training of Salvadoran Insurgents (Appendix, Para. 27)*

24. The Foreign Minister of Nicaragua submitted an affidavit to the Court, repeatedly relied upon by Nicaragua, which avers that : "In truth, my government is not engaged, and has not been engaged, in the provision of arms or other supplies to either of the factions engaged in the civil war in El Salvador." Another Minister, as a principal witness in Court for Nicaragua, testified that his Government "never" had a policy of sending arms to opposition forces in Central America. And, in the final word of the Nicaraguan Government to the Court on this vital question, the Agent of Nicaragua on 26 November 1985 wrote to the Court as follows :

"As the Government of Nicaragua has consistently stated, it has never supplied arms or other material assistance to insurgents in El Salvador or sanctioned the use of its territory for such purpose, it has never permitted Salvadoran insurgents to establish a headquarters or operations base or command and control facility in Nicaraguan territory and has never permitted its territory to be used for training of Salvadoran insurgents."

25. It is my studied conclusion that these statements are untrue. In my

reprendre l'aide, à condition que celui-ci mette fin à son assistance aux rebelles d'El Salvador, laquelle avait alors repris. Les Etats-Unis ont réitéré leur offre en avril 1982 mais le Nicaragua n'a accepté aucune de ces offres. Il a nié avoir apporté une telle assistance.

*F. L'administration Reagan a précisé au Gouvernement nicaraguayen en 1981 qu'elle considérait la révolution sandiniste « comme irréversible » ; comme condition à la coexistence, elle a exigé qu'il soit mis fin à l'envoi d'armes au Salvador (appendice, par. 25-26)*

23. Le dossier du Nicaragua contient un pièce indiquant qu'en 1981 les Etats-Unis ont dépêché M. Thomas O. Enders, alors sous-secrétaire d'Etat, à Managua et qu'à l'occasion d'entretiens au plus haut niveau avec le Gouvernement nicaraguayen il a donné l'assurance – selon la transcription d'une conversation communiquée par le Nicaragua – que le Gouvernement des Etats-Unis était disposé à accepter la révolution nicaraguayenne « comme irréversible » à condition que le Nicaragua mette fin au flux d'armes vers El Salvador.

*G. Devant la Cour, des représentants du Gouvernement du Nicaragua ont soutenu à tort que celui-ci n'avait « jamais » fourni d'armes ou d'assistance matérielle à l'insurrection au Salvador, « jamais » eu d'installations salvadoriennes de commandement et de contrôle sur le territoire nicaraguayen et « jamais » permis que son territoire fût utilisé pour l'entraînement d'insurgés salvadoriens (appendice, par. 27)*

24. Le ministre des relations extérieures du Nicaragua a produit devant la Cour une attestation, invoquée à plusieurs reprises par le Nicaragua, où il déclare ce qui suit : « En réalité, mon gouvernement ne participe pas et n'a jamais participé à la fourniture d'armes ou autres approvisionnements à une quelconque des factions opposées dans la guerre civile au Salvador. » Un autre ministre du Nicaragua, produit par le Nicaragua en tant que témoin principal devant la Cour, a affirmé sous serment que son gouvernement n'avait « jamais » eu pour politique de fournir des armes aux forces d'opposition en Amérique centrale. Enfin, et c'est la dernière fois que le Gouvernement nicaraguayen s'est exprimé sur cette question essentielle, l'agent du Nicaragua a écrit ce qui suit dans une lettre en date du 26 novembre 1985 adressée à la Cour :

« Ainsi qu'il l'a constamment affirmé, le Gouvernement du Nicaragua n'a jamais fourni d'armes ou d'assistance matérielle aux insurgés au Salvador, ni accepté que son territoire fût utilisé à une telle fin. Il n'a jamais permis aux insurgés salvadoriens d'établir un siège, une base d'opérations ou de commandement, ou un dispositif de contrôle sur le territoire nicaraguayen, et il n'a jamais permis que son territoire soit utilisé pour y entraîner les insurgés salvadoriens. »

25. Après mûre réflexion, j'en suis arrivé à la conclusion que ces décla-



view, they are demonstrably false, and, in the factual appendix to this opinion, are demonstrated to be false.

26. It is of course a commonplace that government officials dissemble. Reasons of State are often thought to justify statements which are incomplete, misleading or contrary to fact. Covert operations, by their nature, are intended to provide cover, to lend credibility to "deniability". In this very case, certain statements of representatives of the United States in the United Nations Security Council have been less than candid and have been shown to be inconsistent with other statements of the most senior representatives of the United States. Moreover, the Government of the United States has made some allegations against the Government of Nicaragua which appear to be erroneous or exaggerated or in any event unsubstantiated by evidence made public.

27. Nevertheless, there can be no equation between governmental statements made in this Court and governmental statements made outside of it. The foundation of judicial decision is the establishment of the truth. Deliberate misrepresentations by the representatives of a government party to a case before this Court cannot be accepted because they undermine the essence of the judicial function. This is particularly true where, as here, such misrepresentations are of facts that arguably are essential, and incontestably are material, to the Court's Judgment.

*H. The Nicaraguan Government, Despite its Denials, in Fact Has Acted as the Principal Conduit for the Provision of Arms and Munitions to the Salvadoran Insurgents from 1979 to the Present Day ; Command and Control of the Salvadoran Insurgency Has Been Exercised from Nicaraguan Territory with the Co-operation of the Cuban and Nicaraguan Governments ; Training of Salvadoran Insurgents Has Been Carried out in Cuba and Nicaragua ; the Salvadoran Insurgents' Radio Station at One Time Operated from Nicaraguan Territory ; and Nicaraguan Political and Diplomatic Support of the Salvadoran Insurgency Has Been Ardent, Open and Sustained (Appendix, Paras. 28-188)*

28. The fact that the Government of Nicaragua, soon after the time the Sandinistas took power to the present day (and certainly to the period of the currency of this case before the Court), has extended material assistance to the insurgency in El Salvador is, in my view, beyond objective dispute. As the extensive exposition of the factual appendix establishes, Nicaragua has acted as the convinced conduit for the shipment of very large quantities of arms, and continuing supplies of ammunition, munitions and medicines, from Cuba, Viet Nam, Ethiopia, and certain States of Eastern Europe, to the Salvadoran insurgents. Provision of arms appears to have been on a large-scale in preparation for the January 1981 "final

rations sont fausses. A mon avis, il est possible de le prouver et c'est ce que je fais dans l'appendice à la présente opinion, où je traite des éléments de fait.

26. Dire que les responsables gouvernementaux usent de dissimulation, c'est bien entendu énoncer un lieu commun. On pense souvent que la raison d'Etat justifie des déclarations incomplètes, trompeuses ou contraires aux faits. Par leur nature même, les opérations de couverture sont censées couvrir, rendre crédible le « niable ». En l'occurrence, certaines déclarations de représentants des Etats-Unis au Conseil de sécurité des Nations Unies ont été moins que franches et il a été établi qu'elles étaient en contradiction avec d'autres déclarations émanant des plus hautes autorités des Etats-Unis. De plus, le Gouvernement des Etats-Unis a formulé à l'encontre du Gouvernement du Nicaragua certaines allégations qui semblent erronées ou exagérées, ou du moins non étayées par les éléments d'information rendus publics.

27. On ne saurait cependant mettre sur le même plan les déclarations officielles faites devant la Cour et les déclarations officielles faites ailleurs. Il faut établir la vérité avant de rendre la justice. Il est inadmissible que les représentants du gouvernement d'une partie à une affaire portée devant la Cour déforment délibérément la réalité, car la fonction judiciaire s'en trouve menacée dans son essence même. Tel est le cas en particulier lorsqu'il arrive, comme dans la présente affaire, que les déformations portent sur des faits dont le caractère essentiel est discutable mais dont l'importance qu'ils revêtent au regard de la décision que la Cour est appelée à rendre ne l'est pas.

*H. En dépit de ses dénégations, le Gouvernement nicaraguayen sert en fait depuis 1979 de plaque tournante pour l'acheminement d'armes et de munitions destinées aux insurgés salvadoriens ; le commandement et le contrôle de l'insurrection salvadorienne sont exercés à partir du territoire nicaraguayen, avec la coopération des Gouvernements cubain et nicaraguayen ; les insurgés salvadoriens sont entraînés à Cuba et au Nicaragua ; à un moment donné, la station de radiodiffusion des insurgés salvadoriens a émis à partir du territoire nicaraguayen ; l'appui politique et diplomatique apporté par le Nicaragua à l'insurrection salvadorienne est absolu, public et constant (appendice, par. 28-188)*

28. Il me semble qu'objectivement il ne fait aucun doute que le Gouvernement du Nicaragua, peu après l'arrivée des sandinistes au pouvoir, a commencé à fournir une aide matérielle aux insurgés d'El Salvador et qu'il a continué de le faire jusqu'à aujourd'hui (et certainement jusqu'à la période pendant laquelle la Cour a été saisie de la présente affaire). Ainsi que le montre l'exposé détaillé des faits dans l'appendice ci-après, le Nicaragua a servi d'intermédiaire convaincu pour l'acheminement de très grandes quantités d'armes destinées aux insurgés salvadoriens et pour leur approvisionnement continu en munitions, matériels et médicaments, en provenance de Cuba, du Viet Nam, de l'Ethiopie et de certains Etats

offensive” of the Salvadoran insurgents, to have declined markedly thereafter, revived in 1982, and been irregular but not insignificant since ; an important, perhaps vital, supply of ammunition, explosives and medicines appears to have been maintained relatively continuously. Nicaragua has facilitated the training of Salvadoran insurgents in Cuba and in Nicaragua. The command-and-control centres for the military operations of the Salvadoran insurgents have operated from Nicaraguan territory and may still do so. Military as well as political leaders of the Salvadoran insurgency were based in Nicaragua, indisputably until the well-publicized murder in 1983 in Managua of a resident leading member of the Salvadoran insurgency by revolutionary rivals and the reputed suicide of a still more prominent Salvadoran insurgent leader in Managua in response to that murder. For some time after the Sandinistas took power, the radio station of the Salvadoran insurgency operated from Nicaraguan territory. Nicaraguan political and diplomatic support for the overthrow of the Government of El Salvador by Salvadoran insurgents has been ardent, open and sustained.

29. That these are the facts has been recognized in significant measure by statements of authorities of the Nicaraguan Government. In 1985, President Ortega was publicly and authoritatively quoted as stating (and has never denied stating) that :

“We’re willing to stop the movement of military aid, or any other kind of aid, through Nicaragua to El Salvador, and we’re willing to accept international verification. In return, we’re asking for only one thing : that they don’t attack us . . .”

President Ortega’s admission is even more probative in his original Spanish words : “estamos dispuestos . . . a suspender todo tránsito por nuestro territorio de ayuda militar u otra a los salvadoreños . . .”. Nicaragua can only “suspend” what is in progress. (The Court discounts President Ortega’s words on grounds that are patently unpersuasive ; see below, para. 149. The full text of President Ortega’s remarks is found in the appendix to this opinion, paras. 30-31.) Moreover, as recently as April 1986, President Ortega gave another press interview in which he reportedly declared that Nicaragua is ready to agree to halt aid to “irregular forces” in the region in exchange for ending by the United States of its military pressure upon Nicaragua ; this President Ortega is quoted as saying, would be “a reciprocal arrangement” (*ibid.*, para. 33).

30. These facts of Nicaragua’s material support of the insurgency in El Salvador find further substantiation in admissions by leaders of the Salvadoran insurgency, and much more explicit and emphatic support in

d'Europe de l'Est. La fourniture d'armes semble avoir été massive en vue de l'« offensive finale » des insurgés salvadoriens prévue pour janvier 1981, avoir considérablement diminué ensuite, avoir repris en 1982 et être irrégulière mais non négligeable depuis ; il semble qu'une fourniture importante et peut-être vitale de munitions, d'explosifs et de médicaments a été maintenue presque continûment. Le Nicaragua a aidé à l'entraînement d'insurgés salvadoriens à Cuba et au Nicaragua même. Des centres de commandement et de contrôle des opérations militaires des insurgés salvadoriens ont opéré à partir du territoire nicaraguayen, et ils continuent peut-être de le faire. Des dirigeants militaires et politiques de l'insurrection salvadorienne ont été basés au Nicaragua ; cela est incontestable pour la période qui précède un assassinat qui a eu lieu à Managua en 1983 et qui a été entouré de publicité, à savoir l'assassinat par des révolutionnaires rivaux d'une dirigeante de l'insurrection salvadorienne qui y résidait, et un suicide retentissant à Managua, celui d'un dirigeant encore plus illustre de l'insurrection salvadorienne à la suite de cet assassinat. Après l'arrivée des sandinistes au pouvoir, la station de radiodiffusion de l'insurrection salvadorienne a émis pendant un certain temps à partir du territoire nicaraguayen. L'appui politique et diplomatique que le Nicaragua a apporté en vue du renversement du Gouvernement d'El Salvador par les insurgés salvadoriens a été absolu, public et constant.

29. Ces faits ont été dans une large mesure reconnus par des responsables du Gouvernement nicaraguayen dans des déclarations faites par eux. Selon une source publique autorisée citant ses propos, le président Ortega a déclaré en 1985 (et il ne l'a jamais nié) :

« Nous sommes disposés ... à suspendre sous contrôle international tout transit par notre territoire d'aide militaire ou autre destinée aux Salvadoriens. Nous avons dit que la seule chose que nous demandions était que l'on ne nous attaque pas... »

Le quasi-aveu du président Ortega est encore plus probant si l'on se reporte aux termes qu'il a employés en espagnol : « estamos dispuestos ... a suspender todo tránsito por nuestro territorio de ayuda militar u otra a los salvadoreños... » Le Nicaragua ne pouvait « suspendre » que ce qui était en cours. (La Cour écarte ces propos du président Ortega qu'elle considère comme manifestement non convaincants ; voir ci-après le paragraphe 149. Les propos du président Ortega sont reproduits intégralement aux paragraphes 30 et 31 de l'appendice à la présente opinion.) En outre, pas plus tard qu'en avril 1986, le président Ortega a accordé une autre interview à un organe de presse ; on rapporte qu'il a déclaré que le Nicaragua était prêt à consentir à mettre fin à l'aide aux « forces irrégulières » de la région en échange de l'abandon par les Etats-Unis de leurs pressions militaires sur le Nicaragua, et qu'il a qualifié cela d'« arrangement réciproque » (*ibid.*, par. 33).

30. Ces faits concernant l'appui matériel du Nicaragua à l'insurrection au Salvador sont corroborés par ce qu'ont admis des dirigeants de l'insurrection salvadorienne, et confirmés encore plus explicitement et vigou-

declarations of defectors from that insurgency and from the Sandinistas. These facts are confirmed by the appraisals of diplomats from third States. They are strongly maintained by the Governments of El Salvador and Honduras, the primary current objectives of Nicaraguan policies of support of foreign insurrection and subversion. Statements of the Government of Costa Rica, and the diplomatic positions which it has taken from the time of the accession of the Sandinistas to power, comport with this evaluation of the facts.

31. The Government of the United States has consistently maintained that these are the facts, and it has provided considerable evidence in support of its contentions, virtually all of which has not been specifically or adequately refuted by Nicaragua – or the Court – in this case. That evidence includes shipments of arms en route to El Salvador seized in transit from Nicaragua through Honduras, and in Costa Rica ; captured documents of Salvadoran insurgents which reveal Nicaragua to be the immediate source of their arms ; and arms, verified by their serial numbers, abandoned by the United States forces in Viet Nam, which were captured from Salvadoran insurgents, after having been shipped from Viet Nam to Cuba to Nicaragua before being passed on to the Salvadoran insurgents. Moreover, the Congress of the United States, which has not been fully supportive of the policies of the United States Government towards Nicaragua, has repeatedly gone on record in full support of this finding of the facts. No less probative is that leading members of the Congress of the United States who oppose support by the United States of the *contras* and who oppose exertion of armed pressures upon Nicaragua, and who have at their disposal the intelligence resources of the United States Government on the issue, such as Congressman Boland, have concluded that the insurgency in El Salvador :

“depends for its life-blood – arms, ammunition, financing, logistics and command-and-control facilities – upon outside assistance from Nicaragua and Cuba . . . contrary to the repeated denials of Nicaraguan officials, that country is thoroughly involved in supporting the Salvadoran insurgency”.

32. Equally, informed critics of United States policy in Central America, such as Christopher Dickey, author of *With the Contras, A Reporter in the Wilds of Nicaragua*, 1985, conclude that :

“as the election results came in, with Reagan and his Republican platform the obvious winners, the Sandinistas opened the floodgates for the Salvadoran rebels. By the middle of November the Salvadoreans were complaining they couldn’t distribute so much matériel.

reusement par les déclarations de transfuges de cette insurrection et de transfuges sandinistes. Ces faits sont fermement attestés par les Gouvernements d'El Salvador et du Honduras, principales cibles actuelles de la politique nicaraguayenne d'appui à l'insurrection et à la subversion à l'étranger. Les déclarations du Gouvernement du Costa Rica et sa politique diplomatique postérieure à l'accession des sandinistes au pouvoir confirment cette évaluation des faits.

31. Le Gouvernement des Etats-Unis a toujours maintenu que tels étaient les faits et il a fourni d'abondants éléments de preuve à l'appui de ses affirmations. Presque aucun d'eux n'a été réfuté de façon spécifique ou satisfaisante par le Nicaragua – ou par la Cour – en la présente affaire. Il convient de citer, au nombre de ces éléments de preuve, des envois d'armes à destination d'El Salvador saisis alors que, partis du Nicaragua, ils transitaient par le Honduras et le Costa Rica, des documents saisis sur des insurgés salvadoriens, qui indiquaient que leurs armes provenaient directement du Nicaragua, et des armes, dont il a été établi, après vérification de leur numéro de série, qu'elles avaient été abandonnées par des soldats américains au Viet Nam et qui, avant d'être saisies sur des insurgés salvadoriens, avaient été expédiées du Viet Nam à Cuba et de là au Nicaragua pour être remises aux insurgés salvadoriens. Par ailleurs, le Congrès des Etats-Unis, qui n'a pas appuyé pleinement la politique du Gouvernement des Etats-Unis à l'égard du Nicaragua, a maintes fois appuyé pleinement cette version des faits. Ce qui est non moins concluant, c'est que d'éminents membres du Congrès des Etats-Unis qui sont contre l'appui apporté par les Etats-Unis aux *contras* et ne sont pas partisans des pressions armées sur le Nicaragua (ils disposent des rapports des services de renseignements du Gouvernement des Etats-Unis en la matière) ont conclu, comme c'est le cas de M. Boland, que l'insurrection au Salvador :

« dépend pour survivre – qu'il s'agisse des armes, des munitions, du financement, de la logistique ou des installations de commandement et de contrôle – d'une aide extérieure, qui vient du Nicaragua et de Cuba ... contrairement aux dénégations répétées des autorités du Nicaragua, ce pays se trouve engagé à fond dans son appui à l'insurrection salvadorienne ».

32. De même, des critiques bien au courant de la politique des Etats-Unis en Amérique centrale concluent, comme Christopher Dickey dans son ouvrage intitulé *With the Contras, A Reporter in the Wilds of Nicaragua*, 1985 :

« à mesure que les résultats des élections parvenaient, donnant la victoire à Reagan et à sa plate-forme républicaine, les sandinistes se montraient plus généreux envers les rebelles salvadoriens. A la mi-novembre, les Salvadoriens se plaignaient de ne pouvoir distribuer tout leur matériel.

You couldn't hide that many arms. Some were caught. Others were tracked through radio intercepts. And from that point on, the new Reagan administration could present proof that . . . the battle for El Salvador and the battle for Nicaragua were one and the same." (At p. 75.)

As to whether the flow of arms stopped in 1981, Dickey concludes that in 1982 : "In fact arms to the Salvadorans . . . had not stopped. They had increased." (*Ibid.*, p. 133.)

*I. In 1979, Members of the Nicaraguan National Guard Escaped to Honduras, from which they Harassed Nicaragua. Officers of the Argentine Army Began Training these Counter-Revolutionaries in Late 1980 or Early in 1981 – and Continued to Do So until 1984 (Appendix, Paras. 189-190)*

33. At the fall of President Somoza in July 1979, numbers of former members of the Nicaraguan National Guard escaped to Honduras, from which they mounted small-scale raids on Nicaragua. At a time which is not precisely established, but apparently late in 1980 or early in 1981, Argentine officers, dispatched by the then military Government of Argentina, began to train these counter-revolutionaries – *contras* – in Honduras and in Argentina. These Argentine officers were not withdrawn until early 1984, months after the fall of the military Government of Argentina. Thus the first State to intervene against the Nicaraguan Government was not the United States but Argentina (apparently with the support of the Government of Honduras). It is not clear whether the initial Argentine intervention was carried out with United States support. It is clear that, when the United States itself began to lend support to the *contras* (the very end of 1981 or early 1982), its agents co-operated with and apparently financed those of Argentina. Training of the *contras* appears to have remained largely in Argentine hands into early 1984.

*J. In November 1981, after Nicaragua Had Failed to Accept Repeated United States Requests to Cease its Material Support for Salvadoran Insurgents, the United States Decided to Exert Military Pressure upon Nicaragua in Order to Force it to Do what it Would not Agree to Do (Appendix, Paras. 169-170, 173, 110, 121-122, 128-129)*

34. In November 1981, eight months after the United States had terminated aid to Nicaragua, and three months after Nicaragua had failed to respond positively to a clear, high-level, urgent United States demand (by the Enders mission) to put an end to its material support for the Salva-

Tant d'armes ne pouvaient être cachées. Certaines furent saisies. D'autres furent découvertes grâce à l'interception de messages radio-phoniques. Dès lors, la nouvelle administration Reagan a pu apporter la preuve que ... le combat pour El Salvador et le combat pour le Nicaragua étaient un seul et même combat. » (P. 75.)

Sur le point de savoir si les envois d'armes ont cessé en 1981, Dickey conclut qu'en 1982 : « En fait, les envois d'armes aux salvadoriens ... n'avaient pas cessé. Ils s'étaient même accrus. » (*Ibid.*, p. 133.)

*I. En 1979, des membres de la garde nationale du Nicaragua se sont enfuis au Honduras, d'où ils ont mené des opérations de harcèlement contre le Nicaragua. Des officiers de l'armée argentine ont commencé à entraîner ces contre-révolutionnaires à la fin de 1980 ou au début de 1981 et ont continué de le faire jusqu'en 1984 (appendice, par. 189-190)*

33. Au moment de la chute du président Somoza, en juillet 1979, un certain nombre d'anciens membres de la garde nationale du Nicaragua se sont enfuis au Honduras, d'où ils ont monté de petits coups de main contre le Nicaragua. A un moment mal défini, mais qui se situerait vers la fin de 1980 ou au début de 1981, des officiers argentins, détachés par le gouvernement militaire qui dirigeait alors l'Argentine, ont commencé à entraîner ces contre-révolutionnaires – les *contras* – au Honduras et en Argentine. Ces officiers argentins n'ont été rappelés qu'au début de 1984, quelques mois après la chute du régime militaire en Argentine. Le premier Etat à intervenir contre le Gouvernement nicaraguayen n'a donc pas été les Etats-Unis mais l'Argentine (apparemment avec l'appui du Gouvernement du Honduras). On ne sait pas avec précision si cette intervention argentine a bénéficié à l'origine d'un appui des Etats-Unis. Ce que l'on sait avec précision, c'est que, lorsque les Etats-Unis eux-mêmes ont commencé à appuyer les *contras* (tout à la fin de 1981 ou au début de 1982), leurs agents ont coopéré avec ceux de l'Argentine et les ont apparemment aidé financièrement. L'entraînement des *contras* semble être resté essentiellement l'affaire des Argentins jusqu'au début de 1984.

*J. En novembre 1981, après que le Nicaragua eut rejeté les demandes réitérées des Etats-Unis pour qu'il mette fin à son appui matériel aux insurgés salvadoriens, les Etats-Unis ont décidé d'exercer des pressions militaires sur le Nicaragua pour le contraindre à faire ce qu'il ne voulait pas faire (appendice, par. 169-170, 173, 110, 121-122, 128-129)*

34. En novembre 1981, huit mois après que les Etats-Unis eurent mis fin à leur aide au Nicaragua, et trois mois après que le Nicaragua s'abstint de répondre positivement aux Etats-Unis, qui lui avaient demandé d'une manière claire et pressante (et au niveau élevé qu'impliquait la mission



doran insurgency in return for the resumption of United States aid and other inducements, the United States decided to exert military pressure upon Nicaragua in order to force it to do what it would not agree to do. The exertion of that pressure was welcomed by the Government of El Salvador,<sup>1</sup> to which the United States by then was rendering large-scale material assistance to fend off rebel attacks and sustain a wounded economy. El Salvador made it clear that it regarded, and continues to regard, United States pressure upon Nicaragua as action in legitimate defence against Nicaraguan aggression and intervention against it.

*K. The Object of United States Support of the Contras Was Claimed by the United States to Be Interdiction of Traffic in Arms to El Salvador, though Clearly that Was not the Purpose of the Contras (Appendix, Paras. 156-173, and the Court's Judgment)*

35. The object of the United States programme was said to be interdiction of the traffic in arms and termination of the other material support rendered by Nicaragua to the Salvadoran rebels. That this was the object of United States policy at that initial stage (at least if interdiction is understood to mean cessation) is supported not only by the thrust of the Enders mission of 1981 but by the fact that, in 1982, the United States offered to cease support of the *contras* if Nicaragua would cease supporting rebellion in El Salvador. Nicaragua refused, and fundamentally prejudiced United States official opinion against it by continuing to deny – in the teeth of the facts – that it was assisting the Salvadoran rebellion. However, the *contras*, whose forces quickly grew to embrace disillusioned Sandinistas and discontent as well as dragooned *campesinos*, clearly had another objective, namely, overthrow of Sandinista authority.

*L. By October 1983, in Apparent Response to United States Pressures, Nicaragua Proposed Four Treaties which Were Interpreted as an Offer to Cease Supporting Rebellion in El Salvador if the United States Would Cease Support of the Contras and of the Government of El Salvador (Appendix, Paras. 174-178)*

36. By October 1983, in apparent response to United States pressures, Nicaragua came forward with four draft treaties which were widely interpreted as an offer to cease support of rebellion in El Salvador in return not only for United States termination of support for the *contras* but support for the Government of El Salvador as well. The United States refused.

confiée à M. Enders) de cesser d'apporter son appui matériel aux insurgés salvadoriens en échange de la reprise de l'aide des Etats-Unis et d'autres mesures d'encouragement, les Etats-Unis ont décidé d'exercer des pressions militaires sur le Nicaragua pour le contraindre à faire ce qu'il ne voulait pas. Ces pressions furent bien accueillies par le Gouvernement d'El Salvador, auquel les Etats-Unis apportaient alors une assistance matérielle importante, occupé qu'il était à repousser les attaques des rebelles et à soutenir une économie défailante. El Salvador fit savoir clairement qu'il considérait que les pressions exercées par les Etats-Unis sur le Nicaragua constituaient des mesures prises dans le cadre de la légitime défense contre l'agression et l'intervention dont il était victime de la part du Nicaragua, et il maintient ce point de vue.

*K. Les Etats-Unis ont affirmé que leur appui aux contras avait pour but d'interdire le trafic d'armes à destination d'El Salvador, bien que tel ne fût manifestement pas l'objectif des contras (appendice, par. 156-173, et arrêt de la Cour)*

35. Les Etats-Unis ont dit que leur programme avait pour but d'interdire le trafic d'armes et de mettre fin aux autres formes d'appui matériel apporté par le Nicaragua aux rebelles salvadoriens. Tel était bien le but de la politique des Etats-Unis dans les premiers temps (du moins si « interdire » doit signifier « faire cesser »), ainsi qu'il ressort non seulement de la mission même dont M. Enders s'est chargé en 1981 mais aussi du fait qu'en 1982 les Etats-Unis ont offert de cesser d'apporter leur appui aux *contras* si le Nicaragua cessait d'apporter le sien à la rébellion au Salvador. Le Nicaragua a refusé et, en continuant à nier en dépit des faits qu'il aidait les rebelles salvadoriens, il s'est complètement aliéné la sympathie des autorités des Etats-Unis. Mais les *contras*, aux côtés desquels se rangèrent bientôt des sandinistes déçus et mécontents ainsi que des *campesinos* opprimés, avaient évidemment un autre objectif, le renversement du régime sandiniste.

*L. En octobre 1983, à la suite apparemment des pressions des Etats-Unis, le Nicaragua a proposé quatre traités, ce qui a été interprété comme une offre de sa part de mettre fin à l'appui à la rébellion au Salvador si les Etats-Unis cessaient d'appuyer les contras et le Gouvernement d'El Salvador (appendice, par. 174-178)*

36. En octobre 1983, sous l'effet apparemment des pressions des Etats-Unis, le Nicaragua a présenté quatre projets de traités, ce qui a été généralement interprété comme une offre de sa part de mettre fin à l'appui à la rébellion au Salvador si les Etats-Unis cessaient d'aider non seulement les *contras* mais aussi le Gouvernement d'El Salvador. Les Etats-Unis refusèrent.

*M. In 1983, the United States Called upon Nicaragua to Cut Back its Arms Build-up, to Sever its Ties with the USSR and Cuba, and to Carry out its Pledges to the OAS and its Members for a Democratic Society (Appendix, Paras. 194-198)*

37. Immediately upon taking power, and well before there was any military threat to Nicaragua, the Sandinistas began a military build-up unprecedented in Central America. Very large numbers of military advisers from Cuba, and much lesser but not insubstantial numbers from the USSR and other States of Eastern Europe, as well as Libya and the PLO, quickly established themselves in Nicaragua, and Cuban and other foreign Communist functionaries were placed in influential positions in Nicaraguan Government ministries. The substantial elements of Nicaraguan society which had opposed the Somoza régime and joined in initial support of the Junta of the Government of National Reconstruction were forced out, and elections, which the Sandinistas characterized as a “bourgeois . . . nuisance”, were postponed until late 1984. By 1983, the United States no longer only demanded cessation of Nicaraguan support of subversion of its neighbours and for Nicaragua to “look inwards”. It called as well upon Nicaragua to cut back its arms build-up, to sever its ties to Cuba and the USSR, and to carry out its pledges to the OAS and its Members to establish a pluralistic and democratic society in which the government would be freely elected by the whole of the voting population, including the opposition forces represented by the *contras* and their political allies (who grew to include some of the leading democratic figures of Nicaragua).

*N. By the Beginning of 1984, the United States Undertook Direct if Covert Military Action against Nicaragua, Assaulting Oil Facilities and Mining Nicaraguan Ports (Appendix, Para. 199, and the Court's Judgment)*

38. By the beginning of 1984, in order to increase pressure upon Nicaragua, the United States launched direct if covert military action against Nicaragua. Latin American commandos in the service of the CIA carried out assaults on Nicaraguan oil storage tanks and pipelines, and port facilities, and United States agents mined Nicaraguan ports and waters. While mining and other direct armed actions of the United States against Nicaragua ceased by the time of the Court's indication of provisional measures in May 1984, United States support of the *contras* has been maintained, though subjected since mid-1984 to Congressionally-imposed interruption and limitation. Military training of *contra* forces by United States advisers apparently has ceased, and aid has been limited to so-called “humanitarian” (non-lethal) forms.

*M. En 1983, les Etats-Unis ont demandé au Nicaragua de réduire son arsenal militaire, de rompre ses liens avec l'Union soviétique et Cuba et d'honorer l'engagement qu'il avait pris envers l'OEA et ses membres d'instaurer une société démocratique (appendice, par. 194-198)*

37. Immédiatement après leur prise du pouvoir, et bien avant qu'une quelconque menace militaire ne pèse sur le Nicaragua, les sandinistes se mirent à constituer un arsenal militaire sans précédent en Amérique centrale. Un très grand nombre de conseillers militaires de Cuba, et un nombre moins important mais appréciable de conseillers militaires de l'Union soviétique et d'autres Etats d'Europe orientale, ainsi que de la Libye et de l'Organisation de libération de la Palestine, s'établirent bientôt au Nicaragua ; des fonctionnaires de Cuba et d'autres pays communistes furent placés à des postes clés dans les ministères nicaraguayens. Les nombreux éléments de la société nicaraguayenne qui s'étaient opposés au régime Somoza et avaient appuyé à ses débuts la junte du gouvernement de reconstruction nationale furent écartés, et les élections que les sandinistes qualifiaient de « désagrément bourgeois » furent reportées jusqu'à la fin de 1984. A partir de 1983, les Etats-Unis ne demandèrent plus seulement au Nicaragua de cesser d'appuyer la subversion chez ses voisins et de s'occuper de ses propres problèmes ; ils lui demandèrent également de réduire son arsenal militaire, de rompre ses liens avec Cuba et l'Union soviétique, et d'honorer l'engagement qu'il avait pris envers l'OEA et ses membres d'instaurer une société pluraliste et démocratique dans laquelle le gouvernement serait librement élu au suffrage universel, lequel devait s'étendre aux forces d'opposition représentées par les *contras* et leurs alliés politiques (dont certaines personnalités démocrates du Nicaragua étaient venues grossir les rangs).

*N. Au début de 1984, les Etats-Unis ont entrepris une action militaire directe quoique secrète contre le Nicaragua, en attaquant ses installations pétrolières et en minant ses ports (appendice, par. 199, et arrêt de la Cour)*

38. Au début de 1984, afin d'intensifier leurs pressions sur le Nicaragua, les Etats-Unis ont entrepris une action militaire directe quoique secrète contre le Nicaragua. Des commandos d'Amérique latine au service de la CIA lancèrent des attaques contre des réservoirs de pétrole et des oléoducs ainsi que contre des installations portuaires au Nicaragua, et des agents des Etats-Unis posèrent des mines dans les ports et dans les eaux territoriales du Nicaragua. Le mouillage de mines et les autres actions militaires directes des Etats-Unis contre le Nicaragua cessèrent à l'époque où la Cour rendit son ordonnance en indication de mesures conservatoires, en mai 1984, mais l'appui des Etats-Unis aux *contras* a été maintenu, avec cependant des interruptions et des limitations imposées par le Congrès depuis le milieu de 1984. L'entraînement militaire des forces *contras* par des conseillers des Etats-Unis semble avoir cessé, et l'aide a été limitée aux formes dites « humanitaires » (non meurtrières).

*O. Particularly Since January 1985, the United States Has Spoken in Terms which Can Be Interpreted as Requiring Comprehensive Change in the Policies of, or, Alternatively, Overthrow of, the Nicaraguan Government as a Condition of Cessation of its Support of the Contras (Appendix, Paras. 200-205)*

39. Particularly since January 1985, when it withdrew from participation in the case before the Court, the United States has spoken in terms which can be interpreted as requiring substantial change in the policies and composition of, or, alternatively, overthrow of, the Nicaraguan Government as a condition of its cessation of support for the *contras*. The view of the United States appears to be that, if Sandinista authority is not diluted by processes leading to a sharing of power with the opposition, the Nicaraguan Government cannot be trusted to carry out any assurances it might give to stop subverting its neighbours. The United States has pressed for negotiations between the Nicaraguan Government and the *contras*, which the Nicaraguan Government has refused.

*P. There Is Evidence of the Commission of Atrocities by the Contras, by Nicaraguan Government Forces, and by Salvadoran Insurgents, and of Advocacy by the CIA of Actions Contrary to the Law of War (Appendix, Paras. 206-224)*

40. There is evidence of the commission of atrocities in Nicaragua by the *contras* and, to some extent, by Nicaraguan Government forces and agents. The CIA prepared and caused publication of a manual which advocates actions by the *contras* in violation of the law of war. In El Salvador, atrocities have been committed by the insurgents supported by Nicaragua and by right-wing death squads.

*Q. The Contadora Process Designed to Re-establish Peace in Central America Embraces the Democratic Performance Internally of the Five Central American Governments (Appendix, Paras. 225-227)*

41. The Latin American States of the Contadora Group have made, since January 1983, a sustained and intricate effort to re-establish peaceful and co-operative relations among Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica and Guatemala. This effort is concerned not solely with issues of support of irregulars, arms trafficking, military manoeuvres, foreign bases, foreign military advisers, the levels of armed forces, and external economic pressures. It is also concerned with the democratic performance internally of the five Central American Governments. The Contadora process, in which Nicaragua participates, assumes that certain political processes of the Central American States in dispute are matters of international concern, and the Contadora proposals reflect that concern.

*O. Depuis janvier 1985 en particulier, les déclarations des Etats-Unis peuvent être interprétées comme subordonnant la cessation de leur appui aux contras à une modification radicale de la politique du Gouvernement nicaraguayen ou, à défaut, au renversement du Gouvernement nicaraguayen (appendice, par. 200-205)*

39. Depuis janvier 1985 en particulier, lorsqu'ils ont cessé de participer à l'instance introduite devant la Cour, les Etats-Unis ont fait des déclarations qui peuvent être interprétées comme subordonnant la cessation de leur appui aux *contras* à une modification radicale de la politique et de la composition du Gouvernement nicaraguayen ou, à défaut, au renversement de ce gouvernement. Les Etats-Unis semblent considérer que, si le régime sandiniste n'est pas tempéré de manière à déboucher sur un partage du pouvoir avec l'opposition, il n'est pas possible de se fier au Gouvernement nicaraguayen quand il promet de cesser d'entretenir la subversion chez ses voisins. Les Etats-Unis ont insisté pour que le Gouvernement nicaraguayen négocie avec les *contras* mais le Gouvernement nicaraguayen a refusé.

*P. Il est prouvé que les contras, les forces gouvernementales nicaraguayennes et les insurgés salvadoriens ont commis des atrocités et que la CIA a prôné des actes contraires au droit de la guerre (appendice, par. 206-224)*

40. Il est prouvé que les *contras* et, dans une certaine mesure, les forces gouvernementales et les agents gouvernementaux du Nicaragua ont commis des atrocités. La CIA a préparé et fait publier un manuel qui incite les *contras* à commettre des actes contraires au droit de la guerre. Au Salvador, des atrocités ont été commises par les insurgés avec l'appui du Nicaragua et des escadrons de la mort d'extrême droite.

*Q. Les consultations de Contadora destinées à rétablir la paix en Amérique centrale s'étendent à la démocratisation des régimes des cinq pays d'Amérique centrale (appendice, par. 225-227)*

41. Depuis janvier 1983, les Etats d'Amérique latine appartenant au groupe de Contadora s'efforcent avec persévérance et par tous les moyens de rétablir des relations de paix et de coopération entre le Nicaragua, El Salvador, le Honduras, le Costa Rica et le Guatemala. Leur initiative ne porte pas seulement sur les problèmes que posent l'appui aux forces irrégulières, le trafic d'armes, les manœuvres militaires, les bases étrangères, les conseillers militaires étrangers, les effectifs militaires et les pressions économiques extérieures. Elle porte aussi sur la démocratisation des régimes des cinq pays d'Amérique centrale. Les initiateurs des consultations de Contadora, auxquelles le Nicaragua participe, sont partis de l'idée que dans les Etats d'Amérique centrale en litige certains processus politiques sont une source de préoccupations internationales. Ce sont ces préoccupations que traduisent les propositions de Contadora.

## IV. THE LAW

### A. Introduction

42. This case admits of more than one appreciation of the law on many points, as the Court's Judgment, and the several opinions of judges including this dissenting opinion, demonstrate. I shall initially treat certain preliminary and procedural questions, namely, admissibility and justiciability ; outstanding questions of jurisdiction as they arise under the multilateral treaty (Vandenberg) reservation to the United States acceptance of the Optional Clause and under the bilateral Treaty of Friendship, Commerce and Navigation ; questions pertaining to the absence of a party to a case and of a State seeking to intervene ; and last, matters of evidence. Then I shall turn to the multiple legal questions of the merits, above all, whether Nicaraguan material support of the overthrow of the Government of El Salvador is tantamount to an armed attack upon El Salvador against which the United States has justifiably joined El Salvador in reacting in collective self-defence.

### B. Questions of Admissibility and of Justiciability

#### 1. Political questions

43. In its Judgment of 26 November 1984, the Court declined to accede to arguments advanced by the United States purporting to demonstrate that the instant case is inadmissible (*I.C.J. Reports 1984*, pp. 429-441). In my dissent to the Court's Judgment, I stated :

“While I do not agree with all of the Court's holdings on admissibility, at the present stage I do not find the contentions of the United States concerning the inadmissibility of the case to be convincing. Accordingly, I have joined the Court in voting that the Application is admissible . . . without prejudice to any questions of admissibility which may arise at the stage of the merits of the case.” (*Ibid.*, p. 562.)

44. That stage having been reached, it is right that I amplify my views. I may summarize them by saying that I remain largely unconvinced about the merit of United States contentions on admissibility. However, in view of the facts of the case as they have been developed during the argument of the merits, I have concluded that the better view is that one, critical element of the case is not justiciable.

45. I cannot subscribe to the contention – which the United States does not advance – that the use by a State of force in self-defence, or alleged self-defence, is a “political” and hence non-justiciable question. That

## IV. LE DROIT

*A. Introduction*

42. Comme il ressort de l'arrêt de la Cour et des différentes opinions de ses membres, y compris de la présente opinion dissidente, le droit se prête à plus d'une interprétation dans l'affaire à l'examen, et cela sur bien des points. Je commencerai par les questions préliminaires et les questions de procédure suivantes : recevabilité et justiciabilité, problèmes non résolus de compétence résultant de la réserve relative aux traités multilatéraux (réserve Vandenberg) figurant dans la déclaration d'acceptation faite par les Etats-Unis d'Amérique conformément à la clause facultative ou résultant du traité bilatéral d'amitié, de commerce et de navigation, et problèmes liés à la non-comparution d'une partie et à la demande d'intervention d'un Etat. J'examinerai ensuite les multiples questions juridiques relatives au fond et surtout la question de savoir si l'aide matérielle apportée par le Nicaragua pour renverser le Gouvernement d'El Salvador équivaut à une agression armée contre El Salvador, agression à laquelle il a été riposté au titre de la légitime défense collective, après que les Etats-Unis se furent légitimement joints au Salvador.

*B. Questions de recevabilité et de justiciabilité**1. Questions politiques*

43. Dans son arrêt du 26 novembre 1984, la Cour a refusé de faire droit aux arguments présentés par les Etats-Unis en vue de démontrer que la présente espèce n'était pas recevable (*C.I.J. Recueil 1984*, p. 429-441). Dans mon opinion dissidente jointe à l'arrêt de la Cour, j'ai écrit :

« Or, bien que n'acceptant pas toutes les conclusions de la Cour sur ce sujet [la recevabilité], je n'estime pas convaincants au stade actuel les arguments des Etats-Unis sur l'irrecevabilité de l'instance. C'est pourquoi je me suis joint à la Cour en votant en faveur de la recevabilité de la requête ... [cette conclusion] ne préjuge pas néanmoins ma position sur les questions de recevabilité qui pourront se poser lors de la procédure sur le fond. » (*Ibid.*, p. 562.)

44. Arrivé à ce stade de la procédure, je me vois fondé à développer mon point de vue. Je dirai, en résumé, que je demeure fort peu convaincu de la valeur des thèses des Etats-Unis sur la recevabilité. Cependant, compte tenu des faits de l'espèce, tels qu'ils ont évolué au cours de la procédure sur le fond, je suis parvenu à la conclusion qu'il vaut mieux dire qu'il y a un élément essentiel de l'affaire qui n'est pas justiciable.

45. Je ne peux pas accepter l'argument – que les Etats-Unis n'invoquent d'ailleurs pas – selon lequel l'emploi de la force par un pays qui se trouve ou prétend se trouver en état de légitime défense est une question



contention is unpersuasive, both in customary international law and under the law of the United Nations Charter.

46. Article 51 of the Charter prescribes that: "Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations . . ." But that provision cannot reasonably be interpreted to mean that only the State exercising a claimed right of self-defence is the judge of the legality of its actions. The Charter expressly authorizes the Security Council to "determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression . . .". Clearly the Security Council is entitled to adjudge the legality of a State's resort to self-defence and to decide whether such recourse is legitimate or, on the contrary, an act of aggression. The United States fully recognizes that, and indeed does not argue that the use of force by States in self-defence is a political act unsubjected to legal appraisal by others. It rather argues that the collective responsibility for making such judgments is accorded primarily to the Security Council, and secondarily and less definitively to the General Assembly and regional organizations acting in accordance with the Security Council's authorization, but is not an authority entrusted to the Court.

47. Nevertheless, it has been and still is argued by distinguished international lawyers that the use of force in self-defence is a political question which no court, including the International Court of Justice, should adjudge. Analogies have been drawn to exercise of judicial discretion by national courts which decline to pass upon certain questions – such as the legality of the State's use of its armed forces internationally – on the ground that they are political questions entrusted to other branches of government, and it is urged that the International Court of Justice is bound to exercise, or should exercise, a like discretion.

48. Thus two distinct questions are raised by these contentions. One is whether a State's use of force in self-defence, or alleged self-defence, is, as a political question, inherently non-justiciable. The other is whether, if a State's use of force in self-defence is subject to legal judgment, the capacity to make that judgment has been entrusted to the Security Council and withheld from the Court.

49. The theoretical foundations of the first contention were subjected to searching scrutiny in the work by Hersch Lauterpacht which has never been surpassed in its fundamental field: *The Function of Law in the International Community* (1933). Lauterpacht recognized that:

"It is of the essence of the legal conception of self-defence that recourse to it must, in the first instance, be a matter for the judgement

« politique » qui n'est par conséquent pas justiciable. Cette thèse n'est pas convaincante au regard du droit international coutumier comme du droit de la Charte des Nations Unies.

46. Aux termes de l'article 51 de la Charte : « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée. » Or cette disposition ne peut raisonnablement s'interpréter comme signifiant que seul l'Etat qui exerce le droit de légitime défense qu'il invoque est juge de la légitimité de ses actions. La Charte autorise expressément le Conseil de sécurité à constater « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression... » Il est donc clair que le Conseil de sécurité est habilité à se prononcer sur la légitimité du recours par un Etat à la légitime défense et à décider si ce recours est légitime ou s'il constitue au contraire un acte d'agression. Les Etats-Unis le reconnaissent bien. D'ailleurs ils ne prétendent pas que l'emploi de la force par des Etats au titre de la légitime défense constitue un acte politique qui ne dépend pas de la manière dont les autres Etats voient la situation en droit. Ce que les Etats-Unis soutiennent, c'est que cette appréciation de la situation incombe collectivement au Conseil de sécurité, en premier lieu, et, en second lieu mais d'une manière moins nette, à l'Assemblée générale et aux organismes régionaux agissant sous l'autorité du Conseil de sécurité, mais que la Cour n'a pas reçu un tel pouvoir d'appréciation.

47. Néanmoins, d'éminents juristes internationaux ont soutenu et continuent de soutenir que l'emploi de la force en état de légitime défense est une question politique sur laquelle aucun tribunal, y compris la Cour internationale de Justice, ne devrait statuer. Des analogies ont été établies avec la retenue dont font preuve les juridictions nationales qui refusent de se prononcer sur certaines questions – telles que la légalité de l'emploi par l'Etat de ses forces armées à l'échelon international – au motif qu'il s'agit là de questions politiques confiées à d'autres autorités et il a été affirmé que la Cour internationale de Justice devait ou devrait faire preuve d'une retenue semblable.

48. Ce raisonnement soulève deux questions : l'emploi de la force par un Etat qui se trouve ou prétend se trouver en état de légitime défense est-il une question politique qui, par essence, n'est pas justiciable ? Si l'emploi de la force par un Etat au titre de la légitime défense dépend d'une évaluation de la situation en droit, la responsabilité de cette évaluation a-t-elle été confiée au Conseil de sécurité et refusée à la Cour ?

49. Les bases théoriques de la thèse qui répond par la négative à la première question ont fait l'objet de recherches approfondies dans un ouvrage de Hersch Lauterpacht qui n'a jamais été surpassé et qui a trait à un sujet fondamental : *The Function of Law in the International Community*, 1933. Selon cet auteur :

« La notion juridique de légitime défense exige, par nature, que le choix d'y recourir relève d'abord de l'appréciation de l'Etat concerné.

of the State concerned. For if recourse to it were conditioned by a previous authorization of a law-administering agency, then it would no longer be self-defence ; it would be execution of a legal decision.” (*Op. cit.*, p. 179.)

However, Lauterpacht pointed out, the doctrine that the legitimacy of the exercise of the right of self-defence :

“is incapable of judicial determination . . . cannot be admitted as juridically sound. If the conception of self-defence is a legal conception . . . then any action undertaken under it must be capable of legal appreciation . . . The right of self-defence is a general principle of law, and as such it is necessarily recognized to its full extent in international law. But it is not a right fundamentally different from the corresponding right possessed by individuals under municipal law. In both cases it is an absolute right, inasmuch as no law can disregard it ; in both cases it is a relative right, inasmuch as it is recognized and regulated by law. It is recognized to the extent – but no more – that recourse to it is not in itself illegal. It is regulated to the extent that it is the business of the Courts to determine whether, how far, and for how long, there was a necessity to have recourse to it. There is not the slightest relation between the content of the right to self-defence and the claim that it is above the law and not amenable to evaluation by law. Such a claim is self-contradictory, inasmuch as it purports to be based on legal right, and as, at the same time, it dissociates itself from regulation and evaluation by the law. Like any other dispute involving important issues, so also the question of the right of recourse to war in self-defence is in itself capable of judicial decision, and it is only the determination of States not to have questions of this nature decided by a foreign tribunal which may make it non-justiciable.” (*Ibid.*, pp. 179-180.)

50. At the Nuremberg Trials in which Lauterpacht played such a seminal role – both in the conception and composition of the Tribunal’s material jurisdiction and in the arguments advanced before it by the distinguished counsel of the United Kingdom – Lauterpacht, while suffering the marshalling of the evidence of organized bestialities of unspeakable horror, nevertheless had the privilege of seeing an historic court place its jural imprimatur on the analysis which he had so cogently made :

“It was further argued that Germany alone could decide, in accordance with the reservations made by many of the Signatory Powers at the time of the conclusion of the Briand-Kellogg Pact, whether preventive action was a necessity, and that in making her decision her judgment was conclusive. But whether action taken under the claim of

En effet, si le recours à la légitime défense était subordonné à une autorisation préalable d'un organe judiciaire, il ne s'agirait plus d'une légitime défense de soi-même ; il s'agirait de l'exécution d'une décision judiciaire. » (*Op. cit.*, p. 179.)

Cependant, observe Lauterpacht, la doctrine selon laquelle la légitimité de l'exercice du droit de légitime défense

« n'est pas susceptible d'être appréciée judiciairement ... ne peut être admise comme étant juridiquement exacte. Si la notion de légitime défense est une notion juridique ... tout acte accompli en vertu de la légitime défense doit être alors susceptible d'évaluation en droit... Le droit de légitime défense est un principe juridique général et, en tant que tel, il est nécessairement reconnu dans toute sa portée en droit international. Mais ce n'est pas un droit fondamentalement différent du droit correspondant dont jouissent les particuliers en droit interne. Dans les deux cas il s'agit d'un droit absolu, dans la mesure où aucun système juridique ne peut l'ignorer ; dans les deux cas il s'agit aussi d'un droit relatif, dans la mesure où il est reconnu et réglementé par le droit. Il est reconnu dans la mesure – et dans la seule mesure – où le fait d'y recourir n'est pas en soi illégal. Il est réglementé dans la mesure où il incombe aux tribunaux de décider s'il est nécessaire d'y recourir, et jusqu'à quel point et pendant combien de temps. Il n'y a pas le moindre rapport entre le contenu du droit de légitime défense et la thèse selon laquelle il est au-dessus de la loi et n'est pas susceptible d'une appréciation en droit. Une telle thèse est contradictoire puisqu'elle prétend être fondée sur un droit mais qu'elle écarte toute réglementation juridique et toute appréciation en droit. Comme tout litige qui soulève d'importants problèmes, la question du droit de recourir à la guerre au titre de la légitime défense est susceptible de faire l'objet d'une décision de justice, et ce n'est que si les États décident que les questions de cette nature ne seront pas tranchées par un tribunal étranger que ces questions peuvent ne pas être justiciables. » (*Ibid.*, p. 179-180.)

50. Au procès de Nuremberg, où la contribution de Lauterpacht a été si grande – tant en ce qui concerne la conception et la composition de la juridiction matérielle du tribunal qu'en ce qui concerne les arguments avancés devant cette juridiction par le conseil du Royaume-Uni – Lauterpacht, après avoir eu à subir le défilé des témoignages d'actes de barbarie organisée d'une indicible horreur, a néanmoins eu le privilège de voir un tribunal historique marquer de son sceau le raisonnement si convaincant qu'il avait tenu :

« On a prétendu au surplus que, dans ce cas, et, conformément aux réserves formulées par diverses puissances signataires, lors de la conclusion du Pacte Briand-Kellogg, il appartenait à l'Allemagne de juger en dernier ressort de la nécessité d'une action préventive. Mais si le droit international doit jamais devenir une réalité, la question de

self-defence was in fact aggressive or defensive must ultimately be subject to investigation and adjudication if international law is ever to be enforced.” (*Judgment of the International Military Tribunal for the Trial of German Major War Criminals*, Nuremberg, 1946, His Majesty’s Stationery Office, Cmd. 6964, p. 30.)

2. *The Court’s capacity to pass upon continuing uses of force*

51. As to the second contention, namely, that judgment of the legality of a State’s resort to self-defence is essentially entrusted to the Security Council and exceptionally withheld from the Court, it is both theoretically tenable and politically plausible. There is no inherent reason why States could not have reconstructed a contemporary international organization, of which the Court is a principal organ, so as to have placed that judgmental authority only in the hands of the Security Council, or of it and other political organs such as the General Assembly and regional organizations acting under the authority of the Security Council. The question which a judge of the Court must decide is whether the authors of the Charter of the United Nations and the Statute of the Court did so.

52. At the stage of the case dealing with jurisdiction and admissibility, the United States advanced an acute analysis in support of the position that, by the terms and intent of the Charter, the design was to leave the judgment of aggression entirely to the Security Council. The United States pointed out that the essence of Nicaragua’s Application to the Court is the assertion that there is currently taking place an unlawful use of force by the United States against Nicaragua’s territorial integrity and political independence. Nicaragua itself unsuccessfully had sought to obtain in the Security Council days before its resort to the Court a determination that these alleged actions of the United States constituted aggression against it. (Nicaragua’s communication to the Security Council of 29 March 1984 called upon it to consider “the escalation of acts of aggression currently being perpetrated against” Nicaragua (S/16449). The acts complained of in the Security Council by Nicaragua – which it denominated “further acts of aggression” (S/PV.2525, pp. 6, 16, 18, 23, 63, 68-70, and S/PV.2529, pp. 95-96) – were the very acts of which Nicaragua’s Application in the case before the Court complains. That Application itself acknowledges that Nicaragua has called the attention of the Security Council and the General Assembly “to these activities of the United States, in their character as threats to or breaches of the peace, and acts of aggression” (para. 12).) The United States observed that the fact that the Security Council had not granted relief to Nicaragua in the terms in which Nicaragua sought it was of no matter ; the Court has neither the competence to reverse decisions of the Security Council nor the power to engage in functions expressly allocated to the Council.

53. The United States maintained that a complaint of “an ongoing use of unlawful armed force, was never intended by the drafters of the Charter

savoir si une action entreprise sous le prétexte de la légitime défense était de caractère agressif ou bien défensif, devra faire l'objet d'une enquête appropriée et d'un arbitrage. » (*Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international, Nuremberg, 14 novembre 1945-1<sup>er</sup> octobre 1946*, jugement, p. 219.)

## 2. Pouvoir de la Cour de se prononcer sur les emplois en cours de la force

51. Quant à la seconde thèse, suivant laquelle l'appréciation de la légitimité du recours par un Etat à la légitime défense est une question confiée principalement au Conseil de sécurité, et qui est exceptionnellement refusée à Cour, elle est théoriquement défendable et politiquement plausible. Rien n'empêchait en principe les Etats, lorsqu'ils ont créé la nouvelle organisation internationale dont la Cour est un organe principal, de ne confier ce pouvoir d'appréciation qu'au Conseil de sécurité ou à ce dernier et à d'autres organes politiques, tels que l'Assemblée générale et les organismes régionaux agissant sous l'autorité du Conseil de sécurité. Est-ce bien cela qu'ont fait les auteurs de la Charte des Nations Unies et du Statut de la Cour ? Voilà à quoi doit répondre un membre de la Cour.

52. Au cours de la phase de l'instance relative à la compétence et à la recevabilité, les Etats-Unis ont présenté une analyse pénétrante à l'appui de leur thèse suivant laquelle, à en croire l'esprit et la lettre de la Charte, les auteurs de cet instrument entendaient laisser entièrement au Conseil de sécurité le soin de se prononcer sur l'existence d'une agression. Les Etats-Unis ont fait observer que la requête adressée à la Cour par le Nicaragua reposait sur l'assertion selon laquelle l'intégrité territoriale et l'indépendance politique du Nicaragua étaient alors l'objet d'un emploi illicite de la force par les Etats-Unis. Le Nicaragua lui-même, bien avant de recourir à la Cour, a cherché en vain à obtenir du Conseil de sécurité qu'il déclare que les activités des Etats-Unis qu'il alléguait constituaient une agression contre le Nicaragua. (Dans la communication que le Nicaragua a adressée au Conseil de sécurité le 29 mars 1984, celui-ci était prié d'examiner « la recrudescence des agressions dont est actuellement victime » le Nicaragua (S/16449). Les actes dont le Nicaragua se plaignait au Conseil de sécurité et que ce pays qualifiait de nouveaux actes d'agression (S/PV.2525, p. 6, 16, 18, 23, 63, 68-70, et S/PV.2529, p. 95-96) étaient les actes mêmes dont le Nicaragua s'est plaint dans sa requête introductive d'instance devant la Cour. Dans la requête elle-même, il est dit que le Nicaragua a appelé l'attention du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies « sur ces agissements des Etats-Unis, sur leur caractère de menace ou d'atteinte à la paix et d'actes d'agression » (par. 12).) Les Etats-Unis ont relevé que le fait que le Conseil de sécurité n'avait pas fait droit aux demandes du Nicaragua était sans importance ; la Cour n'était ni compétente pour renverser les décisions du Conseil de sécurité ni habilitée à exercer des fonctions expressément confiées au Conseil de sécurité.

53. Les Etats-Unis ont soutenu « qu'il n'a jamais été dans les intentions des rédacteurs de la Charte des Nations Unies de faire jouer l'article 36,

of the United Nations to be encompassed by Article 36 (2) of the Statute of the Court". (Hearing of 16 October 1984, morning). It argued that, while Article 24 of the Charter confers only "primary" responsibility for the maintenance of international peace and security on the Security Council, complementary responsibilities were conferred on the General Assembly and regional organizations – but not upon the Court. The Court has an express, clearly defined role under Chapter VI of the Charter with respect to the pacific settlement of international disputes. But when the case rather involves "action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression" under Chapter VII of the Charter, not a word of the Charter or the Statute suggests a role for the Court. On the contrary, as the records of the San Francisco Conference declare, it was decided "to leave to the Council the entire decision, and also the entire responsibility for that decision, as to what constitutes a threat to the peace, a breach of the peace, or an act of aggression" (*United Nations Conference on International Organization*, Vol. 11, p. 17). It was the understanding of the United States in ratifying the Charter and Statute that the Statute does not "permit the Court to interfere with the functions of the Security Council or the General Assembly". (*Report of the Committee on Foreign Relations, "The Charter of the United Nations"*, 79th Congress, 1st Session, 1945, p. 14.)

54. The United States recognized that Article 12, paragraph 1, of the Charter provides that, while the Security Council is exercising the functions assigned to it in respect of a particular dispute, the General Assembly shall not make any recommendation upon it, whereas the Court is not subject to any such express debarment; but it argued that that is because :

"the framers of the Charter intended that, among the organs of the United Nations, only the General Assembly would have a role supplementary to that of the Security Council in the maintenance of international peace and security. It simply was never considered at the San Francisco Conference that the Court would, or should, have the competence to engage in such matters." (Hearing of 16 October 1984, afternoon.)

55. As to earlier cases involving the use of armed force in which there had been resort to the Court, such as the *Corfu Channel* and *Aerial Incident* cases, the United States pointed out that, in all those cases, the action complained of had already taken place.

"In each case, the Court was called upon to adjudicate the rights and duties of the Parties with respect to a matter that was fully in the past, that was not ongoing, that was not merely one element of a continuing stream of actions." (*Ibid.*)

56. Despite the force of these arguments and of passages in the records of the San Francisco Conference in support of them on which the United

paragraphe 2, du Statut de la Cour ... [à propos d'une] utilisation illicite de la force armée, se déroulant en ce moment même... » (audience du 16 octobre 1984, matin). Ils ont soutenu que l'article 24 de la Charte ne confère certes au Conseil de sécurité que la responsabilité « principale » du maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais que c'est à l'Assemblée générale et à des organismes régionaux, et non à la Cour, que des responsabilités complémentaires ont été conférées. La Cour doit jouer un rôle qui est expressément et clairement défini au chapitre VI de la Charte en matière de règlement pacifique des différends internationaux. Mais, s'agissant d'une affaire ayant trait davantage à une « action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression » au sens du chapitre VII de la Charte, rien dans celle-ci ou dans le Statut ne laisse entendre que la Cour ait un rôle à jouer. Au contraire, comme il ressort des actes de la conférence de San Francisco, il a été décidé « de laisser au Conseil l'entière appréciation de ce qui constitue une menace à la paix, une atteinte à la paix, ou un acte d'agression » (*Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale*, vol. 11, p. 33). Pour les Etats-Unis, il était clair, lorsqu'ils ont ratifié la Charte et le Statut, que ce dernier « n'autoriserait pas la Cour à empiéter sur les fonctions du Conseil de sécurité ou sur celles de l'Assemblée générale » (rapport de la commission des affaires étrangères intitulé *The Charter of the United Nations*, 79<sup>e</sup> Congrès, première session, 1945, p. 14).

54. Les Etats-Unis ont bien admis que l'article 12, paragraphe 1, de la Charte dispose que tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend particulier, les fonctions qui lui sont attribuées, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend, tandis que la Cour n'est pas soumise à une interdiction expresse de ce genre ; mais ils ont soutenu que c'était parce que :

« les rédacteurs de la Charte entendaient que, parmi les organes des Nations Unies, seule l'Assemblée générale eût un rôle complémentaire de celui du Conseil de sécurité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales. On n'a tout simplement jamais envisagé à la conférence de San Francisco que la Cour aurait, ou devrait avoir, compétence pour se charger de telles questions. » (Audience du 16 octobre 1984, après-midi.)

55. Pour ce qui est des précédentes affaires mettant en cause l'emploi de la force armée dont la Cour a été saisie, comme celles du *Détroit de Corfou* et des incidents aériens, les Etats-Unis ont souligné que, dans tous les cas, l'action incriminée avait déjà eu lieu :

« Dans chaque affaire, la Cour était priée de statuer sur les droits et devoirs des parties à propos d'une action entièrement passée, qui n'était plus en cours, et qui n'était pas seulement un des maillons de toute une chaîne d'actions. » (*Ibid.*)

56. Malgré la force de ces arguments et l'appui qu'ils trouvent dans les passages du compte rendu de la conférence de San Francisco cités par les



States relies, I find myself unable to agree that it was the design of the drafters of the Charter and the Statute to exclude the Court from adjudicating disputes falling within the scope of Chapter VII of the United Nations Charter, and unable to agree that the practice of States in interpreting the Charter and the Statute confirms such a design.

57. It may well be, as counsel of the United States argued, that, "It was simply never considered at the San Francisco Conference that the Court would, or should, have the competence to engage in such matters". It may well be that, had that question been squarely and searchingly engaged, there would have been a decision to exclude from the competence of the Court the authority to give judgment on matters which were before the Security Council under Chapter VII, or which involved the continuing use of armed force in international relations. Certainly the argument is plausible that no Power enjoying the veto right in the Security Council contemplated that, whereas the exercise of that right could block adoption of any charge of aggression against it in the Security Council, it held itself open to a judgment of the Court branding it as the aggressor in the very same case and on the very same facts in respect of which it had so exercised its Security Council veto.

58. But while that argument is perfectly plausible, it is, in my view, insufficient. It is insufficient because nowhere in the text of the Statute of the Court is there any indication that disputes involving the continuing use of armed force are excluded from its jurisdiction. On the contrary, Article 36 of the Statute is cast in comprehensive terms. Article 36, paragraph 1, provides that the jurisdiction of the Court "comprises all cases" which the parties refer to it and "all matters specially provided for in the Charter of the United Nations or in treaties and conventions in force". Article 36, paragraph 2, provides that States may recognize the jurisdiction of the Court "in all legal disputes" concerning :

- (a) the interpretation of a treaty ;
- (b) any question of international law ;
- (c) the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation ;
- (d) the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation."

These capacious terms do not exclude disputes over the continuing use of force from the Court's jurisdiction. To be sure, a State recognizing the jurisdiction of the Court under Article 36, paragraph 2, could exclude disputes involving the use of armed force, and some States have. The United States was not among them. (Nevertheless, whether the term "all legal disputes", as used in the United States adherence to the Optional Clause, was meant to embrace disputes involving the use of force may be open to question, for reasons which Judge Oda's opinion in this case sets forth.)

59. Now if one turns to the text of the Charter, of which the Court's

Etats-Unis, je ne peux admettre que l'idée des rédacteurs de la Charte et du Statut ait été d'exclure de la compétence de la Cour les différends relevant du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ni que la pratique des Etats quant à l'interprétation de la Charte et du Statut confirme un tel dessein.

57. Il se peut fort bien, comme un conseil des Etats-Unis l'a affirmé, qu'« on n'ait tout simplement jamais envisagé à la conférence de San Francisco que la Cour aurait, ou devrait avoir, compétence pour se charger de telles questions ». Il se peut fort bien que, si la question avait été résolument posée, il eût été décidé d'exclure de la compétence de la Cour le pouvoir de statuer sur des questions soumises au Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII ou impliquant l'emploi continu de la force armée dans les relations internationales. On peut certainement faire valoir qu'aucune puissance disposant du droit de veto au Conseil de sécurité n'a envisagé le risque, alors que l'exercice de ce droit lui permettait de faire échec à toute accusation d'agression portée contre elle au Conseil de sécurité, d'être stigmatisée par un arrêt de la Cour la déclarant coupable d'agression dans l'affaire et les circonstances mêmes où elle aurait exercé son veto au Conseil de sécurité.

58. Mais si cette argumentation est parfaitement défendable, elle est à mon sens insuffisante. Tout d'abord, parce que nulle disposition du Statut de la Cour n'indique que les différends impliquant l'emploi continu de la force armée sont exclus de sa compétence. Au contraire, l'article 36 du Statut est rédigé en termes compréhensifs. Le paragraphe 1 prévoit que la compétence de la Cour « s'étend à toutes les affaires » que les parties lui soumettront ainsi qu'« à tous les cas spécialement prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités et conventions en vigueur ». Le paragraphe 2 dispose que les Etats pourront reconnaître la juridiction de la Cour « sur tous les différends d'ordre juridique » ayant pour objet :

- « a) l'interprétation d'un traité ;
- b) tout point de droit international ;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international. »

Ces termes généraux n'excluent pas de la juridiction de la Cour les différends relatifs à l'emploi continu de la force. Certes, un Etat reconnaissant la compétence de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, pourrait en exclure les différends impliquant l'emploi de la force armée, et certains pays l'ont fait. Mais ce n'est pas le cas des Etats-Unis. (Il reste qu'on peut se demander si, dans l'expression « tous les différends d'ordre juridique » employée dans leur déclaration d'adhésion à la clause facultative, les Etats-Unis ont entendu inclure les différends impliquant l'emploi de la force, pour les motifs exposés dans l'opinion de M. Oda en la présente affaire.)

59. Maintenant, si on envisage le texte de la Charte, dont le Statut de la

Statute is an integral part, the picture is not so clear. There is support for the United States contentions, in the Charter's structure and terms and its *travaux préparatoires*. But the support is ambivalent, as the contrasting interpretations currently placed by the United States and the Court on the implications of Article 12, paragraph 1, of the Charter illustrate. I am not disposed to conclude that so far-reaching a restriction on the competence of the Court can be held to be implied by such ambiguous indications.

60. Moreover, while the Security Council is invested by the Charter with the authority to determine the existence of an act of aggression, it does not act as a court in making such a determination. It may arrive at a determination of aggression – or, as more often is the case, fail to arrive at a determination of aggression – for political rather than legal reasons. However compelling the facts which could give rise to a determination of aggression, the Security Council acts within its rights when it decides that to make such a determination will set back the cause of peace rather than advance it. In short, the Security Council is a political organ which acts for political reasons. It may take legal considerations into account but, unlike a court, it is not bound to apply them.

### 3. United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran case

61. These conclusions are confirmed by the arguments which the United States itself advanced in the *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* case. It should be recalled that, promptly after the seizure of the hostages in Iran, the United States sought the assistance of the Security Council in freeing them. By letter of 9 November 1979, the United States requested the Security Council urgently to consider what might be done to secure the release of the hostages. On 25 November 1979, the Secretary-General of the United Nations, in exercise of his exceptional authority under Article 99 of the United Nations Charter to bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten international peace and security, requested that the Security Council be urgently convened in an effort to seek a peaceful solution to the hostage crisis. In his address to the Council on 27 November 1979, the Secretary-General declared that the situation in Iran "threatens the peace and security of the region and could well have very grave consequences for the entire world" (S/PV.2172). On 29 November 1979, the United States filed an Application in the International Court of Justice instituting proceedings against Iran. On 4 December 1979, the Security Council unanimously adopted a resolution calling upon the Government of Iran to release the detained personnel immediately. When hearings before the Court on the concurrent request of the United States for the indication of provisional measures took place on 10 December, the President of the Court concluded his statement opening the hearings by addressing to the Agent of the United States the following question: "What significance should be attached by the Court, for the purpose of the present proceedings, to

Cour forme partie intégrante, la situation est moins nette. La thèse des Etats-Unis trouve quelque appui dans la structure et les termes de la Charte et dans les travaux préparatoires. Mais cet appui est ambivalent, comme le montrent les interprétations opposées des Etats-Unis et de la Cour quant aux implications de l'article 12, paragraphe 1, de la Charte. On ne saurait déduire d'indices aussi ambigus une restriction d'aussi grande portée à la compétence de la Cour.

60. De plus, si le Conseil de sécurité est habilité par la Charte à constater l'existence d'un acte d'agression, ce n'est pas en tant que juridiction. Il peut conclure à l'existence d'une agression – ou, plus fréquemment, refuser de conclure dans ce sens – pour des considérations politiques plus que juridiques. Si décisifs que soient les faits susceptibles de constituer l'agression, le Conseil de sécurité n'outrepasse pas ses droits en décidant qu'une constatation d'un acte d'agression ferait régresser la cause de la paix au lieu de la promouvoir. En bref, le Conseil de sécurité est un organe politique guidé par des motifs politiques. Il peut tenir compte de considérations juridiques mais, à la différence d'un tribunal, n'est pas tenu de les appliquer.

### 3. *Affaire du Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*

61. Ces conclusions sont confirmées par les arguments avancés par les Etats-Unis eux-mêmes dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*. Il faut rappeler que, peu après la prise d'otages en Iran, les Etats-Unis ont demandé l'aide du Conseil de sécurité pour obtenir leur libération. Par une lettre du 9 novembre 1979, ils ont demandé au Conseil de sécurité que soit examiné d'urgence ce qui pourrait être fait afin que les otages soient relâchés. Le 25 novembre 1979, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a, dans l'exercice de la compétence exceptionnelle que lui confère l'article 99 de la Charte pour attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales, demandé que le Conseil de sécurité se réunisse d'urgence en vue de rechercher une solution pacifique de la crise des otages. Dans son allocution devant le Conseil, le 27 novembre 1979, le Secrétaire général a déclaré que la situation en Iran constituait une menace pour la paix et la sécurité dans la région et qu'elle risquait d'avoir des conséquences très graves pour le monde entier (S/PV.2172). Le 29 novembre 1979, les Etats-Unis ont adressé à la Cour internationale de Justice une requête introductive d'instance contre l'Iran. Le 4 décembre 1979, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité une résolution demandant au Gouvernement iranien de libérer immédiatement le personnel détenu. Lors des audiences qui eurent lieu le 10 décembre devant la Cour sur la demande parallèle des Etats-Unis en indication de mesures conservatoires, le Président de la Cour a conclu son exposé introductif en posant à l'agent des Etats-Unis la question suivante : « Quelle portée la Cour devrait-elle attacher, aux fins de la présente ins-

resolution 457 adopted by the Security Council on 4 December 1979 ?” (*I.C.J. Pleadings, United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, p. 19.)

62. The answer to that question of the then Legal Adviser of the Department of State, Roberts Owen, is illuminating :

“At this point, in response to a question raised by the President of the Court, I should make one final comment on the Court’s jurisdiction. As the Court is aware, the Security Council of the United Nations has addressed the present dispute, and in resolution No. 457, adopted six days ago, the Council called upon the Government of Iran to bring about the immediate release of the hostages. In such circumstances it might conceivably be suggested that this Court should not exercise jurisdiction over the same dispute.

I respectfully submit that any such suggestion would be untenable. It is, of course, an impressive fact that the 15 countries represented in the Security Council – 15 countries of very diverse views and philosophies – have voted unanimously – 15 to nothing – in favour of the resolution to which I have referred. The fact remains, however, that the Security Council is a political organ which has responsibility for seeking solutions to international problems through political means. By contrast, this Court is a judicial body with the responsibility to employ judicial methods in order to resolve those problems which lie within its jurisdiction. There is absolutely nothing in the United Nations Charter or in this Court’s Statute to suggest that action by the Security Council excludes action by the Court, even if the two actions might in some respects be parallel. By contrast, Article 12 of the United Nations Charter provides that, while the Security Council is exercising its functions respecting a dispute, the General Assembly shall not make any recommendation on that dispute – but the Charter places no corresponding restriction on the Court. As Rosenne has observed at page 87 of his treatise, *The Law and Practice of the International Court of Justice*, the fact that one of the political organs of the United Nations is dealing with a particular dispute does not militate against the Court’s taking action on those aspects of the same dispute which fall within its jurisdiction.

To sum up on this point, the United States has brought to the Court a dispute which plainly falls within the Court’s compulsory jurisdiction, and I respectfully submit that, if we can satisfy the Court that an indication of provisional measures is justified and needed in a manner consistent with Article 41 of the Court’s Statute, the Court will have a duty to indicate such measures, quite without regard to any parallel action which may have been taken by the Security Council of the United Nations.” (*Ibid.*, pp. 28-29. See also pp. 33-34.)

63. At the request of the United States, the Security Council met again in late December, after it had become clear that Iran had no intention of

tance, à la résolution 457 adoptée par le Conseil de sécurité le 4 décembre 1979 ? » (*C.I.J. Mémoires, Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, p. 19.)

62. La réponse apportée à cette question par M. Roberts Owen, alors conseiller juridique du département d'Etat, est instructive :

« Je voudrais ici, en réponse à une question posée par le Président de la Cour, présenter une dernière observation sur la compétence. Comme la Cour le sait, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est occupé du présent différend et, dans la résolution 457 adoptée il y a six jours, le Conseil adresse un urgent appel au Gouvernement de l'Iran pour qu'il relâche immédiatement les otages. Dans ces conditions, il ne serait peut-être pas inconcevable de soutenir que la Cour doit s'abstenir d'exercer sa compétence à l'égard du même différend.

J'affirme respectueusement que tout argument à cet effet serait indéfendable. Certes, il est impressionnant de constater que les quinze pays représentés au Conseil de sécurité, quinze pays représentant des vues et des philosophies très diverses, ont voté à l'unanimité, 15 voix contre zéro, en faveur de la résolution dont j'ai parlé. Il n'en reste pas moins que le Conseil de sécurité est un organe politique auquel il incombe de chercher à résoudre les problèmes internationaux par des moyens politiques. Par contraste, la Cour internationale de Justice est un organe judiciaire chargé d'employer des méthodes judiciaires pour résoudre les problèmes relevant de sa compétence. Absolument rien dans la Charte des Nations Unies, ni dans le Statut de la Cour, ne donne à penser que l'action du Conseil de sécurité aurait pour effet d'exclure celle de la Cour, même si les deux actions sont à certains égards parallèles. A l'opposé, aux termes de l'article 12 de la Charte des Nations Unies, tant que le Conseil de sécurité remplit ses fonctions à l'égard d'un différend, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend, mais la Charte n'impose aucune restriction comparable à la Cour. Comme Rosenne l'a fait observer à la page 87 de son traité *The Law and Practice of the International Court of Justice*, le fait que l'un des organes politiques des Nations Unies s'occupe d'un différend donné n'empêche pas la Cour de se prononcer sur ceux des aspects du même différend qui relèvent de sa compétence.

En résumé, les Etats-Unis ont saisi la Cour d'un différend qui relève manifestement de sa compétence obligatoire et je crois pouvoir affirmer que si nous arrivons à établir que l'indication de mesures conservatoires est justifiée et nécessaire conformément à l'article 41 du Statut, il incombera à la Cour d'indiquer de telles mesures, indépendamment de toute disposition parallèle qu'aurait pu adopter le Conseil de sécurité des Nations Unies. » (*Ibid.*, p. 28-29. Voir aussi p. 33-34.)

63. A la demande des Etats-Unis, le Conseil de sécurité s'est réuni de nouveau fin décembre, lorsqu'il est devenu manifeste que l'Iran n'avait

complying with the Court's indication of provisional measures of 15 December 1979 which principally called for the immediate release of the hostages. On 31 December 1979, the Council adopted a resolution which recorded its concern over the situation "which could have grave consequences for international peace and security", recalled the view of the Secretary-General that the present crisis between Iran and the United States "poses a serious threat to international peace and security", expressly took into account the terms of the Court's Order of 15 December 1979, recalled the terms of Article 2, paragraphs 3 and 4, of the Charter, deplored the detention of the hostages contrary to the Court's Order, urgently called on Iran immediately to release the hostages, and decided to meet on 7 January 1980 "in order to review the situation and, in the event of non-compliance with this resolution, to adopt effective measures under Articles 39 and 41 of the Charter of the United Nations".

64. Thus, in a case then actively being pursued before the Court, the Security Council found it perfectly proper to take, and to contemplate taking further, action under Chapter VII of the Charter. In the event, such further action was blocked by the exercise of the power of the veto. Nevertheless, I do not believe that this history of concurrent action of the Security Council and the Court, initiated in both forums by the United States, on a question which was seen to fall under Chapter VII of the Charter, can be reconciled with the contention of the United States in the current case that the jurisdiction of the Court cannot comprehend a case involving the continuing use of armed force because the Charter allots the entire responsibility of such cases to the Organization's political organs. As the Court held in its Judgment of 24 May 1980 :

"it does not seem to have occurred to any member of the Council that there was or could be anything irregular in the simultaneous exercise of their respective functions by the Court and the Security Council. Nor is there in this any cause for surprise." (*United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, I.C.J. Reports 1980*, pp. 21-22, para. 40.)

The Court then cited the terms of Article 12 of the Charter.

65. It is of course true that the *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* case did not involve a continuing use of force in international relations of the kinds at issue in the current case. But it should be recalled that the United States treated its aborted rescue mission of the hostages as "in exercise of its inherent right of self-defence with the aim of extricating American nationals who have been and remain the victims of the Iranian armed attack on our Embassy", and reported that exercise to the Security Council "Pursuant to Article 51 of the Charter of the United Nations" (*I.C.J. Pleadings, United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, p. 486). That was, in my view, a sound legal evaluation of the rescue attempt ; there had been an armed attack upon the United States Embassy, and American hostages were being held by force of arms in

aucune intention de se conformer à l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 15 décembre 1979, qui demandait essentiellement la libération immédiate des otages. Le 31 décembre 1979, le Conseil a adopté une résolution dans laquelle il exprimait son inquiétude à propos de la situation « qui pourrait avoir des conséquences graves pour la paix et la sécurité internationales », rappelait l'avis du Secrétaire général selon lequel la crise en cours entre l'Iran et les Etats-Unis constituait une « menace grave pour la paix et la sécurité internationales », tenait expressément compte des termes de l'ordonnance rendue par la Cour le 15 décembre 1979, rappelait les termes de l'article 2, paragraphes 3 et 4, de la Charte, déplorait le maintien en détention des otages à l'encontre de l'ordonnance de la Cour, demandait instamment à l'Iran de libérer immédiatement les otages et décidait de se réunir le 7 janvier 1980 « pour examiner la situation et, en cas d'inobservation de la présente résolution, pour adopter des mesures efficaces conformément aux articles 39 et 41 de la Charte des Nations Unies ».

64. Ainsi, dans une affaire qui se poursuivait alors activement devant la Cour, le Conseil de sécurité a jugé parfaitement opportun de prendre des mesures et d'envisager d'en prendre d'autres en application du chapitre VII de la Charte. En l'occurrence, il a été fait échec aux autres mesures par l'exercice du droit de veto. Néanmoins, je ne crois pas que ce rappel des actions engagées parallèlement devant le Conseil de sécurité et la Cour par les Etats-Unis à propos d'une question censée relever du chapitre VII de la Charte puisse s'accorder avec la thèse qu'ils soutiennent dans la présente espèce, selon laquelle la Cour ne saurait connaître d'une affaire impliquant l'emploi continu de la force armée motif pris que la Charte conférerait l'entière responsabilité de telles affaires aux organes politiques de l'Organisation. Comme la Cour l'a affirmé dans son arrêt du 24 mai 1980 :

« il ne semble être venu à l'esprit d'aucun membre du Conseil qu'il y eût ou pût y avoir rien d'irrégulier dans l'exercice simultané par la Cour et par le Conseil de sécurité de leurs fonctions respectives. Le fait n'est d'ailleurs pas surprenant. » (*Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, C.I.J. Recueil 1980, p. 21-22, par. 40.)

La Cour cite ensuite les termes de l'article 12 de la Charte.

65. Certes, l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* n'impliquait pas un emploi continu de la force dans les relations internationales du même type que celui mis en jeu dans la présente espèce. Mais il convient de rappeler que les Etats-Unis ont expliqué leur expédition avortée de sauvetage des otages par « l'exercice de leur droit inhérent de légitime défense, en vue de sauver les ressortissants américains qui sont et demeurent les victimes de l'attaque armée iranienne contre notre ambassade », et qu'ils ont porté cette expédition à la connaissance du Conseil de sécurité « en application de l'article 51 de la Charte des Nations Unies » (*C.I.J. Mémoires, Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, p. 486). C'était là, à mon sens, une qualification juridique valable de la tentative de sauvetage puisqu'il y avait



conditions which the United States reasonably viewed as dangerous. In its Judgment of 24 May 1980, the Court itself, while not adjudging the legality of the rescue mission, spoke of "the armed attack on the United States Embassy by militants on 4 November 1979" (*I.C.J. Reports 1980*, p. 29). The situation was not, at the time of the Court's Judgment, one which, like the *Corfu Channel* case, was wholly in the past; the use of force against the hostages was continuing, and the threat to the peace – the Chapter VII situation – to which their detention gave rise was continuing.

66. But, while I believe that the *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* case demonstrates that the Court can adjudge the legal aspects of a case the subject-matter of which at the same time is under the active consideration of the Security Council under Chapter VII of the Charter, there is a critical distinction between the factual complexities of the *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* case and the case now before the Court.

67. In the former case, there was no consequential dispute about the essential facts surrounding the seizure and detention of the hostages. They were proclaimed by Iran as they were condemned by the United States and the international community. Essentially uncontested, they were demonstrated by quantities of unchallenged data filed by the United States with the Court.

68. In the instant case, the situation is very different. The factual contentions of the Parties vitally differ. It is true that some allegations of Nicaragua against the United States are sustained by official admissions of the United States. But the allegations of the United States against Nicaragua are vehemently denied by Nicaragua – even if, as is shown in the appendix to this opinion, Nicaragua's denials are contradicted by its admissions and other evidence. The essential truth of United States charges against Nicaragua has been demonstrated in so far as the facts show that it was Nicaragua which initiated armed subversion of the Government of El Salvador before the United States took responsive action in support of El Salvador against Nicaragua, and further show that Nicaragua has maintained its material support for the violent overthrow of the Government of El Salvador. Nevertheless, a critical question is left in a measure of uncertainty.

4. *The incapacity of the Court to judge the necessity of continuing use of force in the circumstances of this case*

69. For the United States response to Nicaragua's aggressive behaviour to be lawful, that response must be necessary. Is the Court in a position to adjudge the necessity of continued United States recourse to measures of

eu une attaque armée contre l'ambassade des Etats-Unis, et que des otages américains étaient détenus par la force des armes dans des conditions que les Etats-Unis considéraient avec raison comme dangereuses. Dans son arrêt du 24 mai 1980, la Cour elle-même, sans se prononcer sur le caractère licite de l'opération de sauvetage, parle de « l'attaque armée perpétrée le 4 novembre 1979 par des militants contre l'ambassade des Etats-Unis » (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 29). Au moment où l'arrêt a été rendu, les faits n'appartenaient pas entièrement au passé comme dans l'affaire du *Détroit de Corfou* ; l'emploi de la force contre les otages se poursuivait et la menace contre la paix – situation visée au chapitre VII – provoquée par leur détention persistait.

66. Mais si, à mon avis, l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* montre que la Cour peut statuer sur les aspects juridiques d'une affaire soumise simultanément à l'examen actif du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte, il existe une différence capitale, sous l'angle de la complexité des faits, entre l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* et celle dont la Cour est actuellement saisie.

67. Dans la première espèce, il n'y avait pas de désaccord important sur les circonstances matérielles de la prise d'otages et de la détention. L'Iran les divulguait tandis que les Etats-Unis et la communauté internationale les condamnaient. Incontestées pour l'essentiel, elles étaient en outre attestées par une masse de renseignements indiscutés soumis à la Cour par les Etats-Unis.

68. Dans la présente espèce, la situation est très différente. Les Parties s'opposent radicalement sur l'exposé des faits. Il est exact que certaines allégations du Nicaragua contre les Etats-Unis sont étayées par des déclarations officielles des Etats-Unis qui reviennent à les reconnaître. Mais les allégations des Etats-Unis contre le Nicaragua sont niées avec véhémence par celui-ci – même si, comme il ressort de l'appendice à la présente opinion, les dénégations du Nicaragua sont contredites par ses propres déclarations et par d'autres moyens de preuve. La parfaite exactitude des accusations portées par les Etats-Unis contre le Nicaragua a été établie dans la mesure où il ressort des faits, d'une part, que c'est le Nicaragua qui a engagé une action armée subversive contre le Gouvernement d'El Salvador avant que les Etats-Unis n'y répliquent par des mesures tendant à venir en aide au Salvador contre le Nicaragua et, de l'autre, que le Nicaragua a maintenu son appui matériel aux forces qui visent à renverser par la violence le Gouvernement d'El Salvador. Néanmoins, une question délicate reste en partie dans l'ombre.

4. *La Cour ne peut pas se prononcer sur la nécessité d'un emploi continu de la force dans les circonstances de l'espèce*

69. Pour que la riposte des Etats-Unis au comportement agressif du Nicaragua soit licite, il faut qu'elle soit nécessaire. La Cour est-elle en mesure de statuer sur la nécessité d'un recours continu des Etats-Unis à des

collective self-defence? I doubt that it is, essentially because such a judgment of necessity requires the Court to pass upon whether or not the United States acts reasonably in refusing the belated professions of the Nicaraguan Government's willingness to refrain from undermining the governments of its neighbours if the United States will cease undermining it. Such a judgment, involving as it does an appraisal of the motives and good faith of Nicaragua and the United States, is exceedingly difficult for this Court now to make.

70. One may say that the United States was justified, on grounds of necessity, in exerting pressure upon Nicaragua from the end of 1981 until at least mid-1983, when it appears that Nicaragua was prepared to affirm that it would not support rebellion in El Salvador (notably but not exclusively, by its proposal of the four treaties described in the appendix, paras. 174-178), in return for United States cessation of its support for the *contras* and for the Government of El Salvador. Nicaragua's acceptance of the Contadora Group's Document of Objectives of 9 September 1983 may be read as embodying a similar affirmation by it. But, if these apparent facts are true, can this Court really judge, by legal criteria, whether the United States was right or wrong to reject this belated approach of Nicaragua? If the prior unlawful and prevaricating behaviour of Nicaragua had convinced the United States that Nicaragua's change of tune or tactics could not be trusted, can the United States be blamed for rejecting Nicaragua's four treaties and like subsequent Nicaraguan professions, made bilaterally and in the Contadora context, in the apprehension that, once the *contras* were abandoned or disbanded, and in its own good time, Nicaragua would resume its armed subversion of its neighbours? After all, the Nicaraguan Government has affirmed (in an address of one of the nine governing *comandantes*) that its policy of "interventionism" – this is the word Commander Bayardo Arce chose – "cannot cease". ("Commander Bayardo Arce's Secret Speech before the Nicaraguan Socialist Party (PSN)", *Department of State Publication 9422*, 1985, p. 4.)

71. This is a reasonable question, but I doubt that it is a justiciable question. I say this not because of what the United States has characterized as the "ongoing" character of the case and the "fluid" nature of its changing facts. The Statute of the Court rightly contemplates that the Court may deal with cases of an "ongoing" nature; if it did not, the provisions of the Statute for the indication of "any provisional measures which ought to be taken to preserve the respective rights of either party" would not make sense. Nor do I believe that the answer to the question is beyond the Court's capacity because, or essentially because, of the unwillingness of the United States to take part in the proceedings of the Court on the merits of the case. It would be difficult for the Court to establish the true motives, and the reasonableness, of the policy of a Party on a question such as this, even if it were present in Court. The Court is not in a position

mesures de légitime défense collective ? J'en doute pour la principale raison que, pour se prononcer sur cette nécessité, la Cour doit examiner si les Etats-Unis agissent ou non raisonnablement en refusant les assurances tardives du Gouvernement nicaraguayen quant à sa volonté de laisser en paix les gouvernements des pays voisins si les Etats-Unis cessent de l'inquiéter. Il est extrêmement difficile à la Cour de porter actuellement un tel jugement, lequel implique inévitablement une appréciation des motifs et de la bonne foi du Nicaragua et des Etats-Unis.

70. On peut dire que les pressions exercées par les Etats-Unis sur le Nicaragua étaient justifiées par la nécessité, de la fin de 1981 à la moitié de 1983 au moins, époque où il semble que le Nicaragua se soit montré prêt à affirmer sa volonté de ne pas appuyer la rébellion au Salvador (notamment mais non exclusivement par sa proposition relative aux quatre traités dont il est question aux paragraphes 174 à 178 de l'appendice), à condition que les Etats-Unis cessent de soutenir les *contras* et le Gouvernement d'El Salvador. On peut interpréter l'acceptation par le Nicaragua de la liste d'objectifs du groupe de Contadora en date du 9 septembre 1983 comme la consécration de sa position. Mais si ces apparences sont vraies, la Cour peut-elle vraiment juger, sur la base de critères juridiques, si les Etats-Unis ont eu raison ou tort de rejeter cette offre tardive du Nicaragua ? Si le comportement antérieur du Nicaragua, par son caractère illégitime et équivoque, avait convaincu les Etats-Unis qu'ils ne pouvaient ajouter foi à ce changement de position ou de tactique de sa part, peut-on leur reprocher d'avoir rejeté les quatre projets de traités du Nicaragua et les déclarations qu'il a faites par la suite dans le même esprit, sur un plan bilatéral et dans le cadre des consultations de Contadora, les Etats-Unis craignant que le Nicaragua, une fois les *contras* abandonnés ou dispersés, et au moment choisi par lui, ne reprenne ses actes de subversion armée contre les pays voisins ? Après tout, le Gouvernement nicaraguayen a affirmé (dans un discours prononcé par un des neuf *comandantes* au pouvoir) que sa politique d'« interventionnisme » – c'est le terme choisi par le commandant Bayardo Arce – « ne peut cesser ». (« Commander Bayardo Arce's Secret Speech before the Nicaraguan Socialist Party (PSN) », *Department of State Publication 9422*, 1985, p. 4.)

71. C'est là une question raisonnable, mais je doute qu'elle soit justiciable. Je dis cela, non pas à cause de ce que les Etats-Unis ont appelé le caractère « *on going* » (« en cours ») de l'affaire et la nature « changeante » de son évolution. Le Statut de la Cour prévoit à juste titre que celle-ci peut connaître d'affaires « en cours » ; sinon, les dispositions du Statut l'habilitant à indiquer « quelles mesures conservatoires du droit de chacun doivent être prises à titre provisoire » n'auraient aucun sens. Je ne crois pas non plus que la réponse à la question outrepassse la capacité de la Cour à cause du refus des Etats-Unis de prendre part à la procédure devant la Cour sur le fond ou principalement à cause de ce refus. Il serait difficile à la Cour d'établir quels sont les véritables motifs de la politique d'une partie sur une question comme celle-ci, et si cette politique est raisonnable, même si cette partie comparait. La Cour n'est pas en mesure d'ordonner la

to subpoena the files of the Central Intelligence Agency and the White House – or the files of the Nicaraguan Government, not to speak of the files of the Government of Cuba and of other supporters of the subversion of El Salvador. It is one thing for the Nuremberg Tribunal “ultimately” (to use its term) to have arrived at a judgment of necessity after the fact and having before it as part of the evidence offered by the prosecution the captured files of the defendant. It is another for this Court to reach a confident judgment on the policies – and motives – of the States immediately concerned, the more so when not only is one Party absent and, in any event, unwilling, for security reasons, to reveal information it treats as secret, but when other States inextricably concerned also are not in Court, and apparently no more willing. The difficulties of the Court adjudicating the validity of a plea of collective self-defence in the absence not only of the United States, a Party to the case, but in the absence of others of the “collective”, namely El Salvador and Honduras, which are not parties to the case, are considerable. Nor, as shown below, can El Salvador be blamed for not intervening at the stage of the merits; contrary to Nicaragua’s contention, inferences against the allegations El Salvador makes cannot be drawn by its failure to appear in Court to sustain those allegations.

72. As for the Government of Nicaragua, whose Congress is not controlled by the opposition, which has no need to adopt an Intelligence Authorization Act, which is not subject to the oversight of a Select Committee on Intelligence or the revelations of an uncensored press, whose ministries act with the assistance of advisers from authoritarian régimes, whose ideology is not liberal, and whose Ministers misrepresent the facts before this Court, the difficulties of arriving at the truth in respect of its actions and, *a fortiori*, its motives, are compounded.

73. Moreover, if a fuller finding of the facts might arguably have put the Court in a better position to pass upon the question of the necessity of United States action in alleged self-defence, the Court has not troubled to find those facts, as pointed out below. The fact is that, if its fact-finding powers could, if used, perhaps have enabled the Court to make a more informed judgment of the necessity or lack of necessity of United States actions in collective self-defence, the Court has refrained from exercising those powers.

74. In view of all these considerations, the Court would have done well to have prudentially held that a core issue of this case – whether the United States plea of self-defence is justified – is not now justiciable. However, the Court has decided to reach a judgment on this question on the basis of such facts as have come to light, as it has found those facts.

75. In my view, the finding of facts by the Court is not only inadequate

communication des archives de la CIA et de la Maison-Banche – ni celles du Gouvernement nicaraguayen, sans parler de celles du Gouvernement cubain et autres tenants de la subversion au Salvador. Que le tribunal de Nuremberg soit parvenu en fin de compte (« ultimately » est le terme employé en anglais par le tribunal) à apprécier la nécessité, après examen des faits et au vu d'un moyen de preuve offert par l'accusation (les archives saisies chez le défendeur), est une chose. Mais c'en est une autre si la Cour doit se prononcer en toute assurance sur les politiques – et les mobiles – des Etats immédiatement intéressés, surtout dans le cas où non seulement une partie fait défaut et se refuse de toute façon pour des raisons de sécurité à divulguer des renseignements qu'elle estime secrets mais où d'autres Etats tout autant intéressés de près à l'instance n'y participent pas non plus et ne sont apparemment pas dans de meilleures dispositions. D'énormes difficultés attendaient la Cour si elle voulait se prononcer sur la validité d'une allégation de légitime défense collective en l'absence non seulement des Etats-Unis, partie à l'affaire, mais aussi d'autres pays participant à cette action « collective », à savoir El Salvador et le Honduras, qui n'étaient pas parties à l'affaire. Comme on le verra on ne saurait reprocher à El Salvador de ne pas être intervenu dans la phase sur le fond ; contrairement à ce qu'affirme le Nicaragua les allégations faites par El Salvador ne peuvent pas être démenties par le refus de ce pays de comparaître pour les défendre.

72. S'agissant d'un gouvernement qui, comme celui du Nicaragua, n'a pas affaire à un congrès dominé par l'opposition, qui n'est pas contraint d'adopter une loi sur l'allocation de crédits aux services de renseignements, qui n'est pas soumis à la tutelle d'une commission restreinte du renseignement ni aux révélations d'une presse libre, dont les ministères se font assister de conseillers envoyés par des régimes autoritaires, dont l'idéologie n'est pas libérale, et dont les ministres déforment la réalité devant la Cour, il est d'autant plus difficile d'établir la vérité quant à ses actions et, *a fortiori*, quant à ses mobiles.

73. De plus, s'il est vrai que, par une appréhension plus complète des faits la Cour aurait été mieux à même de se prononcer sur la nécessité de l'action des Etats-Unis au regard de la légitime défense alléguée, il est à noter qu'elle ne s'est pas souciee de rechercher ces faits, comme on le verra. Même si l'on admet que les pouvoirs d'investigation de la Cour auraient peut-être pu, si elle les avait exercés, lui permettre de prendre une décision en meilleure connaissance de cause sur la nécessité ou l'absence de nécessité des actions des Etats-Unis au regard de la légitime défense collective, le fait est que la Cour s'est abstenue de les exercer.

74. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, la Cour aurait bien fait de conclure prudemment qu'une question qui est au cœur de l'affaire – celle de savoir si l'argument de légitime défense invoqué par les Etats-Unis est justifié – n'est pas actuellement justiciable. Or, la Cour a décidé de se prononcer sur cette question en se fondant sur les faits mis en lumière, tels qu'elle les avait établis.

75. A mon avis, l'établissement des faits par la Cour n'est pas seulement

because of the singular character of the case and, perhaps, because it has failed to exert its fact-finding powers ; the Court, partially because of its misapplication of the rules of evidence which it has articulated for this case, has even failed adequately to recognize and appraise the facts which do appear in the record of the proceedings and in this dissenting opinion, including the fact of the purposeful prevarication of the Nicaraguan Government. It has also failed to draw the correct legal conclusions from those facts which it gives some sign of recognizing, as by failing to apply against Nicaragua that fundamental general principle of law so graphically phrased in the term, "clean hands".

76. In these circumstances, in which I do not share the view of the Court that the question of the necessity of United States actions is now justiciable, I feel bound to express a judgment – as has the Court – on the basis of the facts which are before the Court and in the public domain, inadequate as they may be. For reasons which are set out in subsequent paragraphs of this opinion, my conclusion is that the United States has acted and does act reasonably – at any rate, not unreasonably – in deciding that its continuing exertion of armed and other pressures upon Nicaragua is necessary to constrain Nicaragua's continuing exertion of armed and other pressures upon El Salvador. If United States action is necessary, then, as a matter of law, it is proper.

77. That is not to say that – as pointed out in paragraph 5 of this opinion – I approve or disapprove of the policies which the United States is pursuing vis-à-vis Nicaragua, El Salvador or other Central American countries. My conclusion simply is that, as a matter of international law, the United States acts legally in exerting armed and other pressures upon Nicaragua with the object of inducing it to desist definitively from its armed subversion of the Government of El Salvador and of other of its neighbours.

### *C. The Relevance and Effect of the "Multilateral Treaty" Reservation*

#### *1. The Court was and is bound to apply the reservation*

78. In my view, one of the several unfounded elements of the Court's decision on jurisdiction was its treatment of the "multilateral treaty" (Vandenberg) reservation of the United States to the compulsory jurisdiction of the Court, which withholds from the Court's jurisdiction

"disputes arising under a multilateral treaty, unless (1) all the parties to the treaty affected by the decision are also parties to the case before the Court, or (2) the United States of America specially agrees to jurisdiction".

critiquable en raison du caractère particulier de l'affaire et, peut-être, du refus de la Cour d'exercer ses pouvoirs d'investigation ; la Cour, en partie à cause d'une mauvaise application des règles de preuve qu'elle a énoncées pour la présente espèce, n'a même pas reconnu ni apprécié correctement les faits qui ressortent effectivement du dossier et de la présente opinion dissidente, y compris le fait que le Gouvernement nicaraguayen a délibérément déformé la vérité. Elle n'a pas non plus tiré les conclusions juridiques exactes des faits qu'elle semble à certains égards reconnaître, en refusant par exemple d'appliquer au Nicaragua ce principe général fondamental du droit défini de façon si imagée par l'expression « mains propres ».

76. Etant donné que je ne partage pas l'avis de la Cour selon lequel la question de la nécessité des actions des Etats-Unis est en l'état actuel des choses justiciable, je me sens tenu d'exprimer un jugement – comme l'a fait la Cour – sur la base des faits qui lui sont soumis et qui appartiennent au domaine public, aussi incomplets qu'ils puissent être. Pour les raisons exposées aux paragraphes suivants de la présente opinion, ma conclusion est que les Etats-Unis ont agi et continuent d'agir raisonnablement – en tout cas de manière non déraisonnable – en décidant que l'exercice continu des pressions armées et autres sur le Nicaragua est nécessaire pour juguler l'exercice continu par le Nicaragua de pressions armées et autres sur El Salvador. Si l'action des Etats-Unis est nécessaire, elle est alors justifiée en droit.

77. Cela ne veut pas dire que – comme il est souligné au paragraphe 5 de la présente opinion – j'approuve ou désapprouve les politiques poursuivies par les Etats-Unis vis-à-vis du Nicaragua, d'El Salvador ou d'autres pays d'Amérique centrale. Je conclus simplement que, au regard du droit international, les Etats-Unis agissent de façon licite en exerçant des pressions armées et autres sur le Nicaragua dans le but de l'amener à renoncer définitivement à son action armée subversive contre le Gouvernement d'El Salvador et ceux d'autres pays voisins.

### *C. La pertinence et l'effet de la réserve relative aux « traités multilatéraux »*

#### *1. La Cour était et est tenue d'appliquer la réserve*

78. Je pense qu'une des faiblesses de la décision de la Cour sur la compétence réside dans la manière dont elle a traité la réserve relative aux « traités multilatéraux » (réserve Vandenberg), apportée par les Etats-Unis à leur acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour, laquelle dispose que cette juridiction ne s'étend pas

« aux différends résultant d'un traité multilatéral, à moins que 1) toutes les parties au traité que la décision concerne soient également parties à l'affaire soumise à la Cour, ou que 2) les Etats-Unis d'Amérique acceptent expressément la compétence de la Cour ».



For the reasons set out in my dissent, I remain convinced that the Court evaded application of that reservation (see *I.C.J. Reports 1984*, pp. 602-613).

79. The Court's failure to give the multilateral treaty reservation effect at the stage at which it was intended to have effect – in the jurisdictional phase – has had regrettable results. The United States cited that failure as a reason for withdrawing from the case. It also cited that failure as a reason for withdrawing from the Court's compulsory jurisdiction. In testimony before the Senate Foreign Relations Committee on 4 December 1985, the Legal Adviser of the State Department, Judge Abraham D. Sofaer, declared :

“We carefully considered modifying our 1946 declaration as an alternative to its termination, but we concluded that modification would not meet our concerns. No limiting language that we could draft would prevent the Court from asserting jurisdiction if it wanted to take a particular case, as the Court's treatment of our multilateral treaty reservation in the Nicaragua case demonstrates. That reservation excludes disputes arising under a multilateral treaty unless all treaty partners affected by the Court's decision are before the Court. Despite Nicaragua's own written and oral pleadings before the Court – which expressly implicated El Salvador, Honduras, and Costa Rica in the alleged violations of the UN and OAS [Organization of American States] Charters and prayed for a termination of U.S. assistance to them – and statements received directly from those countries, a majority of the Court refused to recognize that those countries would be affected by its decision and refused to give effect to the reservation.” (“The United States and the World Court”, Department of State *Current Policy No. 769*, p. 3.)

Not only has this argument carried the day in Washington ; there may be reason to apprehend that other States which have made declarations under the Optional Clause with reservations may withdraw their declarations because of a like perception that the Court may not apply their reservations should occasion for their application arise. One State already has withdrawn its adherence, perhaps in this apprehension.

80. But while the Court avoided application of the multilateral treaty reservation at the jurisdictional stage, it did join application of the reservation to the merits in holding that “it is only when the general lines of the judgment to be given become clear that the States ‘affected’ could be identified” (*I.C.J. Reports 1984*, p. 425, para. 75). Thus, as the general lines of today's judgment became clear, the Court decided whether any States party to the four treaties relied upon by Nicaragua – most notably, the United Nations Charter and OAS Charter – will be affected by the Judgment. It has reached the conclusion that El Salvador will be affected –

Pour les motifs que j'ai exposés dans mon opinion dissidente, je reste persuadé que la Cour a érudé l'application de cette réserve (voir *C.I.J. Recueil 1984*, p. 602-613).

79. Le fait que la Cour n'a pas donné effet à la réserve relative aux traités multilatéraux au stade de l'affaire auquel elle était censée en avoir, celui de la compétence, a eu des conséquences regrettables. Les États-Unis ont pris motif de cette carence pour se retirer de l'affaire. Ils l'ont aussi invoquée pour retirer leur acceptation de la compétence obligatoire de la Cour. Dans une déposition devant la commission des affaires étrangères du Sénat, faite le 4 décembre 1985, M. Abraham D. Sofaer, conseiller juridique du département d'Etat, s'est exprimé ainsi :

« Nous avons sérieusement envisagé la possibilité de modifier notre déclaration de 1946 au lieu d'y mettre fin, mais nous sommes arrivés à la conclusion qu'une modification ne répondrait pas à nos préoccupations. Aucun libellé restrictif que nous pourrions rédiger n'empêcherait la Cour de se déclarer compétente si elle voulait connaître d'une affaire déterminée, comme le démontre le sort qu'elle a fait subir à notre réserve relative aux traités multilatéraux dans l'affaire du Nicaragua. Cette réserve exclut les différends résultant d'un traité multilatéral à moins que toutes les parties au traité que la décision concerne ne comparaissent aussi devant la Cour. Malgré les exposés écrits et oraux du Nicaragua devant la Cour, qui mettaient expressément en cause El Salvador, le Honduras et le Costa Rica par des allégations relatives à des violations des chartes des Nations Unies et de l'Organisation des États américains et demandaient que les États-Unis cessent de prêter assistance à ces pays, malgré des déclarations reçues directement de ceux-ci, une majorité de la Cour a refusé de reconnaître que la décision les concernerait et elle a refusé de donner effet à la réserve. » (« *The United States and the World Court* », Department of State *Current Policy No. 769*, p. 3.)

Cet argument n'a d'ailleurs pas prévalu qu'à Washington ; il y a tout lieu de redouter que d'autres États qui ont accompagné de réserves leur déclaration, en vertu de la clause facultative, pourraient retirer cette déclaration en craignant eux aussi que la Cour n'applique pas leurs réserves si l'occasion s'en présentait. Un État est déjà revenu sur son adhésion, peut-être dans cette crainte.

80. Mais si la Cour a évité l'application de la réserve relative aux traités multilatéraux dans la phase sur la compétence, elle l'a jointe au fond au motif que « ce n'est qu'à partir du moment où les grandes lignes de son arrêt se dessineraient qu'elle pourrait déterminer quels États seraient « affectés » (*C.I.J. Recueil 1984*, p. 425, par. 75). Ainsi, alors que les grandes lignes de l'arrêt se dessinaient, la Cour a tranché la question de savoir si l'un quelconque des États parties aux quatre traités invoqués par le Nicaragua, en particulier la Charte des Nations Unies et la charte de l'OEA, serait affecté par cet arrêt. Elle est parvenue à la conclusion qu'El

a correct conclusion, which, however, was no less plain at the jurisdictional stage than it is today.

81. That, indeed, it was perfectly plain at the jurisdictional stage that El Salvador (and Honduras and Costa Rica) would ineluctably be affected by the Court's Judgment, whatever its content, was, in my view, not only demonstrable in 1984 but demonstrated (see *I.C.J. Reports 1984*, pp. 604-608). It is demonstrated anew by the Court's endeavour in today's Judgment to explain why it is that it is apparent now that El Salvador will be affected but was not in 1984. The Court maintains that, generally speaking, if the relevant claim is rejected on the facts, a third party could not be affected by the Court's judgment. It continues :

“If the Court were to conclude in the present case, for example, that the evidence was not sufficient for a finding that the United States had used force against Nicaragua, the question of justification on the grounds of self-defence would not arise, and there would be no possibility of El Salvador being ‘affected’ by the decision.”

82. That explanation is patently unpersuasive. In the first place, it was no less obvious in 1984 than it is today that the United States had used force against Nicaragua. By 26 November 1984, such use of force against it not only had been charged by Nicaragua ; by its legislation and otherwise, the United States had officially and repeatedly acknowledged the use of force and it was obvious to all the world. For the Court to suggest otherwise is implausible in the extreme. In the second place, as I observed in 1984 :

“Nor is it persuasive to argue, as the Court does, that if it should reject Nicaragua's Application, there would be no third States that could claim to be affected by the judgment in the case. That is like saying that, if in a national court, citizen ‘A’ is indicted on charges of terrorism involving the smuggling of narcotics and arms, and foreigners ‘B’, ‘C’ and ‘D’, who are situated abroad, are named in the charges as unindicted co-conspirators, and if the court finds citizen ‘A’ not guilty, then foreigners ‘B’, ‘C’ and ‘D’ are not affected by the judgment – not affected legally, economically, morally or otherwise.”

83. The Court has rightly concluded in today's Judgment that application of the multilateral treaty reservation cannot be avoided on the ground that the United States was not present in the proceedings on the merits so as to raise that objection at the stage when the Court apparently held that it could be raised. Since the Court itself had held that, when the general lines of the judgment to be given have become clear, the States “affected” can be identified, that implied that, at that stage, the Court would address the issue. For its part, the United States had formally raised and fully argued an objection based on the multilateral treaty reservation and had never

Salvador serait affecté – conclusion correcte qui, toutefois, n'était pas moins évidente au stade de la compétence qu'aujourd'hui.

81. En fait, l'évidence de la conclusion selon laquelle El Salvador (comme le Honduras et le Costa Rica) serait inéluctablement affecté par l'arrêt de la Cour, quelle qu'en soit la teneur, était à mon avis non seulement démontrable mais démontrée en 1984, au stade de la compétence (voir *C.I.J. Recueil 1984*, p. 604-608). L'arrêt rendu aujourd'hui en apporte une nouvelle démonstration : la Cour s'est appliquée à expliquer pourquoi il apparaît maintenant qu'El Salvador sera affecté, alors que ce n'était pas le cas en 1984. La Cour affirme que, de façon générale, si la demande était rejetée sur la base des faits, aucun tiers ne pourrait être affecté par l'arrêt. Elle poursuit :

« Dans l'hypothèse où la Cour conclurait en l'espèce que l'emploi de la force par les Etats-Unis contre le Nicaragua n'est pas suffisamment établi, la question de la justification par la légitime défense ne se poserait pas, et il serait exclu qu'El Salvador puisse être « affecté » par la décision. »

82. Cette explication n'est manifestement pas convaincante. Premièrement il n'était pas moins patent en 1984 qu'aujourd'hui que les Etats-Unis avaient fait usage de la force contre le Nicaragua. A la date du 26 novembre 1984, cet emploi de la force contre le Nicaragua avait non seulement donné lieu à des accusations de la part de celui-ci mais, par la voie législative ou par toute autre voie, les Etats-Unis l'avaient officiellement et à plusieurs reprises reconnu, et c'était un fait de notoriété dans le monde entier. Toute tentative faite par la Cour pour laisser entendre le contraire est totalement indéfendable. Deuxièmement, comme je l'ai fait observer en 1984 :

« L'idée exprimée par la Cour, en disant que, dans l'hypothèse où elle rejeterait la requête du Nicaragua, aucun Etat tiers ne pourrait se dire affecté par l'arrêt, n'est pas plus convaincante. Autant dire, pour transposer l'affaire sur le plan interne, que si un individu A est accusé devant un tribunal du pays dont il est ressortissant d'actes de terrorisme, avec trafic d'armes et de stupéfiants, et que les individus B, C et D, ressortissants étrangers se trouvant hors du ressort du tribunal, sont cités sans être inculpés, ils ne seront pas concernés – juridiquement, économiquement, moralement ou de toute autre manière – par un jugement aux termes duquel A est déclaré non coupable. »

83. La Cour a conclu à juste titre dans l'arrêt rendu aujourd'hui que l'application de la réserve relative aux traités multilatéraux ne peut être évitée au motif que les Etats-Unis, n'ayant pas participé à l'instance sur le fond, n'auraient pas soulevé cette exception au moment où, apparemment, la Cour leur a reconnu cette faculté. Vu que la Cour elle-même avait dit que, à partir du moment où les grandes lignes de son arrêt se dessineraient elle pourrait déterminer quels Etats seraient « affectés », cela supposait qu'à ce stade elle examinerait la question. Pour leur part, les Etats-Unis avaient officiellement soulevé, arguments à l'appui, une exception fondée

withdrawn or waived that objection ; it remained before the Court, postponed by it to the merits. But, more than this, for the Court to have avoided application of the reservation on the ground that the United States was not here to press it would have conflicted with the letter and spirit of Article 53 of the Statute. By reason of that mandatory provision, the Court "must", before deciding upon the claim, "satisfy itself, not only that it has jurisdiction . . . but also that the claim is well founded in fact and law". Having put off a preliminary objection of a jurisdictional character on the ground that it is not of an exclusively preliminary character, the Court remained bound to examine that objection at the stage to which it had removed it, whether or not the Party which raised the objection was present to argue it. To have held the contrary would have deprived Article 53 of the Statute of its effect. It would also have run counter to what the Court held in the *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* case in interpretation of Article 53 :

"33. It is to be regretted that the Iranian Government has not appeared before the Court in order to put forward its arguments on the questions of law and of fact which arise in the present case ; and that, in consequence, the Court has not had the assistance it might have derived from such arguments or from any evidence adduced in support of them. Nevertheless, in accordance with its settled jurisprudence, the Court, in applying Article 53 of its Statute, must first take up, *proprio motu*, any preliminary question, whether of admissibility or of jurisdiction, that appears from the information before it to arise in the case and the decision of which might constitute a bar to any further examination of the merits of the Applicant's case." (*United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, I.C.J. Reports 1980*, p. 18.)

84. Nicaragua's essential contention against application of the multilateral treaty reservation at this stage is that the argument of the United States that El Salvador, Honduras and Costa Rica will be affected by the decision in this case has been vitiated by the United States admission that it seeks overthrow of the Nicaraguan Government. Nicaragua contends that overthrow is incompatible with self-defence ; hence the United States argument "simply evaporates" (Memorial of Nicaragua, para. 355).

85. This simple argument is unduly simplistic. In the first place, it is by no means established that the United States seeks the overthrow of the Nicaraguan Government (appendix to this opinion, paras. 23-26, 157-159, 200-205). Second, if, *arguendo*, one assumes that the purpose of United States military and paramilitary activities in and against Nicaragua is the overthrow of its Government, it does not follow that that necessarily is incompatible with, and constitutes an abandonment of, the argument of self-defence. In some, indeed most, instances, overthrow of the aggressor

sur la réserve relative aux traités multilatéraux ; ils n'ont jamais retiré cette exception ni renoncé à la faire valoir ; la Cour en reste saisie après en avoir différé l'examen jusqu'à la procédure sur le fond. Il y a plus, si la Cour avait évité d'appliquer la réserve au motif que les Etats-Unis n'étaient pas présents pour en réclamer l'application, elle aurait enfreint la lettre et l'esprit de l'article 53 du Statut. Compte tenu de cette disposition impérative, la Cour « doit » avant de statuer sur la demande, « s'assurer non seulement qu'elle a compétence ... mais que les conclusions sont fondées en fait et en droit ». Ayant sursis à l'examen d'une exception préliminaire d'incompétence au motif que cette exception ne présentait pas un caractère exclusivement préliminaire, la Cour restait tenue de procéder à son examen durant la phase de l'affaire à laquelle elle l'avait renvoyée, que la partie qui l'avait invoquée fût ou non présente pour la soutenir. Toute décision contraire aurait privé d'effet l'article 53 du Statut et serait allée à l'encontre de ce que la Cour a dit de l'interprétation de l'article 53 dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* :

« 33. Il est regrettable que le Gouvernement de l'Iran ne se soit pas présenté devant la Cour pour développer ses arguments sur les questions de droit et de fait qui se posent en l'espèce et qu'en conséquence la Cour n'ait pas eu l'aide que l'exposé de ces arguments et toute preuve présentée à l'appui auraient pu lui apporter. Néanmoins, lorsqu'elle applique l'article 53 du Statut, la Cour doit, en vertu d'une jurisprudence constante, commencer par examiner d'office toute question préliminaire de recevabilité ou de compétence que paraissent soulever en l'espèce les renseignements à sa disposition et dont le règlement pourrait faire obstacle à la poursuite de l'examen au fond des thèses du demandeur. » (*Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 18.*)

84. La principale thèse du Nicaragua contre l'application de la réserve relative aux traités multilatéraux à ce stade a consisté à dire que l'argument des Etats-Unis suivant lequel El Salvador, le Honduras et le Costa Rica seraient affectés par la décision en l'espèce ne valait plus à partir du moment où les Etats-Unis reconnaissent leur dessein de renverser le Gouvernement nicaraguayen. Le Nicaragua soutient que le renversement est incompatible avec la légitime défense et que, dans ces conditions, l'argument des Etats-Unis « disparaît tout simplement » (mémoire du Nicaragua, p. 185).

85. Cet argument est simple, mais exagérément simpliste. En premier lieu, il n'est nullement établi que les Etats-Unis cherchent à renverser le Gouvernement nicaraguayen (appendice à la présente opinion, par. 23-26, 157-159, 200-205). En second lieu, à supposer, pour les besoins de la démonstration, que le but des activités militaires et paramilitaires des Etats-Unis au Nicaragua et contre celui-ci soit de renverser le gouvernement de ce pays, il ne s'ensuit pas que cela serait nécessairement incompatible avec l'argument tiré de la légitime défense et équivaldrait à y

government might be an unnecessary and disproportionate act of self-defence, but in others it may be necessary and proportionate. It depends on the facts (if they can be found).

86. The official position of the United States has been and remains that it does not seek the overthrow of the Government of Nicaragua, and that the pressures which it continues to exert upon that Government are lawful measures of collective self-defence taken in support of El Salvador. Contrary to the contentions of Nicaragua before the Court, the United States has abandoned neither of these positions. While Nicaragua maintains that, with its withdrawal from the case, the United States no longer spoke of collective self-defence as the legal justification for its exertion of pressures upon Nicaragua, "*Revolution Beyond Our Borders*", published by the Department of State in September 1985, some nine months after the announcement of United States withdrawal from the Court's proceedings, re-affirms that justification. As recently as 15 January 1986, Secretary of State Shultz, in a public address entitled, "Low-Intensity Warfare: the Challenge of Ambiguity", maintained that the Nicaraguans:

"have committed aggression against their neighbors and provided arms to terrorists like the M-19 group in Colombia, but cynically used the International Court of Justice to accuse *us* of aggression because we joined with El Salvador in its defense" (Department of State, *Current Policy No. 783*, p. 1).

87. Since the multilateral treaty reservation is a reservation in force which limits the extent of United States submission to the Court's jurisdiction, the Court is bound to apply it and thus to revert to the question which it postponed in its Judgment of 26 November 1984: will El Salvador, Honduras and Costa Rica, or any of them, be affected by the Judgment of the Court in this phase of the case?

88. It is plain that the Court's Judgment, which holds in favour of Nicaragua's essential claims and against the essential defence of the United States, *must* affect El Salvador, Honduras and Costa Rica. They are affected not only legally, but politically, militarily, economically and morally (it will be observed that the multilateral treaty reservation does not specify "legally affected"). The very pleadings of Nicaragua reinforce that conclusion. As I pointed out in my dissent to the Judgment of 26 November 1984:

"The very first numbered paragraph of its Application claims that the United States has installed more than '10,000 mercenaries . . . in more than ten base camps in Honduras along the border with Nicaragua . . .'. . . Nicaragua has also alleged that there are 2,000 United States-supported 'mercenaries' operating against it from Costa Rica . . . and that the Government of Costa Rica is acting in concert

renoncer. Il y a des cas, à vrai dire la plupart, où le renversement du gouvernement agresseur pourrait constituer un acte de légitime défense non nécessaire et disproportionné, mais dans d'autres ce peut être un acte nécessaire et proportionné. Tout dépend des faits, s'ils peuvent être établis.

86. La position officielle des États-Unis a été et demeure qu'ils ne cherchent pas à renverser le Gouvernement du Nicaragua et que les pressions qu'ils continuent d'exercer sur ce gouvernement sont des mesures licites de légitime défense collective prises pour venir en aide à El Salvador. Contrairement à ce qu'a prétendu le Nicaragua devant la Cour, les États-Unis n'ont renoncé à aucun de ces moyens. Le Nicaragua a beau soutenir que les États-Unis, en se retirant de l'affaire, ont cessé d'invoquer la légitime défense collective pour justifier juridiquement l'exercice de pressions sur le Nicaragua, l'ouvrage « *Revolution Beyond Our Borders* », publié par le département d'État en septembre 1985, soit neuf mois environ après l'annonce par les États-Unis de leur retrait, réaffirme cette justification. Le 15 janvier 1986 encore le secrétaire d'État Shultz, dans une conférence donnée en public sur le thème « *Low-Intensity Warfare : the Challenge of Ambiguity* », déclarait :

« Après avoir perpétré une agression contre leurs voisins et fourni des armes à des terroristes comme le groupe M-19 en Colombie, [les Nicaraguayens] ont eu le cynisme de s'adresser à la Cour internationale de Justice pour nous accuser d'agression simplement parce que nous aidons El Salvador à se défendre. » (Department of State *Current Policy No. 783*, p. 1).

87. Puisque la clause relative aux traités multilatéraux est une réserve en vigueur, qui limite la portée de l'acceptation de la juridiction de la Cour par les États-Unis, la Cour est tenue de l'appliquer et donc de revenir à la question dont elle a différé l'examen dans son arrêt du 26 novembre 1984 : El Salvador, le Honduras et le Costa Rica, ou l'un d'entre eux, seront-ils « affectés » par l'arrêt de la Cour dans la présente phase de l'affaire ?

88. Il est clair que l'arrêt de la Cour, qui fait droit aux principales demandes du Nicaragua et rejette les principaux moyens des États-Unis, affecte *nécessairement* El Salvador, le Honduras et le Costa Rica. Ceux-ci sont affectés non seulement dans leurs droits, mais d'un point de vue politique, militaire, économique et moral (on notera que la réserve relative aux traités multilatéraux ne précise pas qu'ils doivent l'être juridiquement). Les exposés mêmes du Nicaragua renforcent cette conclusion. Comme je l'ai fait observer dans mon opinion dissidente jointe à l'arrêt du 26 novembre 1984 :

« Dès le paragraphe 1 de sa requête, il est dit que les États-Unis ont installé plus de « dix mille mercenaires ... dans plus de dix camps de base au Honduras, le long de la frontière avec le Nicaragua... » ... Le Nicaragua prétend également que deux mille « mercenaires », soutenus par les États-Unis, opèrent contre son territoire, à partir du Costa Rica ... et que le Gouvernement costaricien agit de concert avec les



with the United States . . . Moreover, in the recent oral argument in this phase of the proceedings, the Agent of Nicaragua alleged that, in this dispute, 'the United States has bases, radar stations, spy planes, spy ships – the armies of El Salvador and Honduras at its service . . .'; that is to say, Nicaragua has alleged that the United States acts in concert with Honduras and El Salvador. It is accordingly plain that, if the pleadings of Nicaragua are to be accepted for these purposes as accurate, and if Nicaragua were in a decision of the Court to be accorded the remedies which it seeks, Honduras, Costa Rica and El Salvador necessarily would be 'affected' by the Court's decision. Point (g) of what Nicaragua in its Application . . . requests the Court to adjudge and declare makes this particularly clear. Nicaragua requests that the Court hold that the United States

'is under a particular duty to cease and desist immediately . . . from all support of any kind – including the provision of training, arms, ammunition, finances, supplies, assistance, direction or any other form of support – to any nation . . . engaged or planning to engage in military or paramilitary actions in or against Nicaragua . . .'

It is a fact that the United States is heavily engaged in supporting Honduras and El Salvador with training, arms, finances, etc. Nicaragua itself in its Application and pleadings alleges that Honduras and El Salvador are engaged in military or paramilitary actions in or against Nicaragua, in concert with the United States. Honduras and El Salvador, in their communications to the Court, maintain that actually it is Nicaragua which has engaged and is engaging in a variety of acts of direct and indirect aggression against them, including armed attacks . . . In short, Nicaragua seeks a judgment from the Court requiring the United States to cease and desist from actions which Nicaragua claims are unlawfully directed against Nicaragua, with the assistance of Honduras, Costa Rica and El Salvador, whereas the United States, Honduras and El Salvador claim that these very actions are conducted in collective self-defence against Nicaraguan acts of aggression. The judgment which the Court reaches on this critical point accordingly must 'affect' not only the United States but Honduras and El Salvador, and – in view of Nicaragua's allegations – Costa Rica as well."

89. While the final submissions of Nicaragua in the case are cast in general terms, they do not derogate from the foregoing analysis. The Court is requested to adjudge and declare that :

"the United States has violated the obligations of international law indicated in the Memorial . . . and to state in clear terms the obligations which the United States bears to bring to an end the aforesaid breaches of international law . . ." (Hearing of 20 September 1985).

Etats-Unis... De plus, lors des audiences qui viennent de se tenir, l'agent du Nicaragua a affirmé que, dans ce même différend, « les Etats-Unis possèdent des bases, des stations de radar, des avions espions, des bateaux espions, que les armées d'El Salvador et du Honduras sont à leur service... » – en d'autres termes, que les Etats-Unis agissent de concert avec le Honduras et El Salvador. Il est en conséquence manifeste que, si les faits avancés par le Nicaragua sont tenus pour exacts et si la Cour décide de faire droit aux demandes du Nicaragua, sa décision concernera nécessairement les intérêts du Honduras, du Costa Rica et d'El Salvador. Cela ressort avec une clarté particulière de ce que le Nicaragua demande à la Cour de dire et juger ... alinéa g) de sa requête : les Etats-Unis

« ont le devoir exprès de mettre fin et de renoncer immédiatement ... à tout appui de quelque nature qu'il soit – y compris l'entraînement et la fourniture d'armes, de munitions, de fonds, d'approvisionnements, d'assistance, de direction ou toute autre forme de soutien – à toute nation ... se livrant ou se disposant à se livrer à des actions militaires ou paramilitaires au Nicaragua ou contre celui-ci... »

En effet les Etats-Unis fournissent un soutien actif au Honduras et à El Salvador sous forme d'entraînement, d'armements, de crédits, etc. ; le Nicaragua lui-même, dans sa requête et en plaidoirie, a affirmé que le Honduras et El Salvador se livrent, de concert avec les Etats-Unis, à des actions militaires ou paramilitaires au Nicaragua ou contre celui-ci ; et le Honduras et El Salvador, dans leurs communications à la Cour, ont déclaré qu'en réalité c'est le Nicaragua qui s'est livré et qui se livre contre eux à divers actes d'agression directe ou indirecte, y compris des agressions armées... Autrement dit, le Nicaragua demande à la Cour un arrêt enjoignant aux Etats-Unis de mettre fin et de renoncer aux actions collectives qu'il affirme être dirigées contre lui, alors que les Etats-Unis, le Honduras et El Salvador affirment que ces mêmes actions sont des actes de légitime défense collective contre les agressions du Nicaragua. La décision de la Cour sur ce point critique ne pourra donc pas ne pas « concerner » le Honduras, El Salvador et – vu les allégations du Nicaragua – le Costa Rica en plus des Etats-Unis. »

89. Bien que les conclusions finales du Nicaragua en l'espèce eussent été rédigées en termes généraux, elles ne remettaient pas en cause l'analyse qui précède. Il était demandé à la Cour de dire et juger que :

« les Etats-Unis ont violé les obligations de droit international indiquées dans le mémoire ... [et] d'énoncer avec clarté l'obligation qu'ont les Etats-Unis de mettre fin auxdites violations du droit international... » (audience du 20 septembre 1985).

The Court has responded positively to the substance of Nicaragua's request. The essence of the contentions of Nicaragua is to brand the United States as in violation of its obligations not to use force against and not to intervene against Nicaragua, and, correspondingly and necessarily, the essence of Nicaraguan contentions entails rejection of the United States defence that it acts in collective self-defence. But El Salvador and Honduras support the claim that the United States acts in collective self-defence, not only verbally, but by their actions in the field. El Salvador and Honduras necessarily are affected by the Court's treatment of the United States claim to act in collective self-defence, and would be whether the Court rejected – or upheld – that claim. To have held otherwise, on the ground that the only Parties to the instant case are the United States and Nicaragua and that the Court's Judgment will be directed to and bind them alone, would have been patently unconvincing. It not only would have vitiated the multilateral treaty reservation but run counter to the sense of Articles 62 and 63 of the Statute, which recognize and provide for the possibility that States not parties to a case "may be affected" by the decision in the case.

90. Nicaragua further argues that neither El Salvador nor Costa Rica nor Honduras could be "affected" by a decision in this case, since "no legitimate" rights or interests of those States would be prejudiced by an adjudication of Nicaragua's claims against the United States. That is a question-begging argument. Perhaps it is Nicaragua's view that neighbouring States have no right or interest in resisting Sandinista-supported insurgencies ; that their best interests lie in submitting to the imposition of what Commander Bayardo Arce proclaims to be "the dictatorship of the proletariat" (Arce, *loc. cit.*, p. 4). But clearly that is not a view shared by the Governments of El Salvador, Honduras and Costa Rica ; they appear to believe that it is right to resist Nicaragua's support of subversion. Whether they may "legitimately" do so depends on the facts characterizing and the law governing the actions of Nicaragua and the facts and law involved in responsive actions of the United States, El Salvador, Honduras and Costa Rica. It does not depend upon a preclusive or conclusory determination of what is legitimate.

## 2. *The relationship of customary international law to the reservation*

91. The substantial Nicaraguan argument in respect of the multilateral treaty reservation is that claims based on customary and general international law, and on bilateral treaties, are not covered by the proviso and so are before the Court for determination. While the matter is by no means that simple – as my dissent to the Judgment of 26 November 1984 indicated in paragraphs 85-90 – Nicaragua is correct in pointing

La Cour a statué au fond et en faveur de la demande du Nicaragua. Les allégations de celui-ci tendaient, par leur essence même, à stigmatiser les Etats-Unis comme coupables d'avoir violé les obligations dont ils sont tenus de ne pas employer la force contre le Nicaragua et de ne pas intervenir contre lui ; de la même manière et nécessairement, les allégations du Nicaragua, par leur essence même, entraînaient le rejet du moyen de défense invoqué par les Etats-Unis, à savoir qu'ils agissent dans l'exercice de la légitime défense collective. Or El Salvador et le Honduras appuient la thèse selon laquelle les Etats-Unis agissent dans l'exercice de la légitime défense collective non pas seulement en paroles, mais par leurs actes « sur le terrain ». El Salvador et le Honduras sont nécessairement « affectés » par la décision de la Cour sur l'argument de légitime défense collective avancé par les Etats-Unis, et ils devaient l'être, que la Cour accepte ou rejette cet argument. Affirmer le contraire, au motif que les seules Parties à la présente instance sont les Etats-Unis et le Nicaragua et que l'arrêt de la Cour ne vise et ne lie que ces deux Etats, n'aurait évidemment pas été convaincant. Non seulement une telle prise de position aurait rendu inopérante la réserve relative aux traités multilatéraux, mais elle aurait été contraire au sens des articles 62 et 63 du Statut, qui reconnaissent et envisagent la possibilité que des Etats non parties à l'affaire soient « affectés » par la décision.

90. Le Nicaragua soutenait en outre que ni El Salvador, ni le Costa Rica, ni le Honduras ne pouvaient être « affectés » par une décision en l'espèce, car une décision favorable aux demandes du Nicaragua contre les Etats-Unis ne porterait atteinte à « aucun » droit ou intérêt « légitime » de ces Etats. Un tel argument est spécieux. Le Nicaragua estime peut-être que les Etats voisins n'ont pas le droit et qu'il n'est pas de leur intérêt de résister aux insurrections appuyées par les sandinistes ; que leur intérêt bien compris consiste à se soumettre à ce que le commandant Bayardo Arce proclame être « la dictature du prolétariat » (Arce, *loc. cit.*, p. 4). Mais les Gouvernements d'El Salvador, du Honduras et du Costa Rica ne partagent évidemment pas cette manière de voir ; ils semblent croire qu'il est juste de résister à l'appui que le Nicaragua fournit à la subversion. Quant à savoir s'ils peuvent y résister « légitimement », cela dépend des faits qui caractérisent les actes du Nicaragua et du droit qui les régit, ainsi que des faits et du droit mis en cause par les réactions des Etats-Unis, d'El Salvador, du Honduras et du Costa Rica. Cela ne dépend pas de la détermination, avant dire droit et avant examen des faits, de ce qui est légitime.

## 2. *Les rapports entre le droit international coutumier et la réserve*

91. L'argumentation du Nicaragua en ce qui concerne la réserve relative aux traités multilatéraux repose sur l'idée que les demandes fondées sur le droit international général et coutumier et sur des traités bilatéraux ne relèvent pas de cette exception et que la Cour peut donc statuer à leur sujet. Bien que la question ne soit nullement aussi simple — comme je l'ai indiqué dans mon opinion dissidente jointe à l'arrêt du 26 novembre 1984, aux

out that the Court held in paragraph 73 of that Judgment that principles such as

“the non-use of force, non-intervention, respect for the independence and territorial integrity of States, and freedom of navigation, continue to be binding as part of customary international law, despite the operation of provisions of conventional law in which they have been incorporated”.

92. Having given further consideration to the problem of the relationship between the principles and provisions of the United Nations Charter and the OAS Charter, on the one hand, and of customary international law, on the other – as to which I expressly reserved my position in paragraph 90 of my dissent to the Court’s Judgment of 26 November 1984 – I have reached the following conclusions.

93. This is a case in which the Parties, the United States and Nicaragua, both are Members of the United Nations and of the Organization of American States. They are bound by the Charters of those Organizations. The cardinal principles of international law which today govern the use of force in international relations are found in the United Nations Charter, and, in so far as States of the Americas are concerned, the cardinal principles of international law binding them which govern intervention in the affairs of other American States are found in the Charter of the Organization of American States. The multilateral treaty reservation withholds from the jurisdiction of the Court disputes arising under a multilateral treaty unless all parties to the treaty affected by the decision are also parties to the case before the Court. It has been shown that El Salvador, Honduras and Costa Rica must be affected by the decision of the Court, a conclusion which the Court itself in substance belatedly has accepted, and those States are not parties to the case. It follows that the Court cannot, in adjudicating the claims of Nicaragua, rely upon and apply the principles and provisions of the United Nations and OAS Charters. Can the Court nevertheless give genuine effect to the multilateral treaty reservation by applying those very principles and provisions, by finding that those principles and provisions, or some of them, form part of customary international law?

94. The argument that the principles if not the provisions of the United Nations Charter governing the use of force in international relations have been incorporated into the body of customary international law is widely and authoritatively accepted, despite the fact that the practice of States manifests such irregular support for the principles of law which the Charter proclaims. Indeed, it could even be argued that the practice, in contrast to the preachment, of States indicates that the restrictions on the use of force in international relations found in the Charter are not part of customary international law.

95. However, even if the argument is accepted – and it is generally

paragraphes 85 à 90 – le Nicaragua a raison de faire observer qu'au paragraphe 73 de l'arrêt de 1984 la Cour a jugé que des principes comme ceux

« du non-recours à la force, de la non-intervention, du respect de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des Etats et de la liberté de navigation conservent un caractère obligatoire en tant qu'éléments du droit international coutumier, bien que les dispositions du droit conventionnel auxquelles ils ont été incorporés soient applicables ».

92. Après avoir approfondi le problème des rapports entre les principes et dispositions de la Charte des Nations Unies et de la charte de l'OEA d'une part et de l'autre du droit international coutumier – question sur laquelle j'ai expressément réservé ma position au paragraphe 90 de mon opinion dissidente jointe à l'arrêt de la Cour du 26 novembre 1984 – je suis parvenu aux conclusions suivantes.

93. Les Parties à la présente affaire, les Etats-Unis et le Nicaragua, sont toutes deux Membres de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation des Etats américains et sont liées par les chartes de ces organisations. Les principes fondamentaux de droit international qui régissent aujourd'hui l'emploi de la force dans les relations internationales sont énoncés dans la Charte des Nations Unies et, pour ce qui concerne les Etats du continent américain, les principes fondamentaux de droit international auxquels ils sont tenus en ce qui concerne l'intervention dans les affaires d'autres Etats américains figurent dans la charte de l'Organisation des Etats américains. La réserve relative aux traités multilatéraux soustrait de la juridiction de la Cour les différends résultant d'un traité multilatéral à moins que toutes les parties au traité que la décision concerne ne soient également parties à l'affaire soumise à la Cour. Il a été démontré qu'El Salvador, le Honduras et le Costa Rica ne manqueront pas d'être affectés par la décision de la Cour – conclusion que la Cour a elle-même acceptée en substance, tardivement – alors que ces Etats ne sont pas parties à l'instance. Il s'ensuit que la Cour ne peut pas statuer sur les demandes du Nicaragua en invoquant et en appliquant les principes et les dispositions de l'une et l'autre charte. La Cour peut-elle donner vraiment effet à la réserve relative aux traités multilatéraux en appliquant néanmoins ces principes et dispositions au motif que ceux-ci, ou certains d'entre eux, appartiennent au droit international coutumier ?

94. La thèse selon laquelle les principes, sinon les dispositions, de la Charte des Nations Unies régissant l'emploi de la force dans les relations internationales ont été incorporés dans le droit international coutumier fait dans l'ensemble autorité, même si la pratique des Etats témoigne d'une adhésion assez erratique aux principes de droit proclamés par la Charte. D'ailleurs, on pourrait même soutenir que la pratique des Etats, par opposition à ce qu'ils prônent, montre bien que les restrictions à l'usage de la force dans les relations internationales figurant dans la Charte ne font pas partie du droit international coutumier.

95. Néanmoins, même si l'on accepte un argument qui est généralement

accepted — that Charter restrictions on the use of force have been incorporated into the body of customary international law, so that such States as Switzerland, the Koreas, and diminutive States are bound by the principles of Article 2 of the Charter even though they are non-members, the fact remains that Nicaragua and the United States *are* Members of the United Nations (and the OAS as well). Since they are bound by their Charters, it would be an artificial application of the law to treat them as if they were not bound, but bound only by customary international law, which, however, is essentially the same — not, presumably, in embracing a procedural proviso such as reporting to the Security Council under Article 51, but the same in so far as the content of Article 2, paragraph 4, is concerned. That would be an application of the law of this case — which includes the multilateral treaty reservation — which would avoid rather than apply that reservation. Since Article 2, paragraph 4, and Article 51 (and comparable provisions of the OAS Charter as well as those dealing with intervention) are the specific and governing legal standards to which the Parties in this case have agreed, and since the multilateral treaty reservation debars the Court from applying to the dispute those standards as expressed in those treaties, I conclude that the Court lacks jurisdiction to apply both those treaties and their standards to this dispute.

96. I so conclude whether or not it is correct to hold that these principles also form what is contemporary customary international law on the use of force in international relations. If, as the International Law Commission has put it, “The principles regarding the threat or use of force laid down in the Charter are . . . rules of general international law which are today of universal application”, and “Article 2, paragraph 4, together with other provisions of the Charter, authoritatively declares the modern customary law regarding the threat or use of force” (*Yearbook of the International Law Commission*, 1966, Vol. II, pp. 246, 247), and if, as counsel for Nicaragua argued, these provisions of Article 2, paragraph 4, are the “embodiment of general principles of international law” (Hearing of 25 April 1984), then there is little ground for the Court considering the dispute before it apart from the terms of Article 2, paragraph 4. It is of course true that the same provision of law may be found in customary international law and in a treaty. Codification of a customary norm in a treaty does not necessarily displace the custom, and certainly the incorporation of a provision of a universal treaty into the body of customary international law does not displace the treaty. But in the case before the Court, the Court is confronted with a reservation to its jurisdiction which, by the weight of its jurisprudence of more than 60 years, it is bound to apply so as to give it effect rather than deprive it of effect. As Judge Sir Hersch Lauterpacht put it in respect of the Court’s jurisdiction :

admis, à savoir que les restrictions de la Charte relatives à l'emploi de la force ont été incorporées dans le droit international coutumier, si bien que des pays comme la Suisse, les deux Corées et certains Etats minuscules, quoique non membres de l'Organisation des Nations Unies, sont liés par les principes de l'article 2 de la Charte, il n'en demeure pas moins que le Nicaragua et les Etats-Unis *sont* Membres de l'Organisation des Nations Unies (ainsi que de l'OEA). Puisqu'ils sont liés par les chartes de ces organisations, ce serait faire une application fictive du droit que de les traiter comme s'ils ne l'étaient pas et comme s'ils n'étaient tenus qu'au respect du droit international coutumier, encore que cela revienne essentiellement au même – non pas probablement si l'on songe à une règle de procédure comme celle qui impose l'obligation de rendre compte au Conseil de sécurité en vertu de l'article 51, mais du point de vue de la substance de l'article 2, paragraphe 4. Agir de la sorte reviendrait à appliquer le droit pertinent en l'espèce – lequel comprend la réserve relative aux traités multilatéraux – en ignorant cette réserve au lieu de l'appliquer. Etant donné que l'article 2, paragraphe 4, et l'article 51 (ainsi que les dispositions comparables de la charte de l'OEA et celles traitant de l'intervention) constituent les normes juridiques spécifiquement acceptées comme pertinentes par les Parties en litige, et que la réserve relative aux traités multilatéraux interdit à la Cour d'appliquer au différend ces normes telles qu'elles sont énoncées dans ces traités, j'en conclus que la Cour n'a pas compétence pour appliquer au différend tant lesdits traités que les normes qu'ils contiennent.

96. Ma conclusion vaut, qu'il soit ou non exact d'affirmer que ces principes font aussi partie du droit international coutumier contemporain sur l'emploi de la force dans les relations internationales. Si, comme la Commission du droit international l'a déclaré, « les principes relatifs à la menace ou à l'emploi de la force énoncés dans la Charte sont des règles du droit international général qui sont aujourd'hui d'application universelle », et « le paragraphe 4 de l'article 2, ainsi que d'autres dispositions de la Charte, énoncent avec toute l'autorité voulue le droit coutumier moderne concernant la menace ou l'emploi de la force » (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 269), et si, comme un conseil du Nicaragua l'a soutenu, ces dispositions de l'article 2, paragraphe 4, « reprennent les principes généraux du droit international » (audience du 25 avril 1984), la Cour n'est guère fondée à examiner l'affaire dont elle est saisie en ignorant les termes de l'article 2, paragraphe 4. Certes, une norme de droit peut se trouver à la fois dans le droit international coutumier et dans un traité. Un traité codifiant une norme coutumière ne supprime pas nécessairement la coutume et il est certain que le passage d'une disposition d'un traité universel dans le droit international coutumier n'a pas pour effet que le second supplante le premier. Mais en l'espèce la Cour se trouve en présence d'une réserve à sa compétence que le poids de sa jurisprudence de plus de soixante ans l'oblige à appliquer, afin de lui donner effet plutôt que de l'en priver. Comme l'a dit sir Hersch Lauterpacht à propos de la compétence de la Cour :



“the established practice of the Court – which, in turn, is in accordance with a fundamental principle of international judicial settlement – [is] that the Court will not uphold its jurisdiction unless the intention to confer it has been proved beyond reasonable doubt” (case of *Certain Norwegian Loans, Judgment, I.C.J. Reports 1957*, p. 58).

Thus the Court is bound to give substantive effect to the multilateral treaty reservation. It is not free to avoid its application by an argument which, if technically defensible, in real terms would vitiate a limitation which the United States has imposed upon the jurisdiction of the Court. Accordingly, while recognizing that there is room for the contrary conclusion which the Court has reached, I conclude that the generally accepted essential, even if incomplete, identity of Charter principles and principles of customary international law on the use of force in international relations, rather than authorizing the Court to apply those customary principles to the central issues of this case, precludes the Court from doing so by reason of the limitations imposed upon the Court’s jurisdiction by the multilateral treaty reservation.

97. Such a preclusion does not, however, extend to questions of freedom of navigation, as to which customary international law long antedates the Charter and has not been subsumed by it.

98. Nor can it be persuasively argued that the sweeping provisions of the OAS Charter concerning intervention constitute customary and general international law. There is no universal treaty which has incorporated those provisions into the body of general international law. There is hardly sign of custom – of the practice of States – which suggests, still less demonstrates, a practice accepted as law which equates with the standards of non-intervention prescribed by the OAS Charter. State practice in the Americas – by States of Latin America as by others – does not begin to form a customary rule of non-intervention which is as categorical and comprehensive as are the provisions of the OAS Charter. Thus it may be contended that, in this case, the Court can apply such customary international law of non-intervention as there is, a customary international law which is much narrower than that which the OAS Charter enacts for the parties to it. The essence of that law long has been recognized to prohibit the dictatorial interference by one State in the affairs of the other. It accordingly may be argued that the Court is not debarred by the thrust of the multilateral treaty reservation from considering whether the measures taken by the United States against Nicaragua, direct and indirect, constitute dictatorial interference in the affairs of Nicaragua.

99. But it may be argued to the contrary that, where, as here, the United States and Nicaragua (and the “affected” States) are bound by the terms of the OAS Charter, and where the provisions of that Charter embrace not

« la pratique établie de la Cour qui est, de son côté, conforme au principe fondamental du règlement judiciaire international ... veut que la Cour ne se déclare pas compétente à moins que l'intention de lui conférer compétence n'ait été établie sans aucun doute raisonnable » (affaire relative à *Certains emprunts norvégiens*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1957*, p. 58).

Ainsi, la Cour est tenue de donner son effet propre à la réserve relative aux traités multilatéraux. Il ne lui est pas loisible d'éviter son application par le biais d'un argument qui, s'il est techniquement défendable, reviendrait concrètement à rendre inopérante une limitation que les Etats-Unis ont mise à la juridiction de la Cour. En conséquence, tout en reconnaissant que la conclusion inverse formulée par la Cour peut se défendre, je conclus que l'identité fondamentale, encore qu'incomplète peut-être, qui est généralement admise entre les principes de la Charte et ceux du droit international coutumier sur l'emploi de la force dans les relations internationales, au lieu d'autoriser la Cour à appliquer les principes coutumiers aux problèmes qui sont au cœur de la présente affaire, lui interdit de procéder ainsi en raison des limitations imposées à sa juridiction par la réserve relative aux traités multilatéraux.

97. Il reste que cette interdiction ne s'étend pas aux questions touchant la liberté de la navigation, domaine régi par le droit international coutumier bien avant la Charte et qui n'a pas été intégré dans celle-ci.

98. On ne saurait non plus prétendre de façon convaincante que les dispositions générales de la charte de l'OEA relatives à l'intervention constituent le droit international coutumier et général. Aucun traité universel n'a incorporé ces dispositions dans le droit international général. On ne trouve guère d'indices dans la coutume – dans la pratique des Etats – qui suggèrent, et encore moins démontrent, l'existence d'une pratique acceptée comme étant le droit qui serait en tous points conforme aux normes de non-intervention prescrites par la charte de l'Organisation des Etats américains. Dans la pratique des Etats d'Amérique – des Etats latino-américains comme des autres – il n'y a aucune ébauche d'une règle coutumière de non-intervention qui soit aussi catégorique et générale que les dispositions de la charte de l'OEA. On peut donc soutenir que, dans la présente espèce, la Cour peut appliquer le droit international coutumier relatif à la non-intervention tel qu'il existe, c'est-à-dire un droit beaucoup plus étroit que celui édicté par la charte de l'Organisation des Etats américains pour les Etats qui y sont parties. Il est reconnu depuis longtemps que, par essence, ce droit interdit l'ingérence dictatoriale d'un Etat dans les affaires d'un autre. La réserve relative aux traités multilatéraux n'interdirait donc pas à la Cour d'examiner si les mesures prises par les Etats-Unis contre le Nicaragua, directement et indirectement, constituent une ingérence dictatoriale dans les affaires de ce pays.

99. Mais on peut soutenir au contraire que, comme en l'occurrence, les Etats-Unis et le Nicaragua (ainsi que les Etats « affectés ») sont liés par les termes de la charte de l'OEA et que les dispositions de cet instrument non

only dictatorial interference but much more pervasive proscription of intervention, the greater includes the lesser ; that, since the OAS Charter sets out between the Parties, and as among them and the States affected, the specific and governing legal standards, and since the multilateral treaty reservation debars the Court from application of those standards, it withholds from the Court jurisdiction to pass upon complaints of intervention in this case, all of which must fall within the capacious terms of the OAS Charter. In my view, the latter argument, while open to challenge, is the stronger. Moreover, the complaints of intervention in this case are so intimately involved with the complaints of the unlawful use of force – the facts that underlie both causes of action correspond so closely – that the artificiality of treating the Court as having jurisdiction to deal with charges of intervention and not having jurisdiction to deal with charges of the unlawful use of force reinforces this conclusion.

*D. The Question of Jurisdiction under the Treaty of Friendship,  
Commerce and Navigation*

100. In its Judgment of 26 November 1984, the Court held that, in addition to its having jurisdiction under the Optional Clause of the Court's Statute, it had jurisdiction, "limited as it is", by reason of the terms of the 1956 Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between Nicaragua and the United States (*I.C.J. Reports 1984*, p. 426). The Court noted that that Treaty contains a compromissory clause providing that :

"Any dispute between the Parties as to the interpretation or application of the present Treaty, not satisfactorily adjusted by diplomacy, shall be submitted to the International Court of Justice, unless the Parties agree to settlement by some other pacific means."

The Court observed that Nicaragua claimed that certain provisions of the Treaty had been violated by the United States and it concluded :

"Taking into account these Articles of the Treaty of 1956, particularly the provision . . . for the freedom of commerce and navigation, and the references in the Preamble to peace and friendship, there can be no doubt that, in the circumstances in which Nicaragua brought its Application to the Court, and on the basis of the facts there asserted, there is a dispute between the Parties . . . as to the 'interpretation or application' of the Treaty . . . Accordingly, the Court finds that, to the extent that the claims in Nicaragua's Application constitute a dispute as to the interpretation or application of the Articles of the Treaty of 1956 . . . the Court has jurisdiction under that Treaty to entertain such claims."

seulement visent l'ingérence dictatoriale mais qu'elles vont beaucoup plus loin dans l'interdiction de l'intervention, « qui peut le plus peut le moins » ; en conséquence, puisque la charte de l'OEA énonce entre les Parties, et entre elles et les Etats concernés, les normes juridiques spécifiques et pertinentes, et que la réserve relative aux traités multilatéraux interdit à la Cour d'appliquer ces normes, il s'ensuit que la Cour n'a pas compétence pour connaître des griefs d'intervention en l'espèce qui doivent tous s'interpréter à la lumière des termes extensifs de la charte de l'OEA. Je pense que ce dernier argument, bien que discutable, est le plus fort. De plus, les griefs d'intervention en l'espèce sont si intimement liés à ceux relatifs à l'emploi illicite de la force – les faits sur lesquels reposent ces deux chefs de la requête sont si proches – que l'artifice du raisonnement reconnaissant à la Cour compétence pour connaître des accusations d'intervention et lui déniaut compétence pour statuer sur celles d'emploi illicite de la force renforce cette conclusion.

*D. La question de la compétence en vertu du traité d'amitié, de commerce et de navigation*

100. Dans son arrêt du 26 novembre 1984, la Cour a conclu non seulement qu'elle était compétente en vertu de la clause facultative du Statut de la Cour mais qu'elle avait aussi une compétence, « aussi limitée soit-elle », en vertu des termes du traité d'amitié, de commerce et de navigation de 1956 entre le Nicaragua et les Etats-Unis (*C.I.J. Recueil 1984*, p. 426). La Cour a souligné que ce traité contient une clause compromissaire ainsi conçue :

« Tout différend qui pourrait s'élever entre les parties quant à l'interprétation ou à l'application du présent traité et qui ne pourrait pas être réglé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique sera porté devant la Cour internationale de Justice, à moins que les parties ne conviennent de le régler par d'autres moyens pacifiques. »

La Cour, ayant observé que le Nicaragua alléguait la violation par les Etats-Unis de certaines dispositions du traité, a conclu :

« Vu ces dispositions du traité de 1956, et notamment celles ... prévoyant la liberté de commerce et de navigation, et les mentions de la paix et de l'amitié que l'on trouve dans le préambule, il n'est pas douteux que, dans les circonstances où le Nicaragua a présenté sa requête à la Cour et d'après les faits qui y sont allégués, il existe un différend entre les Parties ... quant à l'interprétation ou à l'application » du traité... En conséquence la Cour conclut que, dans la mesure où les demandes formulées dans la requête du Nicaragua révèlent l'existence d'un différend sur l'interprétation ou l'application des articles du traité de 1956 ... la Cour a compétence pour en connaître en vertu de ce traité. »

101. Quite apart from the failure of Nicaragua and the Court at that stage sufficiently to relate Nicaragua's claims against the United States for the unlawful use of force to the terms of this commercial treaty, this apparently plausible holding of the Court was plausible only because the Court failed to refer to the terms of Article XXI (1) (d) of the Treaty, which provides that :

“1. The present Treaty shall not preclude the application of measures :  
 . . . . .  
 (d) necessary to fulfill the obligations of a Party for the maintenance or restoration of international peace and security, or necessary to protect its essential security interests . . .”

In this regard, my dissent to the Court's Judgment of 26 November 1984 concluded :

“Now it cannot be argued – and Nicaragua did not argue, nor does the Court hold – that, since the Treaty ‘shall not preclude the application of measures’ . . . which are necessary to fulfil the obligations of a Party for the maintenance of international peace and security or to protect its essential security interests, these very exclusions entitle the Court to assume jurisdiction over claims based on the Treaty that relate to . . . the maintenance of international peace and security or essential security interests. It is clear that, where a treaty excludes from its regulated reach certain areas, those areas do not fall within the jurisdictional scope of the treaty. That this preclusion clause is indeed an exclusion clause is demonstrated not only by its terms but by its *travaux préparatoires*, which were appended to the United States pleadings in the case of *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (I.C.J. Pleadings, Ann. 50, p. 233). A list of a score of Treaties of Friendship, Commerce and Navigation, including that with Nicaragua, is found at page 233, which is followed by a ‘Memorandum on Dispute Settlement Clause in Treaty of Friendship, Commerce and Navigation with China’ which contains the following paragraph :

‘The compromissory clause . . . is limited to questions of the interpretation or application of this treaty ; i.e., it is a special not a general compromissory clause. It applies to a treaty on the negotiation of which there is voluminous documentation indicating the intent of the parties. This treaty deals with subjects which are common to a large number of treaties, concluded over a long period of time by nearly all nations. Much of the general subject-matter – and in some cases almost identical language – has been adjudicated

101. Indépendamment du fait qu'à ce stade le Nicaragua et la Cour n'ont pas vraiment réussi à lier les griefs du Nicaragua contre les Etats-Unis visant l'emploi illicite de la force aux termes de ce traité de commerce, cette conclusion apparemment défendable de la Cour ne l'est que parce que celle-ci passe sous silence les termes de l'article XXI, paragraphe 1, alinéa *d*), du traité, qui sont les suivants :

« 1. Le présent traité ne fera pas obstacle à l'application de mesures :

.....  
*d*) nécessaires à l'exécution des obligations de l'une ou l'autre partie relatives au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ou à la protection des intérêts vitaux de cette partie en ce qui concerne sa sécurité... »

Voici ce que j'ai conclu sur ce point dans mon opinion dissidente jointe à l'arrêt de la Cour du 26 novembre 1984 :

« Or on ne saurait prétendre – et d'ailleurs le Nicaragua, pas plus que la Cour, ne le prétend – que, pour la raison que le traité « ne fera pas obstacle à l'application de mesures » ... nécessaires à l'exécution des obligations de l'une ou l'autre partie relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales ou à la protection des intérêts vitaux de cette partie en ce qui concerne sa sécurité, ces exclusions mêmes autorisent la Cour à statuer sur des griefs fondés sur le traité qui ont trait ... au maintien de la paix et de la sécurité internationales, ou à la protection des intérêts vitaux en matière de sécurité. Il est évident que, lorsqu'un traité exclut de ses dispositions certains sujets, ces sujets ne relèvent pas du champ d'application de la clause juridictionnelle du traité. Et le fait que cette clause soit bien une clause d'exclusion ne ressort pas seulement de ses termes, mais aussi des travaux préparatoires du traité, dont le compte rendu était joint en annexe aux écritures des Etats-Unis dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* (C.I.J. Mémoires, annexe 50, p. 233). On trouve en effet dans cette documentation une liste d'une vingtaine de traités d'amitié, de commerce et de navigation, y compris celui conclu avec le Nicaragua, suivie d'un « Mémoire sur la clause relative au règlement des différends figurant dans le traité d'amitié, de commerce et de navigation conclu avec la Chine » qui contient le paragraphe suivant :

« La clause compromissoire ... est limitée aux questions intéressant l'interprétation ou l'application dudit traité, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une clause compromissoire spéciale et non pas générale. Elle vise un traité dont la négociation a donné lieu à une documentation volumineuse précisant l'intention des parties. Ce traité porte sur des questions qui sont communes à un très grand nombre de traités, conclus au cours d'une longue période par pratiquement tous les pays. Une bonne partie de ce qui fait généralement l'objet

in the courts of this and other countries. The authorities for the interpretation of this treaty are, therefore, to a considerable extent established and well known. Furthermore, *certain important subjects, notably immigration, traffic in military supplies, and the "essential interests of the country in time of national emergency", are specifically excepted from the purview of the treaty.* In view of the above, it is difficult to conceive how Article XXVIII could result in this Government's being impleaded in a matter in which it might be embarrassed.' (At p. 235 ; emphasis supplied.)

A second memorandum, entitled 'Department of State Memorandum on Provisions in Commercial Treaties relating to the International Court of Justice', similarly concludes, first with respect to the scope of the jurisdiction accorded to the Court under FCN treaties, and second with respect to national security clauses :

'This paper [of the Department of State] . . . points out a number of the features which in its view make the provision satisfactory . . . These include the fact that the provision is limited to differences arising immediately from the specific treaty concerned, that such treaties deal with familiar subject-matter and are thoroughly documented in the records of the negotiation, that an established body of interpretation already exists for much of the subject-matter of such treaties, and that *such purely domestic matters as immigration policy and military security are placed outside the scope of such treaties by specific exceptions.*' (*Ibid.*, p. 237 ; emphasis supplied.)

Article XXI of the Treaty thus serves to indicate that the parties to the Treaty acted to exclude from its scope the kind of claim ('restoration of international peace and security' and protection of 'essential security interests') which Nicaragua seeks to base upon it." (*I.C.J. Reports 1984*, pp. 635-637, para. 128.)

102. Nicaragua's Memorial on the merits, and Nicaragua's counsel in extensive and detailed oral argument on various provisions of the Treaty, had remarkably little to say about Article XXI (1) (*d*). Not a word was said about the *travaux préparatoires* just quoted. As for the Treaty provision itself, Nicaragua's Memorial submits :

"One party to a treaty, however, cannot absolve itself of all respon-

du traité et, dans certains cas, sous un énoncé quasi identique, a donné lieu à des décisions judiciaires rendues par les tribunaux des Etats-Unis mêmes et d'autres pays. Les sources faisant autorité pour l'interprétation dudit traité sont donc dans une large mesure bien établies et bien connues. En outre, il est expressément précisé que *certaines questions importantes, notamment l'immigration, le commerce de fourniture militaire et « les intérêts vitaux du pays en période de crise nationale » n'entrent pas dans le champ d'application du traité.* Vu ce qui précède, il est difficile d'imaginer comment l'article XXVIII pourrait faire courir au Gouvernement des Etats-Unis le risque d'une action judiciaire au sujet d'une question de nature à le gêner. » (P. 235. Les italiques sont de moi.)

Un deuxième mémorandum, intitulé « Mémorandum du département d'Etat sur les dispositions du traité de commerce relatives à la Cour internationale de Justice » conclut de même, tant en ce qui concerne la portée de la compétence reconnue à la Cour en vertu des traités d'amitié, de commerce et de navigation, que pour ce qui est des clauses d'exclusion en matière de sécurité nationale :

« ce document [du département d'Etat] ... dégage un certain nombre d'éléments qui, à son avis, rendent la disposition satisfaisante... Il s'agit notamment du fait que la disposition est limitée aux différends qui s'élèveraient très précisément au sujet du traité intéressé, du fait aussi que ces traités portent sur des questions bien connues au sujet desquelles les comptes rendus de la négociation donnent une information détaillée, du fait qu'il existe déjà de nombreux précédents concernant l'interprétation d'un bon nombre des questions visées dans ces traités et du fait que *des questions* relevant de la compétence nationale comme la politique d'immigration et la *sécurité militaire sont exclues du champ d'application de ces traités par des réserves expresses.* » (*Ibid.*, p. 237. Les italiques sont de moi.)

Il ressort donc de l'article XXI du traité de 1956 que les parties à cet instrument entendaient exclure de son champ d'application le type de demandes (« rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ») et protection des « intérêts vitaux ... en ce qui concerne [la] sécurité ») à l'appui desquelles le Nicaragua tente d'invoquer ledit traité. » (*C.I.J. Recueil 1984*, p. 635-637, par. 128.)

102. Le Nicaragua, dans son mémoire sur le fond, et un de ses conseils, au cours d'une plaidoirie pourtant longue et détaillée sur plusieurs dispositions du traité, ont été remarquablement peu diserts sur l'article XXI, paragraphe 1, alinéa *d*). Ils n'ont pas dit mot des travaux préparatoires que je viens de citer. Sur la disposition proprement dite du traité, le mémoire du Nicaragua contient les passages suivants :

« Cependant, les parties à un traité ne peuvent s'exonérer de toute



sibility for violations of the provisions of the treaty by simply invoking an exculpatory provision. It is for the Court and not for the Parties to determine the validity of such assertions.

.....

Article XXI (1) (*d*) cannot be invoked to justify the activities of the United States. This provision refers implicitly to the provisions in the United Nations Charter relating to the maintenance of international peace and security. Nicaragua has shown . . . that the military and paramilitary activities conducted by the United States in and against Nicaragua are completely incompatible with these provisions of the Charter.” (Memorial of Nicaragua, paras. 430 and 432.)

103. In oral argument, Nicaraguan counsel dismissed the significance of Article XXI (1) (*d*). As to whether the measures which the United States has pursued against Nicaragua are necessary to fulfil its obligations for the maintenance of international peace and security, Nicaraguan counsel said that the preconditions of application of that provision “are obviously not met in this case”. As to whether the measures which the United States has pursued against Nicaragua are necessary for the United States to protect its essential security interests, counsel professed to deal with this question by translating “essential security interests” as “vital interests” and then by claiming that this provision deals with a “state of necessity” (ignoring the fact that another provision of the Treaty deals with the right of the Parties “to apply measures that are necessary to maintain public order and protect the public health, morals and safety”). Nicaraguan counsel gave no weight to the contentions of the United States that the policies of Nicaragua towards its neighbours and Nicaragua’s intensifying integration with Soviet-led States constitutes, in the view of the United States, a challenge to its “essential security interests”. For its part, the Court considers that United States mining of Nicaraguan ports, and its direct attacks on Nicaraguan ports and oil installations as well as its trade embargo, “cannot possibly” be justified as “necessary” to protect the essential security interests of the United States. The Court also holds that a State – in this case, the United States acting under Article XXI (1) (*d*) of the Treaty – can have no “obligations” to act in collective self-defence, apart from obligations imposed by decisions of the Security Council taken on the basis of Chapter VII of the United Nations Charter or required by the OAS under Articles 3 and 20 of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty).

104. There is room for dispute over whether the measures taken by the United States against Nicaragua which are at issue in this case are measures “necessary to fulfil the obligations of a Party for the maintenance or

*E. The Effect of the Absence of  
El Salvador*

107. Before turning to the question of the effect on the Court's procedures of the absence of the United States from this stage of the proceedings, observations on the absence of El Salvador are in order. From the outset of the case, the United States maintained that the immediate object of Nicaraguan activities tantamount to armed attack is El Salvador, and the United States presented an affirmative defence essentially based on the contention that it acts in collective self-defence with El Salvador. On 15 August 1984, El Salvador filed a Declaration of Intervention under Article 63 of the Statute which, while supporting these United States contentions, sought to show why, under the treaties on which Nicaragua relied in its Application, the Court lacked jurisdiction in the case. At the time, the logic of El Salvador's claim to intervene under Article 63 in the jurisdictional phase of the proceedings was summarized in the following way :

“First, El Salvador claims to be acting in collective self-defence with the United States to resist Nicaraguan intervention and aggression ;

Second, the United States claims to be acting in collective self-defence with El Salvador to resist Nicaraguan intervention in and aggression against El Salvador ;

Third, El Salvador itself, by reason of the terms of its adherence to the Court's compulsory jurisdiction, is not subject to the Court's jurisdiction in this class of matter involving claims of aggression, self-defence, etc., and El Salvador does not consent to the Court's jurisdiction ;

Fourth, the Court cannot adjudge the legality of the actions of the United States of which Nicaragua complains without in effect adjudging the legality of the actions of El Salvador, for the United States and El Salvador act jointly in collective self-defence against Nicaragua ;

Fifth, since the Court cannot exercise jurisdiction either in the absence of El Salvador whose rights are at issue, or where Nicaragua directly seeks to bring El Salvador before the Court in this class of matter, it equally cannot exercise jurisdiction where the effect of Nicaragua's action against the United States – were the Court to assume jurisdiction over it – would be indirectly to bring El Salvador's rights before the Court in the very class of matter which El Salvador's adherence to the Court's compulsory jurisdiction excludes.” (My dissenting opinion to the Court's Order of 4 October 1984, *I.C.J. Reports 1984*, p. 227.)

El Salvador then also reserved the right in a later, substantive phase of the

*American Journal of International Law*, vol. 80, 1986, p. 130-131.) Que la clause en question constitue en fait une clause d'exclusion ressort non seulement de ses termes mais aussi des travaux préparatoires cités. Ainsi – abstraction faite du but essentiellement commercial du traité – je persiste à penser que celui-ci ne fournit aucune base de compétence à la Cour dans la présente espèce, en tout cas pour les questions cruciales qu'elle soulève, à moins que l'on ne considère d'emblée que les Etats-Unis ne sont pas fondés à invoquer l'article XXI, paragraphe 1, alinéa *d*).

106. Or la Cour est parvenue à une autre conclusion, pour la principale raison qu'un différend sur le point de savoir si les Etats-Unis peuvent valablement qualifier les mesures qu'ils ont prises de mesures relevant de l'article XXI, paragraphe 1, alinéa *d*), est un différend sur « l'interprétation ou l'application du présent traité » et ressortit, en tant que tel, à la compétence de la Cour. Si l'on admet l'exactitude de cette thèse on se retrouve aux prises avec le grand problème de la présente affaire : les mesures prises par les Etats-Unis contre le Nicaragua se justifient-elles par la légitime défense collective ou comme mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sécurité des Etats-Unis ? Cette question, à son tour, ne peut être tranchée que conformément aux dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies. La réserve relative aux traités multilatéraux apportée à la compétence de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut est sans incidence sur sa compétence pour régler un différend découlant d'un traité bilatéral invoqué par une partie conformément à l'article 36, paragraphe 1, du Statut. Mais le traité de commerce ne contient aucune disposition analogue à celles de l'article 2, paragraphe 4, ou de l'article 51 de la Charte et il ne fournit lui-même aucune base à la Cour pour rendre un arrêt sur l'emploi de la force et de l'intervention dans les relations internationales. En conséquence, la Cour n'est investie d'aucune compétence pour connaître des questions qui sont au cœur de la présente espèce, en vertu du traité bilatéral d'amitié, de commerce et de navigation. Tout au plus le traité offre-t-il à la Cour une base de compétence – « aussi limitée soit-elle », selon les termes de la Cour ou selon ceux qu'elle a employés en 1984 – pour connaître de la légitimité de mesures se rapportant aux termes du traité telles que, éventuellement, le minage des ports du Nicaragua et l'imposition d'un embargo commercial par les Etats-Unis. Cependant, pour se prononcer à cet égard, la Cour est tenue d'appliquer les dispositions de la Charte pour décider si les Etats-Unis peuvent être absous de l'accusation d'avoir violé le traité attendu que celui-ci ne fait pas obstacle à l'application de mesures « nécessaires à l'exécution » de leurs « obligations relatives au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales » ou à la « protection » de leurs « intérêts vitaux en ce qui concerne [leur] sécurité ». Je pense, comme je l'ai indiqué ailleurs dans la présente opinion, que les actions des Etats-Unis vis-à-vis du Nicaragua s'accordent pour l'essentiel avec les obligations qu'ils ont contractées en vertu du traité de Rio en ce qui concerne le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, ainsi qu'avec les dispositions de la Charte.

responsabilité pour les violations des dispositions dudit traité en se contentant d'invoquer une disposition exonérative. C'est à la Cour, et non aux parties, qu'il appartient de déterminer la validité de telles assertions.

.....

L'alinéa *d*) [de l'article XXI, paragraphe 1] ... ne peut ... être invoqué pour justifier les activités des Etats-Unis. En effet, cette disposition se réfère implicitement aux dispositions de la Charte des Nations Unies qui visent le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Or il a été démontré ... que les activités militaires et paramilitaires menées par les Etats-Unis au Nicaragua et contre celui-ci sont complètement incompatibles avec ces dispositions de la Charte. » (Mémoire du Nicaragua, par. 430 et 432.)

103. Dans sa plaidoirie, le conseil du Nicaragua a nié l'importance de l'article XXI, paragraphe 1, alinéa *d*). Sur le point de savoir si les mesures prises par les Etats-Unis contre le Nicaragua sont nécessaires à l'exécution de leurs obligations relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, il a dit que les conditions préalables à l'application de cette disposition « ne sont évidemment pas réunies en l'espèce ». Quant à savoir si les mesures prises par les Etats-Unis contre le Nicaragua sont nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sécurité des Etats-Unis, le conseil a entendu traiter de cette question en traduisant « intérêts essentiels de sécurité » par « intérêts vitaux », puis en affirmant que cette disposition visait l'« état de nécessité » (en oubliant qu'une autre disposition du traité réserve le droit des Parties « de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre et à la protection de la santé et de la sécurité publiques et des bonnes mœurs »). Le conseil du Nicaragua a fait peu de cas des affirmations des Etats-Unis selon lesquelles les politiques du Nicaragua envers ses voisins et son intégration de plus en plus poussée au bloc soviétique constituent pour les Etats-Unis un défi à leurs « intérêts essentiels de sécurité ». Pour sa part, la Cour considère que le minage des ports nicaraguayens par les Etats-Unis et leurs attaques directes contre des ports et des installations pétrolières, tout comme leur embargo commercial, ne « sauraient en aucun cas » être justifiés par la « nécessité » de protéger les intérêts vitaux de sécurité des Etats-Unis. La Cour conclut aussi qu'un Etat – en l'occurrence les Etats-Unis agissant en vertu de l'article XXI, paragraphe 1, alinéa *d*), du traité – ne saurait avoir quelque « obligation » de mettre en œuvre des mesures de légitime défense collective, réserve faite des obligations imposées par les décisions du Conseil de sécurité en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou par l'OEA en vertu des articles 3 et 20 du traité interaméricain d'assistance mutuelle (traité de Rio).

104. On peut débattre la question de savoir si les mesures qui ont été prises en l'occurrence par les Etats-Unis contre le Nicaragua sont des mesures « nécessaires à l'exécution des obligations de l'une ou l'autre

restoration of international peace and security, or necessary to protect its essential security interests". That question, in so far as it relates to such obligations, is examined in a later section of this opinion. It may be observed at this juncture, however, that the Court's holding that the only obligations to act in collective self-defence are those required by the United Nations Security Council or the OAS not only derives from a misreading of the relevant treaty law. If the Court were correct – and it is not – then the obligations of the Parties to the NATO and Warsaw Treaties, among others, would be illusory. Under Article 5 of the North Atlantic Treaty, for example :

“The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all ; and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.”

(To like effect, see Article 4 of the Treaty of Friendship, Co-operation and Mutual Assistance signed at Warsaw on 14 May 1955.) As for the Court's conclusion that direct United States pressures against Nicaragua “cannot possibly” be justified as “necessary” to protect essential security interests of the United States, it may be said that, in so far as the Court, or any court, is suited to make such a judgment, this Court's judgment appears to have been made in disregard of Nicaragua's subversion of its neighbours which surely affects essential security interests of the United States (see *I.C.J. Reports 1984*, pp. 195-199). (It may be recalled that Lauterpacht, in *The Function of Law in the International Community*, concluded that it is “doubtful whether any tribunal acting judicially can override the assertion of a State that a dispute affects its security . . .” (At p. 188.))

105. What is in any event clear is that Article XXI of the Treaty provides that “the present Treaty shall not preclude the application of [such] measures”. The application of such measures is not regulated by the Treaty ; the preclusion clause is an exclusion clause. In my view, where a treaty excludes from its regulated reach certain areas, those areas do not fall within the jurisdictional scope of the Treaty. “In the face of such explicit language, it is difficult to see how any tribunal could use the Treaty to subject to its own jurisdiction matters that had been expressly excluded.” (W. Michael Reisman, “Has the International Court Exceeded its Juris-

partie relatives au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ou à la protection des intérêts vitaux de cette partie en ce qui concerne sa sécurité ». Cette question, dans la mesure où elle se rapporte auxdites obligations, sera examinée ultérieurement. On peut néanmoins observer à ce point que l'affirmation de la Cour selon laquelle les seules obligations d'agir au titre de la légitime défense collective sont celles imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou par l'OEA ne fait pas que traduire une interprétation erronée du droit conventionnel pertinent. Si la Cour avait raison — ce qui n'est pas le cas — les obligations des Etats parties au traité de l'Atlantique Nord et au pacte de Varsovie, entre autres traités, seraient illusoires. Ainsi, en vertu de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord :

« Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. »

(Voir, dans le même sens, l'article 4 du traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle signé à Varsovie le 14 mai 1955.) Quant à la conclusion de la Cour selon laquelle les pressions directes des Etats-Unis sur le Nicaragua ne « sauraient en aucun cas » être justifiées par la « nécessité » de protéger les intérêts vitaux de sécurité des Etats-Unis, on peut dire que, dans la mesure où la Cour, ou toute autre juridiction, peut porter un tel jugement, celui-ci semble ignorer l'action subversive du Nicaragua contre ses voisins, laquelle affecte certainement les intérêts vitaux de sécurité des Etats-Unis (voir *C.I.J. Recueil 1984*, p. 195-199). (On peut rappeler que Lauterpacht, dans son ouvrage intitulé *The Function of Law in the International Community*, conclut qu'il est « douteux qu'aucun tribunal puisse, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, rejeter l'assertion de l'Etat qui prétend qu'un différend affecte sa sécurité » (p. 188)).

105. Il est clair en tout cas que l'article XXI du traité dispose que « le présent traité ne fera pas obstacle à l'application de [telles] mesures ». L'application de ces mesures n'est pas réglemée par le traité et cette clause est bien une clause dérogatoire. A mon avis, quand un traité exclut certaines matières de son champ d'application, il les exclut aussi sur le plan juridictionnel. « Devant des termes aussi explicites, on voit mal comment un tribunal pourrait invoquer le traité pour exercer sa propre juridiction à l'égard de matières qui en ont été expressément exclues. » (W. Michael Reisman, « Has the International Court Exceeded its Jurisdiction ? ».

diction ?”, *American Journal of International Law*, Vol. 80, 1986, pp. 130-131.) That this Treaty’s preclusion clause is indeed an exclusion clause is indicated not only by its terms but by the quoted *travaux préparatoires*. Thus – apart from the Treaty’s essentially commercial concerns – I remain of the view that the Treaty fails to provide a basis of jurisdiction for the Court in this case, certainly for the central questions posed by it, unless, at any rate, United States reliance upon Article XXI (1) (d) is, on its face, without basis.

106. However, the Court has reached another conclusion, essentially founded in the position that a dispute over the validity of United States characterization of the measures it has taken as measures falling within the scope of Article XXI (1) (d) is a dispute over “the interpretation or application of the present Treaty” and, as such, falls within the Court’s jurisdiction. If one accepts that position as correct, then one is brought back to the paramount problem of the case : are the measures taken by the United States against Nicaragua justifiable as measures of collective self-defence or as measures necessary to protect its essential security interests ? That question, in turn, can only be decided in accordance with the governing provisions of the United Nations Charter. The multilateral treaty reservation to the Court’s jurisdiction under Article 36, paragraph 2, of the Statute has no effect upon the Court’s jurisdiction to decide a dispute arising under a bilateral treaty on which a party relies pursuant to Article 36, paragraph 1, of the Statute. This commercial Treaty contains no provisions like Article 2, paragraph 4, or Article 51 of the Charter ; the Treaty itself provides no basis for the Court’s making a judgment on the use of force and of intervention in international relations. The Court accordingly is not invested with jurisdiction to pass upon the issues at the core of this case by the terms of the bilateral Treaty of Friendship, Commerce and Navigation. At most, the Treaty provides a basis for the Court’s jurisdiction – “limited as it is”, in the Court’s words (or what were the Court’s words in 1984) – to pass upon the legality of measures relating to the terms of the treaty, such, arguably, as the United States mining of Nicaraguan ports and the imposition of the trade embargo. However, in reaching such judgments, the Court will be bound to apply Charter provisions to the determination of the question of whether the United States is absolved of breach of the Treaty by reason of the Treaty’s not precluding the application of measures “necessary to fulfill” its “obligations for the maintenance or restoration of international peace and security” or to “protect its essential security interests”. As indicated elsewhere in this opinion, in my view the actions of the United States vis-à-vis Nicaragua are in essential accord with the obligations which it has undertaken under the Rio Treaty for the maintenance or restoration of international peace and security, and consistent with the Charter as well.

*E. Les effets de l'absence  
d'El Salvador*

107. Avant de passer à la question des effets que la non-comparution des Etats-Unis à la présente phase de l'instance a eus sur la démarche de la Cour, il convient de s'arrêter sur l'absence d'El Salvador. Dès le début de l'instance, les Etats-Unis ont soutenu qu'El Salvador était la cible directe des activités du Nicaragua assimilables à une agression armée et ils ont essentiellement axé leur argumentation sur la thèse selon laquelle ils exercent avec El Salvador leur droit de légitime défense collective. Le 15 août 1984, El Salvador a déposé une déclaration d'intervention sur la base de l'article 63 du Statut dans laquelle il appuie les thèses des Etats-Unis tout en essayant de démontrer pourquoi, en raison des traités invoqués par le Nicaragua dans sa requête, la Cour n'a pas compétence en l'espèce. A l'époque, la logique de l'argumentation par laquelle El Salvador cherchait à intervenir en vertu de l'article 63 dans la phase de la compétence avait été résumée comme suit :

« Premièrement, El Salvador affirme exercer avec les Etats-Unis son droit de légitime défense collective contre une intervention et une agression du Nicaragua.

Deuxièmement, les Etats-Unis affirment exercer avec El Salvador leur droit de légitime défense collective contre une intervention du Nicaragua au Salvador et une agression du Nicaragua contre El Salvador.

Troisièmement, El Salvador lui-même, en raison des termes de son adhésion à la juridiction obligatoire de la Cour, n'est pas soumis à ladite juridiction pour la catégorie de questions se rapportant à des actes d'agression, de légitime défense, etc., et El Salvador ne consent pas présentement à cette juridiction de la Cour.

Quatrièmement, la Cour ne peut se prononcer sur la légalité des actes dont le Nicaragua accuse les Etats-Unis sans se prononcer en fait sur la légalité des actes d'El Salvador étant donné que les Etats-Unis et El Salvador agissent conjointement en exerçant leur droit de légitime défense collective contre le Nicaragua.

Cinquièmement, la Cour ne pouvant exercer sa juridiction ni en l'absence d'El Salvador, dont les droits sont en cause, ni sur la catégorie des questions pour lesquelles le Nicaragua cherche directement à traduire El Salvador devant elle, elle ne peut davantage l'exercer sur l'instance intentée par le Nicaragua contre les Etats-Unis, puisque, si la Cour se déclarait compétente, les droits d'El Salvador se trouveraient indirectement soumis à l'examen de la Cour dans la catégorie même de questions qu'exclut l'adhésion d'El Salvador à la juridiction obligatoire de la Cour. » (Extrait de mon opinion dissidente jointe à l'ordonnance de la Cour du 4 octobre 1984, *C.I.J. Recueil 1984*, p. 227.)

A l'époque, El Salvador s'est aussi réservé le droit – pour une phase



case to address the interpretation and application of the conventions to which it is a party which had been invoked by Nicaragua.

108. This was only the second time in the history of the Court in which a State sought to intervene under Article 63 of the Statute and the first in which it sought to do so at the jurisdictional stage of the proceedings. El Salvador's request was significant and substantial, but it posed a number of questions, which the Court would have done well to have elucidated at the oral hearings which were contemplated under Article 84 of the Rules of Court, which provides that, if "an objection is filed to . . . the admissibility of a declaration of intervention, the Court shall hear the State seeking to intervene and the parties before deciding".

109. However, the then President of the Court caused to be issued, on 27 September 1984, a press release which in effect indicated that El Salvador's request to intervene would be denied. That release was issued even before the Court had met to deliberate on the request. (See in this regard Judge Oda's separate opinion, *I.C.J. Reports 1984*, p. 221, and my dissenting opinion, *ibid.*, pp. 232-233.)

110. When the Court met, it promptly issued an Order denying El Salvador's request to intervene. It failed to accord El Salvador a hearing on its request, despite the terms of Article 84 (and despite El Salvador's request for a hearing). While Nicaragua had voiced objections to El Salvador's request, it purported not to have filed "an objection", a view which the Court in effect appears to have adopted. (See *I.C.J. Reports 1984*, pp. 227-233.) In denying El Salvador a hearing and summarily dismissing its request, the Court's conclusory Order provided the barest statement of reasons – so bare that the Order may be regarded as virtually unreasoned.

111. These proceedings have been the subject of extensive analysis by an authority on the Court's procedures, Jerzy Sztucki, Professor of International Law at the University of Uppsala. He not only finds the failure to accord El Salvador a hearing and indeed to permit it to intervene at the stage of jurisdiction procedurally and legally unfounded. Professor Sztucki has felt constrained to record his conclusion that

"the Court's decision might reinforce the suspicion – noticeable in other aspects of the Nicaragua case – of politicization of judicial proceedings and anti-Western bias". ("Intervention under Article 63 of the I.C.J. Statute in the Phase of Preliminary Proceedings: The 'Salvadoran Incident'", *American Journal of International Law*, Vol. 79, October 1985, p. 1036.)

112. It may reasonably be assumed that the procedures of the Court's treatment of El Salvador's Declaration of Intervention influenced El Salvador's decision not to exercise its right of intervention at the stage of the merits – a decision which necessarily had great impact on the content and tenor of the proceedings on the merits, and which may have had like impact

ultérieure sur le fond de l'affaire – de se faire entendre au sujet de l'interprétation et de l'application des conventions auxquelles il était partie et que le Nicaragua avait invoquées.

108. Depuis la création de la Cour, ce n'était que la deuxième fois qu'un Etat demandait à intervenir sur la base de l'article 63 du Statut et la première que la demande portait sur la phase de la compétence. La requête d'El Salvador n'était dépourvue ni d'importance ni d'intérêt, mais elle posait un certain nombre de questions que la Cour aurait bien fait d'éclaircir lors des audiences visées à l'article 84 du Règlement de la Cour, lequel dispose que, « si ... il est fait objection à ... la recevabilité d'une déclaration d'intervention, la Cour entend, avant de statuer, l'Etat désireux d'intervenir ainsi que les parties ».

109. Or le Président de la Cour – celui de l'époque – a fait publier le 27 septembre 1984 un communiqué de presse dont il ressortait en réalité que la demande d'intervention d'El Salvador serait rejetée. Ce communiqué de presse a été diffusé avant même tout délibéré de la Cour sur cette demande. (Voir à ce propos l'opinion individuelle de M. Oda, *C.I.J. Recueil 1984*, p. 221, et mon opinion dissidente, *ibid.*, p. 232-233.)

110. Lorsque la Cour s'est réunie, elle s'est empressée de rendre une ordonnance rejetant la demande d'intervention d'El Salvador, tout en refusant de l'entendre, malgré les termes de l'article 84 du Règlement (et bien qu'El Salvador ait demandé à être entendu). Le Nicaragua, bien que prétendant n'avoir « rien à objecter », a formulé des objections, et sa position semble en fait avoir été adoptée par la Cour. (Voir *C.I.J. Recueil 1984*, p. 227-233.) L'ordonnance que la Cour a rendue avant l'examen des faits et par laquelle elle a refusé d'entendre El Salvador et a rejeté sommairement sa demande contient un minimum de motifs, si bien qu'on peut la considérer comme pratiquement non motivée.

111. Ces questions de procédure ont fait l'objet d'une analyse approfondie de la part d'un spécialiste des affaires de la Cour, M. Jerzy Sztucki, professeur de droit international à l'Université d'Uppsala. Cet auteur ne se borne pas à estimer non fondés, du point de vue de la procédure et du droit, le refus d'entendre El Salvador et même celui de l'autoriser à intervenir au stade de la compétence. Il se voit même forcé de conclure que :

« la décision de la Cour risque de renforcer les soupçons de politisation de la justice et de parti pris anti-occidental – soupçons qui se sont déjà fait jour sur d'autres points dans l'affaire du Nicaragua » (« Intervention under Article 63 of the I.C.J. Statute in the Phase of the Preliminary Proceedings : the "Salvadoran Incident" », *American Journal of International Law*, vol. 79, octobre 1985, p. 1036).

112. On peut raisonnablement supposer que la manière dont la Cour a traité la déclaration d'intervention d'El Salvador, au regard de la procédure, a influencé la décision prise par cet Etat de ne pas exercer son droit d'intervention au stade du fond – décision qui, à son tour, a forcément influé beaucoup sur le déroulement de la procédure sur le fond et qui a pu

on the shaping of the Court's Judgment (as surely has the absence of the United States).

113. Nicaragua has contended that, by reason of El Salvador's failure to intervene at the stage of the merits, an inference should be drawn against the truth of the facts which El Salvador alleges in its Declaration of Intervention. In my view no such inference can reasonably be drawn, particularly because of the manner in which the Court treated El Salvador's Declaration. In the circumstances, for this and other reasons – notably, the withdrawal of the United States – it would have been surprising if El Salvador had chosen to intervene at the stage of the merits. In any event, it was legally free to intervene or not to intervene. But it does not follow from El Salvador's choosing not to intervene that its factual and legal contentions must be discounted. But, as will be shown, not only does Nicaragua contend that they should be discounted ; in the course of the Court's Judgment, El Salvador's factual and legal contentions are discounted.

#### *F. The Effect of the Absence of the United States*

##### *1. Events bearing on the absence of the United States*

114. In its statement of 18 January 1985 withdrawing from these proceedings – a statement which itself attracts the criticism expressed in the opinions accompanying today's Judgment of Judges Jennings and Lachs – the United States, in addition to rejecting the Court's holdings on jurisdiction and admissibility, cited as a cause of its withdrawal the Court's having "summarily" rejected El Salvador's application "without giving reasons and without even granting El Salvador a hearing, in violation of El Salvador's right and in disregard of the Court's own rules" (*International Legal Materials*, Vol. XXIV, No. 1, January 1985, p. 248). As another cause of its withdrawal, the United States statement more generally criticized, "The haste with which the Court proceeded to judgment on these issues – noted in several of the separate and dissenting opinions . . ." (*Ibid.* See *I.C.J. Reports 1984*, pp. 207, 474, 616.) In a letter of 19 April 1984, the United States earlier expressed its concern at the convoking of the oral hearings on provisional measures at a date which did not afford it sufficient opportunity, within the meaning of Rule 74, paragraph 3, of the Rules of Court, to be fairly "represented" at the hearing "since there is manifestly inadequate time to develop fully its presentation . . .".

115. On 27 December 1984, some three weeks before a decision by the United States to withdraw from the case was announced, the then President of the Court gave an interview to the Associated Press in The Hague, in which President Elias is reported to have stated, with respect to the United States 1984 notification relating to its 1946 adherence to the compulsory jurisdiction of the Court : "It is not acceptable in a civilized

influer de même sur l'élaboration de l'arrêt par la Cour (on peut sans doute en dire autant de l'absence des Etats-Unis).

113. Le Nicaragua a soutenu que, puisque El Salvador n'était pas intervenu dans la phase consacrée au fond, on devait en tirer des conclusions contraires quant à la véracité des faits allégués par El Salvador dans sa déclaration d'intervention. A mon avis, on ne peut raisonnablement rien déduire de semblable, en raison notamment de la manière dont la Cour a traité la déclaration d'El Salvador. Dans ces conditions, et aussi bien pour cette raison que pour d'autres – notamment le retrait des Etats-Unis – il aurait été surprenant qu'El Salvador choisisse d'intervenir au stade du fond. Quoi qu'il en soit, il était juridiquement libre d'intervenir ou non. Mais ce n'est pas parce qu'El Salvador a choisi de ne pas intervenir que ses moyens de fait et de droit devaient être négligés. Or, comme on le verra, non seulement le Nicaragua a soutenu qu'ils ne devaient pas être pris en considération, mais la Cour, dans ses attendus, ne tient pas compte des moyens de fait et de droit d'El Salvador.

#### *F. Les effets de l'absence des Etats-Unis*

##### *1. Evénements ayant influencé l'absence des Etats-Unis*

114. Dans leur déclaration du 18 janvier 1985 par laquelle les Etats-Unis se retirent de la présente procédure – déclaration qui est elle-même critiquée dans les opinions que sir Robert Jennings et M. Lachs ont jointes au présent arrêt – les Etats-Unis, outre qu'ils rejettent les conclusions de la Cour quant à la compétence et à la recevabilité, mentionnent comme motif de leur retrait le fait que la Cour a rejeté « sommairement » la demande d'El Salvador, « sans donner de raisons et sans même entendre El Salvador, en violation du droit d'El Salvador et au mépris des propres règles de la Cour » (*International Legal Materials*, vol. XXIV, n° 1, janvier 1985, p. 248). Comme autre cause de leur retrait, les Etats-Unis critiquent d'une façon plus générale, « la hâte avec laquelle la Cour s'est prononcée sur ces questions – qui est relevée dans plusieurs des opinions individuelles ou dissidentes... » (*ibid.* ; voir *C.I.J. Recueil 1984*, p. 207, 474, 616). Dans une lettre du 19 avril 1984, le Gouvernement des Etats-Unis avait déjà exprimé ses préoccupations devant le fait que l'ouverture de la procédure orale relative à la demande en indication de mesures conservatoires avait lieu à une date qui ne lui donnerait pas une marge suffisante pour pouvoir, au sens de l'article 74, paragraphe 3, du Règlement de la Cour, se faire dûment « représenter » à l'audience, « ce laps de temps étant manifestement insuffisant pour qu'il puisse faire pleinement valoir ses arguments... »

115. Le 27 décembre 1984, trois semaines environ avant que les Etats-Unis n'annoncent leur décision de se retirer de l'affaire, le Président de la Cour (à l'époque) a donné à l'Associated Press, à La Haye, une interview dans laquelle, selon le texte publié, le Président Elias aurait déclaré, au sujet de la notification faite par les Etats-Unis en 1984 relativement à la juridiction obligatoire de la Cour acceptée par eux en 1946 : « Dans un

system of international law that any nation withdraws without notice from a solemn undertaking like that." President Elias continued, according to the Associated Press report : "If a State withdraws its acceptance of our jurisdiction without notice, that leads to anarchy and disorder." He is quoted as adding : "A State that defies the Court will not get away with it. Although some States try to show that they do not care, they do in reality." The report continues that, although President Elias conceded that the potential politicization of the Court "is a very, very important issue", the Court was not being used as a propaganda forum in the Nicaragua-United States case :

"It is often said that the current dispute between the United States and Nicaragua is a purely political affair. But it is a question of aggression ; a breach of legal rights and duties between States. Nicaragua was entitled to bring the case before the Court, and that has been our ruling. If it had been a purely political case, without legal matters we can deal with, we would have thrown it out immediately."

The then President is also quoted by Associated Press as stating that, while the Court has no enforcement powers, it "can help develop a world public order and make that a real force" through its rulings. He is reported to have discounted the United States claim that proceedings in Court would jeopardize the Contadora process, pointing out that the United States obtained a World Court ruling on United States hostages in Tehran while bilateral negotiations were being conducted. "We sided with the Americans that time", he said, according to the Associated Press story. "And that is one of the reasons we declared the Nicaraguan complaint admissible. We cannot rule blatantly against ourselves." President Elias is reported also to have stated that the United States-led invasion of Grenada was "contrary" to "behaving according to the rule of law". "Smaller nations wonder what happened to the rule of law when the United States can behave like this", commented President Elias on the 1983 Grenada invasion, the Associated Press story reports. He is quoted as continuing : "Modern international law will not tolerate the gunboat diplomacy of the past centuries." Dr. Shabtai Rosenne has written :

"Public comment on a pending case by any judge, let alone the President, is absolutely unprecedented and contrary to all standards of judicial propriety . . . That interview, which was given before the United States announced its intention not to participate in further proceedings . . . and indeed may have precipitated it, was reported in the Press." ("The Changing Role of the International Court", *Israel Law Review*, Vol. 20, 1985, p. 196 (note 33).)

système civilisé de droit international, il n'est pas acceptable qu'une nation, quelle qu'elle soit, rétracte ainsi sans préavis un engagement solennel. » D'après l'Associated Press, le Président Elias aurait poursuivi en ces termes : « Lorsqu'un Etat rétracte son acceptation de notre juridiction sans préavis, cela mène à l'anarchie et au désordre. » Il aurait dit encore : « Un Etat qui défie la Cour ne s'en tirera pas comme cela. Bien que certains Etats veuillent donner l'impression qu'ils ne s'en soucient guère, ils s'en soucient en réalité. » On lisait ensuite que M. Elias concédait que l'éventuelle politisation de la Cour était « une question très, très importante », mais que, selon lui, la Cour n'était pas utilisée comme tribune de propagande en l'affaire opposant le Nicaragua aux Etats-Unis :

« On dit souvent que le différend actuel entre les Etats-Unis et le Nicaragua est une affaire purement politique. Mais c'est une question d'agression ; une violation de droits et obligations juridiques entre Etats. Le Nicaragua était fondé à porter l'affaire devant la Cour et nous nous sommes prononcés dans ce sens. S'il s'était agi d'une affaire purement politique, sans questions de droit dont nous puissions connaître, nous l'aurions tout de suite rejetée. »

L'Associated Press fait dire encore au Président de l'époque que, si la Cour ne possède aucun pouvoir d'exécution, elle « peut aider à édifier un ordre public mondial et à faire de lui une force réelle » par ses décisions. Le Président aurait contesté la thèse des Etats-Unis suivant laquelle une instance devant la Cour compromettrait les négociations de Contadora, et fait observer que les Etats-Unis avaient obtenu une décision de la Cour au sujet des otages américains à Téhéran, alors même que des négociations bilatérales se poursuivaient. « Nous avons pris parti pour les Américains cette fois-là », a-t-il déclaré, d'après l'Associated Press. « Et voilà l'une des raisons pour lesquelles nous avons déclaré recevable la plainte du Nicaragua. Nous ne pouvons pas nous déjuger de façon flagrante. » Selon le texte publié, le Président Elias aurait aussi déclaré que l'invasion de la Grenade dirigée par les Etats-Unis était « contraire » à une « attitude respectueuse de la primauté du droit ». « Les petites nations se demandent ce qui est arrivé à la primauté du droit quand les Etats-Unis peuvent se conduire de cette manière », a dit le Président Elias au sujet de l'invasion de la Grenade en 1983, toujours selon l'Associated Press. D'après la même source, il aurait déclaré ensuite que : « le droit international moderne ne tolérera pas la diplomatie de la canonnière des siècles passés. » A ce sujet, M. Shabtai Rosenne a écrit :

« Qu'un juge, et à plus forte raison le Président, s'exprime en public sur une affaire en cours est un fait absolument sans précédent et est contraire à toutes les normes d'administration de la justice ... cette interview, qui a été donnée avant que les Etats-Unis n'annoncent leur intention de ne pas participer à la suite de l'instance ... et qui peut même avoir précipité leur décision, a été rapportée dans la presse. » (« *The Changing Role of the International Court* », *Israel Law Review*, vol. 20, 1985, p. 196, note 33.)

2. *The meaning of Article 53 of the Statute*

116. Article 53 of the Court's Statute provides :

“1. Whenever one of the parties does not appear before the Court, or fails to defend its case, the other party may call upon the Court to decide in favour of its claim.

2. The Court must, before doing so, satisfy itself, not only that it has jurisdiction in accordance with Articles 36 and 37, but also that the claim is well founded in fact and law.”

117. What is the proper meaning and interpretation of Article 53 ? It is clear that the Court can render a judgment in the absence of a party. Before doing so, it must “satisfy itself” – indeed, it “doit s'assurer” – not only that it has jurisdiction “but also that the claim is well founded in fact and law”. As the Court held in the *Corfu Channel* case, it must “convince itself” that the appearing party's submissions are well founded (*I.C.J. Reports 1949*, p. 248). To say (as did Nicaragua's counsel) that an objection to those submissions must be proved by the party that raises it is beside the point ; the real point is that the Court must be convinced. If, as in the current case, the Defendant has raised objections, the Applicant, if it is to succeed, must convince the Court of the inadequacy of those objections.

118. It is equally true that, if a claim is to be held to be well founded in fact and law, it can be so only if a sufficient affirmative defence to the claim is *not* well founded in fact and law. If such an affirmative defence *is* well founded in fact and law, then the claim must fail, however compelling it may be in the absence of that affirmative defence. That is elementary. If a claim by A is that B assaulted him, but B pleads by way of affirmative defence that he caught A in the act of assaulting their neighbour, C, and came to C's defence in the course of which he struck A no harder than necessary to stop A from assaulting C, it cannot be held that A's claim is well founded in fact and law unless B's affirmative defence is shown not to be well founded. That, in my view, is an ineluctable interpretation of Article 53. It is one which is critical for the disposition of the current case.

119. The fact that the United States has chosen (to my particular regret) not to take part in the proceedings on the merits does not alter the foregoing conclusions. However regrettable its absence may be, a party does not transgress the Statute by absenting itself from the Court's proceedings (see H. W. A. Thirlway, *Non-appearance before the International Court of Justice*, 1985, pp. 64-82). In abstaining from taking part in these proceedings on the merits, the United States is doing what Article 53 contemplates that a party might : it has not appeared before the Court, and has failed to defend its case – not the whole of its case, but part of its case, in that, while in previous phases of the case it has advanced an affirmative defence on the merits, it has not submitted written or oral pleadings to the

2. *Le sens de l'article 53 du Statut*

116. L'article 53 du Statut de la Cour est ainsi libellé :

« 1. Lorsqu'une des parties ne se présente pas, ou s'abstient de faire valoir ses moyens, l'autre partie peut demander à la Cour de lui adjuger ses conclusions.

2. la Cour, avant d'y faire droit, doit s'assurer non seulement qu'elle a compétence aux termes des articles 36 et 37, mais que les conclusions sont fondées en fait et en droit. »

117. Comment doit s'entendre et s'interpréter l'article 53 ? Il est clair que la Cour peut statuer en l'absence d'une partie. Auparavant, elle doit « s'assurer » – « must ... satisfy itself » – non seulement qu'elle a compétence, « mais que les conclusions sont fondées en fait et en droit ». Comme la Cour l'a affirmé dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, il faut qu'elle « acquière la conviction » que les conclusions de la partie comparante sont fondées (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 248). Il est hors de propos d'affirmer – comme l'a fait un conseil du Nicaragua – que toute objection à ces conclusions doit être prouvée par la partie qui la soulève ; ce qui compte c'est la conviction de la Cour. Si, comme en l'espèce, le défendeur a soulevé des objections, le requérant doit, pour avoir gain de cause, convaincre la Cour que ces objections ne sont pas pertinentes.

118. Il est également vrai que des conclusions ne peuvent être dites fondées en fait et en droit que si on ne leur oppose pas activement des moyens de défense suffisants, *fondés en fait et en droit*. Si de tels moyens de défense positifs sont *fondés en fait et en droit*, les conclusions doivent alors être rejetées, quelle que soit la valeur que l'on puisse leur attribuer en l'absence desdits moyens. Cela est élémentaire. Si A allègue dans sa demande que B l'a assailli, et si B allègue, pour sa défense, qu'ayant surpris A en train d'assaillir leur voisin commun C il a volé au secours de C et qu'il a alors frappé A, mais pas plus fort que cela n'était nécessaire pour l'empêcher d'attaquer C, on ne peut conclure que la demande de A est fondée en fait et en droit que s'il est démontré que le moyen de défense invoqué par B ne l'est pas. Il n'y a pour moi pas d'autre interprétation possible de l'article 53. Cette interprétation présente une importance décisive au regard de la présente espèce.

119. Le fait – que je regrette personnellement – que les Etats-Unis ont décidé de ne pas participer à la procédure sur le fond ne change rien à la conclusion qui précède. Quelque regrettable que puisse être leur absence, une partie ne transgresse pas le Statut en ne participant pas à la procédure devant la Cour (voir H. W. A. Thirlway, *Non-appearance before the International Court of Justice*, 1985, p. 64-82). En s'abstenant de prendre part à la présente instance sur le fond, les Etats-Unis agissent de la manière envisagée par l'article 53 : ils ne se sont pas présentés et ils se sont abstenus de faire valoir leurs moyens – non pas la totalité de leurs moyens, mais une partie de leurs moyens, puisque après avoir opposé activement une défense au fond dans les phases antérieures de l'affaire ils se sont abstenus de



Court in this phase which fully support that defence. These are the very circumstances in which the Court must discharge its burden of satisfying itself that the claim is well founded in fact and law.

120. In order to satisfy itself both as to the validity of the claim and the defence to the claim, the Court need not content itself with the pleadings of the appearing party. Indeed, if it is not satisfied by those pleadings, it is not entitled to content itself with those pleadings. In the current case, there is a good deal in the pleadings of both Parties that bears on contested issues of the merits, for the reason that the United States did participate in previous phases of the case and submitted extensive pleadings and annexes, among which is much factual and legal material supporting its charges of aggressive intervention by Nicaragua against its neighbours (in particular *Annexes to the Counter-Memorial [on jurisdiction and admissibility] submitted by the United States of America*, Nos. 42-105, 110, especially Ann. 50. See also two important documents submitted in 1984 by the United States pursuant to Art. 50 of the Rules of Court : Department of State, *Communist Interference in El Salvador, Documents Demonstrating Communist Support of the Salvadoran Insurgency*, 1981 ; and Department of State and Department of Defense, *Background Paper : Nicaragua's Military Build-Up and Support for Central American Subversion*, 1984. The annexes and documents just referred to contain much of the data later restated in the State Department's September 1985 publication entitled "*Revolution Beyond Our Borders*" — *Sandinista Intervention in Central America*). Furthermore, in the pleadings of Nicaragua there is much that runs counter to its claims. That is to say, Nicaragua has submitted hundreds of articles from the press and extensive excerpts from the laws and Congressional debates and executive statements of the United States, elements of which contradict the contentions of Nicaragua. It is not apparent why this material should not have been given appropriate weight by the Court together with passages in the very same material which are supportive of Nicaragua's contentions. But, quite apart from what the United States and Nicaragua have pleaded, there is material which Nicaragua has not pleaded but which is of the same character as that which it has, that is to say, still other articles from the press and still other passages from Congressional debates, etc. It would have been implausible for the Court to be prepared to consider the evidentiary weight, such as it is, of Article A from the *New York Times*, because it is one of hundreds of clippings submitted by Nicaragua, but exclude the evidentiary weight of article B, such as it is, from the *New York Times*, because it was not submitted by Nicaragua, or, for that matter, by the United States.

121. Rather, if the Court, in order to "satisfy itself", finds it necessary to have recourse to United Nations documents, newspaper articles, Congressional debates, books and articles of scholars, and other material in the public domain — including publications of and documents released by the United States Government — that bear on the facts and law of the case, it is not only entitled but required to do so, whether or not they are found in the

présenter, dans la phase actuelle, des pièces de procédure écrite ou des plaidoiries qui les justifient pleinement. Telles sont précisément les conditions dans lesquelles la Cour est tenue de s'acquitter de sa tâche, laquelle consiste à s'assurer que les conclusions sont fondées en fait et en droit.

120. Pour s'assurer tant du bien-fondé des conclusions que de la valeur des moyens opposés à celles-ci, la Cour ne doit pas s'en tenir aux écritures de la partie comparante. En réalité, si ces écritures ne la satisfont pas, elle n'a pas le droit de s'en contenter. En l'espèce, les pièces de procédure des deux Parties contiennent nombre d'éléments relatifs à des points de fond contestés : en effet, les Etats-Unis ont bien participé aux phases antérieures de l'affaire et soumis de longues pièces avec annexes, où figure, sur les questions de fait et de droit, une abondante documentation sur laquelle ils s'appuient pour reprocher au Nicaragua une intervention ayant le caractère d'une agression contre ses voisins (voir, en particulier, annexes au contre-mémoire (sur la compétence et la recevabilité) présentées par les Etats-Unis d'Amérique, nos 42 à 105 et 110, surtout l'annexe 50. Voir aussi deux importants documents présentés en 1984 par les Etats-Unis conformément à l'article 50 du Règlement : Department of State, *Communist Interference in El Salvador. Documents Demonstrating Communist Support of the Salvadoran Insurgency*, 1981 ; et Department of State and Department of Defense, *Background Paper : Nicaragua's Military Build-Up and Support for Central American Subversion*, 1984. Les annexes et documents susmentionnés renferment une grande partie des données qui ont été reprises dans l'ouvrage publié en septembre 1985 par le département d'Etat sous le titre « *Revolution Beyond Our Borders* », *Sandinista Intervention in Central America*.) De plus, dans les pièces de procédure du Nicaragua, de nombreux éléments vont à l'encontre de ses propres demandes. Le Nicaragua a produit des centaines d'articles de presse et de longs extraits de lois et débats du Congrès et de déclarations gouvernementales des Etats-Unis, dont certains éléments démentent ses allégations. On ne voit pas pourquoi la Cour n'aurait pas dû attribuer le même poids à ces éléments qu'aux passages des mêmes sources qui corroborent les allégations nicaraguayennes. Cependant, et nonobstant ce qu'ont plaidé les Etats-Unis et le Nicaragua, il existe des sources que le Nicaragua n'a pas invoquées, et qui sont pourtant d'une nature semblable à celles qu'il invoque, à savoir d'autres articles de presse et d'autres passages de débats du Congrès, etc. Il aurait été indéfendable que la Cour accorde une éventuelle valeur probante à l'article A du *New York Times* parce qu'il s'agit d'une des centaines de coupures versées au dossier par le Nicaragua, mais qu'elle refuse toute valeur probante à l'article B du *New York Times*, parce que ni le Nicaragua ni même les Etats-Unis ne l'ont présenté.

121. Si la Cour, pour « s'assurer » du bien-fondé des conclusions, juge nécessaire d'utiliser des documents des Nations Unies, des articles de journaux, des comptes rendus de débats du Congrès, des ouvrages et articles de commentateurs et d'autres sources du domaine public – y compris des publications et documents du Gouvernement des Etats-Unis – intéressant les faits et le droit en l'espèce, c'est pour elle non seulement

pleadings of the Parties. Equally, if the Court or judges of the Court are not satisfied with the pleadings of the appearing Party on questions of fact and law, they are entitled – if not obliged – to put questions to the Agent, counsel or witnesses as may be appropriate.

122. What about the status of “*Revolution Beyond Our Borders*”? The foregoing analysis suggests and the practice of the Court indicates that the Court is entitled to take account of such a publication even though it is not an official pleading of the Government of the United States duly submitted to the Court. It would, again, have been implausible for the Court to weigh the quantities of the evidence submitted by Nicaragua, embracing as it does, among other items, newspaper articles which recount activities of governments and policies of governments, but exclude an official and highly pertinent statement of a government Party to the case. The implausibility of such a course would have been heightened by the fact that that publication has appeared in the form of a United Nations document, to which Nicaragua has issued an official rebuttal.

123. Moreover, the practice of the Court demonstrates repeated reliance on irregular communications from States parties to a case and reliance even on documents and statements of a non-appearing State which are not addressed to the Court and which are published after the closure of oral hearings. No less than 15 judgments and orders of the Court have referred to communications and material emanating from a non-appearing State. In addition, many separate and dissenting opinions refer to communications and material of non-appearing States.

124. In the *Nuclear Tests* cases, the Court not only took account in its Judgment of statements emanating from a non-appearing State; those statements were not addressed to the Court, and some of them – those that were crucial – were issued after the closure of oral argument. The Court there held that it

“is bound to take note of further developments, both prior to and subsequent to the close of oral proceedings. In view of the non-appearance of the Respondent, it is especially incumbent upon the Court to satisfy itself that it is in possession of all of the available facts.”

And the Court referred to and critically relied upon public statements of French authorities concerning future nuclear tests, even though “It is true that these statements have not been made before the Court, but they are in the public domain . . . It will clearly be necessary to consider all these statements . . .” The Court continued that, while conscious of the importance of the principle expressed in the maxim *audi alteram partem*, “it does not consider that this principle precludes the Court from taking account of statements made subsequently to the oral proceedings . . .” (*I.C.J. Reports 1974*, pp. 263-265).

125. Thirlway’s study, *Non-appearance before the International Court of*

un droit mais une obligation de le faire, que ces éléments figurent ou non dans les pièces de procédure des Parties. De même, si les écritures de la Partie comparante n'emportent pas la conviction de la Cour ou des juges sur des questions de fait ou de droit, ceux-ci ont la faculté, sinon l'obligation, d'interroger selon le cas l'agent, les conseils ou les témoins.

122. Que dire du cas du document intitulé « *Revolution Beyond Our Borders* » ? L'analyse qui précède suggère et la pratique de la Cour indique que celle-ci est en droit de tenir compte d'une telle publication bien qu'elle ne constitue pas une pièce de procédure officielle du Gouvernement des Etats-Unis, dûment soumise à la Cour. Là encore, il eût été indéfendable que la Cour tienne compte de la masse de documents présentés par le Nicaragua, qui inclut notamment des articles de journaux sur les activités et les politiques des gouvernements, mais qu'elle exclue une déclaration officielle hautement pertinente d'un gouvernement partie à l'affaire. Cette manière d'agir aurait été d'autant plus indéfendable que cet ouvrage avait été publié sous la forme d'un document des Nations Unies, auquel le Nicaragua avait apporté un démenti officiel.

123. De plus, la pratique de la Cour montre qu'elle s'est maintes fois fondée sur des communications irrégulières émanant d'Etats parties à une affaire et qu'elle s'est même fondée sur des documents et déclarations d'Etats absents qui ne lui étaient pas adressés et qui avaient été publiés après la clôture de la procédure orale. Pas moins de quinze arrêts et ordonnances de la Cour font état de communications et de documents émanant d'un Etat non comparant. En outre, nombre d'opinions individuelles et dissidentes mentionnent les communications et documents de tels Etats.

124. Dans les affaires des *Essais nucléaires*, la Cour ne s'est pas bornée à tenir compte, dans son arrêt, de déclarations émanant d'un Etat absent ; ces déclarations n'étaient pas destinées à la Cour, et certaines d'entre elles – qui avaient un caractère décisif – avaient été faites après la fin des plaidoiries. La Cour a alors jugé qu'elle était

« tenue de prendre en considération des faits nouveaux survenus tant avant qu'après la clôture de la procédure orale. Etant donné la non-comparution du défendeur, il incombe tout particulièrement à la Cour de s'assurer qu'elle est bien en possession de tous les faits disponibles. »

Et la Cour a cité, en leur accordant une importance capitale, les déclarations publiques de certaines autorités françaises relatives aux essais nucléaires futurs, mais en ajoutant : « Il est vrai que ces déclarations n'ont pas été faites devant la Cour, mais elles sont du domaine public... Il est bien entendu nécessaire d'examiner toutes ces déclarations... » En suite de quoi la Cour a déclaré que, bien qu'ayant conscience de l'importance du principe que traduit la maxime *audi alteram partem*, « elle ne pense pas que ce principe l'empêche de prendre en considération des déclarations postérieures à la procédure orale... » (*C.I.J. Recueil 1974*, p. 263-265).

125. L'étude de Thirlway intitulée *Non-appearance before the Interna-*

*Justice*, sets out the *travaux préparatoires* of Article 53 *in extenso*. They in fact are not extensive (*loc. cit.*, pp. 22-26). They emphasize the purport of Article 53, namely that judgment can be given for the claimant in the absence of the defendant only when the plaintiff produces "the most proofs" and establishes his case "most completely" (p. 24). Thirlway records that the United States member of the Advisory Committee of Jurists which drafted the Statute of the Permanent Court, the eminent statesman, Elihu Root, was accompanied by James Brown Scott, the distinguished international lawyer who was the Secretary of the Carnegie Endowment for International Peace. Scott apparently sat at the table of the Committee as if he were a member and assisted Root throughout the sessions (see Philip C. Jessup, *Elihu Root*, 1939, Vol. II, pp. 419, 426). Scott wrote a report for the Board of Trustees of the Endowment published in 1920, which contains the following passage about the exercise of jurisdiction by the Court under Article 53 of the Statute, which Thirlway's book quotes :

"The essential condition for the exercise of jurisdiction in such a case is and must be, that the plaintiff, although proceeding *ex parte*, should present its case as fully as if the defendant were present, and that the court be especially mindful of the interests of the absent defendant. This does not mean that the court shall take sides. It does mean, however, that the court, without espousing the cause of the defendant, shall, nevertheless, act as its counsel. There is an apt French phrase to the effect that 'the absent are always wrong'. The Court must go on the assumption that the absent party is right, not wrong until the plaintiff has proven him to be wrong." (At p. 25.)

Now, if the Court is to be "fully mindful of the interests of the absent defendant" and indeed to "go on the assumption that the absent party is right, not wrong until the plaintiff has proven him to be wrong", it follows that, in the instant case, the Court cannot hold for Nicaragua unless it proves that the affirmative defence advanced by the United States is unfounded. For the reasons submitted above, that follows even if one does not accept Scott's interpretation of Article 53 ; however, Scott's interpretation reinforces that conclusion. But Scott's interpretation goes further, because it places on the appearing State the burden of proof – it is the appearing State which must prove the absent party wrong *and* the Court is to *assume* "that the absent party is right, not wrong until the plaintiff has proved him to be wrong".

126. However accurately Scott may be presumed to have expressed the intent of the drafters of Article 53 of the Statute, there is room for hesitation in accepting his apparent conclusion that Article 53 shifts the burden of proof. Such a conclusion might operate as an inducement to States to absent themselves from Court, in the belief that they would find themselves in a more advantageous position if absent than present. The practice of defendants absenting themselves from the Court which has

*tional Court of Justice* contient un exposé complet des travaux préparatoires de l'article 53, dont il ressort qu'il ne peut être donné gain de cause au demandeur en l'absence du défendeur que si le premier présente « le plus de preuves » et justifie sa cause « de la façon la plus complète » (p. 24). Thirlway rappelle que le membre américain du comité consultatif de juristes qui a élaboré le Statut de la Cour permanente de Justice internationale, l'éminent homme d'Etat Elihu Root, était accompagné de James Brown Scott, grand spécialiste du droit international qui était secrétaire de la Fondation Carnegie pour la paix internationale. Scott a apparemment siégé au comité comme s'il en était membre et a assisté Root pendant toutes les séances (voir Philip C. Jessup, *Elihu Root*, 1939, vol. II, p. 419, 426). Il a rédigé à l'intention du conseil d'administration de la fondation un rapport publié en 1920, qui contient le passage suivant au sujet de l'exercice par la Cour de la compétence qu'elle tient de l'article 53 du Statut, passage qui est cité dans l'ouvrage de Thirlway :

« La condition essentielle de l'exercice de la compétence en une telle affaire est et doit être que le demandeur, bien qu'il agisse *ex parte*, présente sa cause de façon aussi complète que si le défendeur était présent, et que la Cour tienne spécialement compte des intérêts du défendeur absent. Cela ne signifie pas que la Cour doive prendre parti. Cela veut dire en revanche que la Cour, sans épouser la cause du défendeur, n'en doit pas moins agir comme son conseil. On dit fort bien en français que « les absents ont toujours tort ». La Cour doit partir du principe que la partie absente a raison et non pas tort, sauf au demandeur à prouver le contraire. » (P. 25.)

Or, si la Cour doit tenir « spécialement compte des intérêts du défendeur absent » et même « partir du principe que la partie absente a raison et non pas tort, sauf au demandeur à prouver le contraire », cela signifie qu'en l'espèce, pour que la Cour pût donner gain de cause au Nicaragua, il aurait fallu que celui-ci eût établi que les moyens de défense positifs invoqués par les Etats-Unis n'étaient pas fondés. Pour les raisons exposées ci-dessus, cette conclusion s'impose, même si l'on n'accepte pas l'interprétation donnée par Scott de l'article 53. Cependant l'interprétation de Scott renforce cette conclusion et va même plus loin, car c'est à l'Etat comparant qu'elle impose la charge de la preuve : c'est lui qui doit démontrer que l'Etat absent a tort, et la Cour doit *partir* du principe « que la partie absente a raison et non pas tort, sauf au demandeur à prouver le contraire ».

126. Malgré la fidélité avec laquelle Scott a sans doute traduit l'intention des rédacteurs de l'article 53 du Statut, on peut hésiter à accepter ce qui semble être sa conclusion, à savoir que l'article 53 renverserait la charge de la preuve. Une telle conclusion risquerait d'inciter les Etats à faire défaut, avec l'espoir de se trouver en meilleure posture que s'ils comparaissaient. La tendance des défendeurs à ne pas comparaître, qui s'est manifestée tout particulièrement et à plusieurs reprises depuis que

particularly and repeatedly obtained since Iceland did not appear in the *Fisheries Jurisdiction* case in 1972 cannot conduce to the Court's standing and effectiveness, and indeed represents one of the most disturbing developments in the history of the Court. Moreover, as suggested at the outset of this section, considerations of burden of proof are beside the point, because the real point is that, where objections are raised to the appearing party's contentions, that party must convince the Court that those objections are unfounded if the Court is to meet the standard which Article 53 imposes.

127. In my view, the correct interpretation of Article 53 is that it affords the appearing State no advantage beyond that which it enjoys by reason of the non-appearing State's absence. If, in a given case, such as the one before the Court, the non-appearing party (or the Court or a judge) raise an affirmative defence to the claim, the appearing party must demonstrate that the defence is not good in order to prevail. The absence of the non-appearing party sometimes will, and sometimes will not, tend to make such a showing easier rather than more difficult. It is significant that Nicaragua has made just such an effort to show that the affirmative defence of the United States is not well founded on the facts and in law; the issue has been engaged, and rightly engaged. Quite another question is whether Nicaragua's effort has succeeded.

### G. *The Court's Treatment of the Evidence*

#### 1. *The title of the case*

128. The very title of the case suggests that, from the outset, the case has been misperceived by the Court. That misperception, in my view, has impregnated its evaluation of the evidence; it sheds light on the approach of the Court to the case, which has been one which, in my perception, has concentrated on the apparent delicts of the United States while depreciating the alleged delicts of Nicaragua. The title of the case embraces the essential thesis of Nicaragua (and the essential words of its Application: cf. paras. 26 (a) and 26 (g)): that it concerns, and exclusively concerns: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. However, equally at the outset, the United States informed the Court of its contrary thesis, namely, that the substantive focus of the Court's concern – if it were to engage the substance of the case, which the United States contested – should be the activities by Nicaragua in supporting Salvadoran and other rebels in and against El Salvador and other neighbouring States. While concentrating on challenging the Court's jurisdiction and the admissibility of the claims, the United States consistently pleaded, by way of an affirmative defence, that its activities in and against Nicaragua were and are justified as acts of collective self-defence undertaken in support of El Salvador. It is accordingly remarkable that the Court should have adopted, and persisted in main-

Islande a fait défaut dans l'affaire relative à la *Compétence en matière de pêcheries*, en 1972, ne renforce ni le prestige ni l'efficacité de la Cour et constitue d'ailleurs un des traits les plus préoccupants de l'évolution de celle-ci. De plus, comme je l'ai laissé entendre au début de la présente section, il est hors de propos de parler du fardeau de la preuve puisque ce qui compte, c'est que, si des objections sont opposées aux conclusions de la partie comparante, cette partie parvienne à convaincre la Cour que ces objections sont mal fondées, de façon que celle-ci statue conformément aux exigences de l'article 53.

127. Je pense que, correctement compris, l'article 53 n'accorde à l'Etat comparant aucun avantage en dehors de celui qu'il tire de l'absence de l'Etat qui fait défaut. Si, dans une affaire comme celle dont la Cour est saisie, la partie non comparante oppose un moyen de défense positif à la demande (moyen qui pourrait être aussi opposé par la Cour ou par un juge), la partie comparante doit, pour avoir gain de cause, démontrer que ce moyen n'est pas bon. L'absence d'une partie aura pour effet, selon les cas, de faciliter cette démonstration ou de la compliquer. Il est révélateur que le Nicaragua se soit précisément efforcé d'établir que le moyen de défense positif invoqué par les Etats-Unis n'était fondé ni en fait ni en droit : le débat a été engagé et bien engagé. Quant à savoir si les efforts du Nicaragua ont réussi, c'est une tout autre question.

### G. L'appréciation par la Cour des éléments de preuve

#### 1. Le titre de l'affaire

128. Le titre même de l'affaire montre que, dès le début, la Cour l'a mal comprise. A mon avis, cette mauvaise compréhension a profondément influencé son appréciation des moyens de preuve. Elle éclaire l'optique de la Cour en l'affaire, optique qui, à mon sens, consiste à mettre l'accent sur ce qui apparaît comme des actes délictueux des Etats-Unis et à réduire l'importance des actes délictueux attribuables au Nicaragua. En effet, le titre de l'affaire retient la thèse essentielle du Nicaragua (et les termes essentiels de sa requête : voir les paragraphes 26 a) et 26 g)) : l'affaire concerne, et concerne exclusivement, les *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*. Or, dès le début, les Etats-Unis ont eux aussi exposé à la Cour une thèse qui était opposée à celle-ci et qui voulait que le principal souci de la Cour – si elle devait se saisir de l'affaire au fond, ce que contestaient les Etats-Unis – devait être de s'attacher essentiellement à examiner les activités du Nicaragua au titre de son aide aux rebelles salvadoriens et autres, au Salvador et contre celui-ci ainsi que dans des pays voisins et contre ceux-ci. Les Etats-Unis, tout en s'employant à contester la compétence de la Cour et la recevabilité de la requête nicaraguayenne, ont constamment allégué, ce qui constituait un moyen de défense positif, que leurs activités au Nicaragua et contre celui-ci étaient et sont justifiées en tant qu'actes de légitime défense



taining, a title of the case which so obviously and exclusively reflects the focus of Nicaragua. Such a stance by the Court is unprecedented.

129. Thus if one looks at the list of titles of all the cases which have previously been dealt with by this Court, conveniently found in the Court's *Yearbooks*, one cannot find a listing which is comparable. Take, for example, the first case, entitled : *Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)*. If that case had been entitled as the current case is, it would have read something like : *Mining activities in the Corfu Channel against the United Kingdom*. But the Court chose a neutral formula, which recognized implicitly that Albania might have had a defence to the claim of the United Kingdom. It did so in the case which, perhaps more than any other of this Court, has elements in common with the substance of the current case, concerning as it did uses of force and questions of intervention. In the list of the 70-odd cases of this Court, none is entitled so as to embrace only the contentions of the claimant and inferentially exclude those of the defendant — apart from the instant case.

130. In its traditional approach, this Court has acted as courts customarily do. Cases are normally entitled, "*Jones v. Smith*", not "*Smith's Trespass on Jones's Property*". Indeed, the objectivity and restraint of some legal systems are so marked that the names of the parties to a case are not revealed in the report, the case being known by its number or pagination in the particular volume of the reports.

131. In a letter to the Registrar of 27 April 1984, the Agent of the United States referred to the title of the case and stated "that the United States regards the title given to the case as prejudicial". He requested that "the title be replaced by one that is neutral". He elaborated these contentions in a letter of 2 May 1984. The Court took no positive action in response to his request, despite the obvious infirmities of the title.

## 2. *The failure to use the Court's authority to find the facts*

132. In the *Nuclear Tests* cases, the Court rightly held that : "In view of the non-appearance of the Respondent, it is especially incumbent upon the Court to satisfy itself that it is in possession of all the available facts." (*I.C.J. Reports 1974*, p. 263.) In the instant case, the Court, in its Judgment on jurisdiction and admissibility of 26 November 1984, observed in response to contentions of the United States about the difficulties of finding the facts in a situation of the ongoing use of force in which security considerations are constraining, that the Court "enjoys considerable powers in the obtaining of evidence" (*I.C.J. Reports 1984*, p. 437). Under its Statute, the Court does enjoy such powers, as is illustrated by the terms of

collective destinés à soutenir El Salvador. Dans ces conditions, il est singulier que la Cour ait adopté – et conservé – pour cette affaire un titre qui reflète de façon aussi évidente et exclusive l'essentiel de la thèse du Nicaragua. Une telle prise de position de la part de la Cour est sans précédent.

129. Si l'on se reporte à la liste de toutes les affaires dont la Cour actuelle a eu à connaître – liste qui figure dans les *Annuaire*s de la Cour – on ne trouve aucun titre comparable. La première affaire, par exemple, est intitulée *Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*. Si un titre analogue à celui de la présente espèce lui avait été donné, il aurait été libellé à peu près comme suit : *Activités de mouillage de mines dans le détroit de Corfou contre le Royaume-Uni*. Or la Cour a choisi une formule neutre, par laquelle il était implicitement admis que l'Albanie pouvait avoir des moyens de défense à opposer à la requête du Royaume-Uni. Et elle l'a fait à propos d'une affaire qui, peut-être plus que toute autre dont elle a été jusqu'ici saisie, présente des points communs avec la substance de la présente espèce, puisque l'emploi de la force et des questions d'intervention étaient aussi en jeu. Sur un total d'un peu plus de soixante-dix affaires dont la Cour actuelle a eu à connaître jusqu'ici, aucune n'est intitulée de façon à ne refléter que la thèse du demandeur, et par conséquent à exclure celle du défendeur – excepté la présente affaire.

130. La Cour a toujours agi comme les tribunaux ont coutume de le faire. Les procès portent généralement comme titre « *Dupont c. Durand* », et non pas « *Intrusion illicite de Dupont sur le fonds de Durand* ». D'ailleurs, dans certains systèmes juridiques, le souci d'objectivité et de modération est tel qu'il n'est pas fait mention du nom des parties au procès, celui-ci n'étant connu que par le numéro qui lui est attribué, ou par un numéro de page dans le recueil d'arrêts où il est publié.

131. Dans une lettre qu'il a adressée au Greffier le 27 avril 1984, l'agent des Etats-Unis, se référant au titre de l'affaire, a déclaré que « les Etats-Unis considèrent le titre sus-énoncé comme préjugeant la question ». Il a alors demandé qu'« il soit remplacé par une formule plus neutre ». Il a développé ce point de vue dans une lettre du 2 mai 1984. Or la Cour n'a pas donné suite à sa demande, malgré les défauts évidents du titre.

## 2. La Cour n'a pas usé de son pouvoir d'établir des faits

132. Dans les affaires des *Essais nucléaires*, la Cour a déclaré avec raison que : « Etant donné la non-comparution du défendeur, il incombe tout particulièrement à la Cour de s'assurer qu'elle est bien en possession de tous les faits disponibles. » (*C.I.J. Recueil 1974*, p. 263.) Dans son arrêt du 26 novembre 1984 sur la compétence et la recevabilité en la présente affaire, la Cour a noté, à propos des difficultés qu'elle rencontrerait selon les Etats-Unis pour établir les faits alors que la force était employée dans une situation où des considérations de sécurité s'imposaient, que la Cour « dispose de pouvoirs considérables pour obtenir ces preuves » (*C.I.J. Recueil 1984*, p. 437). D'après son Statut, la Cour dispose effectivement de

Article 49 and Article 50. Given the controversy that surrounded charges by the United States of Nicaragua's support of foreign insurrection and Nicaragua's adamant denial of those charges — despite the evidence in support of those charges that came to light in the oral hearings — it might have been thought that the Court would have chosen to make use of those considerable powers in the obtaining of evidence to which it drew attention at the jurisdictional stage. It could, for example, under Article 50 of the Statute, have entrusted an appropriate commission of judges or another organization with the task of carrying out a fact-finding enquiry in the territories of Nicaragua, the United States, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Guatemala and Cuba, an enquiry which could have sought access to probative data which certain governments claimed to possess, and which could have examined knowledgeable persons who were unable or unwilling otherwise to appear before the Court.

133. It may particularly be recalled in this regard that the Government of the Republic of El Salvador, in its 1984 Declaration of Intervention, affirmed that it had “positive proof” of the passage by Nicaragua of arms to Salvadoran subversives which earlier had been delivered to the Sandinistas (Declaration of Intervention, para. VIII (D)). In a press conference, President Duarte also spoke of evidence which he was prepared to submit to the International Court of Justice. Referring to “tangible evidence . . . that Nicaragua is sending weapons to El Salvador . . .”, President Duarte maintained that “the evidence does exist . . . We are going to submit all this evidence to the court at The Hague when the time comes” (Press conference of 30 July 1984, Foreign Broadcast Information Service (FBIS), *Daily Report*, Latin America, reproduced in *Annexes to the Counter-Memorial submitted by the United States of America* [on jurisdiction and admissibility], Ann. 54, pp. 1, 5). El Salvador's Declaration of Intervention also maintains that, “The general headquarters” of the Salvadoran rebels “near Managua is the command centre which directs guerrilla operations and co-ordinates the logistical support, including the provision of munitions, clothes and money . . .” (at para. V), that Nicaragua “provides houses and hideouts to the subversives of the FMLN, and communications facilities of the same group are located in northwest Nicaragua. These facilities are used to pass instructions and messages to subversive units in El Salvador.” (At para. VI.) Moreover :

“since mid-1980 the Sandinista National Liberation Front has made available to the Salvadorian guerrillas training sites in Nicaraguan territory . . . managed by Cuban and Nicaraguan military personnel . . . located in El Paraiso, Jocote Dulce, Bosques de Jilao, and at Kilometre 14 on the South Highway. The first two locations are situated in the southern suburbs of Managua ; the second two are outside the city.” (*Ibid.*)

tels pouvoirs, comme cela ressort des articles 49 et 50. Etant donné la controverse due au fait que les Etats-Unis accusaient le Nicaragua de soutenir l'insurrection étrangère et que le Nicaragua rejetait énergiquement ces accusations – malgré les preuves à l'appui de ces accusations qui ont été révélées lors de la procédure orale –, on aurait pu penser que la Cour aurait choisi, pour obtenir les preuves, d'user des pouvoirs considérables sur lesquels elle avait appelé l'attention lors de la phase de la compétence. Par exemple, la Cour aurait pu, en vertu de l'article 50 du Statut, confier à une commission appropriée de juges ou à un autre organisme la tâche d'effectuer une enquête sur les faits dans les territoires du Nicaragua, des Etats-Unis d'Amérique, d'El Salvador, du Honduras, du Costa Rica, du Guatemala et de Cuba, enquête qui aurait pu conduire à des éléments de preuve que certains gouvernements prétendaient avoir en leur possession, et qui aurait pu permettre d'interroger des personnes bien informées mais qui n'auraient sans cela pas pu ou pas voulu comparaître devant la Cour.

133. A ce sujet, il y a lieu de rappeler en particulier que le Gouvernement de la République d'El Salvador, dans sa déclaration d'intervention de 1984, a affirmé qu'il avait la « preuve positive » du transit par le Nicaragua d'armes destinées à des éléments subversifs salvadoriens, qui avaient été précédemment livrées aux sandinistes (déclaration d'intervention, par. VIII, D). Lors d'une conférence de presse, le président Duarte a également parlé de preuves qu'il était disposé à produire à la Cour internationale de Justice. Parlant de « preuves tangibles ... que le Nicaragua envoie des armes au Salvador... », le président Duarte a affirmé que « ces preuves existent... Nous allons présenter toutes ces preuves à la Cour, à La Haye, le moment venu. » (Conférence de presse du 30 juillet 1984, Foreign Broadcast Information Service (FBIS), *Daily Report, Latin America*, reproduit dans les annexes au contre-mémoire présenté par les Etats-Unis d'Amérique (sur la compétence et la recevabilité), annexe 54, p. 1, 5). Dans sa déclaration d'intervention, El Salvador affirme aussi que « le quartier général » des rebelles salvadoriens, « installé près de Managua, est le centre de commandement d'où sont dirigées les opérations de guérilla et où est coordonné l'appui logistique, y compris les envois de munitions, de vêtements et d'argent... » (par. V), que le Nicaragua « offre des abris et des cachettes aux éléments subversifs du FMLN, et les moyens de communication de ce groupe sont installés dans le nord-ouest du Nicaragua. Ces moyens de communication sont utilisés pour transmettre des instructions et des messages aux unités subversives opérant sur le territoire salvadorien. » (Par. VI.) De plus :

« le Front sandiniste de libération nationale a mis à la disposition des guérilleros salvadoriens, à partir du milieu de l'année 1980, certains centres d'entraînement situés sur le territoire nicaraguayen ... dirigés par des militaires cubains et nicaraguayens ... installés à El Paraiso, à Jocote Dulce, à Bosques de Jilao, et au kilomètre 14 sur l'autoroute du Sud. Les deux premiers de ces endroits se trouvent dans la banlieue sud de Managua ; les deux autres, à l'extérieur de la même ville. » (*Ibid.*)

El Salvador's Declaration makes a number of specific allegations of this kind (at paras. III-VII, IX, X). Furthermore, the Declaration of Intervention maintains that El Salvador not only repeated in 1984 its requests to the United States to assist it in collective acts of self-defence, but that such requests were earlier made by El Salvador's Revolutionary Junta of Government and the Government of President Magaña, that is to say, perhaps as early as October 1979 (at para. XII).

134. Not only did the Court fail to decide to carry out an enquiry pursuant to Article 50, for reasons, particularly related to the posture of the United States, which may have had some justification. Quite without justification, it even failed to request El Salvador to transmit the "positive proof" of Nicaraguan subversion which El Salvador claimed to possess. The Court goes so far as to hold that there is no evidence that El Salvador ever requested, before Nicaragua brought these proceedings, that the United States give it assistance in collective self-defence. But it failed to invite El Salvador to transmit evidence in support of its official claim to the Court that it had made such requests years earlier. Just as, in its adoption of a title of the case, the Court seemed essentially to concern itself with Nicaragua's allegations rather than with the defence of the United States to those allegations, so the Court displayed little interest in taking the steps it might have taken to establish or disestablish the facts bearing upon the allegations of the United States and El Salvador – and this despite its obligation under Article 53 of the Statute to "satisfy itself" that the claim is well founded in fact.

### 3. *The Court's articulation and application of evidential standards*

135. As the Court rightly observes in today's Judgment, one of its chief difficulties has been the determination of the facts relevant to the dispute. Those difficulties have been compounded by the absence of the United States from the proceedings on the merits. In so far as evidential problems have prejudiced the establishment of the factual contentions of the United States, it has been the United States which has exacerbated its – and the Court's – difficulties by absenting itself. At the same time, there is ground for concluding that the United States withdrew from the proceedings not only because of its unwillingness to accept the Court's holdings on jurisdiction and admissibility but because of its reaction to certain procedural actions of the Court (see its statement of 18 January 1985, *loc. cit.*, and paragraph 114 of this opinion). For its part, the Court in today's Judgment affirms that, when equality between the parties to a case "is complicated by the non-appearance of one of them, then *a fortiori* the Court regards it as essential to guarantee as perfect equality as possible between the parties".

136. That affirmation must be measured against the performance of the

La déclaration d'El Salvador contient un certain nombre d'allégations spécifiques de ce genre (par. III-VIII, IX, X). Il est affirmé en outre, dans la déclaration d'intervention, qu'El Salvador a non seulement renouvelé en 1984 ses demandes d'assistance auprès des Etats-Unis, lesquels étaient priés d'agir au titre de la légitime défense collective, mais que ces demandes avaient été formulées précédemment par la junte gouvernementale révolutionnaire et par le Gouvernement du président Magaña, dès octobre 1979 peut-être (par. XII).

134. Non seulement la Cour n'a pas décidé de procéder à une enquête en vertu de l'article 50 de son Statut, pour des raisons qui tiennent surtout à l'attitude des Etats-Unis et qu'on peut comprendre dans une certaine mesure. En plus, sans justification aucune, la Cour a même négligé de demander à El Salvador de lui communiquer « la preuve positive » des menées subversives du Nicaragua qu'El Salvador prétendait posséder. La Cour va jusqu'à dire qu'il n'est pas prouvé qu'El Salvador ait jamais demandé, avant que le Nicaragua n'introduise la présente instance, que les Etats-Unis d'Amérique lui apportent leur assistance au titre de la légitime défense collective. Or la Cour n'a pas invité El Salvador à produire les moyens de preuve étayant la thèse officielle qu'il a présentée à la Cour et suivant laquelle il avait formulé de telles demandes des années auparavant. De même qu'au moment d'adopter un titre pour l'affaire la Cour avait paru essentiellement se préoccuper des allégations du Nicaragua et non des moyens de défense opposés par les Etats-Unis à ces allégations, elle s'est montrée peu encline à prendre les mesures qu'elle aurait pu prendre pour établir ou réfuter les faits relatifs aux allégations des Etats-Unis et d'El Salvador, et ce bien qu'il lui faille, selon l'article 53 de son Statut, « s'assurer » que les conclusions sont fondées en fait.

### 3. Les règles de preuve énoncées et appliquées par la Cour

135. Comme la Cour le fait observer à juste titre dans le présent arrêt, l'une des principales difficultés qu'elle a rencontrées a été d'établir les faits intéressant le différend. L'absence des Etats-Unis pendant la procédure sur le fond n'a fait qu'aggraver ces difficultés. Dans la mesure où des problèmes de preuve ont nui à l'établissement des prétentions des Etats-Unis quant aux faits, ce sont les Etats-Unis qui, en ne comparaisant pas, ont aggravé leurs propres difficultés — et celles de la Cour. Mais on peut aussi conclure que les Etats-Unis se sont retirés de la procédure non seulement parce qu'ils n'étaient pas disposés à accepter les conclusions de la Cour sur sa compétence et la recevabilité de la requête, mais encore en réaction contre certaines décisions de procédure prises par la Cour (voir la déclaration des Etats-Unis du 18 janvier 1985, *loc. cit.*, et le paragraphe 114 de la présente opinion). Pour sa part, la Cour affirme dans le présent arrêt, à propos de l'égalité entre les parties, qu'« à plus forte raison lorsque la situation est compliquée par une non-comparution croit-elle indispensable d'assurer entre les parties une égalité aussi parfaite que possible ».

136. Cette affirmation doit être appréciée eu égard à ce qu'a fait la Cour.

Court. The Court in today's Judgment has set out rules of evidence which, while appearing reasonable, on reflection are, in my view, open to question. More than this, I find that the Court's treatment in practice of evidential problems has not been such as to produce "as perfect equality as possible between the parties".

137. The Court refers to the fact that it has before it documentary information of various kinds from various sources. It states that it will treat press articles and extracts from books "with great caution", that, "even if they seem to meet high standards of objectivity", the Court regards "them not as evidence capable of proving facts, but as material which can nevertheless contribute, in some circumstances, to corroborating the existence of a fact, i.e., as illustrative material additional to other sources of evidence". Nevertheless, "public knowledge of a fact may . . . be established by means of these sources of information, and the Court can attach a certain amount of weight to such public knowledge".

138. As to statements emanating from high-ranking official political figures, they "are of particular probative value when they acknowledge facts or conduct unfavourable to the State represented by the person who made them. They may then be construed as a form of admission." The Judgment maintains that "neither Article 53 of the Statute, nor any other ground, could justify a selective approach", in view of the elementary duty to ensure equality between the Parties. However, the Court cannot treat such sources as having the same value irrespective of whether the text is found in an official or unofficial publication and irrespective of whether it has been translated. The Court also holds that it is the facts occurring up to the close of the oral proceedings on the merits of the case on which its Judgment shall be based.

139. But while these criteria appear to be reasonable enough, and indeed calculated to produce perfect equality between the Parties, are they what they appear to be? It is the fact that these rules of evidence when applied will cut in favour of a government of the nature of that of the Government of Nicaragua and against a government of the nature of that of the Government of the United States. Given the relatively open, democratic character of administrative, Congressional and public processes in the United States, it is not difficult to find official acts and admissions of that Government, signed, sealed and delivered. Correspondingly, given the relatively closed and authoritarian character of the Government of Nicaragua, such certified governmental acts are not to be found and any such admissions are not reported in the pages of Nicaragua's controlled and censored press. To be sure, the Court is not well positioned to take account of such considerations. But that does not detract from the fact that they exist.

140. As for the Court's choice of the date of the oral hearings as the date for excluding further facts on which its Judgment shall be based, it may be noted that what appears to be the most pertinent Court precedent is precisely to the contrary (*Nuclear Tests* cases, *I.C.J. Reports 1974*, pp. 263-265; see para. 124 of this opinion).

Dans le présent arrêt, la Cour a énoncé en matière de preuve des règles qui, tout en paraissant raisonnables, me semblent à la réflexion discutables. Qui plus est, je trouve que la manière dont la Cour a réglé en pratique les problèmes de preuve n'a pas été de nature à « assurer entre les parties une égalité aussi parfaite que possible ».

137. La Cour dit être en possession d'informations documentaires de nature et d'origine variées. Elle déclare qu'elle a accueilli les articles de presse et les extraits d'ouvrages « avec beaucoup de prudence », et que « même quand ils paraissaient répondre à une norme d'objectivité élevée », elle les a considérés « non pas comme la preuve des faits, mais comme des éléments qui peuvent contribuer, dans certaines conditions, à corroborer leur existence, à titre d'indices venant s'ajouter à d'autres moyens de preuve ». Elle ajoute qu'« il reste que la notoriété publique d'un fait peut être établie par de tels éléments et que la Cour peut en tenir compte dans une certaine mesure ».

138. S'agissant des déclarations émanant de personnalités politiques officielles de haut rang, elles « possèdent une valeur probante particulière lorsqu'elles reconnaissent des faits ou des comportements défavorables à l'Etat que représente celui qui les a formulées. Elles s'analysent alors en une sorte d'aveu. » La Cour maintient dans son arrêt que, vu le devoir élémentaire d'assurer l'égalité entre les Parties, « ni l'article 53 du Statut, ni aucune autre base, n'aurait pu justifier une attitude sélective ». La Cour ne peut cependant accorder à ces sources la même valeur selon que le texte de la déclaration officielle considéré figure dans une publication officielle ou non et selon qu'il a été ou non traduit. La Cour conclut aussi que son arrêt doit être basé sur les faits intervenus jusqu'à la clôture de la procédure orale sur le fond de l'affaire.

139. Ces critères semblent assez raisonnables, et conçus en réalité pour assurer une égalité parfaite entre les Parties. Mais le sont-ils vraiment ? Il est de fait que l'application de ces règles de preuve favorise un gouvernement tel que le Gouvernement du Nicaragua et défavorise un gouvernement tel que celui des Etats-Unis. Comme tout ce qui a trait à l'administration, au Congrès et à la vie publique a un caractère assez ouvert et démocratique aux Etats-Unis, il n'est guère difficile de trouver des textes et aveux officiels du gouvernement, signés, certifiés et publiés. En revanche, comme le Gouvernement du Nicaragua est assez fermé et autoritaire, on ne trouve pas dans la presse nicaraguayenne, contrôlée et censurée, des textes gouvernementaux certifiés de ce genre ou des aveux de cette sorte. A vrai dire, la Cour est mal placée pour tenir compte de telles considérations ; il n'empêche qu'elles existent.

140. Quant à la décision de la Cour de fonder son jugement sur les seuls faits survenus avant la date de la clôture de la procédure orale, il est à noter que le précédent de la Cour qui semble le plus pertinent va précisément dans le sens contraire (affaires des *Essais nucléaires*, C.I.J. Recueil 1974, p. 263-265 ; voir aussi le paragraphe 124 de la présente opinion).



141. In view of the inherent constraints to which this Court is subject, however, one might view its evidential approach as appropriate or at any rate inescapable, if in practice it were applied in ways which produced, in so far as possible, that perfect equality between the parties at which the Court aims. In fact, the concrete application of the rules of evidence which the Court has enunciated for this case has been prejudicial to the confirmation of the contentions of the United States. I have regretted to arrive at this unhappy conclusion, for the reasons set out in the following paragraphs.

142. There is a large quantity of probative documentary material which the United States duly filed with the Court in 1984 in support of its claims of Nicaraguan material support of the armed insurgency in El Salvador. Some of that material is contained in *Communist Interference in El Salvador, Documents Demonstrating Communist Support of the Salvadoran Insurgency*, a selection of documents claimed to have been captured from Salvadoran insurgents summarized in paragraphs 16-20 of the appendix to this opinion. While there is room for challenge of some details of a White Paper of the United States analysing these documents (Annex 50 to the United States Counter-Memorial), the documents themselves have been recognized as genuine by informed critics of United States policy in Central America (appendix to this opinion, paras. 19, 151). No question about their authenticity has been raised in Court or by the Court. In its pleadings and oral argument, Nicaragua apparently made no specific reference to these documents. The Court in today's Judgment makes no more than passing reference to them, principally observing that, since these documents almost invariably use code-names (such as "Lagos" – lakes – for Nicaragua), the Court cannot draw judgments from these documents without further assistance from United States experts who might have been called as witnesses had the United States appeared in the proceedings. The Court fails to note that the collection of documents is prefaced by chronological and organizational keys, and that each document is prefaced by a glossary of explanation of its coded words. Glossary A which introduces document A, for example, as its first item, reveals that "Fidel" is "Fidel Castro". Moreover, an appendix to Nicaragua's pleadings – i.e., Nicaragua's evidence – contains an explanation of the code-words as well as a revealing commentary on the documents themselves by Congressman C. W. Bill Young ; see the Nicaraguan Memorial, Annex E, Attachment 1, pages 37 ff. In my view, with exertion of modest effort, the meaning of these documents is readily apparent. They profoundly inculpate Nicaragua. The United States also filed with the Court in 1984 a *Background Paper : Nicaragua's Military Build-Up and Support for Central American Subversion, loc. cit.*, a compilation of factual data and analysis referred to in paragraphs 77, 168 of the appendix. The Court fails to deal seriously with this data and its analysis as well. The sole fact that the Court finds it appropriate to establish in drawing upon this latter publication is that the United States conducted overflights of Nicaraguan territory, a fact shown by the aerial photographs of Nicaraguan installations which the

141. Néanmoins, vu les contraintes inhérentes auxquelles la Cour est soumise, on pourrait estimer qu'elle a, en matière de preuve, des vues appropriées, ou en tout cas inévitables, à condition que ces vues se concrétisent de manière à assurer dans toute la mesure du possible cette égalité parfaite entre les parties à laquelle la Cour tend. En fait, l'application concrète des règles de preuve que la Cour a énoncées dans la présente affaire a nui à la confirmation des prétentions des Etats-Unis. C'est pour les raisons exposées dans les paragraphes qui suivent que j'ai abouti, à mon grand regret, à cette conclusion fâcheuse.

142. Les Etats-Unis ont dûment déposé en 1984 à la Cour de nombreux documents probants à l'appui de leurs assertions quant au soutien matériel apporté par le Nicaragua à l'insurrection armée au Salvador. Certaines de ces informations sont contenues dans un ouvrage intitulé *Communist Interference in El Salvador, Documents Demonstrating Communist Support of the Salvadoran Insurgency*, choix de documents qui auraient été saisis sur des insurgés salvadoriens et qui sont résumés aux paragraphes 16 à 20 de l'appendice à la présente opinion. Certes, il est possible de contester sur certains points un livre blanc des Etats-Unis qui analyse ces documents (annexe 50 au contre-mémoire des Etats-Unis), mais les documents eux-mêmes ont été qualifiés d'authentiques par des critiques bien informés de la politique des Etats-Unis en Amérique centrale (paragraphes 19 et 151 de l'appendice à la présente opinion). Leur authenticité n'a pas été mise en doute à la Cour ou par la Cour. Dans ses écritures et ses plaidoiries, le Nicaragua ne semble pas s'être référé spécifiquement à ces documents. Dans le présent arrêt, la Cour ne s'y réfère qu'en passant, essentiellement pour faire observer que, puisque ces documents emploient presque toujours des noms de code (comme « Lagos » – lacs – pour « Nicaragua »), la Cour ne peut se prononcer sur ces documents sans l'assistance des experts des Etats-Unis qui auraient pu être cités comme témoins si les Etats-Unis avaient comparu. La Cour omet de relever que le recueil de documents contient en préface une clé (chronologie et organisation) et que chaque document est lui-même précédé d'un glossaire où les codes sont expliqués. C'est ainsi qu'au début du document A, le glossaire A commence par expliquer que le mot « Fidel » désigne « Fidel Castro ». De plus, un appendice aux écritures du Nicaragua – qui est un moyen de preuve du Nicaragua – renferme lui aussi une explication des noms de code et un commentaire instructif sur les documents eux-mêmes rédigé par M. C. W. Bill Young, membre du Congrès (voir mémoire du Nicaragua, annexe E, pièce 1, p. 37 et suiv.). A mon avis, un petit effort d'imagination suffit pour comprendre le sens de ces documents. Ces documents sont très accablants pour le Nicaragua. Les Etats-Unis ont également déposé à la Cour en 1984 un *Background Paper: Nicaragua's Military Build-Up and Support for Central American Subversion*, loc. cit., compilation et analyse de données factuelles, dont mention est faite aux paragraphes 77 et 168 de l'appendice à la présente opinion. La Cour n'examine pas sérieusement ces données ni leur analyse. L'unique fait que la Cour juge bon d'établir d'après cette publication est que les Etats-Unis ont survolé le territoire du Nicaragua –

*Background Paper* contains. The Court does not find it suggestive, still less probative, to observe that one of those photographs of the Rio Blanco Military Camp in Nicaragua shows the Salvadoran “FMLN” logo emblazoned on the grounds. The Court also omits to refer to photographs in that publication of weapons and documents said to have been captured in March 1983 from a group of Salvadoran guerrillas intercepted in Honduras, including a photograph of a document on which “FSLN” and “FMLN” are clearly inscribed (*loc. cit.*).

143. These documents are important for what they reveal. They are also important in the framework of the Court’s evidential approach. The Court excludes large quantities of data which confirm United States charges of Nicaraguan material support of the insurgency in El Salvador, apparently on the ground that such press reports, books, etc., can be introduced only in so far as they corroborate other evidence. These press articles, books, Congressional reports – and published admissions of the President and other officials of Nicaragua – do corroborate the contents of these documents, which are such other evidence. But since the Court discounts those documents, it apparently feels justified in excluding data which otherwise, under its rules of evidence, could be admitted in corroboration of facts established by those documents.

144. The Court’s Judgment, in so professing “great caution” in treating press reports and extracts from books, maintains that they can do no more than contribute, “in some circumstances”, to corroborating the existence of a fact. Which circumstances? In practice, it turns out, very largely the circumstances of corroboration of contentions of Nicaragua. The Judgment more than once finds it appropriate to cite press sources to this end. How is it that so little of the very large body of newspaper, Congressional and other reports which sustain contentions of the United States – many of which reports were introduced into evidence by Nicaragua – are used by the Court to corroborate contentions of the United States? Presumably, by the criteria which the Court advances, because they do not corroborate facts independently established. But such a presumption is just that – a presumption, and one quite unfounded in this case.

145. Consider not only the documentary data referred to above which is corroborated by these press and Congressional and other reports. Consider the dossier of data assembled and attached in the appendix to this opinion which shows, in so many ways, with such richness of detail, from so many sources – some adverse to the interests of the United States Government in this case – that the Nicaraguan Government has been engaged since 1979 in a sustained effort to overthrow the Government of El Salvador through material assistance to armed insurgency in that

fait dont témoignent les photographies aériennes d'installations nicaraguayennes reproduites dans le *Background Paper*. La Cour ne juge pas intéressant, et encore moins concluant, de relever que, sur une de ces photographies, celle du camp militaire de Rio Blanco au Nicaragua, on peut lire sur le sol le sigle salvadorien « FMLN ». De même, la Cour ne dit rien des photographies reproduites dans cette publication qui montrent des armes et des documents qui auraient été saisis en mars 1983 sur un groupe de guérilleros salvadoriens interceptés au Honduras, et en particulier de la photographie d'un document sur lequel on peut lire nettement « FSLN » et « FMLN » (*loc. cit.*).

143. L'importance de ces documents tient aux révélations qu'ils contiennent. Ils sont également importants du point de vue de l'idée que la Cour se fait des preuves. La Cour exclut de très grandes quantités d'éléments qui confirment les accusations portées par les Etats-Unis contre le Nicaragua quant à l'appui matériel qu'il fournit à l'insurrection au Salvador, motif pris apparemment que ces articles de presse, ouvrages, etc., ne peuvent être produits que s'ils confirment d'autres éléments de preuve. Ces articles de presse, ouvrages et rapports du Congrès – de même que certains aveux publics du président et d'autres responsables du Nicaragua – corroborent en réalité la teneur de ces documents, lesquels sont les autres éléments de preuve. Mais la Cour, en écartant ces pièces, s'estime apparemment fondée à exclure des éléments qui, en application de ses règles de preuve, pourraient par ailleurs être admis en tant qu'éléments corroborant des faits établis par ces documents.

144. Ainsi donc, après avoir déclaré dans son arrêt qu'elle était pour accueillir « avec beaucoup de prudence » les articles de presse et les extraits d'ouvrages, la Cour maintient qu'ils ne peuvent que contribuer « dans certaines conditions » à attester l'existence d'un fait. Dans quelles conditions ? Il se trouve qu'il s'agit en fait essentiellement des conditions entourant la corroboration des prétentions du Nicaragua. Et dans son arrêt la Cour juge bon, plus d'une fois, de citer à cet effet des sources journalistiques. Comment se fait-il que la Cour utilise si peu, pour corroborer les prétentions des Etats-Unis, les très abondants articles de presse, rapports du Congrès et autres rapports qui étayaient les thèses des Etats-Unis – rapports dont beaucoup ont été soumis comme preuves par le Nicaragua ? C'est peut-être parce que, selon les critères avancés par la Cour, ils ne corroborent pas des faits établis indépendamment. Mais ce n'est là qu'une présomption, et cette présomption est dénuée de tout fondement en la présente affaire.

145. Ne nous bornons pas aux informations documentaires visées ci-dessus, que des articles de presse, rapports du Congrès et autres rapports étayaient. Considérons l'ensemble des données réunies et présentées dans l'appendice à la présente opinion. Elles montrent de bien des façons, avec force détails et sur la foi de nombreuses sources – certaines contraires aux intérêts du Gouvernement des Etats-Unis en la présente affaire –, que le Gouvernement du Nicaragua s'emploie avec constance, depuis 1979, à renverser le Gouvernement d'El Salvador en accordant une aide matérielle

country. That data corroborates facts independently established ; it demonstrates the reality, actuality and extent of that Nicaraguan effort. That cornucopia of corroboration can best be appreciated by a reading of the appendix. But what salient facts independently established – in addition to facts found in the two United States documents referred to above – does that data corroborate ?

146. Nicaragua's premier witness – who counsel for Nicaragua treated more as an expert than a witness – on the issue of whether Nicaragua had been engaged in sending arms to the Salvadoran insurgents, Mr. David MacMichael, admitted in Court in response to my questions that "it could be taken as a fact that at least in late 1980/early 1981 the Nicaraguan Government was involved in the supply of arms to the Salvadoran insurgency" (appendix, para. 76). He acknowledged that, when the former Democratic Secretary of State, Edmund Muskie, declared in January 1981 that the arms and supplies being flown into El Salvador for the use of the Salvadoran insurgents were sent with the knowledge and help of the Nicaraguan authorities, Mr. Muskie spoke the truth (*ibid.*). He acknowledged that military leaders of the Salvadoran insurgency are based in Nicaragua (*ibid.*, para. 73). He testified to all this and more, and did so on the basis of his own examination of the evidence. He did not offer hearsay evidence. Mr. MacMichael claimed to have examined all the data, raw and finished, that the intelligence resources of the United States had collected on the question of Nicaraguan support for the Salvadoran insurgency for the 1979-1983 period (until he left the CIA's employ early in 1983). It is true that he could do no more than offer his own opinion of that material, and the Court is correct in its apparent allusion to that effect. But his opinion for the period from the accession of the Sandinistas to power in July 1979 to the Spring of 1981 is corroborated by a variety of probative sources, as the appendix to this opinion establishes. Moreover, the conclusions of Mr. MacMichael to which reference has just been made were shaken neither by Nicaragua nor by any Member of the Court. Indeed, after these admissions were elicited, Nicaraguan counsel, who had earlier directly examined Mr. MacMichael at length, were conspicuous in their failure to recall him for further questioning in an effort to regain the ground which he had so dramatically cut out from under Nicaragua's case.

147. Mr. MacMichael also testified that, after early 1981, it could not be shown that Nicaragua had shipped arms to the Salvadoran insurgency (a conclusion arguably qualified by his affirmation that a shipment of arms destined to transit Nicaragua had been seized in Costa Rica in 1982). While the masses of material collected in the appendix to this opinion do show that the flow of arms was suspended in the Spring of 1981, they also show that it revived, most sharply in 1982, and was sustained, apparently in irregular and lesser measure, thereafter. That is to say, that material does not corroborate Mr. MacMichael's opinion for the post-Spring 1981

à l'insurrection armée dans ce pays. Ces données corroborent des faits établis indépendamment ; elles prouvent la réalité, la matérialité et l'ampleur desdites activités du Nicaragua. C'est en lisant l'appendice à la présente opinion qu'on se rendra le mieux compte de cette abondance de confirmations. Mais quels faits saillants établis indépendamment – outre les faits mentionnés dans les deux documents des Etats-Unis cités plus haut – ces données confirment-elles ?

146. Le premier témoin du Nicaragua – que le conseil du Nicaragua a traité davantage en expert qu'en témoin – venu déposer sur la question de savoir si le Nicaragua avait participé à l'envoi d'armes aux insurgés salvadoriens, M. David MacMichael, a admis devant la Cour, en réponse à mes questions, que « l'on peut considérer comme un fait qu'au moins à la fin de 1980 et au début de 1981 le Gouvernement nicaraguayen était impliqué dans l'expédition d'armes aux insurgés d'El Salvador » (appendice, par. 76). Il a reconnu que l'ancien secrétaire d'Etat démocrate, Edmund Muskie, avait dit la vérité lorsqu'il avait déclaré en janvier 1981 que les armes et approvisionnements expédiés par avion aux insurgés salvadoriens au Salvador l'étaient à la connaissance et avec l'assistance des autorités nicaraguayennes (*ibid.*). Il a reconnu que les dirigeants militaires de l'insurrection salvadorienne sont basés au Nicaragua (*ibid.*, par. 73). Il a témoigné sur ces questions, et d'autres questions encore, à partir de son propre examen des éléments de preuve. Il n'a pas produit de preuve par ouï-dire. M. MacMichael a déclaré avoir examiné toutes les données, brutes et analysées, que les services de renseignements des Etats-Unis avaient recueillies sur la question de l'aide du Nicaragua à l'insurrection salvadorienne pour la période 1979-1983 (jusqu'à ce qu'il quitte son poste à la CIA, au début de 1983). Certes, il ne pouvait rien faire d'autre que de donner son propre avis sur ces informations, et l'allusion de la Cour à ce propos est fondée. Mais l'avis de M. MacMichael pour la période allant de l'arrivée des sandinistes au pouvoir, en juillet 1979, au printemps 1981 est corroboré par diverses sources probantes, ainsi qu'il est établi dans l'appendice à la présente opinion. En outre, lesdites conclusions de M. MacMichael n'ont été mises en doute ni par le Nicaragua ni par aucun membre de la Cour. D'ailleurs, une fois la lumière faite sur ces aveux, les conseils du Nicaragua, qui avaient auparavant longuement interrogé M. MacMichael, se sont manifestement bien gardés de le rappeler à la barre pour lui poser d'autres questions, afin d'essayer de regagner le terrain qu'il avait si malheureusement fait perdre au Nicaragua.

147. Lors de sa déposition, M. MacMichael a aussi déclaré que, après le début de 1981, il ne pouvait être établi que le Nicaragua avait expédié des armes à l'insurrection salvadorienne (conclusion à laquelle on peut considérer qu'il a apporté une restriction lorsqu'il a affirmé que des cargaisons d'armes devant passer par le Nicaragua avaient été saisies au Costa Rica en 1982). Les abondantes informations rassemblées dans l'appendice à la présente opinion montrent bien que le flux d'armes était suspendu au printemps 1981, mais elles montrent aussi qu'il a repris très brusquement en 1982, puis qu'il s'est poursuivi, irrégulièrement semble-t-il et dans une

period. That is hardly reason to exclude material which does corroborate his testimony for the pre-Spring 1981 period. Nor is it reason to exclude material for the post-1981 period, which is significant in so strongly indicating that Nicaragua's contentions for the post-1981 period also are false, not least because that material, while it does not corroborate Mr. MacMichael's opinion for the post-1981 period, otherwise has substantial corroboration – including corroboration by the admissions of the President of Nicaragua. It will be recalled that the Court holds that admissions by high-ranking political figures are of “particular probative value”.

148. It is important to recall what the Court's Judgment omits to observe, namely, that these “solemn declarations” of Nicaragua's witness, Mr. MacMichael, for the pre-1981 period, squarely contradict those of the Foreign Minister of Nicaragua, and of another star witness, Commander Carrión, who is one of the nine governing *comandantes* of Nicaragua. Indeed, Commander Carrión contradicted himself, testifying before the Court that Nicaragua “never” had a policy of sending arms to foreign insurgents while at the same time Nicaragua submitted his affidavit to the Court which maintained that Nicaragua had not sent such arms to the insurgents in El Salvador “in a good long time” (appendix, para. 55). It should also be observed that, while Nicaragua heavily relied, and the Court relies, on an affidavit of Mr. Edgar Chamorro, a defector from the *contras*, the Court fails to point out that, not only does other evidence (press reports) submitted by Nicaragua fail to corroborate elements of Mr. Chamorro's testimony, but such evidence contains statements of Mr. Chamorro which contradict elements of his testimony.

149. While I have no doubt that the Court has endeavored to achieve a perfect equality between the Parties in its treatment of the evidence, I regret that I am forced to conclude that its reach has exceeded its grasp. To take another striking example, the Court, as noted, maintains that it has avoided “a selective approach” in treating press statements, including those of figures of the highest political rank. Yet the Court relies upon press statements of President Reagan, while it fails to give weight to President Ortega's admissions in press interviews in January 1985 and April 1986 that Nicaragua is willing to suspend its material aid to the insurgents in El Salvador on the condition that the United States ceases its material aid to the *contras* (*supra*, para. 29, and appendix, paras. 30-33). These reiterated statements of President Ortega have been published in 1985 in the *New York Times* and in Madrid's *ABC* (in their original Spanish), and, in other terms but to like effect, in 1986 in the *Wall Street Journal*. Not only is

moindre mesure. Autrement dit, ces informations ne corroborent pas l'opinion de M. MacMichael pour la période postérieure au printemps 1981. Mais ce n'est guère une raison pour exclure des informations qui confirment son témoignage pour la période antérieure au printemps 1981. Ce n'est pas non plus une raison pour exclure des informations concernant la période postérieure à 1981, informations qui sont importantes parce qu'elles montrent à l'évidence que les assertions du Nicaragua concernant la période postérieure à 1981 sont elles aussi fausses, ne serait-ce qu'en raison du fait que ces informations, bien que n'étayant pas l'opinion de M. MacMichael pour la période postérieure à 1981, sont renforcées par d'autres informations d'importance, dont les quasi-aveux du président du Nicaragua. On se souviendra que la Cour estime que des déclarations de personnalités politiques de haut rang possèdent « une valeur probante particulière ».

148. Il importe de rappeler que, dans son arrêt, la Cour omet de noter que ces déclarations sous serment du témoin du Nicaragua, M. MacMichael, pour la période antérieure à 1981 sont en contradiction flagrante avec celles du ministre des relations extérieures du Nicaragua et celles d'un autre témoin vedette, le commandant Carrión, un des neuf *comandantes* qui gouvernent le Nicaragua. De fait, le commandant Carrión s'est contredit en témoignant devant la Cour que le Nicaragua n'avait « jamais » eu pour politique de fournir des armes à des insurgés étrangers, alors qu'il maintenait dans le même temps, dans une déposition produite par le Nicaragua devant la Cour, qu'« il y a bien longtemps » que le Nicaragua n'avait pas envoyé d'armes aux insurgés d'El Salvador (appendice, par. 55). Il est aussi à noter que le Nicaragua a accordé beaucoup de poids – et que la Cour fait de même – à une déclaration sous serment de M. Edgar Chamorro, transfuge des *contras*, mais que la Cour omet de souligner non seulement que d'autres éléments de preuve (articles de presse) soumis par le Nicaragua ne corroborent pas certains points de cette déclaration de M. Chamorro, mais encore que ces mêmes éléments de preuve sont constitués par des propos de celui-ci qui contredisent certains points de sa déclaration sous serment.

149. Je ne doute pas qu'en ce qui concerne les éléments de preuve la Cour s'est efforcée d'assurer une égalité parfaite entre les Parties, mais je dois conclure à regret qu'elle n'y est pas parvenue. Prenons un autre exemple frappant. Comme indiqué plus haut, la Cour maintient qu'elle a évité une « attitude sélective » à l'égard des déclarations reproduites dans la presse, y compris les déclarations de personnalités politiques du rang le plus élevé. Or, la Cour tient compte de déclarations du président Reagan parues dans la presse, alors qu'elle n'accorde pas de poids aux déclarations faites par le président Ortega à l'occasion d'interviews accordées à la presse en janvier 1985 et en avril 1986, lorsqu'il a admis que le Nicaragua était disposé à suspendre son aide matérielle aux insurgés d'El Salvador à condition que les Etats-Unis mettent un terme à leur aide matérielle aux *contras* (voir ci-dessus par. 29 et appendice, par. 30-33). Ces déclarations répétées du président Ortega ont été publiées d'abord en 1985 dans leur



Nicaragua not known to have requested correction of these reports ; not only have these newspapers not run such corrections ; in the case of the *New York Times*, it has been confirmed that President Ortega's admission – run off in more than a million copies – has not been the subject of communication by the Nicaraguan Government. This statement of President Ortega published in the *New York Times* was quoted in the United Nations General Assembly by the representative of El Salvador ; its authenticity, and its import, were not denied by the representative of Nicaragua, who otherwise took part in the debate. Nevertheless, the Court finds the 1985 statement of President Ortega insignificant because, it speculates, it may mean no more than that Nicaragua is willing to suspend movement of arms through Nicaragua to the Salvadorans provided that the United States shows Nicaragua the routes of that movement. What is the basis for this speculation ? That a request to this effect was made by President Ortega to Mr. Enders in 1981, more than three years earlier, a request which Mr. Enders declined on the ground that the United States could not share its intelligence information with Nicaragua. The Court also concludes that President Ortega's statement cannot mean what it says, since it is inconsistent with the reiterated official policy of Nicaragua, inconsistent with its firm denials that it has provided arms to the Salvadoran insurgents. But the significance of any admission is its inconsistency with the professed position of the party. Moreover, President Ortega made a like admission a year later in an interview with the *Wall Street Journal*. It is obvious that President Ortega's unambiguous affirmation that Nicaragua is willing to suspend transit through its territory of military aid to the Salvadorans in return for cessation of attacks upon Nicaragua is, as the representative of El Salvador pointed out to the General Assembly of the United Nations, "an eloquent confession" (A/40/PV.90, p. 83). Has the Court's treatment of this confession been such as to guarantee perfect equality between the Parties ?

150. It must be recognized that any endeavour to rescue the credibility of Nicaragua's case cannot have been easy. On the one hand, the Court pronounces itself satisfied that, between July 1979 and the early months of 1981, an intermittent flow of arms was routed via the territory of Nicaragua to the armed opposition in Nicaragua. On the other hand, the Court concludes :

"the evidence is insufficient to satisfy the Court that, since the early months of 1981, assistance has continued to reach the Salvadorian armed opposition from the territory of Nicaragua on any significant

version originale, en espagnol, dans le *New York Times* et dans l'*ABC* de Madrid, puis en 1986, dans d'autres termes mais dans le même sens, dans le *Wall Street Journal*. Non seulement le Nicaragua semble ne pas avoir demandé que des rectificatifs soient apportés à ces articles de presse, non seulement ces organes de presse n'ont pas publié de rectificatif, mais dans le cas du *New York Times* il a été confirmé que la déclaration du président Ortega – diffusée à plus d'un million d'exemplaires – n'a pas fait l'objet d'une communication de la part du Gouvernement nicaraguayen. A l'Assemblée générale des Nations Unies, le représentant d'El Salvador a cité des passages de cette déclaration du président Ortega publiée dans le *New York Times* ; l'authenticité et la portée de cette déclaration n'ont pas été niées par le représentant du Nicaragua, lequel a par ailleurs participé au débat. Néanmoins, la Cour considère que la déclaration faite par le président Ortega en 1985 est de peu d'importance parce que, suppose-t-elle, elle signifie peut-être simplement que le Nicaragua est disposé à suspendre l'acheminement des armes aux Salvadoriens à travers le Nicaragua, à condition que les Etats-Unis indiquent au Nicaragua les itinéraires empruntés. Sur quoi la Cour se base-t-elle pour faire cette supposition ? Elle se base sur le fait qu'une offre dans ce sens avait été faite par le président Ortega à M. Enders en 1981, plus de trois années auparavant, offre que M. Enders avait déclinée en disant que les Etats-Unis ne pouvaient divulguer au Nicaragua leurs sources de renseignements. La Cour conclut aussi que la déclaration du président Ortega ne peut vouloir dire ce qu'elle dit puisqu'elle est en contradiction avec la politique officielle maintes fois exposée du Nicaragua, en contradiction avec ses dénégations énergiques quant à la fourniture d'armes aux insurgés salvadoriens. Mais le propre de tout aveu est d'être en contradiction avec la position que défend son auteur. De plus, le président Ortega a fait une déclaration dans le même sens une année plus tard, à l'occasion d'une interview accordée au *Wall Street Journal*. Il est évident que, quand le président Ortega a déclaré sans détours que le Nicaragua était disposé à suspendre le passage sur son territoire de l'aide militaire destinée aux Salvadoriens en échange de l'arrêt des attaques contre le Nicaragua, il a fait, pour reprendre l'expression employée par le représentant d'El Salvador à l'Assemblée générale des Nations Unies, « un aveu éloquent » (A/40/PV.90, p. 83). La Cour a-t-elle réservé à cet aveu le sort qu'il convenait pour garantir une égalité parfaite entre les Parties ?

150. Il faut reconnaître qu'il ne devait pas être facile de défendre la crédibilité de la thèse nicaraguayenne. D'une part, la Cour tient pour établi qu'entre juillet 1979 et les tout premiers mois de 1981 un flux intermittent d'armes destinées à l'opposition armée au Salvador traversait le territoire du Nicaragua. D'autre part, elle constate qu'elle :

« ne dispose pas d'éléments suffisants pour pouvoir conclure avec certitude que, depuis les premiers mois de 1981, l'opposition armée au Salvador ait continué à recevoir, du territoire du Nicaragua, une assis-

scale, or that the Government of Nicaragua was responsible for any flow of arms at either period”.

151. That remarkable conclusion calls for observations with which this opinion is replete ; two will suffice at this juncture. The first is that the evidence which the Court is prepared to consider which has led it to this conclusion is subject to the infirmities which have just been described. In view of all the evidence which the Court has chosen to exclude or discount, its inability to find Nicaragua responsible for the flow of arms is somewhat more comprehensible. Second, however, that is far from saying that this critical conclusion of the Court is credible. I find it incredible – an exigent evaluation which is justified even by the evidence which the Court recounts and accepts.

152. Thus the Court acknowledges that, in the meeting between Commander Ortega and Assistant Secretary of State Enders on 12 August 1981, it emerges that the Nicaraguan authorities had immediately taken steps, at the request of the United States, to bring to a halt or prevent various forms of support to the armed opposition in El Salvador.

“This, in the Court’s opinion, is an admission of certain facts, such as the existence of an airstrip designed to handle small aircraft, probably for the transport of weapons, the likely destination being El Salvador, even if the Court has not received concrete proof of such transport. The promptness with which the Nicaraguan authorities closed off this channel is a strong indication that it was in fact being used, or had been used for such a purpose.”

This reasonable conclusion of the Court is supported by an amplitude of evidence, in addition to that provided in the transcript of the Ortega/Enders exchange. It is supported by detailed data about the use of the airport at Papalonal provided by the United States in a *Background Paper* duly filed with the Court in 1984 (*loc. cit.*, pp. 20-21) and subsequently amplified in “*Revolution Beyond Our Borders*” (*loc. cit.*, pp. 18-19). The United States there shows how an undeveloped agricultural dirt airstrip of 800 metres on a former sugar plantation not far from Managua was speedily turned into a lengthened, hardened, graded military facility fully suitable for the handling of aircraft capable of carrying military cargo (appendix to this opinion, para. 58). The United States produced aerial photographs of the Papalonal installations and their usage (“*Revolution Beyond Our Borders*”, *loc. cit.*, pp. 28-29) – whose procurement, while so obviously defensive, the Court finds nevertheless to be a violation of Nicaraguan sovereignty. I read out in Court details of this evidence in putting questions to Nicaragua’s Agent and counsel (Hearing of 19 September 1985, morning) ; they made no attempt to refute that evidence. Apparently they found that evidence to be irrefutable. Nicaragua’s witness, Mr. MacMichael, earlier had agreed that Papalonal airport had been used for the dispatch of aircraft carrying weapons to the insurgents in El

Salvador ; perhaps that is why the Nicaraguan Agent and counsel found it prudent not to pursue the question. As noted, Mr. MacMichael stated that when former Secretary of State Muskie made charges to this effect, declaring that arms were being flown to Salvadoran insurgents from Nicaragua “certainly with the knowledge and to some extent the help of Nicaraguan authorities”, he spoke the truth (Hearing of 19 September 1985, afternoon ; see this opinion’s appendix, para. 76). Mr. MacMichael confirmed that defectors from Nicaragua and a crashed and captured aircraft in El Salvador from Papalonal contributed to establishing as a fact the use of the facilities at Papalonal to fly arms to the Salvadoran insurgency (*ibid.*). Not only the Ortega/Enders transcript but an admission by President Ortega in an interview with a correspondent of the *New York Times* confirms the employment of Papalonal for the shipment of arms to the insurgents in El Salvador (appendix, paras. 57-58).

153. Despite all this, the Court finds itself able to conclude that it still remains to be proved that any aid to the insurgents in El Salvador is imputable to the authorities of Nicaragua. It repeats that the Government of Nicaragua cannot be held “responsible for any flow of arms” at any time to the insurgency in El Salvador. It thus infers, for example, that the Government of Nicaragua, before the representations of the United States Ambassador, did not know of the existence of the airport at Papalonal, and was not party to its employment. The Court would have the world believe that a substantial military airport not far from Managua could be designed, built, brought into operation and used for months for many flights carrying arms to Salvadoran insurgents, all without the knowledge and support of the Nicaraguan Government. These are its conclusions. Mine are that the Court, in so sustaining the credibility of Nicaragua’s case, has strained the credibility of the Court.

*H. The Nicaraguan Government’s Material Support of Insurgency in El Salvador Is Legally Tantamount to an Armed Attack by Nicaragua upon El Salvador*

154. The facts demonstrating the reality, actuality and extent of actions of the Nicaraguan Government in materially supporting insurgency in El Salvador have been sketched above and are presented in detail in the appendix to this opinion (paras. 28-188). Are those actions legally tantamount to an armed attack by Nicaragua upon El Salvador ? The Court – in a decision fundamental to its Judgment – has concluded that they are not.

tance appréciable, ou même que le Gouvernement du Nicaragua soit, pour l'une ou l'autre de ces périodes, responsable des envois d'armes ».

151. Cette remarquable conclusion appelle des observations du genre de celles qui abondent dans la présente opinion mais il me suffira maintenant d'en formuler deux. Premièrement, je marquerai que les éléments de preuve que la Cour est disposée à examiner et qui l'ont amenée à cette conclusion présentent les faiblesses que je viens de décrire. Au vu de tous les éléments de preuve que la Cour a choisi d'exclure ou d'ignorer, on comprend un peu mieux qu'elle n'ait pas pu conclure que le Nicaragua était responsable du flux d'armes. Secondement, je dirai qu'il ne s'ensuit cependant pas – tant s'en faut – que cette conclusion capitale de la Cour soit crédible. Je ne la trouve pas crédible – jugement sévère que justifient même les éléments de preuve que la Cour reprend et accepte.

152. La Cour admet donc qu'il ressort de la rencontre du 12 août 1981 entre le commandant Ortega et le sous-secrétaire d'Etat Enders que les autorités nicaraguayennes avaient immédiatement pris des mesures à la demande des Etats-Unis, pour faire cesser ou empêcher diverses formes d'appui à l'opposition armée au Salvador :

« Il y a là, de l'avis de la Cour, une reconnaissance de certains faits, tels que l'existence d'une piste d'atterrissage destinée à accueillir de petits appareils, vraisemblablement pour le transport d'armes, avec pour destination probable El Salvador, même si la Cour n'a pas la preuve concrète de tels transports. L'empressement mis par les autorités du Nicaragua à fermer cette voie constitue un indice sérieux que celle-ci servait effectivement, ou avait servi à un tel usage. »

Cette conclusion raisonnable de la Cour était étayée par d'abondants éléments de preuve, outre ceux fournis dans le compte rendu de l'entretien qui a eu lieu entre M. Ortega et M. Enders. Elle est étayée par les indications détaillées sur l'usage de l'aéroport de Papalonal qui ont été données par les Etats-Unis dans un *Background Paper* dûment déposé à la Cour en 1984 (*loc. cit.*, p. 20-21) et développées ultérieurement dans « *Revolution Beyond Our Borders* » (*loc. cit.*, p. 18-19). Les Etats-Unis y montrent comment une piste de terre battue non aménagée de 800 mètres de long environ, située sur une ancienne plantation de canne à sucre à proximité de Managua, avait été rapidement allongée, consolidée et améliorée en une installation militaire prête à accueillir des aéronefs capables de transporter des cargaisons militaires (appendice à la présente opinion, par. 58). Les Etats-Unis ont produit des photographies aériennes des installations de Papalonal montrant l'usage qui en est fait (« *Revolution Beyond Our Borders* », *loc. cit.*, p. 28-29) – photographies qui, bien qu'ayant été manifestement prises à des fins de défense, ont été taxées par la Cour de violation de la souveraineté du Nicaragua. J'ai donné lecture à la Cour de passages de ces éléments de preuve quand j'ai posé des questions à l'agent et aux conseils du Nicaragua (audience du 19 septembre 1985, matin) ; ils n'ont pas essayé de réfuter ces preuves. Apparemment, ils ont estimé que ces preuves

étaient irréfutables. Le témoin du Nicaragua, M. MacMichael, avait reconnu auparavant que l'aéroport de Papalonal avait été utilisé par des avions transportant des armes aux insurgés d'El Salvador ; c'est peut-être pour cette raison que l'agent et les conseils du Nicaragua ont jugé prudent de ne pas insister. Comme je l'ai indiqué, M. MacMichael a déclaré que, lorsque l'ancien secrétaire d'Etat Muskie avait porté des accusations dans ce sens, en déclarant que des armes étaient expédiées par avion aux insurgés salvadoriens à partir du Nicaragua « certainement à la connaissance et, dans une certaine mesure, avec l'assistance des autorités nicaraguayennes », il disait la vérité (audience du 19 septembre, après-midi ; voir appendice à la présente opinion, par. 76). M. MacMichael a confirmé que, pour établir que les installations de Papalonal avaient servi à l'expédition par voie aérienne d'armes aux insurgés salvadoriens, on s'était fondé notamment sur les dires des déserteurs du Nicaragua et sur la saisie au Salvador d'un avion accidenté en provenance de Papalonal (*ibid.*). Non seulement le compte rendu des entretiens entre M. Ortega et M. Enders mais aussi des déclarations faites par le président Ortega à l'occasion d'une interview accordée à un correspondant du *New York Times* confirment l'utilisation de Papalonal pour l'expédition d'armes aux insurgés d'El Salvador (appendice, par. 57-58).

153. Malgré tout, la Cour estime pouvoir conclure qu'il reste à prouver qu'une aide, quelle qu'elle soit, aux insurgés d'El Salvador est imputable aux autorités du Nicaragua. Elle répète que le Gouvernement du Nicaragua ne peut être tenu « pour responsable des envois d'armes » à l'insurrection au Salvador, à quelque période que ce soit. Elle en déduit donc, par exemple, que le Gouvernement du Nicaragua, avant les représentations de l'ambassadeur des Etats-Unis ignorait l'existence de l'aéroport de Papalonal et qu'il n'en était pas un utilisateur. La Cour voudrait faire croire au monde qu'un important aéroport militaire, situé à proximité de Managua, a pu être conçu, construit, mis en service et utilisé des mois durant pour de nombreuses expéditions d'armes aux insurgés salvadoriens, à l'insu du Gouvernement du Nicaragua et sans son aide. Telles sont ses conclusions. Les miennes sont que la Cour, en accordant ainsi crédit à la thèse du Nicaragua, a porté atteinte à son propre crédit.

*H. L'appui matériel apporté par le Gouvernement du Nicaragua à l'insurrection au Salvador équivaut juridiquement à une agression armée du Nicaragua contre El Salvador*

154. Les faits établissant la réalité, l'actualité et l'ampleur des actions du Gouvernement nicaraguayen visant à appuyer matériellement l'insurrection au Salvador ont été exposés ci-dessus et sont décrits en détail dans l'appendice à la présente opinion (par. 28-188). Ces actions équivalent-elles en droit à une agression armée du Nicaragua contre El Salvador ? La Cour – dans une décision fondamentale pour son arrêt – a conclu que non.

155. As to the Court's conclusions of law to this effect, it may be observed that the Court has taken one position, while I have taken another, which latter position, however, is essentially shared by (a) Nicaragua, (b) the United States, (c) El Salvador, and (d) 40 years of progressive development of the law and of authoritative interpretation of the governing principles of the United Nations Charter. In my view, the Judgment of the Court on the critical question of whether aid to irregulars may be tantamount to an armed attack departs from accepted – and desirable – law. Far from contributing, as so many of the Court's judgments have, to the progressive development of the law, on this question the Court's Judgment implies a regressive development of the law which fails to take account of the realities of the use of force in international relations : realities which have unfortunately plagued the world for years and give every sign of continuing to do so – whether they are recognized by the Court or not. I regret to say that I believe that the Court's Judgment on this profoundly important question may detract as much from the security of States as it does from the state of the law.

156. In its Memorial on the merits of the case, Nicaragua set out the accepted law on the question. It applied that law to what it sees as the facts of United States support of the *contras*. But, since Nicaragua, together with Cuba, has participated so pervasively in the organization, training, arming, supplying and command and control of the insurgent forces in El Salvador, its analysis is no less pertinent to the question of whether its actions are tantamount to armed attack upon El Salvador.

157. Nicaragua concluded that the “use by a State of armed groups of . . . irregulars to carry out acts of armed violence against another state violates the prohibition on the use of force contained in Article 2 (4) . . .”. It maintains that, “The writings of jurists, the actions of the United Nations and the positions taken by the United States itself are in agreement” on this position, and that that “position finds support, as well, in the pronouncements of the Court” (Nicaraguan Memorial, para. 227). The law which Nicaragua marshals in support of this conclusion is stated in the Nicaraguan Memorial in the following terms, which merit extensive quotation :

“228. That the direction and control of armed bands by a State is attached to that State for purposes of determining liability, is an elementary principle of international law. Among the many authorities that could be cited for the proposition, only a few of the most prominent are mentioned here. The principle has been codified in draft form by the International Law Commission. Article 8 of the draft articles on State Responsibility reads :

‘The conduct of a person or group of persons shall also be considered as an act of the State under international law if (a) it is established that such persons or group of persons was in fact acting

on behalf of that state ; . . . ' (*Yearbook of the International Law Commission*, 1974, Vol. II, Part I, p. 277.)

Commenting on this provision in the Third Report on State Responsibility to the International Law Commission, former Special Rapporteur, Judge Roberto Ago, writes :

'The attribution to the State, as a subject of international law, of the conduct of persons who are in fact operating on its behalf or at its instigation is unanimously upheld by the writers on international law who have dealt with this question.' (*Ibid.*, 1971, Vol. II, Part I, p. 266.)

Judge Ago continues :

' . . . private persons may be secretly appointed to carry out particular missions or tasks to which the organs of the State prefer not to assign regular State officials ; people may be sent as so-called "volunteers" to help an insurrectional movement in a neighbouring country — and many more examples could be given'. (*Ibid.*, p. 263.)

229. Brownlie supports this view. In *International Law and the Use of Force by States*, he notes that although 'the terms "use of force" and "resort to force" are frequently employed by writers these terms have not been the subject of detailed consideration'. His own analysis, based on a survey of the literature, follows :

*'There can be little doubt that "use of force" is commonly understood to imply a military attack, an "armed attack", by the organized military, naval, or air forces of a state ; but the concept in practice and principle has a wider significance. . . . governments may act by means of completely "unofficial" agents, including armed bands, and "volunteers", or may give aid to groups of insurgents on the territory of another State.'* (*International Law and the Use of Force by States*, 1963, p. 361.)

Brownlie notes that although sporadic operations by armed groups might not amount to armed attack

*'it is conceivable that a co-ordinated and general campaign by powerful bands or irregulars, with obvious or easily proven complicity of a government of a state from which they operate would con-*



155. S'agissant du raisonnement juridique tenu par la Cour à cet effet, on peut observer que celle-ci a adopté une position et que j'en ai adopté une autre, mais que la mienne correspond pour l'essentiel à celles *a)* du Nicaragua, *b)* des Etats-Unis, *c)* d'El Salvador, et *d)* qu'elle est corroborée par quarante ans de développement progressif du droit et d'interprétation autorisée des principes pertinents de la Charte des Nations Unies. A mon avis, l'arrêt de la Cour sur la délicate question de savoir si l'aide à des troupes irrégulières peut équivaloir à une agression armée s'écarte du droit accepté — et souhaitable. Loin de contribuer, comme l'ont fait tant d'arrêts de la Cour, au développement progressif du droit, l'arrêt de la Cour marque sur ce point une régression du droit en ce qu'il refuse de tenir compte des réalités de l'emploi de la force dans les relations internationales ; le monde subit malheureusement cet état de fait depuis des années et il ne semble pas près de s'en affranchir — que la Cour le reconnaisse ou non. Je suis au regret de dire qu'à mon avis l'arrêt de la Cour sur cette question d'une importance fondamentale risque de nuire autant à la sécurité des Etats qu'à l'évolution du droit.

156. Dans son mémoire sur le fond, le Nicaragua a exposé les règles de droit acceptées en la matière et les a appliquées à ce qu'il considère comme les faits constitutifs de l'appui des Etats-Unis aux *contras*. Mais, puisque le Nicaragua, de concert avec Cuba, a joué un si grand rôle dans l'organisation, l'entraînement, l'armement, l'équipement ainsi que dans le commandement et le contrôle des forces d'insurrection au Salvador, son analyse est tout aussi pertinente quand il s'agit de décider si ses actions équivalent à une agression armée contre El Salvador.

157. Le Nicaragua a conclu que « l'utilisation, par un Etat ... d'irréguliers chargés de commettre des actes de violence armée contre un autre Etat viole l'interdiction de l'emploi de la force qui est inscrite à l'article 2, paragraphe 4... » Selon lui « les écrits de la doctrine, la pratique des Nations Unies et les positions prises par les Etats-Unis eux-mêmes démontrent tous » qu'il en est ainsi, et « cela est confirmé en outre par la jurisprudence de la Cour » (mémoire du Nicaragua, par. 227). Les règles de droit que le Nicaragua invoque à l'appui de cette conclusion sont énoncées dans son mémoire, dans des termes qui méritent d'être abondamment cités :

« 228. C'est un principe élémentaire du droit international que la direction et le contrôle de bandes armées par un Etat soient imputables audit Etat et que celui-ci en soit responsable. Nombreux sont les textes qui pourraient être cités à l'appui de cette idée ; quelques-uns seulement, parmi les plus importants, seront mentionnés ici. Le principe en question a été codifié sous forme de projet par la Commission du droit international. L'article 8 du projet d'articles sur la responsabilité des Etats se lit comme suit :

« Est aussi considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes si *a)* il est établi que cette personne ou ce groupe de

personnes agissait en fait pour le compte de cet Etat ; ... » (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1974, vol. II, première partie, p. 288.)

L'ancien rapporteur spécial de la Commission, M. Roberto Ago, écrivait à ce sujet dans son troisième rapport sur la responsabilité des Etats :

« L'attribution à l'Etat, sujet de droit international, du comportement de personnes agissant en fait pour son compte ou sur son instigation est unanimement soutenue par les auteurs de droit international qui ont traité la question. » (*Ibid.*, 1971, vol. II, première partie, p. 281.)

Et M. Ago ajoutait :

« des particuliers sont secrètement préposés à l'accomplissement de missions ou de besognes déterminées dont les organes de l'Etat estiment préférable de ne pas charger directement de vrais agents de l'Etat ; des personnes sont envoyées, en tant que prétendus « volontaires », aider un mouvement insurrectionnel dans un pays voisin – et les exemples pourraient se multiplier ». (*Ibid.*, p. 278.)

229. Brownlie est du même avis. Dans son ouvrage, *International Law and the Use of Force by States*, il fait remarquer que, bien que « les expressions « emploi de la force » et « recours à la force » soient fréquemment employées par les auteurs, elles n'ont pas fait l'objet d'une étude détaillée ». Après quoi il propose sa propre analyse, faite à partir de la doctrine :

« Certes l'expression « emploi de la force » est communément interprétée comme désignant une attaque militaire, une « agression armée » par les forces terrestres, navales ou aériennes organisées d'un Etat ; mais cette notion a en pratique et en principe une signification plus large ... les gouvernements peuvent agir par l'intermédiaire d'agents complètement « non officiels » tels que des bandes armées, ou par l'intermédiaire de « volontaires », ou encore ils peuvent fournir une aide à des groupes d'insurgés opérant sur le territoire d'un autre Etat. » (*International Law and the Use of Force by States*, 1963, p. 361.)

Et Brownlie ajoute que, si les opérations sporadiques de groupes armés n'équivalent pas toujours à une agression armée, en revanche

« on peut concevoir qu'une campagne organisée et générale, menée par de puissantes bandes armées ou par de puissants groupes d'irréguliers, avec la complicité évidente ou facile à prouver du gouvernement de

stitute an "armed attack"'. (*International Law and the Use of Force by States*, 1963, pp. 278-279.)

231. Rosalyn Higgins also takes the position that use of irregulars to carry out armed attacks against another state is, 'from a functional point of view,' a use of force. Higgins, 'The Legal Limits to the Use of Force by Sovereign States, United Nations Practice,' 37 *British Year Book of International Law* 269 (1961), page 278. She develops the historical background for the growing emphasis on indirect uses of force in U.N. practice. At San Francisco, she points out, the focus was on conventional methods of armed attack, but 'the unhappy events of the last fifteen years' necessitated a substantial reevaluation of the concept of the use of force. (*Ibid.*, pp. 288-289.) Thus, the 'law-making activities' of the General Assembly and the International Law Commission defining and outlawing indirect aggression did not take place 'in vacuo', but arose from a combination of the continuing efforts to define aggression, the Nuremburg principles, and the stream of incidents confronting the Security Council and the General Assembly. (*Ibid.*, p. 290.)

232. Rifaat also describes this evolving recognition of the dangers of indirect uses of force. Since 1945, he writes, states have with growing frequency used armed bands and other covert uses of force in an attempt to circumvent the prohibitions of Article 2 (4).

'States, while overtly accepting the obligation not to use force in their mutual relations, began to seek other methods of covert pressure in order to pursue their national policies without direct armed confrontation.

The incompatibility of the classical external armed aggression with the present rules regulating international relations, led to the development of other methods of covert or indirect aggression.' (*International Aggression*, 1979, p. 217.)

These other methods include 'subversion, fomenting of civil strife, aiding armed bands or the sending of irregulars to assist rebel groups in the target state' . . .

233. Thus, *there is now a substantially unanimous modern view concerning indirect use of force through armed groups of mercenaries or irregulars*. Whatever legal doubts may have existed prior to World War II were dispelled by the events of the post-war period. *If the prohibition on the use of force in Article 2 (4) was to have any meaning, it*

*l'Etat à partir duquel ils opèrent, constitue une « agression armée » (International Law and the Use of Force by States, 1963, p. 278-279).*

231. Rosalyn Higgins considère elle aussi que l'emploi d'irréguliers pour commettre des agressions armées contre un autre Etat constitue, « d'un point de vue pratique », un emploi de la force (« The Legal Limits to the Use of Force by Sovereign States, United Nations Practice », *British Year Book of International Law*, vol. 37, première partie, 1961, p. 278). Cet auteur décrit les circonstances qui ont donné une importance accrue aux emplois indirects de la force dans la pratique des Nations Unies. A San Francisco, fait-elle remarquer, l'accent était mis essentiellement sur les méthodes conventionnelles d'agression armée ; mais « les événements malheureux des quinze dernières années » ont obligé à reviser en grande partie la notion d'emploi de la force (*ibid.*, p. 288-289). Les « activités normatives » menées par l'Assemblée générale et la Commission du droit international pour définir l'agression indirecte et pour la mettre hors la loi ne se sont donc pas produites *in vacuo*, mais résultent de tout un ensemble constitué par les efforts continus pour définir l'agression, par les principes de Nuremberg et par la suite d'incidents auxquels ont eu à faire face le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale (*ibid.*, p. 290).

232. Rifaat décrit également la façon dont les dangers de l'emploi indirect de la force ont peu à peu pris valeur d'évidence. Depuis 1945, écrit cet auteur, les Etats ont plus souvent recours à des bandes armées ou à d'autres emplois clandestins de la force, pour tenter d'échapper aux interdictions énoncées à l'article 2, paragraphe 4 :

« Les Etats, tout en acceptant apparemment l'obligation de ne pas employer la force dans leurs relations mutuelles, commencèrent à rechercher d'autres méthodes de pression clandestine afin de poursuivre leurs politiques nationales sans confrontation armée directe.

L'incompatibilité de l'agression armée externe, de type classique, avec les règles actuelles des relations internationales, a conduit à l'apparition d'autres méthodes d'agression clandestine ou indirecte. » (*International Aggression*, 1979, p. 217.)

Parmi ces méthodes figurent « la subversion, le fait de fomenter des luttes civiles, l'aide aux bandes armées ou l'envoi d'irréguliers pour appuyer les groupes rebelles dans les pays visés » ...

233. *Il existe donc à notre époque une doctrine pratiquement unanime au sujet de l'emploi indirect de la force par l'intermédiaire de groupes armés de mercenaires ou d'irréguliers.* Les doutes qui pouvaient exister à ce sujet dans les milieux juridiques avant la seconde guerre mondiale ont été dissipés par les événements de la période qui a suivi ce conflit.

would have to cover this new and dangerous mode of military activity by armed mercenaries and irregulars. As Novogrod writes, 'to argue that direct and indirect aggression could not equally be violations of article 2 (4) of the Charter would be to make a fetish of literalism'. (*Indirect Aggression*, p. 227.)

## 2. *The Position of the United States*

234. The United States has consistently been among the most forceful advocates of this view that the use of armed groups by a State to carry out military activities against another State amounts to a use of force. Again, it is sufficient to select only a few of the most salient among a multitude of authorities.

235. As early as 1947, U.S. Representative Austin, in a statement to the Security Council, condemned the support provided to guerrillas in Greece :

'I do not think that we should interpret narrowly the "Great Charter" of the United Nations. In modern times, there are many ways in which force can be used by one State against the territorial integrity of another. Invasion by organized armies is not the only means for delivering an attack against a country's independence. Force is effectively used today through devious methods of infiltration, intimidation and subterfuge.

But this does not deceive anyone. No intelligent person in possession of the facts can fail to recognize here the use of force, however devious the subterfuge may be. We must recognize what intelligent and informed citizens already know. Yugoslavia, Bulgaria and Albania, in supporting guerrillas in northern Greece, have been using force against the territorial integrity and political independence of Greece. They have in fact been committing acts of the very kind which the United Nations was designed to prevent, and have violated the most important of the basic principles upon which our Organization was founded.' (2 *U.N. SCOR* (147th and 148th mtg.), pp. 1120-1121 (1947).)

236. In a study prepared for the Legal Adviser's Office of the U.S. State Department in 1965, Richard Baxter concluded :

'Although the sending of volunteers might be regarded as a form of "indirect aggression," the conduct of the responsible state may be so blatant that "indirect aggression" would be a misnomer. There is a spectrum of conduct from the departure of individual volunteers from the territory of a neutral State, which is not a

*Pour que l'interdiction de l'emploi de la force qui est énoncée à l'article 2, paragraphe 4, ait un sens, il faut qu'elle s'applique aussi à cet aspect nouveau et dangereux de l'activité militaire menée par des mercenaires ou des irréguliers armés. Comme l'écrit Novogrod, « soutenir que l'agression directe et l'agression indirecte ne peuvent pas être à titre égal des violations de l'article 2, paragraphe 4, de la Charte serait pousser le respect de la lettre jusqu'au fétichisme » (Indirect Aggression, p. 227).*

## 2. L'attitude des Etats-Unis

234. Les Etats-Unis ont toujours été parmi les plus ardents défenseurs de l'idée que l'emploi d'un groupe armé par un Etat pour mener des activités militaires contre un autre Etat équivaut à un emploi de la force. Là encore, il suffira de citer quelques-uns seulement des principaux auteurs, parmi tous ceux qui se sont exprimés dans ce sens.

235. Dès 1947, M. Austin, représentant des Etats-Unis, condamnait devant le Conseil de sécurité le soutien fourni à la guérilla en Grèce :

« A mon avis, nous ne devons pas donner un sens étroit aux dispositions de la « Grande Charte » des Nations Unies. A notre époque, il y a, pour un Etat désireux d'employer la force contre l'intégrité territoriale d'un autre Etat, maintes manières de procéder. L'invasion par des armées organisées ne constitue pas le seul moyen de porter atteinte à l'indépendance d'un pays. De nos jours, on peut employer la force efficacement en recourant aux moyens détournés de l'infiltration, de l'intimidation et du subterfuge.

Mais personne ne s'y trompe. Aucun homme intelligent, connaissant les faits, ne peut manquer de reconnaître qu'il y a, dans le cas qui nous occupe, recours à la force, si habile que soit le subterfuge. Nous devons reconnaître ce que les citoyens intelligents et avertis savent déjà. En soutenant la guérilla dans le nord de la Grèce, la Yougoslavie, la Bulgarie et l'Albanie ont employé la force contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Grèce. En fait, elles ont commis les actes mêmes que l'Organisation des Nations Unies a été chargée d'empêcher, et elles ont enfreint le plus important des principes fondamentaux qui sont à la base de notre Organisation. » (*Conseil de sécurité, deuxième année, procès-verbaux officiels, 1947, 147<sup>e</sup> et 148<sup>e</sup> séance, p. 1120-1121.*)

236. En 1965, dans une étude rédigée pour le conseiller juridique du département d'Etat, Richard Baxter concluait :

« Si l'on peut voir dans l'envoi de volontaires une forme d'agression indirecte, il arrive aussi que l'action de l'Etat responsable soit évidente au point que l'agression n'ait plus d'indirect que le nom. Il existe en effet toute une gamme de comportements possibles, depuis les départs de volontaires individuels sur le territoire d'un

violation of the State's duty of neutrality, to outright State participation under the fiction of volunteers. A definition of "use of force" would have to specify when State responsibility is engaged.' (*Study of the Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, 1965, pp. 1-12.)

237. Again in 1969, the same view was expressed by John Lawrence Hargrove, U.S. Representative to the Special Committee on the Question of Defining Aggression :

'The Charter speaks in Article 2, paragraph 4, of the "use of force" in international relations ; it does not differentiate among the various kinds of illegal force, ascribing degrees of illegality according to the nature of the techniques of force employed. Articles 1 and 39 of the Charter speak of "aggression" ; similarly, they altogether fail to differentiate among kinds of aggression on the basis of methods of violence which a particular aggressor may favor. There is simply no provision in the Charter, from start to finish, which suggests that a State can in any way escape or ameliorate the Charter's condemnation of illegal acts of force against another State by a judicious selection of means to its illegal ends.' (Statement by John Lawrence Hargrove, United States Representative to the Special Committee on the Question of Defining Aggression, 25 March 1969, Press Release USUN-32 (69), p. 5.)

238. The same view was espoused in 1973 by Judge Schwebel, who was the United States Representative to the Special Committee on the Question of Defining Aggression. Writing a year before the Definition was adopted, he argued 'that the Charter of the United Nations makes no distinction between direct and indirect uses of force' and that the 'most pervasive forms of modern aggression tend to be indirect ones'. ('Aggression, Intervention and Self-Defence in Modern International Law', 136 *Collected Courses*, Academy of International Law, The Hague (1972-II), p. 458.)

.....

### 3. *United Nations Practice*

239. *The consistent practice of the United Nations confirms the proposition that substantial involvement in the activities of armed insurgent groups is a violation of the prohibition on the use of force in Article 2 (4).*

240. The United Nations concerned itself almost from the beginning with the definition and elaboration of the concept of 'the use of force' contained in the Charter. A series of resolutions and other actions defining or condemning the use of force and aggression show a

Etat neutre, ce qui n'est pas une violation de l'obligation de neutralité de l'Etat, jusqu'à l'engagement pur et simple de l'Etat sous le voile de la notion de « volontaires ». Il faudrait que la définition de l'emploi de la force précise les cas où la responsabilité de l'Etat est engagée. » (*Study of the Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, 1965, p. 1-12.)

237. En 1969, la même position était adoptée par John Lawrence Hargrove, représentant des Etats-Unis au comité spécial des Nations Unies sur la question de la définition de l'agression :

« La Charte parle, à l'article 2, paragraphe 4, de l'emploi de la force dans les relations internationales ; elle ne fait pas de différence entre les divers types de force illégale, en définissant le plus ou moins d'illégalité d'après les diverses formes de force employée. Les articles 1 et 39 de la Charte parlent d'« agression » ; eux non plus ne font aucune différence entre les types d'agression en fonction des formes de violence qui peuvent avoir la préférence de tel ou tel agresseur. Il n'y a tout simplement dans la Charte, du début à la fin, aucune disposition qui indique que les Etats puissent de quelque façon que ce soit tourner la condamnation que fait la Charte des actes de force illégaux dirigés contre un autre Etat en choisissant avec prudence des moyens adaptés à des fins illégitimes. » (Déclaration de John Lawrence Hargrove, représentant des Etats-Unis au comité spécial sur la question de la définition de l'agression, 25 mars 1969, communiqué de presse USUN-32 (69), p. 5.)

238. La même position fut adoptée en 1973 par M. Schwebel, alors représentant des Etats-Unis auprès de ce comité. Ecrivant un an avant l'adoption de la définition, M. Schwebel affirmait que « la Charte des Nations Unies ne fait pas de distinction entre les emplois de la force directs et indirects », et que « les formes d'agression modernes les plus fréquentes tendent à être des formes d'agression indirectes. » (« Aggression, Intervention and Self-Defence in Modern International Law », *Recueil des cours*, Académie de droit international, La Haye, t. 136 (1972-II), p. 458.)

### 3. La pratique des Nations Unies

239. *La pratique constante des Nations Unies confirme l'idée que tout engagement substantiel dans les activités de groupes insurgés armés constitue une violation de l'interdiction de l'emploi de la force énoncée à l'article 2, paragraphe 4, de la Charte.*

240. Presque dès leur création, les Nations Unies se sont appliquées à définir et à préciser la notion d'emploi de la force inscrite dans la Charte, et il existe toute une série de résolutions et autres textes qui, définissant ou condamnant l'emploi de la force et l'agression, tradui-



gradual evolution from the general characterization of support for insurgent groups as unlawful to specific condemnations invoking Article 2 (4). *The Draft Declaration on the Rights and Duties of States*, adopted by the International Law Commission in 1949, imposed a duty :

*'to refrain from fomenting civil strife in the territory of another state, and to prevent the organization within its territory of activities calculated to foment such civil strife'. (Article 4, Report of the International Law Commission, U.N. GAOR Supp. (No. 10), p. 10, U.N. Doc. A/925 (1949).)*

Similarly, the Commission's Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind included among the enumerated offenses :

(4) The incursion into the territory of a State from the territory of another State by armed bands for a political purpose.

(5) *The undertaking or encouragement by the authorities of a State of activities calculated to foment civil strife in another State, or the toleration by the authorities of a State of organised activities calculated to foment civil strife in another State.*' (International Law Commission, Report, 9 U.N. GAOR, Supp. (No. 9), p. 11, U.N. Doc. A/2693 (1954).)

241. The General Assembly, too, has repeatedly condemned the use of force by acting through insurgent groups. In its 1950 Peace Through Deeds Resolution, the Assembly denounced "the intervention of a state in the internal affairs of another state for the purpose of changing its legally established government by a threat or use of force." (Resolution 380 (V).)

*'Whatever the weapon used, any aggression, whether committed openly, or by fomenting civil strife in the interest of a Foreign Power, or otherwise, is the gravest of all crimes against peace and security throughout the world.'*

See also Essentials of Peace Resolution, G.A. Resolution 290 (IV) ; 1965 Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty, G.A. Resolution 2131 (XX).

242. The Assembly's position on the use of armed insurgent groups is further refined in the 1970 Declaration on Friendly Relations and Cooperation between States, G.A. Resolution 2625 (XXV), adopted without vote on 24 October 1970. . . .

sent une évolution progressive, allant de l'illégitimité proclamée des actes de soutien aux groupes insurgés jusqu'à des condamnations formelles prononcées en vertu de l'article 2, paragraphe 4. *Le projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etats*, adopté en 1949 par la Commission du droit international, *imposait aux Etats, entre autres devoirs, celui :*

*« de s'abstenir de fomenter la guerre civile sur le territoire d'un autre Etat, et d'empêcher que des activités ne s'organisent sur son propre territoire afin de la fomenter »* (article 4, *Rapport de la Commission du droit international, documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, supplément n° 10*, p. 9, doc. A/925, 1949).

De même, le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, lui aussi rédigé par la Commission du droit international, comptait parmi les crimes énumérés :

« 4) L'incursion sur le territoire d'un Etat, en provenance du territoire d'un autre Etat, de bandes armées agissant à des fins politiques ;

5) *Le fait, pour les autorités d'un Etat, d'entreprendre ou d'encourager des activités visant à fomenter la guerre civile dans un autre Etat, ou le fait, pour les autorités d'un Etat, de tolérer des activités organisées visant à fomenter la guerre civile dans un autre Etat.* » (*Rapport de la Commission du droit international, documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, supplément n° 9*, p. 10-12, doc. A/2693, 1954.)

241. L'Assemblée générale, elle aussi, a condamné à maintes reprises l'emploi de la force par l'intermédiaire de groupes insurgés. Dans sa résolution de 1950 sur la paix par les actes, elle a dénoncé « l'intervention d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat aux fins d'en changer, en recourant à la menace ou à l'emploi de la force, le gouvernement légalement constitué ». (Résolution 380 (V).)

*« Quelles que soient les armes utilisées, toute agression, qu'elle soit perpétrée ouvertement, qu'elle prenne la forme d'une incitation à la guerre civile dans l'intérêt d'une puissance étrangère, ou qu'elle se produise de toute autre manière, est le plus grave de tous les crimes contre la paix et la sécurité du monde tout entier. »*

(Voir aussi la résolution 290 (IV) de l'Assemblée générale sur les éléments essentiels de la paix et sa déclaration de 1965 sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté, résolution 2131 (XX).)

242. La position de l'Assemblée à l'égard de l'emploi de groupes insurgés armés a encore été précisée dans sa déclaration de 1970 sur les relations amicales et la coopération entre les Etats, inscrite dans sa résolution 2625 (XXV), adoptée sans vote le 24 octobre 1970. ...

243. *The first principle enunciated in the Declaration is the prohibition against the use of force, cast in the language of Article 2 (4). Subsumed under this principle are the very forms of involvement with the activities of armed bands that appear in this case :*

*'Every State has the duty to refrain from organizing or encouraging the organization of irregular forces or armed bands, including mercenaries, for incursion into the territory of another State.*

*Every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts referred to in the present paragraph involve a threat or use of force.'*

244. According to Judge Lachs, 'indirect means of attacking States were barred' by this Declaration. 'The Development and General Trends of International Law in Our Time', 169 *Collected Courses*, The Hague (1980-IV), page 166. Similarly, former President Jiménez de Aréchaga asserts that the 1970 Declaration constitutes an 'important interstitial development of some of the implications of Article 2 (4).' He finds the origins of the 1970 Declaration in the increasing use of methods of indirect aggression since 1945, in the sense of 'the sending of irregular forces or armed bands or the support or encouragement given by a government to acts of civil strife in another State'. Recognizing that 'these acts may involve the use of force', he argues that the purpose of the Declaration was simply to prevent states from doing 'indirectly what they are precluded by the Charter from doing directly'. (159 *Collected Courses*, The Hague (1979-I), p. 93.)

245. *The United Nations development culminated with the adoption in 1974 of Resolution 3314 (XXIX), a Definition of Aggression endorsed by the Sixth (Legal) Committee, and adopted by the General Assembly by consensus on December 14, 1974.*

246. *Article 1 of the Definition defines aggression as 'the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State'. Thus the Definition of Aggression is again directly and explicitly related to the use of force prohibited by Article 2 (4) of the Charter. Article 3 specifies certain acts that shall 'qualify as aggression', i.e., that constitute the use of force in violation of Article 2 (4). Among these, and of specific application in the present context, Article 3 (g) includes :*

*'The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against*

243. *Le premier principe affirmé dans cette déclaration est l'interdiction de l'emploi de la force, pour laquelle l'Assemblée reprend les termes de l'article 2, paragraphe 4, de la Charte. Ce principe s'applique aux diverses formes de participation aux activités de bandes armées qui sont prévues dans la déclaration :*

*« Chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser ou d'encourager l'organisation de forces irrégulières ou de bandes armées, notamment de bandes de mercenaires, en vue d'incursions sur le territoire d'un autre Etat.*

*Chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes, lorsque les actes mentionnés dans le présent paragraphe impliquent une menace ou l'emploi de la force. »*

244. D'après M. Lachs, « les moyens indirects d'attaquer les Etats sont interdits » par cette déclaration (« The Development and General Trends of International Law in Our Time », *Recueil des cours*, La Haye, t. 169 (1980-IV), p. 166). De même, pour M. Jiménez de Aréchaga, ancien Président de la Cour, la déclaration de 1970 représente « une étape importante dans le déroulement de certaines implications de l'article 2, paragraphe 4 ». Cet auteur voit les origines de la déclaration dans un recours accru aux méthodes d'agression indirecte depuis 1945, sous forme « d'envoi de forces irrégulières ou de bandes armées, ou de soutien ou d'encouragement donné par un gouvernement à des actes de guerre civile dans un autre Etat ». Reconnaissant que « ces actes impliquent parfois l'emploi de la force », il affirme que le but de la déclaration était simplement d'empêcher les Etats de faire « indirectement ce que la Charte les empêche de faire directement » (*Recueil des cours*, La Haye, t. 159 (1979-I), p. 93).

245. *L'évolution de la question au sein des Nations Unies a culminé avec l'adoption, en 1974, de la résolution 3314 (XXIX), comportant une définition de l'agression approuvée par la Sixième Commission, et adoptée à l'Assemblée générale par consensus le 14 décembre 1974.*

*L'article premier de la définition décrit l'agression par « l'emploi de la force armée par un Etat contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat ». Ainsi la définition de l'agression renvoie elle aussi, de manière directe et explicite, à l'interdiction de l'emploi de la force qui est énoncée à l'article 2, paragraphe 4, de la Charte. L'article 3 de la définition précise certains actes qui réunissent les conditions de l'agression, c'est-à-dire qui constituent un emploi de la force en violation de l'article 2, paragraphe 4, de la Charte. On notera aux fins de la présente affaire que, parmi ces actes, figurent à l'article 3, alinéa g) :*

*« L'envoi par un Etat ou en son nom de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de*

*another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.'*

247. The Soviet Union proposed including subparagraph 3 (g) under the separate label of 'indirect aggression'. Draft proposal submitted by the U.S.S.R., U.N. General Assembly Special Committee on Question of Defining Aggression, U.N. Doc. A/AC.134/L.12. In the final Definition, however, subparagraph 3 (g) was included without differentiating it from other, more overt forms of aggression. *The Special Committee accepted the proposition that the U.N. Charter provides no basis for distinguishing between a state using force by acting on its own and a state using force by acting through armed insurgent groups.* See *Report of the Sixth Committee*, U.N. Doc. A/8929, page 5 (1974) ; see also Stone, *Conflict through Consensus*, 1977, page 89. *The Definition condemns the sending of armed bands as a use of force on the same plane as direct invasion, bombardment, blockade, and other traditional notions of armed aggression.* (See *ibid.*, p. 75 ; see also Ferencz, 'A Proposed Definition of Aggression', 22 *International and Comparative Law Quarterly* (1973), at p. 421 ; 1981 Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Internal Affairs of States, 36 *U.N. GAOR* 78, U.N. Doc. A/Res./36/103 (1981))." (Emphasis supplied.)

158. On this, as Nicaragua's Memorial points out, Nicaragua and the United States are in agreement. As the United States has officially observed in connection with the current dispute :

"A striking feature of the public debate on the conflict in Central America is the degree to which all parties concerned accept the principle that a nation providing material, logistics support, training and facilities to insurgent forces fighting against the government of another state is engaged in a use of force legally indistinguishable from conventional military operations by regular armed forces . . . The critical element of the debate, therefore, is not the identification of the applicable legal standard, but the determination of the facts to be measured against that undisputed legal standard." ("*Revolution Beyond Our Borders*", *loc. cit.*, p. 1.)

159. For its part, El Salvador, in its Declaration of Intervention, maintains that :

"Nicaragua has been converted into a base from which the terrorists seek the overthrow of the popularly elected Government of our nation. They are directed, armed, supplied, and trained by Nicaragua to destroy the economy, create social destabilization, and to keep the

*force armée contre un autre Etat d'une gravité telle qu'ils équivalent aux actes énumérés ci-dessus, ou le fait de s'engager d'une manière substantielle dans une telle action. »*

247. L'Union soviétique avait proposé de placer cet alinéa sous un titre particulier : « Agression indirecte » (projet de proposition soumis par l'Union soviétique, comité spécial de l'Assemblée générale pour la question de la définition de l'agression, document des Nations Unies A/AC.134/L.12). Cependant, dans le texte définitif, cet alinéa n'est pas différencié des autres formes d'agression, plus avouées, *le comité spécial ayant admis l'idée que la Charte des Nations Unies ne permet pas de distinguer entre un Etat employant lui-même la force et un Etat employant la force par l'intermédiaire de groupes insurgés armés* (voir *Rapport de la Sixième Commission*, document des Nations Unies A/8929, p. 6, 1974 ; voir aussi Stone, *Conflict through Consensus*, 1977, p. 89). *La définition condamne l'envoi de bandes armées comme constituant un emploi de la force au même titre que l'invasion directe, le bombardement, le blocus ou les autres formes classiques d'agression armée* (voir *ibid.*, p. 75 ; voir aussi Ferencz, « A Proposed Definition of Aggression », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 22, 1973, p. 421 ; voir également la déclaration de 1981 sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats, *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session*, document des Nations Unies A/Res.36/103 (1981)). » (Les italiques sont de moi.)

158. Sur cette question, ainsi que le souligne le mémoire du Nicaragua, les Etats-Unis et le Nicaragua sont d'accord. Comme les Etats-Unis l'ont officiellement fait observer dans le cadre du présent litige :

« Un des éléments distinctifs du débat public sur le conflit qui frappe l'Amérique centrale est que toutes les parties intéressées admettent le principe selon lequel un pays qui fournit des équipements, un appui logistique, des moyens d'entraînement et d'autres moyens matériels aux forces insurgées en lutte contre le gouvernement d'un autre pays se livre à un emploi de la force qui est juridiquement impossible à distinguer des opérations militaires de type conventionnel menées par des forces armées régulières... Ainsi, l'essentiel du débat n'est pas de savoir quelle est la norme juridique applicable, mais quels sont les faits à apprécier à la lumière de cette norme juridique incontestée. » (« *Revolution Beyond Our Borders* », p. 1.)

159. Pour sa part, El Salvador affirme dans sa déclaration d'intervention que :

« le Nicaragua est devenu une base à partir de laquelle des terroristes s'efforcent de renverser le gouvernement élu par la population de notre nation. Ces terroristes sont dirigés, armés, approvisionnés et entraînés par le Nicaragua dans le but d'arrêter la vie économique, de

people terrorized and under armed attack by subversives directed and headquartered in Nicaragua . . . The reality is that we are the victims of aggression and armed attack from Nicaragua and have been since at least 1980." (At p. 4.)

160. In today's Judgment, the Court acknowledges that the views of the parties to a case as to the law applicable to their dispute are very material, particularly when their views are concordant. The Court also does not deny that the Parties to this case agree on the definition of the acts which may constitute an armed attack. Nevertheless, on the critical question of whether a State's assistance to foreign armed irregulars who seek to overthrow the government of another State may be tantamount to an armed attack by the former State upon the latter, the Court arrives at a conclusion which is discordant with the agreed views of both Parties.

161. The Court's conclusion is inconsonant with generally accepted doctrine, law and practice as well. The Court's conclusion is inconsistent with the views of Professor Brownlie which Nicaragua's Memorial quotes that a "use of force" may comprise not merely an organized armed attack by a State's regular forces but the giving of "aid to groups of insurgents on the territory of another State". It is inconsistent with his conclusion that a general campaign by irregulars with the complicity of the government of the State from which they operate may constitute an "armed attack". It is inconsistent with what Nicaragua's Memorial describes as "a substantially unanimous modern view concerning indirect use of force . . .". It is inconsistent with the position which the United States has maintained since 1947 that one State's support of guerrillas operating against another is tantamount to an armed attack against the latter's territorial integrity and political independence. It is inconsistent with what Nicaragua rightly observes is a consistent practice of the United Nations holding that "substantial involvement" in the activities of armed insurgent groups is a violation of "the prohibition on the use of force in Article 2 (4)". It is inconsistent with repeated declarations of the United Nations expressive of the international legal duty of States to refrain from fomenting civil strife – a form of aggression which the General Assembly has denominated as among "the gravest of all crimes against peace and security . . .". It is inconsistent with the terms of the "Friendly Relations" Declaration, which the Court treats as an authoritative expression of customary international law – a declaration which, in its interpretation of Article 2, paragraph 4, of the Charter, holds that, "Every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State . . . when the acts . . . involve a threat or use of force". It is inconsistent with the conclusion of Judge Lachs that "indirect means of attacking States were barred" by this Declaration. It is inconsistent with the conclusion of Judge Jiménez de Aréchaga that this Declaration, "an important interstitial development of some of the impli-

provoquer la déstabilisation sociale et de placer la population sous la terreur et à la merci des agressions armées d'éléments subversifs dirigés et basés au Nicaragua... Le fait est que nous sommes les victimes de l'agression et des attaques armées du Nicaragua, et cela depuis 1980 au moins. » (Par. III et IV.)

160. Dans l'arrêt rendu aujourd'hui, la Cour reconnaît que les vues des parties quant au droit applicable à leur différend ont une très grande importance, en particulier lorsque ces vues concordent. La Cour ne nie pas non plus qu'en l'espèce les Parties sont d'accord sur la définition des actes qui peuvent constituer une agression armée. Néanmoins, sur la délicate question de savoir si l'assistance apportée par un Etat à des forces armées irrégulières étrangères qui cherchent à renverser le gouvernement d'un autre Etat peut équivaloir à une agression armée du premier pays contre le second, la Cour parvient à une conclusion opposée à l'avis concordant des deux Parties.

161. La conclusion de la Cour n'est pas conforme à la doctrine dominante, au droit et à la pratique. Elle va à l'encontre des vues exprimées par M. Brownlie, qui sont citées dans le mémoire du Nicaragua et selon lesquelles l'« emploi de la force » peut comprendre non seulement une agression armée organisée par les forces régulières d'un Etat mais aussi la fourniture d'une « aide à des groupes d'insurgés opérant sur le territoire d'un autre Etat ». Elle va à l'encontre de la conclusion de M. Brownlie selon laquelle une campagne générale menée par des irréguliers avec la complicité du gouvernement de l'Etat à partir duquel ils opèrent peut constituer une « agression armée ». Elle va à l'encontre de ce que le mémoire du Nicaragua qualifie de « doctrine pratiquement unanime à notre époque au sujet de l'emploi indirect de la force... » Et elle va à l'encontre de la position soutenue par les Etats-Unis depuis 1947 suivant laquelle l'appui d'un pays aux guérilleros opérant contre un autre pays équivaut à une agression armée contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de ce dernier. Elle va à l'encontre de ce qui constitue, comme l'observe à juste titre le Nicaragua, une pratique constante de l'Organisation des Nations Unies qui voit dans « tout engagement substantiel » dans les activités de groupes insurgés armés une violation de « l'interdiction de l'emploi de la force énoncée à l'article 2, paragraphe 4, de la Charte ». Elle va à l'encontre des nombreuses déclarations dans lesquelles les Nations Unies ont mentionné le devoir des Etats, au regard du droit international, de s'abstenir de fomenter la guerre civile – forme d'agression que l'Assemblée générale a dénoncée comme « le plus grave de tous les crimes contre la paix et la sécurité ». Elle va à l'encontre des termes de la déclaration relative aux « relations amicales », que la Cour traite comme une expression autorisée du droit international coutumier – déclaration qui se fonde sur l'article 2, paragraphe 4, de la Charte pour proclamer que : « Chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ... lorsque les actes ...



cations of Article 2 (4)”, deals with indirect aggression, including the support given by a government to acts of civil strife in another State. Such acts, he points out, “may involve the use of force and States should not be permitted to do indirectly what they are precluded by the Charter from doing directly . . .”. And the Court’s conclusion is inconsistent with the terms and intent of the United Nations Definition of Aggression on which both Nicaragua and the Court rely.

*I. The Court’s Conclusion Is Inconsistent with the General Assembly’s Definition of Aggression*

162. While the conclusion which the Court has reached on this question is inconsistent with the large and authoritative body of State practice and United Nations interpretation to which the Nicaraguan Memorial adverts, the Court is not the first to maintain that acts of armed subversion – of “indirect aggression” – by one State against another cannot be tantamount to armed attack. In the long debates that ultimately culminated in the adoption by the United Nations General Assembly of the Definition of Aggression, opinion on this question was divided. The Soviet Union, a leading proponent of the adoption of a definition of aggression, in its draft definition enumerated among the acts of “armed aggression (direct or indirect)” :

“The use by a State of armed force by sending armed bands, mercenaries, terrorists or saboteurs to the territory of another State and engagement in other forms of subversive activity involving the use of armed force with the aim of promoting an internal upheaval in another State . . .” (A/8719, p. 8 ; emphasis supplied.)

Six Powers – Australia, Canada, Italy, Japan, the United Kingdom and the United States – proposed that the use of force in international relations, “overt or covert, direct or indirect” by a State against the territorial integrity or political independence of another State may constitute aggression when effected by means including :

“(6) Organizing, supporting or directing armed bands or irregular or volunteer forces that make incursions or infiltrate into another State ;

(7) Organizing, supporting or directing violent civil strife or acts of terrorism in another State ; or

impliquent une menace ou l'emploi de la force. » Elle va à l'encontre de la conclusion de M. Lachs selon laquelle « les moyens indirects d'attaquer les Etats sont interdits » par cette déclaration. Elle va aussi à l'encontre de la conclusion de M. Jiménez de Aréchaga suivant laquelle cette déclaration, « étape importante dans le déroulement de certaines implications de l'article 2, paragraphe 4 », vise l'agression indirecte, y compris le soutien donné par un gouvernement à des actes de guerre civile dans un autre Etat. De tels actes, souligne-t-il, « impliquent parfois l'emploi de la force et il ne faut pas permettre aux Etats de faire indirectement ce que la Charte les empêche de faire directement... » Enfin la conclusion de la Cour est contraire à la lettre et à l'esprit de la définition de l'agression adoptée par les Nations Unies et qui est invoquée tant par le Nicaragua que par la Cour.

*1. La conclusion de la Cour est incompatible avec la définition de l'agression donnée par l'Assemblée générale*

162. La conclusion à laquelle la Cour est parvenue sur cette question va à l'encontre des nombreuses sources autorisées qui sont citées dans le mémoire du Nicaragua, qu'il s'agisse de la pratique des Etats ou de l'interprétation des Nations Unies, mais la Cour n'est pas la première à soutenir que des actes de subversion armée – d'« agression indirecte » – perpétrés par un Etat contre un autre ne peuvent être assimilés à une agression armée. Au cours des longs débats à l'issue desquels l'Assemblée générale des Nations Unies a finalement adopté la définition de l'agression, les avis sur cette question étaient partagés. L'Union soviétique, un des principaux instigateurs de l'adoption d'une définition de l'agression, énumérait parmi les actes d'« agression *armée* (directe ou indirecte) » de son projet de définition :

« l'emploi par un Etat de la force armée consistant à envoyer sur le territoire d'un autre Etat des bandes armées, des mercenaires, des terroristes ou des saboteurs, ainsi que le recours à d'autres formes d'activité subversive, impliquant l'emploi de la force armée, en vue de provoquer un bouleversement intérieur dans un autre Etat... » (A/8719, p. 8 ; les italiques sont de moi).

Six Etats – l'Australie, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni – ont proposé que l'emploi de la force dans les relations internationales, « ouvertement ou secrètement, directement ou indirectement », par un Etat contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout autre Etat puisse constituer une agression armée lorsqu'il est opéré par des moyens tels que :

« 6) le fait d'organiser, d'appuyer ou de diriger des bandes armées ou des forces irrégulières ou volontaires qui procèdent à des incursions ou à des infiltrations dans un autre Etat ;

7) le fait d'organiser, d'appuyer ou de diriger des luttes civiles violentes ou des actes de terrorisme dans un autre Etat ; ou

(8) Organizing, supporting or directing subversive activities aimed at the violent overthrow of the Government of another State.” (A/8719, pp. 11-12.)

163. In marked contrast to these approaches of “East” and “West”, 13 small and middle Powers put forward a draft definition of aggression which did not include indirect as well as direct uses of force. Their definition spoke only of “the use of armed force by a State against another State”. Their list of acts of aggression conspicuously failed to include acts of force effected by indirect means. The Thirteen-Power draft further specified, in a section which did not list acts of aggression, that :

“When a State is a victim in its own territory of subversive and/or terrorist acts by irregular, volunteer or armed bands organized or supported by another State, it may take all reasonable and adequate steps to safeguard its existence and its institutions, without having recourse to the right of individual or collective self-defence against the other State under Article 51 of the Charter.” (*Ibid.*, p. 10.)

That provision was complementary to a further proviso that :

“The inherent right of individual or collective self-defence of a State can be exercised only in the case of the occurrence of armed attack (armed aggression) by another State . . .” (*Ibid.*, p. 9.)

164. As Professor Julius Stone – widely recognized as one of the century’s leading authorities on the law of the use of force in international relations – concluded in respect of the Thirteen-Power proposals :

“to take away the right of individual and collective self-defence . . . was, of course, the precise purpose of the Thirteen Power provision . . . It sought to achieve this purpose, both by withholding the stigma of aggression, and by express statement. Acceptance of such a provision would have been at odds with the Charter and general international law as hitherto accepted in a number of respects.

First . . . international law imputed responsibility to a State knowingly serving as a base for such para-military activities, and gave the victim State rather wide liberties of self-defence against them.

Second, none of the Charter provisions dealing with unlawful use of force, whether armed or not, offers any basis for distinguishing between force applied by the putative aggressor, or indirectly applied by him through armed bands, irregulars and the like . . .

8) le fait d'organiser, d'appuyer ou de diriger des activités subversives tendant au renversement par la violence du gouvernement d'un autre Etat » (A/8719, p. 13).

163. En nette contradiction avec ces conceptions de l'« Est » et de l'« Ouest », treize Etats de petite et moyenne importance ont proposé un projet de définition de l'agression qui ne s'appliquait pas aux emplois directs aussi bien qu'aux emplois indirects de la force. Leur projet ne mentionnait que « l'emploi de la force armée par un Etat contre un autre Etat » et omettait manifestement, dans la liste des actes d'agression, les actes de force opérés par des moyens indirects. Le projet des treize puissances précisait ensuite, dans un passage distinct de la liste des actes d'agression, que :

« Lorsqu'un Etat est victime sur son propre territoire d'actes de subversion ou de terrorisme, ou des deux à la fois, commis par des bandes irrégulières, volontaires ou armées organisées ou appuyées par un autre Etat, il peut prendre toutes les mesures raisonnables et appropriées pour préserver son existence et ses institutions, sans invoquer le droit de légitime défense individuelle ou collective contre l'autre Etat conformément à l'article 51 de la Charte. » (*Ibid.*, p. 10.)

Cette disposition complétait une autre clause ainsi conçue :

« Le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, d'un Etat ne peut être exercé qu'en cas d'attaque armée (agression armée) par un autre Etat... » (*Ibid.*)

164. Comme M. Julius Stone – que l'on s'accorde à reconnaître comme l'un des plus grands spécialistes du siècle pour ce qui est du droit de l'emploi de la force dans les relations internationales – a conclu, à propos de la proposition des treize puissances :

« supprimer le droit de légitime défense individuelle et collective était évidemment l'objet même de la proposition des treize puissances... Cette proposition cherchait à atteindre cet objectif, d'une part en s'abstenant de stigmatiser l'agression, d'autre part en employant des termes exprès. L'adoption d'une telle disposition aurait été contraire à la Charte et au droit international général tel qu'il avait été accepté à bien des égards.

Premièrement, ... le droit international attribuait une responsabilité à l'Etat qui, sciemment, servait de base à de telles activités paramilitaires et il conférait à l'Etat victime des droits assez étendus de légitime défense pour s'y opposer.

Deuxièmement, aucune des dispositions de la Charte visant à l'emploi illicite de la force, armée ou non, ne justifie une distinction entre l'emploi direct de la force par l'agresseur putatif et son emploi indirect par l'intermédiaire de bandes armées, forces irrégulières, etc...

Third . . . the General Assembly has more than once included at least some species of 'indirect' aggression within its description of 'aggression' . . .

Fourth, it may be added that from at least the Spanish Civil War onwards, the most endemic and persistent forms of resorts to armed force . . . have been in contexts caught as 'aggression' by the Soviet and Six Power drafts, but condoned more or less fully by the Thirteen Power Draft." (*Conflict through Consensus*, 1977, pp. 89-90.)

It will be observed that the essential legal rationale of the Judgment of the Court in the current case appears to be well expressed by these Thirteen-Power proposals which Professor Stone characterized as "at odds with the Charter and general international law . . .".

165. The Thirteen-Power proposals were not accepted by the United Nations Special Committee on the Question of Defining Aggression. They were not accepted by the General Assembly. On the contrary, the General Assembly by consensus adopted a Definition of Aggression which embraces not all, but still the essence of, the proposals of the Six Powers and the Soviet Union. Its list in Article 3 of the acts which shall "qualify as an act of aggression" includes :

"(g) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein." (Emphasis supplied.)

As Professor Stone's examination of the proceedings of the Special Committee demonstrates, on this question :

"it was the view of the Six which prevailed. This is that such activity is a case of aggression *simpliciter*, giving rise like any other direct aggression to response by self-defence under general international law and under Article 51 of the Charter." (*Loc. cit.*, p. 75.)

Or, as the apparent author of Article 3 (g), Ambassador Rossides of Cyprus, put it, Article 3 (g) included in the Definition "a form of indirect aggression . . . in so far as such indirect aggression amounted in practice to an armed attack" (1479th meeting of the Sixth Committee of the General Assembly, 18 October 1974, A/C.6/SR.1479, para. 15).

166. It has been demonstrated above and in the appendix to this opinion that the Nicaraguan Government is "substantially involved" in the

Troisièmement ... l'Assemblée générale a plus d'une fois inclus au moins certains types d'agression « indirecte » dans sa définition de l'« agression »...

Quatrièmement, on peut ajouter qu'au moins depuis la guerre civile espagnole le recours à la force armée, sous ses formes les plus endémiques et les plus persistantes ... a eu lieu dans des circonstances qui impliquent une « agression » dans le projet de l'Union soviétique et celui des six puissances mais qui entraînent une abstention presque totale dans le projet des treize puissances. » (*Conflict through Consensus*, 1977, p. 89-90.)

On observera que le raisonnement juridique qui sous-tend l'arrêt de la Cour en l'espèce semble avoir été bien exprimé par cette proposition des treize puissances que M. Stone a qualifié de « contraire à la Charte et au droit international général... »

165. La proposition des treize puissances n'a pas été acceptée par le comité spécial des Nations Unies pour la question de la définition de l'agression. Elle n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale. En revanche, celle-ci a adopté par consensus une définition de l'agression qui, sans reprendre dans leur totalité les propositions des six puissances et de l'Union soviétique, en reprend quand même l'essentiel. L'énumération à l'article 3 des actes qui réunissent « les conditions d'un acte d'agression » comprend notamment :

« g) l'envoi par un Etat ou en son nom de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée contre un autre Etat d'une gravité telle qu'ils équivalent aux actes énumérés ci-dessus, ou le fait de s'engager d'une manière substantielle dans une telle action. » (Les italiques sont de moi.)

Ainsi que le relève M. Stone, après avoir étudié les débats du comité spécial consacrés à la question :

« c'est le point de vue des six qui l'a emporté. Autrement dit, une telle activité constitue une agression pure et simple, ouvrant droit au même titre que toute autre agression directe à l'exercice du droit de la légitime défense conformément au droit international général et à l'article 51 de la Charte. » (*Loc. cit.*, p. 75.)

Comme l'a dit aussi l'ambassadeur de Chypre, M. Rossides, qui en est apparemment l'auteur, l'article 3, alinéa g), introduit dans la définition « une forme d'agression indirecte ... pour autant que cette agression indirecte corresponde en pratique à une attaque armée » (1479<sup>e</sup> séance de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, 18 octobre 1974, A/C.6/SR.1479, par. 15).

166. Il a été démontré plus haut et il ressort de l'appendice à la présente opinion que le Gouvernement du Nicaragua est « engagé d'une manière

sending of armed bands, groups and irregulars to El Salvador. Nicaragua apparently has not “sent” Nicaraguan irregulars to fight in El Salvador, but it has been “substantially involved” in the sending of leadership of the Salvadoran insurgency back and forth. As has been shown by the admissions of a principal witness of Nicaragua, Mr. MacMichael, and other evidence (see paras. 73, 87-92, 95-96, 99-112, 105, 108, 116, 120, 124-126, 143-145, 149, 186, 188 of the appendix to this opinion), leadership of the Salvadoran insurgency has been established in and operated from Nicaragua, and moved into and out of El Salvador from and to its Nicaraguan bases with the full support of the Nicaraguan Government, a situation which in substance equates with Nicaragua’s “sending” of that leadership to direct the insurgency in El Salvador. As Professor Stone concludes, while Article 3 (g) “requires there to have been a ‘sending’ into the target State, it inculcates the host State not merely when that State did the sending, but also when it has a ‘substantial involvement therein’ ” (*loc. cit.*, pp. 75-76). Nicaragua’s substantial involvement further takes the forms of providing arms, munitions, other supplies, training, command-and-control facilities, sanctuary and lesser forms of assistance to the Salvadoran insurgents. Those insurgents, in turn, carry out acts of armed force against another State, namely, El Salvador. Those acts are of such gravity as to amount to the other acts listed in Article 3 of the Definition of Aggression, such as invasion, attack, bombardment and blockade. The many thousands of El Salvadorans killed and wounded, and the enormous damage to El Salvador’s infrastructure and economy, as a result of insurgent attacks so supported by Nicaragua is ample demonstration of the gravity of the acts of the insurgents.

167. It accordingly follows not only that the multiple acts of subversive intervention by Nicaragua against El Salvador are acts of aggression, and that those acts fall within the proscriptions of the Definition of Aggression. It is also important to note that the Definition – contrary to the Thirteen-Power proposals – designedly says nothing about prohibiting a State from having recourse to the right of individual or collective self-defence when that State “is a victim in its own territory of subversive and/or terrorist acts by irregular, volunteer or armed bands organized or supported by another State”. That prohibitive proposal proved unacceptable to the international community. Rather, it is plain that, under the Definition, and customary international law, and in the practice of the United Nations and of States, a State is entitled in precisely these circumstances to act in individual and collective self-defence. To be entitled to do so, it is not required to show that the irregulars operating on its territory act as the agents of the foreign State or States which support them. It is enough to show that those States are “substantially involved” in the sending of those irregulars on to its territory.

substantielle » dans l'envoi de bandes et groupes armés et de forces irrégulières au Salvador. Le Nicaragua n'a apparemment pas « envoyé » des troupes nicaraguayennes irrégulières combattre au Salvador mais il s'est « engagé d'une manière substantielle » dans l'envoi et le rappel des chefs de l'insurrection salvadorienne. Comme l'a admis dans sa déposition M. MacMichael, un des principaux témoins du Nicaragua, et ainsi qu'il ressort d'autres moyens de preuve (voir les paragraphes 73, 87 à 92, 95, 96, 99 à 112, 105, 108, 116, 120, 124 à 126, 143 à 145, 149, 186, 188 de l'appendice à la présente opinion), l'état-major de l'insurrection salvadorienne a été établi au Nicaragua, d'où partaient les ordres, et d'où ses membres pouvaient se rendre au Salvador et revenir à leur base nicaraguayenne avec l'appui total du Gouvernement nicaraguayen, situation qui équivaut foncièrement à l'« envoi » par le Nicaragua des chefs chargés de diriger l'insurrection au Salvador. Ainsi que conclut M. Stone, si l'article 3, alinéa g), « exige qu'il y ait eu un « envoi » dans le pays visé, il incrimine l'Etat hôte non seulement lorsqu'il a lui-même procédé à l'envoi, mais aussi lorsqu'il s'est « engagé de manière substantielle dans une telle action » (*loc. cit.*, p. 75-76). L'engagement substantiel du Nicaragua se traduit en outre par la fourniture d'armes, munitions, autres approvisionnements, par l'entraînement qui a été dispensé des moyens de commandement et de contrôle, par un sanctuaire et par des formes mineures d'assistance aux insurgés salvadoriens. Ces insurgés, à leur tour, se livrent à des actes de force armée contre un autre Etat, El Salvador. Ces actes sont d'une telle gravité qu'ils équivalent aux autres actes énumérés à l'article 3 de la définition de l'agression, tels que l'invasion, l'attaque, le bombardement et le blocus. Les milliers de Salvadoriens tués ou blessés et le préjudice considérable infligé à l'infrastructure et à l'économie salvadoriennes par ces attaques des insurgés appuyés comme ils le sont par le Nicaragua démontrent amplement la gravité de leurs actes.

167. Il ne s'ensuit pas seulement que les multiples actes d'intervention subversive du Nicaragua contre El Salvador sont des actes d'agression, lesquels tombent sous le coup des interdictions de la définition de l'agression. On relèvera aussi que cette définition – contrairement à la proposition des treize puissances – se garde bien d'interdire à un Etat d'exercer le droit de légitime défense individuelle ou collective s'il « est victime sur son propre territoire d'actes de subversion ou de terrorisme, ou des deux à la fois, commis par des bandes irrégulières, volontaires ou armées organisées ou appuyées par un autre Etat ». Cette interdiction, qui avait été proposée, a été jugée inacceptable par la communauté internationale. Il est au contraire évident, compte tenu de la définition et du droit international coutumier ainsi que de la pratique des Nations Unies et des Etats, que c'est précisément dans ces circonstances qu'un Etat est habilité à agir au titre de la légitime défense individuelle ou collective. Pour y être habilité, il n'a pas à démontrer que les forces irrégulières opérant sur son territoire agissent en qualité d'agents de l'Etat ou des Etats étrangers qui les appuient. Il lui suffit d'établir que cet Etat ou ces Etats sont « engagés de manière substantielle » dans l'envoi des dites forces irrégulières sur son territoire.



168. The significance of the Definition of Aggression – or of any definition of aggression – should not be magnified. It is not a treaty text. It is a resolution of the General Assembly which rightly recognizes the supervening force of the United Nations Charter and the supervening authority in matters of aggression of the Security Council. The Definition has its conditions, its flaws, its ambiguities and uncertainties. It is open-ended. Any definition of aggression must be, because aggression can only be ultimately defined and found in the particular case in the light of its particular facts. At the same time, the Definition of Aggression is not a resolution of the General Assembly which purports to declare principles of customary international law not regulated by the United Nations Charter. The legal significance of such resolutions is controversial, a controversy which is not relevant for immediate purposes. This resolution rather is an interpretation by the General Assembly of the meaning of the provisions of the United Nations Charter governing the use of armed force – the use of armed force “in contravention of the Charter”. As such, of itself it is significant. Weighed as it should be in the light of the practice and the doctrine which the Nicaraguan Memorial assembles – which may be extensively amplified to the same effect – the Definition cannot be dismissed. In substance, however, the Court’s Judgment – while affirming that the Definition of Aggression reflects customary international law – does dismiss both the import of the Definition of Aggression and the State practice and doctrine which on this paramount point is reflected by the Definition.

169. While in effect the Court does depreciate the General Assembly’s Definition of Aggression, it does not do so in terms. On the contrary, the Court maintains that :

“it may be considered to be agreed that an armed attack must be understood as including not merely action by regular armed forces across an international border, but also ‘the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to’ (*inter alia*) an actual armed attack conducted by regular forces, ‘or its substantial involvement therein’. This description, contained in Article 3, paragraph (g) of the Definition of Aggression annexed to General Assembly resolution 3314 (XXIX) may be taken to reflect customary international law. The Court sees no reason to deny that, in customary law, the prohibition of armed attacks may apply to the sending by a State of armed bands to the territory of another State, if such an operation, because of its scale and effects, would have been classified as an armed attack rather than as a mere frontier incident had it been carried out by regular armed forces. But the Court does not believe that the concept of ‘armed attack’ includes not only acts by armed bands where such acts occur on a significant

168. Il ne faut pas s'exagérer l'importance de la définition de l'agression par l'Assemblée générale – ni d'aucune autre définition de l'agression. Il ne s'agit pas d'un texte conventionnel mais d'une résolution de l'Assemblée générale qui reconnaît à juste titre la primauté de la Charte des Nations Unies et le rôle prépondérant que joue le Conseil de sécurité en cas d'agression. Cette définition est soumise à des conditions et elle présente des faiblesses, des ambiguïtés et des obscurités. Elle est sujette à évolution, comme doit l'être toute définition de l'agression car ce n'est en fin de compte que dans chaque cas d'espèce, à la lumière des circonstances particulières, que l'agression peut être définie et établie. D'autre part, cette définition de l'agression ne figure pas dans une résolution de l'Assemblée générale qui aurait pour objet de proclamer des principes de droit international coutumier non réglementés par la Charte des Nations Unies. La portée juridique de telles résolutions a suscité une controverse qui est sans intérêt ici. Cette résolution est plutôt une interprétation par l'Assemblée générale des dispositions de la Charte relatives à l'emploi de la force armée – l'emploi de la force armée « en violation de la Charte ». En tant que telle, elle est en soi importante. Considérée comme il convient à la lumière des éléments de pratique et de doctrine rassemblés dans le mémoire du Nicaragua – qu'on pourrait considérablement étoffer aux mêmes fins – la définition ne peut être ignorée. En substance néanmoins, l'arrêt de la Cour – tout en affirmant que la définition de l'agression reflète le droit international coutumier – ne dit mot ni de la portée de la définition de l'agression ni de la pratique des Etats et de la doctrine lesquelles sont, sur ce point capital, consacrées par la définition.

169. En réalité la Cour déprécie la définition de l'agression adoptée par l'Assemblée générale mais cela ne ressort pas des termes de l'arrêt. Au contraire, la Cour affirme :

« on peut considérer comme admis que, par agression armée, il faut entendre non seulement l'action des forces armées régulières à travers une frontière internationale mais encore « l'envoi par un Etat ou en son nom de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée contre un autre Etat d'une gravité telle qu'ils équivalent » (entre autres) à une véritable agression armée accomplie par des forces régulières, « ou [au] fait de s'engager d'une manière substantielle dans une telle action ». Cette description, qui figure à l'article 3, alinéa g), de la définition de l'agression annexée à la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, peut être considérée comme l'expression du droit international coutumier. La Cour ne voit pas de raison de refuser d'admettre qu'en droit international coutumier la prohibition de l'agression armée puisse s'appliquer à l'envoi par un Etat de bandes armées sur le territoire d'un autre Etat si cette opération est telle, par ses dimensions et ses effets, qu'elle aurait été qualifiée d'agression armée et non de simple incident de frontière si elle avait été le fait de forces armées

scale but also assistance to rebels in the form of the provision of weapons or logistical or other support. Such assistance may be regarded as a threat or use of force, or amount to intervention in the internal or external affairs of other States.”

170. The Court’s reasoning is open to criticism, in terms of the Definition of Aggression and under customary international law – not to speak of the realities of modern warfare. Article 3 (g) does not confine its definition of acts that qualify as acts of aggression to the sending of armed bands ; rather, it specifies as an act of aggression a State’s “substantial involvement” in the sending of armed bands. That provision is critical to the current case. As pointed out in paragraph 166 of this opinion, and detailed in its appendix, Nicaragua has been pervasively, not merely substantially, involved in many aspects of the sending of armed groups of insurgents to El Salvador – and especially involved in the sending of the leadership of those insurgents, a leadership based in Nicaragua – even if Nicaragua itself has not simply sent such armed bands from its territory to that of El Salvador. It is one thing to send ; it is another to be “substantially involved” in the sending.

171. Moreover, let us assume, *arguendo*, that the Court is correct in holding that provision of weapons or logistical support to rebels of themselves may not be tantamount to armed attack (an assumption which I do not share, not least because the term “logistic support” is so open-ended, including, as it may, the transport, quartering and provisioning of armies). It does not follow that a State’s involvement in the sending of armed bands is not to be construed as tantamount to armed attack when, cumulatively, it is so substantial as to embrace not only the provision of weapons and logistical support, but also participation in the re-organization of the rebellion ; provision of command-and-control facilities on its territory for the overthrow of the government of its neighbour by that rebellion ; provision of sanctuary for the foreign insurgent military and political leadership, during which periods it is free to pursue its plans and operations for overthrow of the neighbouring government ; provision of training facilities for those armed bands on its territory and the facilitation of passage of the foreign insurgents to third countries for training ; and permitting the rebels to operate broadcasting and other communication facilities from its territory in pursuance of their subversive activities. The fact is that this pervasive and prolonged support by the Nicaraguan Government of the insurgency in El Salvador has been a major, perhaps the critical, factor in the transformation of what, before 1979, were largely sporadic if serious acts of insurgent terrorism into an organized and

régulières. Mais la Cour ne pense pas que la notion d'« agression armée » puisse recouvrir non seulement l'action de bandes armées dans le cas où cette action revêt une ampleur particulière, mais aussi une assistance à des rebelles prenant la forme de fourniture d'armements ou d'assistance logistique ou autre. On peut voir dans une telle assistance une menace ou un emploi de la force, ou l'équivalent d'une intervention dans les affaires intérieures et extérieures d'autres États. »

170. Le raisonnement de la Cour n'est pas à l'abri de critiques, compte tenu des termes de la définition de l'agression et du droit international coutumier – sans parler des réalités de la guerre moderne. L'article 3, alinéa g), ne range pas seulement l'envoi de bandes armées parmi les actes réunissant les conditions d'un acte d'agression ; il spécifie que le fait pour un Etat de « s'engager d'une manière substantielle » dans une telle action constitue un acte d'agression. Ces termes sont d'une importance capitale en l'espèce. Comme il est souligné au paragraphe 166 de la présente opinion et comme il sera précisé dans l'appendice, le Nicaragua s'est engagé non seulement substantiellement mais aussi profondément dans de nombreux aspects de l'envoi de groupes d'insurgés armés au Salvador – en particulier dans l'envoi des chefs de l'insurrection basés au Nicaragua –, quand bien même le Nicaragua n'a pas lui-même envoyé directement ces bandes armées de son territoire dans celui d'El Salvador. L'envoi de bandes armées est une chose ; le fait de « s'engager d'une manière substantielle » dans une telle action en est une autre.

171. Supposons maintenant, pour les besoins de ma démonstration, que la Cour soit fondée à conclure que la fourniture d'armes ou d'un appui logistique aux rebelles n'équivaut peut-être pas en soi à une agression armée (postulat auquel je ne souscris pas, ne serait-ce qu'en raison de l'imprécision de l'expression « appui logistique » qui peut recouvrir le transport, le cantonnement et l'approvisionnement de forces). Cela ne signifie pas nécessairement que l'engagement d'un Etat dans l'envoi de bandes armées ne peut être assimilé à une agression armée lorsque, en plus, il est si substantiel qu'il englobe non seulement la fourniture d'armes et d'une assistance logistique mais aussi la participation à la réorganisation des rebelles, la fourniture à ceux-ci de moyens de commandement et de contrôle sur son territoire pour renverser le gouvernement du pays voisin, la fourniture d'un sanctuaire à l'état-major militaire et politique de l'insurrection étrangère, ce qui permet à celui-ci, pendant des périodes de répit, de poursuivre ses plans et opérations en vue du renversement du gouvernement voisin, la mise à la disposition de ces bandes armées sur son territoire de moyens d'entraînement ainsi que de facilités de transit aux insurgés étrangers qui vont s'entraîner dans les pays tiers, et l'autorisation accordée aux rebelles d'exploiter des installations de radiodiffusion et autres moyens de communication à partir de son territoire pour qu'ils puissent poursuivre leurs activités subversives. Le fait est que cette assistance multiforme et prolongée du Gouvernement nicaraguayen à l'insur-

effective army of guerrillas which to this day poses the gravest challenge to the Government and people of El Salvador.

*J. The Question of Whether Measures in Self-Defence May Be Taken Only in Case of Armed Attack*

172. The Court has found that there has been no armed attack by Nicaragua upon El Salvador and – in my view, wrongly – no action by Nicaragua tantamount to an armed attack upon El Salvador. The Court rightly observes that the issue of the lawfulness of a response to the imminent threat of armed attack has not been raised in this case, and that the Court accordingly expresses no view on that issue. Nevertheless, its Judgment may be open to the interpretation of inferring that a State may react in self-defence, and that supportive States may react in collective self-defence, only if an armed attack occurs. It should be observed that, if that is a correct interpretation of the Court's Judgment, such an inference is *obiter dictum*. The question of whether a State may react in self-defence to actions other than armed attack was not in issue in this case. The United States contended that Nicaragua had intervened and continues to intervene in El Salvador and other neighbouring States in order to foment and sustain armed attacks upon the Governments of those States, and that its subversive intervention in the governing circumstances was and is tantamount to armed attack. Nicaragua denied and denies all such intervention, while accusing the United States of direct and indirect armed attacks against it. Both Nicaragua and the United States agree that the material support by a State of irregulars seeking to overthrow the government of another State amounts not only to unlawful intervention against but armed attack upon the latter State by the former. They essentially differed not on the law but on the facts. The question of whether a State is justified in reacting in self-defence against acts not constituting or tantamount to an armed attack was not engaged.

173. For my part, I have not pursued this important question because on this I am in agreement with the Parties : the critical problem in this case, properly viewed, essentially is not one of law but of fact ; and the highly important question of whether a State may act in self-defence in the absence of armed attack was not argued, and understandably so. Nevertheless, I wish, *ex abundanti cautela*, to make clear that, for my part, I do not agree with a construction of the United Nations Charter which would read Article 51 as if it were worded : "Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if, and only if, an armed attack occurs . . ." I do not agree that the terms or intent of

rection salvadorienne a été un facteur majeur, et peut être le facteur déterminant qui a abouti à la transformation d'actes d'insurrection terroriste qui étaient restés en grande partie sporadiques jusqu'en 1979, encore que graves, en une guérilla organisée et efficace qui, aujourd'hui, pose un redoutable défi au Gouvernement et au peuple d'El Salvador.

*J. La question de savoir si des mesures de légitime défense ne peuvent être prises que dans le cas d'une agression armée*

172. La Cour a conclu à l'absence d'une agression armée du Nicaragua contre El Salvador et à l'absence – ce qui est faux à mes yeux – de toute action du Nicaragua équivalant à une agression armée contre El Salvador. La Cour fait observer à juste titre que la question de la licéité d'une riposte à une menace imminente d'agression armée n'a pas été soulevée en l'espèce, et qu'en conséquence elle ne formule aucun avis sur cette question. Il reste qu'on pourrait interpréter l'arrêt comme signifiant qu'un Etat ne peut riposter au titre de la légitime défense et que des pays alliés ne peuvent intervenir à ses côtés, au titre de la légitime défense collective, qu'en cas d'agression armée. Il convient d'observer que, si c'est bien ainsi que doit s'interpréter l'arrêt de la Cour, une telle conclusion constitue un *obiter dictum*. La question de savoir si un Etat peut riposter au titre de la légitime défense à des actions autres qu'une agression armée n'était pas posée en l'espèce. Les Etats-Unis alléguaient que le Nicaragua était intervenu et continuait à intervenir au Salvador et dans d'autres Etats voisins pour fomenter et soutenir des agressions armées contre les gouvernements de ces Etats et qu'en l'occurrence son intervention subversive avait constitué et constituait une agression armée. Le Nicaragua niait et continue de nier toute intervention de ce genre ; par ailleurs, il accuse les Etats-Unis de se livrer directement et indirectement à des agressions armées contre lui. Aussi bien le Nicaragua que les Etats-Unis reconnaissent que l'appui matériel apporté par un Etat à des forces irrégulières qui cherchent à renverser le gouvernement d'un autre Etat équivaut non seulement à une intervention illicite mais aussi à une agression armée du premier contre le second. C'est sur les faits, et non sur le droit, que porte essentiellement leur désaccord. La question de savoir si un Etat a le droit de riposter au titre de la légitime défense à des actions qui ne constituent pas une agression armée, ou n'en sont pas l'équivalent, n'a pas été débattue.

173. Pour ma part, je ne me suis pas attaché à cette question importante car je suis d'accord sur ce point avec les Parties. Il faut bien voir qu'en l'espèce ce sont surtout les faits, et non le droit, qui font problème ; la question extrêmement importante de savoir si un Etat peut exercer son droit de légitime défense en l'absence d'une agression armée n'a pas été discutée, ce qui se comprend. A toutes fins utiles, je tiens néanmoins à préciser que je récusé personnellement toute interprétation de la Charte des Nations Unies qui reviendrait à lire l'article 51 comme s'il était ainsi libellé : « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas, et

Article 51 eliminate the right of self-defence under customary international law, or confine its entire scope to the express terms of Article 51. While I recognize that the issue is controversial and open to more than one substantial view, I find that of Sir Humphrey Waldock more convincing than contrary interpretations :

“Does Article 51 cut down the customary right and make it applicable only to the case of resistance to armed attack by another State? This does not seem to be the case. The right of individual self-defence was regarded as automatically excepted from both the Covenant and the Pact of Paris without any mention of it. The same would have been true of the Charter, if there had been no Article 51, as indeed there was not in the original Dumbarton Oaks proposals. Article 51, as is well known, was not inserted for the purpose of defining the individual right of self-defence but of clarifying the position in regard to collective understandings for mutual self-defence, particularly the Pan-American treaty known as the Act of Chapultepec. These understandings are concerned with defence against external aggression and it was natural for Article 51 to be related to defence against ‘attack’. Article 51 also has to be read in the light of the fact that it is part of Chapter VII. It is concerned with defence to grave breaches of the peace which are appropriately referred to as armed attack. It would be a misreading of the whole intention of Article 51 to interpret it by mere implication as forbidding forcible self-defence in resistance to an illegal use of force not constituting an ‘armed attack’. Thus, it would, in my view, be no breach of the Charter if Denmark or Sweden used armed force to prevent the illegal arrest of one of their fishing vessels on the high seas in the Baltic. The judgment in the Corfu Channel Case is entirely consistent with this view . . .” (C. H. M. Waldock, “The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law”, *Collected Courses*, The Hague (1952-II), pp. 496-497. Accord : D. W. Bowett, *Self-Defence in International Law*, 1958, pp. 182-193 ; Myres S. McDougal and Florentino P. Feliciano, *Law and Minimum World Public Order*, 1961, pp. 232-241 ; Oscar Schachter, “The Right of States to Use Armed Force”, *Michigan Law Review*, 1984, Vol. 82, pp. 1620, 1634.)

*K. The Court's Views on Counter-Intervention and its Implied Support for "Wars of Liberation"*

174. When the Court's Judgment comes to deal with questions of intervention, it finds that the United States has committed “a clear breach of the principle of non-intervention” by its support of the *contras*. The Court at the same time finds it possible – remarkably enough – to absolve Nicaragua of any act of intervention in El Salvador, despite its multiple

dans le cas seulement, où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée... » Je ne pense pas que, dans sa lettre ni dans son esprit, l'article 51 vise à supprimer le droit de légitime défense reconnu par le droit international coutumier, ni à limiter sa portée aux termes exprimés dans lesquels il est rédigé. Je reconnais que la question est controversable et qu'on peut émettre à son sujet des avis divergents mais je juge celui de sir Humphrey Waldock plus convaincant que les interprétations opposées :

« L'article 51 restreint-il le droit coutumier pour ne le rendre applicable qu'au cas de résistance à une agression armée par un autre Etat ? Apparemment non. Le droit de légitime défense individuelle a été considéré comme automatiquement exclu tant du Pacte [de la Société des Nations] que du pacte de Paris qui n'en faisaient pas mention. Il en serait allé de même de la Charte en l'absence de l'article 51 qui d'ailleurs ne figurait pas dans les propositions initiales de Dumbarton Oaks. Comme on le sait, l'article 51 n'a pas été ajouté pour définir le droit individuel de légitime défense mais pour préciser la situation au regard des accords collectifs de défense mutuelle, en particulier du traité interaméricain dit acte de Chapultepec. Vu que ces accords traitent de la défense contre une agression extérieure, il était naturel que l'article 51 vise le droit de se défendre contre « une agression ». L'article 51 doit aussi être interprété dans son contexte, à savoir le chapitre VII. Il réserve le droit de se défendre contre les graves ruptures de la paix qui sont dûment qualifiées d'agressions armées. Ce serait mal comprendre le sens de l'article 51 que de l'interpréter, par simple déduction, comme prohibant tout recours à la force au titre de la légitime défense en riposte à un emploi illicite de la force ne constituant pas une « agression armée ». Ainsi, je ne verrais aucune violation de la Charte dans l'emploi de la force armée par le Danemark ou la Suède pour empêcher l'abordage illicite en haute mer d'un de leurs bâtiments de pêche dans la Baltique. L'arrêt rendu dans l'affaire du *Détroit de Corfou* s'accorde entièrement avec ce point de vue... » (C. H. M. Waldock, « The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law », *Recueil des cours*, La Haye, t. 81 (1952-II), p. 496-497. Dans le même sens : D. W. Bowett, *Self-Defence in International Law*, 1958, p. 182-193 ; Myres S. McDougal et Florentino P. Feliciano, *Law and Minimum World Public Order*, 1961, p. 232-241 ; Oscar Schachter, « The Right of States to Use Armed Force », *Michigan Law Review*, 1984, vol. 82, p. 1620-1634.)

*K. Les vues de la Cour sur la contre-intervention et l'appui qu'elle apporte implicitement aux « guerres de libération »*

174. Lorsque, dans son arrêt, la Cour examine les questions que pose l'intervention, elle déclare que, en fournissant un appui au Nicaragua, les Etats-Unis ont commis « une violation indubitable du principe de non-intervention ». Par ailleurs, la Cour estime possible – ce qui est assez remarquable – d'absoudre le Nicaragua de tout acte d'intervention au



acts of intervention in El Salvador in support of the Salvadoran insurgents. The Court goes on to reach the following conclusion :

“On the legal level the Court cannot regard response to an intervention by Nicaragua as such a justification. While an armed attack would give rise to an entitlement to collective self-defence, a use of force of a lesser degree of gravity cannot . . . produce any entitlement to take collective counter-measures involving the use of force. The acts of which Nicaragua is accused, even assuming them to have been established and imputable to that State, could only have justified proportionate counter-measures on the part of the State which had been the victim of these acts, namely El Salvador, Honduras or Costa Rica. They could not justify counter-measures taken by a third State, the United States, and particularly could not justify intervention involving the use of force.”

175. While this conclusion may be treated as *obiter dictum* in view of the fact that there is no plea of counter-intervention before the Court, it is no more correct because it is unnecessary. In my view, its errors are conspicuous. The Court appears to reason this way. Efforts by State A (however insidious, sustained, substantial and effective), to overthrow the government of State B, if they are not or do not amount to an armed attack upon State B, give rise to no right of self-defence by State B, and hence, to no right of State C to join State B in measures of collective self-defence. State B, the victim State, is entitled to take counter-measures against State A, of a dimension the Court does not specify. But State C is not thereby justified in taking counter-measures against State A which involve the use of force.

176. In my view, the Court's reasoning, certainly as it applies to the case before the Court, is erroneous for the following reasons : (a) A State is not necessarily and absolutely confined to responding in self-defence only if it is the object of armed attack. (b) Armed attack in any event is not only the movement of regular armed forces across international frontiers ; it is not only the sending by State A of armed bands across an international frontier to attack State B or overthrow its government ; it is, as the Definition of Aggression puts it, “substantial involvement therein” – for example, the very sort of substantial involvement which Nicaragua's multifaceted involvement in promoting and sustaining the Salvadoran insurgency illustrates. (c) In a case such as the case before the Court, where Nicaragua has carried out and continues to carry out the acts of support of armed insurgency against the Government of El Salvador which El Salvador and the United States have charged and the appendix to this opinion establishes, the Government of El Salvador has had the choice of acting in self-defence or capitulating. Lesser measures of counter-intervention could not suffice. It has chosen to act in self-defence, but it lacks the power to carry the battle to the territory of the aggressor, Nicaragua. (d) In such a

Salvador, malgré les multiples actes d'intervention commis par le Nicaragua au Salvador pour soutenir les insurgés salvadoriens. La Cour parvient ensuite à la conclusion suivante :

« Sur le plan du droit, la Cour ne saurait considérer la riposte à une intervention du Nicaragua comme une telle justification. L'agression armée ouvrirait un droit à la légitime défense collective, mais un recours à la force d'une moindre gravité ne saurait ... autoriser des contre-mesures collectives impliquant l'emploi de la force. Les faits reprochés au Nicaragua, à supposer même qu'ils aient été établis et qu'ils lui soient imputables, n'auraient pu justifier des contre-mesures proportionnées que de la part de l'Etat qui en aurait été victime, c'est-à-dire El Salvador, le Honduras ou le Costa Rica. Ils ne sauraient justifier des contre-mesures prises par un Etat tiers, les Etats-Unis, et en particulier une intervention impliquant l'usage de la force. »

175. On peut voir dans cette conclusion un *obiter dictum* de la Cour, étant donné que la contre-intervention n'a pas été invoquée devant elle, mais le fait que cette conclusion est inutile ne la rend pas plus exacte. A mon avis, elle repose sur un certain nombre d'erreurs manifestes. La Cour semble tenir le raisonnement suivant : quelque insidieux, soutenus, substantiels et effectifs que soient les efforts déployés par l'Etat A pour renverser le gouvernement de l'Etat B, si ces efforts ne constituent pas une agression armée contre l'Etat B ou n'équivalent pas à une telle agression, ils n'habilitent pas l'Etat B à recourir à la légitime défense et, par conséquent, n'habilitent pas l'Etat C à se joindre à l'Etat B pour prendre des mesures de légitime défense collective. L'Etat B, l'Etat victime, peut prendre contre l'Etat A des contre-mesures dont la Cour ne précise pas l'ampleur. Mais l'Etat C n'en est pas pour autant justifié à prendre contre l'Etat A des contre-mesures impliquant l'usage de la force.

176. Selon moi, le raisonnement de la Cour, tel qu'appliqué en l'espèce en tout cas, est erroné pour les raisons suivantes : a) un Etat n'est pas nécessairement et absolument contraint de ne recourir à la légitime défense que s'il est l'objet d'une agression armée ; b) quoi qu'il en soit, une agression armée n'est pas seulement constituée par le fait que des forces armées régulières traversent des frontières internationales ; il ne s'agit pas seulement de l'envoi par l'Etat A de bandes armées de l'autre côté d'une frontière internationale, pour attaquer l'Etat B ou renverser son gouvernement ; aux termes de la définition de l'agression, il s'agit du « fait de s'engager d'une manière substantielle dans une telle action » et l'on trouve précisément un exemple de ce genre d'engagement substantiel dans l'engagement multiforme du Nicaragua, consistant à encourager et à soutenir l'insurrection salvadorienne ; c) dans le cas présent, où le Nicaragua a accompli et continue d'accomplir des actes de soutien à l'insurrection armée contre le Gouvernement d'El Salvador, actes que ce pays et les Etats-Unis ont dénoncé et qui sont établis dans l'appendice à la présente opinion, le Gouvernement d'El Salvador pouvait soit recourir à la légitime défense, soit capituler. Des mesures de contre-intervention moins rigou-

case, El Salvador is entitled to seek assistance in collective self-defence. Such assistance may in any event take place on the territory of El Salvador, as by the financing, provisioning and training of its troops by the United States. But, as shown below, contemporary international law recognizes that a third State is entitled to exert measures of force against the aggressor on its own territory and against its own armed forces and military resources.

177. I find the Court's enunciation of what it finds to be the law of counter-intervention as applied to this case unpersuasive for all these reasons. More generally, I believe that it raises worrisome questions. Let us suppose that State A's support of the subversion of State B, while serious and effective enough to place the political independence of State B in jeopardy, does not amount to an armed attack upon State B. Let us further suppose that State A acts against State B not only on its behalf but together with a Great Power and an organized international movement with a long and successful history of ideology and achievement in the cause of subversion and aggrandizement, and with the power and will to stimulate further the progress of what that movement regards as historically determined. If the Court's *obiter dictum* were to be treated as the law to which States deferred, other Great Powers and other States would be or could be essentially powerless to intervene effectively to preserve the political independence of State B and all other similarly situated States, most of which will be small. According to the Court, State B could take counter-measures against State A, but whether they would include measures of force is not said. What is said is that third States could not use force, whether or not the preservation of the political independence – or territorial integrity – of State B depended on the exertion of such measures. In short, the Court appears to offer – quite gratuitously – a prescription for overthrow of weaker governments by predatory governments while denying potential victims what in some cases may be their only hope of survival.

178. The disturbing implications of the Court's construction of the scope of lawful counter-intervention are much magnified by another of the Court's apparent asides. In discussing the nature of prohibited intervention, the Court, in paragraph 206 of its Judgment, notes that there have been in recent years a number of instances of foreign intervention for the benefit of forces opposed to the government of another State. It then interposes: "The Court is not here concerned with the process of decolonization; this question is not in issue in the present case." The Court goes on to consider whether States have a general right to intervene directly

reuses ne suffisaient pas. Il a décidé de recourir à la légitime défense mais il n'est pas en mesure de porter la bataille sur le territoire de l'Etat agresseur, le Nicaragua ; d) dans ces conditions, El Salvador peut rechercher une assistance dans la légitime défense collective. Pareille assistance peut en tout cas avoir lieu sur le territoire d'El Salvador, notamment sous forme de financement, de ravitaillement et d'entraînement des troupes d'El Salvador par les Etats-Unis. Or, comme je l'indiquerai plus loin, le droit international contemporain reconnaît qu'un Etat tiers peut exercer des mesures impliquant l'emploi de la force contre l'agresseur sur son propre territoire et contre ses propres forces armées et ressources militaires.

177. Pour toutes les raisons qui précèdent, j'estime que la Cour n'est pas convaincante lorsqu'elle expose ce qu'elle considère comme l'application du droit de la contre-intervention à la présente affaire. D'une manière plus générale, je pense qu'elle soulève des questions délicates. Supposons que le soutien que l'Etat A apporte à la subversion dans l'Etat B soit assez important et efficace pour mettre en péril l'indépendance politique de l'Etat B mais n'équivalait pas à une agression armée contre cet Etat. Supposons en outre que l'Etat A n'intervienne pas seulement pour son propre compte contre l'Etat B mais de concert avec une grande puissance et un mouvement international organisé, lequel remporte depuis longtemps des succès au service de la cause de la subversion et de l'expansion, sur les plans idéologique et pratique, et qu'il ait les moyens et la volonté de stimuler encore le progrès de ce que ce mouvement considère comme étant déterminé par l'histoire. Si l'*obiter dictum* de la Cour devait être considéré comme énonçant le droit auquel les Etats se soumettent, d'autres grandes puissances et d'autres Etats seraient ou risqueraient d'être pratiquement à court de moyens pour intervenir efficacement en vue de protéger l'indépendance politique de l'Etat B ainsi que de tous autres Etats se trouvant dans une situation semblable, lesquels sont pour la plupart de petits Etats. Selon la Cour, l'Etat B pourrait prendre des contre-mesures contre l'Etat A, mais il n'est pas précisé s'il pourrait s'agir de mesures impliquant l'emploi de la force. Ce qu'elle affirme c'est que les Etats tiers ne sauraient recourir à l'emploi de la force, que la protection de l'indépendance politique – ou de l'intégrité territoriale – de l'Etat B dépende ou non de l'application de telles mesures. En résumé, la Cour semble fournir – tout à fait gratuitement – une recette pour le renversement des gouvernements faibles par des gouvernements prédateurs, tout en niant aux éventuelles victimes ce qui peut, dans certains cas, être leur seul espoir de survie.

178. Une autre considération apparemment incidente de la Cour vient amplifier considérablement les conséquences fâcheuses de l'interprétation qu'elle donne de la portée de la contre-intervention licite. Lorsqu'elle examine la nature de l'intervention prohibée, au paragraphe 206 de son arrêt, la Cour fait observer qu'un certain nombre d'exemples d'interventions étrangères dans un Etat, au bénéfice de forces d'opposition au gouvernement de celui-ci, ont pu être relevés au cours des dernières années. Elle ajoute : « La Cour ne songe pas ici au processus de décolonisation. Cette question n'est pas en cause en la présente affaire. » La Cour se demande

or indirectly, with or without armed force, in support of the internal opposition of another State whose cause appears particularly worthy by reason of the political and moral values with which it is identified. The Court rightly observes that for such a general right to come into existence would involve a fundamental modification of the customary law principle of non-intervention.

179. Yet the implication, or surely a possible implication, of the juxtaposition of the Court's statements is that the Court is of the view that there is or may be not a general but a particular right of intervention provided that it is in furtherance of "the process of decolonization". That is to say, by these statements, the Court may be understood as inferentially endorsing an exception to the prohibition against intervention, in favour of the legality of intervention in the promotion of so-called "wars of liberation", or, at any rate, some such wars, while condemning intervention of another political character.

180. In contemporary international law, the right of self-determination, freedom and independence of peoples is universally recognized ; the right of peoples to struggle to achieve these ends is universally accepted ; but what is *not* universally recognized and what is *not* universally accepted is any right of such peoples to foreign assistance or support which constitutes intervention. That is to say, it is lawful for a foreign State or movement to give to a people struggling for self-determination moral, political and humanitarian assistance ; but it is not lawful for a foreign State or movement to intervene in that struggle with force or to provide arms, supplies and other logistical support in the prosecution of armed rebellion. This is true whether the struggle is or is proclaimed to be in pursuance of the process of decolonization or against colonial domination. Moreover, what entities are susceptible of decolonization is a matter of dispute in many cases. What is a colony, and who is the colonizer, are the subjects of sharply differing views. Examples of what may be contentiously characterized – though not necessarily unreasonably characterized – as colonies may be readily assembled. But for present purposes, it is enough to point out that the lack of beauty is in the eye of the beholder.

181. For reasons both of principle and practicality, leading States for years have gone on record in support of the considerations recalled in the previous paragraph. It is not to be expected that their view of the law, or the content of the law, will be influenced by an acknowledged and ambiguous *dictum* of the Court on a topic of which no trace can be found in the pleadings of the Parties. Perhaps the best that can be said of this unnecessary statement of the Court is that it can be read as taking no position on the legality of intervention in support of the process of decolonization, but as merely referring to a phenomenon as to which positions in the international community differ. Even so, it is difficult to find justification for

ensuite si les Etats jouissent d'un droit général qui les autoriserait à intervenir, directement ou non, avec ou sans force armée, pour appuyer l'opposition interne d'un autre Etat, dont la cause paraîtrait particulièrement digne en raison des valeurs politiques et morales avec lesquelles elle s'identifierait. C'est à juste titre que la Cour fait observer que l'apparition d'un tel droit général supposerait une modification fondamentale du droit coutumier relatif au principe de non-intervention.

179. La conséquence, ou assurément une conséquence possible de la juxtaposition de ces déclarations de la Cour, est que, pour celle-ci, il existe ou il peut exister un droit d'intervention non pas général mais particulier, à condition que ce droit favorise le « processus de décolonisation ». Autrement dit, ces déclarations de la Cour peuvent s'interpréter comme signifiant que la Cour admet par voie de conséquence une exception à l'interdiction de l'intervention et se prononce pour la licéité des interventions qui visent à soutenir des « guerres de libération », ou du moins certaines d'entre elles, tout en condamnant les interventions d'un autre caractère politique.

180. Dans le droit international contemporain, le droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance des peuples est universellement reconnu ; le droit des peuples de lutter pour parvenir à ces fins est universellement accepté ; mais ce qui *n'est pas* universellement reconnu et ce qui *n'est pas* universellement accepté, c'est le droit de ces peuples d'obtenir une assistance ou un appui de l'extérieur sous forme d'intervention. Autrement dit, un mouvement ou un Etat étranger peut fournir une assistance morale, politique et humanitaire à un peuple luttant pour l'autodétermination mais un mouvement ou un Etat étranger ne peut pas intervenir dans cette lutte en recourant à la force, ni en fournissant des armes, des approvisionnements ou tout autre appui logistique dans le cadre de la rébellion armée. Il en va ainsi, qu'il ait été proclamé ou non que la lutte s'inscrivait dans le processus de décolonisation ou était dirigée contre la domination coloniale. En outre, dans bien des cas, on peut se demander quelles entités se prêtent à la décolonisation. La question de savoir ce qu'est une colonie et qui est le colonisateur suscite d'énormes divergences de vues. Les exemples ne manquent pas de ce qui pourrait être qualifié, par esprit de chicane, de colonies – mais sans que cela soit nécessairement déraisonnable. Il suffira, dans le cas présent, de souligner que tout est question de point de vue.

181. C'est aussi bien pour des raisons de principe que pour des raisons pratiques que, pendant des années, les grands Etats ont adhéré aux considérations rappelées dans le paragraphe précédent. Il ne faut pas s'attendre à ce que l'idée qu'ils se font du droit ou du contenu du droit soit influencé par un *obiter dictum* ambigu formulé d'autorité par la Cour sur une question dont on ne trouve pas trace dans l'argumentation des Parties. Tout au plus pourrait-on peut-être considérer qu'en énonçant cette proposition inutile la Cour ne prend pas position sur la licéité d'une intervention s'inscrivant dans le processus de décolonisation, mais qu'elle se borne à faire allusion à un phénomène qui fait l'objet de points de vue

the Court raising so contentious a question, the more so when it acknowledges that that question is not in issue in the present case.

*L. El Salvador Is Entitled to Act in Self-Defence against Nicaraguan Armed Attack*

182. If, as has been shown, El Salvador not only “considers itself under the pressure of an effective armed attack on the part of Nicaragua” (Declaration of Intervention, para. I), but in actual fact – and accepted law – is under the pressure of an effective armed attack on the part of Nicaragua, it follows that El Salvador may invoke and implement, as against Nicaragua, “the inherent right of individual or collective self-defence” which it is recognized to possess by Article 51 of the United Nations Charter. It is entitled to do so not only in accordance with Article 51 of the United Nations Charter but in accordance with the pertinent Inter-American principles which are described below. It is no less so entitled under the principles of customary international law. The existence under customary international law of what Article 51 refers to as the “inherent right of individual or collective self-defence” is unquestioned. As Lauterpacht observed, “The right to use force . . . in self-defence constitutes a permanent limitation of the prohibition of recourse to force in any system of law” (H. Lauterpacht, *Oppenheim’s International Law*, Vol. II, 7th ed., p. 187). “The right of self-defence is a general principle of law, and as such it is necessarily recognized to its full extent in international law.” (H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, pp. 179-180.)

183. This is made the clearer by a measure of supposition. Let us suppose, *arguendo*, that, while Nicaragua is Nicaragua, El Salvador is a State the size of one of the major States of Latin America – say, a State many times the area and population and several times the armed strength which El Salvador actually enjoys. Let us suppose further that El Salvador, so enlarged, was the victim of the very acts of forceful intervention which it has been shown that Nicaragua has in fact been “substantially involved” in since 1979. Could it be supposed that such an enlarged El Salvador would not only have, but would not itself forcefully exercise, its right of self-defence directly against Nicaragua? If El Salvador has seemed restrained, if it has not protested quite as soon as and as loudly and formally as it otherwise might have, if it has not itself attempted to attack the warehouses, safehouses, training sites, and command-and-control facilities which Salvadoran insurgents have enjoyed in the territory of Nicaragua, has not that been not because of El Salvador’s lack of legal standing but its lack of power? In short, any questions that may legitimately be raised about El Salvador’s acting in self-defence against the established aggression of Nicaragua are not questions of El Salvador’s legal entitlement.

divergents dans la communauté internationale. Mais même ainsi il est difficile de comprendre pourquoi la Cour a soulevé une question aussi controversée, d'autant plus qu'elle reconnaît que cette question n'est pas en cause dans la présente affaire.

*L. El Salvador a le droit de recourir à la légitime défense  
contre l'agression armée du Nicaragua*

182. Si, comme on l'a vu, El Salvador non seulement « estime être l'objet d'une agression armée réelle de la part du Nicaragua » (déclaration d'intervention, par. I), mais est en fait – et selon le droit admis aujourd'hui – effectivement l'objet d'une telle agression, il s'ensuit que ce pays peut invoquer et mettre en œuvre contre le Nicaragua le « droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective », que lui reconnaît l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Ce droit, il le possède non seulement en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, mais conformément aux principes interaméricains applicables, qui sont rappelés ci-après. Il le possède également sur la base des principes du droit international coutumier. L'existence, en droit international coutumier, de ce que l'article 51 appelle « le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective », ne fait aucun doute. Comme l'écrivait Lauterpacht : « le droit de recourir à la force ... à des fins de légitime défense constitue une limite permanente à la prohibition du recours à la force dans tout système de droit » (*Oppenheim's International Law*, vol. II, 7<sup>e</sup> éd., p. 187). « Le droit de légitime défense est un principe général de droit et, comme tel, il est nécessairement reconnu sans restriction en droit international. » (H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, p. 179-180.)

183. Une hypothèse éclairera notre propos. Supposons simplement que le Nicaragua reste ce qu'il est mais qu'El Salvador soit un Etat comparable à un des grands pays d'Amérique latine – doté d'un territoire et d'une population décuplés et d'un potentiel militaire largement supérieur à ce qu'il est effectivement. Supposons en outre qu'El Salvador ainsi agrandi soit victime des actes d'intervention par la force dans lesquels le Nicaragua est en fait « engagé de manière substantielle » depuis 1979, ainsi qu'il a été établi. Peut-on supposer qu'El Salvador ainsi agrandi aurait mais n'exercerait pas lui-même par la force un droit de légitime défense direct contre le Nicaragua ? Si El Salvador a fait preuve de modération, s'il n'a pas protesté aussi promptement ni aussi bruyamment et formellement qu'il aurait pu le faire, s'il n'a pas tenté lui-même d'attaquer les dépôts, abris, bases d'entraînement, et moyens de commandement et de contrôle dont les insurgés salvadoriens disposent sur le territoire du Nicaragua, n'est-ce pas plutôt faute de moyens que parce qu'il n'était pas juridiquement fondé à le faire ? Autrement dit, toutes les questions que l'on peut légitimement soulever quant au recours d'El Salvador à la légitime défense contre l'agression bien établie du Nicaragua ne sauraient mettre en cause son titre juridique.



184. Rather, the questions that should give rise to discussion are : may, in this case, the United States lawfully act in collective self-defence with El Salvador against Nicaragua ? If it may do so, may it do so only on the territory of El Salvador, or may it carry the defence to the territory of Nicaragua ? If it may so carry its defence, have the measures it has employed been necessary and proportionate to the armed attack of Nicaragua upon El Salvador ? What follows from the failure of the United States to report those measures to the Security Council ? If the United States is found to have acted in collective self-defence, is its so doing a sufficient defence to charges that it has violated its responsibility under international law towards Nicaragua ?

*M. The United States is entitled to act in collective self-defence with El Salvador*

*1. The position of El Salvador*

185. El Salvador maintains :

“our nation cannot, and must not, remain indifferent in the face of this manifest aggression and violent destabilization of the Salvadorian society which oblige the State and the Government to legitimately defend themselves. For that reason we have sought and continue to seek assistance from the United States of America and from other democratic nations of the world ; we need that assistance both to defend ourselves from this foreign aggression that supports subversive terrorism in El Salvador, and to alleviate and repair the economic damage that this conflict has created for us.” (Declaration of Intervention, para. III.)

It further maintains :

“Faced with this aggression, we have been called upon to defend ourselves, but our own economic and military capability is not sufficient to face any international apparatus that has unlimited resources at its disposal, and we have therefore, requested support and assistance from abroad. It is our natural inherent right under Article 51 of the Charter of the United Nations to have recourse to individual and collective acts of self-defence. It was with this in mind that President Duarte, during a recent visit to the United States and in discussions with United States Congressmen, reiterated the importance of this assistance for our defence from the United States and the democratic nations of the world.” (*Ibid.*, para. XII.)

And El Salvador concludes :

“In the opinion of El Salvador . . . it is not possible for the Court to adjudicate Nicaragua’s claims against the United States without

184. Les questions qu'il convient d'examiner sont plutôt les suivantes : en l'occurrence, les Etats-Unis pouvaient-ils légitimement agir de concert avec El Salvador, dans le cadre de la légitime défense collective, contre le Nicaragua ? S'ils le pouvaient, était-ce seulement sur le territoire d'El Salvador, ou cette défense pouvait-elle s'exercer sur le territoire du Nicaragua ? Dans ce dernier cas, les mesures prises ont-elles été nécessaires et proportionnées à l'agression armée du Nicaragua contre El Salvador ? Quelles conséquences faut-il attacher au fait que les Etats-Unis n'ont pas porté ces mesures à la connaissance du Conseil de sécurité ? Si l'on conclut que les Etats-Unis ont agi dans le cadre de la légitime défense collective, cela constitue-t-il une justification suffisante face aux accusations suivant lesquelles ils auraient manqué aux responsabilités qui leur incombent en droit international à l'égard du Nicaragua ?

*M. Les Etats-Unis ont le droit d'agir de concert avec El Salvador dans le cadre de la légitime défense collective*

*1. La position d'El Salvador*

185. El Salvador soutient que :

« notre nation ne peut ni ne doit rester indifférente devant cette agression manifeste et cette déstabilisation par la violence de la société salvadorienne, qui oblige l'Etat et le gouvernement à se défendre par des moyens légitimes. Aussi avons-nous demandé et continuons-nous à demander l'assistance des Etats-Unis d'Amérique et de diverses autres nations démocratiques ; cette assistance nous est nécessaire, d'abord pour nous défendre contre cette agression étrangère, qui soutient le terrorisme subversif sur notre territoire, ensuite pour limiter et réparer les dommages économiques que ce conflit nous inflige. » (Déclaration d'intervention, par. III.)

El Salvador ajoute que :

« Placés devant cette agression, nous nous sommes trouvés obligés de nous défendre, mais, nos moyens économiques et militaires n'étant pas suffisants pour faire face à un appareil international qui dispose de ressources illimitées, nous avons recherché un appui et une assistance à l'étranger. L'article 51 de la Charte des Nations Unies nous donne le droit naturel et inhérent de prendre des mesures individuelles et collectives de légitime défense. C'est en songeant à cela que le président Duarte, pendant sa récente visite aux Etats-Unis et lors de ses entretiens avec les membres du Congrès de ce pays, a réaffirmé l'importance, pour notre défense, de l'assistance des Etats-Unis et des nations démocratiques. » (*Ibid.*, par. XII.)

Et El Salvador conclut en ces termes :

« De l'avis d'El Salvador, la Cour ne peut donc pas statuer sur les griefs du Nicaragua contre les Etats-Unis sans se prononcer sur la

determining the legitimacy or the legality of any armed action in which Nicaragua claims the United States has engaged and, hence, without determining the rights of El Salvador and the United States to engage in collective actions of legitimate defence. Nicaragua's claims against the United States are directly interrelated with El Salvador's claims against Nicaragua . . .

Any case against the United States based on the aid provided by that nation at El Salvador's express request, in order to exercise the legitimate act of self-defence, cannot be carried out without involving some adjudication, acknowledgment, or attribution of the rights which any nation has under Article 51 of the United Nations Charter to act collectively in legitimate defence." (*Ibid.*, para. XIV.)

186. Nicaragua contends in its observations of 10 September 1984 on El Salvador's Declaration of Intervention that that Declaration

"includes a series of paragraphs alleging activities by Nicaragua that El Salvador terms an 'armed attack'. The Court should know that this is the first time El Salvador has asserted that it is under armed attack from Nicaragua."

The Court adopts this contention of Nicaragua, and concludes that the evidence available supports the view that no request was made to the United States to come to the assistance of El Salvador (or Honduras or Costa Rica), in the exercise of collective defence against a supposed armed attack by Nicaragua, prior to El Salvador's Declaration of Intervention of 15 August 1984.

187. The difficulty with the contention of Nicaragua and the concurring conclusions of the Court is that they are not adequately supported by the facts. As shown by the quotations reproduced in the appendix to this opinion, at paragraphs 110, 116, 117, 118, 121, 128 and 129, El Salvador repeatedly claimed to be under armed attack from Nicaragua well before it filed its Declaration of Intervention, and it more than once gave public indication that it accordingly sought assistance from the United States.

188. The Court in otherwise concluding fails to refer to the statements by El Salvador quoted in the paragraphs of the appendix just cited, but it refers to other statements in which no such declarations and requests are found. The Court adds :

"The Court however notes that according to the report, supplied by the Agent of Nicaragua, of the meeting on 12 August 1981 between President Ortega of Nicaragua and Mr. Enders, the latter is reported to have referred to action which the United States might take

'if the arms race in Central America is built up to such a point that some of your [sc. Nicaragua's] neighbours in Central America seek protection from us under the Inter-American Treaty [of Reciprocal Assistance].'

légitimité ou la légalité de toute action armée attribuée aux Etats-Unis par le Nicaragua ni, par conséquent, sur le droit qu'ont El Salvador et les Etats-Unis de recourir à des mesures collectives de légitime défense. Les griefs du Nicaragua contre les Etats-Unis sont directement liés aux griefs d'El Salvador contre le Nicaragua...

Une action en justice contre les Etats-Unis invoquant l'assistance fournie par ce pays à la demande expresse d'El Salvador pour permettre à ce pays d'assurer sa légitime défense ne saurait avoir de suite sans que cela implique une prise de position – sous forme de décision judiciaire, de reconnaissance ou d'attribution – concernant le droit de légitime défense, individuelle ou collective, que reconnaît à toute nation l'article 51 de la Charte des Nations Unies. » (*Ibid.*, par. XIV.)

186. Le Nicaragua affirme dans ses observations du 10 septembre 1984 sur la déclaration d'intervention d'El Salvador que celle-ci

« comporte une série de paragraphes où sont alléguées des activités du Nicaragua qu'El Salvador qualifie d'« attaque armée ». A cet égard, il importe que la Cour sache que c'est la première fois qu'El Salvador se déclare victime d'une attaque armée de la part du Nicaragua. »

La Cour reprend cette thèse du Nicaragua et conclut que les moyens de preuve disponibles l'autorisent à penser que les Etats-Unis n'ont pas reçu, avant la déclaration d'intervention d'El Salvador du 15 août 1984, de demande d'assistance d'El Salvador (ou du Honduras ou du Costa Rica), pour qu'ils exercent leur droit de légitime défense collective contre une prétendue agression armée du Nicaragua.

187. L'inconvénient de la thèse du Nicaragua et des conclusions concordantes de la Cour, c'est qu'elles ne sont pas dûment étayées par les faits. Il ressort en effet des citations reproduites aux paragraphes 110, 116, 117, 118, 121, 128 et 129 de l'appendice à la présente opinion qu'El Salvador a maintes fois affirmé faire l'objet d'une agression armée de la part du Nicaragua bien avant le dépôt de sa déclaration d'intervention et qu'à plusieurs reprises il a publiquement indiqué qu'il demandait en conséquence l'aide des Etats-Unis.

188. En concluant différemment, la Cour omet de tenir compte des déclarations d'El Salvador citées aux paragraphes susmentionnés de l'appendice mais en retient d'autres d'où sont absentes de telles affirmations et demandes. Elle ajoute :

« La Cour relève cependant que, d'après le compte rendu fourni par l'agent du Nicaragua de l'entretien du 12 août 1981 entre le président Ortega du Nicaragua et M. Enders, ce dernier aurait évoqué les mesures que pourraient prendre les Etats-Unis

« [si] la course aux armements en Amérique centrale se développe à un point tel que certains des pays de la région [c'est-à-dire des pays voisins du Nicaragua] nous invitent à les protéger au titre du traité interaméricain [d'assistance mutuelle] »,

This remark might be thought to carry the implication that no such request had yet been made. Admittedly, the report of the meeting is a unilateral one, and its accuracy cannot be assumed as against the United States. In conjunction with the lack of direct evidence of a formal request for assistance from any of the three States concerned to the United States, the Court considers that this report is not entirely without significance.”

189. But while the Court believes that some significance should be attached to this report, I believe that the Court has misread the terms of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (the “Rio Treaty”) to which Mr. Enders referred. That Treaty contains two quite distinct provisions under which the United States might extend protection to El Salvador. One is found in Article 3, paragraphs 1 and 2 of which provide :

“1. The High Contracting Parties agree that an armed attack by any State against an American State shall be considered as an attack against all the American States and, consequently, each one of the said Contracting Parties undertakes to assist in meeting the attack in the exercise of the inherent right of individual or collective self-defence recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations.

2. On the request of the State or States directly attacked and until the decision of the Organ of Consultation of the Inter-American System, each one of the Contracting Parties may determine the immediate measures which it may individually take in fulfillment of the obligation contained in the preceding paragraph and in accordance with the principle of continental solidarity. The Organ of Consultation shall meet without delay for the purpose of examining those measures and agreeing upon the measures of a collective character that should be taken.”

Mr. Enders’ quoted remark obviously did not refer to an armed attack under Article 3, for he spoke at that point only of the building up of the arms race in Central America in which Nicaragua has taken so marked a lead. (See, in support of this conclusion, the further passage from the Ortega/Enders transcript quoted in the appendix, para. 157.) To what provision of the Rio Treaty then did Mr. Enders refer? Presumably, to Article 6, which provides :

“If the inviolability or the integrity of the territory or the sovereignty or political independence of any American State should be affected by an aggression which is not an armed attack or by an extra-continental or intra-continental conflict, or by any other fact or situation that might endanger the peace of America, the Organ of Consultation shall meet immediately in order to agree on the measures which must be taken in case of aggression to assist the victim of

ce qui pourrait laisser entendre qu'aucune demande de cet ordre n'avait encore été présentée. Certes le compte rendu a été établi unilatéralement et l'on ne saurait présumer qu'il soit exact et opposable aux Etats-Unis. Mais en l'absence de preuves directes d'une demande d'assistance formelle que l'un des trois Etats aurait adressée à ces derniers, la Cour considère que ce document n'est pas entièrement dénué d'importance. »

189. Si la Cour estime qu'il faut accorder une certaine portée à ce compte rendu, j'estime pour ma part que la Cour a mal interprété les termes du traité interaméricain d'assistance mutuelle (le « traité de Rio ») mentionné par M. Enders. Ce traité contient deux dispositions distinctes en vertu desquelles les Etats-Unis peuvent protéger El Salvador. La première est énoncée aux paragraphes 1 et 2 de l'article 3, qui sont ainsi libellés :

« 1. Les hautes parties contractantes conviennent qu'une attaque armée provenant de quelque Etat contre un Etat américain sera considérée comme une attaque contre tous les Etats américains ; en conséquence, chacune desdites parties contractantes s'engage à aider à faire face à l'attaque, en exercice du droit immanent de légitime défense individuelle ou collective que reconnaît l'article 51 de la Charte des Nations Unies.

2. A la demande de l'Etat ou des Etats directement attaqués, et jusqu'à la décision de l'organe de consultation du système interaméricain, chaque partie contractante pourra déterminer les mesures immédiates qu'elle adoptera individuellement, en accomplissement de l'obligation dont fait mention le paragraphe précédent et conformément au principe de solidarité continentale. L'organe de consultation se réunira sans délai, dans le but d'examiner ces mesures et de déterminer celles de caractère collectif qu'il convient d'adopter. »

Il est évident que l'observation précitée de M. Enders ne visait pas une attaque armée au sens de l'article 3 puisque les propos qu'il tenait à ce moment-là ne concernaient que le développement de la course aux armements en Amérique centrale, dans lequel le Nicaragua a nettement joué un rôle de premier plan. (Voir à l'appui de cette conclusion la suite du compte rendu de l'entretien entre M. Ortega et M. Enders cité au paragraphe 157 de l'appendice.) Quelle disposition du traité de Rio M. Enders avait-il alors en vue ? Vraisemblablement l'article 6, qui est ainsi libellé :

« Si l'inviolabilité ou l'intégrité du territoire, la souveraineté ou l'indépendance politique de quelque Etat américain étaient affectées par une agression qui ne soit pas une attaque armée ou par un conflit extracontinental ou intracontinental, ou par quelque autre fait ou situation susceptible de mettre en péril la paix de l'Amérique, l'organe de consultation se réunira, immédiatement, afin de décider des mesures qui, en cas d'agression, doivent être prises pour venir en aide à la

the aggression or, in any case, the measures which should be taken for the common defense and for the maintenance of the peace and security of the Continent.”

It is plausible that, in the view of El Salvador and the United States, which the OAS Organ of Consultation might be brought to share, an extraordinary emplacement of arms in Nicaragua might be seen as a fact or situation that might endanger the peace (as was the case in the Cuban missile crisis). But this reference of Mr. Enders is, in my view, of no significance in weighing the authenticity of the claims of El Salvador that it made requests to the United States for assistance in meeting what it viewed as Nicaraguan actions tantamount to an armed attack against it before and after 12 August 1981.

190. As observed above, if the Court had reason to doubt the accuracy of El Salvador's claims in this regard, it would have been perfectly possible for the Court to request El Salvador to supply evidence in support of the claims which its Declaration of Intervention made to the Court. The Court rather has chosen to draw a questionable inference from a memorandum of conversation supplied by Nicaragua, while overlooking statements in the public domain by El Salvador which are supportive of its claims. The Court finds it appropriate to take various claims by Nicaragua and witnesses testifying on its call at their face value, while refusing to credit the claim of a State, otherwise supported by some evidence in the public domain, that it has been under armed attack for years and has requested assistance in meeting that attack.

191. Moreover, in the Court's view, apparently the only kind of declaration that a State is under armed attack which counts is one formally and publicly made ; and the only kind of request for assistance that appears to count is one formally and publicly made. But where is it written that, where one State covertly promotes the subversion of another by multiple means tantamount to an armed attack, the latter may not informally and quietly seek foreign assistance ? It may be answered that it is written in Article 51 of the United Nations Charter that measures taken by Members in the exercise of the right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council. That answer, which is not insubstantial, nevertheless is, in my view, insufficient, for reasons explained below (see paras. 221-227 of this opinion).

## 2. *The position of the United States*

192. For its part, the United States, speaking through its Secretary of State, submitted an affidavit to this Court which declares :

“I hereby affirm that the United States recognizes and respects the prohibitions concerning the threat or use of force set forth in the Charter of the United Nations, and that the United States considers

victime de l'agression, ou, en tout cas, celles qu'il convient de prendre pour la défense commune, et pour le maintien de la paix et de la sécurité continentales. »

Il est possible que, du point de vue d'El Salvador et des Etats-Unis – point de vue que l'organe de consultation de l'OEA pouvait être amené à partager – la constitution d'un arsenal exceptionnel au Nicaragua apparaissait comme un fait ou une situation susceptible de mettre en péril la paix (comme dans le cas de la crise des missiles cubains). Mais je pense que lesdits propos de M. Enders n'importent pas quand on cherche à établir s'il est vrai qu'avant et après le 12 août 1981 El Salvador a, ainsi qu'il l'affirme, demandé l'aide des Etats-Unis pour faire face à des actes du Nicaragua qu'il considérait comme équivalant à une agression armée contre lui.

190. Comme il a été observé ci-dessus, si la Cour avait quelque motif de douter de l'exactitude des affirmations d'El Salvador à cet égard, il lui aurait été parfaitement possible de l'inviter à fournir des preuves à l'appui des allégations formulées dans sa déclaration d'intervention. Mais la Cour a préféré tirer une conclusion douteuse d'un compte rendu d'entretien fourni par le Nicaragua, tout en passant sous silence des déclarations d'El Salvador qui sont du domaine public et qui corroborent ses affirmations. La Cour croit pouvoir prendre pour argent comptant les diverses allégations du Nicaragua et de témoins produits par lui mais dénie toute valeur à l'affirmation d'un Etat, par ailleurs étayée par des éléments de preuve relevant du domaine public, selon laquelle cet Etat subit depuis des années une agression armée et a demandé qu'on lui vienne en aide pour la repousser.

191. Au surplus, il semble que seules comptent pour la Cour la déclaration officielle et publique par laquelle un Etat annonce qu'il est victime d'une agression armée et la déclaration officielle et publique par laquelle il demande de l'aide. Mais où est-il écrit que, lorsqu'un Etat favorise en sous-main la subversion dans un autre Etat par une multitude de moyens équivalant à une agression armée, celui-ci n'a pas le droit de solliciter officieusement et discrètement une aide étrangère ? On peut rétorquer qu'aux termes de l'article 51 de la Charte des Nations Unies les mesures prises par des Membres dans l'exercice du droit de légitime défense doivent être immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Cet argument, qui n'est pas dénué de valeur, est néanmoins insuffisant à mon avis, pour les raisons que j'exposerai plus loin (voir les paragraphes 221 à 227 de la présente opinion).

## 2. *La position des Etats-Unis*

192. Pour leur part, les Etats-Unis, s'exprimant par le canal de leur secrétaire d'Etat, ont soumis à la Cour une déclaration sous serment ainsi conçue :

« J'affirme que les Etats-Unis reconnaissent et respectent les interdictions dont la Charte des Nations Unies frappe la menace ou l'emploi de la force, et qu'ils considèrent leur politique et leurs acti-



its policies and activities in Central America, and with respect to Nicaragua in particular, to be in full accord with the provisions of the Charter of the United Nations. Pursuant to the inherent right of collective self-defense, and in accord with its obligations under the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, the United States has provided support for military activities against forces directed or supported by Nicaragua as a necessary and proportionate means of resisting and deterring Nicaraguan military and paramilitary acts against its neighbors, pending a peaceful settlement of the conflict. I further affirm that the overthrow of the Government of Nicaragua is not the object nor the purpose of United States policy in the region. Our position in this respect is clear and public. As President Reagan stated in a published letter to Senator Baker of April 4, 1984 :

‘The United States does not seek to destabilize or overthrow the Government of Nicaragua ; nor to impose or compel any particular form of government there.

We are trying, among other things, to bring the Sandinistas into meaningful negotiations and constructive, verifiable agreements with their neighbors on peace in the region.

We believe that a pre-condition to any successful negotiations in these regards is that the Government of Nicaragua cease to involve itself in the internal or external affairs of its neighbors, as required of member nations of the OAS.’ ”

### 3. *The pertinence of provisions of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*

193. Provisions of the Rio Treaty are pertinent to the answer to the question of whether the United States is entitled to act in collective self-defence with El Salvador. The Rio Treaty was not invoked by Nicaragua in its Application or argument, with the result, in my view, that the dispute has not arisen under that multilateral treaty, which accordingly is not, or arguably is not, within the reach of the multilateral treaty reservation. In any event, the essential consideration is that El Salvador, Nicaragua and the United States are parties to the Rio Treaty and are bound by it.

194. While it was concluded after the entry into force of the United Nations Charter, the Rio Treaty was negotiated in pursuance of the Act of Chapultepec. That Act, concluded at the Inter-American Conference on Problems of War and Peace of 1945, established the principle that an attack against any American State would be considered an act of aggression against all other American States. Article 51 of the United Nations Charter was drafted essentially in response to the insistence of the Latin American States that the possibility of action in individual and collective self-defence pursuant to the Act of Chapultepec be preserved.

vités en Amérique centrale, notamment à l'égard du Nicaragua, comme pleinement compatibles avec les dispositions de la Charte des Nations Unies. Dans l'exercice du droit naturel de légitime défense collective, et dans le respect des obligations dont ils sont tenus en vertu du traité interaméricain d'assistance mutuelle, les Etats-Unis ont appuyé des activités militaires menées contre des forces que le Nicaragua dirigeait ou soutenait : c'était là opposer un moyen nécessaire et proportionné de résistance et de dissuasion aux activités militaires et paramilitaires du Nicaragua contre ses voisins, dans l'attente d'un règlement pacifique du conflit. J'affirme de surcroît que la politique des Etats-Unis dans la région n'a ni pour objet ni pour but de renverser le Gouvernement du Nicaragua. Notre position à cet égard est claire et notoire. Comme le président Reagan l'a déclaré dans une lettre ouverte au sénateur Baker, le 4 avril 1984 :

« Les Etats-Unis ne cherchent pas à déstabiliser ou renverser le Gouvernement du Nicaragua, ni à imposer ou établir par la force une forme particulière de gouvernement dans ce pays.

Nous essayons, entre autres choses, d'inciter les sandinistes à participer à des négociations utiles et à conclure avec leurs voisins des accords constructifs et vérifiables sur la paix dans la région.

Selon nous, l'une des conditions préalables de la réussite de toute négociation à cet égard est que le Gouvernement du Nicaragua cesse de s'ingérer dans les affaires intérieures ou extérieures de ses voisins, comme il en est tenu à titre de membre de l'OEA. »

### 3. *La pertinence des dispositions du traité interaméricain d'assistance mutuelle*

193. C'est dans les dispositions du traité de Rio que se trouve la réponse à la question de savoir si les Etats-Unis ont le droit d'agir avec El Salvador dans le cadre de la légitime défense collective. Le Nicaragua n'a invoqué le traité de Rio ni dans sa requête ni dans son argumentation, d'où il découle, à mon avis, que le différend ne résulte pas de ce traité multilatéral et qu'il ne tombe donc pas — du moins peut-on le soutenir — sous le coup de la réserve relative aux traités multilatéraux. Ce qui compte en tout cas, c'est qu'El Salvador, les Etats-Unis et le Nicaragua sont parties au traité de Rio et qu'ils sont liés par cet instrument.

194. Le traité de Rio, qui a été conclu après l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies, fait suite à l'acte de Chapultepec. Ce dernier instrument, adopté à la conférence interaméricaine sur les problèmes de guerre et de paix en 1945, établit le principe suivant lequel une attaque contre un Etat américain, quel qu'il soit, serait considérée comme un acte d'agression contre tous les autres Etats américains. L'article 51 de la Charte des Nations Unies a été rédigé essentiellement sur les instances des Etats latino-américains, qui entendaient se réserver la possibilité d'agir dans l'exercice de la légitime défense individuelle et collective conformément à l'acte de Chapultepec :

“The drafting history shows that article 51 was intended to safeguard the Chapultepec Treaty which provided for collective defense in case of armed attack. The relevant commission report of the San Francisco Conference declared ‘the use of arms in legitimate self-defense remains admitted and unimpaired’. . . . When article 51 was adopted in 1945, it was intended to legitimize the security arrangement of the Chapultepec Act . . . That treaty declared, in effect, that aggression against one American state shall be considered an act of aggression against all. This was expressly referred to at the San Francisco Conference as the reason for collective self-defense in article 51 . . . When a state comes to the aid of another, the legal issue is not whether the assisting state has a right of individual defense but only whether the state receiving aid is the victim of an external attack.” (Oscar Schachter, *loc. cit.*, pp. 1633-1634, 1639.)

Speaking for the Latin American States, the Foreign Minister of Colombia thus placed on record at San Francisco, as an authoritative interpretation of Article 51, the following understanding :

“The Latin American Countries understood, as Senator Vandenberg had said, that the origin of the term ‘collective self-defense’ is identified with the necessity of preserving regional systems like the Inter-American one. The Charter, in general terms, is a constitution, and it legitimatizes the right of collective self-defense to be carried out in accord with the regional pacts so long as they are not opposed to the purposes and principles of the Organization as expressed in the Charter. If a group of countries with regional ties declare their solidarity for their mutual defense, as in the case of the American states, they will undertake such defense jointly if and when one of them is attacked. And the right of defense is not limited to the country which is the direct victim of aggression but extends to those countries which have established solidarity, through regional arrangements, with the country directly attacked. This is the typical case of the American system. The Act of Chapultepec provides for the collective defense of the hemisphere and establishes that if an American nation is attacked all the rest consider themselves attacked. Consequently, such action as they may take to repel aggression, authorized by the article which was discussed in the subcommittee yesterday, is legitimate for all of them. Such action would be in accord with the Charter, by the approval of the article, and a regional arrangement may take action, provided it does not have improper purposes as, for example, joint aggression against another state. From this, it may be deduced that the approval of this article implies that the Act of Chapultepec is not in contravention of the Charter.” (*UNCIO docs.*, Vol. 12, pp. 680-681.)

« Les travaux préparatoires montrent que l'article 51 visait à sauvegarder les dispositions du traité de Chapultepec prévoyant une défense collective en cas d'agression armée. Aux termes du rapport de commission présenté à ce sujet à la conférence de San Francisco, « l'emploi des armes dans l'exercice de la légitime défense demeure admis et sans restriction »... Quand l'article 51 a été adopté en 1945, il visait à légitimer les dispositions de l'acte de Chapultepec relatives à la sécurité... Ce traité disposait en effet qu'une agression contre un Etat américain serait considérée comme un acte d'agression contre tous. Il en a été fait mention expresse à la conférence de San Francisco comme raison des mesures de légitime défense collective prévues à l'article 51... Quand un Etat vient en aide à un autre, le problème qui se pose du point de vue juridique n'est pas de savoir si le premier a un droit de défense individuelle mais si le second est victime d'une attaque extérieure. » (Oscar Schachter, *loc. cit.*, p. 1633-1634, 1639.)

Parlant au nom des Etats d'Amérique latine, le ministre des relations extérieures de la Colombie a présenté comme suit, à San Francisco, l'interprétation officielle de l'article 51 :

« Pour les pays de l'Amérique latine, comme l'a dit le sénateur Vandenberg, l'origine du terme « défense collective » n'est autre que la nécessité de maintenir les systèmes régionaux tels que le [système interaméricain]. La Charte, d'un point de vue général, est une consécration, et elle rend légitime le droit de défense collective exercé conformément aux pactes régionaux, du moment que ceux-ci ne s'opposent pas aux buts et principes de l'Organisation exprimés dans la Charte. Si un groupe de pays liés entre eux par un accord régional se déclarent solidaires pour leur défense mutuelle, comme dans le cas des Etats américains, ils déclencheront cette défense en commun au moment où l'un d'eux sera attaqué. Et le droit de défense n'appartient pas seulement au pays directement victime de l'agression ; il s'étend aux pays qui, par des accords régionaux, se sont rendus solidaires du pays directement attaqué. Ceci s'applique typiquement au système américain. L'acte de Chapultepec prévoit la défense collective de l'hémisphère, et précise que si un pays américain est attaqué, tous les autres se considèrent attaqués également. En conséquence, est légitime de la part de tous ces pays toute mesure prise pour repousser l'agression, et autorisée par l'article examiné hier par le sous-comité. L'approbation de l'article rendrait une telle mesure conforme à la Charte, et un accord régional pourrait être mis en application, à condition que le but n'en soit pas illégitime, comme le serait, par exemple, une agression en commun contre un autre Etat. On peut en déduire que l'approbation de l'article impliquerait que l'acte de Chapultepec n'est pas en contradiction avec la Charte. » (*Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale*, vol. 12, p. 691-692.)

195. The Rio Treaty thus concluded pursuant to the Act of Chapultepec and in accordance with the United Nations Charter contains the provisions quoted in paragraph 189 of this opinion. It will be observed that, under Article 3, on the request of the attacked State, "each one of the Contracting Parties may determine the immediate measures which it may individually take in fulfillment of the obligation" arising from treating an attack against an American State as an attack on all the American States. It may do so until the Organ of Consultation of the OAS or the United Nations Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security. By way of contrast, if an American State is affected by "an aggression which is not an armed attack . . . the Organ of Consultation shall meet immediately in order to agree on the measures which must be taken in case of aggression to assist the victim . . ." (Art. 6).

196. In implementation of the Rio Treaty, as well as its inherent right recognized by Article 51 of the United Nations Charter, El Salvador has resisted Nicaragua's armed attack by acting in self-defence, and, equally, the United States has determined "the immediate measures which it may individually take in fulfillment of the obligation" it has undertaken to treat an attack on any American State as an attack on all (including itself). By the terms and intent of the Rio Pact, the United States is entitled individually to determine such measures until the OAS and the United Nations Security Council have acted ; it does not require the prior authorization either of the OAS or of the Security Council. In so doing, the United States fulfils an obligation which it has undertaken to act in collective self-defence (contrary to the Court's untenable view). As the former Director of the Legal Department of the OAS has written :

"While under the United Nations Charter self-defense is only a right, under article 3 of the Treaty self-defense is both a right and an obligation. The reason for the difference is that the Treaty is based on a commitment to reciprocal assistance." (Francisco V. García Amador, "The Rio de Janeiro Treaty : Genesis, Development, and Decline of a Regional System of Collective Security", *Inter-American Law Review*, Vol. 17, 1985, pp. 11-12.)

197. While, as Dr. García Amador's analysis shows, the OAS system of collective security has a mixed record, and while the Rio Treaty itself is the subject of significant revisions which have not yet come into force, it should be observed that the OAS has interpreted and applied the Rio Treaty on related occasion in ways that are supportive of the current interpretation of its legal obligations which the United States advances. In response to Cuba's repeated efforts to overturn certain governments of Latin America during the 1960s, the Organ of Consultation of the Inter-American System met and adopted resolutions which recognized that such

195. Le traité de Rio, qui a donc été conclu pour faire suite à l'acte de Chapultepec et conformément à la Charte des Nations Unies contient les dispositions citées au paragraphe 189 de la présente opinion. On notera qu'aux termes de l'article 3 de ce traité, dans le cas où l'Etat attaqué le demandera, « chaque partie contractante pourra déterminer les mesures immédiates qu'elle adoptera individuellement, en accomplissement de l'obligation » de traiter une attaque contre un Etat américain comme une attaque contre tous les Etats américains. Elle sera libre de le faire jusqu'à ce que l'organe de consultation de l'OEA ou le Conseil de sécurité des Nations Unies prenne les mesures nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Par contre, si un Etat américain est victime d'une « agression qui ne soit pas une attaque armée ... l'organe de consultation se réunira, immédiatement, afin de décider des mesures qui, en cas d'agression, doivent être prises pour venir en aide à la victime... » (art. 6).

196. En application du traité de Rio et dans l'exercice de son droit naturel reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, El Salvador a résisté à l'agression armée du Nicaragua en recourant à la légitime défense, et les Etats-Unis ont déterminé de même « les mesures immédiates [à prendre] individuellement, en accomplissement de l'obligation » qu'ils avaient souscrite de traiter une attaque contre un Etat américain comme une attaque contre tous les Etats américains, eux-mêmes y compris. D'après la lettre et l'esprit du traité de Rio, les Etats-Unis ont le droit de déterminer eux-mêmes les mesures à prendre jusqu'à ce que l'OEA ou le Conseil de sécurité des Nations Unies prennent à leur tour des mesures ; ils n'ont besoin de l'autorisation préalable ni de l'OEA ni du Conseil de sécurité. Ce faisant les Etats-Unis exécutent l'obligation qu'ils ont souscrite d'agir dans l'exercice de la légitime défense collective (contrairement à l'opinion indéfendable de la Cour). Comme l'ancien directeur du département juridique de l'OEA l'a écrit :

« Alors que la légitime défense n'est qu'un droit selon la Charte des Nations Unies, selon l'article 3 du traité de Rio elle est à la fois un droit et une obligation. Cette différence s'explique par le fait que ce traité est fondé sur une promesse d'assistance mutuelle. » (Francisco V. García Amador, « The Rio de Janeiro Treaty : Genesis, Development, and Decline of a Regional System of Collective Security », *Inter-American Law Review*, vol. 17, 1985, p. 11-12.)

197. Si, comme le montre l'article de M. García Amador, le système de sécurité collective de l'OEA n'a pas toujours parfaitement fonctionné, et si le traité de Rio proprement dit fait l'objet de révisions importantes qui ne sont pas encore entrées en vigueur, il faut quand même noter que l'interprétation que l'OEA a donnée et l'application qu'elle a faite de ce traité lors de circonstances analogues tendent à corroborer l'interprétation des obligations juridiques que les Etats-Unis donnent actuellement. En riposte aux efforts maintes fois déployés par Cuba pour renverser certains gouvernements d'Amérique latine pendant les années soixante, l'organe de consul-

subversive activities could give rise to exercise of the right of individual and collective self-defence. Thus Resolution I of the Ninth Meeting of Consultation of 1964 reads in part as follows :

“The Ninth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs, Serving as Organ of Consultation in Application of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance,

*Having seen* the report of the Investigating Committee designated on December 3, 1963, by the Council of the Organization of American States, acting provisionally as Organ of Consultation, and

*Considering :*

That the said report establishes among its conclusions that ‘the Republic of Venezuela has been the target of a series of actions sponsored and directed by the Government of Cuba, openly intended to subvert Venezuelan institutions and to overthrow the democratic Government of Venezuela through terrorism, sabotage, assault, and guerrilla warfare’ ; and

That the aforementioned acts, like all acts of intervention and aggression, conflict with the principles and aims of the inter-American system,

*Resolves :*

1. To declare that the acts verified by the Investigating Committee constitute an aggression and an intervention on the part of the Government of Cuba in the internal affairs of Venezuela, which affects all of the member states.

2. To condemn emphatically the present Government of Cuba for its acts of aggression and of intervention against the territorial inviolability, the sovereignty, and the political independence of Venezuela.

.....

5. To warn the Government of Cuba that if it should persist in carrying out acts that possess characteristics of aggression and intervention against one or more of the member states of the Organization, the member states shall preserve their essential rights as sovereign states by the use of self-defense in either individual or collective form, which could go so far as resort to armed force, until such time as the Organ of Consultation takes measures to guarantee the peace and security of the hemisphere.” (Inter-American Institute of International Legal Studies, *The Inter-American System*, 1966, pp. 168-169.)

Paragraph 5 of the foregoing resolution is a clear holding that, under the law in force among the Members of the OAS, the very kind of actions of

tation du système interaméricain s'est réuni et a adopté des résolutions qui reconnaissent que de telles activités subversives pourraient aboutir à l'exercice du droit de légitime défense individuelle ou collective. C'est ainsi que la résolution I de la neuvième réunion de consultation de 1964 contient notamment les déclarations suivantes :

« La neuvième réunion de consultation des ministres des relations extérieures, faisant office d'organe de consultation en application des dispositions du traité interaméricain d'assistance mutuelle,

*ayant pris connaissance* du rapport de la commission d'enquête désignée le 3 décembre 1963 par le Conseil de l'Organisation des Etats américains, faisant provisoirement fonction d'organe de consultation, et

*Considérant :*

Que, dans les conclusions du rapport précité, il est établi que « la République du Venezuela a été la cible d'une série d'actions soutenues et dirigées par le Gouvernement de Cuba, qui visaient ouvertement à déstabiliser les institutions vénézuéliennes et à renverser le Gouvernement démocratique du Venezuela par des actes de terrorisme, de sabotage, de violence et de guérilla » ; et

Que les actes précités, comme tous actes d'intervention et d'agression, sont contraires aux principes et aux buts du système interaméricain,

*Décide :*

1. De déclarer que les actes constatés par la commission d'enquête constituent une agression et une intervention du Gouvernement de Cuba dans les affaires intérieures du Venezuela, et affectent tous les Etats membres.

2. De condamner catégoriquement le Gouvernement actuel de Cuba pour ses actes d'agression et d'intervention contre l'inviolabilité du territoire, la souveraineté, et l'indépendance politique du Venezuela.

.....

5. D'avertir le Gouvernement de Cuba que, s'il persiste à commettre des actes présentant les caractéristiques d'une agression et d'une intervention contre un ou plusieurs Etats membres de l'organisation, les Etats membres protégeront leurs droits essentiels d'Etats souverains en recourant à la légitime défense, soit individuellement, soit collectivement, voire en employant la force armée, jusqu'à ce que l'organe de consultation prenne des mesures pour garantir la paix et la sécurité dans l'hémisphère. » (Inter-American Institute of International Legal Studies, *The Inter-American System*, 1966, p. 168-169.)

Le paragraphe 5 de cette résolution étaye clairement l'opinion selon laquelle, d'après le droit en vigueur entre les Etats membres de l'OEA, les



Nicaragua at issue in this case justify the use of armed force in individual or collective self-defence.

4. *The position under the United Nations Charter and customary international law*

198. United States action is as clearly in essential conformity with Article 51 of the United Nations Charter as it is in essential conformity with the Rio Treaty – except that it has failed to report immediately to the Security Council the measures taken in exercise of its right of collective self-defence. (The Rio Treaty also recognizes the supervening authority of the Security Council.) The implications of that failure will be considered below. But before leaving the Inter-American System, it should also be noted that the Charter of the Organization of American States, as revised, provides that, “An act of aggression against one American State is an act of aggression against all the other American States” (Art. 3). And Article 27 provides :

“Every act of aggression by a State against the territorial integrity or the inviolability of the territory or against the sovereignty or political independence of an American State shall be considered an act of aggression against the other American States.”

199. Lauterpacht, in observing that the right “of self-defence against physical attack must be regarded as a natural right both of individuals and of States”, referred to Article 51 of the Charter and continued :

“It will be noted that, in a sense, Article 51 enlarges the right of self-defence as usually understood – and the corresponding right of recourse to force – by authorising both individual and collective self-defence. This means that a Member of the United Nations is permitted to have recourse to action in self-defence not only when it is itself the object of armed attack, but also when such attack is directed against any other State or States whose safety and independence are deemed vital to the safety and independence of the State thus resisting – or participating in forcible resistance to – the aggressor. Such extension of the notion of self-defence is a proper expression of the ultimate identity of interest of the international community in the preservation of peace. It is also a practical recognition of the fact that – in the absence of an effective machinery of the United Nations for the suppression of acts of aggression – unless such right of collective self-defence is recognised the door is open for piecemeal annihilation of victims of aggression by a State or States intent upon the domination of the world. In that sense collective self-defence is no more than rationally conceived individual self-defence.” (*Oppenheim’s International Law*, Vol. II, 7th ed. (1952), pp. 155-156.)

actions du Nicaragua qui sont en cause dans la présente espèce sont précisément de celles qui justifient l'emploi de la force armée au titre de la légitime défense individuelle ou collective.

4. *La situation au regard de la Charte des Nations Unies et du droit international coutumier*

198. Pour l'essentiel, l'action des Etats-Unis est tout aussi manifestement conforme à l'article 51 de la Charte des Nations Unies qu'au traité de Rio – à ceci près que les Etats-Unis n'ont pas porté immédiatement à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures prises dans l'exercice de leur droit de légitime défense collective. (Le traité de Rio reconnaît d'ailleurs aussi la compétence postérieure du Conseil de sécurité.) On verra plus loin ce qu'implique cette omission. Mais avant de quitter le système interaméricain, il convient de noter aussi que le texte révisé de la charte de l'Organisation des Etats américains prévoit, que « l'agression contre un Etat américain constitue une agression contre tous les autres Etats américains » (art. 3). Quant à l'article 27, il est ainsi conçu :

« Toute agression exercée par un Etat contre l'intégrité ou l'inviolabilité du territoire ou contre la souveraineté ou l'indépendance politique d'un Etat américain sera considérée comme une agression contre les autres Etats américains. »

199. Lauterpacht, après avoir fait observer que le droit de « légitime défense contre une agression physique doit être considéré comme un droit naturel, tant des individus que des Etats », cite l'article 51 de la Charte et poursuit en ces termes :

« On notera que, en un sens, l'article 51 élargit le droit de légitime défense comme on le comprend habituellement – et le droit correspondant de recourir à la force – en autorisant la légitime défense aussi bien individuelle que collective. Cela signifie qu'un Membre des Nations Unies peut prendre des mesures de légitime défense non seulement quand il est lui-même l'objet d'une agression armée, mais aussi quand une agression armée est dirigée contre un ou plusieurs Etats dont la sécurité et l'indépendance sont jugées essentielles pour la sécurité et l'indépendance de l'Etat qui résiste ainsi à l'agresseur ou participe à une résistance armée contre lui. Cet élargissement de la notion de légitime défense consacre bien l'idée qu'en définitive les intérêts des membres de la communauté internationale au maintien de la paix coïncident. Il revient aussi à reconnaître en pratique que, à défaut d'un mécanisme efficace des Nations Unies permettant de réprimer les actes d'agression – et si ce droit de légitime défense collective n'était pas reconnu –, la porte serait ouverte à l'annihilation progressive des victimes des actes d'agression d'un ou de plusieurs Etats qui prétendraient dominer le monde. Dans cette optique, la légitime défense collective n'est rien d'autre qu'une conception rationnelle de la légitime défense individuelle. » (*Oppenheim's International Law*, vol. II, 7<sup>e</sup> éd., 1952, p. 155-156.)

The United States has officially declared itself to be of the view that “the policies and actions of the Government of Nicaragua constitute an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States . . .” (Executive Order of the President of 1 May 1985 (Nicaraguan Supplemental Annex B, Attachment 1)). In his address of 16 March 1986, President Reagan spoke of :

“a mounting danger in Central America that threatens the security of the United States . . . I am speaking of Nicaragua . . . It is not Nicaragua alone that threatens us, but those using Nicaragua as a privileged sanctuary for their struggle against the United States. Their first target is Nicaragua’s neighbors.”

200. If the United States (and El Salvador) were to be adjudged not under the Charters of the United Nations and the OAS and the pertinent Inter-American Treaties, but under customary international law, it is equally clear that the United States and El Salvador are entitled to join together in exercising their inherent right of collective self-defence, and to do so without the prior authorization of international organizations, universal or regional. In the pre-United Nations Charter era – or, at any rate, in the pre-Pact of Paris and pre-League of Nations era – States were free to employ force and go to war for any reason or no reason. When the use of force could be initiated so unrestrainedly, it was not conceivable that the use of force in self-defence was constrained. Particularly where a State was the victim of armed attack, it and its allies were perfectly free to respond in self-defence. (It should be recalled that the narrow criteria of the *Caroline* case concerned anticipatory self-defence, not response to armed attack or to actions tantamount to an armed attack.) As for the state of international law in the years 1920-1939, the judgments of the International Military Tribunals of Nuremberg and Tokyo took the view that the general ban on the use of armed force was indefeasibly subject to an exception permitting lawful recourse to armed force for self-defence, provided that the conditions justifying action in self-defence obtained.

#### *N. Considerations of Necessity and Proportionality*

201. Considerations of the necessity and proportionality of United States measures against Nicaragua have been initially examined in paragraph 9 of this opinion. It has been concluded, for reasons set forth above in paragraphs 69-77, that the better view is that the question of the necessity of those measures currently is not justiciable. The Court has taken another view, and concluded that both the direct and indirect actions of the United States against Nicaragua cannot be justified as necessary measures of collective self-defence. If the question is to be adjudged, and

Les Etats-Unis ont officiellement déclaré qu'à leur avis « les politiques et les actions du Gouvernement du Nicaragua constituent une menace exceptionnelle et extraordinaire à la sécurité nationale et à la politique étrangère des Etats-Unis... » (*Executive Order* du Président en date du 1<sup>er</sup> mai 1985 (annexe supplémentaire B du Nicaragua, pièce 1)). Dans son discours du 16 mars 1986, le président Reagan a parlé

« d'un danger grandissant en Amérique centrale qui menace la sécurité des Etats-Unis... Je veux parler du Nicaragua... Ce n'est pas le Nicaragua tout seul qui nous menace, mais ceux qui utilisent le Nicaragua comme sanctuaire privilégié de leur lutte contre les Etats-Unis. Les voisins du Nicaragua constituent leurs premiers objectifs. »

200. Si l'on juge les Etats-Unis (et El Salvador) non d'après la Charte des Nations Unies et celle de l'OEA ou d'après les traités interaméricains pertinents, mais d'après le droit international coutumier, il est tout aussi évident que les Etats-Unis et El Salvador sont habilités à s'associer pour exercer leur droit naturel de légitime défense collective et cela sans autorisation préalable d'aucune organisation internationale, universelle ou régionale. Avant la Charte des Nations Unies – ou du moins avant le pacte de Paris et la Société des Nations – les Etats étaient libres de recourir à la force et d'entrer en guerre pour n'importe quelle raison ou sans raison. A une époque où il était possible de recourir si librement à la force, une limitation de l'emploi de la force au titre de la légitime défense était inconcevable. En particulier, lorsqu'un Etat était victime d'une agression armée, cet Etat et ses alliés étaient parfaitement libres de riposter dans l'exercice de la légitime défense. (Il convient de rappeler que les critères restrictifs retenus dans l'affaire du *Caroline* valaient pour la légitime défense préventive, et non pour une riposte à une agression armée ou à l'équivalent d'une telle agression.) Quant à l'état du droit international pendant la période 1920-1939, on relèvera que les tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et de Tokyo ont estimé que l'interdiction générale du recours à la force armée comportait nécessairement une exception en faveur du recours à la force armée à des fins de légitime défense, pour autant que les conditions justifiant la légitime défense étaient réunies.

#### *N. Considérations sur la nécessité et la proportionnalité*

201. Au paragraphe 9 de la présente opinion, j'ai commencé à formuler des considérations sur la nécessité et la proportionnalité des mesures prises par les Etats-Unis contre le Nicaragua. Pour les raisons exposées ci-dessus aux paragraphes 69 à 77, j'ai conclu qu'il était préférable de considérer comme actuellement non justiciable la question de savoir si ces mesures étaient nécessaires. La Cour a été d'un autre avis, et elle a conclu que les actions directes et indirectes entreprises par les Etats-Unis contre le Nicaragua ne pouvaient pas se justifier en tant que mesures nécessaires de

the Court has adjudged it, the question of necessity essentially turns on whether there were available to the United States peaceful means of realizing the ends which it has sought to achieve by forceful measures. As Judge Ago put it in a report to the International Law Commission :

“The reason for stressing that action taken in self-defence must be *necessary* is that the State attacked . . . must not, in the particular circumstances, have had any means of halting the attack other than recourse to armed force. In other words, had it been able to achieve the same result by measures not involving the use of armed force, it would have no justification for adopting conduct which contravened the general prohibition against the use of armed force. The point is self-evident and is generally recognized ; hence it requires no further discussion . . .” (“Addendum to the eighth report on State responsibility”, *Yearbook of the International Law Commission*, 1980, Vol. II, Part One, p. 69.)

202. The Salvadoran rebels in early 1979 were relatively weak ; as Annex 50, page 2, to the Counter-Memorial of the United States indicates, before 1980 the diverse guerrilla groups in El Salvador were ill-co-ordinated and ill-equipped ; they were armed with pistols, hunting rifles and shotguns. (Nicaragua offered no evidence to rebut these contentions.) By January 1981, with the benefit of a larger measure of unity achieved with the particular assistance of Cuba, and with the aid of a massive infusion of arms, mainly channelled through Nicaragua, as well as training in Cuba and Nicaragua and co-ordination and command exercised from Nicaragua, the insurgents were able to mount their “final offensive”. They have been able to maintain a significant, well-supplied level of hostilities since. It is obvious that the Government of El Salvador, faced with a large-scale insurgency continuously so fuelled by foreign intervention, particularly of Nicaragua and Cuba, had no means of dealing with the internal and external attack upon it other than recourse to armed force. If the Government of El Salvador had declined to fight the insurgents, and if it had confined itself to a readiness to negotiate with them, that Government would have been overthrown years ago. The Government of El Salvador also found that it was unable to resist foreign-supported insurgents effectively without foreign assistance ; it requested the assistance of the United States. The United States responded in January 1981 by resuming the provision of arms and training to the forces of the Government of El Salvador and by provision of increased economic and financial aid. Subsequently, about a year later, the United States further responded by exerting armed pressure upon the source of much of El Salvador’s travail, Nicaragua. Were the measures applied by the United States against Nicaragua necessary ? El Salvador itself was not strong enough to apply them, but it welcomed those measures as measures which would diminish the

légitime défense collective. S'il faut se prononcer sur la question de la nécessité – et la Cour s'est prononcée sur cette question – il s'agit essentiellement de savoir si les États-Unis disposaient de moyens pacifiques pour atteindre les buts qu'ils ont cherché à atteindre par la force. Dans un rapport à la Commission du droit international, M. Ago s'est exprimé dans les termes suivants :

« En soulignant l'exigence du caractère *nécessaire* de l'action menée en état de légitime défense, on veut insister sur le point que l'État agressé... ne doit en l'occurrence pas avoir eu de moyen autre d'arrêter l'agression que le recours à l'emploi de la force armée. Autrement dit, s'il avait pu atteindre ledit résultat par des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée, la justification du comportement adopté en contradiction avec l'interdiction générale du recours à la force armée ne pourrait pas jouer. Il y a là une précision qui va de soi et qui est généralement reconnue ; elle ne demande donc pas une discussion supplémentaire... » (« Additif au huitième rapport sur la responsabilité des États », *Annuaire de la Commission du droit international*, 1980, vol. II, première partie, p. 67.)

202. Au début de 1979, les rebelles salvadoriens étaient relativement faibles ; comme indiqué à la page 2 de l'annexe 50 au contre-mémoire des États-Unis, avant 1980, les divers groupes de guérilleros au Salvador étaient mal coordonnés, mal équipés ; ils étaient armés de pistolets, de carabines et de fusils de chasse. (Le Nicaragua n'a produit aucune preuve à l'encontre de ces assertions.) En janvier 1981, les insurgés ont pu organiser leur « offensive finale » grâce à l'aide qu'ils avaient reçue directement de Cuba et qui leur avait permis de renforcer leur cohésion, grâce à des livraisons massives d'armes qui transitaient principalement par le Nicaragua, grâce à l'entraînement qu'ils recevaient à Cuba et au Nicaragua et grâce aux mesures de coordination et de commandement qui étaient prises du Nicaragua. Depuis lors, ils ont été en mesure de maintenir leurs actes d'hostilité à un certain niveau, bien fournis qu'ils étaient. Il est évident que le Gouvernement d'El Salvador, confronté à une insurrection continuellement alimentée par une intervention étrangère provenant en particulier du Nicaragua et de Cuba, n'avait pas d'autre moyen d'action contre l'agression interne et externe que le recours à la force armée. Si le Gouvernement d'El Salvador avait renoncé à combattre les insurgés, et s'il s'était limité à se montrer prêt à négocier avec eux, le régime au pouvoir aurait été renversé depuis des années. Le Gouvernement d'El Salvador s'est également rendu compte qu'il ne pouvait résister efficacement à des insurgés appuyés de l'étranger sans obtenir lui-même une assistance étrangère ; il a alors demandé l'aide des États-Unis. Ceux-ci ont répondu à sa demande en janvier 1981, en reprenant leur fourniture d'armes aux forces du Gouvernement d'El Salvador et en les entraînant de nouveau ainsi qu'en augmentant son aide économique et financière. Par la suite, environ une année plus tard, les États-Unis ont en outre exercé des pressions armées sur le Nicaragua, qui était à l'origine de bon nombre des problèmes d'El Salva-

effectiveness of Nicaraguan intervention against it (see the appendix to this opinion, paras. 121, 128-129).

203. In my view, the decision of the United States in late 1981 that the exertion of armed pressures upon Nicaragua was necessary was not unreasonable. For more than a year, the United States had endeavoured to assist El Salvador in suppressing insurgency and Nicaraguan intervention in support of that insurgency by assistance to El Salvador confined to El Salvador, and by diplomatic representations to the Government of Nicaragua. Both courses of action had proved insufficient. The insurgency in El Salvador was contained but not suppressed; the human and material damage inflicted by it continued to be unacceptably severe. Nicaragua had not sufficiently responded, positively and definitively, to United States requests, warnings or inducements (such as the prospect of resumed economic assistance). On the basis of many months of unhappy experience, the United States could reasonably have reached the conclusion late in 1981 that there was no prospect of winding down the insurgency in El Salvador without cutting off foreign intervention in support of it, and no prospect of Nicaragua's terminating its intervention unless it were forced to do so. In circumstances where an aggressor State cannot be persuaded to cease its aggressive intervention, it is not unreasonable to seek to force the aggressor State to cease its aggressive intervention.

204. However, it could be argued that the United States, after the failure of the Enders mission and its other diplomatic representations, should, before embarking on measures of force, have had recourse to multilateral means of peaceful settlement, notably those of the Organization of American States and the United Nations. That is a substantial argument. Presumably the judgment of the United States was that such recourse would have been ineffective. However plausible such a judgment might have been, it may nevertheless be maintained that it should have exhausted those multilateral remedies. But its failure to do so is mitigated by several factors.

205. In the first place, the United States has maintained diplomatic relations with the Nicaraguan Government and a readiness to negotiate with it (see, for example, the proposals for peaceful settlement it made to Nicaragua in 1982, even after its support for the *contras* was underway; appendix to this opinion, para. 171). There have been recurrent rounds of bilateral negotiations between the United States and Nicaragua since the United States undertook measures of force. In the second place, the United States took part in a substantial multilateral effort at peaceful settlement which Nicaragua rebuffed (appendix, para. 172). Third, the United States gave active support from its launching in 1983 to the Contadora process – or maintained that it did so (opinions differ on the genuineness of United States – and Nicaraguan – support of Contadora). The Contadora pro-

dor. Les mesures prises par les Etats-Unis contre le Nicaragua étaient-elles nécessaires ? El Salvador n'était pas assez fort pour les appliquer lui-même et il les a bien accueillies car elles allaient rendre moins efficace l'intervention dont il était victime de la part du Nicaragua (voir les paragraphes 121, 128 et 129 de l'appendice à la présente opinion).

203. A mon avis, il n'était pas déraisonnable de décider, comme les Etats-Unis l'ont fait vers la fin de 1981, qu'il était nécessaire d'exercer des pressions armées sur le Nicaragua. Pendant plus d'une année, les Etats-Unis s'étaient efforcés d'aider El Salvador à réprimer l'insurrection et à contrer l'intervention nicaraguayenne destinée à appuyer cette insurrection, en apportant à El Salvador une aide limitée à ce seul pays et en faisant des représentations par la voie diplomatique au Gouvernement du Nicaragua. Les deux méthodes s'étaient révélées insuffisantes. L'insurrection au Salvador était contenue mais non réprimée ; les souffrances humaines et les dommages matériels qu'elle causait dans le pays continuaient d'être d'une gravité inacceptable. Le Nicaragua n'avait pas répondu assez positivement et résolument aux prières, avertissements et offres des Etats-Unis (comme la perspective d'une reprise de l'aide économique). Après de nombreux mois d'expériences malheureuses, les Etats-Unis pouvaient raisonnablement conclure, vers la fin de 1981, qu'il n'y avait aucune chance que l'insurrection au Salvador se calme s'ils ne coupaient pas la route à l'intervention étrangère qui la soutenait et qu'il n'y avait aucune chance que le Nicaragua cesse son intervention à moins d'y être contraint. Lorsqu'un Etat agresseur ne peut être persuadé de mettre fin à son agression, il n'est pas déraisonnable de chercher à l'y contraindre.

204. Cependant, on pourrait soutenir que les Etats-Unis, après l'échec de la mission Enders et de leurs autres représentations par la voie diplomatique, auraient dû, avant de prendre des mesures de force, recourir aux moyens multilatéraux de règlement pacifique, notamment à ceux qu'offrent l'Organisation des Etats américains et l'Organisation des Nations Unies. C'est là un argument de poids. Vraisemblablement, les Etats-Unis ont jugé que de tels moyens auraient été inefficaces. Si plausible que puisse être ce point de vue, on pourrait néanmoins soutenir que les Etats-Unis auraient dû épuiser ces recours multilatéraux, encore qu'il y ait un certain nombre de circonstances atténuantes.

205. Premièrement, les Etats-Unis ont maintenu leurs relations diplomatiques avec le Gouvernement du Nicaragua et se sont montrés disposés à négocier avec lui (voir, par exemple, les propositions de règlement pacifique que les Etats-Unis ont faites au Nicaragua en 1982, même après avoir commencé à apporter leur appui aux *contras*, appendice à la présente opinion, par. 171). Plusieurs séries de négociations bilatérales ont été organisées entre les Etats-Unis et le Nicaragua depuis que les Etats-Unis ont pris des mesures de force. Deuxièmement, les Etats-Unis ont participé à une importante initiative multilatérale visant à parvenir à un règlement pacifique, mais le Nicaragua y a opposé un refus (appendice, par. 172). Troisièmement, les Etats-Unis ont activement soutenu le processus de Contadora, dès ses débuts en 1983 – ou ont affirmé l'avoir fait (les avis



cess, which has been emphatically endorsed by the OAS and the United Nations, has been treated by both Organizations as the preferred, priority route of settlement, to which they should both defer. In the fourth place, the United Nations Security Council has been recurrently seized by Nicaragua of what it claims to be a bilateral dispute with the United States, and the United States has taken an active part in the Security Council's handling of the matter. To be sure, it has more than once exercised its power of veto to block resolutions desired by Nicaragua (and, at other times, it has voted for relevant resolutions). But the failure of the Security Council to adopt a resolution is not to be equated with the failure of the Security Council to take up a dispute or situation or to consider a charge of a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression.

206. There remains room for challenging the necessity of the measures involving the use of force undertaken by the United States. But given the difficulties that beset adjudging that question at this juncture, which have been described above, and in view of the foregoing considerations, I do not find that it can be concluded that those measures have, as a matter of law, been unnecessary.

207. The Court's holding that United States measures against Nicaragua cannot be justified as necessary is particularly based on the following consideration. The Court observes that these United States measures were only taken, and began to produce their effects, several months after the major offensive (of January 1981) against the Government of El Salvador by the insurgents had been completely repulsed. The Court concludes that it was possible to "eliminate" the main danger to the Government of El Salvador without the United States embarking on activities in and against Nicaragua. Thus the Court concludes that "it cannot be held that these activities were undertaken in the light of necessity".

208. In my view, this conclusion of the Court is as simplistic as it is terse. It fails to take sufficient account of the facts. It is true that the results of the conspiracy among Cuba, Nicaragua and other States to arm and support the Salvadoran insurgency in order to overthrow the Government of El Salvador reached its initial material peak in preparation for the "final offensive" of January 1981, and that that offensive failed. It is true that, thereafter, in early 1981, after the Nicaraguan Government had been caught, so to speak, red-handed in its massive shipment of arms and other support of the Salvadoran insurgency, it suspended shipment of arms – for a time. But it is also true that, by the time in August 1981, that Mr. Enders demanded of Commander Ortega that Nicaragua definitively cut off its material support of the Salvadoran insurgency, the flow of arms, ammunition, explosives, etc., through Nicaragua to the El Salvadoran insurgency had resumed, and that Nicaraguan provision to that insurgency of command-and-control facilities, training facilities and other support con-

sont partagés sur le point de savoir si les Etats-Unis – et le Nicaragua – ont véritablement apporté leur appui au processus de Contadora). En l'approuvant catégoriquement, l'Organisation des Etats américains et l'Organisation des Nations Unies l'ont reconnu comme le mode de règlement préférable et prioritaire auquel elles devaient donner le pas. Quatrièmement, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a été saisi à plusieurs reprises par le Nicaragua de ce que ce dernier qualifiait de différend bilatéral avec les Etats-Unis et ceux-ci ont joué un rôle actif lors de l'examen de la question au Conseil de sécurité. Certes, ils ont plus d'une fois exercé leur droit de veto pour empêcher l'adoption de résolutions souhaitées par le Nicaragua (tandis que d'autres fois ils ont voté pour des résolutions pertinentes). Mais le fait que le Conseil de sécurité ne soit pas parvenu à adopter une résolution ne signifie pas pour autant qu'il n'a pas réussi à s'occuper d'un différend ou d'une situation ou à examiner une accusation de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression.

206. Il reste que l'on peut contester la nécessité des mesures impliquant l'emploi de la force que les Etats-Unis ont prises. Mais vu la difficulté de trancher cette question à ce stade, comme je l'ai indiqué ci-dessus, et vu les considérations qui précèdent, je ne pense pas qu'on puisse conclure, en droit, que ces mesures n'étaient pas nécessaires.

207. C'est en se fondant notamment sur les constatations suivantes que la Cour a conclu que la nécessité ne justifiait pas les mesures prises par les Etats-Unis contre le Nicaragua. Elle relève que ces mesures n'ont été adoptées et n'ont commencé à produire leurs effets que plusieurs mois après que la grande offensive lancée par les insurgés contre le Gouvernement d'El Salvador eut été totalement repoussée (janvier 1981). Elle conclut que le péril majeur pour le Gouvernement salvadorien a ainsi pu être « écarté » sans que les Etats-Unis aient déclenché leurs activités au Nicaragua et contre lui et elle en déduit qu'« il n'est donc pas possible de considérer celles-ci comme ayant été entreprises sous l'empire de la nécessité ».

208. A mon avis, cette déduction de la Cour est aussi simpliste que péremptoire. Elle ne tient pas suffisamment compte des faits. Il est exact que le complot ourdi entre Cuba, le Nicaragua et d'autres Etats pour armer et appuyer l'insurrection au Salvador afin de renverser le gouvernement de ce pays s'est d'abord traduit dans les faits par la préparation de l'« offensive finale » de janvier 1981, et que cette offensive a échoué. Il est exact qu'ensuite, au début de 1981, après avoir été pour ainsi dire pris en flagrant délit d'envoi massif d'armes et d'autres moyens d'assistance aux rebelles salvadoriens, le Gouvernement du Nicaragua a suspendu les envois d'armes – pendant quelque temps. Mais il est aussi exact que, lorsqu'en août 1981 M. Enders a insisté auprès du commandant Ortega pour que le Nicaragua cesse définitivement d'apporter son appui matériel aux insurgés salvadoriens, le flux d'armes, de munitions, d'explosifs, etc., qui leur était destiné et qui transitait par le Nicaragua avait repris, et que la fourniture par le Nicaragua aux insurgés de postes de commandement et de contrôle,

tinued unabated. It is also the fact that, in 1982, shipment of arms through Nicaragua to the insurgents rose again very sharply, and has irregularly continued at varying, apparently lower, levels since. For its part, the Government of El Salvador continued to be hard pressed by well-armed and supplied insurgent assaults, in 1981, and 1982 and in subsequent years, and is to this day. Thus the apparent inference of the Court – that there was no continuing need by El Salvador for United States assistance which took the form of its activities in and against Nicaragua – is open to the most profound question. The Court may opine that the main danger to El Salvador had been “eliminated” before the United States intervened, but the Government of El Salvador, and the thousands of Salvadorans who have suffered and died since January 1981 as a direct and indirect result of civil strife fuelled by foreign intervention, may be presumed to have another view. The Court’s assumption appears to be that El Salvador may be indefinitely bled by an insurgency provisioned by Nicaragua, and that neither El Salvador nor an ally acting in its support may exert responsive measures directly upon the primary immediate and continuing conduit for that insurgency’s arms, ammunition, explosives and medicines, Nicaragua. The Court appears to be open to the argument that, when the insurgents can, with the use of such Nicaraguan-supplied material, mount a massive “final offensive”, there might be ground for treating such a United States response against Nicaragua as necessary, but not otherwise. But whether any such excursion into military analysis really reflects the Court’s belief is not clear – or more compelling than its reasoning in support of its conclusion that United States activities cannot be sustained in the light of necessity.

209. Indeed, the imputation of the Court’s opinion is that, while arguably the United States might have been justified in responding promptly and overtly to Nicaragua’s support of the January 1981 “final offensive” of the Salvadoran insurgents by the use of force against Nicaragua, it cannot possibly be justified in the covert application of force a year later. In my view, that is an especially curious conclusion for the Court to reach. In the period between January 1981 and the authorization by President Reagan of the application of armed pressures against Nicaragua towards the end of that year, the United States mounted a serious effort to settle its dispute with Nicaragua through peaceful means. It tried, notably through the Enders mission, to persuade Nicaragua to cease its activities in support of the overthrow of El Salvador’s Government. Only when that effort failed, did the United States have recourse to forceful measures. Is the United States really to be faulted for taking the time to pursue prior recourse to measures of peaceful settlement ?

d'installations d'entraînement et d'autres moyens d'assistance s'était poursuivie avec la même intensité. Il est aussi de fait qu'en 1982 les envois aux insurgés d'armes transitant par le Nicaragua se sont de nouveau accrus brusquement pour continuer irrégulièrement et dans de moindres proportions apparemment. Pour sa part, le Gouvernement d'El Salvador a continué d'être harcelé par les attaques d'insurgés bien armés et bien équipés, en 1981, en 1982 et dans les années qui ont suivi ; il l'est encore à ce jour. Par conséquent, on peut vraiment mettre en doute la conclusion péremptoire de la Cour selon laquelle El Salvador n'avait plus besoin d'une assistance des Etats-Unis telle qu'elle lui a été fournie par ceux-ci sous forme d'activités au Nicaragua et contre le Nicaragua. La Cour peut bien être d'avis que le péril majeur pour El Salvador avait été « écarté » avant que les Etats-Unis n'interviennent, mais on peut supposer que tel n'a pas été l'avis du Gouvernement d'El Salvador et des milliers de Salvadoriens qui ont souffert ou qui sont morts depuis janvier 1981, victimes directes ou indirectes des luttes civiles alimentées par l'intervention étrangère. La Cour semble partir de l'idée qu'El Salvador peut être indéfiniment saigné par des insurgés approvisionnés par le Nicaragua mais que ni El Salvador ni aucun allié venant à son secours ne peut prendre en riposte des mesures dirigées directement contre la voie d'acheminement principale, immédiate et continue d'approvisionnement des insurgés en armes, munitions, explosifs et médicaments, à savoir le Nicaragua. La Cour semble sensible à l'argument selon lequel ce n'est que lorsque les insurgés sont en mesure, grâce au matériel fourni par le Nicaragua, de préparer une « offensive finale » massive qu'on est fondé à considérer comme nécessaires les mesures prises en riposte par les Etats-Unis contre le Nicaragua. Mais il n'est pas sûr que ces considérations d'ordre militaire traduisent bien la pensée de la Cour ou qu'elles soient plus convaincantes que le raisonnement qui la fait aboutir à la conclusion que les activités des Etats-Unis ne peuvent se justifier par la nécessité.

209. En fait, ce que la Cour estime c'est qu'on peut soutenir que les Etats-Unis étaient peut-être fondés à riposter immédiatement et ouvertement à l'appui que le Nicaragua avait apporté à l'« offensive finale » des insurgés salvadoriens en janvier 1981, en recourant à l'emploi de la force contre le Nicaragua, mais que rien ne peut justifier le recours déguisé à la force armée plus tard. A mon avis, la Cour est parvenue là à une conclusion particulièrement surprenante. Pendant la période qui s'est écoulée entre janvier 1981 et le moment où le président Reagan a donné l'autorisation d'exercer des pressions armées contre le Nicaragua, vers la fin de la même année, les Etats-Unis ont déployé de grands efforts pour régler leur différend avec le Nicaragua par des moyens pacifiques. Ils ont essayé notamment, par la mission Enders, de convaincre le Nicaragua de cesser les activités par lesquelles il aidait à renverser le Gouvernement d'El Salvador. Ce n'est que lorsque ces efforts ont échoué que les Etats-Unis ont eu recours à des mesures de force. Peut-on vraiment reprocher aux Etats-Unis d'avoir pris le temps d'essayer d'abord de recourir à des moyens de règlement pacifique ?

210. Moreover, where is it prescribed that, in response to covert measures of aggression, defensive measures must be overt? The implausibility of such a position – which seems to be that of the Court – is the greater when one recalls that covert measures may in some circumstances be more modest, and more readily terminated, than overt applications of the use of force. Would the loss of life in Nicaragua really have been less, and the strength of the United States legal case greater, if, rather than resorting to support of the *contras* and the covert mining of Nicaraguan ports and attacks on oil stocks, the United States Air Force, in January 1981, had carried out air attacks on Nicaraguan military (and Salvadoran insurgent) bases in Nicaragua, on Nicaraguan airports and sea ports and had endeavoured to interdict the flow of certain ground and sea and air transport from Nicaragua?

211. It is even clearer that the measures of the United States have not been disproportionate. It was concluded at the outset of this opinion that, on their face, the measures taken by the United States, in their object and character, appear to be proportional to those of Nicaragua's intervention in El Salvador. For its part, the Court holds that United States mining of Nicaraguan ports and attacks on ports, oil installations, etc., do not satisfy the criterion of proportionality. "Whatever uncertainty may exist as to the exact scale of the aid received by the Salvadorian armed opposition from Nicaragua, it is clear that these latter United States activities in question could not have been proportionate to that aid." That may be clear to the Court, but, for the reasons set out in paragraph 9 of this opinion, it is not clear to me. On the contrary, these United States measures appear to be patently proportionate to the very similar measures of depredation in El Salvador of the Salvadoran insurgents to which these United States measures were a response.

212. Moreover, for the test of proportionality to be met, there by no means must be perfect proportionality. As Judge Ago has rightly written:

"The requirement of the *proportionality* of the action taken in self-defence, . . . concerns the relationship between that action and its purpose, namely . . . that of halting and repelling the attack . . . It would be mistaken, however, to think that there must be proportionality between the conduct constituting the armed attack and the opposing conduct. The action needed to halt and repulse the attack may well have to assume dimensions disproportionate to those of the attack suffered. What matters in this respect is the result to be achieved by the 'defensive' action, and not the forms, substance and strength of the action itself. A limited use of armed force may sometimes be sufficient for the victim State to resist a likewise limited use of

210. De plus, où est-il prescrit que les mesures défensives prises pour riposter à des mesures d'agression clandestines doivent avoir un caractère déclaré ? Une telle position – qui semble être celle de la Cour – est particulièrement indéfendable si l'on songe que les mesures clandestines peuvent, dans certains cas, être plus modestes et plus faciles à lever que les mesures obligeant à recourir ouvertement à la force. Les pertes en vies humaines auraient-elles vraiment été moins lourdes au Nicaragua, et la cause des Etats-Unis aurait-elle été meilleure si, au lieu d'en venir à appuyer les *contras*, à miner secrètement les ports nicaraguayens et à attaquer des réservoirs de pétrole, les Etats-Unis avaient fait effectuer par l'aviation américaine, en janvier 1981, des raids contre les bases militaires nicaraguayennes (et celles des insurgés salvadoriens) situées au Nicaragua ainsi que contre les aéroports et les ports maritimes du Nicaragua, et s'ils s'étaient efforcés d'interdire certains transports terrestres, maritimes et aériens à partir du Nicaragua ?

211. Il est plus évident encore que les mesures prises par les Etats-Unis n'étaient pas disproportionnées. J'ai constaté, au début de la présente opinion, que ces mesures semblaient de prime abord proportionnées par leur objet et leur nature à l'intervention du Nicaragua au Salvador. Pour sa part, la Cour juge que le minage par les Etats-Unis des ports nicaraguayens et les attaques qu'ils ont lancées contre les ports, les installations pétrolières, etc., ne satisfont pas au critère de la proportionnalité. Selon ses propres termes : « quelles que soient les incertitudes existantes au sujet de l'importance exacte de l'assistance que l'opposition armée au Salvador a pu recevoir du Nicaragua, il est clair que ces dernières activités des Etats-Unis sont sans proportion avec cette assistance ». Ce qui peut être clair pour la Cour ne l'est pas pour moi, pour les raisons que j'ai exposées au paragraphe 9 de la présente opinion. Les mesures prises par les Etats-Unis apparaissent au contraire manifestement proportionnées aux déprédations très semblables que les insurgés salvadoriens ont causées au Salvador et auxquelles les mesures prises par les Etats-Unis constituaient une riposte.

212. De plus, pour que le critère de la proportionnalité soit respecté, la proportionnalité ne doit nullement être parfaite. Comme M. Ago l'a fait observer avec raison :

« L'exigence dite de la *proportionnalité* de l'action commise en état de légitime défense a trait ... au rapport entre cette action et le but qu'elle se propose d'atteindre, à savoir ... d'arrêter et de repousser l'agression... Il serait par contre erroné de croire que la proportionnalité doit exister entre le comportement constituant l'agression armée et celui qu'on lui oppose. Il se peut très bien que l'action requise pour stopper et rejeter l'agression doive prendre des proportions qui ne correspondent pas à celles de l'agression subie. Ce qui compte à ce sujet est le résultat à atteindre par l'action « défensive », non pas les formes, la substance et l'intensité de l'action elle-même. Un emploi limité de la force armée peut parfois être suffisant à l'Etat agressé pour

armed force by the attacking State, but this is not always certain. Above all, one must guard against any tendency in this connection to consider, even unwittingly, that self-defence is actually a form of sanction, such as reprisals. There must of course be some proportion between the wrongful infringement by one State of the right of another State and the infringement by the latter of a right of the former through reprisals. In the case of conduct adopted for punitive purposes, of specifically retributive action taken against the perpetrator of a particular wrong, it is self-evident that the punitive action and the wrong should be commensurate with each other. But in the case of action taken for the specific purpose of halting and repelling an armed attack, this does not mean that the action should be more or less commensurate with the attack. Its lawfulness cannot be measured except by its capacity for achieving the desired result. In fact, the requirements of the 'necessity' and 'proportionality' of the action taken in self-defence can simply be described as two sides of the same coin. Self-defence will be valid as a circumstance precluding the wrongfulness of the conduct of the State only if that State was unable to achieve the desired result by different conduct involving either no use of armed force at all or merely its use on a lesser scale.

Within these limits and in this sense, the requirement of proportionality is definitely confirmed by State practice. The occasional objections and doubts expressed about it have been due solely to the mistaken idea of a need for some kind of identity of content and strength between the attack and the action taken in self-defence. It must be emphasized once again that, without the necessary flexibility, the requirement would be unacceptable. As indicated at the beginning of this paragraph, a State which is the victim of an attack cannot really be expected to adopt measures that in no way exceed the limits of what might just suffice to prevent the attack from succeeding and bring it to an end." (*Loc. cit.*, p. 69.)

213. Judge Ago adds :

"There remains the third requirement, namely that armed resistance to armed attack should take place *immediately*, i.e., while the attack is still going on, and not after it has ended. A State can no longer claim to be acting in self-defence if, for example, it drops bombs on a country which has made an armed raid into its territory after the raid has ended and the troops have withdrawn beyond the frontier. If, however, the attack in question consisted of a number of successive acts, the requirement of the immediacy of the self-defensive action would have to be looked at in the light of those acts as a whole. At all events, practice and doctrine seem to endorse this requirement

fully, which is not surprising in view of its plainly logical link with the whole concept of self-defence.” (*Loc. cit.*, p. 70.)

214. As observed above, the requirement of immediate response to armed attack which Judge Ago sets out is equally met in the instant case by the United States. There is no question of measures of force being exerted in 1982 or later in response to aggressive acts which occurred only in the period from the summer of 1979 to the winter of 1981. Rather, as is shown in the appendix to this opinion, successive acts of aggressive intervention by Nicaragua in El Salvador have continued at least into 1985, if not to the present day. They were continuing when the United States mounted its responsive armed pressures. Moreover, in so far as the question of the timing of the initial application of armed pressures against Nicaragua is concerned – and this is a question which the Court raises – not only was it reasonable for the United States to pursue possibilities of peaceful settlement before applying such pressures. The modalities of pressure which it chose by their nature took time to organize. The *contras* could not be armed and trained overnight. Again it may be asked, would it have been legal for the United States Air Force to have bombed Nicaraguan bridges in January 1981 whereas it was illegal for the *contras* to have blown those bridges with United States support in March 1982 ?

*O. Measures of Collective Self-Defence May Lawfully Extend to Nicaraguan Territory*

215. If it be granted that the United States is entitled to take measures in collective self-defence in support of El Salvador, must those measures be confined to the territory of El Salvador or may they lawfully be applied – as in fact they have been applied – to the territory of Nicaragua itself ?

216. The question of whether a State suffering armed attack, or actions tantamount to armed attack, must confine its defence to its own territory is a question which has more pre-occupied scholars than statesmen. Learned opinion is divided, but State practice, I believe, is not so indeterminate.

217. Thus one may contrast the views of Professor Oscar Schachter with those of Professor John Norton Moore. Professor Schachter, in addressing the permissible limits of counter-intervention, observes that a principle has “been proposed” for placing limits on counter-intervention, namely, “that the counter-intervention should be limited to the territory of the state where the civil war takes place”. He continues :

“This territorial limitation on counter-intervention has been observed in nearly all recent civil wars. However, it apparently has been



résister à un emploi également limité de ladite force par l'Etat agresseur ; mais cela n'est pas toujours sûr. Il faut surtout se garder, à cet effet, de toute tendance, même inconsciente, à considérer la légitime défense comme une forme de sanction proprement dite, telles des représailles. Une proportion doit sûrement exister entre l'atteinte illicitement portée par un Etat à un droit d'un autre Etat et l'atteinte causée par ce dernier à un droit du premier à titre de représailles. Dans le cas d'un comportement adopté à des fins de répression, d'une action spécifiquement exécutée pour des finalités afflictives contre l'auteur d'une infraction déterminée, l'équilibre de proportions entre l'action punitive et l'infraction est d'une évidence logique. Mais dans le cas d'une action dont le but spécifique est d'arrêter et de repousser une agression armée, il n'est nullement dit que cette action doit avoir des proportions plus ou moins égales à l'action agressive. Sa licéité ne doit donc se mesurer qu'à son aptitude à atteindre le résultat recherché. On peut d'ailleurs dire que les exigences de la « nécessité » et de la « proportionnalité » de l'action menée en légitime défense ne sont que les deux faces d'une même médaille. L'état de légitime défense ne vaudra comme raison d'exclusion de l'illicéité du comportement de l'Etat que si ce dernier ne pouvait pas atteindre le résultat visé par un comportement différent, n'impliquant aucun emploi de la force armée ou pouvant se réduire à un emploi plus restreint de cette force.

A l'intérieur de ces limites et dans ce sens, l'exigence mentionnée est certainement confirmée par la pratique des Etats. Les oppositions et les perplexités parfois manifestées à son égard ne tenaient qu'à l'idée erronée que ce que l'on requerrait était une sorte d'identité de contenu et d'intensité entre l'action agressive et l'action commise à titre de légitime défense. Il faut d'ailleurs souligner une fois de plus que cette exigence n'aurait droit de cité qu'à la condition de la concevoir avec la souplesse nécessaire. Comme on l'a dit au début de ce paragraphe, on ne peut finalement pas demander à l'Etat victime d'une agression d'adopter des mesures ne dépassant sous aucun aspect les limites de ce qui pourrait à la rigueur suffire à empêcher l'agression de réussir et à y mettre fin. » (*Loc. cit.*, p. 67-68.)

213. Et M. Ago poursuit :

« Reste la troisième exigence, à savoir que la résistance par les armes contre une agression armée intervienne *immédiatement*, c'est-à-dire lorsque l'action agressive est encore en cours, et non après qu'elle soit terminée. Ce n'est plus à titre et en état de légitime défense que l'Etat peut prétendre agir lorsqu'il effectue par exemple un bombardement aérien du pays dont l'Etat a exécuté une incursion armée sur son territoire, à un moment où l'incursion a pris fin et où les troupes se sont retirées au-delà de la frontière. Mais si l'action agressive dont il est question se traduisait par une pluralité d'agissements successifs, ce serait par rapport à l'ensemble que l'exigence du carac-

tère immédiat de l'action menée en légitime défense devra être appréciée. Notons, à toutes fins utiles, que la pratique et la doctrine semblent être entièrement d'accord avec l'exigence considérée ici, ce qui ne saurait surprendre, vu le lien logique évident que ladite exigence présente avec la notion même de légitime défense. » (*Loc. cit.*, p. 68.)

214. Comme je l'ai fait remarquer plus haut, l'exigence d'une réplique immédiate à l'agression armée que M. Ago indique est également satisfaite en l'espèce par les Etats-Unis. La force n'a pas été employée en 1982 ou après en riposte à des actes d'agression se situant uniquement au cours de la période qui va de l'été 1979 à l'hiver 1981. En réalité, comme il ressort de l'appendice à la présente opinion, certains actes successifs d'intervention agressive du Nicaragua au Salvador se sont poursuivis jusqu'en 1985 au moins, voire jusqu'à aujourd'hui. Ils se poursuivaient encore à l'époque où les Etats-Unis ont commencé à riposter en exerçant des pressions armées. Quant à savoir à quelle époque les Etats-Unis ont commencé à exercer des pressions armées contre le Nicaragua – c'est une question que la Cour soulève –, on observera non seulement qu'il était raisonnable que les Etats-Unis exploitent les possibilités de règlement pacifique avant d'exercer ces pressions, mais encore qu'en raison de leur nature les moyens de pression qu'ils avaient choisis d'exercer exigeaient un certain temps de préparation. Les *contras* ne pouvaient pas être armés et entraînés du jour au lendemain. Là encore, on peut se demander si l'armée de l'air américaine aurait pu bombarder licitement des ponts nicaraguayens en janvier 1981 alors que c'est illicitement que les *contras* ont fait sauter ces ponts avec l'aide des Etats-Unis en mars 1982.

*O. Les mesures de légitime défense collective peuvent licitement s'étendre au territoire nicaraguayen*

215. Si l'on admet que les Etats-Unis ont le droit de prendre des mesures de légitime défense collective pour venir en aide au Salvador, ces mesures doivent-elles être limitées au territoire d'El Salvador ou peuvent-elles licitement s'appliquer – comme ce fut le cas – au territoire du Nicaragua lui-même ?

216. Savoir si un Etat victime d'une agression armée ou d'agissements équivalant à une agression armée doit limiter sa défense à son propre territoire est une question qui a préoccupé les publicistes davantage que les hommes d'Etat. La doctrine est divisée mais il me semble que la pratique n'est guère hésitante.

217. On peut, par exemple, opposer les points de vue d'Oscar Schachter et de John Norton Moore. A propos des limites dans lesquelles une contre-intervention est permise, le premier indique qu'il « a été proposé » d'établir pour principe qu'une contre-intervention « devrait être limitée au territoire de l'Etat en proie à la guerre civile ». Il poursuit :

« Cette limitation territoriale de la contre-intervention a été respectée dans presque toutes les guerres civiles récentes. Les Etats-

abandoned by the United States in so far as its 'counter-intervention' on the side of the El Salvador régime has extended to support of anti-Sandinista forces fighting on Nicaraguan soil. The United States had justified this action under the collective self-defense provision of article 51, presumably on the ground that Nicaragua has engaged in an armed attack on El Salvador. The United States also 'counter-intervened' against Nicaragua by mining approaches to Nicaraguan ports." (*Loc. cit.*, p. 1643.)

Professor Moore replies :

"This 'proposed rule' is not international law and should not be. As has been seen, most scholars have long supported the proposition that intensive 'indirect' aggression is an armed attack permitting a defensive response under Article 51 of the UN Charter and customary international law. Since the traditional rule has long been that assistance to a government at its request within its own boundaries is lawful even in the absence of an armed attack, the very purpose of the determination of an armed attack is to permit proportional defensive measures against the attacking state. There is no evidence that its draftsmen intended to limit Article 51 as suggested by this proposed rule or that states party to the Charter have adopted any such rule. Contrary to Professor Schachter's suggestion that this proposed limitation 'has been observed in nearly all recent civil wars', the United States specifically rejected it in the Vietnam War when the argument was made that it was impermissible to respond against North Vietnam as a defense to its 'indirect' aggression against South Vietnam. It seems also to be rejected widely elsewhere, including in French, Soviet, Chinese and Israeli state practice.

As a policy matter, the only purpose of such a rule would be to seek to reduce conflict by reducing the potential for territorial expansion. The rule might be more likely, however, to encourage conflict and 'indirect' aggression by convincing states that such aggression is free from substantial risk : if it works, they will win ; if it fails, there is no significant risk and they can try again. As this possibility suggests, the right of defense under customary international law and the Charter is a right of effective defense ; that is, a right to take such actions as are reasonably necessary to end the attack promptly and protect the threatened values. Why should El Salvador and other Central American states be required to accept an endless secret war against them ? . . . The real check, when the proper scope of the defensive right is in issue, is the well-established requirement of necessity and proportionality." ("The Secret War in Central America and the Future of

Unis semblent toutefois l'avoir abandonnée dans la mesure où leur « contre-intervention » aux côtés du régime salvadorien est allée jusqu'à appuyer les forces antisandinistes combattant sur le sol du Nicaragua. Les Etats-Unis ont justifié leur action par la disposition de l'article 51 relative à la légitime défense collective, pour la raison probablement que le Nicaragua se livrait à une agression armée contre El Salvador. Les Etats-Unis sont également « contre-intervenues » contre le Nicaragua en minant les approches des ports nicaraguayens. » (*Loc. cit.*, p. 1643-1644.)

John Norton Moore rétorque :

« Cette règle « proposée » n'appartient pas au droit international et n'y a pas sa place. Comme on l'a vu, la doctrine dominante a depuis longtemps soutenu l'idée qu'une agression « indirecte » intensive constitue une agression armée autorisant une riposte défensive conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies et au droit international coutumier. Puisqu'en vertu d'une règle traditionnelle l'aide apportée à la demande d'un gouvernement à l'intérieur de ses propres frontières est licite même en l'absence d'agression armée, le but même de la constatation d'une agression armée est d'autoriser des mesures défensives proportionnelles contre l'Etat agresseur. Rien ne démontre que les auteurs de l'article 51 de la Charte entendaient limiter la portée de ce texte comme le voudrait la règle proposée ou que les Etats parties à la Charte ont adopté une telle règle. Contrairement à ce que pense Oscar Schachter, pour qui la limitation proposée a été respectée « dans presque toutes les guerres civiles récentes », les Etats-Unis l'ont expressément rejetée lors de la guerre du Viet Nam quand d'aucuns ont soutenu qu'il était interdit d'exercer contre le Nord-Viet Nam des mesures de défense en riposte à son agression « indirecte » contre le Sud-Viet Nam. Cette limitation semble avoir été aussi largement rejetée en pratique par d'autres Etats, dont la France, l'Union soviétique, la Chine et Israël.

En principe, le seul but d'une telle règle serait de chercher à circonscrire les conflits de façon qu'ils risquent moins de s'étendre territorialement. Mais il se pourrait bien que cette règle encourage les conflits et les agressions « indirectes » car les Etats seraient convaincus qu'une agression ne présente pas de sérieux risques : si elle réussit, ils gagnent ; si elle échoue, ce n'est pas grave car ils peuvent recommencer. Comme cette éventualité le montre bien, la faculté de se défendre en vertu du droit international coutumier et de la Charte se traduit par un droit de défense effective, le droit de prendre des mesures raisonnables et nécessaires pour faire cesser rapidement l'agression et pour protéger les valeurs menacées. Pourquoi El Salvador et d'autres Etats d'Amérique centrale devraient-ils être obligés d'accepter d'être les victimes d'une guerre secrète et interminable ? ... Les critères à appliquer pour déterminer la portée réelle du droit de se défendre sont les critères

World Order", *American Journal of International Law*, January 1986, Vol. 80, pp. 190-194.)

218. As I read State practice since the United Nations Charter came into force, it indicates that self-defence, individual and collective, may carry the combat to the source of the aggression, whether direct or indirect. Thus in the Korean War, 1950-1953, the United Nations was not of the view that international law confined its response to North Korean aggression against the Republic of Korea to the territory of the Republic of Korea. On the contrary, United Nations forces advanced into the territory of the Democratic People's Republic of Korea ; and, to this day, a sliver of territory of what had been North Korea remains under the control of the Republic of Korea. In repeated instances since the mid-1950s, Israel has responded to foreign support of irregular forces operating against it by striking at what it claims to have been the foreign bases of those forces. Clearly Israel has not been of the view that international law confined it to responsive action within its territory or within territory under its control. In 1958, during the Algerian War, France was not of the view that international law confined its response to support for Algerian insurgents to the territory of French Algeria. On the contrary, it acted against what it maintained was a rebel base at Sakiat-Sidi-Youssef in Tunisia. In 1964, the United Kingdom, in bombing Harib Fort in the territory of the Yemen Arab Republic, maintained that it acted lawfully in doing so, in view of prior acts of aggression against the Federation of South Arabia for whose defence and foreign relations the United Kingdom then was responsible. The United Kingdom was not of the view that it was confined to a defensive response within the territory of the Federation. During the decade of intense American involvement in the Viet Nam War, the United States was not of the view that international law confined its response to North Viet Nam's support for Vietnamese insurgents to the territory of the Republic of Viet Nam. On the contrary, it carried out bombing and mining in the territory and waters of the Democratic Republic of Viet Nam. Subsequently, the People's Republic of China, in responding to Vietnamese assistance to a faction which took power in Democratic Kampuchea – that is, to what China saw as the Vietnamese invasion of Kampuchea – was not of the view that international law confined its response to the territory of Kampuchea. On the contrary, China took action against the territory and armed forces of the Socialist Republic of Viet Nam in Viet Nam. Equally, Viet Nam, in the prosecution of its suppression of Kampuchean resistance, has not been of the view that it was restricted to the territory of Kampuchea. On the contrary, it has penetrated the territory of Thailand, where Kampuchean resistance forces have taken refuge. In taking armed action against Iran in 1979, Iraq proffered as one justification alleged Iranian support for subversion in Iraqi territory. But Iraq did not confine itself to repelling such subversion within its territory. Nor has Iran confined its reaction against Iraq to its own territory ; on the contrary,

bien établis de la nécessité et de la proportionnalité. » (« The Secret War in Central America and the Future of World Order », *American Journal of International Law*, janvier 1986, vol. 80, p. 190-194.)

218. D'après moi, la pratique suivie par les Etats depuis que la Charte des Nations Unies est entrée en vigueur montre qu'au titre de la légitime défense, individuelle ou collective, le combat peut être mené jusqu'à la source de l'agression, que celle-ci soit directe ou indirecte. Par exemple, durant la guerre de Corée, de 1950 à 1953, les Nations Unies n'ont pas considéré que le droit international les obligeait à limiter leur riposte à l'agression déclenchée par la Corée du Nord contre la République de Corée au territoire de cette dernière. Bien au contraire, leurs forces ont avancé dans le territoire de la République populaire démocratique de Corée ; et, à ce jour, une frange du territoire qui faisait autrefois partie de la Corée du Nord demeure sous le contrôle de la République de Corée. A diverses reprises depuis le milieu des années cinquante, Israël a répliqué au soutien apporté par l'étranger à des forces irrégulières opérant contre lui en s'attaquant à ce qui était, selon lui, les bases étrangères de ces forces. De toute évidence, Israël n'a pas estimé que le droit international limitait sa riposte à son territoire ou aux territoires sous son contrôle. En 1958, pendant la guerre d'Algérie, la France n'a pas estimé que le droit international l'obligeait à ne réagir, au soutien accordé aux insurgés algériens, que sur le territoire de l'Algérie française. Au contraire, la France s'en est pris à ce qui, selon elle, était une base rebelle, située à Sakiet-Sidi-Youssef en Tunisie. Quand, en 1964, le Royaume-Uni a bombardé le fort de Harib à l'intérieur du territoire de la République arabe yéménite, il a soutenu que son action était licite, en raison d'actes antérieurs d'agression contre la Fédération de l'Arabie du Sud dont il assurait alors la défense et les relations extérieures. Le Royaume-Uni ne croyait pas devoir limiter sa riposte défensive au territoire de la fédération. Pendant la dizaine d'années qu'a duré leur participation active à la guerre du Viet Nam, les Etats-Unis n'ont pas estimé que le droit international les obligeait à ne réagir au soutien accordé aux insurgés vietnamiens par le Nord-Viet Nam que sur le territoire de la République du Viet Nam. Au contraire, ils ont bombardé et miné le territoire et les eaux de la République démocratique du Viet Nam. Par la suite, quand la République populaire de Chine a réagi à l'assistance apportée par le Viet Nam à une faction qui s'était emparée du pouvoir au Kampuchea démocratique – c'est-à-dire à ce qui était pour elle une invasion vietnamienne du Kampuchea – elle n'a pas considéré que le droit international l'obligeait à ne réagir qu'en territoire kampuchéen. Au contraire, elle s'en est pris au territoire et aux forces armées de la République socialiste du Viet Nam au Viet Nam. De la même façon, pour réprimer la résistance kampuchéenne, le Viet Nam n'a pas cru devoir restreindre son action au territoire du Kampuchea. Il a pénétré au contraire sur le sol thaïlandais où les forces de résistance kampuchéennes s'étaient réfugiées. Lorsqu'il a pris les armes contre l'Iran en 1979, l'Iraq a invoqué notamment l'appui que l'Iran apportait selon lui à la subversion

it has pushed into Iraqi territory. The Soviet Union and Afghanistan, in responding during the last few years to alleged assistance from the territory of Pakistan to resistance forces in Afghanistan, have not been of the view that international law confined their response to the territory of Afghanistan ; there have been air raids on the territory of Pakistan. Nicaragua itself has not confined its response to *contra* attacks to the Nicaraguan territory where they have occurred ; it has carried the battle to Honduran territory where *contras* reportedly are based. It has not confined itself to hot pursuit, but apparently has launched pre-emptive strikes against *contra* bases in Honduras.

219. What matters in this context is not whether one agrees or disagrees with the legality of the cited acts of the United Nations, Israel, France, the United Kingdom, the United States, China, Viet Nam, Iraq, the Soviet Union, Afghanistan and Nicaragua. It is by no means suggested that all of these actions are of the same legal value ; some were clearly lawful, others clearly not. But what is significant is that these actions, whose legality has been affirmed by those carrying them out, provide ample and significant State practice indicating that what is proposed as a limitation upon self-defence and counter-intervention is not today applied as a rule of international law. It is not generally accepted State practice.

220. Nevertheless, if the proposed rule is not the accepted rule, should it be ? Should the response of a victim of direct or indirect aggression, and a State or States lending it support in its resistance to that aggression, be confined to the territory of the victim ? The purpose of such a principle would be to constrict conflict by reducing the actuality of and potential for its territorial expansion. That is an appealing purpose. But the drawbacks of implementing such a principle appear to outweigh its attractions. For a result of confining hostilities to the territory of the victim would be to encourage victimization ; potential aggressors would be the likelier to estimate that their aggression will be free of significant cost. The potential aggressor might reason that it has little to lose in launching covert aggression, as by concealed support of insurgents operating against the government of a neighbouring State. If the aggression succeeds, the aggressor's purposes are achieved ; if not, the aggressor cannot suffer in its territory. If it has done no more than lend substantial support to foreign insurgents, it is those insurgents alone who will take the punishment. The aggressor may lose its material investment in the foreign insurgency but no more ; it will not suffer deterrence of its forces, on its territory, with incidental damage to its people and possessions. Thus if one attempt at foreign armed subversion fails, another can be attempted at a more propitious time. Or, indeed, the aggressor can carry on its support of a foreign insurgency continuously, relatively secure in the "rule" of international law that it is immune from a defensive response on its territory directed at its forces. In short, such a rule would encourage rather than deter aggression. Thus it

en territoire iraquien. L'Iraq ne s'est pas contenté de lutter contre cette subversion sur son propre territoire. L'Iran non plus n'a pas limité à son propre territoire sa riposte contre l'Iraq ; au contraire, il s'est avancé en territoire iraquien. L'Union soviétique et l'Afghanistan, réagissant ces dernières années à l'assistance à la résistance afghane qu'ils prétendaient venue du territoire pakistanais, n'ont pas jugé que le droit international limitait leur riposte au territoire afghan ; le territoire pakistanais a subi des raids aériens. Le Nicaragua lui-même n'a pas limité sa riposte aux attaques des *contras* au territoire nicaraguayen, où elles ont eu lieu ; il a porté le combat en territoire hondurien où des bases de *contras* étaient signalées. Le Nicaragua ne s'est pas borné à exercer son droit de poursuite mais a apparemment lancé des attaques préemptives contre les bases des *contras* au Honduras.

219. Ce qui compte en la matière ce n'est pas de savoir si l'on tient ou non pour licites les actes susmentionnés des Nations Unies, d'Israël, de la France, du Royaume-Uni, des Etats-Unis, de la Chine, du Viet Nam, de l'Iraq, de l'Union soviétique, de l'Afghanistan et du Nicaragua. Je ne veux nullement laisser entendre que tous ces actes ont la même valeur juridique ; certains étaient nettement licites, d'autres ne l'étaient nettement pas. L'important est que ces actes, revendiqués comme licites par leurs auteurs, attestent une pratique étatique abondante et significative, qui montre que la limite proposée à la légitime défense et à la contre-intervention n'est pas appliquée aujourd'hui comme règle de droit international. Elle n'est pas consacrée par une pratique étatique généralement admise.

220. Néanmoins, si la règle suggérée n'est pas acceptée conviendrait-il qu'elle le soit ? La victime d'une agression directe ou indirecte, et l'Etat ou les Etats qui l'aident à résister à cette agression, devraient-ils limiter leur riposte au territoire de la victime ? Le but d'un tel principe serait de contenir les conflits de façon qu'ils ne s'étendent pas ou qu'ils risquent moins de s'étendre territorialement. But assurément louable ! Mais il semble bien que les inconvénients que présenterait la mise en œuvre d'un tel principe surpasseraient ses avantages. Limiter les hostilités au territoire de la victime aurait notamment pour effet d'encourager la « victimisation » ; dans ce cas, l'agresseur potentiel n'en sera que plus porté à penser qu'il ne prend pas grand risque à commettre un acte d'agression. Il pourra se dire qu'il n'a pas grand-chose à perdre au déclenchement d'une agression occulte, par exemple en appuyant secrètement une insurrection contre le gouvernement d'un Etat voisin. Si l'agression réussit, les buts de l'agresseur sont atteints ; sinon, il n'aura pas à en subir le contrecoup sur son territoire. S'il n'a fait qu'accorder un appui appréciable à des insurgés étrangers, ces derniers seront seuls à en supporter les conséquences. L'agresseur perdra peut-être sa mise matérielle dans l'insurrection étrangère, mais rien de plus ; ses forces ne seront pas l'objet d'actes de semonce sur son propre territoire, avec les dommages humains et matériels que cela suppose. Ainsi, quand une tentative de subversion étrangère échoue, elle peut être suivie d'une autre à un moment plus propice. L'agresseur peut même accorder sans désenlever son soutien à l'insurrection étrangère, protégé qu'il est dans une certaine mesure par la « règle » de droit inter-



would not succeed even in its purpose of confining the potential for the territorial expansion of hostilities. International law is better left as it is, confining the scope of permissible self-defence, individual and collective, by the provisions of the United Nations Charter and the norms of necessity and proportionality.

*P. The Failure of the United States to Notify the Security Council of Measures of Self-Defence*

221. Article 51 provides that :

“Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.”

The United States did not notify the Security Council when, in December 1981 or early 1982, it began to lend support to the *contras*. Nor did it notify the Security Council of subsequent actions, such as the attack on Nicaraguan oil facilities or the mining of Nicaraguan ports. Does this failure of the United States import that the measures taken by it were not “measures taken . . . in exercise of this right of self-defence” ?

222. In my view, no such imputation need necessarily be made, for a number of reasons. In the first place, the right of self-defence is an inherent right ; the Charter provides that nothing in the present Charter shall impair that inherent right – and that may be said to include the requirement of reporting such measures to the Security Council. Second, if the aggression in question – that of Nicaragua – is covert (as it is), and the response to that aggression is covert (as it initially was, however imperfectly), it could hardly at the same time have been reported to the Security Council. A State undertaking covert action cannot at the same time publicly and officially report that action to the Security Council. Does it follow from the reporting requirement of Article 51 that aggressors are, under the régime of the Charter, free to act covertly, but those who defend themselves against aggression are not ? That would be a bizarre result. A more reasonable interpretation of Charter obligations is that, where a State commits aggression, a profound violation of its international legal obligations, and where it commits that aggression covertly, it cannot be heard to complain if a State or States acting in self-defence to that aggression respond covertly. *Ex injuria jus non oritur* : no legal right can spring from a wrong.

national qui le met à l'abri d'une réaction défensive contre ses propres forces, sur son propre territoire. En un mot, une telle règle encouragerait l'agression plutôt que le contraire. Elle ne réussirait donc même pas à limiter les risques d'expansion territoriale des hostilités. Mieux vaut ne pas toucher au droit international actuel, lequel fait dépendre des dispositions de la Charte des Nations Unies et des critères de la nécessité et de la proportionnalité les limites dans lesquelles la légitime défense individuelle et collective peut être exercée.

*P. Les Etats-Unis n'ont pas porté à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures de légitime défense qu'ils prenaient*

221. L'article 51 de la Charte des Nations Unies dispose que :

« Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. »

Les Etats-Unis n'ont pas porté à la connaissance du Conseil de sécurité le fait qu'ils ont commencé, en décembre 1981 ou au début de 1982, à appuyer les *contras*. Ils n'ont pas avisé non plus le Conseil de leurs actions ultérieures, telles que l'attaque des installations pétrolières du Nicaragua ou le minage de ses ports. Cela signifie-t-il que les mesures prises par les Etats-Unis n'étaient pas des « mesures prises ... dans l'exercice de ce droit de légitime défense » ?

222. A mon avis, aucune imputation semblable ne s'impose, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, le droit de légitime défense est un droit naturel ; la Charte stipule qu'aucune de ses dispositions ne porte atteinte à ce droit naturel – on peut donc dire que cela vaut pour l'obligation de porter les mesures prises à la connaissance du Conseil de sécurité. Deuxièmement, si l'agression dont il s'agit – celle du Nicaragua – est occulte (et elle l'est), et si la riposte à cette agression est occulte (comme elle l'a été au début, encore que partiellement), on voit mal comment elle pourrait alors être portée à la connaissance du Conseil de sécurité. Un Etat qui entreprend une action secrète ne peut, en même temps, la porter publiquement et officiellement à la connaissance du Conseil. Faut-il déduire de l'obligation d'informer prévue à l'article 51 que, sous le régime de la Charte, les agresseurs sont libres d'agir de façon secrète, mais que ceux qui se défendent contre eux n'ont pas la même liberté ? Ce serait un résultat assez bizarre. Selon une interprétation plus raisonnable des obligations qu'impose la Charte, quand un Etat commet une agression, autrement dit une violation grave de ses obligations juridiques internationales, et qu'il commet cette agression secrètement, il n'est pas fondé à se plaindre si un ou plusieurs Etats, dans l'exercice de leur droit de légitime défense contre cette agression, ripostent secrètement eux aussi. *Ex injuria jus non oritur* : « Aucun droit ne peut naître d'un dommage. »

223. In the third place, it is by no means clear that, by the intent of the United Nations Charter, and the inference of the reporting requirement, covert actions in self-defence are prohibited. Defensive measures may be overt or covert, and have been in wars fought before and after the entry into force of the United Nations Charter. In the Korean War, United Nations support for paramilitary and covert operations was not regarded as illegal by the United Nations. During the covert hostilities conducted by Indonesia against Malaysia in 1965, the United Kingdom not only provided direct assistance to Malaysia but also reportedly provided covert assistance to guerrilla and insurgent forces operating against President Sukarno's forces within Indonesia. Any such measures were not reported to the Security Council, but they would not appear to have been any the less defensive for that. Thus it appears that, in resisting aggression, covert measures have been and legitimately may be used, which could not, by their nature, be reported to the Security Council without prejudicing the security and effectiveness of those measures.

224. In the fourth place, a State acting in self-defence may choose to act covertly not because it doubts – or necessarily doubts – the legality of its action but for other quite respectable reasons. In the current case, for example, it appears important to the Government of Honduras not to admit officially what is unofficially clear : that the *contras* have bases in Honduras. Apparently the Government of Honduras has not wished, and does not wish, to commit itself openly and officially to hostile relations with Nicaragua, despite its forthright denunciations of Nicaraguan policies. If the United States had proceeded overtly, and concurrently reported to the Security Council, that might have created problems which Honduras would have viewed as substantial. Or, again, in the view of the United States, the possibilities of reaching a diplomatic accommodation with Nicaragua might have been greater if the pressures exerted upon Nicaragua were covert rather than announced. The United States may also have acted covertly rather than overtly for reasons related to Congressional oversight or for domestic political reasons. But such considerations do not necessarily suggest that United States motivations or measures were not defensive. For all these reasons, the failure of the United States to report its measures to the Security Council does not necessarily suggest that these measures were not defensive or that its own perception of those measures was that they were not taken in the exercise of its right of collective self-defence.

225. It should be added that, while the United States failed to report measures it describes as taken in collective self-defence to the Security Council, more than once in Security Council debates flowing from com-

223. Troisièmement, il n'est pas du tout évident que, dans l'esprit de la Charte des Nations Unies, et selon ce qui peut se déduire de l'obligation d'informer le Conseil de sécurité, il soit interdit de recourir à des actions clandestines de légitime défense. Les mesures défensives peuvent être ostensibles ou secrètes, et elles l'ont été dans des guerres qui se sont déroulées avant et après l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies. Dans la guerre de Corée, l'appui des Nations Unies à des opérations paramilitaires clandestines n'a pas été jugé illicite par l'Organisation. Au cours des hostilités clandestines déclenchées par l'Indonésie contre la Malaisie en 1965, le Royaume-Uni ne s'est pas borné à donner à la Malaisie une assistance directe ; il aurait en outre fourni une assistance secrète aux guérilleros et aux insurgés opérant contre les forces du président Sukarno en territoire indonésien. Ces diverses mesures n'ont pas été portées à la connaissance du Conseil de sécurité mais elles n'en perdent pas pour autant leur caractère défensif. Il apparaît donc qu'en riposte à une agression des mesures clandestines ont été et peuvent légitimement être prises et qu'elles ne sauraient, vu leur nature, être portées à la connaissance du Conseil de sécurité sans que leur sûreté et leur efficacité ne s'en trouvent compromises.

224. Quatrièmement, il se peut qu'un Etat agissant en état de légitime défense préfère agir secrètement, non parce qu'il doute — ou doit douter — de la licéité de son action, mais pour d'autres raisons parfaitement respectables. En l'espèce, il semble par exemple que le Gouvernement du Honduras tienne à ne pas reconnaître officiellement ce qui est clair à titre officieux : que les *contras* ont des bases au Honduras. Apparemment, le Gouvernement du Honduras ne souhaitait pas, et continue à ne pas souhaiter, s'engager ouvertement et officiellement dans la voie de relations hostiles avec le Nicaragua même s'il dénonçait nettement la politique de cet Etat. Si les Etats-Unis avaient opéré à visage découvert et avaient alors fait rapport au Conseil de sécurité, cela aurait pu soulever des problèmes auxquels le Honduras aurait attaché de l'importance. Par ailleurs, il a pu sembler aux Etats-Unis que les chances de parvenir à un accommodement diplomatique avec le Nicaragua seraient plus grandes si des pressions discrètes et non proclamées étaient exercées sur ce pays. Si les Etats-Unis ont agi de façon secrète plutôt qu'ostensible, c'est peut-être aussi pour des raisons tenant à la surveillance exercée par le Congrès ou pour des motifs de politique intérieure. Mais de telles considérations n'impliquent pas nécessairement que les mesures prises par les Etats-Unis, ou leurs motivations, n'avaient pas un caractère défensif. Pour toutes ces raisons, le fait que les Etats-Unis n'ont pas porté à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures qu'ils prenaient ne signifie pas nécessairement qu'elles n'avaient pas un caractère défensif ni que les Etats-Unis considéraient qu'ils ne les avaient pas prises dans l'exercice de leur droit de légitime défense collective.

225. Il faut ajouter que, si les Etats-Unis n'ont pas porté à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures qu'ils disent avoir prises dans l'exercice du droit de légitime défense, il est arrivé plus d'une fois, lors de

plaints by Nicaragua against it, the United States indicated that it was joining in defensive measures against Nicaragua's prior and continuing acts of aggression. It did so well before Nicaragua brought the instant case to the Court. For example, as early as March 1982, shortly after heightened *contra* activity assisted by the United States began, Nicaragua made a complaint to the Security Council, at which Co-ordinator Ortega appeared for Nicaragua. Ambassador Kirkpatrick made a detailed and vigorous reply. The usual charges by Nicaragua and the United States, which are now familiar, were exchanged. The United States indicated in the Security Council debate that it had taken certain responsive action "to safeguard our own security and that of other States which are threatened by the Sandinista Government" (see S/PV.2335, p. 48). While that action particularly related to overflights, the United States thus inferred that this action was in individual and collective self-defence. Since the United States exertion of armed pressure upon Nicaragua then actually was covert, it could hardly have been expected that the United States would have explicitly enumerated its measures in support of the *contras* as measures of self-defence. It spoke in general terms.

226. In further response to a complaint of Nicaragua, Ambassador Kirkpatrick similarly stated in the Security Council on 2 April 1982 that, while it was attached to the principle of non-interference, "None of this means that the United States renounces the right to defend itself, nor that we will not assist others to defend themselves . . ." (S/PV.2347, p. 7). The context of this statement again suggests reference by the United States to a right of collective self-defence against Nicaragua's actions in El Salvador. In a like vein, in the Security Council on 25 March 1983, Ambassador Kirkpatrick maintained, in respect of Nicaragua's renewed complaint :

"Thus it is legitimate for communist Governments to train and arm guerrillas and make war on their non-communist neighbours. It is illegitimate for non-communists to attempt to defend themselves or for others to help them to do so." (S/PV.2423, pp. 54-55.)

Again, on 9 May 1983 in the Security Council, Ambassador Kirkpatrick asserted that :

"The Government of Nicaragua has come again to us, demanding of the United Nations international protection while it destabilizes its neighbours. It is claiming that a people repressed by foreign arms of a super-Power has no right to help against that repression." (S/PV.2431, p. 62.)

Once more, if in guarded terms, the United States may be said to have

débats qui ont eu lieu au Conseil à la suite de plaintes du Nicaragua contre les Etats-Unis, que ceux-ci fassent savoir qu'ils participaient à une action défensive en riposte à des actes d'agression commis antérieurement et présentement par le Nicaragua. Les Etats-Unis l'ont fait savoir bien avant que le Nicaragua n'eût introduit la présente instance devant la Cour. Ainsi, dès mars 1982, peu après que les *contras*, soutenus par les Etats-Unis, eurent intensifié leurs activités, le Nicaragua a déposé une plainte devant le Conseil de sécurité, et c'est le coordonnateur Ortega qui est venu y représenter le Nicaragua. M<sup>me</sup> Kirkpatrick lui a répondu par une longue diatribe. Les accusations habituelles du Nicaragua et des Etats-Unis, qui sont maintenant bien connues, furent échangées. Les Etats-Unis indiquèrent, lors du débat du Conseil de sécurité, qu'ils avaient pris certaines mesures de riposte « pour la sauvegarde de [leur] propre sécurité et de celle d'autres Etats menacés par le gouvernement sandiniste » (voir S/PV.2335, p. 48). Il s'agissait en particulier de survols, mais les Etats-Unis concluaient que ces mesures avaient été prises dans le cadre de la légitime défense individuelle ou collective. Etant donné que les pressions militaires exercées à l'époque par les Etats-Unis sur le Nicaragua étaient secrètes, on ne pouvait guère s'attendre à ce qu'ils énumèrent expressément les mesures qu'ils avaient prises pour aider les *contras* au titre de la légitime défense. Ils se sont exprimés en termes généraux.

226. Répondant une nouvelle fois à une plainte du Nicaragua, M<sup>me</sup> Kirkpatrick a déclaré au Conseil de sécurité, le 2 avril 1982, que son gouvernement est attaché au principe de non-intervention mais que « de toute évidence ... cela ne signifie nullement que les Etats-Unis renoncent au droit de se défendre, ni que nous n'aiderons pas les autres à se défendre... » (S/PV.2347, p. 7.) Replacée dans son contexte, cette déclaration indique aussi que les Etats-Unis songeaient à un droit de légitime défense collective contre les actes du Nicaragua au Salvador. Dans la même veine, devant les plaintes renouvelées du Nicaragua, M<sup>me</sup> Kirkpatrick a affirmé au Conseil de sécurité, le 25 mars 1983 :

« Ainsi, il est légitime pour les gouvernements communistes d'entraîner les armées de guérilleros et de faire la guerre à leurs voisins non communistes. Il est illégitime pour les non-communistes d'essayer de se défendre eux-mêmes ou pour d'autres de les aider à se défendre. » (S/PV.2423, p. 54-55.)

Le 9 mai 1983, M<sup>me</sup> Kirkpatrick a déclaré au Conseil de sécurité :

« Le Gouvernement du Nicaragua une fois de plus s'est porté devant le Conseil pour exiger que les Nations Unies lui accordent une protection internationale pendant qu'il déstabilise ses voisins. Il prétend qu'un peuple réprimé par les armes étrangères d'une superpuissance n'a pas le droit de se défendre contre cette répression. » (S/PV.2431, p. 62.)

On peut considérer qu'une fois de plus les Etats-Unis ont reconnu, quoique

recognized El Salvador's right to ask for and for it to give it assistance in meeting Nicaragua's acts of aggression. Again, on 3 February 1984, the United States in the Security Council affirmed that, "We do intend to continue to co-operate with our friends in Central America . . . in defence of freedom . . ." (S/PV.2513, p. 27). And on 30 March 1984, the United States, after denouncing Nicaragua's continued support of guerrillas in other countries, principally El Salvador, claimed that Nicaragua came before the Security Council "seeking to prevent its neighbours from defending themselves against Nicaraguan-based efforts at the subversion and overthrow of neighbouring countries" (S/PV.2525, p. 41).

227. All this said, there remains, under the Charter of the United Nations, a literal violation of one of its terms. The term in question is a procedural term ; of itself it does not, and by the terms of Article 51, cannot, impair the substantive, inherent right of self-defence, individual or collective. The measures of the United States in assisting El Salvador by, among other means, applying force against Nicaragua, are not transformed from defensive into aggressive measures by the failure to report those measures to the Security Council. But there is nevertheless a violation of an important provision which is designed to permit the Security Council to exert its supervening authority in a timely way. Even if Nicaragua, by reason of its prior and continuing acts of covert intervention and aggression, may reasonably be deemed to be debarred from complaining of responsive covert measures of the United States, the international community at large, as represented by the Security Council, has an interest in the maintenance of international peace and security which should not be pre-empted by the failure of a State to report its defensive measures to the Security Council.

228. It must be recalled, however, that, if the legality of the actions of the United States in this case are to be adjudged not under the United Nations Charter and the other treaties on which Nicaragua has relied, but, by reason of the multilateral treaty reservation of the United States, under customary international law, customary international law knows nothing of an obligation of a State to report to the Security Council. Accordingly, in the case before the Court, it may in any event be concluded that the United States cannot be held in violation of an international legal obligation by reason of having failed to report defensive measures to the Security Council.

229. The Court's Judgment appears to rest upon another argument in respect of reporting under Article 51 of the United Nations Charter, namely, that, since El Salvador never claimed that it was acting in self-defence until it filed its Declaration of Intervention in this case in 1984, and since the United States never claimed that it was acting in collective

en termes prudents, le droit d'El Salvador de demander une aide contre les actes d'agression du Nicaragua et le droit des Etats-Unis de la leur accorder. Le 3 février 1984 a encore été l'occasion pour les Etats-Unis d'affirmer au Conseil de sécurité : « Nous avons l'intention de poursuivre notre coopération avec les amis que nous avons en Amérique centrale ... pour défendre la liberté... » (S/PV.2513, p. 27.) Le 30 mars 1984, après avoir dénoncé le soutien que le Nicaragua continuait d'apporter aux guérilleros dans d'autres pays, et principalement au Salvador, les Etats-Unis ont prétendu que le Nicaragua s'était adressé au Conseil de sécurité « en cherchant à empêcher ses voisins de se défendre contre les efforts de subversion et de renversement effectués contre les pays voisins à partir du Nicaragua » (S/PV.2525, p. 41).

227. Malgré ce qui précède, il n'en reste pas moins que, si on la prend à la lettre, une des conditions posées par la Charte des Nations Unies a été violée. Cette condition relève de la procédure ; en elle-même, elle ne porte pas atteinte et, d'après les termes de l'article 51, elle ne peut pas porter atteinte au droit fondamental et naturel de légitime défense, individuelle ou collective. Les mesures que les Etats-Unis ont prises pour venir en aide à El Salvador, en recourant notamment à la force contre le Nicaragua, de défensives qu'elles étaient ne deviennent pas agressives parce qu'elles n'ont pas été portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Il y a néanmoins violation d'une disposition importante destinée à permettre au Conseil de sécurité d'exercer en temps voulu sa compétence postérieure. Même s'il est raisonnable de considérer que le Nicaragua est déchu du droit de se plaindre des mesures clandestines de riposte des Etats-Unis, à cause des actes d'intervention et d'agression clandestins qu'il a commis et commet encore, la communauté internationale dans son ensemble, représentée par le Conseil de sécurité, a intérêt que la paix et la sécurité internationales soient maintenues et il ne faudrait pas que leur maintien soit hypothéqué par le fait qu'un Etat n'a pas porté à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures défensives qu'il a prises.

228. Il convient cependant de rappeler que, si la licéité des actes des Etats-Unis en l'espèce doit être appréciée, non pas par rapport à la Charte des Nations Unies et aux autres traités invoqués par le Nicaragua mais, du fait de la réserve américaine relative aux traités multilatéraux, par rapport au droit international coutumier, on ne trouve pas trace, dans le droit international coutumier, d'une obligation qu'auraient les Etats d'informer le Conseil de sécurité. Par conséquent, dans l'affaire dont la Cour est saisie, on peut conclure en tout état de cause que les Etats-Unis ne peuvent pas être considérés comme ayant violé une obligation juridique internationale parce qu'ils n'ont pas porté des mesures défensives à la connaissance du Conseil de sécurité.

229. En ce qui concerne l'obligation d'informer le Conseil de sécurité prescrite à l'article 51 de la Charte des Nations Unies, il semble que la Cour se fonde dans son arrêt sur un autre argument, qui peut se résumer comme suit : puisque El Salvador n'a jamais prétendu qu'il agissait au titre de la légitime défense, avant de déposer sa déclaration d'intervention en la



self-defence until the pendency of these proceedings, it is too late for them, or at any rate the United States, to make such claims now. Whether the Court is on sound factual ground in reaching this conclusion has been challenged above (paras. 186-190).

230. In any event, does the body of international law contain such a statute of limitations? By the terms of Article 51, measures taken by Members of the United Nations in exercise of their right of individual or collective self-defence "shall be immediately reported to the Security Council". But does it follow that, if they are not, those measures may not later be claimed to be measures of self-defence? I do not believe so, because such a conclusion would invest a procedural provision, however important, with a determinative substantive significance which would be unwarranted. A State cannot be deprived, and cannot deprive itself, of its inherent right of individual or collective self-defence because of its failure to report measures taken in the exercise of that right to the Security Council.

*Q. If United States Reliance on a Claim of Self-Defence Is Well  
Founded, it Constitutes a Complete Defence to Virtually all  
Nicaraguan Claims*

231. Where a State is charged with an unlawful use of force, but actually has employed force in self-defence, that State is absolved of any breach of its international responsibility. In my view, that is the situation of the current case.

232. Thus Judge Ago, in preparation of the International Law Commission's draft articles on State responsibility, proposed, under the rubric "Circumstances precluding wrongfulness", the following provision :

*"Article 34. Self-defence*

The wrongfulness of an act of a State not in conformity with an international obligation to another State is precluded if the State committed the act in order to defend itself or another State against armed attack as provided for in Article 51 of the Charter of the United Nations." (*Yearbook of the International Law Commission*, 1980, Vol. II, Part One, p. 70.)

That this provision is a correct statement of the international law of the matter is demonstrated in Judge Ago's detailed commentary on the article (*ibid.*, pp. 51-70).

233. The International Law Commission itself adopted the proposals and reasoning of Judge Ago, its draft article reading :

présente affaire en 1984, et puisque les Etats-Unis n'ont jamais prétendu qu'ils agissaient au titre de la légitime défense collective, avant que la présente instance soit introduite, il est trop tard pour que ces deux Etats, ou tout au moins les Etats-Unis, invoquent la légitime défense maintenant. J'ai déjà exprimé des doutes quant à la réalité des faits sur lesquels la Cour se fonde pour parvenir à cette conclusion (voir ci-dessus par. 186-190).

230. Après tout, une telle limitation existe-t-elle en droit international général ? Aux termes de l'article 51 de la Charte, les mesures prises par des Membres de l'Organisation des Nations Unies dans l'exercice de leur droit de légitime défense individuelle ou collective « sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité ». Mais, si ces mesures ne sont pas portées à sa connaissance, s'ensuit-il qu'on ne peut pas prétendre ensuite qu'il s'agissait de mesures de légitime défense ? Je ne le crois pas. En effet, parvenir à une telle conclusion reviendrait à attribuer à une règle de procédure, si importante soit-elle, le caractère décisif d'une règle de droit matériel, ce qui ne serait pas justifié. Un Etat ne peut être privé ou se priver lui-même de son droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, pour n'avoir pas porté à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures qu'il a prises dans l'exercice de ce droit.

*Q. Si les Etats-Unis sont fondés à invoquer la légitime défense, cela suffit à réfuter pratiquement toutes les thèses nicaraguayennes*

231. Quand un Etat est accusé d'avoir utilisé la force de manière illicite, alors qu'il était en fait en état de légitime défense, cet Etat est exonéré de tout manquement à ses engagements internationaux. A mon avis, tel est précisément la situation en l'espèce.

232. C'est dans cette optique que, lors de l'élaboration des projets d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats, dans le chapitre intitulé « Circonstances excluant l'illicéité », M. Ago a proposé la disposition suivante :

*« Article 34. Légitime défense*

*L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale envers un autre Etat est exclue si ce fait a été commis pour se défendre soi-même ou un autre Etat d'une agression armée selon les termes de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. » (Annuaire de la Commission du droit international, 1980, vol. II, première partie, p. 68.)*

Il ressort du commentaire détaillé dont M. Ago a assorti cet article que celui-ci exprime bien le droit international en la matière (*ibid.*, p. 50-68).

233. La Commission du droit international a approuvé la proposition et le raisonnement de M. Ago, et elle a rédigé son projet d'article comme suit :

*“Article 34. Self-defence*

The wrongfulness of an act of a State not in conformity with an international obligation of that State is precluded if the act constitutes a lawful measure of self-defence taken in conformity with the Charter of the United Nations.” (*Yearbook of the International Law Commission*, 1980, Vol. II, Part Two, p. 52.)

The Commission’s commentary to this article in part provides :

“(1) This article relates to self-defence only from the standpoint and in the context of the circumstances precluding wrongfulness . . . Its sole purpose is to indicate that, when the requisite conditions for a situation of self-defence are fulfilled, recourse by a State to the use of armed force with the specific aim of halting or repelling aggression by another State cannot constitute an internationally wrongful act, despite the existence at the present time, in the Charter of the United Nations and in customary international law, of the general prohibition on recourse to the use of force . . . The article merely takes as its premise the existence of a general principle admitting self-defence as a definite exception, which cannot be renounced, to the general prohibition on recourse to the use of armed force, and merely draws the inevitable inferences regarding preclusion of the wrongfulness of acts of the State involving such recourse under the conditions that constitute a situation of self-defence.

. . . . .  
. . . the effect of a situation of self-defence underlying the conduct adopted by the State is to suspend or negate altogether, in the particular instance concerned, the duty to observe the international obligation, which in the present case is the general obligation to refrain from the use or threat of force in international relations. Where there is a situation of self-defence, the objective element of the internationally wrongful act, namely the breach of the obligation not to use force, is absent and, consequently no wrongful act can have taken place.” (*Ibid.*, pp. 52, 60.)

*R. The Mining of Nicaraguan Ports Was Unlawful in Regard to Third States but Lawful in Respect to Nicaragua*

234. It is uncontested that Nicaraguan ports or waters were the objects of mining in 1984. Evidence refuting Nicaraguan claims that agents of the United States Government carried out the mining has not been presented to the Court or appeared in the public domain. On the contrary, there is evidence of admissions by the President of the United States and other officials of the United States Government of the involvement of the United

« Article 34. *Légitime défense*

L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale de cet Etat est exclue si ce fait constitue une mesure licite de légitime défense prise en conformité avec la Charte des Nations Unies. » (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1980, vol. II, deuxième partie, p. 50.)

Le commentaire de la Commission relatif à cet article contient les passages suivants :

« 1) Le présent article ne vise la légitime défense que du point de vue et dans le cadre des circonstances excluant l'illicéité... Son but est uniquement de préciser que, là où les conditions nécessaires à l'existence d'un état de légitime défense sont remplies, un recours par un Etat à l'emploi de la force armée effectué dans le but précis d'arrêter ou de repousser une agression d'un autre Etat ne saurait être un fait internationalement illicite, et cela en dépit de l'existence actuelle, dans la Charte des Nations Unies et dans le droit international coutumier, de l'interdiction générale du recours à l'emploi de la force. [Le présent article] ... se limite à prendre comme prémisse l'existence du principe général admettant la légitime défense comme exception certaine, et ne pouvant pas faire l'objet d'une renonciation, à l'interdiction générale du recours à l'emploi de la force armée, et il se limite à en tirer les conséquences qui s'imposent en ce qui concerne l'exclusion de l'illicéité des faits de l'Etat dans lesquels ce recours a lieu dans les conditions qui constituent l'état de légitime défense.

.....

L'existence, à la base du comportement adopté par l'Etat, d'un état de légitime défense a pour effet ... de suspendre ou de supprimer tout à fait en l'espèce le devoir d'observer l'obligation internationale qui, dans le cas présent, est l'obligation générale de s'abstenir de l'emploi ou de la menace de la force dans les relations internationales. Quand on est en présence d'un état de légitime défense, l'élément objectif du fait internationalement illicite, à savoir la violation de l'obligation interdisant le recours à la force, fait défaut et, partant, aucun fait illicite n'a pu avoir lieu. » (*Ibid.*, p. 50, 58.)

*R. Le minage des ports nicaraguayens était illicite à l'égard des Etats tiers mais licite à l'égard du Nicaragua*

234. Il n'est pas contesté que les eaux ou les ports nicaraguayens ont été minés en 1984. Des preuves n'ont pas été présentées à la Cour, ni ne sont apparues dans le domaine public, pour réfuter les affirmations nicaraguayennes suivant lesquelles des agents du Gouvernement des Etats-Unis avaient procédé au minage. Au contraire, le président des Etats-Unis et d'autres responsables de l'exécutif américain ont admis que les Etats-Unis

States in the laying of small-scale mines in the waters of Nicaraguan ports.

235. It is not clear whether the mine-laying was designed to interrupt commercial shipping or whether it may have had a belligerent purpose, such as the interruption of shipments of arms from Communist countries to Nicaragua for trans-shipment to El Salvadoran insurgents, or both. The mines were not designed to inflict significant damage and did not. But they did damage the ships of a number of States. Moreover, Nicaraguan shipping and personnel incurred losses in the course of sweeping the mines, and Nicaraguan commerce was prejudiced.

236. Mines have been extensively used in warfare in the course of the twentieth century. Under certain conditions, their use is contemplated by the Hague Convention relative to the laying of automatic submarine contact mines of 1907, to which Nicaragua and the United States are parties. A belligerent is entitled, under international law, to take reasonable measures (*a fortiori*, within the internal waters of the opposing belligerent) to restrict shipping, including third flag shipping, from using the ports of its opponent. Thus the use of mines in hostilities is not of itself unlawful. That today is so whether the hostilities are declared or undeclared ; a state of war or of belligerency need not exist. If the use of force by the United States against Nicaragua is lawful, then the use of mining as a measure of such use of force may, in principle, be lawful, provided that its usage comports with measures taken in the exercise of the right of collective self-defence.

237. As Judge Ago pointed out in the passages from his Report to the International Law Commission quoted in paragraph 212 of this opinion, measures taken in self-defence, to be proportional, need not mirror offensive measures of the aggressor. Moreover, it may be noted that, as Honduras charged in its protest note to Nicaragua of 30 June 1983, Nicaragua apparently has mined Honduran roads with a resultant loss of life (Counter-Memorial of the United States, Ann. 61) ; the mining of roads in El Salvador by Salvadoran insurgents, using land-mines and explosives reportedly provided by or through Nicaragua, is a commonplace. The consequential casualties far exceed those caused by the mining of Nicaraguan ports. Thus the fact that Nicaragua may have confined itself to land mining, or to assisting in the laying of land mines, and to no more than threatening the mining of foreign ports (see the appendix, paras. 119, 136), does not of itself render United States mining of Nicaraguan ports, as a measure in the exercise of its right of collective self-defence, disproportionate, or otherwise unlawful – as against Nicaragua.

238. However, as against third States whose shipping was damaged or whose nationals were injured by mines laid by or on behalf of the United

étaient impliqués dans la pose de petites mines dans les eaux des ports nicaraguayens, et il existe des preuves de leurs déclarations.

235. On ne sait pas très bien si le minage visait à interrompre la navigation commerciale ou s'il répondait éventuellement à un but de belligérance, tel que l'interruption des expéditions d'armes en provenance de pays communistes et à destination du Nicaragua, pour réexpédition aux insurgés d'El Salvador, ou les deux à la fois. Les mines n'étaient pas conçues pour provoquer des dommages importants et elles n'en ont pas provoqué. Elles ont cependant causé des avaries aux navires de plusieurs Etats. De plus, la marine nicaraguayenne a subi des pertes lors des opérations de déminage, et le commerce du Nicaragua a souffert de ces événements.

236. Au XX<sup>e</sup> siècle, il a été fait abondamment usage de mines au cours d'opérations de guerre. Leur emploi, dans certaines conditions, est envisagé par la convention de La Haye de 1907 relative à la pose de mines de contact sous-marines automatiques, à laquelle le Nicaragua et les Etats-Unis sont parties. En droit international, un belligérant a la faculté de prendre des mesures raisonnables (à fortiori dans les eaux intérieures de son adversaire) pour empêcher les navires, y compris ceux qui battent pavillon d'un Etat tiers, de faire relâche dans les ports ennemis. L'emploi de mines au cours d'hostilités n'est donc pas en soi illicite. Il en est ainsi de nos jours, que les hostilités soient déclarées ou non ; il n'est pas nécessaire qu'un état de guerre ou de belligérance existe. Si l'emploi de la force par les Etats-Unis contre le Nicaragua est licite, alors le recours au minage dans le cadre de cet emploi de la force peut, en principe, l'être aussi, à condition d'avoir le caractère d'une mesure prise dans l'exercice du droit de légitime défense collective.

237. Ainsi que M. Ago l'a souligné dans les passages de son rapport à la Commission du droit international cités au paragraphe 212 de la présente opinion, les mesures de légitime défense, pour être proportionnées, n'ont pas besoin d'être la réplique exacte des mesures offensives de l'agresseur. Il faut rappeler en outre que, comme le Honduras l'a prétendu dans sa note de protestation au Nicaragua du 30 juin 1983, le Nicaragua a apparemment miné les routes honduriennes, ce qui a entraîné des pertes en vies humaines (contre-mémoire des Etats-Unis, annexe 61) ; le minage de routes au Salvador par les insurgés de ce pays, au moyen de mines terrestres et d'explosifs qui seraient fournis par le Nicaragua ou transiteraient par ce pays, est de pratique courante. Les pertes qui en résultent dépassent de beaucoup celles qu'a provoquées le minage des ports nicaraguayens. En conséquence, le fait que le Nicaragua s'en soit tenu à poser des mines terrestres ou à aider à les poser et se soit borné à menacer de miner les ports étrangers (voir appendice, par. 119, 136), n'a pas en lui-même pour résultat de rendre le minage des ports nicaraguayens par les Etats-Unis, dans l'exercice de leur droit de légitime défense collective, disproportionné ou à d'autres égards illicite à l'égard du Nicaragua.

238. Toutefois, à l'égard des Etats tiers dont les navires ont été endommagés ou les ressortissants blessés par des mines posées par les

States, the international responsibility of the United States may arise. Third States were and are entitled to carry on commerce with Nicaragua and their ships are entitled to make use of Nicaraguan ports. If the United States were to be justified in taking blockade-like measures against Nicaraguan ports, as by mining, it could only be so if its mining of Nicaraguan ports were publicly and officially announced by it and if international shipping were duly warned by it about the fact that mines would be or had been laid in specified waters. However, no such announcement was made by the United States in advance of or upon the laying of mines ; international shipping was not duly warned by it in a timely, official manner. It appears that the *contras* did issue warnings about the mining of Nicaraguan ports (see "The Mining of Nicaraguan Ports and Harbors, Hearing and Markup before the Committee on Foreign Affairs", House of Representatives, Ninety-eighth Congress, Second Session, on H. Con. Res. 290, pp. 31, 40). But it is questionable whether third States and their shipping should have been expected to take seriously such warnings from the *contras*. It might be argued that warnings by the *contras* might mitigate the responsibility of the United States ; I do not believe that they would erase it.

239. The obligation incumbent upon a State of notifying the existence of a minefield laid by it or with its knowledge was affirmed by the Court in the *Corfu Channel* case (*I.C.J. Reports 1949*, p. 22), not on the basis of the Hague Convention of 1907 :

"which is applicable in time of war, but on certain general and well recognized principles, namely, elementary considerations of humanity, even more exacting in peace than in war ; the principle of the freedom of maritime communication ; and every State's obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States".

The United States did not discharge that obligation of notification vis-à-vis third States.

240. As against Nicaragua, however, a further factor comes into play, in addition to those specified above. Nicaragua stands in violation of that most pertinent obligation which the Court set forth in the *Corfu Channel* case, namely, its "obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States". Since Nicaragua has violated and continues to violate that cardinal obligation, and commenced its violation of that obligation years before the mining and maintained that violation during the period of the mining and thereafter, Nicaragua cannot be heard to complain, as against it, of the mining of its ports. As Judge Hudson concluded in his individual opinion in the case of *Diversion of Water from the Meuse*, *P.C.I.J., Series A/B, No. 70*, page 77 :

Etats-Unis ou pour leur compte, il se peut que les Etats-Unis assument une responsabilité internationale. Les Etats tiers avaient et ont toujours le droit de commercer avec le Nicaragua, et leurs navires celui de relâcher dans les ports nicaraguayens. S'il fallait admettre que les Etats-Unis peuvent prendre des mesures équivalant à un blocus des ports nicaraguayens, par exemple en minant ces ports, ce ne pourrait être que si le minage des ports nicaraguayens était annoncé publiquement et officiellement et si la navigation internationale était dûment avertie par les Etats-Unis que des mines seraient ou avaient été mouillées dans telles et telles eaux. Or aucun avertissement de ce genre n'a été donné par les Etats-Unis, ni à l'avance ni au moment de la pose des mines ; la navigation internationale n'a pas été dûment alertée en temps voulu et de manière officielle. Il semble que les *contras* aient fait des mises en garde contre le minage des ports nicaraguayens (voir « The Mining of Nicaraguan Ports and Harbors, Hearing and Markup before the Committee on Foreign Affairs », House of Representatives, Ninety-eighth Congress, Second Session, on H. Con. Res. 290, p. 31, 40). Mais on peut se demander s'il était dans l'ordre des choses que les Etats tiers et leur marine prennent au sérieux de tels avertissements des *contras*. On pourrait soutenir que les mises en garde des *contras* atténuent peut-être la responsabilité des Etats-Unis ; mais je ne crois pas qu'elles les dégageraient de toute responsabilité.

239. L'obligation incombant à un Etat de faire connaître l'existence d'un champ de mines posées par lui ou dont il a connaissance a été affirmée par la Cour en l'affaire du *Détroit de Corfou* (C.I.J. Recueil 1949, p. 22). A cet effet, elle s'est fondée non sur la convention de La Haye de 1907,

« qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolus encore en temps de paix qu'en temps de guerre, le principe de la liberté des communications maritimes et l'obligation, pour tout Etat, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats ».

Les Etats-Unis n'ont pas respecté cette obligation d'informer les Etats tiers.

240. Par rapport au Nicaragua, cependant, un autre facteur entre en jeu, en plus de ceux qui ont été indiqués ci-dessus. Le Nicaragua viole une obligation très importante, que la Cour a mentionnée dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, celle « de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats ». Puisque le Nicaragua viole et persiste à violer cette obligation primordiale, qu'il a commencé à le faire plusieurs années avant la pose des mines et a persisté à le faire pendant et après, il n'est pas fondé à se plaindre du minage de ses propres ports. Pour reprendre la conclusion de l'opinion individuelle de Hudson dans l'affaire des *Prises d'eau à la Meuse* (C.P.J.I. série A/B n° 70, p. 77) :



“It would seem to be an important principle of equity that where two parties have assumed an identical or reciprocal obligation, one party which is engaged in a continuing non-performance of that obligation should not be permitted to take advantage of a similar non-performance of that obligation by the other party . . . a tribunal bound by international law ought not to shrink from applying a principle of such obvious fairness.”

And as Judge Anzilotti in his dissenting opinion in the same case concluded :

“I am convinced that the principle underlying this submission (*inadimplenti non est adimplendum*) is so just, so equitable, so universally recognized, that it must be applied in international relations also. In any case, it is one of these ‘general principles of law recognized by civilized nations’ which the Court applies in virtue of Article 38 of its Statute.” (*P.C.I.J., Series A/B, No. 70, p. 50.*)

Dr. C. Wilfred Jenks has observed that : “Judge Hudson’s view that this principle was applicable was shared by the majority of the Court (*ibid.*, p. 25) and by Judge Anzilotti (*ibid.*, p. 50).” (*The Prospects of International Adjudication*, 1964, p. 326, note 30.) The Court held :

“In these circumstances, the Court finds it difficult to admit that the Netherlands are now warranted in complaining of the construction and operation of a lock of which they themselves set an example in the past.” (*Diversion of Water from the Meuse, P.C.I.J., Series A/B, No. 70, p. 25.*)

*S. The United States Has not Unlawfully Intervened in the Internal or External Affairs of Nicaragua*

241. Relying on the same factual allegations which it has advanced against the United States in respect of the use of force against it, Nicaragua also maintains that the United States stands in breach of its obligations under the Charter of the Organization of American States, as contained in Articles 18, 19, 20 and 21, and under customary international law. The essence of its claim is that the United States has unlawfully intervened in the internal and external affairs of Nicaragua by attempting to change the policies of its Government or the Nicaraguan Government itself.

242. In view of the comprehensive and categorical injunctions of the OAS Charter against intervention, and the much narrower but significant rules of non-intervention of customary international law, Nicaragua’s *prima facie* case appears to be considerable. On analysis, however, it is inadequate, and for two reasons (in addition to those posed by the multilateral treaty reservation). The first of those reasons goes a long way

« Un important principe d'équité semblerait être que, quand deux parties ont assumé une obligation identique ou réciproque, une partie qui, de manière continue, n'exécute pas cette obligation, ne devrait pas être autorisée à tirer avantage d'une non-observation analogue de cette obligation par l'autre partie ... un tribunal, lié par le droit international, ne devrait pas reculer devant l'application d'un principe si évidemment juste. »

Et, comme concluait Anzilotti dans son opinion dissidente en la même affaire :

« Je n'ai vraiment aucun doute que le principe qui est à la base de cette conclusion (*inadimplenti non est adimplendum*) soit si juste, si équitable, si universellement reconnu qu'il doit être appliqué aussi dans les rapports internationaux. Il s'agit, en tout cas, d'un de ces « principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » que la Cour applique en vertu de l'article 38 de son Statut. » (*C.P.J.I. série A/B n° 70*, p. 50.)

Wilfred Jenks a souligné que : « La conviction de Hudson que ce principe était applicable a été partagée par la majorité de la Cour (*ibid.*, p. 25) et par Anzilotti (*ibid.*, p. 50). » (*The Prospects of International Adjudication*, 1964, p. 326, note 30.) La Cour a conclu en ces termes :

« Dans ces conditions, la Cour estime difficile d'admettre que les Pays-Bas soient fondés à critiquer aujourd'hui la construction et le fonctionnement d'une écluse dont eux-mêmes avaient antérieurement donné l'exemple. » (*Prises d'eau à la Meuse, C.P.J.I. série A/B n° 70*, p. 25.)

*S. Les Etats-Unis ne sont pas intervenus illicitement  
dans les affaires intérieures ou extérieures du Nicaragua*

241. Se fondant sur les mêmes faits qu'il allègue contre les Etats-Unis en ce qui concerne l'emploi de la force contre lui, le Nicaragua affirme en outre que les Etats-Unis ont violé leurs obligations en vertu des articles 18, 19, 20 et 21 de la charte de l'Organisation des Etats américains et en vertu du droit international coutumier. Sa thèse est essentiellement que les Etats-Unis sont intervenus illicitement dans les affaires intérieures et extérieures du Nicaragua en essayant de modifier la politique du Gouvernement nicaraguayen ou le régime lui-même.

242. Compte tenu des injonctions générales et catégoriques contre l'intervention que contient la charte de l'OEA et des règles beaucoup plus limitées mais néanmoins importantes du droit international coutumier relatives à la non-intervention, la thèse nicaraguayenne paraît extrêmement solide à première vue. A l'analyse, elle se révèle cependant inadéquate, et cela pour deux raisons (en plus de celles qui découlent de la

towards countering Nicaraguan contentions of unlawful intervention. The second vitiates them.

243. It has been shown that, in order to extract from the OAS and its Members their recognition of the Junta of National Reconstruction in place of the Government of President Somoza, the Junta, in response to the OAS resolution of 23 June 1979, gave undertakings to the OAS and its Members to govern in accordance with specified democratic standards and policies (see paras. 8-13 of the appendix to this opinion). It has also been shown that the Nicaraguan Government has failed so to govern, and has so failed deliberately and wilfully, as a matter of State policy (*ibid.*).

244. It is accepted international law that a government is liable for the acts of successful revolutionaries – their torts and their contracts. (Cf. the Award of William H. Taft, Sole Arbitrator, in the *Tinoco* case, 1923, United Nations *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. I, p. 375.) As F. K. Nielsen put it :

“A government is liable for acts of successful revolutionists. The rule of responsibility applies to the redress for tortious acts as well as to contractual obligations entered into by revolutionists, who succeed in coming into control of a state or in throwing off the authority of an established government.” (*International Law Applied to Reclamations*, 1933, p. 32.)

It is equally accepted that insurgent communities may conclude treaties (see the “Draft articles on the law of treaties with commentaries”, Report of the International Law Commission on the work of its eighteenth session, *Yearbook of the International Law Commission*, 1966, Vol. II, pp. 188-189). The “rule . . . found to be established in the practice of States and accepted by writers . . .” by Dr. Hans Blix is that :

“A revolutionary government is competent under international law to conclude treaties on behalf of the state it purports to represent . . . provided only that it appears to wield effective authority, so that there seems to be a high degree of likelihood that it will be able in fact to fulfil the obligations it is prepared to undertake . . .” (*Treaty-Making Power*, 1960, p. 146.)

245. The Permanent Court of International Justice in its advisory opinion on *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco* (P.C.I.J., *Series B*, No. 4, p. 24) dealt with what is a matter of domestic jurisdiction in classic terms :

“The question whether a certain matter is or is not solely within the jurisdiction of a State is an essentially relative question ; it depends on the development of international relations . . . it may well happen that,

réserve relative aux traités multilatéraux). La première contribue beaucoup à réfuter les thèses nicaraguayennes au sujet de l'intervention illicite. La seconde les réduit à néant.

243. Il a été indiqué que, pour obtenir que l'OEA et ses membres la reconnaissent comme succédant au gouvernement du président Somoza, la junta de reconstruction nationale, donnant suite à la résolution de l'OEA du 23 juin 1979, s'était engagée vis-à-vis de l'OEA et de ses membres à gouverner conformément à des normes et pratiques démocratiques bien définies (voir les paragraphes 8 à 13 de l'appendice à la présente opinion). Il a aussi été indiqué que le Gouvernement nicaraguayen n'avait pas respecté ses engagements et que son attitude était délibérée et correspondait à une politique gouvernementale voulue. (*Ibid.*)

244. Il est admis en droit international qu'un gouvernement répond des actes de révolutionnaires arrivés au pouvoir qui engagent leur responsabilité civile et contractuelle (voir la sentence rendue par William H. Taft, arbitre unique, dans l'affaire *Tinoco*, 1923, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I, p. 375). Comme l'a dit F. K. Nielsen :

« Un gouvernement est responsable des actes des révolutionnaires qui ont triomphé. La règle de responsabilité s'applique à la responsabilité civile ainsi qu'aux obligations contractuelles souscrites par les révolutionnaires qui ont réussi à s'emparer du contrôle de l'Etat ou à rejeter l'autorité d'un gouvernement établi. » (*International Law Applied to Reclamations*, 1933, p. 32.)

Il est de même admis que les groupes d'insurgés peuvent conclure des traités (voir les « Projets d'articles sur le droit des traités », accompagnés d'un commentaire, rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 193). La « règle ... dont on constate qu'elle est établie dans la pratique des Etats et acceptée par la doctrine... » est, selon Hans Blix, que :

« Un gouvernement révolutionnaire est compétent en vertu du droit international pour conclure des traités au nom de l'Etat qu'il dit représenter ... à la seule condition qu'il paraisse jouir de l'autorité effective, de sorte qu'il soit hautement probable qu'il est à même en fait de remplir les obligations qu'il est disposé à souscrire... » (*Treaty-Making Power*, 1960, p. 146.)

245. Dans son avis consultatif sur les *Décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc* (C.P.J.I. série B n° 4, p. 24), la Cour permanente de Justice internationale a cerné dans des termes devenus classiques ce qui relève de la compétence nationale :

« La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports interna-

in a matter which . . . is not, in principle, regulated by international law, the right of a State to use its discretion is nevertheless restricted by obligations which it may have undertaken towards other States. In such a case, jurisdiction which, in principle, belongs solely to the State, is limited by the rules of international law.”

There is nothing to debar a State – or a revolutionary junta entitled to bind the State – from undertaking obligations towards other States in respect of matters which otherwise would be within its exclusive jurisdiction. Thus, under the Statute of the Council of Europe, every Member of the Council of Europe “must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms” (Art. 3). Any Member which has seriously violated Article 3 may be suspended from its rights of representation. The history of the Council of Europe demonstrates that these international obligations are treated as such by the Council ; they may not be avoided by pleas of domestic jurisdiction and non-intervention.

246. The Nicaraguan Junta of National Reconstruction, by the undertakings it entered into not only with the OAS but with its Members, among them, the United States (which individually and in consideration of those undertakings treated with the Junta as the Government of the Republic of Nicaragua), has not dissimilarly placed within the domain of Nicaragua’s international obligations its domestic governance and foreign policy to the extent of those undertakings. Thus, what otherwise would be “the right” of Nicaragua “to use its discretion is nevertheless restricted by obligations” which it has undertaken towards those States, including the United States. It follows that, when the United States demands that Nicaragua perform its undertakings given to the OAS and its Members, including the United States, to observe human rights, to enforce civil justice, to call free elections ; when it demands that the Junta perform its promises of “a truly democratic government . . . with full guaranty of human rights” and “fundamental liberties” including “free expression, reporting” and trade union freedom and “an independent foreign policy of non-alignment” (appendix to this opinion, paras. 8-11), the United States does not “intervene” in the internal or external affairs of Nicaragua. Such demands are not a “form of interference or attempted threat against the personality of the State” of Nicaragua. They are legally well-grounded efforts to induce Nicaragua to perform its international obligations.

247. The Court, however, has found that, by its 1979 communications to the OAS and its Members, Nicaragua entered into no commitments. It may be observed that that conclusion is inconsistent not only with the views of the United States quoted in the Court’s Judgment, but apparently

tionaux ... il se peut très bien que, dans une matière qui n'est pas, en principe, réglée par le droit international, la liberté de l'Etat de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait pris envers d'autres Etats. En ce cas, la compétence de l'Etat, exclusive en principe, se trouve limitée par des règles de droit international. »

Rien n'empêche un Etat ou une junte révolutionnaire capable de lier cet Etat de prendre des engagements vis-à-vis d'autres Etats dans des domaines qui relèveraient normalement de sa compétence exclusive. C'est ainsi qu'en vertu du statut du Conseil de l'Europe chacun des membres de ce Conseil « reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (art. 3). Tout membre du Conseil qui aurait gravement violé l'article 3 pourrait être suspendu de son droit de représentation. Les événements montrent que le Conseil de l'Europe entend faire respecter ces obligations internationales ; on ne saurait s'en dégager en invoquant la compétence nationale et la non-intervention.

246. De façon analogue, la junte nicaraguayenne de reconstruction nationale, par les engagements qu'elle a pris non seulement envers l'OEA mais envers ses membres, dont les Etats-Unis (membres qui, individuellement, et en contrepartie desdits engagements, ont reconnu la junte comme Gouvernement de la République du Nicaragua), a, elle aussi, fait de son régime interne et de sa politique étrangère, dans la mesure résultant de ses engagements, un élément de ses obligations internationales. Ainsi, quelle que puisse être normalement « la liberté » du Nicaragua « de disposer à son gré », cette liberté est « néanmoins restreinte par des engagements ... pris envers » les membres de l'OEA, y compris les Etats-Unis. Il s'ensuit que, quand les Etats-Unis exigent que le Nicaragua s'acquitte des engagements souscrits envers l'OEA et ses membres, y compris les Etats-Unis, qu'il s'agisse du respect des droits de l'homme, de faire régner la justice civile et d'organiser des élections libres, et quand ils exigent que la junte respecte ses promesses concernant « un gouvernement vraiment démocratique ... et garantissant pleinement les droits de l'homme » et « les libertés fondamentales », y compris « la liberté d'expression et de publication » et « la liberté syndicale », ainsi qu'« une politique extérieure indépendante de non-alignement » (voir les paragraphes 8 à 11 de l'appendice à la présente opinion), les Etats-Unis n'« interviennent » pas dans les affaires intérieures ou extérieures du Nicaragua. Ces exigences ne sont pas une « forme d'ingérence ou de tendance attentatoire à la personnalité de l'Etat » du Nicaragua. Il s'agit d'efforts parfaitement fondés en droit pour inciter le Nicaragua à respecter ses obligations internationales.

247. La Cour a cependant jugé que, par les communications qu'il a adressées en 1979 à l'OEA et à ses membres, le Nicaragua n'a pas pris d'engagements. On relèvera que cette conclusion est incompatible non seulement avec les vues des Etats-Unis que la Cour cite dans son arrêt, mais

with the views of Nicaragua (appendix to this opinion, para. 53). In my view, the commitment of Nicaragua is clear : essentially, in exchange for the OAS and its Members stripping the Somoza Government of its legitimacy and bestowing recognition upon the Junta as the Government of Nicaragua, the Junta extended specific pledges to the OAS and its Members which it bound itself to "implement" (appendix, paras. 8-13, especially para. 10). I am confirmed in that conclusion by the former Director of the Department of Legal Affairs of the OAS, Dr. F. V. García Amador, who has characterized the pledges of the Junta in question as constituting "its formal obligation". In his view,

"These obligations included the installation of a democratic government to be composed of the principal groups which had opposed the previous régime and the guarantee to respect the human rights of *all* Nicaraguans, without exception. The requirements imposed by the Meeting [the Seventeenth Meeting of Consultation of the Ministers of Foreign Affairs in 1979] were not unexpected, especially in view of the Resolution of June 23, 1979 which proposed the '[i]mmediate and definitive replacement of the Somoza régime' in order to resolve the situation in Nicaragua." (*Loc. cit.*, p. 40.)

248. It is of course obvious that the Junta did not, by its written undertakings to the OAS and its Members, conclude an international agreement in treaty form. But, as the Vienna Convention on the Law of Treaties recognizes (Art. 3), and as the Permanent Court of International Justice held in the *Legal Status of Eastern Greenland, Judgment, 1933, P.C.I.J., Series A/B, No. 53*, page 71, an international commitment binding upon a State need not be made in written, still less particularly formal, form. The question is simply, did the authority of the State concerned give an assurance, or extend an undertaking, which, in the particular circumstances, is to be regarded as binding upon it? When a revolutionary government, soliciting recognition, has given assurances to foreign governments, such assurances have repeatedly been treated by foreign governments as binding the revolutionary government and its successors. I do not see why the assurances of the Junta were not binding, made as they were, not only to the OAS but to its "Member States"; assurances which the Junta affirmed it "ratified", which it characterized as a "decision", which it intimated it took "in fulfillment of the Resolution of the XVII Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs of the OAS adopted on 23 June 1979", and which it affirmed it "will immediately proceed . . . to Decree, [which] Organic Law . . . will govern the institutions of the State" in pursuance of a Programme which the Government of National Reconstruction will "Implement". As the Inter-American Commission on Human Rights recognized, the OAS deprived the Somoza Government of legitimacy. The OAS offered recognition to the Junta on

aussi, apparemment, avec celles du Nicaragua (voir le paragraphe 53 de l'appendice à la présente opinion). A mon avis, il est clair que les engagements du Nicaragua sont en substance les suivants : en contrepartie du fait que l'OEA et ses membres dépouillaient le gouvernement Somoza de sa légitimité et reconnaissaient la junte comme le Gouvernement du Nicaragua, la junte s'est expressément engagée envers l'OEA et ses membres à « réaliser » des obligations précises (voir les paragraphes 8 à 13 de l'appendice, et en particulier le paragraphe 10). L'ancien directeur du département des affaires juridiques de l'OEA, M. F. V. García Amador, m'a renforcé dans cette conclusion lorsqu'il a déclaré que lesdits engagements de la junte constituaient pour elle une « obligation formelle ». A son avis :

« Ces obligations impliquent la constitution d'un gouvernement démocratique où sont représentés les principaux groupes de l'opposition au précédent régime, et la garantie que la junte respectera les droits de l'homme de *tous* les Nicaraguayens, sans exception. Les conditions imposées par la réunion [la dix-septième réunion de consultation des ministres des relations extérieures de l'OEA en 1979] n'étaient pas inattendues, compte tenu en particulier de la résolution adoptée le 23 juin 1979 qui proposait [le] « remplacement immédiat et définitif du régime de Somoza » pour résoudre la situation au Nicaragua. » (*Loc. cit.*, p. 40.)

248. Il est bien évident que, par les engagements écrits qu'elle a pris à l'égard de l'OEA et de ses membres, la junte n'a pas conclu un accord international ayant la forme d'un traité. Cependant, comme le reconnaît la convention de Vienne sur le droit des traités (art. 3) et comme l'a jugé la Cour permanente de Justice internationale en l'affaire du *Statut juridique du Groënland oriental* (arrêt, 1933, C.P.J.I. série A/B n° 53, p. 71), un engagement international qui oblige un Etat n'exige pas la forme écrite et moins encore une forme particulièrement solennelle. Il s'agit seulement de savoir si l'organe étatique concerné a donné une assurance ou pris un engagement qui, compte tenu des circonstances, doit être considéré comme le liant. Quand un gouvernement révolutionnaire qui demandait à se faire reconnaître a donné à des gouvernements étrangers certaines assurances, celles-ci ont plus d'une fois été considérées par ces gouvernements comme obligeant le gouvernement révolutionnaire et ses successeurs. Je ne vois pas pourquoi en l'occurrence les assurances données par la junte n'étaient pas obligatoires, d'autant qu'elles avaient été données non seulement à l'OEA mais aussi à ses « Etats membres ». C'étaient des assurances que la junte disait avoir « réaffirmées », qu'elle qualifiait de « décision » qui, laissait-elle entendre, avait été prise par elle « conformément à la résolution de la dix-septième réunion de consultation des ministres des relations extérieures de l'OEA adoptée le 23 juin 1979 ». Elle ajoutait que le gouvernement prendrait « immédiatement les mesures suivantes : ... Décréter la loi organique qui régira les institutions de l'Etat » conformément à un programme que le gouvernement de reconstruction nationale réalisera.



bases which the Junta accepted. The Junta in reply indeed prescribed that, immediately following its installation inside Nicaragua, "the Member States of the OAS . . . will proceed to recognize it as the legitimate Government of Nicaragua" and that it in turn "will immediately proceed" to decree its Fundamental Statute and Organic Law and implement its Programme (appendix, para. 10). The OAS and its Members performed ; the Government of Nicaragua did not. Not only was the creation of an international obligation clear ; so was its breach.

249. It does not follow, however, that the United States is entitled to use any means whatever to persuade Nicaragua to perform its international obligations. Under the régime of the United Nations Charter, and in contemporary customary international law, a State is not generally entitled to use force to require another State to carry out its international legal obligations ; a State may use force only in response to the lawful injunctions of the United Nations and of regional organizations acting in conformity with the Purposes and Principles of the United Nations, and in individual or collective self-defence.

250. This brings us to the second, and dispositive, consideration. The United States claims that the measures of force which it has exerted, directly and indirectly, against Nicaragua, are measures of collective self-defence. If that claim is good – and, for the reasons expounded above, I believe that it is – it is a defence not only to Nicaraguan charges of the unlawful use of force against it but of intervention against it. That is demonstrated by the terms of the OAS Charter. Articles 21 and 22 provide :

*"Article 21*

The American States bind themselves in their international relations not to have recourse to the use of force, except in the case of self-defence in accordance with existing treaties or in fulfillment thereof.

*Article 22*

Measures adopted for the maintenance of peace and security in accordance with existing treaties do not constitute a violation of the principles set forth in Articles 18 and 20."

As has been shown above, the use of force by the United States comports not only with the United Nations Charter but with the Rio Treaty – one of the "existing treaties" to which Articles 21 and 22 of the Charter of the OAS refer. The "measures adopted for the maintenance of peace and security in accordance with existing treaties" by the United States and El Salvador, in exercise of their inherent right of collective self-defence, thus

Comme la commission interaméricaine des droits de l'homme l'a reconnu, l'OEA a nié la légitimité du gouvernement Somoza. Elle a reconnu la junte à des conditions que celle-ci a acceptées. En contrepartie, la junte a expressément stipulé ce qui suit : immédiatement après son installation au Nicaragua, « les Etats membres de l'OEA ... procèdent [à sa reconnaissance] en tant que gouvernement légitime du Nicaragua... » ; pour sa part, il « prend immédiatement les mesures suivantes ... : promulguer la loi fondamentale ... Décréter la loi organique [et] mettre en œuvre [son] programme » (appendice, par. 10). L'OEA et ses membres ont honoré leurs engagements mais le Gouvernement du Nicaragua n'a pas honoré les siens. Il est clair non seulement qu'une obligation internationale est née mais aussi qu'elle a été violée.

249. Il n'en découle cependant pas que les Etats-Unis ont le droit d'employer n'importe quel moyen pour amener le Nicaragua à honorer ses obligations internationales. Selon la Charte des Nations Unies et selon le droit international coutumier contemporain, un Etat n'a pas, d'une manière générale, le droit d'employer la force pour obliger un autre Etat à s'acquitter de ses obligations juridiques internationales ; il ne peut employer la force que s'il en est régulièrement requis par l'Organisation des Nations Unies ou par des organismes régionaux agissant conformément aux buts et principes des Nations Unies, ou encore dans l'exercice du droit de légitime défense individuelle ou collective.

250. J'en arrive à la seconde raison, laquelle est décisive. Les Etats-Unis affirment que les mesures de force qu'ils ont prises, directement et indirectement, contre le Nicaragua, sont des mesures de légitime défense collective. Si cette affirmation est fondée – et, pour les raisons exposées ci-dessus, je la crois fondée – c'est une justification à opposer aux accusations du Nicaragua, qu'elles portent sur l'emploi illicite de la force ou sur l'intervention dont il se dit l'objet. Cela ressort des termes mêmes de la charte de l'OEA, dont les articles 21 et 22 sont ainsi conçus :

*« Article 21*

Les Etats américains s'engagent dans leurs relations internationales à ne pas recourir à l'emploi de la force, si ce n'est dans le cas de légitime défense, conformément aux traités en vigueur, ou dans le cas de l'exécution desdits traités.

*Article 22*

Les mesures adoptées, conformément aux traités en vigueur, en vue du maintien de la paix et de la sécurité, ne constituent pas une violation des principes énoncés aux articles 18 et 20. »

Comme je l'ai montré ci-dessus, l'emploi de la force par les Etats-Unis cadre non seulement avec la Charte des Nations Unies mais aussi avec le traité de Rio – l'un des « traités en vigueur » auxquels renvoient les articles 21 et 22 de la charte de l'OEA. En conséquence, les « mesures adoptées, conformément aux traités en vigueur, en vue du maintien de la paix et de la sécurité » par les Etats-Unis et El Salvador, dans l'exercice de

“do not constitute a violation of the principles set forth in Articles 18 and 20” of the OAS Charter. Nor do they transgress customary international law. If a State charged with intervention actually acted in collective self-defence, its measures are treated not as unlawful intervention but as measures of justified counter-intervention or self-defence.

*T. The United States Has not Violated its Obligations towards Nicaragua under the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation*

251. If, as concluded above, the Court lacks jurisdiction to pass upon Nicaraguan complaints brought under the bilateral Treaty of Friendship, Commerce and Navigation (this opinion, paras. 100-106), it cannot properly find that the United States has violated obligations under that Treaty owing to Nicaragua. If it has jurisdiction, then it is appropriate to consider, as the Court does, claims by Nicaragua of breach of that Treaty.

252. A principal theme of Nicaragua's claims is that the Treaty is not just a commercial treaty, but a treaty of friendship, and that the acts of the United States in supporting the *contras*, assaulting oil facilities, mining Nicaraguan ports, etc., are hardly friendly. That latter conclusion is clearly correct. At the same time, Nicaragua's counsel made no reference to prior, unfriendly acts of Nicaragua, which, if friendship really is to be understood (contrary to my understanding) as the stuff of the Treaty, may be said to have engaged Nicaragua's responsibility under it.

253. Can the adoption by the Nicaraguan Government of a national anthem, from the time of its taking power in 1979, which contains the line, “We shall fight against the Yankee, enemy of humanity”, despite representations by the United States, be viewed as a friendly act, consistent with what Nicaragua maintains is of the essence of the Treaty? (See Lawrence E. Harrison, “The Need for a ‘Yankee Oppressor’”, in Mark Falcoff and Robert Royal, editors, *Crisis and Opportunity, U.S. Policy in Central America and the Caribbean*, 1984, p. 436.) Was the anti-United States propaganda regularly printed in the official Sandinista newspapers from the time of the revolution's taking power, including the 18 months when the United States was Nicaragua's principal donor of economic aid, friendly? (*Ibid.*, p. 437.) Were the pervasive political attacks publicly made by Ministers of the Nicaraguan Government upon the United States from the time the Sandinistas took power friendly? (*Ibid.*) Indeed, can the policies of open and ardent support for the overthrow of the Government of El Salvador, an ally of the United States, which have been proclaimed and pursued by the Nicaraguan Government be viewed as friendly? If the Treaty's preambular reference to “strengthening the bonds of peace and friendship” is to be treated as imposing upon the Parties obligations of

leur droit naturel de légitime défense collective, « ne constituent pas une violation des principes énoncés aux articles 18 et 20 » de la charte de l'OEA. Elles ne contreviennent pas non plus au droit international coutumier. Quand un Etat est accusé d'intervention alors qu'il agissait en fait dans le cadre de la légitime défense collective, les mesures qu'il prend s'entendent non comme une intervention illicite, mais comme des mesures justifiées de contre-intervention ou de légitime défense.

*T. Les Etats-Unis n'ont pas violé les obligations que le traité d'amitié, de commerce et de navigation leur impose envers le Nicaragua*

251. Si, comme je l'ai conclu plus haut, la Cour n'a pas compétence pour se prononcer sur les griefs du Nicaragua fondés sur le traité bilatéral d'amitié, de commerce et de navigation (voir les paragraphes 100 à 106 de la présente opinion), il ne lui appartient pas de dire que les Etats-Unis ont violé les obligations qu'ils ont envers le Nicaragua en vertu de ce traité. En revanche, si la Cour est compétente, il convient alors d'examiner, comme le fait la Cour, les violations de ce traité que le Nicaragua invoque.

252. Il est un point, parmi d'autres, sur lequel le Nicaragua revient souvent quand il expose sa thèse : le traité dont il s'agit n'est pas qu'un traité de commerce, mais aussi un traité d'amitié, et les actes commis par les Etats-Unis (soutien apporté aux *contras*, attaques lancées contre des installations pétrolières, minage de ports nicaraguayens, etc.) ne sont guère amicaux. Cette dernière conclusion est évidemment exacte. En revanche, les conseils du Nicaragua ne parlent pas des actes inamicaux commis précédemment par le Nicaragua. Or, si c'est vraiment l'amitié qui est au centre du traité (contrairement à ce que je pense), on peut dire que ces actes ont engagé la responsabilité du Nicaragua en vertu de ce traité.

253. Peut-on considérer comme un acte amical, compatible avec ce que le Nicaragua affirme être l'essence du traité, le fait que le Gouvernement nicaraguayen a adopté, depuis qu'il a pris le pouvoir en 1979, un hymne national qui contient le vers suivant : « Nous lutterons contre le Yankee, ennemi de l'humanité », et ce malgré les représentations faites par les Etats-Unis ? (Voir Lawrence E. Harrison, « The Need for a "Yankee Oppressor", *Crisis and Opportunity, U.S. Policy in Central America and the Caribbean*, de Mark Falcoff et Robert Royal, 1984, p. 436.) La propagande hostile aux Etats-Unis qui a paru régulièrement dans la presse officielle sandiniste, depuis que les révolutionnaires ont pris le pouvoir, y compris pendant les dix-huit mois au cours desquels les Etats-Unis ont été le principal dispensateur d'aide économique au Nicaragua, était-elle amicale ? (*Ibid.*, p. 437.) Amicales, les attaques politiques que les ministres nicaraguayens ont faites publiquement et à tout propos contre les Etats-Unis depuis que les sandinistes ont pris le pouvoir ? (*Ibid.*) Et la politique ouverte et absolue que le Gouvernement nicaraguayen suivait pour aider à renverser le Gouvernement d'El Salvador, allié des Etats-Unis, peut-elle être considérée comme amicale ? Si la mention, dans le préambule du traité, du resserrement des liens de paix et d'amitié doit être considérée

friendly behaviour toward each other, as Nicaragua maintains and as the Court appears in qualified measure to agree, how is it that the Court has overlooked these prior and continuing violations of the Treaty by Nicaragua? Perhaps on the ground of its holding that there is a distinction, even in the case of a treaty of friendship, between the broad category of unfriendly acts, and the narrower category of acts "tending to defeat the object and purpose of the Treaty". But even that narrower creative category, in my view, constitutes an unwarranted and injudicious extension by the Court of the jurisdiction afforded it under a treaty of this kind.

254. In any event, the conclusion that the United States is in violation of obligations towards Nicaragua under the Treaty is unfounded, for the reason that the Treaty does not preclude a Party's application of measures "necessary to fulfill the obligations of a Party for the maintenance . . . of international peace and security, or necessary to protect its essential security interests". It has been shown above that the United States reasonably maintains that its measures in support of El Salvador, including its measures directed against Nicaragua, are necessary to fulfil the obligations which the United States has under the Rio Treaty to treat an attack upon El Salvador as an attack upon the United States. Moreover, the United States has contended that its measures are necessary to protect its essential security interests, a contention which cannot be dismissed in view of the increasing integration of Nicaragua into the group of States led by the Soviet Union, and Nicaragua's continuing subversion of its neighbours. If the United States is justified in invoking either the proviso relating to measures for the maintenance of peace, or the proviso relating to essential security interests, either of itself provides a sufficient defence to claims of its violation of the Treaty, however plausible such claims (such as those in respect of mining and the trade embargo) may appear to be under specific provisions of the Treaty.

255. Yet the Court holds that the United States cannot be deemed to have acted (in the exertion of its pressures upon Nicaragua) under the provision of Article XXI of the Treaty which specifies that the Treaty does not preclude measures necessary to fulfil "the obligations" of a Party for the maintenance or restoration of international peace and security. The Court declares :

"The Court does not believe that this provision of the 1956 Treaty can apply to the eventuality of the exercise of the right of individual or collective self-defence."

The Court so states after maintaining that measures necessary "to fulfil the obligations of a Party for the maintenance or restoration of international peace and security" must signify measures which the State in question

comme imposant aux parties l'obligation de se conduire de façon amicale l'une envers l'autre, comme le soutient le Nicaragua et comme la Cour semble le reconnaître dans une certaine mesure, comment se fait-il que la Cour n'ait pas tenu compte de ces violations antérieures et persistantes du traité par le Nicaragua ? Peut-être parce qu'elle a considéré qu'il fallait distinguer, même dans le cas d'un traité d'amitié, la catégorie générale des actes inamicaux de la catégorie particulière des actes qui tendent « à priver le traité de son but et de son objet ». Mais, à mon avis, même cette catégorie particulière qu'elle crée amène la Cour à étendre de façon injustifiée et inopportune la compétence que lui confère un traité de ce genre.

254. En tout état de cause, la conclusion selon laquelle les Etats-Unis ont violé les obligations qu'ils ont envers le Nicaragua en vertu du traité n'est pas fondée, car le traité n'interdit pas à une partie de prendre des mesures « nécessaires à l'exécution des obligations de l'une ou l'autre partie relatives au maintien ... de la paix et de la sécurité internationales » ou « à la protection des intérêts vitaux de cette partie en ce qui concerne sa sécurité ». J'ai démontré plus haut que les Etats-Unis soutiennent avec raison que les mesures qu'ils ont prises pour aider El Salvador, y compris les mesures dirigées contre le Nicaragua, étaient nécessaires à l'exécution de l'obligation que leur impose le traité de Rio de considérer une attaque contre El Salvador comme une attaque contre les Etats-Unis. En outre, les Etats-Unis ont soutenu que les mesures qu'ils avaient prises étaient nécessaires à la protection de leurs intérêts vitaux en ce qui concerne leur sécurité, argument qui ne peut être rejeté vu que le Nicaragua est de plus en plus intégré au groupe des Etats qui suivent l'Union soviétique et vu que le Nicaragua continue d'entretenir la subversion chez ses voisins. Si les Etats-Unis sont fondés à invoquer soit la clause relative aux mesures nécessaires au maintien de la paix, soit la clause relative aux mesures nécessaires à la protection des intérêts vitaux d'une partie en ce qui concerne sa sécurité, l'une ou l'autre de ces clauses constitue un moyen de défense suffisant pour les disculper des accusations de violation du traité, si plausibles puissent-elles sembler au regard des dispositions particulières du traité, notamment en ce qui concerne le mouillage de mines et l'embargo commercial.

255. Pourtant, la Cour conclut que, s'agissant des pressions qu'ils ont exercées sur le Nicaragua, les Etats-Unis ne peuvent pas être considérés comme ayant agi en vertu de l'article XXI du traité, où il est stipulé que le traité ne fera pas obstacle à l'application de mesures nécessaires à l'exécution des « obligations » de l'une ou l'autre partie relatives au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. La Cour déclare :

« La Cour ne pense pas que la disposition du traité de 1956 puisse s'appliquer à la mise en œuvre du droit de légitime défense individuelle ou collective. »

Voilà ce qu'elle déclare après avoir affirmé que par mesures nécessaires « à l'exécution des obligations de l'une ou l'autre partie relatives au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales » il faut

“must take in performance of an international commitment . . .”. But the Court fails to say why such a commitment is lacking in this case. As shown above, the United States is bound by precisely such a commitment under the Rio Treaty.

256. It may be added that there is no principle or provision of international law or of the general principles of law which prohibits a right from also being an obligation. A citizen may have the right to vote ; in many countries, he also bears an obligation to vote. A citizen may have the right to serve in his country’s armed forces ; he may also have that obligation. A State may have the right to engage in collective self-defence if another State is a victim of armed attack ; but it also may have assumed a treaty obligation towards that State to undertake measures of collective self-defence. Indeed, the very concept of collective security imports that States have an obligation as well as a right to assist other States in resisting aggression. In the instant case, the United States has assumed such an undertaking vis-à-vis El Salvador by the terms of the Rio Treaty. Accordingly, the United States at once both enjoys a right and bears an obligation (a conclusion sustained by Dr. García Amador’s authoritative interpretation of the Rio Treaty ; *supra*, para. 196). Its assistance to El Salvador to repel Nicaragua’s support of the armed subversion of El Salvador thus falls squarely within the terms of the Rio Treaty and of the 1956 bilateral Treaty.

#### *U. Responsibility for Violations of the Law of War*

257. The Court has correctly concluded that international legal responsibility for violations of the law of war by the *contras* cannot be imputed to the Government of the United States. In my view, for like reasons, international legal responsibility for violations of the law of war by the insurgents in El Salvador cannot be imputed to the Government of Nicaragua. However, Nicaragua is responsible for any violations of the law of war committed by its forces, of which there is some evidence (appendix to this opinion, paras. 13, 28, 206, 224, and the sources there referred to).

258. Nevertheless, the Court finds that, by publishing and disseminating to the *contras* the manual entitled *Operaciones psicológicas en guerra de guerrillas*, the United States “has encouraged the commission by [persons or groups of persons in Nicaragua] of acts contrary to general principles of humanitarian law”.

259. Customary international law does not know the delict of “encouragement”. There appears to be no precedent for holding a State responsible for breach of the Geneva Conventions for the Protection of War Victims of 1949 by reason of its advocacy of violations of humanitarian law, though it may reasonably be maintained that a State which encourages

entendre les mesures que l'Etat en question « doit prendre en exécution d'un engagement international... » Mais la Cour ne dit pas pourquoi un tel engagement fait défaut en l'espèce. Comme je l'ai démontré ci-dessus, les Etats-Unis sont liés précisément par un engagement de ce genre, en vertu du traité de Rio.

256. Il convient d'ajouter qu'aucun principe ni aucune disposition du droit international ou du droit en général n'empêche un droit d'être aussi une obligation. Un citoyen peut avoir le droit de vote ; dans de nombreux pays, il a également l'obligation de voter. Un citoyen peut avoir le droit de servir dans les forces armées de son pays ; il peut également en avoir l'obligation. Un Etat peut avoir le droit de prendre des mesures de légitime défense collective si un autre Etat est victime d'une agression armée ; mais le premier Etat peut aussi avoir contracté envers le second l'obligation conventionnelle de prendre des mesures de légitime défense collective. D'ailleurs, la notion même de sécurité collective implique qu'un Etat a à la fois l'obligation et le droit d'aider les autres Etats à résister à une agression. En la présente espèce, les Etats-Unis ont pris un tel engagement vis-à-vis d'El Salvador conformément au traité de Rio. Par conséquent, les Etats-Unis ont en même temps un droit et une obligation (c'est là une des conclusions auxquelles parvient M. García Amador dans sa magistrale interprétation du traité de Rio ; voir ci-dessus le paragraphe 196). L'appui apporté par les Etats-Unis à El Salvador pour résister à l'aide que le Nicaragua fournit aux éléments subversifs au Salvador correspond donc très exactement aux obligations souscrites en vertu du traité de Rio et du traité bilatéral de 1956.

#### U. La responsabilité du chef de la violation du droit de la guerre

257. La Cour a conclu à juste titre que la responsabilité juridique internationale du chef des violations du droit de la guerre par les *contras* ne peut être imputée au Gouvernement des Etats-Unis. Pour des raisons analogues, la responsabilité juridique internationale du chef de violations du droit de la guerre par les insurgés au Salvador ne peut pas, à mon avis, être imputée au Gouvernement du Nicaragua. Cependant, le Nicaragua est responsable de toutes les violations du droit de la guerre commises par ses forces armées et dont la preuve a été apportée (appendice à la présente opinion, par. 13, 28, 206, 224, et les sources qui y sont mentionnées).

258. Néanmoins, la Cour déclare que les Etats-Unis, en produisant un manuel intitulé *Operaciones sicológicas en guerra de guerrillas* et en le répandant parmi les forces *contras*, « ont encouragé » des personnes ou des groupes de personnes du Nicaragua « à commettre des actes contraires aux principes généraux du droit humanitaire ».

259. Le droit international coutumier ne connaît pas le délit d'« encouragement ». Il semble qu'aucun Etat n'ait jamais été tenu responsable d'avoir violé les conventions de Genève de 1949 relatives à la protection des victimes des conflits armés au motif qu'il aurait prôné des actes contraires au droit humanitaire, bien qu'on puisse raisonnablement sou-



violations of that law fails to “ensure respect” for the Geneva Conventions, as by their terms it is obliged to do. Judge Ago pointed out in his “Seventh Report on State Responsibility” submitted to the International Law Commission that it would be “unduly facile” to make comparisons between incitement by a sovereign State to commit an internationally wrongful act and the legal concept of “incitement to commit an offence” in internal criminal law. This latter legal concept “has its origin and justification in the psychological motives determining individual conduct, to which the motives of State conduct in international relations cannot be assimilated”. Judge Ago concluded that international law did not “know of any cases in which, at the juridical level, a State has been alleged to be internationally responsible solely by reason of such incitement” (*Yearbook of the International Law Commission*, 1978, Vol. II, Part One, p. 55, paras. 62, 63).

260. As the Court’s Judgment and examination of the manual in the appendix to this opinion make clear, the manual advocates some acts in conformity with the law of war and some acts in gross violation of it. While it is not established that such advocacy was the considered policy of the United States – on the contrary, it appears to have been the ill-considered effort of one or a few subordinates – such advocacy is reprehensible. Whether or not the Government of the United States may be held responsible under international law for the publication of the manual on the ground of “encouragement”, what is beyond discussion is that no government can justify official advocacy of acts in violation of the law of war. I have voted for the relevant operative paragraph of the Judgment for that reason.

261. At the same time, such advocacy, such as it was, and indeed the numerous and heinous violations of the law of war attributed to some of the *contras* of which there is evidence, but not attributed to the United States, do not transform defensive measures of the United States into aggressive measures, and not only because of the absence of attribution. The difference between the law governing the right to use force internationally, and the law governing the manner in which such force may be exerted, is no less important because it is fundamental. In the Second World War, the Governments of the States allied as the United Nations acted in lawful individual and collective self-defence against the aggression of the Axis Powers. But that is not to say that no violations of the law of war were committed by United Nations forces, even if, in comparison with the unparalleled and deliberate war crimes of Germany in particular, United Nations violations were modest. Yet such violations of the law of war by United Nations forces did not transform their defensive struggle into an aggressive one.

tenir qu'un Etat qui encourage à commettre des violations ne fait pas respecter les conventions de Genève comme il y est tenu par les dispositions de celles-ci. M. Ago a fait remarquer dans son septième rapport sur la responsabilité des Etats, présenté à la Commission du droit international, qu'il serait erroné, « de céder à la tentation de rapprochements trop faciles... » entre l'incitation adressée par un Etat souverain à un autre à commettre un fait internationalement illicite et la figure juridique de l'« instigation au délit » du droit pénal interne. Cette dernière figure juridique « puise ses origines et trouve sa justification dans les mobiles psychologiques de la détermination de la conduite individuelle – mobiles auxquels on ne saurait assimiler ceux de la conduite étatique dans les rapports internationaux ». M. Ago conclut qu'en droit international « nous ne connaissons pas de cas où, sur un plan juridique, on a prétendu à la responsabilité internationale d'un Etat uniquement du fait de cette incitation » (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1978, vol. II, première partie, p. 52, par. 62, 63.)

260. Comme il ressort clairement de l'arrêt de la Cour et des observations que je formule sur ledit manuel dans l'appendice à la présente opinion, ce manuel prône certains actes qui sont conformes au droit de la guerre et d'autres actes qui en sont des violations flagrantes. Il n'est pas établi que ces recommandations reflétaient la politique délibérée des Etats-Unis – il semble au contraire que le manuel soit dû à l'initiative irréfléchie d'un ou de plusieurs subalternes –, mais elles sont néanmoins répréhensibles. Ce qui est indiscutable, que le Gouvernement des Etats-Unis puisse ou non être considéré comme responsable, en vertu du droit international, de la publication de ce manuel du chef d'« encouragement », c'est qu'aucun gouvernement ne peut trouver de justification pour prôner officiellement des actes contraires au droit de la guerre. C'est pour cette raison que j'ai voté en faveur du sous-paragraphe pertinent du dispositif de l'arrêt.

261. Cependant, toutes ces recommandations, ainsi que les nombreuses et odieuses violations du droit de la guerre attribuées à certains *contras*, et dont on a des preuves (mais qui ne sont pas attribuées aux Etats-Unis), ne transforment pas les mesures défensives prises par les Etats-Unis en mesures agressives, constatation qui ne découle pas seulement du fait que ces violations ne leur sont pas attribuées. La différence qui existe entre les règles juridiques régissant le droit d'employer la force à l'échelon international et les règles juridiques qui régissent la manière dont cette force peut être employée est à la fois importante et fondamentale. Au cours de la seconde guerre mondiale, les gouvernements des Etats alliés, qui se faisaient appeler « Nations unies », ont agi licitement dans le cadre de la légitime défense individuelle ou collective contre l'agression des puissances de l'Axe. Mais cela ne signifie pas que les forces de ces Nations unies n'ont commis aucune violation du droit de la guerre, quand bien même ces violations étaient modestes par rapport aux crimes de guerre délibérés et sans précédent perpétrés en particulier par l'Allemagne. Pourtant, ces violations du droit de la guerre commises par les forces des Nations unies n'ont pas transformé leur lutte défensive en une lutte d'agression.

*V. As the State which First Used Armed Force in Contravention of the Charter, the Aggressor is Nicaragua*

262. The Government of the Republic of Nicaragua has come before the Court alleging that it is the victim of unlawful acts of the use of force and of intervention. At the same time, it has been demonstrated that (a) the Nicaraguan Government came to power on the back of some of the very forms of foreign use of force and intervention of which it now complains ; (b) since coming to power, it has violated the undertakings which it gave to the OAS and its Members, some of whom facilitated its taking power ; (c) the Nicaraguan Government has itself committed acts tantamount to an armed attack upon El Salvador, and engaged in multiple acts of intervention in El Salvador and other neighbouring States ; and that (d) these aggressive acts of the Nicaraguan Government were committed "first", that is, they were committed before the United States undertook the responsive actions of which Nicaragua complains. In the light of these considerations, the boldness of the Nicaraguan case is remarkable.

263. The Definition of Aggression adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1974 not only provides that among the acts that qualify as acts of aggression is, "The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State . . . or its substantial involvement therein" but that, "The first use of armed force by a State in contravention of the Charter shall constitute prima facie evidence of an act of aggression . . .". This interpretation of Charter obligations is consistent rather than inconsistent with customary international law.

264. It is plain in this case that the first international use of armed force – consisting of Nicaragua's "substantial involvement" in the "sending" of armed bands to El Salvador which have carried out acts of armed force against El Salvador – was committed by Nicaragua. Sandinista involvement with the arming, training, and command and control of the Salvadoran insurgents, whose leadership has frequently been "sent" from Nicaragua to El Salvador and back, has been shown to go back to 1979, to have reached an early peak in January 1981, and to have fluctuated since. Nicaragua's own evidence establishes no exertions of force, indirect or direct, by the United States against Nicaragua before December 1981 or early 1982. Thus the prima facie aggressor in this case is Nicaragua.

265. It is significant that Nicaragua denies not the foregoing legal analysis but the facts on which it is based. Nicaragua does not argue that what appears to be prima facie aggression was not aggression because its support of the insurgency in El Salvador was in response to prior provocation or attack, or threat of imminent attack, by El Salvador. Nicaragua does not argue that it may legally attempt to overthrow the Government of

*V. Le Nicaragua est l'agresseur, car il a été le premier à employer la force armée en violation de la Charte*

262. Le Gouvernement de la République du Nicaragua s'est adressé à la Cour en alléguant qu'il était victime d'actes illicites d'emploi de la force et d'intervention. Il a cependant été démontré que : a) le Gouvernement du Nicaragua est parvenu au pouvoir grâce précisément à certaines des formes d'emploi de la force et d'intervention de l'étranger dont il se plaint à présent ; b) depuis son arrivée au pouvoir, il a violé les engagements qu'il avait pris envers l'OEA et ses membres dont certains l'ont aidé à s'emparer du pouvoir ; c) le Gouvernement nicaraguayen s'est livré lui-même à des actes équivalant à une agression armée contre El Salvador et à de multiples actes d'intervention au Salvador et dans d'autres Etats voisins ; d) ces actes d'agression du Gouvernement nicaraguayen ont été commis « en premier », c'est-à-dire avant que les Etats-Unis n'aient riposté par les mesures dont le Nicaragua leur fait grief. Dans ces conditions, les thèses nicaraguayennes sont d'une belle audace !

263. Dans la définition de l'agression adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1974 sont rangés parmi les actes qualifiés d'actes d'agression non seulement « l'envoi par un Etat ou en son nom de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des attaques de forces armées contre un autre Etat ... ou le fait de s'engager d'une manière substantielle dans une telle action » mais aussi « l'emploi de la force armée en violation de la Charte par un Etat agissant le premier [ce qui] constitue la preuve suffisante à première vue d'un acte d'agression... » Cette interprétation des obligations qu'impose la Charte est en accord plutôt qu'en désaccord avec le droit international coutumier.

264. Il est clair en l'espèce que l'emploi de la force armée à l'échelon international — c'est-à-dire le fait pour le Nicaragua de s'être « engagé d'une manière substantielle » dans l'« envoi » au Salvador de bandes armées qui se sont livrées à des actes de force armée contre cet Etat — a été commis d'abord par le Nicaragua. Il a été établi que la participation des sandinistes à l'armement, à l'entraînement, au commandement et au contrôle des insurgés salvadoriens, dont les dirigeants « envoyés » du Nicaragua au Salvador faisaient fréquemment la navette entre les deux pays, remonte à 1979, qu'elle a atteint son maximum en janvier 1981 puis a fluctué. Le Nicaragua, pour sa part, n'a établi aucun emploi de la force, direct ou indirect, des Etats-Unis contre le Nicaragua, avant décembre 1981 ou début de 1982. Il en résulte qu'en l'espèce l'agresseur est à première vue le Nicaragua.

265. Il est révélateur que le Nicaragua ne rejette pas l'analyse juridique qui précède, mais nie les faits sur lesquels elle repose. Le Nicaragua ne soutient pas que ce qui constitue à première vue une agression n'en était pas une parce que, s'il a appuyé l'insurrection au Salvador, c'était pour réagir à une provocation ou attaque, ou à une menace imminente d'attaque, de la part d'El Salvador. Le Nicaragua ne soutient pas qu'il puisse

El Salvador in pursuance of what some might say is a “war of liberation”. Rather, it inferentially acknowledges that, if in fact it did engage in acts of armed intervention against El Salvador, tantamount to armed attack, before the United States engaged in responsive acts of armed intervention against it, it, Nicaragua, and not the United States, is the aggressor. Presumably that is why Nicaragua has officially denied so strenuously in Court what its leaders, its counsel and its witnesses in effect or in terms have admitted : that Nicaragua was substantially involved in the arming of the Salvadoran rebels, in particular for their “final offensive” of January 1981. While it may not have fully appreciated the point while it was not engaged in litigation over it, apparently it now fully appreciates that, to admit its involvement as having taken place, on the scale in which it took place, and as having taken place when it took place, is to concede that it should have lost its case.

*W. The Misrepresentations of its Representatives in Court Must Prejudice Rather than Protect Nicaragua’s Claims*

266. How has Nicaragua sought to deal with this dilemma ? By calculated, reiterated misrepresentation. On the one hand, its Ministers – who, under international law, have authority to engage the responsibility of the State (as does the Nicaraguan Agent) – have sworn before the Court that Nicaragua has “never” supplied arms or other material assistance to insurgents in El Salvador (see para. 24 of this opinion). On the other hand, it has been shown that Nicaragua has supplied arms and other material assistance to insurgents in El Salvador (paras. 28-32, 133, 146-153 of this opinion and its appendix, paras. 28-188).

267. How does the Court deal with the misrepresentations of the representatives of a party before the Court ? I regret to say, in my view by excluding, discounting, and depreciating the facts of Nicaraguan material support of the Salvadoran insurgency, by holding that such support as there was cannot be imputed to the Nicaraguan Government, and by concluding that, even if it were true that Nicaragua had, apparently some years ago, given support to or permitted support to be given to the Salvadoran insurgency, such support is not tantamount to an armed attack by Nicaragua against El Salvador. The Court goes further, by failing even to hold that the facts of Nicaraguan material support of the overthrow of the Government of El Salvador constitute unlawful intervention by Nicaragua in the internal affairs of El Salvador. Apparently, in the view of the Court, it is unlawful for the United States to intervene in Nicaragua’s affairs with the object of overthrowing its Government or affecting its policies, but it is not unlawful – at any rate, it does not say it is unlawful – for Nicaragua to intervene in El Salvador’s affairs with the object of overthrowing its

licitement essayer de renverser le Gouvernement d'El Salvador, dans le cadre de ce que certains pourraient appeler une « guerre de libération ». Au contraire il reconnaît indirectement que si, en fait, il s'est effectivement livré à des actes d'intervention armée équivalant à une agression armée contre El Salvador avant que les Etats-Unis n'aient riposté par des actes d'intervention armée contre lui-même, c'est lui, le Nicaragua, qui est l'agresseur, et non les Etats-Unis. C'est vraisemblablement la raison pour laquelle officiellement le Nicaragua s'est évertué à nier devant la Cour ce que ses dirigeants, son conseil et ses témoins ont implicitement ou explicitement reconnu, à savoir que le Nicaragua était engagé d'une manière substantielle dans l'armement des rebelles d'El Salvador, en vue notamment de leur « offensive finale » de janvier 1981. Bien que n'ayant peut-être pas mesuré toute la portée de cet aspect tant qu'un procès à ce sujet n'était pas engagé, il se rend apparemment pleinement compte à présent qu'admettre qu'il était effectivement engagé, vu les proportions et le moment de son engagement, reviendrait à vouer sa propre cause à l'échec.

*W. Les affirmations inexactes formulées devant la Cour par les représentants du Nicaragua doivent jouer contre ses prétentions plutôt qu'en leur faveur*

266. Comment le Nicaragua a-t-il tenté de sortir de ce dilemme ? Par des affirmations inexactes, calculées et répétées. D'une part, ses ministres – qui en droit international ont le pouvoir d'engager la responsabilité de l'Etat (comme c'est le cas de l'agent du Nicaragua) – ont juré devant la Cour que le Nicaragua n'avait « jamais » fourni d'armes ni d'autre assistance matérielle aux insurgés d'El Salvador (voir le paragraphe 24 de la présente opinion). D'autre part, il a été établi que le Nicaragua a fourni des armes et autre assistance matérielle aux insurgés d'El Salvador (voir les paragraphes 28 à 32, 133, 146 à 153 de la présente opinion et les paragraphes 28 à 188 de l'appendice).

267. Comment la Cour apprécie-t-elle les affirmations erronées formulées par les représentants d'une partie ? A mon avis, et je regrette d'avoir à le dire, en excluant, en sous-estimant ou en minimisant l'importance des faits relatifs à l'appui matériel que le Nicaragua a apporté aux insurgés salvadoriens, en considérant que cet appui ne peut être imputé au Gouvernement nicaraguayen, et en concluant que, même s'il était vrai que le Nicaragua avait apporté apparemment quelques années plus tôt son appui ou permis qu'un appui soit apporté aux insurgés salvadoriens, cet appui n'équivaut pas à une agression armée du Nicaragua contre El Salvador. La Cour va plus loin, en ne considérant même pas que les faits relatifs à l'appui matériel fourni par le Nicaragua pour aider à renverser le Gouvernement salvadorien constituent une intervention illicite du Nicaragua dans les affaires intérieures d'El Salvador. Apparemment, pour la Cour, il est illicite que les Etats-Unis interviennent dans les affaires du Nicaragua en vue de renverser son gouvernement ou de modifier sa politique, mais il n'est pas illicite – du moins la Cour ne dit pas qu'il est illicite – que le

Government or affecting its policies – and this despite the fact that Nicaragua’s intervention antedates that of the United States. The Court :

“considers that in international law, if one State, with a view to the coercion of another State, supports and assists armed bands in that State whose purpose is to overthrow the government of that State, that amounts to intervention by the one State in the internal affairs of the other . . .”.

The Court applies that faultless conclusion to the United States (despite its legal defences to that conclusion). It holds that the United States has committed “a clear breach of the principle of non-intervention”. But the Court fails to apply this principle of international law to Nicaragua, despite the fact that Nicaragua’s support of assistance to armed bands in El Salvador is all too obvious (and despite the fact that Nicaragua has no defence, and has offered no defence, for its intervention other than falsely denying its reality). How does the Court justify this remarkable application of the law ? In effect, by adopting the purport of Nicaragua’s representations as its own. Thus, whatever the intention of the Court is, the result of its Judgment is that, rather than prejudicing Nicaragua’s claims, the calculated, critical misrepresentations of Nicaragua’s representatives have served to protect and promote them.

*X. Nicaragua’s Unclean Hands Require the Court in any Event to Reject its Claims*

268. Nicaragua has not come to Court with clean hands. On the contrary, as the aggressor, indirectly responsible – but ultimately responsible – for large numbers of deaths and widespread destruction in El Salvador apparently much exceeding that which Nicaragua has sustained, Nicaragua’s hands are odiously unclean. Nicaragua has compounded its sins by misrepresenting them to the Court. Thus both on the grounds of its unlawful armed intervention in El Salvador, and its deliberately seeking to mislead the Court about the facts of that intervention through false testimony of its Ministers, Nicaragua’s claims against the United States should fail.

269. As recalled in paragraph 240 of this opinion, the Permanent Court of International Justice applied a variation of the “clean hands” doctrine in the *Diversion of Water from the Meuse* case. The basis for its so doing was affirmed by Judge Anzilotti “in a famous statement which has never been objected to : ‘The principle . . . (*inadimplenti non est adimplendum*) is so just, so equitable, so universally recognized that it must be applied in international relations . . .’” (Elisabeth Zoller, *Peacetime Unilateral Remedies : An Analysis of Countermeasures*, 1984, pp.16-17). That principle was developed at length by Judge Hudson. As Judge Hudson observed in

Nicaragua intervienne dans les affaires d'El Salvador en vue de renverser son gouvernement ou de modifier sa politique – cela bien que l'intervention du Nicaragua soit antérieure à celle des Etats-Unis. La Cour :

« considère qu'en droit international si un Etat, en vue de faire pression sur un autre Etat, appuie et assiste, dans le territoire de celui-ci, des bandes armées dont l'action tend à renverser son gouvernement, cela équivaut à intervenir dans ses affaires intérieures... »

La Cour applique strictement cette conclusion sans faille aux Etats-Unis (malgré les moyens de défense que ceux-ci font valoir contre cette conclusion). Elle conclut que les Etats-Unis ont commis « une violation indubitable du principe de non-intervention ». Pourtant elle s'abstient d'appliquer ce principe du droit international au Nicaragua, quoique l'appui ou l'assistance que ce dernier a apportés aux bandes armées au Salvador ne soient que trop évidents (et quoique le Nicaragua n'ait aucun moyen de défense et n'en ait fait valoir aucun pour justifier son intervention, si ce n'est le moyen consistant à en nier mensongèrement la réalité). Comment la Cour justifie-t-elle cette application remarquable du droit ? En fait, en faisant sienne la thèse qui est à la base des affirmations du Nicaragua. En conséquence, quelle que soit l'intention de la Cour, son arrêt a pour résultat qu'au lieu de jouer contre les prétentions du Nicaragua, les déclarations inexactes, calculées et capitales de ses représentants ont permis de protéger ces prétentions et de les faire aboutir.

*X. En tout état de cause la Cour doit rejeter les demandes du Nicaragua parce qu'il a les mains sales*

268. Le Nicaragua ne s'est pas présenté devant la Cour avec les mains propres. Au contraire, comme agresseur, indirectement responsable – mais responsable en définitive – d'un grand nombre de morts et de destructions généralisées au Salvador, dépassant semble-t-il de beaucoup en ampleur ce que le Nicaragua a subi, le Nicaragua a les mains odieusement sales. Il a aggravé son cas par ses affirmations inexactes devant la Cour. Ainsi, que ce soit en raison de son intervention armée illicite au Salvador ou de sa tentative délibérée d'égarer la Cour sur la réalité de cette intervention par les faux témoignages de ses ministres, le Nicaragua doit être débouté de ses demandes contre les Etats-Unis.

269. Ainsi qu'il a été rappelé au paragraphe 240 de la présente opinion, la Cour permanente de Justice internationale a appliqué une variante de la doctrine des « mains propres » en l'affaire des *Prises d'eau à la Meuse*. Le motif qui l'a conduite à le faire a été exposé par Anzilotti dans une déclaration célèbre qui n'a jamais été contredite : « Le principe ... (*inadimplenti non est adimplendum*) est si juste, si équitable, si universellement reconnu qu'il doit être appliqué dans les relations internationales... » (Elisabeth Zoller, *Peacetime Unilateral Remedies : An Analysis of Counter-measures*, 1984, pp. 16-17). Ce principe a été longuement développé par



reciting maxims of equity which exercised “great influence in the creative period of the development of Anglo-American law”, “Equality is equity”, and “He who seeks equity must do equity”. A court of equity “refuses relief to a plaintiff whose conduct in regard to the subject-matter of the litigation has been improper” (citing Halsbury’s *Laws of England*, 2nd ed., 1934, p. 87). Judge Hudson noted that, “A very similar principle was received into Roman law . . . The *exceptio non adimpleti contractus* . . .” He shows that it is the basis of articles of the German Civil Code, and is indeed “a general principle” of law. Judge Hudson was of the view that Belgium could not be ordered to discontinue an activity while the Netherlands was left free to continue a like activity – an enjoinder which should have been found instructive for the current case. He held that, “The Court is asked to decree a kind of specific performance of a reciprocal obligation which the demandant is not performing. It must clearly refuse to do so.” (*Loc. cit.*, pp. 77-78. And see the Court’s holding, at p. 25.) Equally, in this case Nicaragua asks the Court to decree a kind of specific performance of a reciprocal obligation which it is not performing, and, equally, the Court clearly should have refused to do so.

270. The “clean hands” doctrine finds direct support not only in the *Diversion of Water from the Meuse* case but a measure of support in the holding of the Court in the *Mavrommatis Palestine Concessions* case, *P.C.I.J., Series A, No. 5*, page 50, where the Court held that: “M. Mavrommatis was bound to perform the acts which he actually did perform in order to preserve his contracts from lapsing as they would otherwise have done.” (Emphasis supplied.) Still more fundamental support is found in Judge Anzilotti’s conclusion in the *Legal Status of Eastern Greenland*, *P.C.I.J., Series A/B, No. 53*, page 95, that “an unlawful act cannot serve as the basis of an action at law”. In their dissenting opinions to the Judgment in *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, *I.C.J. Reports 1980*, pages 53-55, 62-63, Judges Morozov and Tarazi invoked a like principle. (The Court also gave the doctrine a degree of analogous support in the *Factory at Chorzów* case, *P.C.I.J., Series A, No. 9*, p. 31, when it held that “one party cannot avail himself of the fact that the other has not fulfilled some obligation . . . if the former party has, by some illegal act, prevented the latter from fulfilling the obligation in question . . .”) The principle that an unlawful action cannot serve as the basis of an action at law, according to Dr. Cheng, “is generally upheld by international tribunals” (Bin Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, 1958, p. 155). Cheng cites, among other cases, the *Clark Claim*, 1862, where the American Commissioner disallowed the claim on behalf of an American citizen in asking: “Can he be allowed, so far as the United States are concerned, to profit by his own wrong? . . . A party who asks for redress must present himself with clean hands . . .” (John Bassett Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States Has*

Hudson. Comme celui-ci l'a fait observer en rappelant les maximes d'équité qui « ont exercé une grande influence au cours de la période créatrice du développement du droit anglo-américain », « l'égalité est l'équité » et « qui veut l'équité doit agir équitablement ». Un tribunal d'équité « refuse d'accorder réparation au plaignant qui s'est mal conduit à l'égard de ce qui fait le fond du litige » (citation dans *Laws of England*, de Halsbury, 2<sup>e</sup> éd., 1934, p. 87). Hudson constate qu'« un principe très semblable était admis en droit romain ... *l'exceptio non adimplenti contractus...* » Il démontre que c'est sur ce principe que reposent certains articles du code civil allemand et qu'il s'agit en fait d'« un principe général » de droit. Selon Hudson, on ne pouvait ordonner à la Belgique de mettre fin à une certaine activité alors que les Pays-Bas pouvaient persévérer dans une activité semblable – conclusion qui aurait dû être instructive dans le cas présent. Pour reprendre les termes de Hudson, « la Cour est invitée à ordonner en quelque sorte l'accomplissement spécifique d'une obligation réciproque que le demandeur lui-même ne remplit pas. Elle doit évidemment refuser de le faire. » (*Loc. cit.*, p. 77-78. Voir aussi la conclusion de la Cour, p. 25.) Dans la présente espèce aussi, le Nicaragua requiert la Cour d'ordonner l'accomplissement spécifique d'une obligation réciproque dont il ne s'acquitte pas pour sa part et, là aussi, la Cour aurait dû évidemment refuser de le faire.

270. La doctrine des « mains propres » trouve un appui direct non seulement dans l'affaire des *Prises d'eau à la Meuse*, mais aussi, dans une certaine mesure, dans la conclusion formulée par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* (C.P.J.I. série A n° 5, p. 50), quand elle a déclaré que « M. Mavrommatis devait accomplir les actes qu'il a accomplis *pour préserver ses contrats de la déchéance qui autrement les aurait frappés* » (les italiques sont de moi). Cette doctrine trouve une base encore plus solide dans la conclusion formulée par Anzilotti en l'affaire du *Statut juridique du Groënland oriental* (C.P.J.I. série A/B n° 53, p. 95), suivant laquelle « un acte illégal ne peut servir de base à une action en justice ». Dans leurs opinions dissidentes jointes à l'arrêt rendu dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* (C.I.J. Recueil 1980, p. 53-55, 62 et 63), MM. Morozov et Tarazi ont invoqué un principe analogue. (La Cour permanente de Justice internationale a également apporté un certain appui à la doctrine en l'affaire de l'*Usine de Chorzów* (C.P.J.I. série A n° 9, p. 31), quand elle a conclu qu'« une partie ne saurait opposer à l'autre le fait de ne pas avoir rempli une obligation ... si la première, par un acte contraire au droit, a empêché la seconde de remplir l'obligation en question... ») Le principe selon lequel un acte illicite ne peut fonder une action en justice est, d'après Cheng, « généralement admis par les tribunaux internationaux » (Bin Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, 1958, p. 155). Cheng cite l'affaire du *Clark Claim*, 1862, dans laquelle un commissaire américain a écarté la demande présentée au nom d'un citoyen américain en posant la question suivante : « Pour ce qui est des Etats-Unis, peut-on admettre que

*Been a Party*, 1898, Vol. III, at pp. 2738, 2739). Again, in the *Pelletier* case, 1885, the United States Secretary of State “peremptorily and immediately” dropped pursuit of a claim of one Pelletier against Haiti – though it had been sustained in an arbitral award – on the ground of Pelletier’s wrongdoing :

“*Ex turpi causa non oritur* : by innumerable rulings under Roman common law, as held by nations holding Latin traditions, and under the common law as held in England and the United States, has this principle been applied.” (*Foreign Relations of the United States*, 1887, p. 607.)

The Secretary of State further quoted Lord Mansfield as holding that : “The principle of public policy is this : *ex dolo malo non oritur actio*.” (At p. 607.)

271. More recently, Sir Gerald Fitzmaurice – then the Legal Adviser of the Foreign Office, shortly to become a judge of this Court – recorded the application in the international sphere of the common law maxims : “He who seeks equity must do equity” and “He who comes to equity for relief must come with clean hands”, and concluded :

“Thus a State which is guilty of illegal conduct may be deprived of the necessary *locus standi in judicio* for complaining of corresponding illegalities on the part of other States, especially if these were consequential on or were embarked upon in order to counter its own illegality – in short were provoked by it.” (“The General Principles of International Law”, 92 *Collected Courses*, Academy of International Law, The Hague, (1957-II), p. 119. For further recent support of the authority of the Court to apply a “clean hands” doctrine, see Oscar Schachter, “International Law in the Hostage Crisis”, *American Hostages in Iran*, 1985, p. 344.)

272. Nicaragua is precisely such a State which is guilty of illegal conduct. Its conduct accordingly should have been reason enough for the Court to hold that Nicaragua had deprived itself of the necessary *locus standi* to complain of corresponding illegalities on the part of the United States, especially because, if these were illegalities, they were consequential on or were embarked upon in order to counter Nicaragua’s own illegality – “in short were provoked by it”.

(Signed) Stephen M. SCHWEBEL.

l'on profite de ses propres fautes ? ... Une partie qui demande justice doit se présenter avec les mains propres... » (John Bassett Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States Has Been a Party*, 1898, vol. III, p. 2738, 2739.) Dans l'affaire *Pelletier*, en 1885, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis a « catégoriquement et sans délai » abandonné la demande présentée contre Haïti par un certain Pelletier – qui avait pourtant bénéficié d'une décision arbitrale – en raison des fautes commises par le plaignant :

« *Ex turpi causa non oritur* : ce principe a été appliqué par d'innombrables décisions rendues sur la base du droit romain, dans les nations de tradition latine, et en vertu de la *common law* en Angleterre et aux Etats-Unis. » (*Foreign Relations of the United States*, 1887, p. 607.)

Le secrétaire d'Etat citait en outre lord Mansfield comme ayant dit que : « Le principe d'ordre public est : *ex dolo malo non oritur actio*. » (P. 607.)

271. Plus récemment, sir Gerald Fitzmaurice – qui était à l'époque conseiller juridique au Foreign Office et devait peu après être élu membre de la Cour – a rappelé l'application dans le domaine international des maximes de *common law* : « qui veut l'équité doit agir équitablement » et « qui demande réparation en équité doit avoir les mains propres », pour conclure :

« Ainsi, un Etat coupable d'une conduite illicite peut être privé du nécessaire *locus standi in judicio* l'autorisant à se plaindre d'actes illicites correspondants d'autres Etats, en particulier si ces actes résultent des siens ou visent à répliquer aux siens – en d'autres termes s'ils ont été provoqués par lui-même. » (« The General Principles of International Law », *Recueil des cours*, Académie de droit international, La Haye, t. 92 (1957-II), p. 119. Pour d'autres exemples récents qui montrent que la Cour est fondée à appliquer la doctrine des « mains propres », voir Oscar Schachter, « International Law in the Hostage Crisis », *American Hostages in Iran*, 1985, p. 344.)

272. Le Nicaragua est précisément un Etat de cette catégorie, coupable d'une conduite illicite. Par conséquent, sa conduite aurait dû suffire pour que la Cour conclue que le Nicaragua s'était lui-même privé du nécessaire *locus standi* l'autorisant à se plaindre d'actes illicites correspondants des Etats-Unis, d'autant plus que, si actes illicites il y avait, ceux-ci résultaient des siens ou visaient à répliquer aux siens – en d'autres termes, avaient « été provoqués par lui-même ».

(Signé) Stephen M. SCHWEBEL.

## V. FACTUAL APPENDIX

1. This appendix provides data in support of the factual premises set forth in Section III of this opinion. It concentrates on the facts concerning allegations against Nicaragua, because those allegations are in particular controversy and have been insufficiently investigated by the Court. Thus this appendix principally examines the facts relating to the existence, character, duration and maintenance of material support by Nicaragua of insurgencies in neighbouring States, notably El Salvador. To the extent that other factual premises are generally accepted, they are not developed in like detail.

*A. The Sandinistas Came to Power on the Back of Some of the Very Forms of Intervention of Which They Now Complain*

2. The gravamen of Nicaragua's complaint is that it is the victim of aggression and intervention by the United States. The Government of the Republic of Nicaragua maintains that it is the lawful, recognized Government of that State ; that that State is entitled, under contemporary international law, to be free from the threat or use of force against its territorial integrity or political independence ; and that its Government is free to pursue the policies it adopts, without foreign intervention designed to affect those policies or the composition and maintenance of the Government which adopts them. It claims that the United States is employing the threat and use of force against its political independence and that the United States is intervening in Nicaragua in order to overthrow its Government.

3. In view of these charges, it is instructive to recall that the current Government of the Republic of Nicaragua came to power assisted by some of the very forms of the foreign use of force and the very kinds of foreign intervention of which it now complains. There is no ground for questioning the right of revolution within a State. But the fact is that the Sandinista revolution did not take place only within a State ; it was not a purely domestic product. On the contrary, while essentially Nicaraguan in origins, fighting forces and popular support, the revolution which took power in Nicaragua in 1979 was, in important measure, organized, trained, armed, financed, supported and sustained by foreign States which were antipathetic to the Government of Nicaragua then in power. That Government, dominated for decades by the Somoza family, was recognized throughout the world as the Government of the Republic of Nicaragua. It had been in power for a very long time. Its representatives were signatories to the Charters of the United Nations and the OAS. No less than the current Government of the Republic of Nicaragua, it was the Government

## V. APPENDICE : ÉLÉMENTS DE FAIT

1. Le présent appendice présente les données sur lesquelles s'appuient les prémisses énoncées à la section III de la présente opinion. Il est axé sur les faits relatifs aux allégations portées contre le Nicaragua, lesquelles sont particulièrement controversées et n'ont pas été suffisamment analysées par la Cour. Aussi s'attache-t-il essentiellement aux faits qui ont trait à l'existence, à la nature, à la durée et au maintien de l'appui matériel apporté par le Nicaragua à l'insurrection dans des pays voisins, notamment El Salvador. Dans la mesure où d'autres prémisses d'ordre factuel sont généralement acceptées, elles ne seront pas développées ici avec autant de détails.

*A. Les sandinistes sont arrivés au pouvoir grâce à certaines des formes mêmes d'intervention dont ils se plaignent actuellement*

2. Fondièrément, le Nicaragua se plaint d'être victime d'une agression et d'une intervention de la part des Etats-Unis. Le Gouvernement de la République du Nicaragua soutient qu'il est le gouvernement légitime et reconnu de cet Etat ; que celui-ci peut prétendre, en vertu du droit international contemporain, à n'être pas exposé à la menace ou à l'emploi de la force contre son intégrité territoriale ou son indépendance politique ; et qu'il a lui-même le droit de mettre en œuvre les politiques qu'il a choisies, sans intervention étrangère visant à peser sur ces politiques, sa propre composition et son maintien au pouvoir. Il affirme que les Etats-Unis recourent à la menace et à l'emploi de la force contre son indépendance politique et qu'ils interviennent au Nicaragua pour en renverser le gouvernement.

3. Etant donné ces accusations, il est instructif de rappeler que le gouvernement actuel de la République du Nicaragua est parvenu au pouvoir avec le concours précisément de certaines des formes d'emploi de la force et de certains des types d'intervention étrangère dont il se plaint à présent. Le droit à la révolution à l'intérieur d'un Etat n'est pas en cause ici. C'est néanmoins un fait que la révolution sandiniste ne s'est pas déroulée simplement à l'intérieur d'un Etat — ce n'était pas un produit purement intérieur. Au contraire, bien qu'essentiellement nicaraguayenne par ses origines, par les forces combattantes et le soutien populaire, la révolution qui a pris le pouvoir au Nicaragua en 1979 a été, dans une large mesure, organisée, formée, armée, financée, appuyée et soutenue par des Etats étrangers hostiles au Gouvernement nicaraguayen de l'époque. Celui-ci, dominé depuis des décennies par la famille Somoza, était reconnu dans le monde entier comme le Gouvernement de la République du Nicaragua. Il était au pouvoir depuis très longtemps. Ses représentants avaient signé la Charte des Nations Unies et la charte de l'Organisation des Etats améri-

entitled to the protection of the principles and practice of international law. (The OAS ultimately arrived at the conclusion, a few weeks before the downfall of the Somoza Government, that it was not so entitled, apparently because of its human rights violations. Whether or not this decision was justified in international law, it was an unprecedented decision, not in conformity with the prior practice of States.)

4. The Sandinista National Liberation Front (*Frente Sandinista de Liberación Nacional* – the FSLN) was founded by three Nicaraguans in Honduras on 23 July 1961, with the example, encouragement and support of President Fidel Castro in evidence (see David Nolan, *FSLN: The Ideology of the Sandinistas and the Nicaraguan Revolution*, 1984, pp. 22-23). Its membership during the first 15 years of its struggle was small. During the period of the long stay in Cuba of one of its three founders and its first Secretary-General, Carlos Fonseca Amador, the main evidence of its existence appears to have been an infrequent communiqué issued from Havana. The influence of the Cuba of President Fidel Castro appears to have been no less significant in the formative years of the FSLN than it is today. By 1975, the FSLN had split into three factions, advocating distinct strategies for seizing power. On 26 December 1978, it was announced in Havana that the three factions of the Sandinista Front had agreed to merge their forces politically and militarily, a merger in which President Fidel Castro is reputed to have played a central role. In March 1979, Havana Radio announced the establishment of the unified Sandinista directorate of nine members, three from each faction (the nine *Comandantes de la Revolución* who govern Nicaragua today).

5. Meanwhile, on the ground in Nicaragua, a charismatic new leader had suddenly emerged. On 22 August 1978, Sandinista guerrillas led by Edén Pastora Gómez – known as “Commander Zero” – seized the National Palace in Managua, taking some 1,500 hostages whom they exchanged for 58 political prisoners (including FSLN co-founder and sole survivor, Tomás Borge Martínez, today Minister of the Interior). Opposition to the Somoza Government earlier had been sparked as never before by the murder of the editor of *La Prensa*, Pedro Joaquín Chamorro, on 10 January 1978. It was further energized by Edén Pastora’s exploit, breaking out into open insurrection in September 1978. Edén Pastora, though not one of the inner circle of nine, was named Chief of the Sandinista Army in October 1978. His substantial forces, well armed and based in Costa Rica and operating with the tacit support of its Government, engaged Somoza’s troops in inconclusive battles. More significantly, by the summer of 1979, Sandinista guerrillas were seizing towns and battling in the main cities in north and central Nicaragua; these relatively small guerrilla forces had the active support of the population; assaults and uprisings were taking place at many points; and Somoza’s National Guard, much of whose forces were in the south to deal with Pastora’s, had

cains. Tout autant que le Gouvernement actuel de la République du Nicaragua, il avait droit à la protection issue des principes et de la pratique du droit international. (Finalement, quelques semaines avant la chute du gouvernement Somoza, l'OEA était parvenue à la conclusion que ledit gouvernement n'avait pas droit à cette protection à cause, apparemment, de ses violations des droits de l'homme. Que cette décision fût ou non justifiée en droit international, elle était sans précédent, contraire à la pratique antérieure des Etats.)

4. Le Front sandiniste de libération nationale (Frente Sandinista de Liberación Nacional – FSLN) a été fondé au Honduras, le 23 juillet 1961, par trois Nicaraguayens incontestablement guidés par l'exemple du président Fidel Castro, avec son encouragement et son appui (voir David Nolan, *FSLN : The Ideology of the Sandinistas and the Nicaraguan Revolution*, 1984, p. 22-23). Pendant les quinze premières années de sa lutte, le front comptait peu de membres. A l'époque du long séjour à Cuba de Carlos Fonseca Amador, l'un de ses trois fondateurs et son premier secrétaire général, il se manifestait principalement par la publication occasionnelle d'un communiqué de La Havane. L'influence du régime cubain de Fidel Castro ne paraît pas avoir été moindre au cours des années de formation du FSLN qu'elle ne l'est aujourd'hui. En 1975 le FSLN s'était divisé en trois factions, chacune préconisant une stratégie propre pour la prise du pouvoir. Le 26 décembre 1978, il fut annoncé à La Havane que les trois factions du front sandiniste avaient décidé de fusionner, politiquement et militairement, opération dans laquelle on a dit que le président Fidel Castro avait joué un rôle fondamental. En mars 1979, Radio La Havane annonça la création du directoire unifié sandiniste de neuf membres, soit trois désignés par chaque faction (il s'agit des neuf *comandantes de la Revolución* qui gouvernent aujourd'hui le Nicaragua).

5. Entre-temps, au Nicaragua même, un nouveau chef « charismatique » était soudain apparu. Le 22 août 1978, des guérilleros sandinistes conduits par Edén Pastora Gómez – dit « commandant Zéro » – s'emparèrent du palais national à Managua, prenant quelque mille cinq cents personnes en otages qui furent échangées contre cinquante-huit prisonniers politiques (y compris le cofondateur et seul survivant du groupe initial du FSLN, Tomás Borge Martínez, aujourd'hui ministre de l'intérieur). Déjà l'assassinat, le 10 janvier 1978, du rédacteur en chef de *La Prensa*, Pedro Joaquín Chamorro, avait provoqué un déchaînement sans précédent de l'opposition au gouvernement Somoza. L'exploit d'Edén Pastora galvanisa les énergies, et, en septembre 1978, une insurrection ouverte éclata. Bien que ne faisant pas partie du petit groupe des neuf, Edén Pastora fut nommé chef de l'armée sandiniste en octobre 1978. Ses forces, nombreuses, bien armées et basées au Costa Rica, d'où elles opéraient avec l'appui tacite du gouvernement, affrontèrent les troupes de Somoza au cours d'engagements à l'issue incertaine. Fait plus important, dès l'été 1979 les guérilleros sandinistes contrôlaient plusieurs villes et livraient bataille dans les principaux centres urbains du nord et du centre du Nicaragua. Ces forces relativement modestes jouissaient du soutien actif de la population ; des attaques et des



difficulty in dealing with the multiplicity of recurrent Sandinista attacks elsewhere. The United States had cut off the supply of arms, ammunition and spare parts to President Somoza's Government two years before and it discouraged other governments from filling the gap. On 29 May, Pastora's forces launched an offensive from Costa Rica. In the face of pressure from members of the OAS to resign, deprived of the political as well as material support of the United States, challenged by widespread assaults in the north and centre and Pastora's offensive from the south, Somoza resigned and fled the country on 17 July. His hard-pressed National Guard collapsed, and the Junta of National Reconstruction in which the Sandinistas played such a portentous part took power.

6. Numbers of the Sandinista guerrillas who fought so tenaciously to overthrow the Somoza Government were trained in Cuba (as was acknowledged in his testimony by Commander Carrión, Hearing of 13 September 1985). It is not to be expected that the leadership of the Sandinistas, some of whom had spent long periods in Cuba, received no training during their stays. A number of Cuban military advisers took part in the Sandinista final offensive of mid-1979. Large quantities of arms were shipped to the Sandinistas, at the outset primarily by Venezuela (today one of the Contadora Group) and, later, by Cuba. These arms were mostly flown into Costa Rica, where they were distributed to Sandinista forces who were based in Costa Rica with the support of the Costa Rican Government. An investigation subsequently conducted by the Costa Rican National Assembly established that, from December 1978 until July 1979, there were at least 60 flights into Costa Rica with arms, ammunition and other supplies for the Sandinista guerrillas, largely provided by Cuba. (*Asamblea Legislativa, San José, C.R., Comisión de Asuntos Especiales, Informe sobre el Tráfico de Armas, Epe. 8768.*) That report also established that, after the triumph of the Sandinistas, some of those same, undistributed arms were shipped from Costa Rica to El Salvador. Panama also supplied some arms to the Sandinistas, and members of the Panamanian National Guard fought with the Sandinistas. These facts are well known, essentially uncontested and recorded by various sources (e.g., Shirley Christian, *Nicaragua: Revolution in the Family*, 1985, pp. 29, 32, 78-81, 88-97.) Less well known are the details of the provisioning of Sandinista guerrillas who operated out of Honduras. It is clear that they were a significant force which was tolerated by Honduras even if they did not enjoy from the Government of Honduras the positive support which the Government of Costa Rica extended in the south (see the statement of the representative of Honduras at the 39th Session of the United Nations General Assembly, A/39/PV.36, p. 77, *infra*, para. 138). All of these foreign operations were, like those of the United States in support of the *contras*, "covert". Neither Cuba nor Venezuela nor Panama nor Costa Rica openly announced or justified their activities; there were no declarations of war; there was no

soulevements se produisaient un peu partout, et la garde nationale de Somoza, largement concentrée dans le Sud pour lutter contre les troupes de Pastora, avait du mal à faire face aux actions multiples et persistantes des sandinistes dans d'autres régions. Les Etats-Unis avaient mis fin deux ans auparavant à la fourniture d'armes, de munitions et de pièces de rechange au gouvernement Somoza et ils décourageaient les autres gouvernements de se substituer à eux. Le 29 mai, les forces de Pastora lancèrent une offensive depuis le Costa Rica. Pressé de démissionner par les membres de l'OEA, privé de l'appui politique et matériel des Etats-Unis, acculé à la défaite par des assauts généralisés au nord et au centre ainsi que par l'offensive de Pastora au sud, Somoza donna sa démission et s'enfuit à l'étranger le 17 juillet. La garde nationale, harcelée de toutes parts, s'effondra et la junte de reconstruction nationale dans laquelle les sandinistes ont joué un rôle fatidique s'empara du pouvoir.

6. Bon nombre des guérilleros sandinistes qui avaient lutté avec tant de détermination pour renverser le gouvernement Somoza avaient été entraînés à Cuba (comme l'a reconnu dans sa déposition le commandant Carrión, audience du 13 septembre 1985). On a peine à croire que les dirigeants sandinistes, dont certains firent des séjours prolongés à Cuba, n'y reçurent aucune formation. Des conseillers militaires cubains prirent part à l'offensive sandiniste finale du milieu de 1979. De grandes quantités d'armes parvenaient aux sandinistes, à l'origine principalement du Venezuela (qui fait partie aujourd'hui du groupe de Contadora) et, plus tard, de Cuba. Ces armes étaient surtout débarquées au Costa Rica, où elles étaient distribuées aux forces sandinistes stationnées dans le pays, avec l'appui du gouvernement. Une enquête effectuée depuis par l'Assemblée nationale costaricienne a établi que, de décembre 1978 à juillet 1979, il y avait eu au moins soixante transports aériens vers le Costa Rica d'armes, de munitions et d'autres fournitures destinées aux guérilleros sandinistes, en provenance essentiellement de Cuba (Asamblea Legislativa, San José, C.R., Comisión de Asuntos Especiales, *Informe sobre el Tráfico de Armas*, Epe. 8768). Le rapport démontre aussi qu'après la victoire des sandinistes certaines de ces armes qui n'avaient pas encore été distribuées ont été réexpédiées du Costa Rica au Salvador. Le Panama fournissait aussi des armes aux sandinistes, et des membres de la garde nationale panaméenne combattaient à leurs côtés. Ces faits sont bien connus, indiscutés pour l'essentiel et relatés par diverses sources (notamment Shirley Christian, *Nicaragua, Revolution in the Family*, 1985, p. 29, 32, 78-81, 88-97). On possède moins de détails sur l'approvisionnement des guérilleros sandinistes opérant à partir du Honduras. Il est clair qu'ils constituaient une force importante, tolérée par le Honduras même si elle n'a pas reçu du Gouvernement hondurien l'appui déterminé que le Gouvernement du Costa Rica prodiguait au sud (voir la déclaration du représentant du Honduras à la trente-neuvième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/39/PV.36, p. 77, ci-après par. 138). Toutes ces opérations étrangères étaient, comme celles menées par les Etats-Unis pour appuyer les *contras*, « clandestines ». Ni Cuba, ni le Venezuela, ni Panama, ni le Costa Rica

reporting to the Security Council ; there was not even a claim that prior aggressive acts of the Government of Nicaragua had provoked their actions so patently designed to assist in the overthrow of the Government of Nicaragua.

7. In his testimony, Commander Carrión estimated that, in 1979, Sandinista forces totalled somewhere between 3,000 and 4,000 armed men (Hearing of 13 September 1985). He acknowledged that about a third of that total had been based in Costa Rica (*ibid.*). He depreciated the impact of those forces on the outcome of the struggle, which may or may not be correct (Christian reports that Somoza's best troops were sent to the south to oppose the forces led by Edén Pastora). While understandably emphasizing the achievements of the guerrillas in Nicaragua, who were supplied, he maintains, by arms purchased on the weapons market, Commander Carrión did not say where the Sandinistas inside Nicaragua secured the money to purchase those arms. But in any event Commander Carrión's testimony essentially comports with than confutes the facts, namely, that Cuba played a key role in the creation, organization, training and supply of the Sandinista revolution, a revolution which was also significantly aided by Venezuela, Costa Rica and Panama. Whatever one's views about the relative merits and demerits of the Somoza and Sandinista Governments, the fact remains that the Sandinista revolution was the beneficiary of some of the very forms of intervention for which it now feels justified in indicting the United States. This intervention was vigorously, if covertly, supported by several Latin American Governments which are proponents of the principles of non-intervention. Moreover, the Organization of American States itself withdrew recognition from the Nicaraguan Government, a Government still in power which was represented in the Organization, and offered it to a Junta of which the FSLN was a leading element, in return for assurances extended by the Junta – another act of intervention, though unarmed and disclaimed as such.

*B. The New Nicaraguan Government Achieved Foreign Recognition in Exchange for International Pledges concerning its Internal and External Policies, Commitments Which it Deliberately Has Violated*

8. On 23 June 1979, the Seventeenth Meeting of Consultation of the Ministers of Foreign Affairs of the Organization of American States adopted an extraordinary resolution which, in the words of a Report of the Inter-American Commission on Human Rights :

“for the first time in the history of the OAS and perhaps for the first time in the history of any international organization, deprived an incumbent government of a member state of the Organization of legitimacy, based on the human rights violations committed by that

n'ont proclamé ni justifié leurs activités ; il n'y a pas eu de déclaration de guerre, le Conseil de sécurité n'a pas été averti et il n'a même pas été prétendu que des agressions antérieures du Gouvernement nicaraguayen auraient provoqué ces mesures si manifestement destinées à renverser ce gouvernement.

7. Dans sa déposition, le commandant Carrión a estimé que les forces sandinistes représentaient en 1979 un total de quelque trois mille à quatre mille hommes en armes (audience du 13 septembre 1985). Il a reconnu qu'un tiers environ de ces effectifs étaient basés au Costa Rica (*ibid.*). Le commandant Carrión a, à juste titre ou non, minimisé le rôle de ces forces dans l'issue des combats (Christian écrit que les meilleures troupes de Somoza avaient été envoyées au sud pour affronter celles d'Edén Pastora). Tout en insistant, ce qui est logique, sur les hauts faits des guérilleros opérant au Nicaragua qui, selon lui, étaient équipés d'armes achetées sur le marché des armements, le commandant Carrión n'a pas précisé où les sandinistes, à l'intérieur du Nicaragua, se procuraient l'argent nécessaire à ces achats. Quoi qu'il en soit, le témoignage du commandant Carrión confirme plus qu'il n'infirme les faits, à savoir que Cuba a joué un rôle clé dans la création, l'organisation, l'entraînement et l'approvisionnement des révolutionnaires sandinistes, qui recevaient de surcroît une aide appréciable du Venezuela, du Costa Rica et du Panama. Quoi que l'on puisse penser des mérites et des torts respectifs des gouvernements somoziste et sandiniste, il reste que la révolution sandiniste a ainsi bénéficié de certaines des formes mêmes d'intervention dont elle croit pouvoir aujourd'hui accuser les Etats-Unis. L'intervention a été appuyée avec vigueur, bien que parfois en sous-main, par plusieurs gouvernements d'Amérique latine qui défendent les principes de la non-intervention. Au surplus, l'Organisation des Etats américains a elle-même retiré sa reconnaissance au Gouvernement nicaraguayen encore au pouvoir et représenté à l'OEA, pour l'accorder à une junte dont le FSLN était une composante motrice, en échange d'assurances données par cette même junte – autre acte d'intervention, mais non armé et inavoué.

*B. Le nouveau Gouvernement du Nicaragua s'est fait reconnaître par les autres Etats en contrepartie d'engagements internationaux touchant ses politiques intérieure et extérieure, engagements qu'il a délibérément enfreints*

8. Le 23 juin 1979, la dix-septième réunion de consultation des ministres des relations extérieures de l'Organisation des Etats américains a adopté une résolution exceptionnelle qui, pour reprendre les termes d'un rapport de la commission interaméricaine des droits de l'homme,

« pour la première fois dans l'histoire de l'OEA et peut-être pour la première fois dans l'histoire d'une organisation internationale, privat le gouvernement en titre d'un Etat membre de l'organisation de sa légitimité, à cause des violations des droits de l'homme que ce gou-

government against its own population” (OAS, *Report on the Situation of Human Rights in the Republic of Nicaragua*, 1981, p. 2).

The resolution called for a solution to the armed conflict then raging in Nicaragua, which it described as a “serious problem . . . exclusively within the jurisdiction of the people of Nicaragua . . .”, “on the basis of the following” :

- “1. Immediate and definitive replacement of the Somoza régime.
- 2. Installation in Nicaraguan territory of a democratic government, the composition of which should include the principal representative groups which oppose the Somoza régime and which reflects the free will of the people of Nicaragua.
- 3. Guarantee of the respect for human rights of all Nicaraguans without exception.
- 4. The holding of free elections as soon as possible, that will lead to the establishment of a truly democratic government that guarantees peace, freedom and justice.” (OEA/Ser.F/II.17.)

9. In response to the foregoing resolution, on 12 July 1979, while President Somoza remained in office, the Junta of the Government of National Reconstruction of Nicaragua sent to the Secretary-General of the OAS “and to the Ministers of Foreign Affairs of the Member States of the Organization” a document containing its “Plan to Secure Peace”. The Junta wrote :

“We have developed this Plan on the basis of the Resolution of the XVII Meeting of Consultation on June 23, 1979, a Resolution that was historic in every sense of the word . . . We are presenting to the community of nations of the hemisphere in connection with our ‘Plan to Secure Peace’ the goals that have inspired our Government ever since it was formed . . . and we wish to ratify some of them here :

- I. Our firm intention to establish full observance of human rights in our country in accordance with the United Nations Universal Declaration . . . and the Charter of Human Rights of the OAS . . .
- . . . . .
- III. Our decision to enforce civil justice in our country . . .
- . . . . .
- V. The plan to call the first free elections our country has known in this century . . .

*It is now up to the Governments of the Hemisphere to speak, so that the solidarity with the struggle our people has carried forward to make*

vernement avait perpétrées contre sa propre population » (OEA, *Report on the Situation of Human Rights in the Republic of Nicaragua*, 1981, p. 2).

La résolution invitait à trouver une solution au conflit armé faisant rage au Nicaragua, qu'elle décrivait comme un « grave problème ... qu'il appartient exclusivement au peuple nicaraguayen de résoudre », « sur les bases suivantes » :

« 1. Remplacement immédiat et définitif du régime de Somoza ;

2. Installation au Nicaragua d'un gouvernement démocratique dont la composition comprenne les principaux groupes de l'opposition au régime de Somoza, et soit librement choisi par le peuple nicaraguayen ;

3. Garantie du respect des droits de l'homme de tous les Nicaraguayens sans exception ;

4. Organisation dans les plus brefs délais d'élections libres conduisant à l'installation d'un gouvernement authentiquement démocratique qui garantisse la paix, la liberté et la justice. » (OEA/Ser.F/11.17.)

9. En réponse à la résolution précitée, le 12 juillet 1979, alors que Somoza était toujours au pouvoir, la junte du gouvernement de reconstruction nationale du Nicaragua a adressé au secrétaire général de l'OEA « ainsi qu'aux ministres des relations extérieures des Etats membres de l'organisation » un document contenant son « plan pour la paix ». La junte écrivait ceci :

« Nous avons établi ce plan à partir de la résolution de la dix-septième réunion de consultation du 23 juin 1979, résolution historique dans tous les sens du terme... Nous soumettons à la communauté des Etats du continent américain, dans le cadre de notre « plan pour la paix », les objectifs que notre gouvernement s'est fixés dès l'instant où il a été formé ... nous souhaitons en réaffirmer certains :

I. Notre ferme intention de faire pleinement respecter les droits de l'homme dans notre pays, conformément à la déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies et à la charte des droits de l'homme de l'OEA...

.....

III. Notre décision d'appliquer la justice civile dans notre pays...

.....

V. Un plan pour organiser les premières élections libres dans notre pays depuis le début de ce siècle...

*Il appartient maintenant aux gouvernements des pays du continent américain de prendre la parole pour rendre pleinement effective la*

democracy and justice possible in Nicaragua can become fully effective.

*We ask that you transmit the text of this letter to the Ministers of the OAS . . .*" (Letter of 26 November 1985, emphasis added.)

10. The "Plan of the Government of National Reconstruction to Secure Peace" continues that

"that hemispheric solidarity that is vital if this plan is to be carried out will come about *in fulfillment of the Resolution of the XVII Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs of the OAS adopted on 23 June 1979*" (emphasis added).

It sets out "Stages of the Plan", including : Somoza submits his resignation ; the Government of National Reconstruction is installed ;

*"Immediately following the Government of National Reconstruction's installation inside Nicaragua, the Member States of the OAS . . . will proceed to recognize it as the legitimate Government of Nicaragua . . . The Government of National Reconstruction will immediately proceed to . . . Decree the Fundamental Statute by which the Government of National Reconstruction will be provisionally governed . . . Decree the Organic Law that will govern the institutions of the State . . . Implement the Program of the Government of National Reconstruction . . ."* (Letter of 26 November 1985 ; emphasis supplied.)

11. Attached to this letter to the OAS of the Junta was the Junta's Programme, Organic Law and Law of Guarantees. The Programme, dated 9 July 1979, is both broad and detailed. It promises a "truly democratic government of justice and social progress . . ." with "full guaranty of human rights" and "fundamental liberties" including "free expression, reporting and dissemination of thought", trade union freedom, "an independent foreign policy of non-alignment" and a great deal more (Counter-Memorial of the United States, Ann. 67). The Organic Law or Basic Statute (*ibid.*, Ann. 68), enacts into Nicaraguan law that, "The immediate objective and principal task of the Government of the Republic shall be to implement its programme of government published on 9 July 1979." To that end, it adopts as "Basic Principles" the rights enunciated in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and International Covenant on Civil and Political Rights, and proclaims "unrestricted freedom of oral and written expression . . .". Among various provisions dealing with the Junta, the Council of State, and so forth, it provides that, "As soon as National reconstruction permits general elections shall be held for the purpose of appointing a National Assembly". The Statute on the Rights and Guarantees of the Nicaraguan People (Law of Guarantees) (*ibid.*, Ann. 69) sets

solidarité avec la lutte que notre peuple a menée pour rendre possibles la démocratie et la justice au Nicaragua.

*Nous vous demandons de transmettre le texte de la présente lettre aux ministres des affaires étrangères de l'OEA... » (Lettre du 26 novembre 1985 ; les italiques sont de moi.)*

10. Le « plan du gouvernement de reconstruction nationale pour assurer la paix » spécifiait que

« la solidarité du continent américain est indispensable pour que le plan ci-après puisse être mis en œuvre conformément à la résolution de la dix-septième réunion de consultation des ministres des affaires étrangères de l'OEA, adoptée le 23 juin 1979 » (les italiques sont de moi).

Il fixait les « étapes du plan », à savoir : Somoza présente sa démission ; mise en place du gouvernement de reconstruction nationale ; puis,

*« Immédiatement après l'installation du gouvernement de reconstruction nationale au Nicaragua, les Etats membres de l'OEA ... procèdent aux démarches officielles nécessaires pour reconnaître ce gouvernement en tant que gouvernement légitime du Nicaragua... Le gouvernement de reconstruction nationale prend immédiatement les mesures suivantes : ... Promulguer la loi fondamentale qui régira provisoirement le gouvernement de reconstruction nationale... Décréter la loi organique qui régira les institutions de l'Etat. Mettre en œuvre le programme du Gouvernement de reconstruction nationale... » (Lettre du 26 novembre 1985 ; les italiques sont de moi.)*

11. Cette lettre de la junte à l'OEA était accompagnée du programme de la junte, de la loi organique et de la loi de garantie. Le programme, daté du 9 juillet 1979, était tout à la fois ample et détaillé. Il promettait « un gouvernement véritablement démocratique de justice et de progrès social » avec « garantie complète des droits de l'homme » et des « libertés fondamentales », y compris le « droit de libre expression, de communication et de propagation des idées », la liberté syndicale, « une politique étrangère indépendante de non-alignement » et bien d'autres choses encore (contre-mémoire des Etats-Unis d'Amérique, annexe 67). La loi organique – ou loi fondamentale – (*ibid.*, annexe 68) introduit dans la législation nicaraguayenne le principe selon lequel « le Gouvernement de la République a pour objectif immédiat et pour tâche principale de réaliser son programme de gouvernement rendu public le 9 juillet 1979 ». A cette fin, il adopte en tant que « principes fondamentaux » les droits définis dans la déclaration universelle des droits de l'homme, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le pacte international relatif aux droits civils et politiques et proclame « la liberté illimitée de pensée orale et écrite... » Les dispositions relatives à la junte, au conseil d'Etat, etc., disposent notamment que « dans la mesure où le permettra l'état de la reconstruction nationale, des élections générales seront organisées en vue



out a detailed statement of civil and economic rights, including abolition of the death penalty and proscription of torture, the right to individual liberty and personal security, the right to strike, and so forth.

12. The Members of the OAS carried out their part of this international bargain, this international unilateral contract, extending promptly their individual recognition to the Government of National Reconstruction as "the legitimate Government of Nicaragua" which the Junta expressly solicited. But the FSLN – which soon asserted and maintained exclusive control of the Junta and subsequent formations of the Nicaraguan Government – did not carry out its part of the bargain it concluded with the OAS and its Members. The governance of Nicaragua is hardly "truly democratic"; far from human rights and fundamental liberties being "fully guaranteed", there is substantial evidence of arbitrary arrest and arbitrary trial, and indications of even graver deprivations; there is like evidence of commission of atrocities by the armed forces of the Nicaraguan Government, particularly against Miskito and other Indians; freedom of the press and trade union freedom are harshly curtailed in Nicaragua and have been since the Sandinistas took power; far from acting as a non-aligned State, Nicaragua has almost ritually joined Cuba in support of the international positions of the Soviet Union; and elections were put off until 1984 and then were held under conditions which apparently assured that the rule of the Sandinistas could not be challenged whatever the popular will.

13. It would unduly extend the length of what is in any event a regrettably long opinion to provide details of these conclusions and complete documentation in support of them. It is recognized that there is room for difference of opinion on the legal conclusions that may be derived from the conjunction of the OAS Resolution of 23 June 1979 and its performance by the Members of the OAS, on the one hand, and the acceptance of that resolution by the Junta and the Nicaraguan Government's non-performance of the terms of its acceptance, on the other. The law of those questions has been treated above. But what is beyond dispute, as a matter of fact, is that the Sandinista Front, virtually from the outset of its taking power, violated important elements of the Junta's assurances to the OAS, and did so well before there could be any justification for such derogations on grounds of national emergency provoked by *contra* and United States attacks. Such violations have continued to the present day, during the ebbs and flows of *contra* and United States pressures; to an extent difficult to estimate, they may have been stimulated by those pressures. Among the many sources that may be cited in support of these conclusions are: "Comandante Bayardo Arce's Secret Speech before the Nicaraguan Socialist Party (PSN)", published by a number of sources including Department of State *Publication 9422* of March 1985; Amnesty International, *Nicaragua, The Human Rights Record*, 1986; Robert S. Leiken,

de désigner une assemblée nationale... » La loi sur les droits et garanties des Nicaraguayens (« Loi de garantie ») (*ibid.*, annexe 69) contient une liste détaillée des droits civils et économiques, y compris l'abolition de la peine de mort et la proscription de la torture, le droit à la liberté individuelle et la sécurité personnelle, le droit de grève, etc.

12. Les membres de l'OEA ont exécuté leur part de ce marché international, imposé unilatéralement, en reconnaissant promptement le gouvernement de reconstruction nationale comme « le gouvernement légitime du Nicaragua », ainsi que le souhaitait expressément la junte. En revanche le FSLN – qui n'allait pas tarder à s'assurer une mainmise durable sur la junte et les formations ultérieures du Gouvernement nicaraguayen – n'a pas rempli les engagements qu'il avait souscrits à l'égard de l'OEA et de ses membres. On ne saurait dire que le régime nicaraguayen est « authentiquement démocratique » ; loin de « garantir pleinement » les droits de l'homme et les libertés fondamentales, il fournit de nombreux exemples d'arrestations et de jugements arbitraires et des indices de violations encore plus graves ; il est aussi prouvé que des atrocités sont commises par les forces armées du Gouvernement nicaraguayen, en particulier contre les Miskitos et d'autres Indiens ; la liberté de la presse et la liberté syndicale sont durement entravées, et cela depuis la prise du pouvoir par les sandinistes ; loin d'agir comme un Etat non aligné, le Nicaragua s'associe presque rituellement à Cuba pour appuyer les prises de positions internationales de l'Union soviétique, et les élections, après avoir été retardées jusqu'en 1984, ont eu lieu dans des conditions telles que la domination sandiniste ne pouvait être remise en cause, quelle que fût la volonté populaire.

13. J'allongerais à l'excès une opinion dont je déplore déjà la longueur si j'entrais dans le détail de ces conclusions et de tout ce qui les documente. Je reconnais que les avis peuvent être partagés quant aux conclusions juridiques à tirer d'un rapprochement entre la résolution de l'OEA du 23 juin 1979 et sa mise en œuvre par les membres de l'OEA, d'une part, et l'acceptation de cette résolution par la junte et la carence du Gouvernement nicaraguayen au regard des termes de cette acceptation, d'autre part. J'ai traité plus haut du droit relatif à ces questions. Ce qui n'est pas douteux, en tout cas, c'est que le front sandiniste, pratiquement dès sa prise du pouvoir, a manqué sur des points importants aux assurances que la junte avait données à l'OEA, et cela bien avant que l'état d'urgence provoqué par les attaques des *contras* et des Etats-Unis pût le justifier. Ces violations se poursuivent dans le flux et le reflux des pressions des *contras* et des Etats-Unis, et peut-être même dans une certaine mesure – difficile à évaluer – stimulées par ces pressions. Parmi les nombreuses sources qui peuvent être citées à l'appui de ces conclusions figurent les suivantes : « Comandante Bayardo Arce's Secret Speech before the Nicaraguan Socialist Party (PSN) », discours reproduit dans un certain nombre de publications, y compris la brochure 9422 du département d'Etat de mars 1985 ; Amnesty International, *Nicaragua, The Human Rights Record*, 1986 ; Robert S. Leiken, « The Battle for Nicaragua », *The New York*

“The Battle for Nicaragua”, *The New York Review of Books*, 13 March 1986, Volume XXXIII, No. 4 ; Shirley Christian, *Nicaragua : Revolution in the Family*, 1985 ; Douglas W. Payne, *The Democratic Mask : The Consolidation of the Sandinista Revolution*, 1985 ; David Nolan, *FSLN : The Ideology of the Sandinistas and the Nicaraguan Revolution*, 1984 ; and Department of State, *Broken Promises : Sandinista Repression of Human Rights in Nicaragua*, 1984.

C. *The New Nicaraguan Government Received Unprecedented Aid from the International Community, including the United States*

14. When the Sandinistas took power in July 1979, the Carter Administration extended itself to assist the Junta and establish friendly relations. After a meeting of 15 July 1979 between a State Department representative and Sandinista leaders in which the United States promised support, Junta member Sergio Ramírez Mercado is reported to have said : “At this moment I think that there is no point of disagreement between us.” (“Nicaragua Rebels Say U.S. Is Ready to Back Régime Led by Them”, the *New York Times*, 16 July 1979, p. 1.) Secretary of State Cyrus Vance declared :

“By extending our friendship and economic assistance, we enhance the prospects for democracy in Nicaragua. We cannot guarantee that democracy will take hold there. But if we turn our back on Nicaragua, we can almost guarantee that democracy will fail.” (The *Washington Post*, 28 September 1979.)

15. In the first 18 months of post-Somoza governance, the United States – as the largest single provider of economic assistance to Nicaragua during that period – supplied to the Nicaraguan Government some \$108 million in direct aid, including relief supplies, particularly large quantities of food and medicine immediately after Somoza’s fall, said to be valued at about \$25 million ; it supported \$262 million in loans of the Inter-American Development Bank and World Bank to the Nicaraguan Government from mid-1979 to the end of 1980 ; it facilitated the renegotiation by United States banks of large amounts of Nicaraguan debt ; it offered Nicaragua the assistance of the Peace Corps ; it offered military training to Nicaraguan forces at United States bases in Panama ; and President Carter amicably received the Co-ordinator of the Junta, Daniel Ortega, at the White House. Other States and international organizations also extended generous amounts of economic aid to the new Nicaraguan Government, the total of Western aid from July 1979 to the end of 1982 exceeding \$1.6 billion. The value of military, economic and other aid extended during this period to Nicaragua by Cuba and the Soviet Union, as well as by States allied with the USSR such as the German Democratic Republic, Viet Nam, Ethiopia and Bulgaria, is not easily calculated, but clearly it was substantial. Nicaragua also received military assistance from Libya (the incident

*Review of Books*, 13 mars 1986, vol. XXXIII, n° 4 ; Shirley Christian, *Nicaragua : Revolution in the Family*, 1985 ; Douglas W. Payne, *The Democratic Mask : The Consolidation of the Sandinista Revolution*, 1985 ; David Nolan, *FSLN : The Ideology of the Sandinistas and the Nicaraguan Revolution*, 1984 ; et, Department of State, *Broken Promises : Sandinista Repression of Human Rights in Nicaragua*, 1984.

*C. Le nouveau Gouvernement du Nicaragua a reçu  
de la communauté internationale, y compris des Etats-Unis,  
une aide sans précédent*

14. Lorsque les sandinistes ont pris le pouvoir en juillet 1979, l'administration Carter a tout fait pour aider la junte et nouer des relations amicales. A l'issue d'une réunion tenue le 15 juillet 1979 entre un représentant du département d'Etat et des dirigeants sandinistes, au cours de laquelle les Etats-Unis promirent leur appui, Sergio Ramírez Mercado, membre de la junte, aurait dit : « En ce moment je pense qu'il n'y a aucun point de désaccord entre nous » (« Nicaraguan Rebels Say U.S. Is Ready to Back Régime Led by Them », *New York Times*, 16 juillet 1979, p. 1). Le secrétaire d'Etat Cyrus Vance déclarait alors :

« En offrant notre amitié et notre aide économique, nous renforçons les chances de la démocratie au Nicaragua. Nous ne pouvons pas garantir que la démocratie s'instaurera. Mais si nous tournons le dos au Nicaragua, nous pouvons presque garantir qu'elle échouera. » (*Washington Post*, 28 septembre 1979.)

15. Au cours des dix-huit premiers mois d'existence du nouveau régime, les Etats-Unis – principaux fournisseurs à eux seuls de l'assistance économique au Nicaragua pendant cette période – accordèrent au gouvernement de ce pays quelque 108 millions de dollars d'aide directe, notamment divers secours, dont de grandes quantités de vivres et de médicaments immédiatement après la chute de Somoza, évaluées à quelque 25 millions de dollars ; ils appuyèrent l'octroi au Gouvernement nicaraguayen de prêts de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque mondiale qui s'élevèrent à 262 millions de dollars entre le milieu de 1979 et la fin de 1980 ; ils facilitèrent la renégociation d'échéances importantes de la dette nicaraguayenne auprès des banques américaines ; ils offrirent au Nicaragua l'aide du *Peace Corps* ; ils proposèrent d'entraîner militairement les forces nicaraguayennes dans les bases américaines du Panama, et le président Carter reçut amicalement à la Maison-Blanche le coordonnateur de la junte Daniel Ortega. D'autres Etats et d'autres organisations internationales consentirent également au nouveau Gouvernement nicaraguayen une aide économique d'une générosité exceptionnelle, le total de l'aide occidentale, de juillet 1979 à la fin de 1982, dépassant 1,6 milliard de dollars. La valeur de l'aide militaire, économique et autre fournie pendant cette période au Nicaragua par Cuba et par l'Union soviétique, ainsi que

of "medical supplies" found on Libyan aircraft which landed in Brazil en route to Nicaragua may be recalled) as well as other sources, such as the PLO.

*D. The Carter Administration Suspended Aid to Nicaragua Because of its Support of Insurgency in El Salvador, Support Evidenced, inter alia, by Documents Captured from Salvadoran Guerrillas*

16. In the case of the United States, however, a condition was attached to the rendering of aid, at the initiative of the United States Congress : a requirement that the President certify that Nicaragua was not supporting terrorism or violence in other countries before appropriated funds could be disbursed (Special Central American Assistance Act of 1979, Section 536 (g), Public Law 96-257, approved 31 May 1980). By September 1980, evidence of Nicaraguan aid to insurgents in El Salvador was substantial enough to lead to representations by the United States Ambassador and to a visit in October to Managua of Deputy Assistant Secretary of State James Cheek. Mr. Cheek informed the Nicaraguan Government that assistance to the Salvadoran rebels would compel the United States to terminate its aid programme and would prejudice United States-Nicaraguan relations ; and he apparently furnished the Nicaraguan Government with some details of the flow of arms through Nicaragua to El Salvador. Subsequently captured documents of Salvadoran insurgents which were deposited with the Court by the United States in 1984 indicate that this démarche was taken seriously by the Nicaraguan Government, which for a time suspended shipments of arms while, it is alleged, it endeavoured to identify and eliminate the source of United States intelligence information.

17. In a reply to a question of the Court, the Nicaraguan Government denies that any such conversations with a State Department representative took place. This appears to be one of a number of misleading statements by Nicaragua to the Court. Among the various sources that confirm the visit to Managua of Mr. Cheek and conversations by him and the United States Ambassador of this substance at this time with the Nicaraguan Government, are Christian, *op. cit.*, page 194, as well as Department of State, "*Revolution Beyond Our Borders*", *Sandinista Intervention in Central America* (Special Report 132, US Dept. of State, September 1985) (hereafter cited as "*Revolution Beyond Our Borders*"), pages 20-21, which describes these meetings of Mr. Cheek with Co-ordinator Ortega, Foreign Minister D'Escoto and Commanders Arce, Wheelock and Humberto Ortega.

18. The captured documents referred to, which were "recovered from

par les alliés de l'Union soviétique tels que la République démocratique allemande, le Viet Nam, l'Éthiopie et la Bulgarie, n'est pas facile à calculer, mais de toute évidence elle était importante. Le Nicaragua reçut également une assistance militaire de la Libye (il convient de se remémorer ici l'incident des « fournitures médicales » découvertes à bord d'un aéronef libyen faisant route vers le Nicaragua qui s'était posé au Brésil), ainsi que d'autres sources, comme l'Organisation de libération de la Palestine.

*D. L'administration Carter a suspendu l'aide au Nicaragua en raison de son soutien à l'insurrection au Salvador, attesté par des documents saisis sur des guérilleros salvadoriens*

16. Dans le cas des États-Unis cependant, et à l'initiative du Congrès, l'aide était subordonnée à une condition : le Président devait certifier que le Nicaragua n'appuyait pas le terrorisme ni la violence dans d'autres pays avant que les crédits votés puissent être versés (loi spéciale d'assistance à l'Amérique centrale, 1979, art. 536 g), *Public Law 96-257*, approuvée le 31 mai 1980). À partir de septembre 1980, les preuves d'une aide nicaraguayenne aux insurgés d'El Salvador étaient suffisamment nombreuses pour justifier des représentations de l'ambassadeur des États-Unis et une visite à Managua, en octobre, du vice-secrétaire d'État adjoint James Cheek. M. Cheek informa le Gouvernement nicaraguayen que l'assistance aux rebelles salvadoriens obligerait les États-Unis à mettre fin à leur programme d'aide et compromettrait les relations entre les États-Unis et le Nicaragua ; il fournit alors, semble-t-il, au Gouvernement nicaraguayen des détails sur les armes transitant par le Nicaragua à destination d'El Salvador. Des documents saisis ultérieurement sur des insurgés d'El Salvador, et que les États-Unis ont déposés au Greffe en 1984, indiquent que cette démarche fut prise au sérieux par le Gouvernement nicaraguayen, qui suspendit pendant un certain temps les envois d'armes, en même temps qu'il s'efforçait, apparemment, de repérer et d'éliminer les informateurs des États-Unis.

17. Dans une réponse à une question posée par la Cour, le Gouvernement nicaraguayen nie l'existence de cette conversation avec un représentant du département d'État. Ce n'est là que l'une des nombreuses déclarations tendancieuses faites par le Nicaragua devant la Cour. Parmi les diverses sources qui confirment la visite de M. Cheek à Managua et les conversations que lui-même et l'ambassadeur des États-Unis ont eues alors à ce sujet avec le Gouvernement nicaraguayen, voir Christian, *op. cit.*, page 194, ainsi que la publication du département d'État « *Revolution Beyond Our Borders* », *Sandinista Intervention in Central America* (Special Report 132, US Dept. of State, septembre 1985) (appelée ci-dessous « *Revolution Beyond Our Borders* »), pages 20 et 21, où il est rendu compte des entretiens de M. Cheek avec le coordonnateur Ortega, le ministre des relations extérieures D'Escoto et les commandants Arce, Wheelock et Humberto Ortega.

18. Les documents saisis dont j'ai parlé, « pris au parti communiste d'El

the Communist Party of El Salvador in November 1980 and from the Peoples' Revolutionary Army (ERP) in January 1981" (Ann. 50 to the Counter-Memorial [on jurisdiction and admissibility] of the United States, p. 2), were published by the Department of State under the title, *Communist Interference in El Salvador: Documents Demonstrating Communist Support of the Salvadoran Insurgency*, 23 February 1981. These documents, if genuine, not only confirm Mr. Cheek's conversations in Managua. They also demonstrate the Salvadoran insurgents' appreciation of :

"a security problem beginning with a meeting . . . with one James Cheek . . . he manifested knowledge about shipments via land through Nicaragua in small vehicles and . . . attempts by sea. They raise the question of possible bad management of the information on the part of personnel working on this . . . they are going to carry out an investigation . . . and it seems very strange to us that a gringo official would come . . . to practically warn about a case such as this. If it were true that they have detected something concrete, it is logical that they would hit us . . . not that they would warn us . . ." (Doc. J, p. 94.)

(It may be noted that the provision of such sensitive intelligence data to Nicaragua provoked Congressional criticism. See the statement of Congressman C. W. Bill Young reproduced in the Nicaraguan Memorial, Ann. E, Att. 1, p. 40.)

19. The authenticity of these captured documents, and, more, the accuracy of a State Department White Paper construing them (see Ann. 50, *loc. cit.*), generated controversy in the press soon after their publication in 1981. The United States Government refuted that criticism in detail and maintains that the documents are authentic (Department of State, "Response to Stories Published in the Wall Street Journal and the Washington Post about Special Report No. 80", 17 June 1981, and "*Revolution Beyond Our Borders*", p. 5, note 2, which maintains that : "The authenticity of these documents . . . have since been corroborated by new intelligence sources and defectors"). That conclusion is sustained by informed critics and supporters alike of United States Administration policy towards Nicaragua. Christopher Dickey, whose critical book, *With the Contras: A Reporter in the Wilds of Nicaragua*, 1985, evidences an intimate knowledge of elements of the facts at issue in the current case, concludes that "the source documents themselves appear very much in line with what Salvadoran insurgent leaders and representatives as well as Sandinistas told me privately in Managua in October 1983 and May 1984" and treats the documents as genuine (pp. 281-282, 73-74). Former United States Ambassador to El Salvador Robert E. White, a vigorous critic of the policies of President Reagan towards Nicaragua and El Salvador, has declared the captured documents to be genuine (*infra*, para. 151). A supporter of United States policy towards Nicaragua, who has produced a detailed, documented study of the extent of what he views as aggression by the Nica-

Salvador en novembre 1980 et à l'armée révolutionnaire du peuple (ERP) en janvier 1981 » (annexe 50 au contre-mémoire des Etats-Unis sur la compétence et la recevabilité, p. 2), ont été publiés par le département d'Etat sous le titre : *Communist Interference in El Salvador : Documents Demonstrating Communist Support of the Salvadoran Insurgency*, 23 février 1981. Ces documents, s'ils sont authentiques, ne confirment pas seulement les conversations avec M. Cheek à Managua ; ils montrent aussi que les insurgés ont pris conscience de l'existence d'un

« problème de sécurité commençant par une entrevue ... avec un certain James Cheek ... qui s'est montré au courant d'envois terrestres transitant par le Nicaragua ; dans des petits véhicules et ... des tentatives faites par mer. Ces faits soulèvent la question d'une mauvaise gestion éventuelle de l'information de la part de ceux qui travaillent dans ce domaine ... une enquête va être faite ... il nous semble très étrange qu'un fonctionnaire gringo vienne ... formuler pratiquement une mise en garde dans un cas comme celui-ci. S'il était vrai qu'ils avaient trouvé quelque chose de concret, logiquement ils nous attaqueraient ... ils ne nous mettraient pas en garde... » (Doc. J, p. 94.)

(Il est à noter que le Congrès a critiqué la communication au Nicaragua de renseignements d'un tel intérêt stratégique. Voir la déclaration de C. W. Bill Young, membre du Congrès, reproduite en annexe au mémoire du Nicaragua (annexe E, pièce 1, p. 40).)

19. L'authenticité de ces documents saisis et surtout l'exactitude de l'analyse présentée dans le livre blanc du département d'Etat (voir annexe 50, *loc. cit.*) ont donné lieu à une controverse dans la presse peu après leur publication en 1981. Le Gouvernement des Etats-Unis a réfuté les critiques avec force détails ; il soutient que ces documents sont authentiques (Department of State, « Response to Stories Published in the *Wall Street Journal* and the *Washington Post* about Special Report No. 80 », 17 juin 1981, et « *Revolution Beyond Our Borders* », p. 5, note 2, où il est affirmé : « L'authenticité de ces documents ... a depuis lors été confirmée par de nouvelles sources de renseignements et par des transfuges. ») Cette conclusion est confirmée aussi bien par des détracteurs que par des partisans bien informés de la politique du Gouvernement des Etats-Unis à l'égard du Nicaragua. Christopher Dickey, dont l'ouvrage critique intitulé *With the Contras : A Reporter in the Wilds of Nicaragua*, 1985, témoigne d'une connaissance approfondie de certains éléments de fait en jeu dans la présente affaire, conclut que « les documents d'origine eux-mêmes semblent tout à fait correspondre à ce que les dirigeants et des représentants de l'insurrection salvadorienne et aussi les sandinistes m'ont déclaré en privé à Managua en octobre 1983 et en mai 1984 » (p. 281-282, 73-74), et il considère ces documents comme authentiques. Robert E. White, ancien ambassadeur des Etats-Unis au Salvador, critique implacable de la politique suivie par le président Reagan à l'égard du Nicaragua et d'El Salvador, a déclaré être du même avis (ci-après par. 151). Un partisan de la



raguan Government against El Salvador, Honduras and Costa Rica, treats the captured documents as genuine and draws much illuminating detail from them showing the pervasive involvement of the Nicaraguan Government in the arming, supply, training and direction of the insurgency in El Salvador (Robert F. Turner, *Nicaragua v. United States : A Look at the Facts*, in press. Mr. Turner's study is stated to be based in part upon research done under contract to the Department of State and indicates access to diplomatic communications). Turner's study contains a wealth of additional factual data in support of his conclusions, among them that the Nicaraguan Government has played and continues to play the pivotal role in sustaining the Salvadoran insurgency, acting as the chief conduit for funds, ammunition, and supplies as well as a training and command centre.

20. In the written and oral proceedings, Nicaragua did not refute or specifically refer to these captured documents. The Judgment of the Court appears to take no account of them. They provide graphic and substantial support for United States allegations concerning Nicaraguan, Cuban, Vietnamese, Ethiopian and other provision of arms and ammunition in great quantities to the Salvadoran insurgents, "which all would pass through Nicaragua" (doc. G, p. 8). The documents describe the role of President Fidel Castro in unifying the Salvadoran insurgency (doc. A) ; recount the "magnificent" support by the "socialist camp" of that insurgency (doc. C, p. 2) ; record assurances by the Sandinista leadership of provision of headquarters in Nicaragua for the Salvadoran insurgency "with all measures of security" (doc. D, p. 4) ; record as well the assumption by Nicaragua of "the cause of E.S. [El Salvador] as its own" (doc. D, p. 5) ; provide details about Vietnamese, Ethiopian and other "socialist" assurances of shipment of many tons of arms to the Salvadoran insurgency (docs. E, F) ; show that Nicaragua agreed to absorb arms of Communist manufacture and to provide the Salvadoran insurgents with Western-manufactured arms from its own stocks in their place (doc. G) ; recount that 130 tons of arms and other material (a fraction of the total) had arrived in Nicaragua for shipment to El Salvador (doc. I) ; indicate suspension of Nicaraguan weapons deliveries to El Salvador in September 1980 in response to United States protests (doc. J) ; and record provision by the Sandinista National Liberation Front to the Salvadoran guerrillas of a schedule for resumed shipments of arms (doc. K). As the documents recount :

"It is impressive how all countries in the socialist bloc fully committed themselves to meet our every request and some have even doubled their promised aid. This is the first revolution in Latin

politique suivie par les Etats-Unis à l'égard du Nicaragua, qui a publié une étude circonstanciée et documentée de ce qu'il tient pour une agression commise par le Gouvernement nicaraguayen contre El Salvador, le Honduras et le Costa Rica, qualifie lui aussi les documents saisis d'authentiques et il cite des détails révélateurs quant au rôle multiforme du Gouvernement nicaraguayen dans l'armement, l'approvisionnement, l'entraînement et la direction de l'insurrection au Salvador (Robert F. Turner, *Nicaragua v. United States : A Look at the Facts*, sous presse. L'étude de M. Turner est fondée en partie sur des travaux de recherche effectués pour le compte du département d'Etat et fait référence à des communications diplomatiques). Cet ouvrage renferme une mine de détails concrets supplémentaires à l'appui des conclusions avancées par l'auteur, l'une d'elles étant que le Gouvernement nicaraguayen a joué et continue de jouer un rôle crucial dans l'appui à l'insurrection salvadorienne, en tant que plaque tournante pour l'acheminement des fonds, munitions et approvisionnements et comme centre d'entraînement et de commandement.

20. Ni dans ses pièces écrites ni pendant la procédure orale le Nicaragua n'a réfuté ou mentionné expressément ces documents saisis. L'arrêt de la Cour n'en tient pratiquement pas compte. Or, ces documents étaient et illustrent les allégations des Etats-Unis quant au ravitaillement massif, par le Nicaragua, Cuba, le Viet Nam, l'Ethiopie et d'autres pays, des insurgés salvadoriens en armes et munitions, lesquelles « passaient toutes par le Nicaragua » (doc. G, p. 8). Les documents décrivent le rôle joué par le président Fidel Castro dans l'unification de l'insurrection salvadorienne (doc. A) ; relatent l'appui « magnifique » que le « camp socialiste » apporte à cette insurrection (doc. C, p. 2) ; rapportent les assurances données par les dirigeants sandinistes à propos de la mise à la disposition de l'insurrection salvadorienne d'un quartier général au Nicaragua « avec toutes les mesures de sécurité » (doc. D, p. 4) ; indiquent aussi que le Nicaragua a fait sienne « la cause d'E.S. [El Salvador] » (doc. D, p. 5) ; donnent des précisions sur les assurances données par le Viet Nam, l'Ethiopie et d'autres pays « socialistes » quant à l'envoi de plusieurs tonnes d'armes à l'insurrection salvadorienne (doc. E et F) ; montrent que le Nicaragua a accepté de garder pour lui les armes fabriquées dans les pays communistes et de fournir en leurs lieu et place aux insurgés salvadoriens des armes de fabrication occidentale puisées dans ses propres stocks (doc. G) ; précisent que 130 tonnes d'armes et autres matériels (une fraction de la quantité totale) sont parvenues au Nicaragua pour être expédiées au Salvador (doc. I) ; font état de la suspension des livraisons d'armes nicaraguayennes au Salvador en septembre 1980 en réponse aux protestations des Etats-Unis (doc. J) ; et indiquent que le front sandiniste de libération nationale a communiqué aux guérilleros salvadoriens un calendrier pour la reprise des livraisons d'armes (doc. K). Ainsi qu'on peut lire dans les documents :

« La manière dont tous les pays du bloc socialiste se sont pleinement engagés à accéder à chacune de nos requêtes, certains doublant même l'aide promise, est impressionnante. C'est la première révolu-

America to which they have committed themselves unconditionally with assistance before the seizure of power." (Doc. K, p. 4 ; see the translation provided in "*Revolution Beyond Our Borders*", at p. 7, as well as other references therein to these captured documents, at pp. 5-7.)

These documents are striking in their demonstration of the influence of the Nicaraguan Government over the Salvadoran insurgency, not only in matters of provision of arms but of strategy and tactics (see docs. K, R). As will be shown below, the contents of these documents have received corroboration from a number of sources.

21. The aid agreement between the United States and Nicaragua was not signed until 17 October 1980, although much of the funds had been disbursed by that time. The Nicaraguan Government claimed in the Cheek conversations which took place before signature that it was not sending arms to the insurgents in El Salvador. On 12 September 1980, in an effort to maintain good relations with the Nicaraguan Government, to give it the benefit of its growing doubts, and despite the disturbing intelligence reports which were the basis of the Cheek mission, President Carter certified to Congress that there was not evidence of aid and support by the Nicaraguan Government of terrorism and violence in other countries. This decision is said to have been taken on the basis that the information then available was not "conclusive" in respect of Nicaraguan Government involvement in terrorist activities (see Presidential Determination No. 80-26 of 12 September 1980, reproduced in the *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 16, No. 37, p. 1712, quoted in its letter to the Court of 26 November 1985 and "*Revolution Beyond Our Borders*", *op. cit.*, p. 20). But, contrary to the inference drawn by Nicaragua in the letter of 26 November 1985, to which the Court's Judgment appears to give credence, this does not convey the true picture of "the views of the United States Government at the end of 1980 concerning supposed support by Nicaragua to El Salvadoran opposition forces . . ." (emphasis added). "Not until late December or early January", Shirley Christian reports then United States Ambassador Pezzullo informed her, "did the United States get a fuller picture of how much Nicaragua was helping the Salvadoran guerrillas" (*op. cit.*, p. 194).

22. In January 1981, in the light of that fuller picture, the Carter Administration suspended certain aid deliveries. As the *New York Times* put it :

"The United States suspended payments to Nicaragua from a \$75 million economic support fund last week because of evidence that left-wing guerrillas in El Salvador have been supplied with arms from Nicaragua, an official source said today." ("The U.S. Halts Nicaragua Aid Over Help for Guerrillas", the *New York Times*, 23 January 1981, p. A3.)

tion en Amérique latine qu'ils se soient engagés inconditionnellement à aider avant la prise du pouvoir. » (Doc. K, p. 4 ; voir la traduction en langue anglaise donnée dans « *Revolution Beyond Our Borders* », p. 7, ainsi que les autres références qui y sont faites à ces documents saisis, p. 5-7.)

Ces documents offrent une preuve remarquable de l'influence que le Gouvernement nicaraguayen exerce sur l'insurrection salvadorienne, en ce qui concerne non seulement la fourniture d'armes mais aussi la stratégie et la tactique (voir doc. K, R). Comme indiqué plus loin, un certain nombre de sources corroborent la teneur de ces documents.

21. L'accord d'assistance entre les Etats-Unis et le Nicaragua ne fut signé que le 17 octobre 1980, bien qu'une bonne partie des fonds eussent été versés avant cette date. Le Gouvernement nicaraguayen affirma, lors des conversations avec Cheek qui précédèrent cette signature, qu'il n'envoyait pas d'armes aux insurgés d'El Salvador. Le 12 septembre 1980, afin d'essayer de maintenir de bonnes relations avec le Gouvernement nicaraguayen et de lui accorder le bénéfice de doutes pourtant grandissants, et malgré les renseignements préoccupants qui avaient motivé la mission Cheek, le président Carter certifia au Congrès qu'il n'existait pas de preuve d'une assistance et d'un soutien du Gouvernement nicaraguayen au terrorisme et à la violence dans d'autres pays. Cette décision aurait été prise parce que les éléments dont on disposait alors au sujet de l'implication du Gouvernement nicaraguayen dans des activités terroristes n'étaient pas « concluants » (voir l'attestation présidentielle n° 80-26 du 12 septembre 1980, reproduite dans la *Weekly Compilation of Presidential Documents*, vol. 16, n° 37, p. 1712, et citée dans la lettre à la Cour en date du 26 novembre 1985, ainsi que « *Revolution Beyond Our Borders* », *op. cit.*, p. 20). Cependant, contrairement à la conclusion tirée par le Nicaragua dans la lettre du 26 novembre 1985, et à laquelle la Cour dans son arrêt semble ajouter foi, cela ne traduit pas vraiment « les vues du Gouvernement des Etats-Unis à la fin de 1980 quant à l'appui qu'aurait fourni le Nicaragua aux forces d'opposition au Salvador... » (les italiques sont de moi). « Ce n'est pas avant fin décembre ou début janvier », selon ce qu'aurait confié à Shirley Christian l'ambassadeur des Etats-Unis, M. Pezzullo, « que les Etats-Unis obtinrent un tableau plus complet de l'importance de l'aide fournie par le Nicaragua aux guérilleros d'El Salvador » (*op. cit.*, p. 194).

22. En janvier 1981, au vu de ce tableau plus complet, l'administration Carter suspendit certaines formes d'assistance. Comme l'écrivit alors le *New York Times* :

« D'après des déclarations faites aujourd'hui de source officielle, les Etats-Unis ont suspendu la semaine dernière les versements faits au Nicaragua sur un fonds de soutien économique de 75 millions de dollars parce qu'ils ont acquis la preuve que les guérilleros gauchistes d'El Salvador ont été approvisionnés en armes par le Nicaragua. » (« The U.S. Halts Nicaragua Aid Over Help for Guerrillas », *New York Times*, 23 janvier 1981, p. A3.)

Nevertheless, the withholding of arms shipments from Nicaragua to Salvadoran insurgents in September 1980 served the Sandinistas well, for it enabled them to extract the great bulk of the economic aid which had been authorized by the United States Congress. Their resumption of arms shipments on a very large scale for the Salvadoran insurgents' "final offensive" lost them a remaining tranche but, more important, prejudiced the possibilities of future direct United States aid (which had already been programmed) as well as United States support in multilateral institutions. It was later to prove far more broadly prejudicial still.

*E. The Reagan Administration Terminated Aid to the Nicaraguan Government while Waiving the Latter's Obligation to Return Aid already Extended in the Hope that its Support for Foreign Insurgencies Would Cease ; Subsequently, it Twice Officially Offered to Resume Aid if Nicaragua Would Stop Supporting Insurgency in El Salvador, Offers Which Were not Accepted*

23. In view of the evidence of Nicaraguan support for the Salvadoran insurgency, President Reagan made a determination on 1 April 1981 terminating assistance to Nicaragua. The statement then issued by the Department of State nevertheless declared :

"This Administration has made strong representations to the Nicaraguans to cease military support to the Salvadoran guerrillas. Their response has been positive. We have no hard evidence of arms movements through Nicaragua during the past few weeks, and propaganda and some other support activities have been curtailed. We remain concerned however that some arms traffic may be continuing and that other support very probably continues.

Important U.S. security interests are at stake in the region. We want to encourage a continuation of recent favorable trends with regard to Nicaraguan support for the Salvadoran guerrillas. We also want to continue to assist moderate forces in Nicaragua which are resisting Marxist domination, working toward a democratic alternative and keeping alive the private sector.

Recognizing the Nicaraguan response to date and taking into account our national security interests in the region the President has decided to use his special authority under section 614 (a) (1) of the FAA to maintain outstanding fully disbursed ESF loans to the Government of Nicaragua – that is, not to call for their immediate repayment.

We are considering a resumption of P.L.-480 and later development assistance if the favorable trends there continue. We do not rule out the eventual resumption of ESF assistance at a later time should the

Néanmoins, la suspension des envois d'armes du Nicaragua aux insurgés d'El Salvador en septembre 1980 fut profitable aux sandinistes, en leur permettant d'obtenir le versement de la plus grande partie de l'aide économique votée par le Congrès des Etats-Unis. La reprise d'expéditions massives d'armes en vue de l'« offensive finale » des insurgés salvadoriens leur en fit perdre la dernière fraction et, ce qui est plus important, remit en cause la possibilité d'une aide directe future (déjà prévue) ainsi que l'appui des Etats-Unis dans les institutions multilatérales. Elle se révéla plus tard beaucoup plus préjudiciable encore.

*E. L'administration Reagan a mis fin à l'aide au Gouvernement nicaraguayen en le dispensant de son obligation de rembourser l'aide déjà accordée, et ce dans l'espoir qu'il mettrait fin à son aide aux insurrections à l'étranger ; plus tard, l'administration Reagan a offert à deux reprises de reprendre l'aide si le Nicaragua cessait d'appuyer l'insurrection au Salvador, mais ces offres n'ont pas été acceptées*

23. Au vu de preuves dont il résultait que le Nicaragua avait repris son soutien à l'insurrection salvadorienne, le président Reagan adopta le 1<sup>er</sup> avril 1981 une attestation par laquelle il était mis fin à l'assistance au Nicaragua. La déclaration publiée alors par le département d'Etat indiquait cependant :

« La présente administration a adressé de vigoureuses représentations aux Nicaraguayens pour les inciter à cesser leur soutien militaire aux guérilleros d'El Salvador. Leur réponse a été positive. Nous n'avons pas de preuves concrètes de mouvements d'armes traversant le Nicaragua ces dernières semaines et les activités de propagande et certaines autres activités de soutien ont diminué. Le fait qu'un trafic d'armes se poursuit peut-être, et d'autres formes de soutien très probablement, continue cependant à nous préoccuper.

D'importants intérêts de sécurité des Etats-Unis sont en jeu dans la région. Nous voulons encourager le maintien des tendances favorables récemment enregistrées en ce qui concerne le soutien nicaraguayen aux guérilleros d'El Salvador. Nous entendons aussi continuer à assister au Nicaragua les forces modérées qui résistent à la domination marxiste et s'efforcent d'œuvrer en faveur d'une option démocratique et de faire survivre le secteur privé.

Reconnaissant la manière dont le Nicaragua a réagi à ce jour et compte tenu de nos intérêts de sécurité nationale dans la région, le Président a décidé de faire usage de ses pouvoirs spéciaux en vertu de l'article 614 a) 1) du FAA pour maintenir les crédits ESF qui ont été versés en totalité au Gouvernement du Nicaragua – en d'autres termes, pour ne pas exiger leur remboursement immédiat.

Nous envisageons la reprise de P.L.-480 et une assistance ultérieure au développement si les tendances favorables se maintiennent. Nous n'excluons pas la reprise de l'assistance ESF ultérieurement si la

situation in Nicaragua improve.” (*Documents on American Foreign Policy*, 1981, doc. 687, p. 1298.)

That is to say, in view of the fact that the Nicaraguan Government had made a “positive response” to United States representations, apparently by again suspending arms shipments to the Salvadoran guerrillas, President Reagan waived the provision of United States law that required immediate repayment of economic support loans made to Nicaragua because of the violation of the conditions of their extension, and he held out the possibility of resumed economic assistance to Nicaragua should recent favourable trends continue. This hardly appears to have been the policy determination of a President who, from the outset, as Nicaragua claims, had designed the pretext of Nicaraguan support of Salvadoran guerrillas in order to justify overthrow of the Nicaraguan Government.

24. Thus, at that time, and subsequently, the United States informed Nicaragua that it would be prepared to resume aid if the Nicaraguan Government stopped its efforts to subvert other States in the region and limited its already exceptional military build-up. On 12 August 1981, then Assistant Secretary of State Thomas O. Enders informed the most senior leaders of the Nicaraguan Government in Managua that the United States would be prepared to resume aid to it if it would cease support of insurgency in neighbouring States. The offer was not accepted.

*F. The Reagan Administration Made Clear to the Nicaraguan Government in 1981 that it Regarded the Sandinista Revolution “as Irreversible”; its Sole Condition for Co-existence Was Stopping the Flow of Arms to El Salvador*

25. The Nicaraguan Government has provided on its own initiative a record of one of several conversations with Mr. Enders in Managua in August 1981, and its own interpretation of that important exchange (letter of 26 November 1985). It may be useful initially to quote the impressions of that exchange received by the then Ambassador of Nicaragua in Washington :

“During my first days in my new post, I received the impression that the United States would not tolerate a leftist military victory in El Salvador. In addition, some remarks by the U.S. Ambassador to Nicaragua, Lawrence Pezzullo, hammered persistently on my mind. Ambassador Pezzullo, I venture to say, had developed sincere feelings of sympathy for my country. It was one day in the spring of 1981 – some time after the failure of the Salvadoran guerrillas’ January ‘final offensive’ – when he pleaded, amicably and candidly, that the government in Managua refrain from aiding insurrection in the neighboring nations. The Ambassador stressed that this was important for Nicaragua’s own wellbeing.

situation au Nicaragua s'améliore. » (*Documents on American Foreign Policy*, 1981, doc. 687, p. 1298.)

En d'autres termes, le Gouvernement nicaraguayen ayant réagi de façon « positive » aux représentations des Etats-Unis, en suspendant apparemment de nouveau les envois d'armes aux guérilleros salvadoriens, le président Reagan renonçait à appliquer la disposition de la législation des Etats-Unis qui prévoyait le remboursement immédiat des prêts d'aide économique accordés au Nicaragua, en cas de violation de leurs conditions d'octroi ; il indiquait en outre que l'assistance économique au Nicaragua pourrait reprendre si les tendances favorables qui s'étaient manifestées depuis peu se confirmaient. Ce n'est guère là le choix politique d'un président qui, d'emblée, selon le Nicaragua, aurait saisi le prétexte de l'appui du Gouvernement nicaraguayen aux guérilleros d'El Salvador pour tenter de le renverser.

24. Ainsi à cette époque comme par la suite, les Etats-Unis ont fait savoir au Nicaragua qu'ils seraient disposés à reprendre leur assistance si le Gouvernement nicaraguayen cessait ses tentatives de subversion dans d'autres Etats de la région et modérait son effort déjà exceptionnel de réarmement. Le 12 août 1981, Thomas O. Enders, alors secrétaire d'Etat adjoint, a informé les plus hauts dirigeants du Gouvernement nicaraguayen à Managua que les Etats-Unis seraient disposés à reprendre leur assistance si leur pays cessait d'appuyer l'insurrection dans les Etats voisins. Cette offre n'a pas été acceptée.

*F. L'administration Reagan a précisé au Gouvernement nicaraguayen en 1981 qu'elle considérerait la révolution sandiniste « comme irréversible », l'unique condition posée à la coexistence étant qu'il soit mis fin à l'envoi d'armes au Salvador*

25. Le Gouvernement nicaraguayen a de sa propre initiative communiqué un compte rendu de l'un des entretiens importants qu'a eus M. Enders à Managua en août 1981, en l'assortissant de sa propre interprétation (lettre du 26 novembre 1985). Il peut être intéressant tout d'abord de citer les impressions que l'ambassadeur du Nicaragua en poste à Washington à cette époque a retirées de ces entretiens :

« Durant mes premiers jours de fonctions, j'ai eu l'impression que les Etats-Unis ne toléreraient pas une victoire militaire gauchiste au Salvador. En outre, certaines observations de l'ambassadeur des Etats-Unis au Nicaragua, Lawrence Pezzullo, me poursuivaient de façon persistante. Je crois pouvoir dire que M. Pezzullo éprouve de sincères sentiments de sympathie pour mon pays. C'est pendant le printemps de 1981 – quelque temps après l'échec de l'offensive finale de janvier des guérilleros salvadoriens – qu'il a plaidé, de façon amicale et sincère, pour que le Gouvernement de Managua s'abstienne d'aider les insurrections dans les pays voisins. L'ambassadeur a souligné que cela était important pour le propre bien du Nicaragua.



In August of 1981, the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, Thomas Enders, met with my superiors in Managua, at the highest level. His message was clear : in exchange for non-exportation of insurrection and a reduction in Nicaragua's armed forces, the United States pledged to support Nicaragua through mutual regional security arrangements as well as continuing economic aid. His government did not intend to interfere in our internal affairs. However, 'you should realize that if you behave in a totalitarian fashion, your neighbors might see you as potential aggressors'. My perception was that, despite its peremptory nature, the U.S. position vis-à-vis Nicaragua was defined by Mr. Enders with frankness, but also with respect for Nicaragua's right to choose its own destiny. He indicated that there was a fork in the road : one way leading to friendship between the United States and Nicaragua ; the other to separation between the two countries. Maybe, he said, Nicaragua had already advanced along this second route. However, it was not too late to discuss an understanding." (Arturo J. Cruz, "Nicaragua's Imperiled Revolution", *Foreign Affairs*, Summer 1983, pp. 1041-1042.)

26. Another, less diplomatic perspective on the Enders' conversation is given by Edén Pastora :

"When Daniel Ortega told Fidel Castro of the FSLN talks with Thomas Enders, . . . he said that Enders had confided privately that as a U.S. representative, he had come to Managua not to defend the rights of the democratic opposition, but rather to insist that the FSLN meddling in El Salvador must stop . . . Enders had come to Nicaragua as President Reagan's representative to say that Nicaragua had been given up as lost – that it was the problem of the Democratic Party in the U.S., and that the Republicans' problem was not Nicaragua, but El Salvador, which they had no intention of losing. Furthermore, Enders had told Daniel that the Nicaraguans could do whatever they wished – that they could impose communism, they could take over *La Prensa*, they could expropriate private property, they could suit themselves – but they must not continue meddling in El Salvador, dragging Nicaragua into an East-West confrontation, and if they continued along these lines, Enders said, they would be smashed." (Edén Pastora Gómez, "Nicaragua 1983-1985 : Two Years Struggle Against Soviet Intervention", *Journal of Contemporary Studies*, Spring/Summer 1985, pp. 10-11.)

So much again for the central Nicaraguan contention in this case that the object of the United States from the outset of the Reagan Administration has been the overthrow of the Government of Nicaragua ! Whether or not

En août 1981, le secrétaire d'Etat adjoint aux affaires interaméricaines, Thomas Enders, a rencontré au plus haut niveau mes supérieurs à Managua. Le message qu'il apportait était clair : en échange d'une non-exportation de l'insurrection et d'une réduction des forces armées du Nicaragua, les Etats-Unis s'engageaient à appuyer le Nicaragua par des arrangements mutuels de sécurité régionale et par la poursuite de l'aide économique. Le Gouvernement des Etats-Unis n'avait pas l'intention de s'immiscer dans nos affaires intérieures. Toutefois, « vous devez comprendre que si vous vous comportez en totalitaires, vos voisins verront peut-être en vous des agresseurs potentiels ». J'avais le sentiment que, malgré son caractère péremptoire, la position des Etats-Unis vis-à-vis du Nicaragua était définie par M. Enders avec franchise, mais aussi avec respect pour le droit du Nicaragua de choisir son propre destin. M. Enders a indiqué que l'on se trouvait à une croisée des chemins : l'un conduisant à l'amitié entre les Etats-Unis et le Nicaragua ; l'autre à un éloignement des deux pays. D'après lui, le Nicaragua s'était peut-être déjà engagé sur la seconde voie. Il n'était cependant pas trop tard pour parvenir à s'entendre. » (Arturo J. Cruz, « Nicaragua's Imperiled Revolution », *Foreign Affairs*, été 1983, p. 1041-1042.)

26. Edén Pastora, quant à lui, donne aux entretiens qui se sont déroulés avec M. Enders une autre dimension, moins diplomatique :

« En rendant compte à Fidel Castro des entretiens que le FSLN avait eus avec Thomas Enders, ... Daniel Ortega a déclaré qu'Enders avait confié en privé qu'en sa qualité de représentant des Etats-Unis il était venu à Managua non pas pour défendre les droits de l'opposition démocratique, mais plutôt pour insister pour que le FSLN mette fin à toute ingérence au Salvador ... qu'il était venu au Nicaragua en tant que représentant du président Reagan pour dire que le Nicaragua était considéré comme perdu pour les Etats-Unis – que c'était là le problème du parti démocrate des Etats-Unis, mais que celui du parti républicain était non pas le Nicaragua mais El Salvador, pays qu'il n'avait pas l'intention de perdre. De plus, Enders avait dit à Daniel que les Nicaraguayens pouvaient faire ce que bon leur semblait – qu'ils pouvaient imposer le communisme, qu'ils pouvaient s'approprier *La Prensa*, qu'ils pouvaient exproprier les biens des particuliers, qu'ils pouvaient agir à leur guise – mais qu'ils devaient cesser de se mêler de la situation au Salvador, d'entraîner le Nicaragua dans une confrontation Est-Ouest, faute de quoi ils seraient écrasés. » (Edén Pastora Gómez, « Nicaragua 1983-1985 : Two Years Struggle Against Soviet Intervention », *Journal of Contemporary Studies* (printemps/été 1985), p. 10-11.)

Là encore, voilà ce qu'il en est en réalité de l'argument clé avancé par le Nicaragua en la présente affaire, à savoir que les Etats-Unis ont eu pour objectif dès l'accession de Reagan à la présidence de renverser le Gouver-

Edén Pastora's recollection of what Daniel Ortega told Fidel Castro about what Mr. Enders said privately to Commander Ortega is accurate, the record of the Ortega/Enders conversation supplied by Nicaragua confirms the essential point. The second sentence of Mr. Enders' exchange with Commander Ortega quotes Mr. Enders as flatly declaring that the United States sees the Sandinista revolution "as irreversible" (see below paras. 156-168, especially para. 157).

*G. Before this Court, Representatives of the Government of Nicaragua Have Maintained that the Nicaraguan Government Has "Never" Supplied Arms or Other Material Assistance to Insurgents in El Salvador, Has "Never" Maintained Salvadoran Command and Control Facilities on Nicaraguan Territory and "Never" Permitted its Territory to Be Used for Training of Salvadoran Insurgents*

27. As observed in the body of this opinion, the Nicaraguan Government has repeatedly, comprehensively and categorically denied that it, as a Government, has sent arms and other material support to the insurgency in El Salvador, or supported insurgency in other countries of Central America. The denials contained in testimony given to the Court, and in official communications of the Nicaraguan Government to the Court, are of the greatest importance to these proceedings. These leading examples of Nicaragua's multiple, unqualified denials will suffice :

(a) The affidavit of Miguel D'Escoto Brockmann, Foreign Minister of Nicaragua, of 21 April 1984, annexed to the Nicaraguan Application and subsequently repeatedly reaffirmed in Court by the Nicaraguan Government, attests :

"I am aware of the allegations made by the government of the United States that my government is sending arms, ammunition, communications equipment and medical supplies to rebels conducting a civil war against the government of El Salvador. Such allegations are false, and constitute nothing more than a pretext for the U.S. to continue its unlawful military and paramilitary activities against Nicaragua intended to overthrow my government. In truth, my government is not engaged, and has not been engaged, in the provision of arms or other supplies to either of the factions engaged in the civil war in El Salvador." (Nicaraguan Application, Ann. B.)

(b) In sworn testimony before the Court, Commander Carrión declared : "My Government has never had a policy of sending arms to opposition forces in Central America." (Hearing of 13 September 1985.)

nement du Nicaragua ! Qu'Edén Pastora ait ou non un souvenir exact du rapport fait par Daniel Ortega à Fidel Castro des propos que M. Enders lui avait tenus en privé, le compte rendu des entretiens entre Ortega et Enders communiqué par le Nicaragua confirme l'essentiel. Dès la deuxième phrase de son entretien avec le commandant Ortega, M. Enders a déclaré catégoriquement que les Etats-Unis considéraient la révolution sandiniste « comme irréversible » (voir ci-après les paragraphes 156 à 168 et en particulier le paragraphe 157).

*G. Devant la Cour, les représentants du Gouvernement du Nicaragua ont soutenu que celui-ci n'avait « jamais » fourni d'armes ou d'autre assistance matérielle à l'insurrection au Salvador, « jamais » eu d'installations salvadoriennes de commandement et de contrôle sur le territoire nicaraguayen ni « jamais » permis que son territoire fût utilisé pour l'entraînement d'insurgés salvadoriens*

27. Comme indiqué dans le corps même de la présente opinion, le Gouvernement du Nicaragua a, à maintes reprises, abondamment et catégoriquement nié avoir, en tant que gouvernement, fourni des armes ou quelque autre assistance matérielle à l'insurrection au Salvador, ou avoir appuyé l'insurrection dans d'autres pays d'Amérique centrale. Les dénégations apportées à l'occasion de témoignages devant la Cour et dans les communications officielles que le Gouvernement du Nicaragua a soumises à la Cour sont de la plus haute importance en la présente espèce. J'évoquerai simplement, à titre d'exemple, trois de ces nombreuses dénégations catégoriques du Nicaragua :

a) Dans son attestation du 21 avril 1984 jointe en annexe au mémoire du Nicaragua et ensuite maintes fois citée devant la Cour par le Gouvernement du Nicaragua, M. Miguel d'Escoto Brockmann, ministre des relations extérieures du Nicaragua, déclare ce qui suit :

« J'ai connaissance des allégations du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique selon lesquelles mon gouvernement enverrait des armes, des munitions et du matériel de transmission ainsi que des fournitures médicales aux rebelles qui se livrent à la guerre civile contre le Gouvernement d'El Salvador. Ces allégations sont fausses et ne sont qu'un prétexte employé par les Etats-Unis pour continuer leurs activités militaires et paramilitaires illicites contre le Nicaragua en vue de renverser mon gouvernement. En réalité, mon gouvernement ne participe pas et n'a jamais participé à la fourniture d'armes ou autres approvisionnements à l'une quelconque des factions opposées dans la guerre civile au Salvador. » (Mémoire du Nicaragua, annexe B.)

b) Dans le témoignage sous serment qu'il a fait devant la Cour, le commandant Carrión a déclaré : « Mon gouvernement n'a jamais eu de politique de fourniture d'armes aux forces d'opposition en Amérique centrale. » (Audience du 13 septembre 1985.)

(c) In answer to questions, the Agent of Nicaragua affirmed in a letter to the Registrar of 26 November 1985 :

“As the Government of Nicaragua has consistently stated, it has never supplied arms or other material assistance to insurgents in El Salvador or sanctioned the use of its territory for such purpose, it has never permitted Salvadoran insurgents to establish a headquarters or operations base or command and control facility in Nicaraguan territory and has never permitted its territory to be used for training of Salvadoran insurgents.”

*H. The Nicaraguan Government, Despite its Denials, in Fact Has Acted as the Principal Conduit for the Provision of Arms and Munitions to the Salvadoran Insurgents from 1979 to the Present Day ; Command and Control of the Salvadoran Insurgency Has Been Exercised from Nicaraguan Territory with the Co-operation of the Cuban and Nicaraguan Governments ; Training of Salvadoran Insurgents Has Been Carried out in Cuba and Nicaragua ; the Salvadoran Insurgents' Radio Station at One Time Operated from Nicaraguan Territory ; and Nicaraguan Political and Diplomatic Support of the Salvadoran Insurgency Has Been Ardent, Open and Sustained*

28. Evidence tending to show, and in some cases showing, material support by the Nicaraguan Government of the insurgency in El Salvador is substantial. No one bit of it, of itself, is conclusive. In view of the situation obtaining in Nicaragua, that is not surprising. Nicaragua is not democratically governed ; the opposition is not in control of the Congress ; there is no Select Committee on Intelligence, no Boland Amendment restricting the objects of Nicaraguan activity in El Salvador, no Freedom of Information Act which obliges the Nicaraguan Government to release reports of its activities, no uncensored press which prints reports revealing information which the Government wishes to conceal. The Nicaraguan Government does not need to adopt legislation authorizing covert activities in El Salvador and other Central American States ; and far from issuing a public Executive Order prohibiting political assassination, there are charges that it has issued a secret Order authorizing political assassination, which is alleged to have been implemented hundreds of times. (See, *Inside the Sandinista Régime : A Special Investigator's Perspective*, published by the Department of State, 1985. It contains detailed allegations by Alvaro José Baldizon Aviles, until recently Lieutenant, Nicaraguan Ministry of the Interior, attached to the Ministry's Special Investigations Commission, who defected from Nicaragua carrying allegedly official documents which support his allegations, the most vital of which is reproduced in the foregoing publication. An article about Mr. Baldizon Aviles' charges was published in the *Washington Post*, 19 September 1985, p. A26. See also Robert S. Leiken's article, *loc. cit.*, p. 52, which reports his interview with

- c) En réponse aux questions qui lui étaient posées, l'agent du Nicaragua a affirmé ce qui suit, dans une lettre en date du 26 novembre 1985 adressée au Greffier :

« Ainsi qu'il l'a constamment affirmé, le Gouvernement du Nicaragua n'a jamais fourni d'armes ou d'assistance matérielle aux insurgés au Salvador, ni accepté que son territoire fût utilisé à une telle fin. Il n'a jamais permis aux insurgés salvadoriens d'établir un siège, une base d'opérations ou de commandement, ou un dispositif de contrôle sur le territoire nicaraguayen, et il n'a jamais permis que son territoire soit utilisé pour y entraîner les insurgés salvadoriens. »

*H. En dépit de ses dénégations, le Gouvernement nicaraguayen sert en fait depuis 1979 de plaque tournante pour l'acheminement d'armes et de munitions destinées aux insurgés salvadoriens ; le commandement et le contrôle de l'insurrection salvadorienne sont exercés à partir du territoire nicaraguayen, avec la coopération des gouvernements cubain et nicaraguayen ; les insurgés salvadoriens sont entraînés à Cuba et au Nicaragua ; à un moment donné, la station de radiodiffusion des insurgés salvadoriens a émis à partir du territoire nicaraguayen ; l'appui politique et diplomatique apporté par le Nicaragua à l'insurrection salvadorienne est absolu, public et constant*

28. Les éléments qui tendent à démontrer – et dans certains cas démontrent – que le Gouvernement du Nicaragua apporte une aide matérielle à l'insurrection au Salvador sont substantiels. Aucun d'entre eux n'est en soi concluant. Mais vu la situation au Nicaragua, ce n'est pas surprenant. Le Nicaragua n'a pas de régime démocratique, pas de parlement dominé par l'opposition, pas de commission restreinte du renseignement ; il n'a ni amendement Boland limitant son action au Salvador, ni loi sur la liberté de l'information obligeant le gouvernement à rendre publiques ses activités, ni presse libre prompte à publier toute information que le gouvernement souhaite taire. Le Gouvernement du Nicaragua n'a pas besoin d'adopter de loi autorisant ses activités secrètes au Salvador ou dans d'autres pays d'Amérique centrale ; et loin de prendre un décret public interdisant les assassinats politiques, il aurait selon certaines sources pris secrètement un décret autorisant de tels assassinats, lequel aurait été appliqué des centaines de fois (voir *Inside the Sandinista Régime : A Special Investigator's Perspective*, publié par le département d'Etat en 1985. Ce rapport contient des allégations précises avancées par Alvaro José Baldizon Aviles, récemment encore lieutenant attaché à la commission des enquêtes spéciales du ministère de l'intérieur, qui a quitté le Nicaragua en emportant avec lui des documents censément officiels qui étaient ses allégations et dont le plus important est reproduit dans la publication susmentionnée. Un article sur les accusations portées par M. Baldizon Aviles a paru dans le *Washington Post* du 19 septembre 1985, page A26. Voir aussi l'article de Robert S. Leiken, *loc. cit.*, page 52, qui rend compte

Baldizon and the comments on Baldizon's charges by the director of Americas Watch. The assassination on 17 November 1980 by Sandinista agents of Jorge Salazar, Acting President of the Nicaraguan Superior Council of Private Enterprise (COSEP), has been charged by COSEP. See *The Nicaraguan Revolutionary Process*, a study made by COSEP in 1983, revised, translated and updated by the Nicaraguan Information Centre in January, 1985, pp. 3-4. That charge is accepted as accurate by informed students of the Nicaraguan revolution. See Christian, *op. cit.*, pp. 181-184, and Dickey, *op. cit.*, pp. 80-82.) In the nature of the governmental system in power in Nicaragua, and in view of the many advisers occupying positions in Nicaraguan Government ministries who come from foreign totalitarian régimes, it may be expected that evidence of acts which its Government has reason to conceal will not easily come to light. Nevertheless, despite these considerations, evidence of what the Nicaraguan Government denies is considerable – and sufficient.

*1. Admissions by authorities of the Nicaraguan Government*

29. The Court rightly gives particular weight to admissions of fact by a party to a case which are contrary to its interests. It is the more striking that, in this case, a Party which has denied a critical fact so categorically and comprehensively as Nicaragua has nevertheless made a number of significant admissions. While those admissions do not take the form of acts of Congress, signed by the President and printed in Nicaragua's equivalent of the *Congressional Record*, they are, in the governing circumstances, more than suggestive.

30. The President of Nicaragua, Commander Daniel Ortega Saavedra, granted an interview in January 1985 to a distinguished Peruvian novelist, Mario Vargas Llosa, who subsequently published an account of his month's stay and many interviews in and conclusions about Nicaragua, "In Nicaragua", the *New York Times Magazine*, 28 April 1985. In the interview, President Ortega is quoted as assuring Mr. Vargas that "our internal tensions will be resolved. That's not the hard part." President Ortega continued :

"The hard part is negotiation with the United States. There's the root of all our problems. President Reagan has not renounced the idea of destroying us. He seems to negotiate, but then he pulls back . . . He wants us to surrender.

We've said that we're willing to send home the Cubans, the Russians, the rest of the advisers. *We're willing to stop the movement of military aid, or any other kind of aid, through Nicaragua to El Salvador*, and we're willing to accept international verification. In return, we're asking for only one thing : that they don't attack us, that the United States stop arming and financing . . . the gangs that kill our people, burn our crops and force us to divert enormous human and economic

de l'interview que Baldizon lui a accordée et des observations du directeur d'Americas Watch sur les accusations de Baldizon. Le conseil supérieur des entreprises privées (COSEP) a accusé des agents sandinistes d'être responsables de l'assassinat, le 17 novembre 1980, de son président par intérim, Jorge Salazar. Voir *The Nicaraguan Revolutionary Process*, étude réalisée par le COSEP en 1983, revue, traduite et mise à jour par le centre d'information nicaraguayen en janvier 1985, pages 3 et 4. Des exégètes de la révolution nicaraguayenne tiennent cette accusation pour fondée. Voir Christian, *op. cit.*, pages 181 à 184, et Dickey, *op. cit.*, pages 80 à 82.) Eu égard à la nature du régime nicaraguayen et à la présence dans les ministères nicaraguayens de nombreux conseillers qui viennent de régimes totalitaires étrangers, on peut supposer qu'il ne sera pas facile de percer à jour ce que le Gouvernement du Nicaragua a des raisons de cacher. Cela n'empêche pas qu'il existe des preuves abondantes – et suffisantes – de ce que nie ce gouvernement.

### 1. Faits reconnus par des membres du Gouvernement du Nicaragua

29. La Cour, à juste titre, accorde un poids particulier aux déclarations d'une partie portant sur des points de fait lorsque ces déclarations vont à l'encontre de ses intérêts. Il est remarquable qu'en la présente affaire une partie comme le Nicaragua, qui nie aussi catégoriquement et en bloc un fait crucial, ait cependant fait un certain nombre de déclarations importantes qui reviennent à le reconnaître. Il ne s'agit certes pas de lois du Congrès, signées par le Président et publiées dans l'équivalent au Nicaragua du *Congressional Record*, mais ces éléments n'en constituent pas moins, vu les circonstances, des indices sérieux.

30. Le président du Nicaragua, le commandant Daniel Ortega Saavedra, a accordé en janvier 1985 une interview à un éminent romancier péruvien, Mario Vargas Llosa, lequel a par la suite publié un reportage sur le mois qu'il avait passé au Nicaragua, les nombreuses interviews qu'il y avait recueillies et les conclusions auxquelles il était parvenu. Ce reportage a paru sous le titre « In Nicaragua » dans le *New York Times Magazine* du 28 avril 1985. Au cours de l'interview, le président Ortega aurait déclaré à M. Vargas : « nos tensions internes seront résolues, là n'est pas la difficulté ». Il aurait poursuivi :

« La difficulté, c'est la négociation avec les Etats-Unis. C'est de là que viennent tous nos problèmes. Le président Reagan n'a pas renoncé à l'idée de nous détruire. Il semble négocier, puis il fait machine arrière... Il veut notre capitulation.

Nous avons dit que nous sommes disposés à faire partir les Cubains, les Soviétiques et les autres conseillers ; à suspendre sous contrôle international tout transit par notre territoire d'aide militaire ou autre destinée aux Salvadoriens. Nous avons dit que la seule chose que nous demandions était que l'on ne nous attaque pas et que les Etats-Unis n'arment pas et ne financent pas ... les bandes qui entrent chez nous pour nous tuer, pour brûler les récoltes et qui nous obligent à détour-



resources into war when we desperately need them for development.”  
(At p. 17 ; emphasis supplied.)

Now President Ortega was not writing a State paper, he was talking – just as President Reagan, at his famous press conference, did not write a State paper about the modalities of Nicaragua’s adjustment of its policies but spoke of Nicaragua’s saying “uncle”. That was a revealing remark ; no less is President Ortega’s. And what does President Ortega say ? He is quoted – not reported, but quoted – by a writer of high reputation in a newspaper of unexcelled reputation as stating the following :

“We’re willing to stop the movement of military aid, or any other kind of aid, through Nicaragua to El Salvador, and we’re willing to accept international verification. In return, we’re asking for only one thing : . . . that the United States stop arming and financing . . . the gangs that kill our people . . .”

Now President Ortega would not speak of stopping the movement of military aid through Nicaragua to El Salvador if such movement were not in progress. One cannot stop what has not started. One cannot stop what does not continue. The United States indubitably is arming the *contras* ; that must stop ; “in return”, President Ortega says, Nicaragua is willing “to stop” the movement of its military aid through Nicaragua to El Salvador. How truly all that rings !

31. Of course, if one is intent on minimizing any admissions of Nicaragua, while maximizing admissions of the United States, one may find reason to minimize this admission. President Ortega and Mr. Vargas spoke in Spanish ; the whole of Vargas’ article is translated from Spanish. One may suggest that there was an error in translation. Such a speculation, however, is laid to rest by President Ortega’s words in the original Spanish, which were :

“Lo difícil es la negociación con Estados Unidos. De allí viene todo el problema. El presidente Reagan no renuncia a acabar con nosotros y, por eso, aparenta negociar, pero luego da marcha atrás, como en Manzanillo. No quiere negociación. Quiere que nos rindamos. Hemos dicho que estamos dispuestos a sacar a los cubanos, soviéticos y demás asesores ; *a suspender todo tránsito por nuestro territorio de ayuda militar u otra a los salvadoreños, bajo verificación internacional*. Hemos dicho que lo único que pedimos es que no nos agredan y que Estados Unidos no arme y financie, jactándose de ello ante el mundo, a las bandas que entran a matarnos, a quemar las cosechas, y que nos obligan a distraer enormes recursos humanos y

ner d'énormes ressources humaines et économiques dont nous avons le besoin le plus pressant pour le développement. » (P. 17 ; les italiques sont de moi.)

Le président Ortega ne rédigeait pas ici un document officiel mais il parlait – tout comme le président Reagan, lors de sa fameuse conférence de presse, ne rédigeait pas un document officiel traitant des modalités de l'ajustement de la politique nicaraguayenne, mais déclarait qu'il entendait que le Nicaragua « mette les pouces ». C'étaient là des propos qui en disaient long, mais ceux du président Ortega ne sont pas moins révélateurs. Et que dit le président Ortega ? Ses paroles sont citées entre guillemets – il n'en est pas simplement rendu compte, elles sont citées – par un auteur de renom s'exprimant dans un journal de réputation inégalée, dans les termes suivants :

« nous sommes disposés ... à suspendre sous contrôle international tout transit par notre territoire d'aide militaire ou autre destinée aux Salvadoriens. Nous avons dit que la seule chose que nous demandions était ... que les Etats-Unis n'arment pas et ne financent pas ... les bandes qui entrent chez nous pour nous tuer... »

Le président Ortega n'aurait pas parlé de suspendre le transit de l'aide militaire au Salvador par le Nicaragua si un tel mouvement n'avait pas existé. On ne peut mettre fin à ce qui n'a pas commencé. On ne peut mettre fin à ce qui ne se poursuit pas. Les Etats-Unis, indubitablement, arment les *contras* : cela doit cesser ; en retour dit le président Ortega, le Nicaragua est prêt à « suspendre » tout transit par son territoire d'aide militaire destinée aux Salvadoriens. Voilà qui est sincère !

31. Naturellement, si l'intention est de minimiser toute déclaration du Nicaragua contraire à ses intérêts tout en grossissant les déclarations du même genre des Etats-Unis, on peut trouver des raisons de minimiser la déclaration qui vient d'être citée. Le président Ortega et M. Vargas parlaient en espagnol et l'article de M. Vargas est entièrement traduit de l'espagnol, ce qui permet d'insinuer qu'il y a eu erreur de traduction. Mais cette hypothèse ne tient pas si on se reporte à la version originale espagnole ci-après des propos du président Ortega :

« Lo difícil es la negociación con Estados Unidos. De allí viene todo el problema. El presidente Reagan no renuncia a acabar con nosotros y, por eso, aparenta negociar, pero luego da marcha atrás, como en Manzanillo. No quiere negociación. Quiere que nos rindamos. Hemos dicho que estamos dispuestos a sacar a los cubanos, soviéticos y demás asesores ; *a suspender todo tránsito por nuestro territorio de ayuda militar u otra a los salvadoreños, bajo verificación internacional*. Hemos dicho que lo único que pedimos es que no nos agredan y que Estados Unidos no arme y financie, jactándose de ello ante el mundo, a las bandas que entran a matarnos, a quemar las cosechas, y que nos obligan a distraer enormes recursos humanos y

económicos que nos hacen una falta angustiosa para el desarrollo.” (This Spanish text of the quotation of President Ortega’s original words is found in a Spanish version of the Vargas Llosa article in Madrid’s *ABC*, 12 May 1985, under the title “El Sandinista, Tranquilo”; emphasis supplied.)

Or one may suggest that, since the quotation is printed in a newspaper, one must assume that it may be in error. Or one may suggest that, since the writer is a novelist, he made it up. Or one may suggest that, if President Ortega said it, he did not mean it.

32. But, if one is interested in an objective assessment of what the Chief of a State is authoritatively quoted as having said, then it will not be possible to pass off this admission of President Ortega. Moreover, if this quotation as translated into English is in any measure inaccurate, there is every reason to conclude that the Nicaraguan Government would have required the publication of a correction, which, by standing policy of the *New York Times*, would promptly have been published. No such correction has been requested or published (letter of 31 December 1985 of Martin Arnold, Deputy Editor, the *New York Times Magazine*, to me). As the representative of El Salvador, who read out the quoted remarks of President Ortega, declared to the General Assembly of the United Nations, “This is an eloquent confession” (A/40/PV.90, p. 83). President Ortega’s words in their original Spanish are even more inculpatory, admitting as they do that Nicaragua could “suspend” the provision of arms to the Salvadoran insurgents. The quotations of Nicaraguan spokesmen which follow may reasonably be appraised in the light of President Ortega’s admission, in 1985, that military aid is moving through Nicaragua to El Salvador — a process which, he admits, Nicaragua has not stopped but could.

33. Those quotations will be presented in chronological order. But first, it is of interest to note that, as recently as April 1986, President Ortega made a second public statement which reinforces the thrust of that just quoted. In an article by Clifford Krauss in the *Wall Street Journal* of 18 April 1986, at page 2, there is a report of an interview which President Ortega granted in Managua on 16 April 1986 in which he declared that Nicaragua is ready to negotiate and sign with the United States a mutual security treaty that would convert Central America into “a neutral zone” free of East-West competition. The article continues :

“In proposing a bilateral treaty with the U.S., Mr. Ortega said Nicaragua is ready to agree to a withdrawal of all foreign military advisors and a halt to aid for ‘irregular forces’ in the region. In exchange, he said, the U.S. would have to end its military pressure on Nicaragua and cease military maneuvers in the region. He called the proposed treaty ‘a reciprocal arrangement’.”

económicos que nos hacen una falta angustiosa para el desarrollo. » (Ce texte en espagnol des propos tenus en espagnol par le président Ortega est tiré d'une version espagnole de l'article de Vargas Llosa paru dans l'*ABC* de Madrid daté du 12 mai 1985, sous le titre « El Sandinista, Tranquilo » ; les italiques sont de moi.)

Ou bien on peut laisser entendre que la citation étant extraite d'un journal il doit y avoir une faute typographique ou que l'auteur, étant romancier, il a brodé. Enfin on pourrait dire que, si le président Ortega a prononcé ces paroles, ce n'était pas sérieusement.

32. Mais si l'on veut apprécier objectivement les propos du chef de l'Etat cités par une source autorisée, il est impossible de passer sous silence ce quasi-aveu du président Ortega. De plus, si la traduction en anglais de ces propos avait été tant soit peu incorrecte, il y a tout lieu de croire que le Gouvernement du Nicaragua aurait demandé la publication d'un rectificatif, ce que le *New York Times*, suivant une politique bien établie, lui aurait accordé immédiatement. Or, aucun rectificatif n'a été demandé ni publié (d'après la lettre du 31 décembre 1985 qui m'a été adressée par Martin Arnold, directeur adjoint du *New York Times Magazine*). Ainsi que le représentant d'El Salvador, qui a donné lecture des propos cités du président Ortega devant l'Assemblée générale des Nations Unies, l'a déclaré, « voilà un aveu éloquent » (A/40/PV.90, p. 83). Les propos du président Ortega tels qu'ils ont été prononcés à l'origine en espagnol sont même plus accusateurs que leur traduction en anglais (« we are willing to stop »), puisque leur auteur admet que le Nicaragua pourrait « suspendre » la livraison d'armes aux insurgés salvadoriens. Les déclarations du porte-parole du Nicaragua citées ci-après pourront être fort bien appréciées à la lumière de ce quasi-aveu fait en 1985 par le président Ortega, lorsque celui-ci a admis qu'une aide militaire transitait vers El Salvador par le Nicaragua, et que le Nicaragua aurait pu y mettre fin mais ne l'avait pas fait.

33. Les déclarations en question seront citées dans l'ordre chronologique. Mais il n'est pas sans intérêt de noter tout d'abord que récemment encore, en avril 1986, le président Ortega a fait une deuxième déclaration publique qui renforce la portée de celle déjà citée. Dans un article publié dans le *Wall Street Journal* du 18 avril 1986, à la page 2, Clifford Krauss rend compte d'une interview que le président Ortega a accordée à Managua le 16 avril 1986 et au cours de laquelle il a déclaré que le Nicaragua est prêt à négocier et à signer avec les Etats-Unis un traité de sécurité mutuelle qui ferait de l'Amérique centrale une « zone neutre », soustraite à la compétition Est-Ouest. L'article se poursuit en ces termes :

« En proposant un traité bilatéral avec les Etats-Unis, M. Ortega a indiqué que le Nicaragua est prêt à convenir d'un retrait de tous les conseillers militaires étrangers et d'une cessation de l'aide aux « forces irrégulières » dans la région. En échange, a-t-il dit, les Etats-Unis devraient mettre fin à leurs pressions militaires sur le Nicaragua et cesser leurs manœuvres militaires dans la région. Il a qualifié le traité ainsi proposé d'« arrangement réciproque. »

It will be observed that President Ortega affirms that Nicaragua is ready to agree to a halt in aid for irregular forces in the region, and that this agreement on Nicaragua's part would be in exchange for the ending of United States military pressure upon Nicaragua. This would be what President Ortega called a "reciprocal arrangement". The ineluctable imputation is that Nicaragua is prepared to stop *its* continuing aid to irregular forces if the United States is prepared to stop *its* exertion of military pressure upon Nicaragua. If the Court is correct in concluding that there cannot be imputed to Nicaragua the sending of military aid to Salvadoran irregulars at any time, and certainly not after early 1981, how is it that President Ortega in 1985 and 1986 has publicly made statements so at odds with the Court's conclusion? Who may be presumed to be better informed on this question, President Ortega or the Court?

34. In 1969, the FSLN published the first detailed statement of its goals. The Sandinistas declared that they stood for 15 policies, including: "14. Struggle for a 'true union of the Central American peoples within one country,' beginning with support for national liberation movements in neighboring states." (Quoted in Nolan, *loc. cit.*, p. 37.)

35. In September 1979, shortly after the Sandinistas took power, the National Directorate of the FSLN called an assembly to enable "intermediate leadership cadres" to directly exchange views with the leadership. As a result of those exchanges, general guidelines were drawn up and a report of the three-day meeting – the so-called "72-hour Document" – was circulated among Sandinista membership. The report is of interest. For example, as early as September 1979, when the United States was sending Nicaragua more aid than any other Western State, the report states that

"the real enemy that we would have to confront was the imperialist power of the United States, the treachery and demagoguery of the reactionary local bourgeoisie being less important".

As early as September 1979, when more elements of pluralism remained than are vital today, the "72-hour Document" asserted: "We can assert without fear of error that Sandinism represents the sole domestic force." Of particular interest to the large build-up of Nicaraguan armed forces then beginning is the report's conclusion that "the defeated National Guard cannot possibly organize an attack on us for the time being" and that none of Nicaragua's neighbours would dare to back the National Guard; the report indicated that there was no need for large armed forces to deal with the non-existent prospect of armed counter-revolution. As to foreign policy, the 72-hour Document declares:

Il est à noter que le président Ortega affirme que le Nicaragua est prêt à convenir d'une cessation de l'aide aux forces irrégulières dans la région, et qu'en échange les Etats-Unis devraient mettre fin à leurs pressions militaires sur le Nicaragua. C'est ce que le président Ortega a qualifié d'« arrangement réciproque ». Une déduction s'impose inéluctablement : le Nicaragua est prêt à mettre fin à *son* aide suivie aux forces irrégulières si les Etats-Unis sont disposés à mettre un terme à *leurs* pressions militaires sur le Nicaragua. Si la Cour est fondée à conclure qu'on ne saurait imputer au Nicaragua l'envoi à aucun moment d'une aide militaire aux forces irrégulières salvadoriennes, et certainement pas après le début de l'année 1981, comment se fait-il que le président Ortega, en 1985 et en 1986, ait fait des déclarations publiques qui infirment à ce point cette conclusion ? Qui est censé être le mieux au fait de cette question, le président Ortega ou la Cour ?

34. En 1969, le FSLN a publié le premier exposé détaillé de ses objectifs. Les sandinistes ont déclaré défendre quinze principes, dont : « 14. Lutter en faveur de l'instauration d'une « union véritable des peuples d'Amérique centrale à l'intérieur d'un seul et même pays », en commençant par appuyer les mouvements de libération nationale dans les pays voisins. » (Cité dans Nolan, *loc. cit.*, p. 37.)

35. En septembre 1979, peu après que les sandinistes eurent pris le pouvoir, le directoire national du FSLN convoqua une assemblée pour permettre aux « cadres moyens » de procéder à un échange de vues direct avec les dirigeants. A la suite de cet échange de vues, des directives générales furent élaborées et un rapport sur la réunion de trois jours – rapport appelé « document des soixante-douze heures » – fut distribué parmi les sandinistes. Ce rapport est digne d'intérêt. Par exemple on peut y lire que dès septembre 1979, alors que les Etats-Unis apportaient au Nicaragua une aide supérieure à celle de tout autre Etat occidental :

« le véritable ennemi auquel nous aurions à faire face est la puissance impérialiste des Etats-Unis, le problème de la trahison et de la démagogie de la bourgeoisie réactionnaire locale étant moins important ».

Dès septembre 1979, alors que les survivances du pluralisme étaient plus nombreuses qu'aujourd'hui, le « document des soixante-douze heures » affirmait : « nous pouvons avancer sans risque de nous tromper que le sandinisme représente la seule force interne ». Il est particulièrement intéressant de noter, compte tenu de l'intensification du potentiel militaire nicaraguayen qui s'amorçait alors, que le rapport conclut que « la garde nationale vaincue ne peut organiser pour le moment d'attaque contre nous » et qu'aucun des voisins du Nicaragua n'oserait appuyer la garde nationale ; il est aussi indiqué qu'il n'est pas besoin de disposer d'une force armée importante pour faire face à la perspective inexistante d'une contre-révolution armée. S'agissant de la politique étrangère, on trouve dans le document des soixante-douze heures le passage suivant :

“The foreign policy of the Sandinist People’s Revolution is based on . . . the principle of revolutionary internationalism. The goal of the FSLN’s foreign policy is to consolidate the Nicaraguan revolution, because this will help strengthen the Central American, Latin American and worldwide revolution . . . our general approach to foreign policy [is to] . . . help further the struggles of Latin American nations against fascist dictatorships and for democracy and national liberation . . . we should underscore the need to counteract the aggressive policy of the military dictatorships in Guatemala and El Salvador by taking proper advantage of the internal frictions there, while stressing our differences with Honduras and the friendly conduct of Costa Rica and Panama.” (“Analysis of the Situation and Tasks of the Sandinista People’s Revolution”, 5 October 1979. English translation contained in unclassified Department of State airgram A-103 from Managua of 26 December 1979.)

36. In January 1980, Minister of the Interior Tomás Borge, at a ceremony in Havana marking the 21st anniversary of the Cuban revolution, declared :

“Nicaragua must express its solidarity with the other Latin American peoples struggling against or defeating imperialism or trying to shake off the yoke of foreign masters . . . That is what we must learn from our Cuban brothers, who, despite their limitations and their poverty, have been generous with our people. Tomorrow, if necessary, we may have to take the food out of our mouths to express solidarity with other Latin American brothers with the same affection, firmness, and solidarity that the Cubans have shown.” (Panamanian News Agency ACAN, 4 January 1980.)

37. In June 1980, Commander Borge, addressing a North Korean audience, declared that “the Nicaraguan revolutionaries will not be content until the imperialists have been overthrown in all parts of the world . . .” (FBIS, *North Korea*, 12 June 1980, p. D16).

38. On 10 January 1981, with the launching of the “final offensive” by Salvadoran guerrillas to overthrow the Government of El Salvador, the guerrillas, broadcasting from a clandestine radio station located in Nicaragua, proclaimed that “the decisive hour has come . . . for the seizure of power” (FMLN-FDR, *El Salvador on the Threshold of a Democratic Revolutionary Victory*, pp. 82-83). Radio Managua took up the call, broadcasting :

“A few hours after the FMLN General Command ordered a final offensive to defeat the régime established by the military-Christian Democratic junta, the first victories in the combat waged by *our* forces began being reported.” (“*Revolution Beyond Our Borders*”, p. 9.)

« La politique étrangère de la révolution populaire sandiniste repose sur ... le principe de l'internationalisme révolutionnaire. La politique étrangère du FSLN a pour objectif de consolider la révolution nicaraguayenne, ce qui permettra de renforcer la révolution en Amérique centrale, en Amérique latine et dans le monde... Elle vise de façon générale à contribuer à renforcer les luttes livrées par les pays d'Amérique latine contre les dictatures fascistes et en faveur de l'instauration de la démocratie et de la libération nationale... Il faut insister sur la nécessité de contrecarrer la politique d'agression des dictatures militaires du Guatemala et d'El Salvador, en tirant profit des frictions internes dans ces pays, tout en soulignant nos différences avec le Honduras et la conduite amicale du Costa Rica et du Panama. » (« Analysis of the Situation and Tasks of the Sandinista People's Revolution », 5 octobre 1979. Traduction en anglais figurant dans l'aérogamme microfilmé non confidentiel du département d'Etat A-103, daté de Managua, du 26 décembre 1979.)

36. En janvier 1980, Tomás Borge, ministre de l'intérieur, assistant à une cérémonie organisée à La Havane à l'occasion du vingt et unième anniversaire de la révolution cubaine, déclarait :

« Le Nicaragua doit exprimer sa solidarité avec les autres peuples d'Amérique latine qui luttent contre l'impérialisme ou qui s'efforcent de secouer le joug de maîtres étrangers... C'est ce que nous devons apprendre auprès de nos frères cubains, qui, nonobstant la faiblesse de leurs moyens et leur pauvreté, ont été généreux avec notre peuple. Et demain, s'il le faut, nous nous priverons de manger pour exprimer notre solidarité avec nos frères d'Amérique latine, avec la même affection, fermeté et solidarité que les Cubains ont manifestées. » (Agence de presse panaméenne ACAN, 4 janvier 1980.)

37. En juin 1980, le commandant Borge déclarait devant un auditoire nord-coréen : « les révolutionnaires nicaraguayens n'auront de cesse que les impérialistes n'aient été renversés dans le monde entier... » (FBIS, *Corée du Nord*, 12 juin 1980, p. D16).

38. Le 10 janvier 1981, au moment de l'« offensive finale » lancée par la guérilla salvadorienne pour renverser le Gouvernement d'El Salvador, les guérilleros, émettant depuis une station de radio clandestine située au Nicaragua, annoncèrent que « l'heure [était] venue ... en vue de la prise du pouvoir » (FMLN-FDR, *El Salvador on the Threshold of a Democratic Revolutionary Victory*, p. 82-83). Radio Managua, prenant le relais, affirma :

« Quelques heures après que l'ordre de lancer l'offensive pour abattre le régime mis en place par la junte militaire démocrate chrétienne eut été donné par le commandement général du FMLN, on signalait les premières victoires remportées par nos forces. » (« *Revolution Beyond Our Borders* », p. 9.)



39. A few days before, Nicaraguan Foreign Minister D'Escoto had had the following broadcast exchange :

“[Question] Mr. Foreign Minister, could you tell us something about the rumors that Nicaraguan combatants are participating in the Salvadoran people’s liberation struggle ?

[Answer] I am not in a position to deny that there are Nicaraguans there. I would even find it very strange if there were no Nicaraguans – Nicaraguans who have lived in El Salvador for a long time, plus others who may have gone to El Salvador more recently.

A short time ago, however, we heard a report that referred to Nicaraguan mercenaries. If there are any Nicaraguan mercenaries, they would have to be national guardsmen hired by the Salvadoran Army. The term mercenary is not applicable when referring to a liberation group. In any event, the only thing that has been confirmed is the presence of U.S. mercenaries, who are fighting against the Salvadoran people.” (FBIS, *Panama City Televisora Nacional*, 7 January 1981.)

A few days later, the Nicaraguan Foreign Minister amplified his views. An AFP dispatch broadcast on 14 January 1981 (FBIS, *Central America*, 15 January 1981, p. 17) reported :

“Nicaraguan Foreign Minister Miguel d’Escoto described here this afternoon a report that two barges full of guerrillas from Nicaragua had landed in El Salvador as a ‘complete invention’.

D’Escoto added that his government cannot prevent Nicaraguans from ‘voluntarily joining the defense of the Salvadoran people’.

‘I said in Ecuador that it is not unusual for Nicaraguan guerrillas to be in El Salvador participating in the struggle the Salvadoran people are waging for their liberation’, d’Escoto stressed.

.....

D’Escoto said that ‘a difference must be made between a mercenary, who struggles in another country for a salary or for pay, and a guerrilla, who struggles out of solidarity with a people pursuing their liberation or ideals’.”

40. Also in January 1981, another *comandante*, according to Managua Radio Sandino (FBIS, *Central America*, 29 January 1981, p. 11) spoke as follows on the theme “El Salvador Will Overcome” :

“Commander of the Revolution Carlos Nunez, member of the

39. Quelques jours plus tôt, le ministre des relations extérieures du Nicaragua, M. d'Escoto, avait déclaré au cours d'une interview télévisée :

« [Question :] Monsieur le ministre, qu'en est-il des rumeurs selon lesquelles des combattants nicaraguayens participent à la lutte de libération que livre le peuple salvadorien ?

[Réponse :] Je ne suis pas en mesure de nier qu'il y a là-bas des Nicaraguayens. Je trouverais même étrange qu'il n'y ait pas là-bas de Nicaraguayens – des Nicaraguayens qui vivent au Salvador depuis longtemps, et d'autres Nicaraguayens aussi qui sont peut-être arrivés au Salvador plus récemment.

Mais il y a peu, nous avons entendu parler d'un rapport où il est question de mercenaires nicaraguayens. Si mercenaires nicaraguayens il y a, il doit s'agir de gardes nationaux recrutés par l'armée salvadorienne. Le mot mercenaire ne s'applique pas à un mouvement de libération. En tout état de cause, la seule chose qui a été confirmée est la présence de mercenaires des Etats-Unis, qui luttent contre le peuple salvadorien. » (FBIS, *Panama City Televisora Nacional*, 7 janvier 1981.)

Le ministre des relations extérieures devait développer ses vues quelques jours plus tard. Selon une dépêche de l'Agence France-Presse radiodiffusée le 14 janvier 1981 (FBIS, *Amérique centrale*, 15 janvier 1981, p. 17) :

« Le ministre des relations extérieures du Nicaragua, M. Miguel d'Escoto, a qualifié ici même, cet après-midi, d'« invention totale » un rapport selon lequel deux péniches pleines de guérilleros venues du Nicaragua ont accosté au Salvador.

M. d'Escoto a ajouté que son gouvernement ne peut empêcher les Nicaraguayens de « se porter volontaires pour participer à la défense du peuple salvadorien ».

« J'ai dit en Equateur qu'il n'est pas rare que des guérilleros nicaraguayens se trouvent au Salvador, participant à la lutte que le peuple salvadorien livre pour sa libération », a-t-il souligné.

.....

M. d'Escoto a dit : « Il faut faire une distinction entre un mercenaire qui combat dans un pays étranger pour une solde, et un guérillero, qui combat par solidarité avec un peuple qui lutte pour sa libération ou ses idéaux. »

40. De même, en janvier 1981, un autre *comandante* aurait, selon Radio Sandino de Managua (FBIS, *Amérique centrale*, 29 janvier 1981, p. 11) parlé en ces termes sur le thème « El Salvador Will Overcome » (« El Salvador vaincra ») :

« Le commandant de la révolution Carlos Nunez, membre du

National Directorate of the Sandinist National Liberation Front, has unmasked the international reactionary press in its campaign of falsehoods and silence regarding our revolution. He spoke at the opening of the First International Meeting of Solidarity with Nicaragua, called 'El Salvador Will Overcome'.

One of the main points of his speech was that it is an internationalist duty to disseminate the news of our situation. He also said the common struggle of all the peoples for their liberation, independence and sovereignty against the common enemy is the groundwork for mutual solidarity and internationalism of the nations.

Regarding the Nicaraguan people's contribution to the general struggle of the brother countries, Nunez stressed that this is the cause of the anxiety and desperation of Yankee imperialism."

41. In an interview with the Caracas magazine *Bohemia* of 20-26 April 1981, the following exchange with Commander Borge appears :

*[Question :]* The U.S. Government insists that Nicaragua has become a bridgehead for the shipment of weapons to El Salvador by the Cubans and Soviets.

*[Answer :]* They say that we are sending weapons to El Salvador but they have not offered any real proof. But let us suppose that weapons have reached El Salvador from here. This is possible. More than that, it is possible that Nicaraguan combatants have gone to El Salvador, but this cannot be blamed on any decision of ours. Our solidarity with that country and that people are part of the consolidation of our revolutionary process."

42. On 19 July 1981, Commander Borge spoke at ceremonies marking the second anniversary of the victory of the Nicaraguan revolution (FBIS, *Central America*, 21 July 1981, pp. 9-10), declaring :

"This revolution goes beyond our borders. Our revolution was always internationalist from the moment Sandino fought in La Segovia. With Sandino were internationalists from all over the world . . . With Sandino was that great leader of the Salvadoran people, Farabundo Marti . . . All the revolutionaries and particularly all the people of Latin America know that our people's hearts are with them and beat with them. Latin America is within the heart of the Nicaraguan revolution and the Nicaraguan revolution is also within the heart of Latin America. This does not mean that we export our revolution. It is sufficient – and we cannot avoid this – that they take our example . . . The revolutionary process will advance . . . when we speak of mixed

directoire national du Front sandiniste de libération nationale, a dénoncé la campagne de mensonges et de silence sur notre révolution que mène la presse internationale réactionnaire. Il a pris la parole à l'ouverture de la première réunion internationale de solidarité avec le Nicaragua, tenue sur le thème « El Salvador vaincra ».

Il a déclaré, entre autres points forts de son discours, qu'il est du devoir d'un internationaliste de diffuser les informations qui concernent notre situation. Il a dit aussi que la solidarité réciproque et l'internationalisme des nations passent par la lutte commune de tous les peuples pour leur libération, leur indépendance et leur souveraineté et contre l'ennemi commun.

A propos de l'apport du peuple nicaraguayen à la lutte générale livrée par les pays frères, Nunez a souligné qu'il inquiétait et désespérait l'impérialisme yankee. »

41. Dans une interview accordée au magazine *Bohemia* qui paraît à Caracas (numéro daté du 20-26 avril 1981), le commandant Borge s'est exprimé en ces termes :

« [Question :] Le Gouvernement des Etats-Unis soutient avec force que le Nicaragua sert de tête de pont aux Cubains et aux Soviétiques pour l'acheminement des armes destinées au Salvador.

[Réponse :] On prétend que nous envoyons des armes au Salvador, d'ailleurs sans en donner de preuves véritables. Supposons malgré tout que des armes venues d'ici soient parvenues au Salvador. Cela est possible. Et même, il se peut que des combattants nicaraguayens soient passés au Salvador. En tout cas, nous n'avons pas pris de décision dans ce sens qu'on puisse nous reprocher. Notre solidarité avec ce pays et ce peuple fait partie intégrante de la consolidation de notre processus révolutionnaire. »

42. Le 19 juillet 1981, prenant la parole à l'occasion des cérémonies marquant le deuxième anniversaire de la victoire de la révolution nicaraguayenne (FBIS, *Amérique centrale*, 21 juillet 1981, p. 9-10), le commandant Borge a déclaré ce qui suit :

« Cette révolution dépasse nos frontières. Notre révolution a toujours été internationaliste depuis le moment où Sandino a commencé à se battre à La Segovia. Aux côtés de Sandino se trouvaient des internationalistes du monde entier... Aux côtés de Sandino se trouvait le grand dirigeant du peuple salvadorien, Farabundo Martí... Tous les révolutionnaires et en particulier tous les peuples d'Amérique latine savent que notre peuple est de tout cœur avec eux, que les cœurs battent à l'unisson. L'Amérique latine est dans le cœur de la révolution nicaraguayenne et la révolution nicaraguayenne est dans le cœur de l'Amérique latine. Cela ne signifie pas que nous exportons notre révolution. Il suffit qu'on prenne exemple sur nous – et cela, nous ne

economy, pluralism and national unity, it is within the context of the revolution and not against the revolution . . .”

43. In February 1982, at the Fifth Permanent Conference of Latin American Political Parties (Managua Domestic Service, 21 February 1982), Commander Borge asked :

“How can a patriot be indifferent to the fate of his Latin American brothers ? . . . How can we keep our arms folded in the face of the crimes that are being committed in El Salvador and Guatemala ? How can one be decent, simply decent, in this continent without showing solidarity for the efforts of these heroic people ? . . . From the wounds of only one of the Latin American peoples flows the blood of all Latin America. This explains once again why we Sandinistas show solidarity with all peoples who are fighting for their liberation. If we are accused of expressing solidarity, if we are forced to sit in the dock because of this, we say : We have shown our solidarity with all Latin American peoples in the past, we are doing so at present and will continue to do so in the future.”

44. The extremity of the political and diplomatic – as well as logistic – support by the Nicaraguan Government of the insurgents in El Salvador was illustrated in 1981 by two exceptional events in the General Assembly of the United Nations. In addressing the General Assembly on 8 October 1981, Commander Ortega declared that he was the bearer of a specific proposal for the solution of the crisis in El Salvador :

“conveyed to us by Salvadorian patriots. But first we should like to say that there is among us, accompanying the delegation of Nicaragua, the President of the Democratic Revolutionary Front of El Salvador and member of the Joint Political Commission for the Farabundo Marti Front for National Liberation . . . Comrade Guillermo Ungo.” (A/36/PV.29, p. 27.)

Commander Ortega then read out the authorization of the Salvadoran insurgents, addressed to him, to convey their proposals to the General Assembly, and proceeded to read out their detailed proposals – this in the presence of one of the leaders of that insurgency, who was at the General Assembly accompanying the Nicaraguan delegation. Commander Ortega, in a wide-ranging and thoroughgoing assault on the United States for its “Acts of aggression, interference, pressure and blackmail” which “never cease” (*ibid.*, pp. 24-25), also affirmed, apparently in his role as spokesman both for the revolutionaries of Nicaragua and of El Salvador :

“Our peoples are ready to respond as Sandino did to any attempt at direct or indirect aggression, either in Nicaragua or in El Salvador. We

pouvons l'éviter... Le processus révolutionnaire ira de l'avant ... lorsque nous parlons d'économie mixte, de pluralisme et d'unité nationale, c'est dans le contexte de la révolution et non pas contre la révolution... »

43. En février 1982, parlant devant la cinquième conférence permanente des partis politiques d'Amérique latine, le commandant Borge a déclaré ce qui suit (service intérieur de Managua, 21 février 1982) :

« Comment un patriote peut-il rester indifférent au sort de ses frères d'Amérique latine ? ... Comment pouvons-nous rester les bras croisés alors que des crimes sont perpétrés au Salvador et au Guatemala ? Comment ne pas être solidaire des efforts de ces peuples héroïques sans perdre le respect de soi-même, tout simplement le respect de soi-même, dans ce continent ? ... Qu'un seul des peuples d'Amérique latine saigne, et c'est toute l'Amérique latine qui saigne. C'est pourquoi nous, sandinistes, sommes solidaires de tous les peuples qui luttent pour leur libération. Si nous sommes accusés d'exprimer notre solidarité, et si nous sommes pour cela traînés au banc des accusés, nous dirons : nous avons manifesté notre solidarité avec tous les peuples d'Amérique latine par le passé, nous le faisons maintenant et nous continuerons de le faire. »

44. Deux événements exceptionnels qui ont eu lieu à l'occasion de la session de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1981 donnent la mesure de l'appui politique et diplomatique – ainsi que logistique – du Gouvernement nicaraguayen aux insurgés d'El Salvador. Prenant la parole devant l'Assemblée générale le 8 octobre 1981, le commandant Ortega a déclaré qu'il était porteur de propositions concrètes de nature à régler la crise traversée par El Salvador :

« que nous ont fait parvenir les patriotes salvadoriens. Auparavant, je voudrais dire que nous avons parmi nous, accompagnant la délégation nicaraguayenne, le président du front démocratique révolutionnaire d'El Salvador et membre de la commission politique conjointe du front Farabundo Martí pour la libération nationale ... le camarade Guillermo Ungo. » (A/36/PV.29, p. 27.)

Le commandant Ortega a alors donné lecture de l'autorisation que les insurgés salvadoriens lui avaient donnée de transmettre leurs propositions à l'Assemblée générale, puis de leurs propositions détaillées – en présence d'un des dirigeants de l'insurrection qui accompagnait la délégation nicaraguayenne à l'Assemblée générale. Dans une attaque en règle contre les Etats-Unis d'Amérique pour leurs « agressions, les ingérences, les pressions et les chantages » qui « n'ont jamais cessé » (*ibid.*, p. 24-25), le commandant Ortega a affirmé aussi, apparemment en tant que porte-parole des révolutionnaires du Nicaragua et d'El Salvador :

« Nos peuples sont disposés à répondre comme a répondu Sandino, face à toute tentative d'agression directe ou indirecte, que ce soit au

all know that the threat of invasion is directed first and foremost against those two peoples.” (A/36/PV.29, p. 26.)

45. In response, President Duarte observed that the Nicaraguan representative in the General Assembly :

“appeared to be more the spokesman of an armed group – whose main activity in El Salvador has been to wage a campaign of terrorism, sabotage, destruction and death, whose victim is not some enemy they try in vain to create, but rather the whole Salvadorean people – than the representative of his country’s Government.” (A/36/PV.33, p. 112.)

President Duarte continued :

“It is a surprise to no one that the Sandinist Government was the only one inclined to fulfil so dishonourable a mission, for from the beginning it has been the chosen instrument, with its territory serving as the base for arms supply, refuge and support for the armed groups and as a sounding board for their campaigns of false propaganda. Thus, in the tragic Salvadorean conflict, the Nicaraguan Government can hardly be considered as a spokesman communicating a peace proposal in good faith.” (*Ibid.*, p. 113.)

The representative of El Salvador who quoted to the General Assembly the foregoing statement of President Duarte also observed that, for Nicaragua “to point out publicly from this rostrum that a person who is active in the opposition of another country is physically seated in the seats assigned to the delegation of Nicaragua to the United Nations” invites the General Assembly to become a “forum for chaos or a political circus” (*ibid.*, p. 116).

46. In 1982, Commander Borge said in a message to the Continental Conference for Peace, Human Rights and Self-Determination of El Salvador :

“The struggle of the Salvadoran people is the struggle of all honest men and women of the continent . . . This is a struggle of all those who feel duty bound to support a brave David facing a criminal and arrogant Goliath, it is the continuation of the struggle of Sandino, Farabundo Martí, Che Guevara, and Salvador Allende.” (Radio Sandino, 21 January 1982.)

47. When asked in 1983 how he would respond to Ambassador Jeane Kirkpatrick’s statement that, since the revolution triumphed in Nicaragua, domino-like “it will be exported to El Salvador, then Guatemala, then Honduras, then Mexico”, Commander Borge is quoted as replying : “That is one historical prophecy of Ronald Reagan’s that is absolutely true !” (Claudia Dreifus, “Playboy Interview : The Sandinistas”, *Playboy*, September 1983, p. 192.)

Nicaragua ou en El Salvador. Nous savons tous que les menaces d'invasion visent surtout ces deux peuples. » (A/36/PV.29, p. 26.)

45. En réponse, le président Duarte a fait observer que le représentant du Nicaragua à l'Assemblée générale

« est apparu davantage comme le porte-parole d'un groupe armé que comme le représentant de son pays – un groupe armé dont l'activité principale, à El Salvador, a consisté à mener une campagne de terrorisme, de sabotage, de destruction et de mort, dans laquelle la victime n'est pas l'ennemi qu'on essaie inutilement de fabriquer de toutes pièces, mais le peuple salvadorien tout entier » (A/36/PV.33, p. 113).

Et le président Duarte poursuivait en ces termes :

« Nul n'a été surpris de voir que c'est le gouvernement sandiniste qui a été le seul disposé à remplir une mission aussi peu honorable, étant donné qu'il est, depuis le début, l'instrument choisi qui a permis que son territoire serve de base pour l'approvisionnement en armes, de refuge et de soutien pour les groupes armés et de caisse de résonance pour ses fallacieuses campagnes de propagande. Du fait de sa responsabilité dans le tragique conflit que connaît El Salvador, le Gouvernement nicaraguayen est donc fort mal placé pour servir de porte-parole crédible à une proposition de paix. » (*Ibid.*)

Le représentant d'El Salvador qui citait devant l'Assemblée générale le message susmentionné du président Duarte a fait observer à son tour que le Nicaragua, en « [disant] publiquement depuis la tribune qu'une personne qui milite dans l'opposition d'un autre pays occupe matériellement les sièges qui reviennent à la délégation du Nicaragua », invite l'Assemblée générale à se transformer « en une instance chaotique ou en un cirque politique » (*ibid.*, p. 116).

46. En 1982, le commandant Borge, dans un message à la conférence continentale pour la paix, les droits de l'homme et l'autodétermination au Salvador, affirmait :

« La lutte du peuple salvadorien est la lutte de tous les hommes et de toutes les femmes du continent... C'est la lutte de tous ceux qui estiment qu'il est de leur devoir d'appuyer un David vaillant face à un Goliath criminel et arrogant, c'est la poursuite de la lutte de Sandino, de Farabundo Martí, de Che Guevara et de Salvador Allende. » (Radio Sandino, 21 janvier 1982.)

47. Invité à dire ce qu'il répondrait à l'ambassadrice Jeane Kirkpatrick qui avait déclaré que, puisque la révolution triomphait au Nicaragua, par le jeu de la théorie des dominos « elle serait exportée au Salvador, puis au Guatemala, puis au Honduras, puis au Mexique », le commandant Borge répondit : « Voilà une prophétie historique de Ronald Reagan qui est tout à fait vraie ! » (Claudia Dreifus, « Playboy Interview : The Sandinistas », *Playboy*, septembre 1983, p. 192.)



48. In 1983, Commander Humberto Ortega Saavedra, Nicaraguan Minister of Defence, was quoted as stating : "Of course we are not ashamed of helping El Salvador. We would like to help all revolutionaries." (Michael Kramer, "The Not-Quite War", *New York Times*, 12 September 1983, p. 39.)

49. In 1983, Commander Bayardo Arce was quoted as stating : "We will never give up supporting our brothers in El Salvador." (*Ibid.*) He had as early as 1980 promised "unconditional assistance to the revolutionary process in Guatemala and El Salvador" (as quoted in "*Revolution Beyond Our Borders*", *op. cit.*, p. 5).

50. In 1983, Commander Arce also declared that : "internationalism will not bend . . . while Salvadorans are fighting to win their liberty, Nicaragua will maintain its solidarity." (Christopher Dickey, "Leftist Guerrillas in El Salvador Defend Cuban Ties", the *Washington Post*, 11 March 1983.)

51. According to the Declaration of Intervention of El Salvador, in July 1983, the Nicaraguan Foreign Minister admitted Nicaraguan support of insurgency in El Salvador :

"Nicaraguan officials have publicly admitted their direct involvement in waging war on us. Foreign Minister Miguel d'Escoto, when pressed at a meeting of the Foreign Ministers of the Contadora Group in July 1983, by our Foreign Minister, Dr. Fidel Chávez Mena, on the issue of Nicaraguan material support for the subversion in El Salvador, shamelessly and openly admitted such support in front of his colleagues of the Contadora Group. That statement, made in those particular circumstances, is significant, inasmuch as the interventionist attitude of the Nicaraguan Government, in its eagerness to export subversion, not only manifests itself in relation to El Salvador, but also has had to do with countries such as Colombia, Costa Rica, Honduras and other Latin American countries, with some of which it has had serious problems. This is because Nicaragua, as Nicaragua itself recognized officially, has been converted into the centre of exportation of revolution to all of the countries in the area." (At para. IX.)

52. The Declaration of Intervention of El Salvador further affirms that Nicaraguan Chief of State Ortega, during a recent interview by German television, publicly stated that he "could meet with President Duarte, but that would not impede the fact of continuing support to the Salvadorian guerrillas". The Declaration of Intervention construes the foregoing statement by then Co-ordinator Ortega as "a self-confession of intervention" which states "the official position in that regard of the Government of Nicaragua . . ." (at para. XIII).

48. En 1983, le commandant Humberto Ortega Saavedra, ministre de la défense du Nicaragua, disait : « Bien sûr, nous n'avons pas honte d'aider El Salvador. Nous voudrions aider tous les révolutionnaires. » (Michael Kramer, « The Not-Quite War », *New York Times*, 12 septembre 1983, p. 39.)

49. En 1983, le commandant Bayardo Arce aurait tenu les propos suivants : « Nous ne renoncerons jamais à aider nos frères d'El Salvador. » (*Ibid.*) Dès 1980, il avait promis une « assistance inconditionnelle au processus révolutionnaire au Guatemala et au Salvador » (cité dans « *Revolution Beyond Our Borders* », *op. cit.*, p. 5).

50. En 1983, le commandant Arce déclarait également ce qui suit : « L'internationalisme ne cédera pas ... tant que les Salvadoriens lutteront pour conquérir leur liberté, le Nicaragua continuera à affirmer sa solidarité » (Christopher Dickey, « Leftist Guerrillas in El Salvador Defend Cuban Ties », *Washington Post*, 11 mars 1983).

51. Selon la déclaration d'intervention d'El Salvador déposée en juillet 1983, le ministre des affaires étrangères du Nicaragua a admis l'appui apporté par le Nicaragua à l'insurrection au Salvador :

« Les autorités officielles du Nicaragua ont publiquement admis le rôle direct que joue leur pays dans la guerre qui nous est livrée. En juillet 1983, lors d'une réunion des ministres des affaires étrangères du groupe de Contadora, Miguel D'Escoto, ministre des affaires étrangères du Nicaragua, que son homologue salvadorien, Fidel Chávez Mena, pressait de questions sur le soutien matériel du Nicaragua à la subversion sur le territoire d'El Salvador, a ouvertement et effrontément reconnu la réalité de ce soutien devant ses collègues du groupe de Contadora. Cette déclaration, faite dans ces circonstances particulières, est significative, dans la mesure où l'attitude interventionniste adoptée par le Gouvernement nicaraguayen dans son ardeur à exporter la subversion ne se manifeste pas seulement à l'égard d'El Salvador, mais concerne aussi des pays tels que la Colombie, le Costa Rica, le Honduras et d'autres pays d'Amérique latine, avec certains desquels le Nicaragua a de sérieuses difficultés. Celles-ci s'expliquent par le fait que le Nicaragua, comme il l'a lui-même reconnu officiellement, est devenu un centre d'exportation de la révolution dans tous les pays de cette partie du monde. » (Par. IX.)

52. Dans sa déclaration d'intervention, El Salvador affirmait par ailleurs que M. Ortega, chef de l'Etat nicaraguayen, avait déclaré publiquement, au cours d'une interview donnée peu de temps auparavant à la télévision allemande, qu'« il pourrait rencontrer le président Duarte, mais que cela n'empêcherait pas les guérilleros salvadoriens de continuer à recevoir un soutien ». Toujours dans sa déclaration d'intervention, El Salvador considérait que ces propos, prononcés par celui qui exerçait alors les fonctions de coordonnateur de la junte sandiniste « impliquent un aveu d'intervention » et « expriment la position officielle du Gouvernement du Nicaragua à ce sujet... » (par. XIII).

53. In May 1984, Commander Arce made a speech before the Political Committee of the Nicaraguan Socialist Party, the text of which was printed in *La Vanguardia*, Barcelona, 31 July 1984. The speech is of particular interest in its contemptuous treatment of the Nicaraguan elections ("a bourgeois . . . nuisance") and its admission that the Sandinistas never had any intention of fulfilling their pledges to the OAS and others of political pluralism, international non-alignment and a mixed economy. Commander Arce describes as "commitments" the programme of the Nicaraguan Government to implement these three principles. He speaks of Nicaragua's "dictatorship of the proletariat". Of immediate interest to the question of whether or not Nicaragua is pursuing a policy of interventionism, Commander Arce had this to say :

"Imperialism asks three things of us : to abandon interventionism, to abandon our strategic ties with the Soviet Union and the socialist community, and to be democratic. We cannot cease being internationalists unless we cease being revolutionaries.

We cannot discontinue strategic relationships unless we cease being revolutionaries. It is impossible even to consider this.

Yet the superstructure aspects, democracy as they call it, bourgeois democracy, has an element which we can manage and even derive advantages from for the construction of socialism in Nicaragua. What are those advantages, what was it we explained to the party leadership ? The main thing about the elections, as far as we are concerned, is the drafting of the new constitution. That is the important thing. The new constitution will allow us to shape the juridical and political principles for the construction of socialism in Nicaragua.

We are using an instrument claimed by the bourgeoisie, which disarms the international bourgeoisie, in order to move ahead in matters that for us are strategic. On the one hand, it allows us to neutralize the aggressiveness of imperialism, while on the other it is going to provide us with a tool for moving ahead on substantive aspects of our revolution

Let them vote for everything that has been done in the revolution, for literacy, adult education, confiscations, nationalization of the banks and foreign trade, free education, the Soviet and Cuban military advisers, the internationalism of the revolution. Let them vote for all that. That is the reality of our revolution and everything we have done has that dynamic behind it."

Thus Commander Arce affirms that Nicaragua "cannot . . . abandon interventionism . . .". He does not, in this speech, specify the content of

53. En mai 1984, le commandant Arce prononça devant le comité politique du parti socialiste nicaraguayen un discours, dont le texte a été reproduit dans *La Vanguardia* de Barcelone du 31 juillet 1984. Ce discours a ceci de particulier que son auteur y traite avec un franc mépris les élections nicaraguayennes (« un désagrément bourgeois ») et admet que les sandinistes n'avaient jamais eu l'intention de tenir les promesses de pluralisme politique, de non-alignement dans les relations internationales et d'économie mixte qu'ils avaient faites devant l'OEA et ailleurs. Le commandant Arce qualifie d'« engagement » le programme du Gouvernement nicaraguayen destiné à mettre en œuvre ces trois principes. Il parle de la « dictature du prolétariat » au Nicaragua. Les propos du commandant Arce qui suivent ont un rapport direct avec la question de savoir si le Nicaragua suit ou non une politique interventionniste :

« L'impérialisme exige trois choses de nous : que nous renoncions à l'interventionnisme, que nous renoncions à nos liens stratégiques avec l'Union soviétique et le bloc socialiste, et que nous soyons des démocrates. Nous ne pourrions cesser d'être internationalistes sans cesser d'être révolutionnaires.

Nous ne pourrions rompre nos relations stratégiques sans cesser d'être révolutionnaires. Cela ne peut même pas être envisagé.

Mais la superstructure, la démocratie, comme on dit, la démocratie bourgeoise possède un élément dont nous pourrions nous accommoder, ou même tirer profit pour construire le socialisme au Nicaragua. Quels sont ces avantages ? Qu'avons-nous expliqué aux dirigeants du parti ? L'intérêt essentiel des élections, en ce qui nous concerne, réside dans la rédaction d'une nouvelle constitution. C'est là l'important. La nouvelle constitution nous permettra d'élaborer les principes juridiques et politiques qui présideront à la construction du socialisme au Nicaragua.

Nous nous servons d'un instrument revendiqué par la bourgeoisie, qui désarme la bourgeoisie internationale, pour faire avancer notre stratégie. Cet instrument nous permet de neutraliser l'agressivité de l'impérialisme, et dans le même temps de faire progresser notre révolution.

.....

Qu'on vote pour tous les acquis de la révolution, pour l'alphabétisation, pour l'éducation des adultes, pour les confiscations, pour la nationalisation des banques et du commerce extérieur, pour l'enseignement gratuit, pour les conseillers militaires soviétiques et cubains, pour l'internationalisme de la révolution. Qu'on vote pour tout cela. Telle est la réalité de notre révolution, et tout ce que nous avons fait procède de cette dynamique. »

Le commandant Arce affirme donc que le Nicaragua « ne saurait ... renoncer à l'interventionnisme... » Il ne précise pas dans son discours la

Nicaraguan interventionism. But he himself elsewhere said that, "while Salvadorans are fighting . . . Nicaragua will maintain its solidarity . . .". And the content of Nicaraguan interventionism is elsewhere made clear not only by Nicaraguan official statements but a good deal more evidence. (The Arce speech was extensively reported in the international press. An English translation of the full text of Arce's speech was published in *Department of State Publication 9422*, March 1985, which lists its press coverage. The speech is alleged to have been tape-recorded without Commander Arce's knowledge and then published in *La Vanguardia* ; according to *The Economist* of 23 August 1984, and the *Washington Post*, 12 August 1984, p. A-1, President Ortega acknowledged the authenticity of the speech.)

54. Edén Pastora, now an opponent of the Nicaraguan Government, was, for a time, the most famous of Nicaraguan *comandantes* though never one of the nine, and he served as a Vice-Minister at the outset of post-Somoza rule. Counsel for Nicaragua emphasized his independence from CIA influence. His contribution to an American scholarly journal is of special significance :

"When the Managua government, personified by the nine top Communists, was planning the insurrection in El Salvador, I was a participant in the meetings of the National Leadership ; I was in effect the tenth member of the National Leadership without having formally been so designated. With care and much diplomacy, I told the rest of the leaders that I did not agree with the idea of launching the Salvadorans into an insurrection . . ." (Edén Pastora Gómez, *loc. cit.*, pp. 9, 10.)

55. The Memorial of Nicaragua on the merits, Annex I, contains, as Attachment 3, the Report of Donald Fox, Esq., and Professor Michael J. Glennon, to the International Human Rights Law Group and the Washington Office on Latin America concerning Abuses Against Civilians by Counter Revolutionaries Operating in Nicaragua of April 1985. Appended to that report are a number of statements given to Messrs. Fox and Glennon and apparently reproduced verbatim by them. One of those statements is by Luis Carrión, Deputy Minister of the Interior, apparently given in early 1985 (it does not carry a date). In his statement, submitted in evidence in this proceeding by the Government of Nicaragua, Commander Carrión is quoted as saying the following :

"We are giving no support to the rebels in El Salvador. I don't know when we last did. We haven't sent any material aid to them in a good long time. That's why Reagan had said the reason for supporting the Contras is not to stop the flow of arms – it is to overthrow the government of Nicaragua !" (At p. 34.)

teneur de l'interventionnisme nicaraguayen. Mais il avait déclaré, à une autre occasion, « tant que les Salvadoriens lutteront ... le Nicaragua continuera à affirmer sa solidarité... » La teneur de l'interventionnisme nicaraguayen est explicitée ailleurs, non seulement dans des déclarations de personnalités nicaraguayennes, mais encore dans un très grand nombre de documents. (La presse internationale a longuement rendu compte du discours d'Arce. Une traduction en anglais de l'intégralité du texte du discours d'Arce a été publiée dans la *Department of State Publication 9422*, mars 1985, accompagnée d'une liste des organes de presse où il a été reproduit. Le discours aurait été enregistré au magnétophone à l'insu d'Arce, puis publié dans *La Vanguardia* ; d'après *The Economist* du 23 août 1984 et le *Washington Post* du 12 août 1984, p. A-1, le président Ortega a reconnu l'authenticité du discours.)

54. Edén Pastora, qui est aujourd'hui un opposant au Gouvernement nicaraguayen fut, pendant un temps, le plus célèbre des *comandantes* nicaraguayens – sans jamais, toutefois, avoir été l'un des neuf – et devint vice-ministre dès la mise en place du régime post-somoziste. Un des conseils du Nicaragua a insisté sur son indépendance vis-à-vis de la CIA. Un article de lui, paru dans une revue spécialisée américaine, revêt une importance toute spéciale :

« Lorsque le gouvernement de Managua, incarné par les neuf hautes personnalités communistes, était en train de mettre au point les plans de l'insurrection au Salvador, je participais aux réunions du directoire national : j'étais en fait le dixième membre de ce directoire, sans en porter le titre officiellement. Avec précaution et force diplomatique, j'ai dit aux autres chefs que je n'étais pas d'accord avec l'idée de lancer les Salvadoriens dans une insurrection... » (Edén Pastora Gómez, *loc. cit.*, p. 9-10.)

55. On trouve dans l'annexe I au mémoire du Nicaragua sur le fond un rapport d'avril 1985 sur les atrocités commises contre des civils par les contre-révolutionnaires opérant au Nicaragua, rapport rédigé par MM. Donald Fox et Michael J. Glennon à l'intention du groupe juridique international des droits de l'homme et du bureau de l'Amérique latine à Washington (pièce 3). Ce rapport contient en appendice un certain nombre de dépositions que MM. Fox et Glennon ont recueillies et qu'ils ont, semble-t-il, reproduites intégralement. Parmi ces dépositions figure celle de Luis Carrión, ministre adjoint de l'intérieur, faite apparemment au début de 1985 (elle n'est pas datée). Dans cette déposition, que le Gouvernement du Nicaragua a produite comme preuve en la présente instance, les propos du commandant Carrión sont rapportés comme suit :

« Nous n'apportons aucune aide aux rebelles du Salvador. Je ne sais pas quand nous l'avons fait pour la dernière fois. Il y a bien longtemps que nous ne leur avons envoyé aucune aide matérielle. Voilà pourquoi Reagan a dit que l'aide aux *contras* n'a pas pour but d'arrêter les transports d'armes, mais de renverser le Gouvernement du Nicaragua ! » (P. 34.)

The contradictions between the statement just quoted of Commander Carrión, introduced into evidence by Nicaragua, and his verbal testimony in Court, introduced into evidence by Nicaragua, are obvious. In Court, Commander Carrión swore that his Government “never” had a policy of sending arms to Salvadoran insurgents. But in his statement to Messrs. Fox and Glennon, the Commander maintains that “we” – which in context can only mean the Government of Nicaragua – “are giving no support” to the rebels in El Salvador, not that “we” *never* did; a conclusion which is reinforced by his next sentence: “We haven’t sent any material aid to them *in a good long time*” (emphasis supplied). Now “any material aid” must embrace arms, which surely is one form of material aid. That is made the clearer in the reference to “the flow of arms” in the last sentence quoted of the Commander’s statement. When Commander Carrión affirms that such aid has not been sent to the Salvadoran insurgents “in a good long time”, he imports that, at one time, aid was sent and that “we” sent it. That is to say, he infers in this statement that any statement that aid “never” was sent by the Nicaraguan Government to Salvadoran insurgents is false; that, on the contrary, at one time, the Nicaraguan Government did have a policy of sending arms to the insurgency in El Salvador.

56. In an interview with the *New York Times* in Managua on 16 July 1985, President Ortega is reported to have “conceded that Nicaraguan territory had once been used to ship weapons to guerrillas in El Salvador . . .”. The report of the interview continues:

“Soon after the White House meeting President Carter criticized the Sandinistas, after accusations arose that they were sending weapons to revolutionaries in El Salvador.

Mr. Ortega said that members of the Nicaraguan armed forces had aided such shipments but that they had done so without Government sanction.” (The *New York Times*, 18 July 1985, p. A10.)

57. Quotations, apparently from this same interview of 16 July 1985 with President Ortega, were given in a subsequent dispatch of 17 September 1985. That report quotes President Ortega as follows:

“There were times when we were finding groups of 40 to 50 of our army soldiers ready with knapsacks and weapons on their way to El Salvador, but, we said, ‘we have had to detain them and to punish them’.

Mr. Ortega said that at one point, the first United States Ambassador to the Sandinista Government, Lawrence Pezzullo, presented him with evidence that an airstrip in the western province of León was

Les contradictions qui existent entre les propos du commandant Carrión précités, produits comme preuve par le Nicaragua, et son témoignage devant la Cour, en tant que témoin cité par le Nicaragua, sont flagrantes. Devant la Cour, le commandant Carrión a déclaré, sous serment, que son gouvernement n'avait « jamais » eu de politique de fourniture d'armes aux insurgés salvadoriens. Et dans la déposition faite devant MM. Fox et Glennon le même commandant Carrión soutient que « nous » – ce qui, dans le contexte, ne peut s'entendre que du Gouvernement du Nicaragua – « n'apportons aucune aide » aux rebelles du Salvador, et non pas que « nous » ne l'avons jamais fait. Cette conclusion est renforcée par la phrase qui suit : « *Il y a bien longtemps* que nous ne leur avons envoyé aucune aide matérielle. » (Les italiques sont de moi.) Or il faut entendre aussi, par « aucune aide matérielle », la fourniture d'armes qui est assurément une forme d'aide matérielle – d'où l'allusion aux « transports d'armes » à la fin du passage précité de la déposition du commandant Carrión. Lorsque le commandant Carrión affirme que « il y a bien longtemps » qu'il n'a pas été apporté d'aide aux rebelles salvadoriens, il sous-entend que, à un moment donné, une aide a été envoyée, et que « nous » l'avons envoyée. En d'autres termes, il veut dire, dans ce passage, que toute déclaration selon laquelle le Gouvernement du Nicaragua n'a « jamais » envoyé d'aide aux rebelles salvadoriens est inexacte et que, au contraire, à un moment donné, le Gouvernement du Nicaragua a eu une politique de fourniture d'armes aux insurgés d'El Salvador.

56. Selon une interview accordée à Managua au journal *New York Times* le 16 juillet 1985, le président Ortega aurait « admis que le territoire du Nicaragua a servi à un moment donné à acheminer des armes aux guérilleros d'El Salvador... » L'article continue comme suit :

« Peu après la réunion à la Maison-Blanche, le président Carter a critiqué les sandinistes, ceux-ci ayant été accusés d'avoir envoyé des armes aux révolutionnaires d'El Salvador.

D'après M. Ortega, les membres des forces nicaraguayennes auraient aidé à ces envois d'armes, mais ils l'auraient fait sans l'approbation du gouvernement. » (*New York Times*, 18 juillet 1985, p. A10.)

57. Des extraits, apparemment de cette même interview du 16 juillet 1985 accordée par le président Ortega, ont été reproduits ultérieurement dans une dépêche datée du 17 septembre 1985. Celle-ci cite comme suit les propos du président Ortega :

« Il nous est arrivé de tomber sur des groupes de quarante à cinquante de nos soldats, équipés de sacs à dos et d'armes, en route vers El Salvador ; mais, nous l'avons dit, « nous avons dû les arrêter et les châtier ».

M. Ortega a déclaré qu'à un moment donné le premier ambassadeur des Etats-Unis auprès du gouvernement sandiniste, Lawrence Pezullo, lui avait présenté des documents prouvant qu'un aérodrome



being used to transport arms to Salvadoran rebels. He said, 'we took necessary measures so this airstrip would not continue to be used for this type of activities'." (The *New York Times*, 17 September 1985, p. 2.)

58. It will be noted that, in this interview, President Ortega declares, in respect of the use of the airstrip in the Western province of León (see the discussion below of the use of the airstrip at Papalonal) that : "We took necessary measures so this airstrip would not *continue to be used* for this type of activities." (Emphasis supplied.) That is a clear admission that the airstrip had been used for those activities. What activities? As will be demonstrated, the shipment by air of arms to Salvadoran insurgents. Could the activities at Papalonal have been an excursion of free enterprise, a caper by ardent young guerrillas acting without the knowledge and support of the Nicaraguan Government? The answer to that question is self-evident, but is further elucidated by evidence of the United States which I read into the record of the oral hearings in connection with questions addressed by me to the Agent and counsel of Nicaragua. That evidence (Hearing of 18 September 1985) reads as follows :

"The principal staging area came to be an airfield at Papalonal. The pattern and speed of construction at Papalonal, which is in an isolated area 23 nautical miles northwest of Managua, lacking adjacent commercial or economic activity, made clear its military function. In late July 1980, this airfield was an agricultural dirt airstrip approximately 800 metres long. By December, photography revealed a lengthened and graded runway with hard dispersal areas, and storage buildings under construction. By January 1981, the strip had been lengthened to 1,200 metres. A turnaround had been added at each end. A dispersal parking area with three hardstands had been constructed at the west end of the runway. Three parking aprons had been cleared, and three hangar or storage buildings, each about 15 metres wide, had been constructed on the aprons.

On January 2, 1981, a C-47 was observed at Papalonal for the first time. Two C-47s were observed in February. These C-47s and DC-3s . . . were used to ferry larger cargos of arms from Papalonal to areas of guerrilla infiltration in southeastern El Salvador. Several pilots were identified in Nicaragua who regularly flew the route into El Salvador. Radar tracking also indicated flights from Papalonal to southeastern El Salvador.

On January 24, 1981, a C-47 dropped arms by parachute in the vicinity of a small strip in southeastern El Salvador. On January 24,

situé dans la province occidentale du León était utilisé pour transporter des armes destinées aux rebelles salvadoriens. Il a dit : « Nous avons pris les mesures nécessaires pour que cet aérodrome ne serve plus à ce genre d'activités. » (*New York Times*, 17 septembre 1985, p. 2.)

58. Il faut noter que dans son interview le président Ortega déclare à propos de l'utilisation de l'aérodrome dans la province occidentale du León (voir ci-dessous pour l'utilisation de l'aérodrome de Papalonal) : « Nous avons pris les mesures nécessaires pour que cet aérodrome *ne serve plus* à ce genre d'activités. » (Les italiques sont de moi.) C'est admettre clairement que l'aérodrome a servi à « ce genre d'activités ». Quelles activités ? Comme on le démontrera, l'expédition par voie aérienne d'armes aux insurgés salvadoriens. Se peut-il que les activités menées à Papalonal aient été le fruit d'une libre initiative, un coup de tête de jeunes et ardents guérilleros agissant à l'insu du Gouvernement nicaraguayen et sans son appui ? La réponse à cette question s'impose mais le passage d'un document probant des Etats-Unis dont j'ai donné lecture à l'audience à l'occasion de mon interrogatoire de l'agent et conseiller du Nicaragua la rend encore plus évidente. Ce passage est le suivant (audience du 18 septembre 1985) :

« Il est apparu que la principale base d'opérations était un champ d'aviation à Papalonal. Les moyens mis en œuvre et la rapidité de la construction à Papalonal, zone isolée à 23 milles marins au nord-ouest de Managua, sans activité commerciale ou économique dans les parages, sont révélateurs de son rôle militaire. A la fin de juillet 1980, ce terrain était une piste agricole en terre battue d'environ 800 mètres de long. Au mois de décembre, les photographies ont fait apparaître une piste allongée et nivelée avec des aires de dispersion en dur et des entrepôts en construction. En janvier 1981, la longueur de la piste avait été portée à 1200 mètres. Une aire de demi-tour avait été ajoutée à chaque extrémité. Une aire de stationnement de garage avec trois aires en dur avait été construite à l'extrémité ouest de la piste. Trois aires de stationnement de trafic avaient été dégagées et trois hangars ou entrepôts, chacun d'une largeur d'environ 15 mètres, avaient été construits sur ces aires.

Le 2 janvier 1981, un C-47 a été observé à Papalonal pour la première fois. Deux C-47 ont été observés en février. Ces C-47 et DC-3 ... servaient à acheminer d'importants chargements d'armes de Papalonal jusqu'à des zones d'infiltration des guérillas au sud-est d'El Salvador. On a reconnu, au Nicaragua, plusieurs pilotes qui faisaient régulièrement le voyage d'El Salvador. Des repérages radar ont aussi permis de constater des vols de Papalonal vers le sud-est d'El Salvador.

Le 24 janvier 1981, un C-47 a parachuté des armes à proximité d'une petite piste au sud-est d'El Salvador. Le 24 janvier 1981, un

1981, a Cessna from Nicaragua crashed upon takeoff after unloading passengers at an airfield in El Salvador close to where the C-47 airdrop occurred. A second plane, a Piper Aztec, sent to recover the downed crew, was strafed on the ground by the Salvadoran Air Force. The pilot and numerous weapons were captured. The pilot stated he was an employee of the Nicaraguan National Airlines (LANICA) and that the flight originated from Sandino International Airport in Managua." (Department of State, *“Revolution Beyond Our Borders”*, pp. 7-8.)

59. This evidence of the reconstruction and usage of the Papalonal airstrip was not refuted by Nicaragua, though it was placed before its Agent and counsel in the course of the oral hearings. That evidence is difficult to reconcile with the imputation by President Ortega in his interview with the *New York Times* that the employment of Papalonal to supply the Salvadoran insurgency was effected without the knowledge and support of the Nicaraguan Government. It may well be that, after the United States Ambassador drew to Commander Ortega's attention the knowledge of the United States that the airstrip was being used for the ferrying of arms to Salvadoran insurgents, the airstrip was closed down. But that hardly supports any claim that it was not built up and employed by the Nicaraguan Government for the purposes for which it was actually used.

60. It should also be noted that the photographs of Papalonal taken from the air, which presumably buttressed the representations of the United States to Commander Ortega, one of which is reproduced in *“Revolution Beyond Our Borders”*, at page 8, were taken by United States aircraft which conducted overflights of Nicaraguan territory, about which Nicaragua has strongly protested. The defensive – and thus legal – nature of such overflights is indicated, however, by the fact that they were so useful in demonstrating to Commander Ortega himself an internationally illegal use of the territory of Nicaragua about which he professed to be unaware.

61. The Papalonal airstrip will be further examined in connection with the testimony of Nicaragua's leading witness. But at this juncture, it is of interest to quote Dickey's conclusions :

“The Carter administration, in the last days of its term, had suspended what was left of the \$75 million in aid it won for the Sandinistas a year before. There had been little choice. Certainly there would have been no way to certify, after the Salvadoran ‘final offensive,’ that the Sandinistas were not abetting other rebel movements. The Nicaraguans had acted with incredible indiscretion. Years later Salvadoran dissidents and rebel leaders who were in Managua and Havana at the time would shake their heads when they recalled how they even trained acrobats for the victory parade through San Salvador. Edén Pastora would remember the Salvadoran guerrilla commanders decked out in well-pressed uniforms directing their triumph – then watching their defeat – from a command center at the house of

Cessna du Nicaragua s'est écrasé au décollage après avoir déchargé des passagers sur une piste au Salvador, près du lieu où le C-47 avait effectué son parachutage. Un deuxième avion, un Piper Aztec, envoyé pour récupérer l'équipage abattu, a été mitraillé au sol par l'aviation salvadorienne. Le pilote et des armes ont été pris. Le pilote a déclaré qu'il était employé par la compagnie aérienne nationale du Nicaragua (LANICA) et que le vol avait eu pour point de départ l'aéroport international Sandino à Managua. » (Department of State, « *Revolution Beyond Our Borders* », p. 7-8.)

59. Le Nicaragua n'a pas réfuté cette preuve de la reconstruction et de l'utilisation de la piste de Papalonal bien qu'elle ait été soumise à son agent et conseil pendant la procédure orale. Elle s'accorde difficilement avec la déclaration faite par le président Ortega dans son interview au *New York Times* selon laquelle l'utilisation de Papalonal pour approvisionner l'insurrection salvadorienne s'était faite à l'insu et sans l'appui du Gouvernement nicaraguayen. Il se peut fort bien que la piste d'atterrissage ait été fermée après que l'ambassadeur des Etats-Unis eut signalé au commandant Ortega que les Etats-Unis savaient qu'elle était utilisée pour expédier des armes destinées aux insurgés salvadoriens. Mais cela ne démontre pas pour autant qu'elle n'a pas été construite et utilisée par le Gouvernement nicaraguayen pour les fins auxquelles elle a été en fait utilisée.

60. Il faut noter aussi que les photographies aériennes de Papalonal, qui ont probablement servi à étayer les représentations faites par les Etats-Unis auprès du commandant Ortega et dont l'une est reproduite dans le document intitulé « *Revolution Beyond Our Borders* » (p. 8) ont été prises à partir d'un aéronef des Etats-Unis qui a survolé le territoire nicaraguayen – ce contre quoi le Nicaragua a vigoureusement protesté. Mais le fait que ces survols ont permis d'apporter au commandant Ortega lui-même la preuve de l'utilisation internationalement illicite du territoire nicaraguayen qu'il affirmait ignorer atteste leur caractère défensif, et partant licite.

61. Je reviendrai sur la question de la piste de Papalonal à propos de la déposition du principal témoin cité par le Nicaragua. Mais il est intéressant à ce point de citer les conclusions de Dickey :

« L'administration Carter, aux derniers jours du mandat du Président, a suspendu le versement du reliquat des 75 millions de dollars qu'elle avait obtenus l'année d'avant au titre de l'aide aux sandinistes. Il n'y avait d'autre choix. Il eût été en effet impossible, après l'« offensive finale » salvadorienne, d'attester que les sandinistes n'appuyaient pas d'autres mouvements rebelles. Les Nicaraguayens avaient agi avec une indiscrétion incroyable. Des années plus tard, des dissidents et des dirigeants rebelles salvadoriens qui se trouvaient à Managua et à La Havane à l'époque rappelaient, avec un hochement de tête, qu'ils avaient même formé des acrobates qui devaient participer à San Salvador au défilé de la victoire. Edén Pastora se souvenait des commandants de la guérilla salvadorienne, revêtus de leurs uni-

Somoza's mistress. By January 14, U.S. intelligence had picked up an avalanche of incriminating evidence, including a truck with a roof full of M-16s rolling through Honduras. The game was over and the chits were being called in. 'You people are just irresponsible,' Ambassador Pezzullo told Borge and Daniel Ortega when he saw them at a cocktail party. 'We've got you red-handed.' And the Sandinistas knew it. They began taking measures to recoup. By March they had shut down the airfield at Pamplonas that had been used to supply the Salvadorans. The airplanes were decommissioned, the pilots dispersed." (*Loc. cit.*, p. 105. The quotation of Ambassador Pezzullo's remarks is drawn from an interview with the Ambassador (p. 290). See also, for further detailed descriptions of Nicaraguan arms shipments to Salvadoran insurgents, p. 75. See also, Christian, *op. cit.*, pp. 193-196.)

Dickey finds not only that the Nicaraguan Government's supply of arms to the Salvadoran rebels for the January 1981 offensive is incontrovertible. He reports that, in 1982, shipments of arms to the Salvadorans "had not stopped. They had increased" (at p. 133).

62. That Nicaraguan provision of arms to the Salvadoran insurgents, which halted for a time after the January 1981 offensive and then resumed, did indeed increase in 1982 is borne out by the following passage from "*Revolution Beyond Our Borders*", pages 10-11 :

"With Cuba as a main source, Nicaraguan supplies of arms to FMLN units were stepped up to make possible an offensive to disrupt a peaceful vote in the March 28, 1982, Constituent Assembly elections.

In the first 3 months of 1982, shipments of arms into El Salvador reached the highest overall volume since the 'final offensive' in 1981. The Nicaraguan-based arms flow into El Salvador utilized both sea and overland routes through Honduras. In February 1982, for example, a large shipment of arms arrived by sea from Nicaragua to the Usulután coast. Early in March 1982, a guerrilla unit in El Salvador received several thousand sticks of TNT and detonators (five sticks of TNT are sufficient to blow up an electrical pylon).

In addition to small arms and vitally needed ammunition, guerrilla supply operations in 1982 provided greater quantities of heavier weapons, including 57 mm recoilless rifles and M-72 antitank weapons, thus significantly increasing guerrilla firepower."

formes impeccables, dirigeant leur victoire – puis contemplant leur défaite – d'un centre de commandement installé dans la demeure d'une maîtresse de Somoza. A la date du 14 janvier, les services de renseignements des Etats-Unis avaient mis la main sur un nombre incalculable de preuves à charge, y compris un camion dont le toit était garni de M-16 et qui circulait au Honduras. Le jeu était terminé et on demandait des comptes. « Vous n'êtes que des irresponsables », a dit l'ambassadeur Pezzullo à Borge et Daniel Ortega lors d'une réception. « Nous vous avons pris en flagrant délit. » Et les sandinistes le savaient. Ils commencèrent à prendre des mesures pour rattrapper les dommages. Au mois de mars, ils avaient fermé la piste d'atterrissage de Pamplonas qui avait été utilisée pour approvisionner les Salvadoriens. Les aéronefs ont été désarmés, les pilotes dispersés. » (*Loc. cit.*, p. 105. Les propos cités de l'ambassadeur Pezzullo sont extraits d'une interview qu'il a accordée (p. 290). Voir aussi, pour de plus amples détails sur les livraisons d'armes nicaraguayennes aux insurgés salvadoriens, p. 75. Voir aussi, Christian, *op. cit.*, p. 193-196.)

Dickey ne conclut pas seulement au caractère irréfutable de l'approvisionnement en armes des rebelles salvadoriens par le Gouvernement nicaraguayen en vue de l'offensive de janvier 1981. Il rapporte qu'en 1982 les livraisons d'armes aux Salvadoriens « n'avaient pas cessé. Elles s'étaient intensifiées. » (P. 133.)

62. Le passage suivant de « *Revolution Beyond Our Borders* » (p. 10-11) montre que la fourniture d'armes aux insurgés salvadoriens par le Nicaragua, qui avait momentanément cessé après l'offensive de janvier 1981 puis repris, s'est en fait intensifiée en 1982 :

« Avec l'aide de Cuba, leur source principale d'approvisionnement, les Nicaraguayens intensifièrent leurs livraisons d'armes aux unités du FMLN, de manière à permettre à ce dernier de lancer une offensive pour empêcher le déroulement paisible des élections à l'Assemblée constituante du 28 mars 1982.

Au cours des trois premiers mois de 1982, les envois d'armes au Salvador atteignirent le niveau le plus haut enregistré depuis l'« offensive finale » de 1981. Les transports d'armes depuis le Nicaragua s'effectuaient par la voie maritime ou par la voie terrestre, à travers le Honduras. En février 1982, un envoi important arriva par voie maritime du Nicaragua sur la côte d'Usulután. Au début de mars 1982, une unité de guérilla du Salvador reçut plusieurs milliers de bâtons de TNT et de détonateurs (cinq bâtons de TNT suffisent à faire sauter un pylône électrique).

Outre les armes légères et les indispensables munitions, les opérations de ravitaillement menées en 1982 procurèrent aux guérillas des quantités importantes d'armes plus lourdes, notamment des fusils sans recul de 57 millimètres et des M-72 anti-tank, accroissant ainsi de manière sensible leur puissance de feu. »

2. *Admissions by witnesses appearing on behalf of the Nicaraguan Government*

63. Commander Carrión's admission in his role as witness for his Government has been set forth above. Two other witnesses for the Nicaraguan Government also made significant admissions.

64. The report of Messrs. Fox and Glennon referred to above – the report which was the basis of Professor Glennon's testimony – reaches a conclusion consistent with Commander Carrión's admission which is reproduced in that report : it states that "the Sandinista Government maintains that it has not supplied arms to the Salvadoran guerrillas *for some time*" (Memorial of Nicaragua, Ann. I, Att. 3, p. 6 ; emphasis supplied). It is obvious that that statement is inconsistent with the sworn statements of Minister D'Escoto and Vice-Minister Carrión that the Nicaraguan Government "never" has supplied arms to the Salvadoran guerrillas.

65. Much more significant still were the admissions of Mr. David MacMichael, a former intelligence analyst of the CIA called by Nicaragua as a premier witness. On direct examination by Nicaraguan counsel, the following exchange took place :

*[Question :]* So you were familiar with the intelligence information that the United States Government collected with respect to arms or weapons trafficking between Nicaragua and rebels in El Salvador ?

*[Answer :]* Yes, I was.

*Q. :* All right. I want to direct your attention now to the period of your employment with the Agency. Was there any credible evidence that during that period, March 1981 to April 1983, the Government of Nicaragua was sending arms to rebels in El Salvador ?

*A. :* No.

*Q. :* Was there any substantial evidence that during this period arms were sent from or across Nicaraguan territory to rebels in El Salvador with the approval, authorization, condonation or ratification of the Nicaraguan Government ?

*A. :* No, there is no evidence that would show that.

*Q. :* Was there any substantial evidence that during the same period, any significant shipments of arms were sent with the advance knowledge of the Government of Nicaragua from or across its territory to rebels in El Salvador ?

*A. :* There is no such substantial evidence, no.

2. *Faits reconnus par les témoins cités par le Gouvernement du Nicaragua*

63. La déposition du commandant Carrión qui a témoigné pour son gouvernement a été rapportée plus haut. Deux autres témoins cités à la demande du Gouvernement nicaraguayen ont eux aussi reconnu des faits importants.

64. Le rapport de MM. Fox et Glennon déjà mentionné – rapport sur lequel s'appuyait le témoignage de M. Glennon – énonce une conclusion qui va dans le même sens que le témoignage du commandant Carrión figurant dans ce rapport : « le Gouvernement sandiniste affirme n'avoir pas fourni d'armes aux guérilleros salvadoriens *depuis un certain temps* » (mémoire du Nicaragua, annexe I, pièce 3, p. 6 ; les italiques sont de moi). Cette affirmation contredit de toute évidence les déclarations faites sous serment par le ministre des relations extérieures, M. D'Escoto, et par le vice-ministre, M. Luis Carrión, selon lesquelles le Gouvernement nicaraguayen n'aurait « jamais » fourni d'armes aux guérilleros salvadoriens.

65. Bien plus révélatrices encore sont les déclarations de M. David MacMichael, ancien analyste de la CIA, cité comme témoin principal par le Nicaragua. Son interrogatoire par un des conseils du Nicaragua a donné lieu à l'échange suivant :

« [Question :] Vous connaissiez donc les renseignements recueillis par le Gouvernement des Etats-Unis en ce qui concerne le trafic d'armes ou d'armements entre le Nicaragua et les rebelles d'El Salvador ?

[Réponse :] Oui.

Q. : Bien. Je voudrais maintenant évoquer la période où vous avez été employé par la CIA ; est-ce qu'il y a eu pendant cette période, c'est-à-dire entre mars 1981 et avril 1983, des preuves convaincantes que le Gouvernement du Nicaragua expédiait des armes aux rebelles d'El Salvador ?

R. : Non.

Q. : Est-ce qu'il y eu des preuves tangibles que pendant cette période des armes aient été expédiées depuis le territoire nicaraguayen, ou soient passées par le territoire nicaraguayen, à destination des rebelles d'El Salvador, avec l'approbation, l'autorisation, la connivence ou l'accord du Gouvernement du Nicaragua ?

R. : Non, rien ne le prouve.

Q. : Y a-t-il des preuves tangibles qu'au cours de cette même période il y ait eu d'importants envois d'armes dont le Gouvernement du Nicaragua aurait eu préalablement connaissance, partant de son territoire ou le traversant, à destination des rebelles d'El Salvador ?

R. : Non, il n'y en a pas.



*Q.* : Was there any substantial evidence that during that period significant quantities of arms went to El Salvador from Nicaragua ?

*A.* : From Nicaragua, that is originating in Nicaragua, no.

*Q.* : Was there substantial evidence of shipments of arms from other countries in the region to the El Salvador guerrillas ?

*A.* : Yes, there was.

*Q.* : Could you give us some examples please ?

*A.* : I think the best known of these is the evidence developed on 15 March 1982, when there was a raid on an arms depot in San José, Costa Rica, at which time a considerable quantity of arms, well over a hundred rifles, automatic weapons of various sorts, other ordnance, mines and so forth, were captured there along with a significant number of vehicles – more than half a dozen I believe – that were used to transport these arms, or were designed for transporting them. Documents were captured with the people captured there – a multinational group I would say – which indicated that certainly more than half a dozen shipments of arms had already been made from that depot. The reason I failed to tell you on your previous question, Mr. Chayes, was that it would appear to me that if arms were shipped from San José, Costa Rica, by vehicle, they must have in some way had to get across Nicaragua.” (Hearing of 16 September 1985.)

Two observations may be made on the foregoing exchange. First, Nicaraguan counsel’s questions contained qualifying adjectives – was there any “credible” evidence, was there any “substantial” or “convincing” evidence of “significant” shipments of arms – which may be taken as qualifying the answers. More than that, on initial, direct examination, Mr. MacMichael affirmed that “there was” substantial evidence of shipment of arms to the El Salvador guerrillas from other countries of the region (specifically, Costa Rica) “across Nicaragua”.

66. The comments of the United States Permanent Representative to the United Nations made in the Security Council days after the very event in question are of interest. Ambassador Kirkpatrick declared on 25 March 1982 :

“On 15 March 1982 the Costa Rican judicial police announced the discovery of a house in San José with a sizable cache of arms, explosives, uniforms, passports, documents, false immigration stamps from more than 30 countries, and vehicles with hidden compartments – all connected with an ongoing arms traffic through Costa Rican territory to Salvadoran guerrillas. Nine people were arrested : Salvadorans,

*Q.* : Y a-t-il des preuves tangibles que pendant cette période d'importantes quantités d'armements soient arrivées au Salvador par le Nicaragua ?

*R.* : Depuis le Nicaragua, c'est-à-dire dont l'origine serait le Nicaragua, non.

*Q.* : Y a-t-il des preuves tangibles d'expéditions d'armes aux guérilleros salvadoriens à partir d'autres pays de la région ?

*R.* : Oui.

*Q.* : Pourriez-vous nous donner quelques exemples, s'il vous plaît ?

*R.* : Je pense que le meilleur exemple serait les preuves recueillies le 15 mars 1982, date à laquelle un raid a été effectué contre un dépôt d'armes à San José (Costa Rica), au cours duquel on a pris une quantité considérable d'armes – plus d'une centaine de fusils, d'armes automatiques de divers types, d'autres matériels militaires, de mines, etc. – ainsi qu'un certain nombre de véhicules – une demi-douzaine, je crois, qui avaient servi à transporter ces armes ou qui étaient destinés au transport de ces armes. On a saisi des documents sur les prisonniers qui ont été faits – et qui étaient, je dirais, un groupe multinational – indiquant avec certitude que plus d'une demi-douzaine d'expéditions d'armes avaient déjà été effectuées à partir de ce dépôt. Si je n'en ai pas parlé en réponse à votre question précédente, monsieur Chayes, c'est qu'il me semblait que si les armes avaient été expédiées de San José (Costa Rica) par la route elles avaient dû d'une façon ou d'une autre traverser le Nicaragua. » (Audience du 16 septembre 1985.)

Deux remarques sur cet échange de propos. Tout d'abord, dans ses questions, le conseil du Nicaragua emploie des adjectifs – est-ce qu'il y a eu des preuves « convaincantes », des preuves « tangibles », ou encore « des preuves tangibles ... d'« importants » envois d'armes » – qui déterminent quelque peu les réponses. Et plus important encore, lors de sa déposition initiale, M. MacMichael a affirmé qu'il y avait effectivement des preuves tangibles d'envois d'armes aux guérilleros salvadoriens à partir d'autres pays de la région (en l'occurrence, le Costa Rica) et transitant par le Nicaragua.

66. Les explications données au Conseil de sécurité par le représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies quelques jours après l'incident précis dont il a été question ne manquent pas d'intérêt. Le 25 mars 1982, l'ambassadrice Jeane Kirkpatrick déclarait en effet :

« Le 15 mars 1982 la police judiciaire costa-ricienne a annoncé la découverte d'une maison, à San José, où elle avait trouvé une cache considérable d'armes, d'explosifs, d'uniformes, de passeports et de documents, avec des sceaux d'immigration falsifiés en provenance de plus de trente pays, et des véhicules équipés de compartiments secrets, le tout lié à un trafic d'armes, à travers le territoire du Costa Rica, à

Nicaraguans, an Argentine, a Chilean and a Costa Rican. Costa Rican police so far have seized 13 vehicles designed for arms smuggling. Police confiscated some 150 to 175 weapons, from mausers to machine-guns, TNT, fragmentation grenades, a grenade-launcher, ammunition and 500 combat uniforms. One of the captured terrorists told police that the arms and other goods were to have been delivered to the Salvadoran guerrillas before 20 March, 'for the elections'." (S/PV.2335, p. 46.)

67. Immediately after the foregoing exchange, the direct examination of Mr. MacMichael continued as follows :

*“[Question :]* Mr. MacMichael, up to this point we have been talking about the period when you were employed by the CIA – 6 March 1981 to 3 April 1983. Now let me ask you without limit of time : did you see any evidence of arms going to the Salvadoran rebels from Nicaragua at any time ?

*[Answer :]* Yes, I did.

*Q. :* When was that ?

*A. :* Late 1980 to very early 1981.

*Q. :* And what were the sources of that evidence ?

*A. :* There were a variety of sources : there was documentary evidence, which I believe was codable, there were – and this is the most important – actual seizures of arms shipments which could be traced to Nicaragua and there were reports by defectors from Nicaragua that corroborated such shipments.

*Q. :* Does the evidence establish that the Government of Nicaragua was involved during this period ?

*A. :* No, it does not establish it, but I could not rule it out.

*Q. :* At that time were arms shipments going to the El Salvadoran insurgents from other countries in the region ?

*A. :* Yes, they were.

*Q. :* Could you give us examples ?

*A. :* There were shipments at that time which could be traced to Costa Rica ; there were shipments at that time that could be traced as having come through or via Panama.

*Q. :* And did the evidence of arms traffic from Nicaragua, if any, come to an end ?

*A. :* The evidence of the type I have described disappeared. They did not come in any more after very early 1981, February/March at the latest.

destination des guérilleros salvadoriens. Neuf personnes ont été arrêtées : des Salvadoriens, des Nicaraguayens, un Argentin, un Chilien et un Costa-Ricien. Jusqu'ici, la police du Costa Rica a saisi treize véhicules destinés à la contrebande d'armes. La police a confisqué de cent cinquante à cent soixante-quinze armes, allant de mausers à des mitraillettes, du TNT, des grenades à fragmentation, des lance-grenades, des munitions et cinq cents uniformes de campagne. L'un des terroristes capturés a dit à la police que les armes et les autres marchandises devaient être livrées aux guérilleros salvadoriens avant le 20 mars, « pour les élections. » (S/PV.2335, p. 46.)

67. Immédiatement après l'échange rapporté ci-dessus, l'interrogatoire de M. MacMichael s'est poursuivi en ces termes :

« *[Question :]* Monsieur MacMichael, nous avons jusqu'ici parlé de la période pendant laquelle vous avez été employé à la CIA – du 6 mars 1981 au 3 avril 1983. Maintenant, indépendamment de toute limite de temps : avez-vous vu à un moment quelconque des preuves quelconques de l'envoi d'armes aux rebelles salvadoriens depuis le Nicaragua ?

*[Réponse :]* Oui, j'en ai vu.

*Q. :* Quand ?

*R. :* De fin 1980 au tout début de 1981.

*Q. :* De quelles sources émanaient ces preuves ?

*R. :* Toutes sortes de sources : il y a eu des preuves documentaires, pouvant être à mon avis codées, il y a eu – c'est là le plus important – des saisies effectives de cargaisons d'armes dont on a pu remonter à la source au Nicaragua et il y a eu des récits de transfuges du Nicaragua qui ont confirmé ces livraisons.

*Q. :* Cela prouve-t-il que le Gouvernement du Nicaragua ait été impliqué pendant cette période ?

*R. :* Non, mais je ne pourrais pas l'exclure.

*Q. :* Y a-t-il eu à cette époque des livraisons d'armes aux insurgés salvadoriens en provenance d'autres pays de la région ?

*R. :* Oui, il y en a eu.

*Q. :* Pourriez-vous nous donner des exemples ?

*R. :* Il y a eu à cette époque des livraisons pour lesquelles on a pu remonter à la source jusqu'au Costa Rica ; il y en a eu d'autres à cette époque dont on a su qu'elles avaient transité par le Panama.

*Q. :* Et les preuves, à supposer qu'elles aient existé, d'un trafic d'armes en provenance du Nicaragua ont-elles disparu ?

*R. :* Les preuves du type que j'ai décrit ont disparu. Il n'y en a plus eu après le tout début de 1981, février-mars au plus tard.

*Q.* : You say at some time, just about the time you got to the Agency, the evidence stopped coming in : did it ever resume ?

*A.* : As I have testified, no.” (Hearing of 16 September 1985.)

These admissions – on direct examination – are remarkable. Nicaragua’s own witness affirms that he saw evidence that, from “late 1980 to very early 1981”, “arms” were “going to the Salvadoran rebels from Nicaragua”. And Mr. MacMichael relies on what to sustain that conclusion ? Documentary evidence, actual seizures of arms, and corroborating reports of defectors. Did that evidence “establish that the Government of Nicaragua was involved during this period ?” Mr. MacMichael replies : “No, it does not establish it, but I could not rule it out.”

68. Finally, on direct examination, Professor Chayes had this summarizing exchange with Mr. MacMichael :

*[Question :]* Now to summarize your testimony. You had access to and review, in your professional capacity and as part of your duties for the Central Intelligence Agency between March 1981 and April 1983, of the intelligence information on the subject of arms supply to the Salvadoran rebels, is that correct ?

*[Answer :]* That is correct.

*Q.* : That includes intelligence information from all the sources of intelligence that we have catalogued earlier in your testimony ?

*A.* : Yes, it does.

*Q.* : In the intelligence information you reviewed, you found no convincing evidence of the supply of arms to the Salvadoran rebels by the Nicaraguan Government or the complicity of the Nicaraguan Government in such supply ?

*A.* : I did not find any such evidence.

*Q.* : I would like to ask you, in your capacity as a professional intelligence analyst, does the absence of such evidence have any significance in evaluating the question of Nicaraguan supply of the Salvadoran rebels ?

*A.* : I would say that it casts serious doubt on the proposition that the Nicaraguan Government is so involved.

*Q.* : Will you state again your overall conclusion as to the existence of arms traffic from Nicaragua to the Salvadoran insurgents ?

*Q.* : Vous dites qu'à un certain moment, à peu de chose près à l'époque où vous êtes entré au service de la CIA, on n'a plus relevé aucune preuve. Ces preuves ont-elles jamais réapparu ?

*R.* : Comme je l'ai dit : non. » (Audience du 16 septembre 1985.)

Les déclarations de ce témoin – en réponse aux questions de la Partie qui le citait – sont remarquables. Le témoin même du Nicaragua affirme qu'il a vu la preuve que de « fin 1980 au tout début de 1981 », il y a eu effectivement « envoi d'armes aux rebelles salvadoriens depuis le Nicaragua ». Sur quoi M. MacMichael s'appuie-t-il pour avancer cette conclusion ? Sur des preuves documentaires, des saisies d'armes et des témoignages de transfuges. Mais à la question « Cela prouve-t-il que le Gouvernement du Nicaragua ait été impliqué pendant cette période ? », M. MacMichael répond : « Non, mais je ne pourrais pas l'exclure. »

68. Enfin, en conclusion de cet interrogatoire, M. Chayes et M. MacMichael échangent les propos suivants :

« [*Question :*] Résumons donc votre déposition. Entre mars 1981 et avril 1983, dans le cadre de vos fonctions au service de la Central Intelligence Agency et à titre professionnel, vous aviez accès aux données obtenues par les services de renseignements à propos de la fourniture d'armes aux rebelles salvadoriens et vous les avez analysées, est-ce bien exact ?

[*Réponse :*] C'est exact.

*Q.* : Cela comprenait les renseignements obtenus de l'ensemble des sources que vous avez précédemment répertoriées au cours de votre déposition ?

*R.* : Oui.

*Q.* : Dans les données obtenues par les services de renseignements que vous avez analysées, vous n'avez trouvé aucune preuve convaincante de la fourniture d'armes aux rebelles salvadoriens par le Gouvernement du Nicaragua ni de la complicité du Gouvernement nicaraguayen dans cette fourniture ?

*R.* : Je n'en ai pas trouvé la preuve.

*Q.* : Puis-je vous demander, en votre qualité de spécialiste de l'analyse du renseignement, si l'absence d'une telle preuve a une quelconque importance quand il s'agit d'exprimer une opinion sur la fourniture d'armes par le Nicaragua aux rebelles salvadoriens ?

*R.* : Je dirais qu'elle rend très sujette à caution l'affirmation selon laquelle le Gouvernement nicaraguayen serait ainsi impliqué.

*Q.* : Êtes-vous prêt à réaffirmer votre conclusion générale quant à l'existence d'un trafic d'armes en provenance du Nicaragua à destination des insurgés salvadoriens ?

*A. : I do not believe that such a traffic goes on now or has gone on for the past four years at least, and I believe that the representations of the United States Government to the contrary are designed to justify its policies toward the Nicaraguan Government.” (Hearing of 16 September 1985 ; emphasis supplied.)*

69. The subsequent comments of the Nicaraguan Agent on the purport of Mr. MacMichael’s testimony before the Court are of interest. In his letter of 26 November 1985, Ambassador Argüello Gómez stated the following :

“To briefly summarize that testimony and evidence : the Government of Nicaragua has never supplied arms or other war materials to El Salvadoran insurgents or authorized the use of Nicaraguan territory for such purpose. This does not mean that persons sympathetic to the insurgents have not, without the approval of the Nicaraguan Government and contrary to its policy, sent small quantities of arms from or through Nicaraguan territory to the insurgents ; however, the Nicaraguan Government has acted diligently to prevent and stop such arms trafficking to the best of its ability. The testimony of Mr. David MacMichael, a former CIA official called as a witness by Nicaragua, was that some arms shipments to El Salvadoran insurgents emanated from Nicaraguan territory at the very beginning of 1981, but that these shipments ceased, and did not resume, after March 1981. He saw no evidence of any other shipments between April 1981 and April 1983, when his employment with the CIA ended. Mr. MacMichael testified that the evidence ‘did not establish’ that the Nicaraguan Government was responsible for the arms shipments at the very beginning of 1981, and Nicaraguan Government witnesses have told the Court that the Government had no involvement or responsibility as regards those or any other shipments. See, e.g., Hearing of 16 September 1985.”

70. It may be asked whether this characterization of the testimony of Mr. MacMichael is within the bounds of advocacy, for while it is true that Mr. MacMichael there concluded, on direct examination, that the evidence “did not establish” Nicaragua’s complicity, he also said that he “could not rule it out” – and he said more. But what is extraordinary about this statement of the Nicaraguan Agent is that it simply ignores Mr. MacMichael’s answers in response to questions from the Court. As shown below, Mr. MacMichael’s answers to those questions (a) directly contradict the continuing contentions of Nicaragua that it has “never supplied arms or other war material to El Salvadoran insurgents or authorized use of Nicaraguan territory for such purpose” and (b) demonstrate that either Foreign Minister D’Escoto and Commander Carrión misrepresented the facts in their sworn submissions to the Court, or, alternatively, demonstrate that Mr. MacMichael’s testimony is so fundamentally flawed as to be treated as impeached. The Court could have chosen between treating the affirma-

*R. : Je ne crois pas à l'existence d'un tel trafic actuellement ni au cours des quatre dernières années au moins, et je crois que les affirmations en sens contraire du Gouvernement des États-Unis visent à justifier sa politique envers le Gouvernement du Nicaragua. » (Audience du 16 septembre 1985 ; les italiques sont de moi.)*

69. Les observations ultérieures de l'agent du Nicaragua sur la portée du témoignage de M. MacMichael devant la Cour ne sont pas sans intérêt. Dans sa lettre du 26 novembre 1985, M. Argüello Gómez dit ceci :

« En résumé de ces témoignages et de ces faits : le Gouvernement du Nicaragua n'a jamais fourni d'armes ou d'autre matériel de guerre aux insurgés d'El Salvador, ni autorisé l'utilisation de son territoire à cette fin. Il se peut que, sans l'autorisation du Gouvernement nicaraguayen et en opposition avec sa politique, des sympathisants des insurgés leur aient envoyé de petites quantités d'armes en provenance du territoire nicaraguayen ou ayant transité par celui-ci ; le Gouvernement nicaraguayen a fait tout ce qui était en son pouvoir pour empêcher et arrêter ces trafics d'armes. M. David MacMichael, ancien agent de la CIA cité comme témoin par le Nicaragua, a déclaré que des armes avaient été envoyées aux insurgés d'El Salvador à partir du territoire nicaraguayen au tout début de 1981, mais que ces envois avaient cessé après mars 1981, sans reprendre ensuite ; qu'il n'avait pas connaissance d'autres envois d'armes entre avril 1981 et avril 1983, époque à laquelle il a cessé de travailler pour la CIA ; et que les faits « ne prouvaient pas » que le Gouvernement nicaraguayen était responsable des envois d'armes au tout début de 1981. Et les témoins du Gouvernement nicaraguayen ont déclaré que celui-ci n'avait eu aucun rôle ni aucune responsabilité dans ces envois ni dans d'autres (voir, par exemple, audience du 16 septembre 1985). »

70. On peut se demander si cette interprétation du témoignage de M. MacMichael ne dépasse pas les limites de la bonne foi car s'il est vrai que M. MacMichael a conclu que les faits « ne prouvaient pas » la complicité du Nicaragua, il a dit aussi — entre autres choses : « je ne pourrais pas l'exclure ». Mais ce qu'il y a de singulier dans cette lettre, c'est que l'agent du Nicaragua ignore purement et simplement les réponses de M. MacMichael aux questions posées par la Cour. Comme on le verra ci-dessous, ces réponses : a) contredisent directement les affirmations répétées du Nicaragua selon lesquelles ce pays n'aurait « jamais fourni d'armes ou d'autre matériel de guerre aux insurgés d'El Salvador, ni autorisé l'utilisation de son territoire à cette fin » et b) démontrent, soit que le ministre des relations extérieures M. D'Escoto et le commandant Carrión ont travesti les faits dans leurs dépositions sous serment, soit que le témoignage de M. MacMichael est si fondamentalement vicié qu'il convient de le récuser. La Cour avait le choix entre tenir pour véridiques les



tions of Messrs. D'Escoto and Carrión as truthful and those of Mr. MacMichael as untruthful, or treating the latter as truthful and the former as untruthful. Since, however, among many other elements of evidence, Commander Carrión tripped himself up by also submitting an affidavit to the Court which is consistent with Mr. MacMichael's testimony, and inconsistent with his own and with Foreign Minister D'Escoto's, the correct conclusion appears to be that Mr. MacMichael spoke truthfully.

71. Now let us look at the relevant exchanges with Mr. MacMichael referred to in the preceding paragraph. The first was as follows :

*“[Judge Schwebel :] My first question is this. You stated that you went on active duty with the CIA on 6 March 1981 and left on 3 April 1983, or about that date. Am I correct in assuming that your testimony essentially relates to the period between March 1981 and April 1983, at least in so far as it benefits from official service ?*

*[Mr. MacMichael :] That is correct . . . and I have not had access since I left to classified materials, and I have not sought access to such material.*

*Q. : Thus, if the Government of Nicaragua had shipped arms to El Salvador before March 1981, for example in 1980 and early 1981, in order to arm the big January offensive of the insurgents in El Salvador, you would not be in a position to know that ; is that correct ?*

*A. : I think I have testified . . . that I reviewed the immediate past intelligence material at that time, that dealt with that period, and I have stated today that there was credible evidence and that on the basis of my reading of it I could not rule out a finding that the Nicaraguan Government had been involved during that period.*

*Q. : Would you rule it 'in' ?*

*A. : I prefer to stay with my answer that I could not rule it out, but to answer you as directly as I can my inclination would be more towards ruling 'in' than ruling 'out'.” (Hearing of 16 September 1985.)*

It will be observed that Mr. MacMichael does not squarely sustain the opinion attributed to him by the Nicaraguan Agent that the evidence “did not establish” Nicaragua's complicity ; rather his “inclination would be more towards ruling 'in' than ruling 'out' ”. It will also be observed that Mr. MacMichael refers to facts within his own knowledge ; he avers that he reviewed “the immediate past intelligence material” for the 1979-1981 period.

affirmations de MM. D'Escoto et Carrión et pour mensongères celles de M. MacMichael, ou l'inverse. Puisque cependant, comme il ressort de nombre d'autres éléments de preuve, le commandant Carrión s'est contredit en soumettant aussi à la Cour une déclaration écrite qui recoupe le témoignage de M. MacMichael mais infirme son propre témoignage et celui du ministre des relations extérieures, M. D'Escoto, il semble exact de conclure que c'est M. MacMichael qui a dit la vérité.

71. Examinons maintenant certains passages de l'interrogatoire de M. MacMichael par la Cour dont il a été question au paragraphe précédent. Tout d'abord :

« [M. Schwebel :] Voici ma première question. Vous avez dit que vous avez commencé votre service actif à la CIA le 6 mars 1981 et que vous l'avez cessé le 3 avril 1983, ou vers cette date. Ai-je raison de supposer que votre déposition se rapporte essentiellement à la période comprise entre mars 1981 et avril 1983, du moins dans la mesure où elle s'appuie sur un service officiel ?

[M. MacMichael :] C'est exact ... et depuis mon départ je n'ai ni eu accès à des documents secrets, ni tenté d'y avoir accès.

Q. : Dans ces conditions, si le Gouvernement du Nicaragua avait expédié des armes au Salvador avant mars 1981, par exemple en 1980 et au début de 1981, afin d'équiper la grande offensive de janvier des insurgés au Salvador, vous ne seriez pas en mesure de le savoir ; est-ce exact ?

R. : Monsieur le Juge, je crois avoir déclaré qu'à cette époque j'ai examiné la documentation la plus récente relative aux renseignements pour cette période et j'ai dit aujourd'hui qu'il y avait des éléments de preuve sérieux et que, de la façon dont je vois les choses, je ne pouvais pas considérer comme exclue une participation du Gouvernement du Nicaragua pendant cette période.

Q. : Considèreriez-vous une telle participation comme établie ?

R. : Je préfère m'en tenir à ma réponse, à savoir que je ne pouvais la considérer comme exclue. Pour vous répondre avec aussi peu de détours que possible, je serais plutôt porté à la considérer comme acquise que comme exclue. » (Audience du 16 septembre 1985.)

On remarquera que M. MacMichael ne soutient pas catégoriquement l'opinion qui lui est attribuée par l'agent du Nicaragua, à savoir que les faits « ne prouvaient pas » la complicité du Nicaragua ; il serait même plutôt porté à la considérer comme « acquise » que comme « exclue ». On relèvera également que M. MacMichael fait allusion à des faits dont il a eu connaissance personnellement ; il affirme qu'il a examiné « la documentation la plus récente relative aux renseignements » pour la période 1979-1981.

72. I then asked Mr. MacMichael whether he could explain how it was that Congressman Boland, who, as Mr. MacMichael acknowledged, saw essentially the same intelligence data as Mr. MacMichael, arrived at the conclusion that, “contrary to the repeated denials of Nicaraguan officials, that country is thoroughly involved in supporting the Salvadoran insurgency” (*ibid.*, p. 31). Mr. MacMichael hazarded explanations examined below (paras. 146, 154-155), in answer to what he described as a “very important question”. This exchange then ensued :

“[*Question :*] Thank you so much, Mr. MacMichael, and that raises in my mind this question : let us suppose for a moment that your thesis is correct and that the arms flow from Nicaragua to El Salvador in the period of your tenure had substantially or entirely ceased. Let us assume for the moment that there were shipments of arms from Nicaragua to the El Salvador insurgents for the big offensive at the beginning of 1981, that, as Commander Carrión has testified, by the end of 1981 the CIA’s support for the *contras* was in place. You come aboard I think in March 1981 and you are there until 1983, and during at least much of this period the *contra* operation was being funded actively and was in place, is it not a plausible supposition that far from being ineffective the *contras* were most effective, and that the very reason why the Nicaraguan Government stopped sending arms, if indeed it did, was because of the pressure of the *contras* ? It could see that it was a counter-productive policy because it had produced United States funding of the *contras* where United States démarches had produced nothing. Is that plausible ?

[*Answer :*] I think it is plausible . . . and I would go on with my response, if you desired me to do so. It is my proposition indeed, and my opinion if I may say so, that the alleged flow of arms from Nicaragua to the Salvadoran insurgents ceased, that no credible substantial evidence of such an arms flow existed in the time that I was examining it, and you propose, if I understand your question, that an explanation for this would be the excellent and effective interdiction and preventive work of this *contra* force.

*Q.* : No, if I may make myself a bit clearer, I am not suggesting that the *contras* were necessarily effective in interdicting arms flows. They may have been somewhat effective, they may have been ineffective, I frankly do not know, but my suggestion of a plausible explanation of the events you have described is that Nicaragua had perceived that a policy of sending arms to insurgents in El Salvador had a price, and they feared it might have an even greater price, and therefore they stopped sending arms, if indeed they did, on which I take no position. I am just offering a hypothesis.

72. J'ai ensuite demandé à M. MacMichael comment il pouvait expliquer que M. Boland, membre du Congrès, ayant eu accès aux mêmes renseignements que lui-même, ainsi qu'il le reconnaît, soit parvenu à la conclusion que « contrairement aux dénégations réitérées des responsables du Nicaragua, ce pays se trouve engagé à fond dans l'aide à l'insurrection salvadorienne » (*ibid.*). Pour répondre à cette question, qu'il a qualifiée de « très importante », M. MacMichael a avancé des explications qui seront examinées plus loin (par. 146, 154 et 155). Vient ensuite le dialogue suivant :

« [Question :] Je vous remercie, monsieur MacMichael, et cela m'amène à poser la question suivante : imaginons un instant que votre thèse soit juste et que l'afflux d'armes du Nicaragua au Salvador pendant la période où vous étiez en fonctions ait en grande partie ou entièrement pris fin. Supposons pour le moment qu'il y ait eu des envois d'armes du Nicaragua aux insurgés d'El Salvador en vue de la grande offensive du début de 1981. Comme le commandant Carrión en a témoigné, à la fin de 1981 l'appui de la CIA aux *contras* était en place, vous arrivez je pense en mars 1981 et restez jusqu'en 1983, et pendant à tout le moins une grande partie de cette période l'opération *contra* était activement subventionnée et se déroulait. N'est-il pas possible de supposer que loin d'être inefficaces les *contras* étaient des plus efficaces, et que la raison même pour laquelle le Gouvernement nicaraguayen a cessé ses envois d'armes, à supposer qu'il l'ait fait, était la pression exercée par les *contras* ? Il pouvait constater que sa politique allait à l'encontre du but recherché parce qu'elle avait abouti au financement des *contras* par les Etats-Unis alors que les démarches des Etats-Unis n'avaient eu aucun résultat. Cette explication est-elle plausible ?

[Réponse :] Je pense qu'elle est plausible... et je poursuivrai si vous le désirez. Je crois pouvoir dire, et c'est même mon avis, que l'envoi allégué d'armes du Nicaragua aux insurgés d'El Salvador a pris fin, qu'aucune preuve tangible et probante d'un tel afflux d'armes n'existait à l'époque où j'étudiais la question et, si j'ai bien compris, vous laissez entendre que cela pourrait être dû à l'action aussi excellente qu'efficace et au travail préventif accompli par les unités *contras*.

Q. : Non, si je peux être un peu plus clair, je ne veux pas dire que les *contras* ont été forcément efficaces pour interdire les envois d'armes. Il se peut qu'ils aient été efficaces jusqu'à un certain point, ou au contraire inefficaces, franchement je n'en sais rien, mais je propose comme explication possible des événements que vous avez décrits que le Nicaragua avait compris qu'une politique d'envoi d'armes aux insurgés d'El Salvador devait se payer, qu'il craignait que le prix à payer soit encore plus lourd, ce qui l'aurait décidé à mettre fin aux envois d'armes, à supposer qu'il l'ait fait, ce sur quoi je ne prends pas position. Je ne fais qu'avancer une hypothèse.

A. : Thank you. The statement I was going to make . . . is, assuming that that is correct, it is then very difficult to explain why through the whole period the United States Government continued to maintain that this flow of arms went on, if indeed it had stopped as a result of the Nicaraguan Government's recognition of the perils it faced in continuing to involve itself, or appeared to involve itself. It is indeed strange to me that the United States Government continued to claim it went on.

Q. : I quite agree, if indeed it had stopped. I said that I am speaking in terms of a hypothesis." (Hearing of 16 September 1985.)

It is an instructive exchange, for it confirms Mr. MacMichael's acceptance of the fact that Nicaragua had shipped arms to the Salvadoran insurgents before March 1981 ; and indicates his acceptance of the hypothesis that the reason why the arms flow might have ceased in the period March 1981-April 1983 was because the Nicaraguan Government had come to feel the pressures exerted upon it because of its subversion of El Salvador (such an hypothesis would also apply to a slowing, or a more effective concealment, of arms trafficking as it would to its cessation).

73. The exchange then resumed in these terms :

"To turn to another aspect of these facts, Mr. MacMichael, is it a fact that leaders of the Salvadoran insurgency are based in Nicaragua and regularly operate without apparent interference from Nicaraguan authorities in Nicaragua ?

[Answer :] I think the response to that question would have to be a qualified yes, in that political leaders and, from time to time, military leaders, of the Salvadoran insurgency have reported credibly to have operated from Nicaragua, that this was referred to frequently by the United States Government as a command and control headquarters, and that such an action could certainly be defined as one unfriendly toward the Government of El Salvador recognized by the United States. I have confined my testimony to the charge of the arms flow." (Ibid.)

74. An extended exchange then ensued as to the plausibility of Cuba sending arms to the Salvadoran insurgency through Nicaragua. Mr. MacMichael declined to draw conclusions, but acknowledged that such Cuban activities were "plausible" (*ibid.*, p. 39).

75. Thereupon there was this exchange :

"[Question :] Mr. MacMichael, have you heard of Radio Liberation ?

[Answer :] I have heard of Radio Liberacion, yes.

Q. : What is it ? Can you tell the Court, please ?

R. : Je vous remercie. Ce que j'allais dire est que, si c'est exact, alors il est très difficile d'expliquer pourquoi, pendant toute cette période, le Gouvernement des Etats-Unis a continué à soutenir que cet afflux d'armes se poursuivait, s'il était vraiment terminé parce que le Gouvernement du Nicaragua avait pris conscience des dangers auxquels il s'exposait en continuant à être impliqué ou à sembler l'être. A vrai dire, je trouve étrange que le Gouvernement des Etats-Unis ait continué à soutenir que les envois d'armes se poursuivaient.

Q. : Je suis bien d'accord, si en fait les envois avaient pris fin. J'ai dit que j'exprimais une hypothèse. » (Audience du 16 septembre 1985.)

C'est un dialogue fort instructif, car il confirme que M. MacMichael accepte le fait que le Nicaragua a envoyé des armes aux insurgés salvadoriens avant mars 1981 ; il indique aussi qu'il accepte l'hypothèse que, si ce transport d'armes a peut-être cessé pendant la période mars 1981-avril 1983, c'est parce que le Gouvernement nicaraguayen a commencé à ressentir l'effet des pressions exercées sur lui en raison de ses activités subversives au Salvador. (Cette hypothèse s'appliquerait aussi bien à un ralentissement ou à une dissimulation plus efficace du trafic d'armes qu'à sa cessation.)

73. Le dialogue reprend ensuite en ces termes :

« [Question :] Pour en venir à un autre aspect de ces faits, monsieur MacMichael, est-il exact que les dirigeants de l'insurrection salvadorienne soient basés au Nicaragua et y opèrent régulièrement sans être apparemment gênés par les autorités nicaraguayennes ?

[Réponse :] Je pense que la réponse à cette question devra être un oui mitigé, dans la mesure où les dirigeants politiques et, parfois, les dirigeants militaires, de l'insurrection salvadorienne ont déclaré de façon crédible qu'ils opéraient à partir d'une base au Nicaragua – ce que le Gouvernement des Etats-Unis a fréquemment qualifié de quartier général de commandement et de contrôle – et qu'alors une telle action pourrait à coup sûr être qualifiée d'inamicale à l'égard du Gouvernement d'El Salvador reconnu par les Etats-Unis. J'ai limité mon témoignage à l'accusation d'envois réguliers d'armes. » (*Ibid.*)

74. Suit un échange prolongé sur le transit éventuel par le Nicaragua d'armes en provenance de Cuba et destinées aux insurgés salvadoriens. M. MacMichael refuse de tirer des conclusions mais reconnaît que ce type d'activité de la part de Cuba est « plausible » (*ibid.*).

75. Puis vient le dialogue suivant :

« [Question :] Monsieur MacMichael, avez-vous entendu parler de Radio Liberación ?

[Réponse :] J'ai entendu parler de Radio Liberación, oui.

Q. : Qu'est-ce que c'est ? Pouvez-vous le dire, s'il vous plaît, à la Cour ?

A. : It was a predecessor of the basic Radio Venceremos which is used by the FMLN in El Salvador. I believe that at one time a radio broadcast under the title of 'Radio Liberacion' was supposed to have originated from Nicaraguan soil.

Q. : Did they in fact originate from Nicaragua, to the best of your knowledge ?

A. : To the best of my knowledge I think I would say yes, that is the information I have." (Hearing of 16 September 1985.)

Thus Mr. MacMichael acknowledged broadcasting from Nicaragua by the Salvadoran insurgents. (The FBIS has published the monitorings of many such broadcasts. For example, on 9 January 1981, Radio Liberacion, operating out of Nicaragua, boasted that the new United States President – the "cowboy President" – would come to office too late to stop the guerrilla victory in El Salvador. FBIS, *Central America*, 12 January 1981.)

76. At that point, the following crucial exchange took place between Mr. MacMichael and myself :

"[Question :] Have you heard of an airfield in Nicaragua at Papalonal, or an airstrip ?

[Answer :] Yes, I have.

Q. : Are you aware of the fact that the United States Government under the Carter Administration made representations to the Nicaraguan Government about the use of that airfield as a principal staging area for the airlift of arms to insurgents in El Salvador ?

A. : Yes, I recall that very well.

Q. : In an interview with the *Washington Post* published on 30 January 1981, the outgoing Secretary of State, Edmund Muskie, stated that arms and supplies being used in El Salvador's bloody civil war were flown from Nicaragua 'certainly with the knowledge and to some extent the help of Nicaraguan authorities'. Now as you know the Administration for which Mr. Muskie spoke had given more than \$100 million in aid to the Sandinista Government since it took power.

A. : That is correct.

Q. : Do you think that Mr. Muskie was speaking the truth ?

A. : Oh yes, in that case. For example, I spoke earlier under direct questioning from Mr. Chayes regarding information that had existed for that period – late 1980 to very early 1981 – and when I mentioned defectors I had in mind as a matter of fact some persons who . . . stated under interrogation following their departure from Nicaragua that they had assisted in the operations out of Papalonal in late 1980 and

R. : C'est une devancière de Radio Venceremos – la station de base utilisée par le FMLN au Salvador. Je crois qu'à un certain moment une émission de radio appelée « Radio Liberación » était censée provenir du Nicaragua.

Q. : Est-ce que ces émissions provenaient en fait du Nicaragua, d'après ce que vous en savez ?

R. : D'après ce que je sais, je crois pouvoir dire oui, c'est là l'information dont je dispose. » (Audience du 16 septembre 1985.)

M. MacMichael admet donc que les insurgés salvadoriens émettaient à partir du Nicaragua. Le Foreign Broadcast Information Service (FBIS) a publié les transcriptions de nombreuses émissions de ce genre. Par exemple, le 9 janvier 1981, Radio Liberación, émettant à partir du Nicaragua, s'est vantée de ce que le nouveau président des Etats-Unis – le « président cow-boy » – prendrait ses fonctions trop tard pour empêcher la victoire de la guérilla au Salvador (FBIS, *Amérique centrale*, 12 janvier 1981).

76. C'est alors que se produit cet échange crucial de propos entre M. MacMichael et moi-même :

« [Question :] Avez-vous entendu parler d'un terrain d'aviation ou d'une piste d'aviation au Nicaragua, à Papalonal ?

[Réponse :] Oui, j'en ai entendu parler.

Q. : Savez-vous que, sous l'administration Carter, le Gouvernement des Etats-Unis a fait des représentations au Gouvernement du Nicaragua au sujet de l'utilisation de ce terrain comme principale base de départ pour l'envoi d'armes aux insurgés d'El Salvador ?

R. : Oui, je m'en souviens très bien.

Q. : Dans une interview au *Washington Post*, publiée le 30 janvier 1981, l'ancien secrétaire d'Etat, Edmund Muskie, a déclaré que les armes et approvisionnements utilisés dans la sanglante guerre civile d'El Salvador étaient expédiés du Nicaragua par avion « certainement à la connaissance et, dans une certaine mesure, avec l'assistance des autorités nicaraguayennes ». Or, comme vous le savez, l'administration au nom de laquelle M. Muskie s'exprimait avait donné plus de 100 millions de dollars d'assistance au gouvernement sandiniste depuis son arrivée au pouvoir.

R. : C'est exact.

Q. : ... Pensez-vous que M. Muskie disait la vérité ?

R. : Oh oui, dans ce cas. Par exemple, lors de l'interrogatoire de M. Chayes, j'ai parlé des renseignements qui existaient à cette époque – fin 1980 et au tout début de 1981 – et quand j'ai parlé de transfuges je pensais en fait à certaines personnes qui ... ont déclaré quand elles étaient interrogées après leur départ du Nicaragua qu'elles avaient pris part aux opérations à partir de Papalonal à la fin de 1980 et au



very early 1981, and as I say, I am aware of this ; there was also an interception of an aircraft that had departed there – that had crashed or was unable to take off again from El Salvador where it landed – and I think that was in either very early January or late December 1980 and this was the type of evidence to which I referred, which disappeared afterwards.

*Q.* : I understand you to be saying, Mr. MacMichael, that you believe that it could be taken as a fact that at least in late 1980/early 1981 the Nicaraguan Government was involved in the supply of arms to the Salvadoran insurgency. Is that the conclusion I can draw from your remarks ?

*A.* : I hate to have it appear that you are drawing this from me like a nail out of a block of wood but, yes, that is my opinion.” (Hearing of 16 September 1985.)

77. The foregoing exchange calls for the following observations. First, Mr. MacMichael confirms that the Carter Administration made representations to Nicaragua about the use of the airstrip at Papalonal to fly arms to Salvadoran insurgents (see in this regard, President Ortega’s statement to the *New York Times* quoted in paragraph 57 of this appendix). Second, he agrees that President Carter’s Secretary of State spoke truthfully in accusing Nicaragua of knowing about and supporting the supply of arms to the Salvadoran insurgency. (If Mr. Muskie spoke truthfully, then it follows that various spokesmen of the Nicaraguan Government in this case have spoken untruthfully in saying the opposite on that precise point.) Third, the description of the facts surrounding the operations out of Papalonal given by Mr. MacMichael closely corresponds with the account given of those very operations by the United States (“*Revolution Beyond Our Borders*”, pp. 18-19, 28-29) – an account, much of which was read out in Court (see para. 58 above), which is incompatible with the reiterated claim of the Nicaraguan Government that it “never” participated in the shipment of arms to Salvadoran insurgents (see also, *Background Paper : Nicaragua’s Military Build-Up and Support for Central American Subversion*, pp. 21-22, submitted by the United States to the Court with its Counter-Memorial, and the statement of Ambassador Kirkpatrick of 25 March 1982 in the Security Council about the role of Papalonal airstrip, S/PV.2335, pp. 42-43). Fourth, and most important of all, Mr. MacMichael agrees that “it could be taken as a fact that at least in late 1980/early 1981 the Nicaraguan Government was involved in the supply of arms to the Salvadoran insurgency”. That affirmation undermines the bedrock assertions of the position of the Nicaraguan Government in this case. If what Mr. MacMichael takes as the fact is the fact then it necessarily – not possibly but necessarily – follows that Foreign Minister D’Escoto, Commander Carrión and the Nicaraguan Agent have sworn and spoken contrary to the fact.

tout début de 1981 ; comme je l'ai dit, j'étais au courant ; il y a eu aussi l'interception d'un aéronef qui était parti de là – et qui s'est écrasé ou n'a pas pu redécoller du Salvador où il avait atterri – et je pense que c'était soit au début de janvier soit à la fin de décembre 1980. C'est le type de preuve dont j'ai parlé, qui a disparu par la suite.

*Q.* : Si je comprends bien, monsieur MacMichael, vous pensez que l'on peut considérer comme un fait qu'au moins à la fin de 1980 et au début de 1981 le Gouvernement nicaraguayen était impliqué dans l'expédition d'armes aux insurgés d'El Salvador. Est-ce là la conclusion que je peux tirer de vos remarques ?

*R.* : Cela me gêne beaucoup que vous ayez l'air de m'arracher cela comme un clou d'une poutre mais, en effet, c'est bien mon opinion. » (Audience du 16 septembre 1985.)

77. Cet échange appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, M. MacMichael confirme que l'administration Carter avait protesté auprès du Nicaragua au sujet de l'utilisation de la piste de Papalonal pour l'envoi d'armes aux insurgés salvadoriens (voir à cet égard la déclaration du président Ortega au *New York Times* citée au paragraphe 57 du présent appendice). Ensuite, il estime véridiques les accusations portées par le secrétaire d'Etat du président Carter contre le Nicaragua, à savoir que ce pays avait eu connaissance de l'envoi d'armes aux insurgés salvadoriens et l'aurait soutenu. (Si M. Muskie disait vrai, il faut en déduire que divers porte-parole du Gouvernement nicaraguayen ont menti en soutenant le contraire sur ce point précis.) En troisième lieu, le récit que fait M. MacMichael des opérations à partir de Papalonal correspond de très près à la relation qu'en donnent les Etats-Unis (« *Revolution Beyond Our Borders* », p. 18-19, 28-29) – dont de larges extraits ont été lus pendant les audiences de la Cour (voir le paragraphe 58 ci-dessus) et qui est incompatible avec l'affirmation réitérée du Gouvernement nicaraguayen selon laquelle il n'aurait « jamais » participé à l'envoi d'armes aux insurgés salvadoriens (voir aussi *Background Paper : Nicaragua's Military Build-Up and Support for Central American Subversion*, p. 21-22, soumis par les Etats-Unis à la Cour en même temps que leur contre-mémoire, et la déclaration faite le 25 mars 1982 au Conseil de sécurité par l'ambassadrice Jeane Kirkpatrick à propos du rôle de la piste d'aviation de Papalonal, S/PV.2335, p. 43). Enfin – point primordial – M. MacMichael affirme que « l'on peut considérer comme un fait qu'au moins à la fin de 1980 et au début de 1981 le Gouvernement nicaraguayen était impliqué dans l'expédition d'armes aux insurgés d'El Salvador ». Cette affirmation ébranle celles, pourtant fondamentales, du Gouvernement nicaraguayen en l'espèce. Si ce que M. MacMichael considère comme vrai est effectivement la réalité, il faut obligatoirement en déduire – non pas éventuellement, mais obligatoirement – que le ministre des relations extérieures, M. D'Escoto, le commandant Carrión et l'agent du Nicaragua ont, sous serment, dit des contre-vérités.

### 3. Admissions by Nicaraguan counsel

78. Contrary to the practice of the Court, and the import of Article 53 of the Rules of Court, the Nicaraguan Government released the substance of its pleadings to the press before they were made public by the Court (see the *New York Times* of 7 May 1985, at p. A16, which contains a detailed summary of the Nicaraguan Memorial on the merits, not released by the Court until the opening of oral argument in September). Perhaps then it should not have been surprising that, shortly before the merits of the case were argued in Court, Professor Chayes and Mr. Reichler gave an interview to Shirley Christian of the *New York Times* by which readers were informed of what "the Government of Nicaragua will try to prove in proceedings opening at the World Court next week . . ." (the *New York Times*, 8 September 1985, p. 23). That article contains the following passages :

"Addressing a longstanding United States accusation, the lawyers for Nicaragua said they would acknowledge that the Managua Government supplied weapons to Salvadoran guerrillas for the big January 1981 offensive against the United States-backed Government in El Salvador. But they will argue that there is no credible evidence of sustained arms shipments since then."

After some paragraphs, the article concludes :

"The lawyers said their key witness to rebut the United States charge that the Sandinistas were aiding the Salvadoran guerrillas, the initial reason the Administration used for backing the *contras*, would be David MacMichael, a former CIA analyst. Mr. MacMichael has previously given Congressional testimony saying the Administration's case is weak.

American officials have said the Sandinistas tacitly acknowledged several years ago that aid might be going from Nicaragua to the Salvadoran guerrillas but maintained it was from individuals.

Mr. Reichler said he 'strongly advised' Nicaragua that it should not undertake the court suit if it were still involved in arms traffic to El Salvador.

'They assured us from the beginning that they had nothing to hide', he said."

79. Thus we have counsel for Nicaragua, according to this report, (a) acknowledging that the Nicaraguan Government supplied weapons to the Salvadoran insurgents for their January 1981 final offensive ; (b) maintaining that there is no "credible" evidence of "sustained" arms shipments since ; (c) stating that they advised the Nicaraguan Government not to bring suit if it were "still" involved in such traffic ; and (d) characterizing Mr. MacMichael as their "key witness". It is interesting to note that when

### 3. Faits reconnus par les conseils du Nicaragua

78. Contrairement à la pratique suivie devant la Cour et aux dispositions de l'article 53 du Règlement de la Cour, le Gouvernement nicaraguayen a révélé à la presse le contenu de ses pièces écrites avant que la Cour ne les rende publiques (voir le *New York Times* du 7 mai 1985, p. A16, où figure un résumé détaillé du mémoire du Nicaragua sur le fond, que la Cour n'a rendu public qu'à l'ouverture de la procédure orale en septembre). Dès lors, il n'était peut-être pas étonnant que peu avant les audiences de la Cour sur le fond MM. Chayes et Reichler accordent un entretien à Shirley Christian, du *New York Times*, dont les lecteurs ont été informés de ce que « le Gouvernement du Nicaragua essaiera de prouver lors de la procédure qui s'ouvre la semaine prochaine devant la Cour mondiale... » (*New York Times*, 8 septembre 1985, p. 23). Cet article comporte les passages suivants :

« Répondant à une accusation réitérée des Etats-Unis, les avocats du Nicaragua disent être prêts à reconnaître que le gouvernement de Managua a fourni des armes aux guérilleros salvadoriens pour la grande offensive de janvier 1981 contre le Gouvernement d'El Salvador appuyé par les Etats-Unis. Mais ils plaideront qu'il n'y a pas de preuves convaincantes démontrant qu'il y ait eu depuis lors d'importants envois d'armes. »

Plusieurs paragraphes plus loin, l'article conclut :

« D'après les avocats, leur témoin principal pour réfuter l'accusation des Etats-Unis que les sandinistes aidaient les guérillas salvadoriennes – raison initiale invoquée par le gouvernement pour aider les *contras* – serait David MacMichael, ancien analyste de la CIA. M. MacMichael a déjà témoigné devant le Congrès qu'à son avis la thèse du Gouvernement américain était faible.

Certaines personnalités officielles américaines affirment que les sandinistes ont tacitement reconnu il y a plusieurs années qu'il y avait peut-être une aide du Nicaragua aux guérilleros salvadoriens, mais qu'elle provenait uniquement de particuliers.

M. Reichler a déclaré qu'il « recommandait fermement » au Nicaragua de ne pas engager la procédure devant la Cour si cet Etat se trouvait encore mêlé à un trafic d'armes à destination d'El Salvador. « Ils nous ont assuré dès le début qu'ils n'avaient rien à cacher », dit-il. »

79. Il ressort donc de cet article que les avocats-conseils du Nicaragua :  
*a)* reconnaissent que le Gouvernement nicaraguayen a fourni des armes aux insurgés salvadoriens pour leur offensive finale de janvier 1981 ;  
*b)* maintiennent qu'il n'y a pas de preuves « convaincantes » de l'envoi d'« importantes » quantités d'armements depuis cette date ; *c)* déclarent avoir conseillé au Gouvernement nicaraguayen de ne pas engager la procédure s'il se trouvait « encore » mêlé à un trafic d'armes ; *d)* qualifient

that key witness testified, he declared to be the fact what Nicaraguan counsel said that they would acknowledge as the fact.

80. In a further article of 14 September 1985, also written by Shirley Christian, the following lines are found :

“American lawyers for the Nicaraguan Government, whose suit now being heard in The Hague charges aggression by the United States because of its support for Nicaraguan rebels, have acknowledged that weapons were shipped to El Salvador before the January 1981 guerrilla offensive there but say there is no ‘credible evidence’ of a sustained flow since April 1981. They also say there is no proof that the Nicaraguan Government itself was responsible for the arms that were shipped in late 1980 and early 1981.” (The *New York Times*, 14 September 1985, p. 3.)

While the article of 8 September 1985 contains admissions which, if accurately reported, contradict the position of the Nicaraguan Government that it “never” sent arms to Salvadoran rebels, the article of 14 September is less damaging to Nicaraguan credibility. It reaffirms that Nicaraguan counsel have acknowledged that weapons were shipped to El Salvador for the 1981 final offensive and reiterates that there is no “credible” evidence of a “sustained” flow thereafter. But it adds that counsel also say, not that it is not true, but that “there is no proof” that the Nicaraguan Government itself was responsible for the arms that were shipped in late 1980 and early 1981.

81. In his letter to the Court of 15 October 1985, the Nicaraguan Agent stated the following :

“Nicaragua’s counsel have never stated or implied that the Government of Nicaragua supplied arms to rebels in El Salvador or condoned the supply of arms by others from Nicaraguan territory. Any newspaper article purporting to attribute such statements or implications to Nicaragua’s counsel is inaccurate.”

No explanation is proffered of what Nicaraguan counsel actually said, or of in what precise respects the two articles reporting their statements are “inaccurate”.

82. In his peroration to the Court, Professor Chayes equivocated : “Nicaragua produced concrete and credible evidence all of which shows that it was not supplying arms to El Salvador either now or in the relevant past” (Hearing of 19 September 1985). What, it must be asked, is “the relevant” past ? But it must first be observed that Nicaragua presented *no* evidence – apart from self-serving affirmations by the Nicaraguan Foreign Minister, Commander Carrión and the Nicaraguan Agent – about what it is doing “now”. It presented the evidence of Mr. MacMichael,

M. MacMichael de « témoin principal ». On notera que, lorsque ce témoin principal a déposé, il a attesté la réalité des faits dont les avocats du Nicaragua avaient dit qu'ils les reconnaîtraient comme vrais.

80. Dans un nouvel article du 14 septembre 1985, également de Shirley Christian, on lit notamment :

« Les avocats américains du Gouvernement nicaraguayen, dont la cause, actuellement entendue par la Cour de La Haye, accuse les Etats-Unis d'agression en raison de l'aide qu'ils apportent aux rebelles nicaraguayens, ont reconnu que des armements avaient été expédiés au Salvador avant l'offensive de la guérilla de janvier 1981, mais qu'il n'y a pas de « preuves convaincantes » de l'envoi d'importantes quantités d'armes depuis 1981. Ils affirment par ailleurs qu'il n'existe pas de preuves que le Gouvernement nicaraguayen soit responsable des envois d'armes fin 1980 et début 1981. » (*New York Times*, 14 septembre 1985, p. 3.)

Alors que l'article du 8 septembre 1985 comporte des affirmations qui, si elles sont vraies, sont en contradiction avec la position du Gouvernement nicaraguayen selon laquelle il n'aurait « jamais » envoyé d'armes aux rebelles salvadoriens, celui du 14 septembre porte moins atteinte à la crédibilité du Nicaragua. Selon cet article, les avocats du Nicaragua ont reconnu que des armements avaient été expédiés au Salvador en prévision de l'offensive finale de 1981, et en outre qu'il n'y a pas de preuves « convaincantes » de l'envoi d'« importantes » quantités d'armes après cette date. Mais les avocats ont également dit non pas qu'il est faux mais « qu'il n'y a pas de preuves » que le Gouvernement nicaraguayen soit responsable des envois d'armes de la fin de 1980 au début de 1981.

81. Dans sa lettre adressée à la Cour le 15 octobre 1985, l'agent du Nicaragua déclare ceci :

« Les conseils du Nicaragua n'ont jamais déclaré ni laissé entendre que le Gouvernement nicaraguayen fournissait des armes aux rebelles salvadoriens ou approuvait la fourniture d'armes par d'autres parties intéressées à partir du territoire nicaraguayen. Toute information de presse prétendant attribuer explicitement ou implicitement de telles prises de position aux conseils du Nicaragua est inexacte. »

Aucun commentaire n'est fourni quant aux propos effectivement tenus, ni pour préciser en quoi les deux articles rendant compte des propos tenus seraient « inexacts ».

82. Dans sa plaidoirie devant la Cour, M. Chayes a tergiversé en déclarant : « le Nicaragua a fourni des preuves concrètes et crédibles qu'il ne fournit pas actuellement d'armes au Salvador, et qu'il n'en a pas fourni au cours du passé qui nous intéresse » (audience du 19 septembre 1985). La question se pose de savoir ce qu'est ce « passé qui nous intéresse » ? On remarquera tout d'abord que le Nicaragua n'a fourni *aucune* preuve de ce qu'il fait « actuellement », si ce n'est les affirmations complaisantes de son ministre des relations extérieures, du commandant Carrión et de son agent.

which, to the extent that it is of value, can be so only for the period in which he claims to have had access to the intelligence data, namely, mid-1979 to April 1983. April 1983 is not "now". And as for the past, the admissions of Nicaraguan leaders and of its witnesses of themselves demonstrate the falsity of any such claim unless, arguably, the period before April 1981 is excluded as not being "relevant". And what reason is there for concluding that it is not relevant, except that to do so suits Nicaragua's case? If one considers the motivations of the United States, the actions of Nicaragua before April 1981 demonstrably are relevant, for they led, among other things, not only to support of the *contras*, but to (a) the resumption of United States arms aid to the Government of El Salvador, which had been suspended; (b) the suspension of economic aid to the Government of Nicaragua by the Carter Administration; and (c) the termination of economic aid to the Government of Nicaragua by the Reagan Administration. A number of reports indicate that a critical factor in leading the United States to support the *contras*, and in persuading the United States that the Sandinista Government cannot be trusted, was not only the shipment of arms for the "final offensive" – an offensive which neither the Governments of El Salvador nor the United States found irrelevant – but the persistence of the Nicaraguan Government in dissembling about what it actually had been doing, before January 1981 and thereafter: a persistence which the Nicaraguan Government has maintained in Court (see, e.g., Roy Gutman, "Nicaragua: America's Diplomatic Charade", *Foreign Policy*, Fall 1984, p. 6: "Haig's distrust of the Nicaraguans stemmed from their denial of furnishing aid to the Salvadoran guerrillas in early 1981." See also, Alexander M. Haig, Jr., *Caveat*, 1984, pp. 88-89, 103, 109, 122-123).

83. For his part, Professor Brownlie offered the following "hypothesis":

"The hypothesis concerns a small State and a period of five or six years. In the first year of the five or six-year period we will assume that there is evidence of arms moving across the frontier of that small State into a neighbouring State. If it appeared that the Court believed that such a set of facts justified the type of coercion brought to bear by the United States over a period of four or five years, long after the original hypothetical traffic in arms had ceased, and that it could justify the massive use of a variety of forms of coercion over that period of four or five years; in my submission that would be virtually a return to the concept visible in the 1930s in Europe, the diplomacy of provocation, where some original event is taken as a justification for a long sequence of coercion." (Hearing of 20 September 1985.)

This apparently is an invitation to the Court to excuse the misrepresentations of Nicaragua's officials and to overlook the prevarication of Nicaraguan policy, and to condone Nicaragua's violations of international law

Il a présenté le témoignage de M. MacMichael, qui, dans la mesure où il a une quelconque valeur, ne vaut que pour la période pendant laquelle il dit avoir eu accès aux données des services de renseignement, à savoir du milieu de 1979 à avril 1983. Avril 1983, ce n'est pas « actuellement ». Quant au passé, les déclarations des responsables nicaraguayens et des témoins du Nicaragua suffisent à démontrer la fausseté de cette allégation, sauf si on exclut – ce qui est discutable – la période précédant avril 1981 parce qu'elle ne nous « intéresse pas ». Et pour quelle raison ne nous intéresserait-elle pas, si ce n'est qu'elle gêne le Nicaragua ? Si on envisage les motivations des Etats-Unis, les actions menées par le Nicaragua avant avril 1981 sont manifestement intéressantes puisqu'elles ont entraîné, entre autres conséquences, non seulement l'appui aux *contras*, mais encore : a) la reprise de l'aide militaire des Etats-Unis au Gouvernement d'El Salvador ; b) la suspension de l'aide économique au Gouvernement du Nicaragua par l'administration Carter ; c) la cessation de l'aide économique au Gouvernement du Nicaragua par l'administration Reagan. Il ressort en effet de plusieurs documents qu'un des facteurs déterminants qui ont poussé les Etats-Unis à appuyer les *contras* et qui les ont persuadés qu'ils ne pouvaient faire confiance au gouvernement sandiniste a été non seulement l'envoi d'armes en vue de l'offensive finale – offensive que ni le Gouvernement salvadorien ni le Gouvernement des Etats-Unis n'ont jugée sans intérêt – mais aussi le fait que le Gouvernement nicaraguayen n'a cessé de déguiser la réalité de son action, que ce soit avant janvier 1981 ou après : pratique dans laquelle le Gouvernement nicaraguayen persiste devant la Cour (voir, par exemple, Roy Gutman, « Nicaragua : America's Diplomatic Charade », *Foreign Policy*, automne 1984, p. 6 : « La méfiance de Haig envers les Nicaraguayens est due à leurs démentis sur l'aide fournie aux guérilleros salvadoriens au début de 1981 » ; voir aussi, Alexander M. Haig, Jr., *Caveat*, 1984, p. 88-89, 103, 109, 122-123).

83. Quant à M. Brownlie il formule l'« hypothèse » suivante :

« Imaginons un petit pays pendant une période de cinq ou six ans. Et supposons que, pour la première année de cette période, il existe des preuves d'un trafic d'armes entre ce petit pays et un pays voisin. La Cour, si elle estimait que cet ensemble de faits justifie le type de coercition dont les Etats-Unis ont été responsables pendant quatre à cinq ans, longtemps après la fin de ce trafic hypothétique, pourrait alors justifier l'emploi massif de divers moyens de coercition tout au long de cette période de quatre ou cinq ans. Mais, d'après moi, il s'agirait virtuellement d'un retour à la situation des années trente en Europe, c'est-à-dire à la diplomatie de la provocation, où un incident quelconque servait de prétexte à une longue suite d'actions coercitives. » (Audience du 20 septembre 1985.)

Apparemment, c'est là inviter la Cour à justifier le travestissement des faits par les représentants du Nicaragua, à faire abstraction de la mauvaise foi de ce pays et à excuser les violations du droit international qu'il a commises



in the period July 1979 to January 1981, particularly on two grounds : (a) Nicaragua's shipment of arms has ceased and (b) because it has ceased, and because Nicaragua is Nicaragua and the United States is the United States, the United States response is disproportionate, indeed it is the United States which pursues "a diplomacy of provocation".

84. The fact is that Professor Brownlie's hypothesis is hypothetical ; that arms shipments and other support by Nicaragua of insurgency in El Salvador have *not* ceased. That is not to say that the question of the proportionality of the United States response nevertheless is not a genuine question ; clearly it is. But what Professor Brownlie's statement adds up to is another indication by Nicaraguan counsel of the duplicity of the position in Court of the Government of Nicaragua. It is clearly an inferential admission that, in the earlier period of the events in issue, the Nicaraguan Government did send arms and other material support to the insurgency in El Salvador.

85. Finally, in respect of the admissions of Nicaraguan counsel, let us look to the closing statement of the Agent of Nicaragua. That statement begins with what may be seen as a political rather than legal appeal : "The cause of my country is also the cause of all the small nations on earth . . . The cause of my country is, and has been, the cause of Latin America." (Hearing of 20 September 1985.) He embroiders that theme with references to "mobilizing the force of international law" not as an impartial arbiter between States but as "a defence against the innumerable interventions of the United States in Latin America" (*ibid.*). With respect to what he recognizes to be a critical issue of the case, "the question of arms supplied to El Salvador", he reiterates that Nicaragua's position "remains the same as it was at the beginning of the case and as it always has been. We have never varied from that position." He quotes again the affidavit from "our Foreign Minister, Father Miguel D'Escoto" who "swore" that, "In truth, my Government is not engaged and has not been engaged in the provision of arms or supplies to either of the factions engaged in the civil war in El Salvador." He quotes Commander Carrión's sworn testimony that Nicaragua's Government has "never" had a policy of sending arms to opposition forces in Central America. He denies that there were "several" training facilities provided for Salvadoran guerrillas. He affirms that Nicaraguan counsel have never said anything to the contrary. And then he turns to Mr. MacMichael's testimony, as "the one person who has seen all the evidence in the possession of the United States relating to the supply of arms to the Salvadoran guerrillas during the period of time that is relevant to this case".

86. That last sentence calls for two comments. The first is that Mr. MacMichael cannot conceivably be "the one person" who has seen all of such evidence. Not only is that claim implausible on its face ; Mr. MacMichael

pendant la période allant de juillet 1979 à janvier 1981, sous deux prétextes notamment : a) parce que le Nicaragua aurait cessé d'envoyer des armes ; b) parce que ces envois ayant cessé et le Nicaragua étant le Nicaragua et les Etats-Unis étant les Etats-Unis, la réaction des Etats-Unis est disproportionnée, et qu'en conséquence ce sont les Etats-Unis qui pratiquent « la diplomatie de la provocation ».

84. Le fait est que l'hypothèse de M. Brownlie n'est qu'une hypothèse, et que les envois d'armes et autres formes d'appui à l'insurrection salvadorienne par le Nicaragua n'ont pas cessé. Cela ne revient pas à dire que la question de la proportionnalité de la réaction des Etats-Unis ne se pose pas, ni qu'il ne s'agit pas d'une vraie question car c'en est une. Mais la déclaration de M. Brownlie n'équivaut qu'à une nouvelle confirmation, par les conseils du Nicaragua, de la duplicité du Gouvernement nicaraguayen devant la Cour. On peut manifestement en déduire la reconnaissance que, pendant la période initiale des événements en cause, le Gouvernement nicaraguayen a bel et bien fourni des armes et d'autres formes d'appui matériel à l'insurrection salvadorienne.

85. Voyons, pour en finir avec les affirmations des conseils du Nicaragua, la déclaration finale de son agent. Cette déclaration commence par ce que l'on peut considérer comme une proclamation politique, et non juridique : « La cause de mon pays est aussi la cause de toutes les petites nations du monde... La cause de mon pays est aussi, et a toujours été, la cause de l'Amérique latine. » (Audience du 20 septembre 1985.) L'agent brode sur ce thème en appelant à « mobiliser la force du droit international », non en tant qu'arbitre impartial entre Etats, mais « pour permettre à l'Amérique latine de se défendre contre les innombrables interventions des Etats-Unis » (*ibid.*). En ce qui concerne ce qu'il reconnaît être une question critique en la présente instance, « la question de l'envoi d'armes au Salvador », il répète que la position du Nicaragua « reste ce qu'elle était au début de l'affaire et ce qu'elle a toujours été. Nous ne nous sommes jamais écartés de cette position. » Il cite de nouveau la déclaration écrite de « notre ministre des affaires étrangères, le père Miguel D'Escoto », qui « affirmait sous serment » que, « en réalité, mon gouvernement ne participe pas et n'a jamais participé à la fourniture d'armes ou autres approvisionnements à l'une quelconque des factions opposées dans la guerre civile au Salvador ». Il cite le commandant Carrión qui, dans sa déposition sous serment, a dit que son gouvernement n'avait « jamais » eu de politique de fourniture d'armes aux forces d'opposition en Amérique centrale. Il nie également qu'il y ait eu « plusieurs » centres d'entraînement mis à la disposition des insurgés salvadoriens. Il affirme que les conseils du Nicaragua n'ont jamais prétendu le contraire. Puis il évoque le témoignage de M. MacMichael, « la seule personne qui avait étudié tous les faits qu'avaient pu rassembler les Etats-Unis au sujet de l'approvisionnement en armes des guérilleros salvadoriens à l'époque qui nous intéresse ».

86. Cette dernière phrase appelle deux remarques. Premièrement, il est inconcevable que M. MacMichael soit « la seule personne » ayant étudié tous les faits. D'une part, c'est invraisemblable en soi ; d'autre part,

in Court himself conceded that Congressman Boland (and presumably other members of the Congressional committees on intelligence) had seen the very data he had seen : "it is my belief", Mr. MacMichael testified, that the evidence Congressman Boland saw "was essentially the same evidence that I saw" (Hearing of 16 September 1985). Second, the Agent of Nicaragua takes refuge in the same shelter which Professor Chayes earlier dug : that of "the period of time that is relevant to this case". Earlier, the Agent of Nicaragua had maintained that "it is of no relevance to discuss happenings five years ago . . ." (Hearing of 19 September 1985). These references to a "relevant period" may, again, be taken as an inferential admission that, in what Nicaragua deems the "irrelevant period", it did supply arms to the Salvadoran insurgents.

#### *4. Admissions by leaders of the Salvadoran insurgency*

87. Speaking in Managua on 9 April 1983 at the funeral of his murdered Salvadoran comrade, Melida Anaya Montes, known as "Commander Ana Maria", at the Commander Ana Maria Revolutionary Square in Managua, the Salvadoran insurgent chief, Cayetano Carpio ("Commander Marcial") gave a eulogy before the most senior officials of the Nicaraguan Government, the FSLN, and Salvadoran insurgent groups. He proclaimed that :

"The Reagan Administration, which is an enemy of mankind and which threatens the peoples of Central America and the world, is daily plotting acts of political and military aggression against our peoples.

That is why it is so profoundly moving that at a time of great bereavement like these which our people are experiencing, the people of Nicaragua are offering us this comforting solidarity and encouragement to continue the struggle against the common enemy with much more ardor.

Imperialism is accusing Nicaragua by saying that the leaders of the Salvadoran people are here ; the leaders of the FMLN-FDR. In my opinion this charge was made as if one people's solidarity with another is something to be ashamed of. However, one thing is evident, the members of the Directorate and all its working teams, some inside the country and others outside the country, are steadfastly at work fully aware of the need to unite the internal struggle with international solidarity and with the struggle of all peoples for the liberation of Central America and El Salvador. That is why we move from one country to another. However, when we are in some other country, they do not accuse that country of harboring the FDR directorate, for example. I received the blow of this crushing news at a congress that is currently underway in Libya. From that faraway place, from the

M. MacMichael a lui-même admis devant la Cour que M. Boland, membre du Congrès (et vraisemblablement d'autres membres des commissions du renseignement), avait eu accès aux mêmes données que lui-même : « Je suis persuadé », a déclaré M. MacMichael, que les preuves que M. Boland, membre du Congrès, a vues sont « pour l'essentiel celles que j'ai vues moi-même » (audience du 16 septembre 1985). Deuxièmement, l'agent du Nicaragua reprend l'argument que lui avait soufflé M. Chayes : celui de « la période qui nous intéresse ». L'agent du Nicaragua avait précédemment soutenu qu'« il est sans pertinence de discuter d'événements survenus il y a cinq ans » (audience du 19 septembre 1985). Mais là encore ces allusions à une « période qui nous intéresse » peuvent se comprendre comme une reconnaissance du fait que le Nicaragua, pendant la période qui ne l'intéresse pas, a bel et bien fourni des armes aux insurgés salvadoriens.

#### 4. Faits reconnus par les chefs de l'insurrection salvadorienne

87. Le 9 avril 1983 ont eu lieu à Managua les obsèques de Melida Anaya Montes connue sous le pseudonyme de « commandant Ana Maria ». Le chef de l'insurrection salvadorienne, Cayetano Carpio (« commandant Marcial »), a prononcé sur la place de la Révolution-Commandant-Ana-Maria, en présence des plus éminentes personnalités du Gouvernement nicaraguayen, du FSLN et de groupements insurrectionnels salvadoriens, l'éloge funèbre de sa camarade salvadorienne assassinée. Il a proclamé :

« L'administration Reagan, qui est l'ennemie de l'humanité et qui menace les peuples d'Amérique centrale et du monde entier, prépare tous les jours des actions d'agression politique et militaire dirigées contre nos peuples.

C'est pourquoi il est si profondément émouvant qu'en des temps de grand deuil comme ceux que traversent nos populations le peuple du Nicaragua nous offre cette solidarité réconfortante et nous encourage à poursuivre la lutte contre l'ennemi commun avec une ardeur redoublée.

Les impérialistes accusent le Nicaragua en prétendant que les dirigeants du peuple salvadorien se trouvent ici ; il s'agit des dirigeants du FMLN-FDR. A mon avis, cette accusation a été proférée comme si la solidarité d'un peuple avec un autre était quelque chose dont il faut avoir honte. Mais une chose est évidente, les membres du directoire et de tous ses groupes d'action, dont certains se trouvent dans le pays et d'autres à l'étranger, poursuivent avec fermeté leur activité, car ils sont conscients de la nécessité de lier la lutte interne à la solidarité internationale et au combat de tous les peuples pour la libération de l'Amérique centrale et du Salvador. C'est pourquoi nous nous déplaçons d'un pays à un autre. Toutefois, lorsque nous nous trouvons dans quelque autre pays, ils ne reprochent pas à ce pays de recevoir le directoire du FDR, par exemple. J'ai subi le choc de cette nouvelle

deserts of Africa, I immediately rushed here, trying to get here on time for the funeral services of our late companera.

However, imperialism does not accuse these other countries. It accuses Nicaragua. Why ? Because imperialism has an overall policy against our Central American peoples, who have already risen up irreversibly in a revolutionary struggle until the final victory.

The Central American peoples' struggle is one single struggle. When he formed his rebel army in the mountains, Sandino had companeros from all over Central America beside him. And all of Central America fought against imperialism in the struggles and accomplishments of the heroic Nicaraguan guerrillas. Our revolutionary leader, Companero Farabundo Marti, was there alongside Sandino.

.....

The Salvadoran people are tirelessly struggling, but the struggles of our two peoples are not merely the struggles of El Salvador and Nicaragua. That is why from day to day the Reagan administration is scheming, dealing political and military blows, aggressions and blockades, and making plans to escalate the aggression not only against El Salvador but also against Nicaragua. Therefore, at a time like this, at a time in history which is one of transition toward independence for all our peoples, the glorious example that the Nicaraguan people have given us, their warm solidarity in moments of grief, and I am sure also in moments of great joy, when we achieve victory we will be arm in arm and struggling for the total liberation of Central America.

.....

The people of El Salvador will thank you from the bottom of their hearts for this recognition to one of our children, one of our leaders – today, always, at every moment – and for these expressions of solidarity by the people of Nicaragua. All the Central American nations are experiencing the aggression of U.S. imperialism. We are struggling against its intervention in every dignified way we can, but we are also aware that all the Central American nations will become one revolutionary fire if U.S. imperialism carries out its aggressive plans against Nicaragua or El Salvador.

.....

You can rest assured that we will fight to the end for the victory of all Central American nations, which deserve to rule their own destinies. On behalf of the FMLN and the FDR, and especially on behalf

accablante lors d'un congrès qui se tient actuellement en Libye. De ce pays lointain, des déserts africains, je suis revenu en toute hâte ici, pour essayer d'arriver à temps pour les obsèques de notre compagne.

Toutefois, les impérialistes n'accusent pas ces autres pays. Ils accusent le Nicaragua. Pourquoi ? Parce que les impérialistes pratiquent une politique générale dirigée contre nos peuples d'Amérique centrale qui se sont déjà soulevés de façon irréversible dans un combat révolutionnaire qui les mènera jusqu'à la victoire finale.

Le combat des peuples d'Amérique centrale est un seul et unique combat. Lorsqu'il constituait son armée rebelle dans les montagnes, Sandino avait avec lui des compagnons venus de tous les pays d'Amérique centrale. Et tous ces pays d'Amérique centrale ont combattu l'impérialisme dans le cadre des luttes et des réalisations des héroïques guérilleros nicaraguayens. Notre chef révolutionnaire, le compagnon Farabundo Martí, était là, aux côtés de Sandino.

Le peuple salvadorien lutte sans relâche, mais le combat de nos deux peuples n'est pas seulement celui d'El Salvador et du Nicaragua. C'est pourquoi l'administration Reagan ne cesse de comploter, d'organiser des coups de main, des agressions et des blocus politiques et militaires et d'élaborer des plans pour intensifier l'agression non seulement contre El Salvador mais aussi contre le Nicaragua. En conséquence, à une époque comme celle-ci, à un moment de l'histoire où tous nos peuples sont en marche vers l'indépendance, devant le glorieux exemple que nous a donné le peuple nicaraguayen et sa profonde solidarité dans les moments de deuil et aussi, j'en suis sûr, dans les moments de grande joie, lorsque nous serons à portée de la victoire, nous continuerons à lutter coude à coude pour la libération totale de l'Amérique centrale.

Le peuple d'El Salvador vous sera reconnaissant du fond du cœur pour cet hommage rendu à l'un de nos enfants, à l'un de nos chefs – aujourd'hui, toujours et sans relâche – et pour ces expressions de solidarité manifestées par le peuple du Nicaragua. Toutes les nations d'Amérique centrale sont en butte à l'agression de l'impérialisme des Etats-Unis. Nous luttons contre leur intervention par tous les moyens honorables qui sont à notre portée, mais nous savons aussi que toutes les nations d'Amérique centrale s'uniront en un brasier révolutionnaire si l'impérialisme des Etats-Unis devait mettre en œuvre ses plans d'agression contre le Nicaragua ou El Salvador.

Soyez assurés que nous lutterons jusqu'au bout pour assurer la victoire finale de tous les pays d'Amérique centrale, qui méritent d'être maîtres de leurs destinées. Au nom du FMLN et du FDR, et

of the companeros of the Farabundo Marti people's liberation forces, I tell you dear friends, embraced in the same struggle, thank you very much. Until the final victory ! Revolution or death ! (FBIS, *Central America*, 11 April 1983, pp. 8-9.)

88. The Sandinista communiqué read out at the funeral service, addressed to the Salvadoran insurgent forces, read :

“Brothers : The death of Commander Ana Maria, deputy commander of the Salvadoran FPL and member of FMLN's DRU, has been a deep blow to the hearts of Nicaraguans. Commander Ana Maria had represented the interests of her people ever since she assumed leadership of the teachers' struggle and joined the armed struggle of the glorious Salvadoran people. She managed to be at the same time voice and rifle, missionary and fighter. She represented well the interests of the revolution and contributed remarkably to the unity and development of the Salvadoran people's struggle. Her death brings mourning to the Nicaraguan flag and the hearts of Central Americans and comes at a time when imperialism's ferocity against El Salvador and Nicaragua has been multiplied. Her death comes when imperialism has launched war against our people. Ana Maria's death, however, is not merely another demonstration of the unlimited cruelty of our enemies. It is also an additional powerful reason for the peoples' anger to turn into determination and victories.

The FSLN National Directorate, on behalf of the Nicaraguan people, expresses its most fervent solidarity to the companeros of the FMLN DRU, the FDR, the FPL, the Salvadoran people, and particularly to our companero, Salvador Cayetano Carpio, Marcial.

Our peoples are invincible, because they are revolutionaries. Long live the heroic struggle of the Salvadoran people ! [Crowd answers : Viva !] Long live the immortal memory of Commander Ana Maria ! [Crowd answers : Viva !] Free fatherland [Crowd answers : 'Or death' !] [Signed] FSLN National Directorate.” (*Ibid.*, p. 11.)

89. Within a few days, Cayetano Carpio was reported to have committed suicide in Managua, apparently because of the fact that his supporters (not the CIA as initially charged) had murdered Melida Anaya Montes, and, it is alleged, because of pressures exerted upon him by the Nicaraguan Government (see the account by James Le Moyne below, para. 188). His funeral was attended by the most senior officials of the Nicaraguan Government.

90. It may be observed that, in answer to a question put by me, the Agent of Nicaragua transmitted to the Court the following statement in a letter of 26 November 1985 :

“2.1. Melida Anaya Montes arrived in Nicaragua as a refugee approximately one month before her death ; she did not establish

surtout au nom des compagnons des forces populaires de libération de Farabundo Martí, mes très chers amis unis dans le même combat, je vous dis toute notre reconnaissance. En avant vers la victoire finale ! La révolution ou la mort ! » (FBIS, *Amérique centrale*, 11 avril 1983, p. 8-9.)

88. Le communiqué sandiniste lu aux forces insurrectionnelles salvadoriennes pendant le service funéraire était ainsi conçu :

« Frères ! la mort du commandant Ana Maria, commandant en second du FPL salvadorien et membre du DRU du FMLN, a désolé le cœur des Nicaraguayens. Le commandant Ana Maria a représenté les intérêts de son peuple depuis qu'elle avait assumé la direction de la lutte des enseignants et rejoint la lutte armée du glorieux peuple salvadorien. Elle a été tout à la fois une voix et un fusil, une missionnaire et une combattante. Elle représentait admirablement les intérêts de la révolution et a grandement contribué à assurer l'unité et l'intensification de la lutte du peuple salvadorien. Sa mort endeuille le drapeau nicaraguayen et les cœurs des habitants de l'Amérique centrale, à une époque où la férocité de l'impérialisme à l'égard d'El Salvador et du Nicaragua ne cesse de s'amplifier. Sa mort survient au moment où l'impérialisme a déclenché la guerre contre notre peuple. Mais la mort d'Ana Maria n'est pas simplement une nouvelle démonstration de la cruauté sans bornes de nos ennemis. C'est également une nouvelle et puissante raison de traduire la colère du peuple en volonté et en victoires.

Au nom du peuple nicaraguayen, le directoire national du FSLN exprime sa fervente solidarité avec les compagnons du DRU du FMLN, du FDR, du FPL, du peuple salvadorien et tout particulièrement avec notre compagnon Salvador Cayetano Carpio, Marcial.

Nos peuples sont invincibles, car ils sont révolutionnaires. Vive la lutte héroïque du peuple salvadorien ! [La foule répond : « Vive ! »] Vive l'immortel souvenir du commandant Ana Maria ! [La foule répond : « Vive ! »] Une patrie libre ! [La foule répond : « Ou la mort ! »] [Signé] Directoire national du FSLN. » (*Ibid.*, p. 11.)

89. Quelques jours plus tard, on a appris que Cayetano Carpio s'était suicidé à Managua en raison apparemment du fait que c'étaient ses partisans (et non la CIA comme on l'en avait accusée initialement) qui avaient assassiné Melida Anaya Montes et, selon certaines rumeurs, à cause des pressions exercées sur lui par le Gouvernement du Nicaragua (voir ci-après l'article de James Le Moynes, par. 188). Toutes les sommités du Gouvernement nicaraguayen assistaient à ses obsèques.

90. Il convient de remarquer qu'en réponse à une question que j'avais posée, l'agent du Nicaragua a fait parvenir à la Cour la déclaration suivante, dans une lettre en date du 26 novembre 1985 :

« 2.1. Melida Anaya Montes était arrivée au Nicaragua en qualité de réfugiée environ un mois avant sa mort ; elle n'a pas élu domicile



residence in Nicaragua and there is no record of her occupation while in Nicaragua. Cayetano Carpio arrived in Nicaragua after Melida Anaya Montes' death in order to attend her funeral; he did not establish residence in Nicaragua and he had no occupation during the few days he was in Nicaragua.

2.2. Melida Anaya Montes and Cayetano Carpio were associated with the insurgency in El Salvador."

This statement may be compared with Christopher Dickey's account of the murder of Melida Anaya Montes by followers of Cayetano Carpio. He observes that "home to a frail Salvadoran lady" who was second-in-command of the largest single faction of the Salvadoran guerrilla front was a house in Managua; he indicates that he interviewed her there in November 1981 (*loc. cit.*, pp. 212, 304). "On April 6, [1983] Ana Maria was murdered in her pleasant Managua bungalow." (P. 213.) Dickey's account continues :

"When word of the killing got out, Tomás Borge and Lenin Cerna, the head of State Security, held a press conference. Cerna himself was named to head up the investigation. And Borge quickly deduced what its results would be. The murder, he said, put Nicaragua in the difficult position of admitting that a member of the Salvadoran guerrilla directorate was resident in Managua. It seemed to confirm the charges constantly made by the Reagan administration that the Sandinistas were supplying command and control facilities to the Salvadorans. So, who else could have killed Ana María but the CIA? Who else would be so brutal?"

'I do not need to present specific proof', said Borge. 'I do not need to say: "Here is the murderer," because everyone knows who the murderer is.'

But Ana María's followers among the Salvadoran guerrillas were not so sure. They knew the bitterness of Marcial. They urged Borge to press harder on the investigation. After two days a servant in Ana María's house confessed her complicity to the Sandinista police. The sound of the screams haunted her and would not let her sleep, she told them. She implicated other conspirators and the path quickly led to the closest friend and confidant of Marcial himself. And the implication, even indirect, of Marcial as the author of the murder was more humiliating for the Sandinistas – and for Borge especially – than anything the CIA could have devised.

But as the evidence came out, and Marcial's lieutenant confessed unrepentantly to doing what was necessary to save Marcial's ideals, Marcial not only refused to acknowledge any role in the crime, he accused the Sandinistas – even Tomás Borge – of plotting against him. Old and sick, he was still defiant.

dans le pays, et l'on ne trouve pas de trace d'une activité professionnelle durant son séjour. Cayetano Carpio est arrivé au Nicaragua après le décès de Melida Anaya Montes pour assister aux obsèques ; il n'a pas élu domicile et n'a pas exercé d'activité pendant les quelques jours où il y a séjourné.

2.2. Melida Anaya Montes et Cayetano Carpio étaient associés au mouvement insurrectionnel au Salvador. »

Cette déclaration peut être comparée avec le récit qu'a fait Christopher Dickey de l'assassinat de Melida Anaya Montes par les partisans de Cayetano Carpio. Il note que « le domicile d'une frêle dame salvadorienne » qui commandait en second la faction la plus importante de la guérilla salvadorienne était une maison située à Managua ; il signale qu'il l'a interviewée dans cette maison en novembre 1981 (*loc. cit.*, p. 212, 304). « Le 6 avril [1983] Ana Maria a été assassinée dans son coquet bungalow de Managua. » (P. 213.) La chronique de Dickey se poursuit ainsi :

« Lorsque la nouvelle du meurtre a été divulguée, Tomás Borge et Lenin Cerna, chef de la sécurité d'Etat, ont donné une conférence de presse. Cerna lui-même a été chargé de diriger l'enquête. Et Borge a rapidement déduit quelles en seraient les conclusions. Ce meurtre, a-t-il dit, a contraint le Nicaragua à reconnaître qu'un membre du directeur de la guérilla salvadorienne résidait à Managua. Cela semble confirmer les accusations constamment formulées par l'administration Reagan selon lesquelles les sandinistes fournissaient aux Salvadoriens des moyens de commandement et de contrôle. Donc, qui aurait pu assassiner Ana Maria si ce n'est la CIA ? Qui d'autre serait d'une telle cruauté ?

« Je n'ai pas besoin de présenter des preuves formelles, a dit Borge. Je n'ai pas besoin de dire « voilà l'assassin », car chacun sait qui est l'assassin. »

Mais les compagnons d'Ana Maria parmi les guérilleros salvadoriens n'étaient rien moins que convaincus. Ils savaient l'amertume de Marcial. Ils ont insisté pour que Borge approfondisse son enquête. Après deux jours, une servante de la demeure d'Ana Maria a avoué sa complicité à la police sandiniste. L'écho des cris d'Ana Maria la hantait et l'empêchait de dormir, leur a-t-elle dit. Elle a dénoncé d'autres conspirateurs, ce qui a rapidement mené la piste vers l'ami et le confident le plus proche de Marcial lui-même. Et la responsabilité, même indirecte, de Marcial comme auteur du meurtre a été plus humiliante pour les sandinistes – et tout particulièrement pour Borge – que tout ce que la CIA aurait pu inventer.

Mais à mesure qu'on découvrait les faits – et le lieutenant de Marcial a reconnu sans vergogne avoir fait ce qui était nécessaire pour sauvegarder les idéaux de Marcial – Marcial a non seulement refusé d'avouer la moindre participation au crime, mais a accusé les sandinistes – même Tomás Borge – de comploter contre lui. Vieux et malade, il demeurait intraitable.

On April 12, Marcial died at his own house in Managua.” (Pp. 213, 214. The quotation of Commander Borge is from his statement at a press conference.)

Dickey notes that Cayetano Carpio’s farewell letter to his followers was discussed by him “with FMLN officials in Managua in June 1984” (p. 304). He records that he “interviewed Salvadoran guerrilla and opposition leaders obviously resident in Managua in November 1981” (p. 290).

91. The letter of the Nicaraguan Agent of 26 November 1985 states that :

“The Government of Nicaragua has permitted, and continues to permit, Salvadoran refugees whether or not they are associated with the insurgency in that country, to enter Nicaraguan territory . . . Nicaragua is not the only country that allows Salvadorans who may be associated with the insurgency there to enter its territory . . .”

and concludes that :

“it would appear senior representatives of the Salvadoran insurgency have spent more time, and undertaken more political activity, in the United States than Nicaragua”.

While the accuracy of that latter statement cannot be judged, the reiterated contention in this letter that Nicaragua “has never permitted Salvadoran insurgents to establish a headquarters . . . in Nicaraguan territory” may be compared with Dickey’s reporting. If Melida Anaya Montes, resident in Managua, was second-in-command of the largest faction of Salvadoran guerrillas, and her effectively displacing Cayetano Carpio – whose home also was in Managua – as commander-in-chief was a cause of her murder (see Christopher Dickey, “Salvadoran Rebel Intrigue”, the *Washington Post*, 27 June 1983, and Stephen Kinzer, “Salvador Rebels Revile Late Chief”, the *New York Times*, 14 December 1983), where was the headquarters of the Salvadoran Popular Liberation Forces other than his or her Managua residences or working quarters ? (See also para. 188 below.)

92. In 1982, the *New York Times* reported, as a result of an extensive series of interviews with guerrilla leaders and others by one of its most experienced Latin American correspondents, Alan Riding – whom the representative of Nicaragua in the Security Council referred to as “the well-known American correspondent and specialist in Latin American affairs . . .” (S/PV.2423, p. 38) and as “an American source well versed in the region” (*ibid.*, pp. 39-40) – that :

“The five guerrilla groups that are fighting to topple El Salvador’s

Le 12 avril, Marcial est décédé chez lui à Managua. » (P. 213-214. La citation du commandant Borge est tirée de la déclaration qu'il a faite lors d'une conférence de presse.)

Dickey signale qu'il a examiné la lettre d'adieu de Cayetano Carpio à ses partisans « avec des responsables du FMLN à Managua en juin 1984 » (p. 304). Il rapporte qu'il a « interviewé des guérilleros salvadoriens et des dirigeants de l'opposition qui résidaient manifestement à Managua en novembre 1981 » (p. 290).

91. La lettre de l'agent du Nicaragua du 26 novembre 1985 signale que :

« Le Gouvernement du Nicaragua a permis et continue à permettre aux réfugiés salvadoriens, qu'ils soient ou non associés au mouvement insurrectionnel, d'entrer sur le territoire nicaraguayen... Le Nicaragua n'est pas le seul pays qui permette à des Salvadoriens éventuellement associés au mouvement d'insurrection de pénétrer sur son territoire... »

et conclut que :

« Il semble donc que les représentants les plus éminents du mouvement insurrectionnel salvadorien aient passé plus de temps et déployé davantage d'activité politique aux Etats-Unis qu'au Nicaragua. »

Si l'exactitude de cette dernière affirmation ne peut être appréciée, l'insistance mise dans la lettre en question à affirmer que le Nicaragua « n'a jamais permis aux insurgés salvadoriens d'établir un siège ... sur le territoire nicaraguayen » peut être comparée avec ce que rapporte Dickey. Si Melida Anaya Montes, résidant à Managua, était le commandant en second de la plus importante faction de guérilleros salvadoriens, et si le fait qu'elle avait effectivement évincé Cayetano Carpio – qui résidait lui aussi à Managua – en tant que commandant en chef contribue à expliquer son assassinat (voir Christopher Dickey, « Salvador Rebel Intrigue », *Washington Post*, 27 juin 1983, et Stephen Kinzer, « Salvador Rebels Revive Late Chief », *New York Times*, 14 décembre 1983), où se trouvait donc le quartier général des forces de libération populaire salvadoriennes si ce n'est à la résidence ou au quartier général de l'un des deux à Managua ? (Voir aussi le paragraphe 188 ci-après.)

92. En 1982, le *New York Times* a, au terme d'une importante série d'interviews de chefs de la guérilla et d'autres personnalités par l'un de ses correspondants les plus chevronnés en Amérique latine, Alan Riding – auquel le représentant du Nicaragua au Conseil de sécurité s'est référé comme étant le « correspondant américain bien connu, spécialiste des affaires latino-américaines... » (S/PV.2423, p. 38) et « une source américaine bien au fait des événements qui se déroulent dans la région » (*ibid.*, p. 39-40) –, annoncé que :

« Les cinq groupes de guérilla s'efforçant de renverser la junte civile

civilian-military junta are headed by Marxists . . . In scores of interviews in Mexico and Nicaragua, senior rebel commanders . . . acknowledge that, in the past, they received arms from Cuba through Nicaragua, as the Reagan Administration maintains . . . the guerrillas now concede, Cuba agreed to supply them with the necessary armaments – many of them trans-shipped through Nicaragua – to enable them to open their ‘final offensive’ on January 10, 1981, just days before President Reagan took office. The guerrillas say that the supply of arms from Cuba has since been halted . . . Nicaragua has become a useful meeting place [for guerrilla commanders], but they also appear frequently in Mexico and Panama for talks with foreign diplomats and politicians.” (Alan Riding, “Salvador Rebels : Five-Sided Alliance Searching for New, Moderate Image”, the *New York Times*, 18 March 1982, pp. 1, 16.)

93. The *Los Angeles Times* contains the following account :

“El Salvador’s leftist guerrilla movement boasted Sunday of its close ties to Cuba and Nicaragua and declared that it sees its struggle against the U.S.-backed government in San Salvador as part of a wider regional conflict . . .

The broadcast, transmitted from a secret location in neighbouring Nicaragua – whose Marxist-led Sandinista régime has allowed the Salvadoran guerrillas to establish their headquarters in Managua – also boasted that the rebels have imported arms ‘through all routes that we could’ and that ‘we have used all of Central America and other countries’ for that purpose.

The broadcast appeared to support charges made by the Reagan Administration that the insurgency is at least encouraged and armed, if not directed, by the Soviet Union, Cuba and Nicaragua and is aimed at toppling one moderate government after another throughout the region.” (“Salvadoran Rebels Brag of Cuban Ties”, *Los Angeles Times*, 13 March 1983.)

94. The *Washington Post* of 14 March 1983 carried a similar dispatch by Christopher Dickey from San Salvador :

“El Salvador’s guerrillas, in a defiant response to President Reagan’s speech last week urging an expansion of the U.S. commitment to the government they are fighting, have reaffirmed their determination to maintain ties in Cuba and Nicaragua.

In a broadcast last night, they also threatened ‘within the context’ an ‘open regionalization’ of their war if the Reagan administration continued to broaden its support for the faltering Salvadoran government.

In a broadcast over their clandestine Radio Venceremos, the rebels said : ‘We are and will continue being friends of the people and

et militaire d'El Salvador sont dirigés par des marxistes... Lors de nombreux entretiens au Mexique et au Nicaragua, les chefs de l'insurrection ... ont admis que, dans le passé, ils avaient reçu des armes de Cuba par l'intermédiaire du Nicaragua, comme l'affirme l'administration Reagan ... les guérillas avouent désormais que Cuba avait accepté de leur fournir les armements nécessaires – dont une bonne part est passée par le Nicaragua – afin de les aider dans leur « offensive finale » du 10 janvier 1981, quelques jours avant l'entrée en fonctions du président Reagan. Les guérilleros disent que Cuba a cessé depuis lors de fournir des armes... Le Nicaragua est un lieu de rencontre utile [pour les chefs de la guérilla], mais ceux-ci se rendent également au Mexique et à Panama pour discuter avec des diplomates et des hommes politiques étrangers. » (Alan Riding, « Salvador Rebels : Five-Sided Alliance Searching for New, Moderate Image », *New York Times*, 18 mars 1982, p. 1, 16.)

93. Le *Los Angeles Times* rapporte pour sa part :

« La guérilla d'extrême gauche au Salvador s'est vantée dimanche de l'étroitesse de ses liens avec Cuba et le Nicaragua, en ajoutant que sa lutte contre le gouvernement en place soutenu par les Etats-Unis s'inscrivait dans un conflit régional plus vaste...

Dans cette émission radio, provenant d'un endroit secret au Nicaragua voisin – dont le régime sandiniste marxiste a permis aux guérilleros salvadoriens d'établir leur commandement à Managua – la guérilla s'est également vantée d'avoir importé des armes « par toutes les routes possibles » et d'avoir utilisé tous les pays d'Amérique centrale, « et les autres », à cette fin.

Cette déclaration semble étayer les accusations de l'administration Reagan, pour qui l'insurrection est au moins encouragée et armée, si ce n'est dirigée, par l'Union soviétique, Cuba et le Nicaragua, et vise à renverser, l'un après l'autre, les régimes modérés de la région. » (« Salvadoran Rebels Brag of Cuban Ties », *Los Angeles Times*, 13 mars 1983.)

94. Le 14 mars 1983, le *Washington Post* a publié une dépêche analogue de Christopher Dickey au San Salvador :

« Les guérilleros d'El Salvador, bravant le président Reagan qui dans un discours prononcé la semaine dernière avait instamment invité les Etats-Unis à renforcer leur appui au gouvernement qu'ils combattent, ont réaffirmé leur volonté de maintenir leur solidarité avec Cuba et le Nicaragua.

Dans le communiqué de la nuit précédente, ils ont aussi menacé de « régionaliser ouvertement dans ce contexte » leurs activités militaires si l'administration Reagan continuait à amplifier l'appui qu'elle apporte au Gouvernement salvadorien moribond.

Dans un communiqué diffusé par leur radio clandestine Vencemos, les rebelles ont déclaré : « Nous sommes et nous entendons

governments of Cuba and Nicaragua, and it does not shame us. Completely to the contrary, we are proud to maintain relations with those people – bastions of the anti-imperialist struggle. The Reagan administration is not one to tell the FMLN [Farabundo Martí National Liberation Front] who ought to be its friends and who its enemies.’ The statement made no effort to deny receiving Cuban and Nicaraguan support as the rebels have in the past . . .

The rebels’ broadcast defended their ‘right’ to get arms anywhere. While insisting that their main headquarters are inside the country, along with their radio transmitter they admitted to having ‘important missions’ outside El Salvador.

‘We have carried out important logistical operations of a clandestine character with which we have armed and munitioned our forces for a long time. We have carried out these operations by all the courses we could, and we have used all Central America and other countries for them’, the broadcast said.

As Washington has raised its commitment in the region during the past month, the Nicaraguans also have reaffirmed their close ties, if not their concrete material support, with the Salvadoran rebels.

The Sandinista leaders in Managua feel under mounting pressure from a rebellion that reportedly receives covert funding from Washington on the basis that such action helps ‘interdict’ arms supplies to the Salvadoran guerrillas. Speaking March 3 at a funeral for 17 adolescent Sandinistas killed by counterrevolutionaries, Nicaraguan Commander Bayardo Arce warned that his party’s ‘internationalism will not bend’ and that ‘while Salvadorans are fighting to win their liberty Nicaragua will maintain its solidarity’.”

95. The *New York Times* of 19 May 1985 carried the following report from El Salvador under the title “Salvador Puts Guerrillas on the Defensive” :

“Two weeks ago, the army ambushed and captured a senior rebel commander, Nidia Diaz, who was reportedly carrying important documents. Another senior commander, Napoleón Romero, who says that he surrendered, reported in an interview last week that the insurgents were having difficulty drumming up support. (There was a failed rebel effort last fall to recruit new fighters forcibly.) Speaking with a Government official present, Mr. Romero added that the insurgents had also suffered shortages of supplies. Cuba and Nicaragua, he contended, provide 70 percent of the guerrillas’ bullets and explosives. The rebels’ general staff works inside El Salvador, he said,

demeurer les amis des peuples de Cuba et du Nicaragua, et nous n'en avons pas honte. Tout au contraire, nous sommes fiers d'entretenir des relations avec ces peuples, bastions de la lutte anti-impérialiste. Ce n'est pas à l'administration Reagan de dicter au FMLN [front Farabundo Martí de libération nationale] qui doivent être ses amis et ses ennemis. » Cette déclaration ne niait en aucune façon avoir reçu l'appui de Cuba et du Nicaragua, comme cela a été le cas pour les rebelles dans le passé...

Le communiqué des rebelles défendait leur « droit » d'obtenir des armes de toute source que ce soit. Tout en soulignant que leur quartier général était situé dans le pays même, ainsi que leur émetteur radio, ils ont reconnu avoir exécuté d'« importantes missions » à l'extérieur d'El Salvador.

« Nous avons accompli d'importantes actions de logistique d'un caractère clandestin qui nous ont permis d'armer nos forces et de leur fournir des munitions pendant de longues périodes. Nous avons exécuté ces opérations par toutes les voies qui nous étaient ouvertes, et nous avons utilisé à cette fin tous les pays d'Amérique centrale et d'autres régions », ajoute le communiqué.

Puisque Washington s'est engagé de plus en plus dans la région au cours des mois écoulés, les Nicaraguayens ont également réaffirmé leurs liens étroits, sinon leur appui matériel concret, aux insurgés salvadoriens.

Les dirigeants sandinistes à Managua se sentent en butte à une pression croissante de la part d'un mouvement insurrectionnel qui serait financé en sous main par Washington, action qui contribuerait à « interdire » la fourniture d'armes aux guérilleros salvadoriens. Prenant la parole le 3 mars à l'occasion des obsèques de dix-sept adolescents sandinistes tués par les contre-révolutionnaires, le commandant nicaraguayen Bayardo Arce a déclaré que « l'internationalisme [de son parti] ne cédera pas » et que « tant que les Salvadoriens lutteront pour conquérir leur liberté, le Nicaragua continuera à affirmer sa solidarité. »

95. Le *New York Times* du 19 mai 1985 a publié la dépêche suivante en provenance d'El Salvador, sous le titre « El Salvador met les guérilleros sur la défensive » :

« Il y a deux semaines, l'armée a tendu une embuscade à un officier supérieur rebelle, M<sup>me</sup> Nidia Diaz, qui était prétendument porteuse de documents importants, et l'a faite prisonnière. Un autre officier de grade élevé, Napoleón Romero, qui a annoncé qu'il s'était rendu, a déclaré au cours d'une interview accordée la semaine dernière que les insurgés éprouvaient des difficultés à obtenir du soutien. (L'automne dernier, les rebelles n'ont pas réussi à recruter par la force de nouveaux combattants.) Parlant en présence d'un fonctionnaire du gouvernement, M. Romero a ajouté que les insurgés manquaient aussi de matériel. Il a affirmé que Cuba et le Nicaragua fournissaient aux



but each of the five military factions maintains offices in Managua. Mr. Romero's senior rank in the Popular Liberation Forces has been confirmed by other rebels, but his observations may have been colored while in custody, a period of more than a month."

96. The documents referred to in the foregoing article, seized when Salvadoran Government forces captured Nidia Diaz, reportedly the most senior rebel commander ever captured by Government forces, are the subject of a long analysis in the *New York Times* of 21 May 1985, page A11, by James Le Moyne. The documents, he writes, "appear to represent virtually the entire archive of the Revolutionary Workers Party" of which Miss Diaz is "a top official" and various details "appear to support the authenticity of the documents". Among the points indicated in the documents are :

- Salvadoran rebels consider Nicaragua their closest ally ;
- Salvadoran guerrillas are attending courses in the USSR, Viet Nam and Bulgaria ;
- The Sandinistas appeared ready to cut off aid to the Salvadoran rebels at the end of 1983 and may have done so, at least temporarily ;
- José Napoleón Duarte is the rebels' "principal and most dangerous enemy" ;
- Salvadoran rebel officials, resident in Nicaragua, briefly left Nicaragua in November 1983 ; at that time, a document notes, and Sandinistas were about to expel the rebels from Managua and "definitely cut off supplies" in response to Sandinista fears of attack by the United States. The Salvadorans sought the intercession of "Fidel" ;
- If the United States were to invade Nicaragua, the Salvadoran rebels would fight in the Sandinista Army ; in that event, the Nicaraguans could no longer "be protecting supplies" to the Salvadoran rebels and most rebel officials living in Managua would have to leave ;
- The Salvadoran guerrillas should stress their desire for unity with the Nicaraguans, which called for "the most intimate co-ordination in a concrete manner on all political, military, propaganda and diplomatic fronts".

One of the documents, from the five top Salvadoran rebel commanders to the Sandinista National Directorate of 10 November 1983, calls on the Directorate to provide the Salvadoran rebels "new and audacious forms of aid . . . We thank you for all the aid you offered and hope it continues

guérilleros 70 pour cent de leurs balles et de leurs explosifs. L'état-major des rebelles travaille et est installé au Salvador, a-t-il déclaré, mais chacune des cinq factions militaires a des bureaux à Managua. Le grade important de M. Romero dans le cadre des forces de libération populaire a été confirmé par d'autres insurgés, mais ses commentaires peuvent avoir été influencés par son emprisonnement, qui a duré plus d'un mois. »

96. Les documents visés dans l'article susmentionné, saisis lors de la capture de Nidia Diaz par les forces du Gouvernement salvadorien, qui serait le commandant rebelle le plus important jamais fait prisonnier par les forces gouvernementales, sont longuement analysés dans le *New York Times* du 21 mai 1985, page A11, sous la signature de James Le Moyne. Celui-ci écrit que ces documents « semblent constituer pratiquement l'ensemble des archives du parti révolutionnaire des travailleurs », dont M<sup>me</sup> Diaz est un « haut responsable », et que divers détails « semblent confirmer l'authenticité de ces documents ». Parmi les faits ressortant de ces documents on peut citer les suivants :

- Les rebelles salvadoriens considèrent le Nicaragua comme leur plus proche allié.
- Les guérilleros salvadoriens suivent des cours en Union soviétique, au Viet Nam et en Bulgarie.
- Les sandinistes paraissent disposés à suspendre toute assistance aux rebelles salvadoriens à la fin de 1983 et l'ont peut-être fait, du moins temporairement.
- José Napoleón Duarte est « le principal et le plus dangereux ennemi » des insurgés.
- Les responsables de la rébellion salvadorienne résidant au Nicaragua ont quitté très temporairement ce pays en novembre 1983 ; à cette époque, comme il est noté dans un document, les sandinistes s'apprêtaient à expulser les insurgés de Managua et à leur « couper définitivement les vivres », de crainte d'être attaqués par les Etats-Unis. Les Salvadoriens ont demandé l'intercession de « Fidel ».
- Si les Etats-Unis devaient envahir le Nicaragua, les insurgés salvadoriens combattraient dans les rangs de l'armée sandiniste ; dans ce cas, les Nicaraguayens ne pourraient plus « assurer les vivres » aux insurgés salvadoriens et la plupart des chefs rebelles résidant à Managua seraient obligés de quitter le pays.
- Les guérilleros salvadoriens devraient marquer leur désir d'unité avec les Nicaraguayens, ce qui implique « une coordination concrète aussi étroite que possible sur tous les plans, politique, militaire, diplomatique et en matière de propagande ».

L'un des documents adressés par les cinq commandants en chef des rebelles salvadoriens au directoire national sandiniste le 10 novembre 1983 invite celui-ci à fournir aux insurgés salvadoriens « de nouvelles et audacieuses formes d'assistance... Nous vous remercions de toute l'aide que

because it is indispensable to defeat whatever form of invasion on Central American soil." These admissions of leaders of the Salvadoran insurgency inculcating Nicaragua, which relate to 1983 and later, must be added to the extensive and profoundly inculpatory admissions of leaders of the Salvadoran insurgency and of leading Communist States reflected in the documents captured in 1980 and 1981, from which excerpts are quoted in paragraph 20 of this appendix.

97. The *New York Times* of 18 November 1985, page A15, reported a public, 20-page proposal signed by the most senior commanders of the Farabundo Martí National Liberation Front, which called for the end of United States "intervention" in El Salvador, suspension of the Constitution, formation of a transitional government including the rebels, merger of the rebel and government armies, and elections. The article concludes :

"In a new twist on previous proposals, the rebel document acknowledges that the guerrillas receive some outside assistance and offers to stop this if the Government also stops receiving outside aid."

##### 5. *Statements by defectors*

98. The evidential weight to accord to the statements of defectors is open to debate. In its arguments, Nicaragua relied heavily on the affidavit of Edgar Chamorro, a defector from the *contras*, on whose affirmations the Court also relies. Mr. MacMichael, in explaining the basis of his conclusion that, in the period mid-1979 through January 1981, the Nicaraguan Government had been sending arms to Salvadoran insurgents, gave weight, among other things, to testimony of defectors (Hearing of 16 September 1985). While elsewhere, Mr. MacMichael questioned the reliability of testimony of defectors, he readily recognized that a defector in the hands of United States authorities had nothing to fear if his revelations ran counter to what the United States might wish him to say (*ibid.*).

99. The testimony of one such defector was submitted to the Court in an Annex 46 to the Counter-Memorial of the United States. Michael Bolanos Hunter, a former guerrilla leader and officer of the Nicaraguan Ministry of the Interior, made a large number of revelations which, if true, show that the Nicaraguan Government has been engaged in efforts to overturn neighbouring governments including that of El Salvador. Thus, Mr. Bolanos claims in the interview published in the *Washington Post* which appears as Annex 46 that :

"Planning and training for the spectacular and damaging raid by leftist guerrillas in nearby El Salvador on the Salvadoran government

vous nous avez fournie et espérons que cette aide se poursuivra, car elle est indispensable pour faire pièce à toute forme d'invasion en Amérique centrale. » Ces déclarations de dirigeants de l'insurrection salvadorienne mettant en cause le Nicaragua à propos de la période 1983 et au-delà sont à ajouter à celles, amples et accablantes, de chefs de l'insurrection salvadorienne et de grands pays communistes relatées dans les documents saisis en 1980 et en 1981, dont des extraits sont reproduits au paragraphe 20 du présent appendice.

97. Le *New York Times* du 18 novembre 1985 (p. A15) a publié un appel de vingt pages signé des commandants en chef du front Farabundo Martí de libération nationale réclamant la fin de l'« intervention » des Etats-Unis au Salvador, la suspension de la constitution, la formation d'un gouvernement provisoire comprenant des représentants des insurgés, la fusion de l'armée rebelle et de celle du gouvernement et l'organisation d'élections. Cet article concluait :

« Marquant un nouveau revirement par rapport aux propositions précédentes, le document des insurgés reconnaît que les guérilleros bénéficient d'une certaine assistance extérieure et propose d'y renoncer à l'avenir si le gouvernement renonce également à demander une aide extérieure. »

##### 5. Déclarations de transfuges

98. Quelle valeur probante peut-on attribuer aux déclarations de transfuges ? Sur ce point le débat reste ouvert. L'argumentation du Nicaragua se fonde largement sur l'attestation d'Edgar Chamorro, transfuge des *contras*, dont les affirmations sont également prises en considération par la Cour. M. MacMichael lui aussi, lorsqu'il a exposé comment il était parvenu à la conclusion que, au cours de la période allant du milieu de 1979 à janvier 1981, le Gouvernement nicaraguayen avait envoyé des armes aux insurgés salvadoriens, s'est appuyé, entre autres témoignages, sur celui de transfuges (audience du 16 septembre 1985). Tout en mettant en doute, à d'autres moments de son interrogatoire, la valeur des témoignages de transfuges, M. MacMichael a aisément reconnu qu'un transfuge tombé aux mains des autorités des Etats-Unis n'avait rien à craindre si ses révélations allaient à l'encontre de ce que les Etats-Unis souhaitaient qu'il dise (*ibid.*).

99. Le témoignage d'un de ces transfuges a été soumis à la Cour, dans l'annexe 46 au contre-mémoire des Etats-Unis. Michael Bolanos Hunter, ancien chef de guérilla et ancien officier auprès du ministre nicaraguayen de l'intérieur, a fait bon nombre de révélations qui, si elles sont vraies, démontrent que le Gouvernement du Nicaragua a essayé de renverser le gouvernement de certains pays voisins, dont celui d'El Salvador. M. Bolanos a ainsi déclaré dans l'interview publiée dans le *Washington Post* et reproduite à l'annexe 46 :

« C'est dans un centre nicaraguayen situé à une dizaine de kilomètres de Managua, placé sous la supervision d'un conseiller cubain,

military air base at Hopango in January 1982 was centered eight miles from Managua in a Nicaraguan facility under the supervision of a Cuban adviser. This account, which Bolanos said he learned from the Cuban adviser, illustrates the extensive support Bolanos said Nicaragua gives to the rebels fighting against the U.S.-backed government in El Salvador.”

100. A more detailed account of Mr. Bolanos' allegations appeared in the *Washington Post* of 19 October 1983, page A15, "Defector : Salvadoran Rebels Closely Tied to Sandinistas". That article read as follows :

“Top commanders of the leftist rebels fighting the U.S.-backed government of El Salvador are frequently in Managua, Nicaragua, where they are in constant touch with Sandinista officials about questions of arms supply, strategy and tactics, according to a defector from the Nicaraguan counterintelligence agency.

Miguel Bolanos Hunter, echoing charges long made by the Reagan administration, said Nicaragua has been providing guns, advice, coordination and training to the guerrillas in El Salvador since they began trying to overthrow the government there in 1979.

However, 'a river' of arms shipments from Cuba and the Soviet Union through Nicaragua to El Salvador has all but stopped, Bolanos said, because 'they now have five times more than what we had against ousted dictator General Anastasio Somoza'.

Bolanos claimed that Nicaragua has become 'a new Cuba' in training guerrilla forces from throughout Latin America. As a Sandinista official charged with working against the U.S. Embassy, Bolanos said, he met visiting guerrilla leaders from Colombia, Argentina, Chile, Guatemala, Costa Rica and El Salvador, all of which have centers of operation in Managua.

The Salvadorans have two houses in Managua's residential Las Colinas district, one a communications center and the other a 'safe house' for visiting Salvadoran guerrillas and for meetings with Nicaraguan officials, Bolanos said.

Visiting Salvadorans also use houses belonging to Nicaraguan officials, and some of the guerrilla chiefs are in Managua more than they are in El Salvador, he continued. 'They fly over to the mountains for a day to boost the morale of the troops and fly out again at night sometimes', he said.

Nicaragua is better than Cuba as a training base for guerrillas

que le raid spectaculaire et dévastateur que les guérilleros gauchistes ont lancé au Salvador, en janvier 1982, contre la base aérienne militaire du Gouvernement salvadorien à Hopango, a été planifié, et que les guérilleros ont été entraînés. Cette information que Bolanos dit tenir du conseiller cubain illustre l'ampleur de l'aide que, selon Bolanos, le Nicaragua apporte aux rebelles qui luttent contre le Gouvernement d'El Salvador soutenu par les Etats-Unis. »

100. Un article plus détaillé sur les allégations de M. Bolanos a paru dans le *Washington Post* du 19 octobre 1983 (p. A15), sous le titre « Defector : Salvadoran Rebels Closely Tied to Sandinistas » (« Révélations d'un transfuge : Les rebelles salvadoriens entretiennent des liens étroits avec les sandinistes »). L'article est ainsi conçu :

« Selon un transfuge du service du contre-espionnage nicaraguayen, les commandants en chef des rebelles gauchistes qui combattent le Gouvernement salvadorien soutenu par les Etats-Unis se rendent fréquemment à Managua (Nicaragua), pour s'entretenir, avec les responsables sandinistes, de l'approvisionnement en armes, de stratégies et de tactiques.

Miguel Bolanos Hunter, se faisant l'écho d'accusations portées depuis longtemps déjà par l'administration Reagan, a déclaré que le Nicaragua fournit fusils, conseils, moyens de coordination et d'entraînement aux guérilleros d'El Salvador depuis que ceux-ci ont entrepris de renverser le gouvernement de ce pays en 1979.

Mais au dire de Bolanos, les armes en provenance de Cuba et de l'Union soviétique et transitant par le Nicaragua n'ont certainement pas cessé d'affluer, parce qu'ils possèdent maintenant cinq fois plus d'armes « que nous n'en avons lorsque nous avons renversé notre dictateur, le général Anastasio Somoza ».

D'après Bolanos, le Nicaragua serait devenu « un nouveau Cuba », entraînant les forces de guérilla de toute l'Amérique latine. En sa qualité de responsable sandiniste ayant pour mission de travailler contre l'ambassade des Etats-Unis, il aurait rencontré des chefs des guérillas colombienne, argentine, chilienne, guatémaltèque, costaricienne et salvadorienne en visite au Nicaragua, guérillas qui disposent toutes de centres d'opérations à Managua.

Selon Bolanos, les Salvadoriens possèdent deux maisons dans le quartier résidentiel de Las Colinas, à Managua, dont l'une sert de centre de transmission et l'autre de « refuge » pour les guérilleros salvadoriens de passage à Managua et de lieu de réunion avec les responsables nicaraguayens.

Les Salvadoriens de passage auraient aussi à leur disposition les maisons des responsables nicaraguayens, et certains chefs de guérilla passeraient plus de temps à Managua qu'au Salvador. « Ils vont dans la montagne en avion pour la journée, pour remonter le moral des troupes, et parfois ils rentrent le soir. »

Le Nicaragua se prêterait mieux que Cuba au rôle de centre d'en-

because it has regular commercial air transport and permeable borders, while Cuba's island status makes it hard for guerrillas to come and go without being spotted, he said.

Bolanos said he had fought during the 1979 Sandinista takeover of Managua with a Salvadoran known as 'Memo', who then returned to El Salvador and became second in command of the guerrilla units fighting in Morazan province in northeastern El Salvador. Bolanos said he encountered Memo in Managua last October, 'and he said they were using the same methods to get arms as we used in Nicaragua'.

These methods, Bolanos continued, included twice-daily airplane flights to barricaded sections of highway in guerrilla-controlled areas. Each plane carried 30 to 40 guns, he said, and medicine and ammunition often were dropped by parachute, while other arms came concealed in trucks or overland on mules.

His cousin, Miguel Guzman Bolanos, is in charge of arms distribution in Nicaragua, Bolanos said, and told him that Luis Carrión, a member of the Sandinista directorate, had been promised in a 1980 trip to the Soviet Union that the Soviets would provide the Nicaraguans two AK47 machine guns for every weapon they gave the Salvadoran guerrillas. Those included U.S.-made guns the Sandinistas obtained from Cuba, which in turn got the guns from Vietnam, Bolanos said.

.....

Bolanos described the aftermath of the murder in Managua last April 6 of Salvadoran guerrilla leader Melida Anaya Montes, which he said occurred across from the house from which Bolanos' agents were watching the nearby residence of a U.S. Embassy political officer. Bolanos' superior, Lenin Cerna, a director of the Interior Ministry's department of state security, accused the Sandinista party's foreign affairs head, Julio López, of having failed to guarantee the guerrilla leader's security and of failing to let Cerna know about the arrangements.

Montes was betrayed to her killers by her cook and one of her security guards, Bolanos said, and was killed for 'political reasons — she was just back from Cuba and wanted to have more dialogue between the guerrillas and the Salvadoran government'.

101. A second notable defector is "Comandante Montenegro", a figure whose importance Mr. MacMichael acknowledged (Hearing of 16 September 1985). A pertinent article from the *New York Times* is republished

traînement des guérilleros car le pays est desservi par des lignes aériennes commerciales régulières et ses frontières sont perméables, tandis que Cuba, étant une île, n'offre pas aux guérilleros la possibilité d'aller et de venir sans être repérés.

Bolanos a déclaré avoir combattu en 1979, lorsque Managua est tombée aux mains des sandinistes, avec un Salvadorien connu sous le nom de « Memo » qui, retourné au Salvador, y est devenu commandant en second des unités de guérilla qui combattent dans la province de Morazán, dans le nord-est du pays. Il aurait rencontré Memo à Managua en octobre dernier, « et celui-ci a dit qu'ils utilisaient pour obtenir des armes les mêmes méthodes que nous utilisions au Nicaragua ».

Bolanos a expliqué que ces livraisons d'armes étaient assurées notamment par des avions qui effectuaient deux vols par jour et qui atterrissaient sur des tronçons d'autoroute barricadés, à l'intérieur des zones contrôlées par les guérilleros. Il a précisé que chaque avion transportait entre trente et quarante fusils, que les médicaments et les munitions étaient souvent parachutés, tandis que d'autres armes étaient transportées, en cachette, par camion ou à dos d'âne.

Bolanos a indiqué que son cousin, Miguel Guzman Bolanos, responsable de la distribution des armes au Nicaragua, lui avait dit que Luis Carrión, membre du directoire sandiniste, avait obtenu en 1980, lors d'un voyage en Union soviétique, la promesse que les Soviétiques fourniraient aux Nicaraguayens deux mitrailleuses AK47 pour chaque arme qu'ils donneraient aux guérilleros salvadoriens. Ces armes comprenaient des fusils de fabrication américaine que les sandinistes s'étaient procurés à Cuba, qui à son tour se les était procurés au Viet Nam.

Bolanos a décrit les suites de l'assassinat à Managua, le 6 avril dernier, d'un chef de la guérilla salvadorienne, Melida Anaya Montes, qui, a-t-il dit, s'est produit en face de la maison d'où des agents de Bolanos surveillaient la résidence proche d'un attaché politique à l'ambassade des Etats-Unis. Le supérieur hiérarchique de Bolanos, Lenin Cerna, directeur du département de la sûreté nationale au ministère de l'intérieur, a accusé le responsable des affaires étrangères du parti sandiniste, Julio López, de n'avoir pas assuré la sécurité du chef de guérilla et de ne l'avoir pas tenu au courant des arrangements.

Selon Bolanos, Montes, trahie par sa cuisinière et un de ses gardes du corps, aurait été assassinée pour « des raisons politiques » – elle revenait de Cuba et souhaitait un plus large dialogue entre les guérilleros et le Gouvernement salvadorien. »

101. Il est un deuxième transfuge notoire, le « comandante Montenegro », personnage dont M. MacMichael a reconnu l'importance (audience du 16 septembre 1985). Un article du *New York Times* le concernant est



in Annex 48 to the United States Counter-Memorial. Arquimedes Canadas, known as Commander Montenegro, was one of the most successful guerrilla leaders of the Salvadoran insurgents, most of the Salvadoran air force having been destroyed on the ground in an operation led by him. In an interview in Washington in 1983, Mr. Canadas said that, before 1980, the insurgency in El Salvador was largely "nationalistic". Since then, he contends, Cuba has "directed the activities" of the insurgency, whose immense destruction of the economic infrastructure of El Salvador he describes. In respect of the destruction of the Salvadoran air force, he is quoted as declaring :

" 'The seven soldiers that carried out the operation were trained for six months in Havana', Mr. Canadas said. 'In October, when I was in Managua, Villalobas had put me in charge of the mission.' Joaquin Villalobas leads the People's Revolutionary Army." ("Cuba Directs Salvador Insurgency, Former Guerrilla Lieutenant Says", the *New York Times*, 28 July 1983, p. A10.)

Explaining his defection after his arrest, he said that he had made known his dissatisfaction : "that the process was being transformed and manipulated by other interests, the Cubans and Nicaraguans". The report continues :

"Mr. Canadas said he grew aware of Cuba's involvement in mid-1980 when the Farabundo Marti National Liberation Front was set up as the umbrella organization for Salvador's guerrilla groups, including the People's Revolutionary Army. Overseeing the front was a supreme executive body, the Unified Revolutionary Directorate, or D.R.U., that was formed, he said, at a secret meeting in Havana.

'From the political and military point of view, all the decisions that the D.R.U. took – from the strategic sense, from the military sense – were done in co-ordination with the Cubans', he said.

For example, in November 1980, when guerrilla leaders met in Havana, 'the military plan for the final offensive in January '81 was authorized by the Cubans', he said."

Mr. Canadas adds :

"By June 1980, Mr. Canadas said, after guerrilla leaders, not including him, went to Havana, 'arms began coming in and the commanders after that meeting did not return to Salvador'. He said that was then the leaders moved their operations to Nicaragua.

'They never returned,' he said 'with the exception of Villalobas, who was the last one to leave Salvador February '81.'

reproduit à l'annexe 48 du contre-mémoire des Etats-Unis. Arquimedes Canadas, dit commandant Montenegro, a en tant que chef de la guérilla salvadorienne connu un succès éclatant en parvenant au cours d'une opération à anéantir au sol l'essentiel de la flotte aérienne salvadorienne. Dans une interview donnée à Washington en 1983, M. Canadas déclare qu'avant 1980 l'insurrection au Salvador était largement « nationaliste », mais que, depuis, Cuba « dirige les activités » de l'insurrection. Il décrit les destructions considérables causées par cette dernière à l'infrastructure salvadorienne. S'agissant de l'anéantissement de la flotte militaire aérienne salvadorienne, ses propos sont ainsi rapportés :

« Les sept soldats qui ont mené à bien l'opération avaient suivi un entraînement de six mois à La Havane. En octobre, lorsque j'étais à Managua, Villalobos m'a confié la responsabilité de la mission. »  
 Joaquin Villalobos est le chef de l'armée révolutionnaire du peuple. »  
 (« Cuba Directs Salvador Insurgency, Former Guerrilla Lieutenant Says », *New York Times*, 28 juillet 1983, p. A10.)

Expliquant sa défection après son arrestation, M. Canadas déclare avoir fait connaître son mécontentement de voir « le processus transformé et manipulé par d'autres intérêts, les Cubains et les Nicaraguayens ». L'article poursuit en ces termes :

« M. Canadas a déclaré avoir pris conscience de l'engagement cubain au milieu de l'année 1980, lorsque le front Farabundo Martí de libération nationale a été mis sur pied pour coiffer les groupes de guérilla salvadoriens, y compris l'armée révolutionnaire du peuple. Pour surveiller le front, un conseil exécutif supérieur, la direction révolutionnaire unifiée – ou DRU – fut constituée lors d'une réunion secrète tenue à La Havane, a-t-il ajouté.

« Du point de vue politique et militaire, toutes les décisions que la DRU a prises – sur le plan de la stratégie, sur le plan militaire – l'ont été en coordination avec les Cubains. »

M. Canadas a dit par exemple qu'en novembre 1980, lorsque les chefs de guérilla se sont réunis à La Havane « les Cubains ont autorisé le plan militaire de l'offensive finale de janvier 1981 ».

L'article continue ainsi :

« M. Canadas ajoute qu'en juin 1980, à l'issue d'une réunion des chefs de guérilla à La Havane, mais à laquelle il ne participait pas, « les armes ont commencé à arriver et, après cette réunion, les commandants ne sont pas retournés au Salvador ». Il a déclaré que c'est à ce moment-là que les chefs ont transféré le centre des opérations au Nicaragua.

« Ils ne sont jamais retournés [au Salvador], à l'exception de Villalobos, qui a été le dernier à quitter El Salvador, en février 1981. »

‘Before that we did not have much arms coming in’, he said. ‘After that the majority of arms was given by Vietnam. American M-16s. The arms came from Vietnam to Havana. Havana to Managua. Managua to Salvador.’ ”

He concludes by reporting the following about meetings in Managua :

“Three months later, in October, he said, the same group of Salvadorans and Cubans met in Managua. ‘We examined everything that had been done since July,’ he said. ‘We analyzed the taking of Villa el Rosario in Morazán. It was a village occupied by the guerrillas. It showed how much we had advanced. As far as the central front, they indicated that the sabotage of the electric power and telephone lines was not enough, not sufficient. We had to make greater efforts in these activities.’ ”

102. In 1984, Commander Montenegro gave a further interview, which was published in the *New York Times* (and republished in the Counter-Memorial of the United States, Exhibit 49). It was to this interview, given “almost two years after his capture”, that Mr. MacMichael addressed questioning comments at the oral hearings (Hearing of 16 September 1985). The *New York Times* story contains significant detail and merits reproduction *in extenso* :

*“A Former Salvadoran Rebel Chief Tells of Arms from Nicaragua*

A former Salvadoran guerrilla commander who was captured in Honduras said today that virtually all the arms received by the guerrilla units he led came from Nicaragua.

The former guerrilla, Arquimedes Canadas, known in the rebel movement as Comandante Alejandro Montenegro, also bolstered the Reagan Administration’s disputed assertions that Salvadoran guerrillas have their headquarters in Nicaragua by saying that he went there secretly in 1981 and met with his top commander, the Nicaraguan Army Chief of Staff and four Cuban advisers.

Mr. Canadas said in an interview that in 1981 and 1982 guerrilla units under his command in San Salvador and north of the city received ‘99.9 per cent of our arms’ from Nicaragua.

This contradicts what several guerrilla commanders, including Mr. Canadas, said in interviews at their mountain base near Guazapa volcano in February 1982.

Armed with American-made M-16 rifles, the Salvadoran guerrilla commanders said their weapons were either captured from Government forces, bought on the black market or purchased directly from

« Avant cela, nous ne recevions pas beaucoup d'armes, a-t-il ajouté. Et après, la majeure partie des armes a été fournie par le Viet Nam, des M-16 américains. Les armes étaient transportées du Viet Nam à La Havane, de La Havane à Managua, et de Managua au Salvador. »

M. Canadas conclut en décrivant les réunions de Managua :

« Trois mois plus tard, en octobre, le même groupe de Salvadoriens et de Cubains s'était réuni à Managua. Nous avons examiné tout ce qui avait été fait depuis juillet. Nous avons analysé la prise de Villa el Rosario dans la province de Morazán. C'était un village occupé par les guérilleros. Cela prouvait combien nous avons progressé. S'agissant du front central, ils ont dit que le sabotage des lignes de tension et des lignes téléphoniques ne suffisait pas. Il fallait intensifier les activités dans ce domaine. »

102. En 1984, le commandant Montenegro a donné une autre interview, publiée dans le *New York Times* (et reproduite à l'annexe 49 du contre-mémoire des Etats-Unis). C'est cette interview, accordée « près de deux ans après l'arrestation » de son auteur, que M. MacMichael a commentée lors d'une audience, non sans scepticisme (audience du 16 septembre 1985). L'article du *New York Times* contient des détails importants et mérite d'être reproduit dans son intégralité :

*« Les révélations d'un ancien chef de la rébellion salvadorienne sur le trafic d'armes à partir du Nicaragua »*

Un ancien commandant de la guérilla salvadorienne arrêté au Honduras a affirmé aujourd'hui que la quasi-totalité des armes que recevaient les unités de guérilla sous ses ordres provenait du Nicaragua.

L'ancien guérillero Arquimedes Canadas, connu dans la guérilla sous le nom de comandante Alejandro Montenegro, a par ailleurs confirmé les assertions contestées de l'administration Reagan selon lesquelles le quartier général des guérilleros salvadoriens se trouve au Nicaragua, en révélant qu'il s'était rendu en secret dans ce pays en 1981 et qu'il y avait rencontré son supérieur, le chef d'état-major de l'armée nicaraguayenne et quatre conseillers cubains.

M. Canadas a déclaré dans une interview qu'en 1981 et 1982 les unités de guérilla de San Salvador et du nord de la ville placées sous son commandement avaient reçu « 99,9 pour cent de leurs armes » du Nicaragua.

Cette déclaration contredit ce que plusieurs chefs de guérilla, dont M. Canadas lui-même, avaient dit lors d'interviews accordées en février 1982 dans leur camp de montagne proche du volcan de Guazapa.

Armés de fusils M-16 de fabrication américaine, les chefs de la guérilla salvadorienne avaient déclaré que leurs armes avaient été soit saisies aux forces gouvernementales, soit achetées au marché noir, soit

Salvadoran Government officers. Only one admitted having gone to Nicaragua and none said they had been to Cuba.

Meetings in Cuba and Managua

But today, Mr. Montenegro said through an interpreter that he had been under orders from his guerrilla commander in chief to give false information in 1982 by saying that the arms were captured or purchased when in fact they had come from Managua by truck across Honduras into El Salvador.

In a three-hour interview Tuesday night, Mr. Canadas, who was captured in August 1982 by Honduran Army units in Tegucigalpa while he was en route to Nicaragua, said he had gone to Cuba once and to Managua twice to meet with Joaquin Villalobas, commander in chief of the People's Revolutionary Army.

The P.R.A. is the largest of five guerrilla forces linked together under the Farabundo Marti Liberation Front.

.....

Monthly Arms Shipments

In the interview, Mr. Canadas said that in 1981 and 1982 urban commandos and 200 guerrillas under his command in Guazapa received monthly arms shipments from Nicaragua that were trucked across Honduras, hidden in false panels and floors. He said the trucks moved through the normal customs checkpoint of Las Manos at the Nicaraguan border with Honduras and the checkpoint of Amantillo at the Honduran border with El Salvador.

Each truck, he said, carried roughly 25 to 30 rifles and about 7,000 cartridges of ammunition. The rifles, he said were American-made M-16s captured in Vietnam and FAL rifles formerly used by the Nicaraguan Army under Somoza.

Sometimes the trucks arrived without rifles and carried just ammunition and in that case, he said, a typical load would include up to 15,000 cartridges, Soviet-made grenades, and explosives like TNT for sabotage attacks against Government installations.

Since the time of his capture, American officials have said that Honduran authorities put on major efforts to halt the relatively open flow of arms traffic on Honduran highways. American military officials have now contended that the outside arms flow comes from Nicaragua on nighttime air drops or in canoes or power boats operating in the Pacific coastal waters between Nicaragua and El Salvador.

Mr. Canadas said his one visit to the Salvadoran guerrilla command

achetées directement à des officiers de l'armée salvadorienne. Seul l'un d'eux avait admis s'être rendu au Nicaragua, mais aucun n'avait dit être allé à Cuba.

#### Réunions à Cuba et à Managua

Aujourd'hui, M. Montenegro déclare, par l'intermédiaire d'un interprète, avoir reçu l'ordre de son supérieur en 1982 de donner de faux renseignements et de déclarer que les armes étaient des armes saisies ou achetées, alors qu'en fait elles avaient été transportées par camion de Managua au Salvador, via le Honduras.

Dans une interview de trois heures accordée mardi soir, M. Canadas, que des unités de l'armée hondurienne ont arrêté en août 1982 à Tegucigalpa alors qu'il était en route pour le Nicaragua, a déclaré s'être rendu à Cuba une fois et à Managua deux fois pour rencontrer Joaquin Villalobos, commandant en chef de l'armée révolutionnaire du peuple (ERP).

L'ERP est la plus importante des cinq unités de guérilla regroupées au sein du front Farabundo Martí de libération nationale.

#### Livraisons mensuelles d'armes

Au cours de l'interview, M. Canadas a dit qu'en 1981 et 1982 les commandos opérant dans les villes et deux cents guérilleros placés sous son commandement, à Guazapa, recevaient chaque mois des armes en provenance du Nicaragua qui étaient acheminées à travers le Honduras dans des camions à doubles parois et à double fond. Il a indiqué que les camions passaient par le poste de douane de Las Manos, sur la frontière entre le Nicaragua et le Honduras, et par le poste de douane d'Amantillo, sur la frontière entre le Honduras et El Salvador.

Chaque camion transportait entre vingt-cinq et trente fusils et quelque sept mille cartouches. Les fusils, a-t-il déclaré, étaient des M-16 de fabrication américaine saisis au Viet Nam et des fusils FAL, utilisés du temps de Somoza par l'armée nicaraguayenne.

Parfois, les camions ne transportaient pas de fusils mais que des munitions. Dans ce cas, le chargement comprenait en général jusqu'à quinze mille cartouches, des grenades de fabrication soviétique et des explosifs comme le TNT pour les opérations de sabotage contre des installations gouvernementales.

Des responsables américains ont indiqué que, depuis l'arrestation de Canadas, les autorités honduriennes s'efforçaient de mettre fin aux transports d'armes qui se faisaient pratiquement au grand jour sur les routes honduriennes. Des officiers américains ont déclaré que les armes en provenance du Nicaragua sont maintenant parachutées de nuit ou transportées dans des canots ou des hors-bord qui opèrent le long des côtes du Pacifique, entre le Nicaragua et El Salvador.

M. Canadas a indiqué s'être rendu, en octobre 1981, au poste

post in Nicaragua came in October 1981 when he was summoned by Mr. Villalobas, regarded by Salvadoran Army officers as the shrewdest and most important guerrilla commander.

'I don't know exactly where it was because I was taken there blindfolded,' he said. 'We went perhaps 15 minutes on the highway south of Managua where we changed vehicles. Then we went another 10 or 15 minutes. We came to a very large private home with a very large garden with metal benches.'

'To the right of the main entrances was an office where Villalobas worked', he went on. 'Further in the house was a large room where the commanders of the other guerrilla groups met and where the Cubans and Sandinistas came. There were four Cubans there.'

He added : 'We had one meeting about two hours long one night with the Sandinista Army Chief of Staff Joaquin Cuadra.'

'Cuadra spoke almost entirely about the Nicaraguan situation. And they were interested to know what kind of rebellion was taking place in El Salvador, a peasant rebellion or all elements of the population. In Nicaragua, they said, it had been all elements. But the meeting was not to discuss aid. By that time, aid had reached its peak.' ("A Former Salvadoran Rebel Chief Tells of Arms from Nicaragua", the *New York Times*, 12 July 1984.)

103. A comparison of the text of this interview with Mr. MacMichael's comments on it fails to shake Commander Montenegro's claims. First, Mr. MacMichael confirms the truth of the capture of Montenegro in the circumstances recounted in the press. Second, Mr. MacMichael says that, in 1982, he had access to the results of Montenegro's initial interrogations. "At that time," Mr. MacMichael says, "he made no mention of arms." This is Mr. MacMichael, speaking without notes, in 1985, confidently recalling that a report he read three years before "made no mention of arms" (Hearing of 16 September 1985). (Mr. MacMichael could not have refreshed his three-year old recollection by reference, before the hearing, to an account of Montenegro's debriefing or his notes thereon, since his retention of any such papers would be illegal.) Rather, Mr. MacMichael recalled, "much of the object of his interrogation had to do with his leadership of the raid" on the Salvadoran airfield (*ibid.*). Mr. MacMichael confirms that, before his capture, Montenegro claimed that the guerrillas' arms were purchased or captured (as Montenegro explained in his published interviews), and Mr. MacMichael observes that his statement made two years later came after a time during which he had been "in the hands of very skilled interrogators" (Hearing of 16 September 1985). Mr. MacMichael says he is not able to judge which story is correct. But he does

de commandement de la guérilla salvadorienne au Nicaragua, sur convocation de M. Villalobas, que les officiers de l'armée salvadorienne tiennent pour le plus habile et le plus important des chefs de guérilla.

« Je ne sais pas où se trouvait ce poste exactement, parce que j'y ai été conduit les yeux bandés, a-t-il déclaré. Nous avons roulé pendant quinze minutes environ sur l'autoroute au sud de Managua, puis nous avons changé de véhicule. Puis, nous avons encore roulé pendant dix à quinze minutes. Nous sommes arrivés devant une maison, très grande, avec un jardin où se trouvaient des bancs en fer.

A droite de l'entrée principale se trouvait un bureau où travaillait Villalobas, a-t-il poursuivi. Dans la maison, il y avait une grande pièce où les chefs des autres groupes de guérilla étaient réunis, et où ils ont été rejoints par des Cubains et des sandinistes. Il y avait quatre Cubains. »

Il a ajouté : « Nous avons eu une réunion d'environ deux heures, une nuit, avec le chef d'état-major de l'armée sandiniste, Joaquin Cuadra.

Cuadra n'a parlé pratiquement que de la situation au Nicaragua. Ils voulaient savoir quelle était la nature de la rébellion au Salvador, s'il s'agissait d'une rébellion paysanne, ou si elle était le fait de tous les éléments de la population. Au Nicaragua, ont-ils dit, elle avait été le fait de tous les éléments de la population. Mais, à cette réunion, on n'a pas parlé de l'aide. A cette époque, l'aide avait atteint son point culminant. » (« A Former Salvadoran Rebel Chief Tells of Arms from Nicaragua », *New York Times*, 12 juillet 1984.)

103. Une confrontation entre le texte de cette interview et les observations de M. MacMichael à ce propos ne parvient pas à ébranler les affirmations du commandant Montenegro. Premièrement, M. MacMichael confirme l'arrestation de Montenegro dans les circonstances décrites par la presse. Deuxièmement, M. MacMichael dit qu'en 1982 il avait eu accès aux résultats des premiers interrogatoires de Montenegro. « A l'époque, il n'était absolument pas question d'armes », a dit M. MacMichael. Ainsi M. MacMichael en 1985, parlant sans notes, affirme sans sourciller que dans un rapport qu'il a lu trois ans auparavant « il n'était absolument pas question d'armes » (audience du 16 septembre 1985). (M. MacMichael n'a pas pu, pour se rafraîchir la mémoire, se reporter avant l'audience à un compte rendu des premiers interrogatoires de Montenegro ni à ses propres notes à ce sujet, puisque la détention de tels documents serait illégale.) Au contraire, M. MacMichael s'est souvenu qu'« une bonne partie de l'interrogatoire concernait la façon dont il [Montenegro] avait dirigé l'opération de commando » contre l'aérodrome salvadorien (*ibid.*). M. MacMichael confirme que Montenegro prétendait, avant son arrestation, que les armes des guérilleros étaient achetées ou saisies (ainsi que Montenegro l'explique dans ses interviews) et M. MacMichael fait observer que les déclarations de Montenegro ont été faites deux ans après son arrestation, période pendant



acknowledge that, in American hands, Montenegro could speak freely with no fear of retribution. Could the same be said of what he dared say when a guerrilla commander in the field ?

104. A third defector whose allegations have recently been published is Alvaro José Baldizon Aviles, referred to in paragraph 28 of this Appendix. His contentions largely concern allegations of violations of human rights in Nicaragua by Nicaraguan forces and by agents of the Nicaraguan Government. Some of the objects of those alleged assassinations and other atrocities were victimized in the course of hostilities (such as dissident Indians). Of pertinence to the question of support by the Nicaraguan Government of foreign insurgency (they relate to Costa Rica rather than El Salvador) are the following passages of Baldizon's statement :

"In March 1983, a group of approximately 45 members of the Costa Rican Popular Vanguard Party (PVP) were training for guerrilla warfare on the property of the African Oil Palm Cultivation Project near El Castillo in southern Nicaragua . . . The chief of the Costa Ricans, 'Ramiro', was approximately 40 years old, was about 5' 9" tall, had white skin, black hair, and wore a full beard. He was always accompanied by a First Lieutenant of the Nicaraguan Army . . . The rest of the Costa Ricans were located about 12 kilometers away on a hill called El Bambú on the San Juan River, in the Costa Rican border area. Their activities were controlled from the headquarters by two-way radio communications.

The Costa Ricans, who justified their presence in El Castillo by claiming to be workers on the African Palm Project and members of a military reserve battalion comprised of project workers, were there for six months. They were then to return to Costa Rica and be replaced by another group for another six months. Some of the troops carried FAL rifles with telescopic sights and were being trained as snipers to kill the San Juan River boatmen who transport and supply the Nicaraguan anti-Sandinista insurgents. The Sandinistas were conducting this training because they reasoned that there are only a limited number of boatmen who know the river well and they would be hard for the anti-Sandinistas to replace." (*Inside the Sandinista Régime : A Special Investigator's Perspective*, Department of State, 1985, pp. 25-26.)

105. Revelations by a fourth defector, and from captured insurgent documentation, are described in still another article in the *Washington Post*, "New Sources Describe Aid to Salvadoran Rebels ; Defector, Captured Documents Indicate Nicaragua Has Withdrawn Some Support", of

laquelle il s'est trouvé « entre les mains d'interrogateurs très habiles » (audience du 16 septembre 1985). M. MacMichael a déclaré qu'il n'était pas en mesure de dire quelle histoire était la vraie. Mais il reconnaît que, tombé aux mains des Américains, Montenegro pouvait parler librement, sans crainte de sanctions. Peut-on en dire autant de ses déclarations sur le terrain, lorsqu'il était chef de guérilla ?

104. Il est un troisième transfuge dont les allégations viennent tout juste d'être publiées : il s'agit d'Alvaro José Baldizon Aviles, déjà mentionné au paragraphe 28 du présent appendice. Ses déclarations concernent essentiellement des allégations de violations des droits de l'homme au Nicaragua par les forces nicaraguayennes et par des agents du Gouvernement du Nicaragua. Certains de ces assassinats et autres atrocités allégués auraient eu lieu au cours d'hostilités (comme par exemple celles dont ont été victimes les Indiens dissidents). A propos de l'appui du Gouvernement nicaraguayen à l'insurrection à l'étranger (en l'occurrence, au Costa Rica plutôt qu'au Salvador), on peut citer l'extrait ci-après de la déclaration de Baldizon :

« En mars 1983, un groupe de quarante-cinq membres environ du parti populaire d'avant-garde (PVP) du Costa Rica était entraîné à la guérilla, sur le domaine de l'African Oil Palm Cultivation Project, près d'El Castillo dans le sud du Nicaragua... Le chef des Costa-Riciens, « Ramiro », avait environ quarante ans, mesurait à peu près 1,75 mètre, avait la peau blanche, les cheveux noirs, et portait une barbe. Il était toujours accompagné d'un lieutenant de l'armée nicaraguayenne... Les autres Costa-Riciens vivaient à une douzaine de kilomètres sur une colline appelée El Bambú au bord du San Juan, dans la zone frontalière costa-ricienne. Leurs activités étaient dirigées à partir du siège, par des moyens radio.

Les Costa-Riciens, qui justifiaient leur présence à El Castillo en prétendant travailler sur l'*African Palm Project* et être membres d'un bataillon de réserve militaire affecté à des travaux pour ce projet, restaient là six mois. Après quoi ils retournaient au Costa Rica et étaient remplacés par un autre groupe, qui restait là un nouveau semestre. Certains portaient des fusils FAL munis de viseurs télescopiques et recevaient un entraînement de tireur d'élite pour abattre les bateliers du San Juan qui transportaient et approvisionnaient les rebelles nicaraguayens antisandinistes. Les sandinistes assuraient cet entraînement parce que selon eux très peu de bateliers connaissaient bien le fleuve et les antisandinistes auraient du mal à les remplacer. » (*Inside the Sandinista Régime : A Special Investigator's Perspective*, Department of State, 1985, p. 25-26.)

105. Dans son numéro du 8 juin 1985, le *Washington Post* rend compte, sous le titre « Nouvelles sources d'informations sur l'aide aux rebelles salvadoriens : selon un transfuge et des documents saisis, le Nicaragua aurait retiré une partie de son aide » (p. A12), des révélations faites par un

8 June 1985, page A12 (the documentation apparently being the same papers captured with Nidia Diaz described in paras. 95-96 above) :

“Nicaragua, Cuba and other leftist countries have played the leading roles in arming and training El Salvador’s left-wing guerrillas since 1980 but gradually have curbed their support since 1983, according to information gleaned from a recent defector from the rebels, a U.S. study of captured weapons and a stash of captured rebel documents.

U.S. pressure has led Nicaragua’s Sandinista government to withdraw some of its backing for the Salvadoran rebels on several occasions, both by suspending ammunition shipments and by restricting the activities in Managua of the rebels’ Farabundo Marti National Liberation Front, according to these sources.

For example, captured rebel notes and correspondence indicate that Nicaragua cut back assistance following the U.S. invasion of Grenada in October 1983 in an action that drew strong protests from the Salvadoran guerrillas.

It was unclear from the documents and other information how much aid Nicaragua has been contributing in recent months, but ammunition shipments appear to have dropped substantially. The defector, a former political and military commander, said he was aware of only two deliveries this year.

The newly available sources offer a broad portrayal of the history of external support for the Salvadoran rebel front, known by the Spanish initials FMLN. While some have questioned the reliability of the defector’s account and of the documents, the new data tended to confirm descriptions provided for the past two years by U.S. and Salvadoran officials.

‘The embassy’s position is, damn it, we told you so’, a senior U.S. official said.

The government and the U.S. Embassy said the documents were seized April 18 with prominent rebel commander Nidia Diaz, who was a member of the guerrilla delegation at the peace talks in the town of La Palma last October. Salvadoran authorities have refused her requests to meet with reporters since her capture.

The FMLN has charged that the documents are forgeries.

According to the portrayal of support for the guerrillas gleaned from the sources, leftist nations initially contributed 6,000 to 7,000 automatic rifles plus mortars and grenade launchers from 1980 to early 1983. These arms are described as having arrived from Nicaragua by clandestine means, mostly in small planes or overland through Honduras.

quatrième transfuge ou tirées de documents saisis chez les insurgés (il s'agit apparemment des mêmes documents que ceux saisis sur Nidia Diaz dont il est question aux paragraphes 95 et 96 ci-dessus) :

« Il ressort de renseignements donnés par un transfuge qui a déserté récemment le camp des rebelles, des résultats de l'analyse par les Etats-Unis d'armes saisies ainsi que de documents saisis chez les insurgés, que le Nicaragua, Cuba et d'autres pays d'extrême gauche jouent depuis 1980 un rôle de premier plan dans l'armement et l'entraînement des guérilleros d'El Salvador, quoique, depuis 1983, ces pays aient progressivement réduit leur aide.

D'après ces sources, les pressions exercées par les Etats-Unis ont amené le gouvernement sandiniste du Nicaragua à retirer en plusieurs occasions son appui aux rebelles salvadoriens, en suspendant les livraisons de munitions et en restreignant à Managua les activités des rebelles du front Farabundo Martí de libération nationale.

C'est ainsi qu'il ressort des notes et de la correspondance saisies chez les rebelles que, suite à l'invasion de la Grenade par les Etats-Unis en octobre 1983, le Nicaragua a réduit son assistance, ce qui aurait suscité de vives protestations de la part des guérilleros salvadoriens.

Les documents et autres renseignements ne permettent pas d'apprécier le volume exact de l'aide que le Nicaragua a apportée ces derniers mois, mais il semble que les livraisons de munitions aient considérablement diminué. Le transfuge, ancien responsable militaire et politique, a déclaré n'avoir connaissance que de deux livraisons effectuées cette année.

Ces nouveaux renseignements permettent de reconstituer l'évolution de l'aide que les rebelles salvadoriens – le FMLN – reçoivent de l'extérieur. D'aucuns ont mis en doute la valeur du récit du transfuge et des documents saisis, mais il reste que ces renseignements tendent à confirmer les déclarations faites depuis deux ans par les responsables américains et salvadoriens.

Un haut responsable américain a déclaré : « La réaction de l'ambassade a été : « Parbleu, nous vous l'avions bien dit. »

Le Gouvernement et l'ambassade des Etats-Unis ont indiqué que les documents avaient été saisis le 18 avril sur un chef rebelle de haut rang, M<sup>me</sup> Nidia Diaz, membre de la délégation de la guérilla aux entretiens de paix qui se sont tenus à La Palma en octobre dernier. Les autorités salvadoriennes ont refusé d'accéder aux demandes faites par M<sup>me</sup> Diaz depuis son arrestation pour rencontrer des journalistes.

Le FMLN a taxé ces documents de faux.

Selon les renseignements ainsi recueillis sur l'aide aux guérilleros, les pays d'extrême gauche auraient fourni initialement, entre 1980 et le début de 1983, de six mille à sept mille fusils automatiques, des mortiers et des lance-grenades. Ces armes auraient été acheminées du Nicaragua clandestinement, principalement dans des petits avions ou par la voie terrestre à travers le Honduras.

Cuba, the Soviet Union, Vietnam, Bulgaria and East Germany have trained a steady stream of guerrilla leaders in military and political work, by this collective account. The FMLN's general command met regularly in Managua in the early 1980's.

Since roughly two years ago, however, foreign military assistance has consisted primarily of ammunition and explosives, and it increasingly has arrived by sea.

'Most people agree that the big arms imports stopped in 1982', the senior U.S. official said.

Shipments appear to have dropped off for three reasons : because they were not needed, because of U.S. pressure on Nicaragua and because of the Honduran armed forces' breakup of much of the FMLN's clandestine support network in Honduras during 1982 and 1983.

The Sandinistas also began to pull back the welcome mat in Nicaragua in mid-1983, according to the defector. At that time, the FMLN's general command was forced to transfer its meetings to rebel-dominated territory in El Salvador after Nicaragua was embarrassed by the murder of a senior Salvadoran rebel commander in Managua in a factional dispute, he said.

The issue of Nicaraguan and other outside aid for the Salvadoran rebels has been a central feature of the U.S. debate over Central America. The administration repeatedly has asserted that Nicaragua was 'exporting revolution', and it used this charge specifically to justify organization and financing of the rebel force now fighting to overthrow the revolutionary Sandinista government in Managua.

Critics of U.S. policy have said the administration lacked adequate proof of a steady, substantial flow of military aid to the guerrillas since their failed 'final offensive' in January 1981. Despite a high-priority effort, no arms shipment in progress from Nicaragua has been intercepted.

Salvadoran rebel leaders and Nicaraguan officials have offered cautious and sometimes conflicting responses to the U.S. charges. The Salvadoran rebels have admitted, for instance, that they smuggle weapons and ammunition via Nicaragua but have said they obtained the arms on the international market and not from the Sandinista government. Nicaragua has acknowledged giving diplomatic and moral support to the guerrillas while denying that it was shipping ammunition.

The defector — whose real name is Napoleón Romero, but who often is known by his nom de guerre, Miguel Castellanos — said that about 70 percent of the FMLN's automatic rifles came from abroad and that the rest were captured from the Salvadoran armed forces.

Toujours selon ces renseignements, Cuba, l'Union soviétique, le Viet Nam, la Bulgarie et l'Allemagne de l'Est auraient entraîné régulièrement des groupes de chefs de guérilla à l'action militaire et politique. Au début des années quatre-vingt, le commandement général du FMLN se réunissait régulièrement à Managua.

Mais depuis deux ans environ, l'aide militaire de l'étranger consiste essentiellement en munitions et en explosifs, et elle est de plus en plus acheminée par la voie maritime.

Le haut responsable américain précité a déclaré : « La plupart s'accordent à dire que les énormes importations d'armes ont cessé en 1982. »

Ces envois ont diminué pour trois raisons, semble-t-il : parce qu'ils étaient moins nécessaires, parce que les Etats-Unis exerçaient des pressions sur le Nicaragua et parce que les forces armées honduriennes ont démantelé en 1982 et en 1983 une bonne partie du réseau d'appui clandestin au FMLN au Honduras.

Selon le transfuge, les sandinistes auraient eux aussi commencé vers le milieu de l'année 1983 à retirer leur protection. A cette époque, le commandement général du FMLN aurait dû transférer ses réunions au Salvador, dans les zones contrôlées par les rebelles, le Nicaragua s'étant trouvé embarrassé par l'assassinat d'un chef rebelle salvadorien de haut rang à Managua, lors d'un différend entre factions.

L'aide nicaraguayenne et autre aux rebelles salvadoriens est au cœur du débat sur l'Amérique centrale qui se poursuit aux Etats-Unis. Le gouvernement n'a cessé d'affirmer que le Nicaragua « exporte la révolution » et il a mis en avant cette accusation, en particulier, pour justifier l'organisation et le financement de la force rebelle qui lutte maintenant pour renverser le gouvernement sandiniste révolutionnaire de Managua.

Les détracteurs de la politique américaine ont fait observer que le Gouvernement américain n'avait pas suffisamment de preuves attestant la fourniture d'une aide militaire régulière et importante aux guérilleros depuis l'échec de leur « offensive finale » de janvier 1981. Malgré les efforts prioritaires mis en œuvre, aucune livraison d'armes en provenance du Nicaragua n'a été interceptée.

Les chefs de la rébellion salvadorienne et les autorités nicaraguayennes ont apporté aux accusations américaines des réponses prudentes, parfois contradictoires. Les rebelles salvadoriens ont par exemple admis qu'ils importaient clandestinement des armes et des munitions via le Nicaragua, mais en ajoutant qu'ils se procuraient ces armes sur le marché international et non pas auprès du gouvernement sandiniste. Le Nicaragua a reconnu apporter un appui diplomatique et moral aux guérilleros, mais nie leur avoir fourni des munitions.

Le transfuge — de son vrai nom, Napoleón Romero, mais plus connu sous son nom de guerre Miguel Castellanos — a déclaré qu'environ 70 pour cent des armes automatiques dont disposait le FMLN venaient de l'étranger, le reste étant pris aux forces armées salvado-

While some of the foreign-supplied weapons were purchased on the international market, he said, most were supplied by friendly governments.

Romero, 35, was commander of the San Salvador front for the Popular Liberation Forces, one of the two largest of the five guerrilla forces in the FMLN, until his defection in early April. He said in a 90-minute interview that he had become disillusioned with the revolutionary movement during the past year because of its violence and lack of accomplishments.

Romero was held by the military for several weeks before being made available to reporters. He is now said to be living under the protection of the military.

The guerrilla organization has charged that Romero was tortured while in custody and is now lying.

As a defector, Romero has an interest in portraying the FMLN in a bad light, but his articulate responses seemed frank during the interview. It was conducted in an office of the armed forces' press committee. A Salvadoran major was present for only brief portions of the interview.

Romero's description of the source of the weapons was bolstered by a U.S. military intelligence survey of serial numbers of U.S.-made M16 automatic rifles captured from the guerrillas. The survey's results, made available by U.S. officials, showed that just under 25 percent of the rifles originally were provided to the Salvadoran Army and thus presumably had been captured by the rebels. Of the remaining rifles, the bulk were said to have been left in Vietnam by evacuating U.S. troops in 1975.

Romero said he believed Cuba was responsible for coordinating much of the international support for the Salvadoran guerrillas.

'Nicaragua is just the bridge for everything coming from Cuba', he said.

The defector also noted several areas in which leftist countries have not been involved much with the FMLN. For instance, he said that he believed no Cuban or Nicaraguan official advisers or instructors had come to El Salvador to oversee the guerrillas' fight directly.

In addition, while each of the five factions in the FMLN has its own radio transmitter for direct communications with its representative in Managua, Romero said, the insurgency is not 'directed' from Nicaragua on a day-to-day basis as the U.S. government has suggested. FMLN commanders in the field plot their own strategy and tactics, although they often solicit advice from Nicaragua and Cuba, he said.

The captured documents that have been made public so far show

riennes. Certaines des armes en provenance de l'étranger étaient achetées sur le marché international, a-t-il ajouté, mais la plupart étaient fournies par des gouvernements amis.

Romero, âgé de trente-cinq ans, commandait le front de libération populaire opérant à San Salvador – une des deux principales composantes des cinq forces que regroupe le FMLN – jusqu'à sa désertion au début avril. Il a dit, dans une interview de quatre-vingt-dix minutes, avoir été déçu l'année précédente par le mouvement révolutionnaire en raison de sa violence et de l'absence de résultats.

Romero a été retenu plusieurs semaines par les militaires, avant d'être mis à la disposition des journalistes. Il vivrait actuellement sous la protection des militaires.

Le mouvement de la guérilla a prétendu que Romero avait été torturé pendant sa garde à vue et que ce qu'il dit maintenant est faux.

Etant un transfuge, Romero a tout intérêt à noircir le FMLN, mais ses réponses claires pendant l'interview, conduite dans un bureau du service de presse des forces armées, semblaient franches. Un officier supérieur salvadorien a assisté à l'interview, mais pendant de brèves périodes seulement.

Les renseignements que Romero a donnés sur la provenance des armes sont corroborés par une enquête que les services secrets de l'armée américaine ont faite sur les numéros de série des fusils automatiques M-16 de fabrication américaine saisis chez les guérilleros. Il ressort de cette enquête qu'un peu moins de 25 pour cent des fusils avaient été initialement fournis à l'armée salvadorienne, et donc probablement pris par les rebelles. Quant aux autres, ils auraient été pour la plupart abandonnés au Viet Nam lors de l'évacuation des troupes américaines en 1975.

Romero a dit que, à son avis, Cuba était responsable de l'organisation de la majeure partie de l'appui international aux guérilleros salvadoriens.

« Le Nicaragua sert uniquement de relais pour acheminer tout ce qui arrive de Cuba », a-t-il précisé.

Le transfuge a fait observer par ailleurs qu'à plusieurs égards les pays d'extrême gauche n'avaient pas été mêlés à l'action du FMLN. Ainsi, à son avis, aucun conseiller ni instructeur officiel cubain ou nicaraguayen ne s'était rendu au Salvador pour superviser directement l'action des guérilleros.

De plus, toujours au dire de Romero, chacune des cinq factions qui composent le FMLN possède son propre émetteur radio pour communiquer directement avec ses représentants à Managua, mais l'insurrection n'est pas « dirigée » au jour le jour à partir du Nicaragua comme le croyait le Gouvernement des Etats-Unis. Les chefs du FMLN sur le terrain mettent eux-mêmes au point leur stratégie et leur tactique, encore qu'ils sollicitent souvent l'avis du Nicaragua et de Cuba, a-t-il dit.

Les documents saisis qui ont été rendus publics jusqu'ici attestent



the FMLN's dependence on Nicaraguan support mainly by revealing the level of concern on the part of the guerrilla organization in late 1983, when the Sandinistas were pulling back their support. Minutes of meetings, briefing papers and letters show the Salvadoran guerrilla leadership pressing hard for continued backing.

A two-page list of names of FMLN leaders and foreign training courses that they had undergone or were scheduled to undergo also showed the involvement of a wide range of Soviet Bloc countries in seeking to build a cadre of Salvadoran revolutionary leaders."

106. "*Revolution Beyond Our Borders*" contains further details about Mr. Romero's revelations, which throw light on the continuing supply by Nicaragua of arms and supplies to Salvadoran insurgents in 1983 :

"The flow of supplies from Nicaragua continued at high levels into 1983. According to Napoleón Romero, formerly the third-ranking member of the largest guerrilla faction in the FMLN who defected in April 1985, his group was receiving up to 50 tons of material every 3 months from Nicaragua before the reduction in deliveries after the U.S.-Caribbean action in Grenada. Romero gave a detailed description of just how the logistics network operated. The first 'bridge' implemented for infiltration was an air delivery system. Romero stated that arms would leave Nicaragua, from the area of the Cosiguina Peninsula, for delivery to the coast of San Vicente Department in El Salvador. He described the first such delivery as consisting of 300 weapons infiltrated at the end of 1980 in preparation for the January 1981 'final offensive'. Romero claimed that air routes were suspended when the Salvadoran Armed Forces succeeded in capturing a large quantity of arms that came by air from Nicaragua. It was at this point in 1981, he continued, that seaborne delivery became – as it continues to be – the primary method of infiltration.

Romero described the sea route as departing from Nicaragua's Chinandega Department or islands (like La Concha) off its coast, crossing the Gulf of Fonseca, and arriving at the coast of El Salvador's Usulután Department. Thousands of rounds of ammunition translate into relatively small numbers of boxes, easily transported by man, animal, or vehicle over multiple routes. The lack of constant government presence, and the relatively short distances from the coastline to all major guerrilla fronts, reduce the difficulties of providing the guerrillas with certain types of logistics support from Nicaragua." (*Op. cit.*, p. 11.)

que le FMLN dépend de l'appui nicaraguayen, en révélant notamment l'inquiétude suscitée au sein du mouvement rebelle à la fin de 1983 par le retrait de l'appui sandiniste. Il ressort des comptes rendus de réunions, des documents d'information et des lettres que les chefs de la guérilla salvadorienne avaient instamment demandé que le Nicaragua poursuive son aide.

Une liste de deux pages de dirigeants du FMLN, indiquant l'entraînement qu'ils avaient suivi ou qu'ils devaient recevoir à l'étranger, montre aussi la part que de nombreux pays du bloc soviétique ont prise à la mise en place d'un encadrement révolutionnaire au Salvador. »

106. L'ouvrage « *Revolution Beyond Our Borders* » donne d'autres précisions sur les révélations de M. Romero qui prouvent que le Nicaragua continuait à fournir des armes aux insurgés salvadoriens et à les ravitailler en 1983 :

« Le ravitaillement en force des guérillas à partir du Nicaragua se poursuit jusque dans le courant de 1983. D'après Napoleón Romero, troisième en rang dans la hiérarchie de la principale faction de guérilla du FMLN jusqu'à sa désertion en avril 1985, le groupe dont il était membre recevait du Nicaragua jusqu'à 50 tonnes de matériel par trimestre avant que le Nicaragua ne réduisît ses livraisons à la suite de l'intervention caraïbo-américaine à la Grenade. Romero a décrit en détail le fonctionnement exact du réseau logistique. La première voie d'infiltration avait été un pont aérien. D'après Romero, les armes, parties de points situés sur la presqu'île de Cosiguina, au Nicaragua, étaient déchargées sur le littoral du département de Saint Vincent, au Salvador. La première livraison ainsi effectuée se serait composée de trois cents armes, infiltrées à la fin de 1981 en vue de l'« offensive finale » de janvier 1981. Toujours d'après Romero, ce pont aérien fut suspendu lorsque les forces armées salvadoriennes réussirent à s'emparer d'une grande quantité d'armes transportées par voie aérienne à partir du Nicaragua. C'est depuis ce moment-là, en 1981, que les livraisons par voie de mer devinrent – et continuent d'être – le mode principal d'infiltration.

D'après le récit de Romero, le point de départ de la route maritime se situait dans le département de Chinandega, au Nicaragua, ou dans des îles telles que La Concha, au large de cette côte ; après quoi, traversant la baie de Fonseca, les bateaux débarquaient sur la côte du département d'Usulután, au Salvador. Des milliers de cartouches tiennent dans un nombre relativement réduit de caisses, aisément transportées à dos d'homme, à dos d'animal ou par véhicule selon des itinéraires variés. L'absence occasionnelle des forces gouvernementales et les distances relativement courtes qui séparent le littoral des principaux fronts de guérilla réduisent la difficulté qu'il y a à assurer certains types de soutien logistique aux guérillas à partir du Nicaragua. » (*Op. cit.*, p. 11.)

107. Drawing on statements of Mr. Romero and other defectors, "*Revolution Beyond Our Borders*" also provides specific data about the modalities of continuing delivery, as late as 1985, of arms and munitions from Nicaragua to Salvador insurgents, largely by boat and canoe to the Salvadoran coastline, where provisions are picked up and transported by animals, persons and small vehicles. It maintains that :

"Napoleón Romero, the former FPL commander, estimated that this supply infrastructure was able to provide some 20,000-30,000 rounds of ammunition per month for the FPL alone. Some 3,000 guerrillas could be provided 100 rounds each (the usual load carried by a combatant), or 1,500 guerrillas could be provided with 200 rounds for a major battle. Such a delivery would weigh about 1,300 pounds and be packaged in about 34 metal boxes which could be easily transported by 15-20 men, six pack animals, or one small pickup truck. Given El Salvador's small size and the short distances involved, material entering along the Usulután coastline could arrive at any of the guerrilla fronts in about 1 week under optimal conditions." (*Ibid.*, p. 11, note 26.)

#### 6. *Statements by diplomats of uninvolved countries*

108. To the foregoing body of admissions and charges providing evidence of Nicaraguan Government support of foreign insurgency, particularly in El Salvador, there may be added the opinion of diplomats stationed in the capital of Nicaragua. When surveyed by the resident correspondent of the *New York Times* in 1984, the following report resulted :

"Western European and Latin American diplomats here say the Nicaraguan Government is continuing to send military equipment to the Salvadoran insurgents and to operate training camps for them inside Nicaragua.

The United States has been making such charges since 1980. Nicaragua, while not explicitly denying all of the charges, says its support is 'moral and political'.

The diplomats, including some from countries that have criticized United States policies in Central America, said military support to the Salvadoran rebels had dropped over the last year, but remained substantial.

#### No Nicaraguan Comment

At a news conference last week, President Reagan said Nicaragua was 'exporting revolution to El Salvador, its neighbor, and is helping, supporting and arming and training the guerrillas that are trying to overthrow a duly elected government'.

.....

107. On trouve aussi dans « *Revolution Beyond Our Borders* » des précisions, tirées de déclarations de M. Romero et d'autres transfuges, sur les moyens utilisés pour acheminer sans discontinuer et encore en 1985 les armes et munitions de provenance du Nicaragua et destinées aux insurgés salvadoriens : ces armes et munitions sont généralement transportées par bateau et canot jusqu'à un point situé sur le littoral d'El Salvador où elles sont recueillies puis transportées à dos d'animal, à dos d'homme ou dans de petits véhicules. C'est ainsi qu'on peut lire :

« D'après Napoleón Romero, ancien commandant du FPL, cette infrastructure permettait de livrer de 20 000 à 30 000 cartouches par mois au seul FPL, ce qui représente une centaine de cartouches, soit la charge usuelle d'un combattant, pour 3000 guérilleros, ou encore 200 cartouches, soit de quoi livrer une bataille en règle, pour 1500 guérilleros. Une livraison de cet ordre pèse environ 1300 livres et tient dans quelque 34 caisses métalliques, qui peuvent être aisément transportées par 15 à 20 hommes, 6 animaux de charge ou un petit camion de ravitaillement. Etant donné la faible superficie d'El Salvador et les courtes distances en jeu, le matériel qui pénètre par le littoral d'Usulután peut, lorsque les conditions sont favorables, être conduit à l'un quelconque des fronts de guérilla en une semaine environ. » (*Ibid.*, p. 11, note 26.)

#### 6. Déclarations de diplomates de pays tiers

108. A cet ensemble de déclarations et d'accusations établissant l'appui du Gouvernement nicaraguayen à l'insurrection à l'étranger, particulièrement au Salvador, on peut ajouter l'opinion de plusieurs diplomates en poste dans la capitale nicaraguayenne interrogés en 1984 par le correspondant permanent du *New York Times* qui relate ainsi ces entretiens :

« Selon des diplomates de pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique latine en poste ici, le Gouvernement nicaraguayen continuerait à envoyer du matériel militaire aux insurgés salvadoriens et à mettre des camps d'entraînement à leur disposition sur le territoire du Nicaragua.

Les Etats-Unis font ce reproche au Nicaragua depuis 1980. Le Nicaragua, sans nier explicitement toutes ces accusations, qualifie son soutien de « moral et politique ».

Selon ces diplomates, dont certains représentent des pays ayant critiqué la politique des Etats-Unis en Amérique centrale, l'appui militaire aux insurgés salvadoriens aurait diminué depuis l'année dernière, mais resterait important.

#### Pas de commentaires de la part du Nicaragua

Lors d'une conférence de presse tenue la semaine dernière, le président Reagan a dit que le Nicaragua « exporte la révolution au Salvador, son voisin, et aide, appuie, arme et entraîne les guérillas qui cherchent à renverser un gouvernement régulièrement élu ».

A Salvadoran rebel spokesman in Costa Rica, Jorge Villacorta, said in a telephone interview that the guerrillas had bought weapons on the black market and from organized crime figures in the United States. He said the arms had been delivered by way of Nicaragua as well as through Guatemala, Costa Rica and other countries.

‘We reject the allegation that Nicaragua is providing us with arms’, he said.

But Western diplomats appear to be convinced of the general accuracy of American intelligence reports on the military ties between Nicaragua and the Salvadoran rebels.

‘I believe support for the revolutionaries in El Salvador is continuing and that it is very important to the Sandinistas’, a Western European diplomat said. ‘The Sandinistas fear that if the guerrilla movement weakens in El Salvador, their own régime will become more isolated and more vulnerable to attack.’

Salvadoran rebel leaders have insisted that they receive only small amounts of aid from Nicaragua, mainly communications equipment, medicine and some ammunition. They say most supplies are bought on the black market or captured from Salvadoran Government troops.

A United States Embassy official in San Salvador said today that the rebels’ ‘pressing need is not for rifles and small arms’.

Two weeks ago, Fred C. Iklé, Under-Secretary of Defense for Policy, said that roughly half of the arms used by the rebels were United States supplied arms taken from Salvadoran Government troops. Later the Pentagon said the estimate was based on a limited survey in a few rebel areas. Elsewhere, the Pentagon said, the figure is closer to a third to a quarter.

#### Sources of Most Rebel Supplies

Mr. Iklé also said the United States believed that 80 per cent of the ammunition and explosives used by the rebels are supplied from Cuba and the Soviet Union through Nicaragua.

Administration officials in Washington said today that small planes and boats were transporting supplies from Nicaragua at night. The officials said that command and control of guerrilla operations continued in Managua. In Mexico City, a member of the rebel movement said little of the command structure remained in Nicaragua.

‘All the commanders are now living in Morazán’, he said, referring to a province in eastern El Salvador.

.....

Un porte-parole des insurgés salvadoriens au Costa Rica, Jorge Villacorta, a dit à l'occasion d'un entretien téléphonique que les guérilleros avaient acheté des armes au marché noir et auprès de certains chefs de la criminalité organisée aux Etats-Unis. Ces armements passaient par le Nicaragua, mais aussi par le Guatemala, le Costa Rica et d'autres pays.

« Nous réfutons l'allégation selon laquelle le Nicaragua nous fournirait des armes », a déclaré ce porte-parole.

Mais les diplomates occidentaux semblent être convaincus de la véracité des rapports des services de renseignements américains sur les attaches militaires entre le Nicaragua et les insurgés salvadoriens.

« J'estime que l'appui aux révolutionnaires salvadoriens continue et que ce soutien est très important pour les sandinistes », dit un diplomate occidental. « Les sandinistes craignent, si la guérilla salvadorienne venait à faiblir, que leur propre régime soit plus isolé et plus vulnérable à une attaque. »

Les chefs de la guérilla salvadorienne insistent sur le fait qu'ils ne reçoivent du Nicaragua qu'une petite quantité d'aide, notamment sous forme de matériel de communication, de médicaments, et de quelques munitions. Selon eux, la plus grande partie de leur matériel est achetée au marché noir ou prise aux troupes gouvernementales salvadoriennes.

Un responsable de l'ambassade des Etats-Unis à San Salvador a dit aujourd'hui : « Ce n'est pas de fusils et d'armes légères que les rebelles ont un besoin urgent. »

Il y a deux semaines, Fred C. Iklé, sous-secrétaire à la défense, a dit que la moitié environ des armes utilisées par les insurgés étaient des armes fournies au Salvador par les Etats-Unis et prises aux troupes gouvernementales salvadoriennes. Plus tard, le Pentagone a précisé que cette estimation s'appuyait sur une enquête limitée à quelques régions où opéraient les insurgés. Ailleurs, d'après le Pentagone, le chiffre serait plus près d'un tiers ou d'un quart.

#### D'où viennent les armes des insurgés ?

M. Iklé a dit aussi que, selon les Etats-Unis, 80 pour cent des munitions et des explosifs utilisés par les insurgés provenaient de Cuba et de l'Union soviétique, en transitant par le Nicaragua.

Des responsables du gouvernement à Washington ont dit aujourd'hui que de petits avions et navires effectuaient le ravitaillement la nuit, à partir du Nicaragua. Selon eux, la direction et le contrôle des opérations de la guérilla se font encore de Managua. A Mexico, un membre de l'insurrection a dit que seule une petite partie de l'état-major était encore au Nicaragua.

« Tous les commandants vivent actuellement au Morazán », a-t-il dit, parlant d'une province de l'est d'El Salvador.

.....

Several months ago, at Nicaragua's suggestion, a number of Salvadoran civilians affiliated with the rebel cause left Nicaragua in what was described as an effort to remove a possible pretext for American-backed military intervention. However, rebel leaders are believed to visit Managua regularly. Visiting members of Congress have met here with guerrilla commanders, including Ana Guadalupe Martínez of the People's Revolutionary Army.

Western intelligence reports suggest that aid no longer moves overland through Honduras, but is flown daily by light planes to makeshift airstrips in guerrilla-held areas of El Salvador.

Some supporters of the Nicaraguan Government have expressed doubts about these allegations and challenge the United States to produce evidence. Diplomats acknowledge that they have seen no proof, but say they believe that military ties between Nicaragua and the rebels remain strong.

'Maybe not everything the Americans say is true, but logic and commonsense support their case', said a Hispanic diplomat. 'The Sandinistas' ideology dictates that they help other countries adopt political systems like their own.'

Slogans supporting the Salvadoran rebel cause are often chanted at Nicaraguan rallies, and the press carries almost daily reports of rebel victories and of atrocities attributed to the Salvadoran armed forces.

#### Rebels' Communications Posts

American officials are said to believe that at least four of the five principal rebel groups in El Salvador maintain telecommunications posts in Nicaragua to transmit instructions to their forces inside El Salvador. They also believe that some Salvadoran demolition teams have been trained in Nicaragua." (Stephen Kinzer, "Salvador Rebels Still Said to Get Nicaraguan Aid", the *New York Times*, 11 April 1984, pp. 1, 8.)

This article appears as Annex 49 to the United States Counter-Memorial. Nicaragua introduced no evidence in specific refutation of it.

#### 7. *Statements by the Government of El Salvador accusing Nicaragua of assisting insurgency in El Salvador*

109. Among the curious contentions of Nicaragua in this case is the claim, found in the Affidavit of Miguel D'Escoto Brockmann, Foreign Minister of Nicaragua, that :

Il y a plusieurs mois, sur proposition du Nicaragua, plusieurs civils salvadoriens sympathisants de l'insurrection ont quitté le Nicaragua pour, a-t-on dit, tenter de supprimer un éventuel prétexte d'intervention militaire de la part des Etats-Unis. Cela dit, on estime que les responsables des insurgés se rendent souvent à Managua. Des membres du Congrès en visite dans cette ville ont pu y rencontrer des commandants de la guérilla, y compris Ana Guadalupe Martínez, de l'armée révolutionnaire du peuple.

Les services de renseignements occidentaux pensent que l'aide ne transite plus par la route à travers le Honduras, mais est acheminée quotidiennement par des avions légers à destination de petits aérodromes de fortune dans les régions d'El Salvador qui sont aux mains des guérilleros.

Certains partisans du Gouvernement nicaraguayen ont mis ces allégations en doute et demandé aux Etats-Unis de fournir des preuves. Les diplomates reconnaissent qu'ils n'ont aucune preuve mais disent être convaincus que les liens militaires entre le Nicaragua et les insurgés restent solides.

« Il se peut que tout ce que disent les Américains ne soit pas vrai, mais il ont pour eux la logique et le bon sens », déclare un diplomate hispanophone. « L'idéologie des sandinistes les oblige à aider d'autres pays à adopter un système politique semblable au leur. »

Des mots d'ordre favorables à la cause des insurgés salvadoriens sont régulièrement répétés lors de manifestations nicaraguayennes et la presse rend compte presque quotidiennement des victoires des insurgés et des atrocités attribuées aux forces armées salvadoriennes.

#### Les postes de communication des insurgés

Selon les responsables américains, quatre au moins des cinq principaux groupes d'insurgés salvadoriens disposent de postes de télécommunications au Nicaragua pour transmettre des instructions à leurs forces au Salvador. Certaines des équipes de démolition salvadoriennes auraient aussi été formées au Nicaragua. » (Stephen Kinzer, « Salvador Rebels Still Said to Get Nicaraguan Aid », *New York Times*, 11 avril 1984, p. 1, 8.)

Cet article est reproduit à l'annexe 49 du contre-mémoire des Etats-Unis. Le Nicaragua n'a soumis aucune preuve qui permette de le réfuter.

#### 7. Déclarations du Gouvernement d'El Salvador accusant le Nicaragua d'aider l'insurrection salvadorienne

109. Une des affirmations surprenantes du Nicaragua en la présente instance est celle qui figure dans l'attestation de M. Miguel d'Escoto Brockmann, ministre des relations extérieures du Nicaragua, qui dit :



“It is interesting that only the government of the United States makes these allegations, and not the government of El Salvador, which is the supposed victim of the alleged arms trafficking. Full diplomatic relations exist between Nicaragua and El Salvador. Yet, El Salvador has never – not once – lodged a protest with my government accusing it of complicity in or responsibility for any traffic in arms or other military supplies to rebel groups in that country.”

110. Accusations by El Salvador may not usually have taken the form of diplomatic démarches, but accusations, official and unofficial, there have been. Thus, in January 1981, during the “final offensive”, President José Napoleón Duarte both denounced Nicaraguan and Cuban intervention and called for the assistance of the United States in meeting it. According to the *Washington Post* :

“Duarte has denounced alleged Cuban and Nicaraguan intervention in El Salvador several times during the last few days . . . He has also called on U.S. President-elect Ronald Reagan to ‘export democracy’ to El Salvador and the world and to increase aid to the government here, particularly economic aid.” (“Fighting Subsidies in El Salvador ; 3 Journalists Hurt”, the *Washington Post*, 13 January 1981, p. 1.)

111. According to an Agence France-Presse report of 17 January 1981 (FBIS, *Central America*, 17 January 1981, p. 5) :

“Salvadoran Government junta President José Napoleón Duarte today added to the charges of Nicaraguan interference in the Salvadoran conflict by displaying a box of rifle cartridges which, he said, is part of the ammunition that Venezuela gave the Sandinistas to help them overthrow Somoza . . .

. . . . .  
[T]he President . . . referred to the case of cartridges which, he explained, before being found in the hands of the Salvadoran guerrillas was in the hands of the Sandinist National Liberation Front. The president also referred to the widely commented landing of foreign fighters on the Salvadoran coast . . .

[President Duarte said that] ‘the boats seized are of a type that cannot sail on the open seas. With these boats one can only sail across the Gulf of Fonseca’. The Gulf of Fonseca lies in eastern Salvador, on the Pacific Ocean, and its waters touch the coasts of both Honduras and Nicaragua.”

« Il est intéressant de noter que ces allégations sont le fait seulement du Gouvernement des Etats-Unis et non du Gouvernement d'El Salvador qui est la victime supposée de ce prétendu trafic d'armes. Le Nicaragua et El Salvador entretiennent des relations diplomatiques complètes et pourtant El Salvador n'a jamais, pas même une fois, protesté auprès de mon gouvernement en l'accusant de complicité ou de responsabilité dans une opération quelconque de trafic d'armes ou de fourniture de matériel militaire à des groupes rebelles dans ce pays. »

110. Les accusations d'El Salvador n'ont peut-être pas emprunté la voie diplomatique, mais des accusations, tant officielles qu'officieuses, ont bel et bien eu lieu. Ainsi, en janvier 1981, pendant l'« offensive finale », le président José Napoleón Duarte a dénoncé l'intervention nicaraguayenne et cubaine et demandé l'aide des Etats-Unis pour y résister. D'après le *Washington Post* :

« Duarte a dénoncé l'intervention cubaine et nicaraguayenne au Salvador plusieurs fois au cours des derniers jours... Il a également demandé au président élu Reagan d'« exporter la démocratie » au Salvador et dans le monde entier, et de renforcer l'aide au gouvernement local, surtout l'aide économique. » (« Fighting Subsidies in El Salvador ; 3 Journalists Hurt », *Washington Post*, 13 janvier 1981, p. 1.)

111. Selon une dépêche de l'agence France-Presse datée du 17 janvier 1981 (FBIS, *Amérique centrale*, 17 janvier 1981, p. 5) :

« Le président de la junte gouvernementale salvadorienne, M. José Napoleón Duarte, a ajouté ce jour de nouveaux éléments aux accusations touchant l'ingérence du Nicaragua dans le conflit salvadorien en montrant une caisse de cartouches qui, a-t-il dit, fait partie des munitions que le Venezuela a fournies aux sandinistes pour les aider à renverser Somoza.

.....

Le président ... se référant aux cartouches, a expliqué qu'avant de se trouver dans les mains des guérilleros salvadoriens chez lesquels elles ont été découvertes, elles se trouvaient dans celles du Front sandiniste de libération nationale. Il s'est également référé au débarquement, abondamment commenté, de combattants étrangers sur la côte salvadorienne...

[Le président Duarte a déclaré que] « ... les bateaux saisis ne sont pas faits pour naviguer en haute mer. Ils ne peuvent être utilisés que pour traverser le golfe de Fonseca. » Le golfe de Fonseca s'étend, à l'est, sur la côte pacifique d'El Salvador et ses eaux bordent les côtes du Honduras et du Nicaragua. »

112. According to the San Salvador Domestic Service of 28 January 1981 (FBIS, *Central America*, 29 January 1981, p. 8), a Nicaraguan-registered Cessna aircraft dropped FAL rifles to a group of guerrillas waiting below. Shortly afterwards, the aircraft was forced to land, injuring its crew, who were rescued by guerrillas and taken to the guerrilla camp. The Salvadoran Army, supported by helicopters, found the camp and surrounded it, and won the ensuing battle. The Nicaraguan Cessna was found destroyed.

113. In the United Nations General Assembly on 12 October 1981, the representative of El Salvador set out President Duarte's response to and repudiation of the proposals of the Salvadoran guerrillas which had been placed before the General Assembly by Commander Ortega (see paras. 44-45 of this appendix). President Duarte protested "the coarse, abusive and clearly interventionist manner in which Mr. Ortega approached the internal situation in El Salvador" (A/36/PV.33, p. 112). President Duarte was quoted in the General Assembly as condemning the "dishonourable . . . mission" of the Sandinist Government in lending its territory "as the base for arms supply, refuge and support for the armed groups and as a sounding board for their campaigns of false propaganda" (*ibid.*, p. 113). Observing that the present Government of Nicaragua had nothing to teach El Salvador, President Duarte maintained that Nicaragua's effort to "turn itself into the arbiter of another country's pacification" while promoting its own "bellicose psychosis" was "a true offence to the conscience of civilized, peace-loving countries . . .".

114. On 25 March 1982, El Salvador addressed a letter to the President of the Security Council (S/14727), which drew attention to "the vital need for other States, Nicaragua in particular, to follow El Salvador's example" in adhering to the principle of non-interference. It claimed that Nicaragua was the major cause of increased tension in the area and observed that the so-called "solidarity" of certain ideological movements could not justify overthrowing the fundamental principles of international law.

115. In the United Nations Security Council on 30 March 1982, the representative of El Salvador, speaking to one of the ten complaints of aggression made to the Council by Nicaragua against the United States, all of which allege essentially what Nicaragua alleges in the current case before this Court, protested that :

"El Salvador has been the victim of acts of intervention, against the will of the Salvadoran Government, which constitute aggressive behaviour ; but in spite of those interventionist and aggressive acts against our sovereignty, in order to maintain friendly relations with

112. D'après une dépêche du service intérieur de San Salvador datée du 28 janvier 1981 (FBIS, *Amérique centrale*, 29 janvier 1981, p. 8), un Cessna immatriculé au Nicaragua a largué des fusils FAL destinés à un groupe de guérilleros qui les attendait. Peu après le parachutage, l'appareil a fait un atterrissage forcé ; les membres de son équipage, blessés, ont été secourus par les guérilleros et emmenés à l'intérieur du camp de la guérilla. L'armée salvadorienne, appuyée par des hélicoptères, a repéré le camp, l'a cerné et est sortie victorieuse de l'affrontement. Le Cessna nicaraguayen a été retrouvé détruit.

113. Au cours d'une séance de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue le 12 octobre 1981, le représentant d'El Salvador a communiqué la réponse, négative, du président Duarte aux propositions des guérilleros salvadoriens dont le président Ortega avait donné lecture à l'Assemblée générale (voir paragraphes 44 et 45 du présent appendice). Le président Duarte a protesté contre « la manière grossière, abusive et clairement interventionniste dont M. Ortega avait abordé la question de la situation intérieure d'El Salvador » (A/36/PV.33, p. 112). Aux termes du message lu devant l'Assemblée générale, le président Duarte condamnait la « mission ... peu honorable » que le gouvernement sandiniste remplissait en permettant que « son territoire serve de base pour l'approvisionnement en armes, de refuge et de soutien pour les groupes armés et de caisse de résonance pour ses fallacieuses campagnes de propagande » (*ibid.*, p. 113). Faisant observer que le gouvernement en place au Nicaragua n'avait aucune leçon à donner au Salvador, il a affirmé que les efforts déployés par le Nicaragua pour « se faire l'arbitre de la pacification d'autres pays » tout en suscitant « une psychose de guerre dans son propre peuple » était « véritablement une offense à la conscience des peuples civilisés et épris de paix... »

114. Le 25 mars 1982, El Salvador a adressé une lettre au Président du Conseil de sécurité (S/14727), dans laquelle il appelait l'attention sur la nécessité cruciale pour les autres États, en particulier le Nicaragua, de suivre l'exemple d'El Salvador en adhérant au principe de non-ingérence. Il y affirmait que le Nicaragua était la principale source de l'aggravation de la tension dans la région et il faisait observer que la prétendue « solidarité » de certains mouvements idéologiques ne pouvait justifier l'abandon des principes fondamentaux du droit international.

115. Au Conseil de sécurité des Nations Unies, le 30 mars 1982, le représentant d'El Salvador, répondant à l'une des dix accusations d'agression que le Nicaragua avait portées contre les États-Unis devant le Conseil de sécurité et qui toutes reprennent pour l'essentiel les allégations dont le Nicaragua a saisi la Cour en la présente affaire, a élevé la protestation suivante :

« El Salvador a été victime d'actes d'intervention effectués contre la volonté du Gouvernement salvadorien et qui constituent des actes d'agression. Toutefois, malgré ces actes d'intervention et d'agression qui portent atteinte à notre souveraineté, et afin de conserver des

the countries that promote or implement those acts, we have asked that they put a halt to them but have not presented a formal complaint before the competent international bodies.” (S/PV.2341, pp. 41-42.)

116. On 28 March 1983, the Foreign Minister of El Salvador, Fidel Chávez Mena, charged before the United Nations Security Council that El Salvador was

“the victim of – among other belligerent and hostile acts – the continued transfer of weapons, the last link in the chain being our neighbour republic Nicaragua, which . . . does not practice, and respects even less, the principle of non-interference in the internal affairs of Central American States”.

He charged :

“Everyone is aware that the armed groups operating in El Salvador have their central headquarters in Nicaragua. It is there that decisions are made and logistic support is channelled – logistic support without which it would be impossible for them to continue in their struggle and without which they would have joined in the democratic process.” (S/PV.2425, 28 March 1983, p. 7.)

117. In November 1983, Ambassador Rosales Rivera, representative of El Salvador to the United Nations, protested before the General Assembly that Nicaragua was following “an interventionist policy”. He declared :

“my country has been the victim, among other warlike and hostile acts, of a continuing traffic in weapons, with Nicaragua as the last link in the chain. From there orders are sent to armed groups of the extreme left operating in El Salvador. These groups have their headquarters in Nicaragua and logistic support is channelled through them.” (A/38/PV.49, 10 November 1983, p. 17.)

He quoted pages of detailed data in support of that charge. He added :

“It would be insane for a Government attacked from outside – such as mine – to remain passive in the face of those whose foreign policy is reflected in official actions and statements with regard to propaganda, training camps, logistics and training of guerrilla groups, as is the case with Nicaragua. We have reached the point where the Co-ordinator of the Sandinist Junta, Commander Ortega, claimed to represent the guerrillas in El Salvador in international forums, including this one.

relations amicales avec les pays encourageant ou exécutant ces actes, nous leur avons demandé d'y mettre fin. C'est pourquoi nous n'avons pas voulu présenter une plainte officielle aux organismes internationaux compétents. » (S/PV.2341, p. 42.)

116. Le 28 mars 1983, le ministre des relations extérieures d'El Salvador, M. Fidel Chávez Mena, a déclaré devant le Conseil de sécurité des Nations Unies qu'El Salvador

« a été victime, entre autres, d'actes belliqueux et hostiles, d'un transfert d'armes continu qui a eu pour dernier maillon de la chaîne la république voisine du Nicaragua, ... qui ne pratique ni ne respecte le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des Etats d'Amérique centrale ».

Il a porté l'accusation suivante :

« Il n'échappera à personne que les groupes armés qui opèrent en El Salvador ont leur quartier général au Nicaragua, d'où émanent les décisions et se canalise un appui logistique, sans lesquels ils seraient incapables de persister dans leur lutte et auraient été incorporés au processus démocratique. » (S/PV.2425, 28 mars 1983, p. 8.)

117. En novembre 1983, l'ambassadeur Rosales Rivera, représentant d'El Salvador auprès de l'Organisation des Nations Unies, s'est plaint devant l'Assemblée générale de ce que le Nicaragua pratiquait « une politique interventionniste » :

« mon pays a été victime, entre autres actes belliqueux et hostiles, d'un trafic d'armes continu, le dernier maillon de la chaîne étant le Nicaragua, d'où des groupes armés d'extrême gauche opèrent en El Salvador. Leur quartier général se trouve au Nicaragua, et c'est de ce territoire qu'ils canalisent leur appui logistique. » (A/38/PV.49, 10 novembre 1983, p. 17.)

M. Rivera, après avoir lu des pages de données détaillées tendant à étayer cette accusation, a ajouté :

« Il serait insensé que mon gouvernement, qu'on accuse du dehors, reste entièrement passif devant un gouvernement dont la politique extérieure consiste à appuyer des actes belliqueux par ses actions et ses déclarations officielles de propagande, par l'établissement de camps d'entraînement, de coordination des actes de guerre et de logistique, et par l'approvisionnement systématique et continu des groupes de guérilleros, comme c'est le cas du pays voisin, le Nicaragua. Le comble, c'est que le coordonnateur de la junte sandiniste, le commandant Ortega, a prétendu représenter la guérilla d'El Salvador dans des instances internationales, y compris celle-ci.

Our country was mentioned in Nicaragua's statement yesterday morning, and we should like to register our protest at the fact that the Sandinist Junta of Nicaragua has arrogated to itself the right to speak of El Salvador. The fact that a small group of leftist radicals, trying in vain to seize power by violence, has authorized the Sandinist Junta of Nicaragua to act as its spokesman does not in any way mean that Nicaragua is legally entitled to express opinions on behalf of the people of El Salvador. The people of El Salvador is represented only by its Government, which was freely chosen by means of suffrage on 28 March 1982 in an election witnessed by the entire world, thanks to an extensive press coverage and the presence of many international observers who were invited for that purpose.

Nicaragua's aggression has therefore gone hand in hand with a violation of the principle of non-intervention. In the face of these clearly aggressive and hostile acts that violate the rights of the people, we cannot fail to repeat our denunciation and condemnation. As long as the Sandinist régime maintains as a pillar of its policy the enthronement of Marxist-Leninism as a system which should be instituted throughout Central America, seeking to impose it first on El Salvador and then on neighbouring countries, it will be impossible to maintain peaceful coexistence and a minimum of harmony in the region. Once the destabilizing factor has been removed, peace and normalcy will return to the area." (A/38/PV.49, pp. 23, 24-25.)

118. El Salvador President Alvaro Magaña Borge, in an interview with the Spanish newspaper *ABC* (published in the United States Counter-Memorial, Exhibit 51), had the following exchange in December 1983 :

*[Question :]* Mr. President, how do the guerrillas supply themselves and where from ?

*[Answer :]* Be sure of this : from Nicaragua, and only from Nicaragua. In the past two weeks we have detected 68 incursions by aircraft which parachuted equipment, weapons and ammunition into the Morazán area, which is where the guerrillas are most concentrated . . .

*Q. :* I would remind you, Mr. President, that one of Lenin's maxims was : 'Against bodies, violence ; against souls, lies.'

*A. :* Well, they have learned the lesson very well. While Nicaragua draws the world's attention by claiming for the past two years that it is about to be invaded, they have not ceased for one moment to invade our country. There is only one point of departure for the armed subversion, Nicaragua."

A cet égard, le Gouvernement salvadorien rejette le contexte tendancieux dans lequel la délégation du Nicaragua a fait allusion à notre pays, ce matin. Je voudrais souligner que nous protestons contre l'abus commis par la junte sandiniste du Nicaragua lorsqu'elle parle d'El Salvador. Le fait qu'un petit groupe d'extrémistes de gauche qui cherchent vainement à prendre le pouvoir par la violence ait donné sa voix à la junte sandiniste du Nicaragua ne donne aucunement le droit au Nicaragua de parler au nom du peuple d'El Salvador. Celui-ci ne peut être représenté que par son gouvernement librement élu, comme cela s'est produit le 28 mars 1982 lors d'élections dont le monde entier a été témoin, grâce aux informations extensives fournies par la presse à ce sujet ainsi qu'à la présence de nombreux observateurs internationaux invités à cette occasion.

L'agression commise par le Nicaragua a donc été de pair avec la violation par ce pays du principe de la non-ingérence. Devant ces actes hostiles et manifestement agressifs, qui constituent une violation des droits de l'homme, nous ne pouvons que réitérer notre dénonciation et notre condamnation. Tant que le régime sandiniste gardera comme pilier de sa politique l'imposition du marxisme et du léninisme dans toute l'Amérique centrale, essayant de mettre en place cette doctrine au Salvador d'abord et dans tous les pays voisins ensuite, il sera impossible de maintenir la coexistence pacifique et un minimum d'harmonie dans la région. Que l'on supprime ce facteur de déstabilisation et une situation normale de paix reviendra dans la région. » (A/38/PV.49, p. 23, 24-25.)

118. M. Alvaro Magaña Borgia, président d'El Salvador, a accordé un entretien au journal espagnol *ABC* (reproduit dans le contre-mémoire des Etats-Unis, annexe 51) en décembre 1983, qui a donné lieu à l'échange suivant :

« [Question :] Monsieur le Président, où et comment les guérilleros s'approvisionnent-ils ?

[Réponse :] Soyez-en sûr : au Nicaragua, et exclusivement au Nicaragua. Depuis deux semaines, nous avons détecté soixante-huit incursions aériennes pour le parachutage de matériel, d'armes et de munitions dans la région de Morazán, où sont concentrés la plupart des guérilleros...

Q. : Je vous rappelle, monsieur le Président, que l'une des maximes de Lénine était celle-ci : « Contre le corps, la violence ; contre l'âme, le mensonge. »

R. : Eh bien, ils ont retenu leur leçon ! Alors que les Nicaraguayens attirent l'attention du monde entier en hurlant, depuis deux ans, qu'ils sont sur le point d'être envahis, ils n'ont cessé, eux, d'envahir d'autres pays. Il n'y a qu'un point de départ à la subversion armée : le Nicaragua. »



119. In renewed debate on Nicaragua's complaints in the Security Council on 3 April 1984, the representative of El Salvador declared :

“only last month the Government of El Salvador sent various protest notes to Managua rejecting the disobliging statements made with regard to the elections in our country by the President of the Council of State and by the Minister of Defence. We made a formal protest with regard to the statements of support for the Salvadoran guerrilla activities made by Commander Henry Ruiz. The recent statement by the Nicaraguan Minister of Defence with regard to the laying of sound-activated mines in the region's ports, from Panama to Guatemala, by members of Central American movements has also been met with a protest from our Government, which has once again denounced the close linkage in co-ordination and logistics that exists between guerrilla groups and the Sandinist Government.” (S/PV.2528, p. 61.)

120. José Napoleón Duarte was elected President of El Salvador in May 1984. In his inaugural address of 1 June, published in the United States Counter-Memorial, Exhibit 52, page 6, President Duarte declared :

“Salvadorans, we must bravely, frankly, and realistically acknowledge the fact that our homeland is immersed in an armed conflict that affects each and every one of us ; that this armed conflict has gone beyond our borders and has become a focal point in the struggle between the big world power blocs. With the aid of Marxist governments like Nicaragua, Cuba and the Soviet Union, an army has been trained and armed and has invaded our homeland. Its actions are directed from abroad. Armed with the most sophisticated weapons, the Marxist forces harass our Armed Forces and constantly carry out actions intended to destroy our economy, with the loss of countless human lives and the suffering of hundreds of thousands of Salvadorans.”

121. At a press conference of 30 July 1984 (the full text of which is found re-printed as Exhibit 53 of the United States Counter-Memorial), President Duarte began by recounting a trip to Europe in which he had been preceded by President Ortega. President Duarte charged that in Europe President Ortega had acknowledged that “he (Ortega) had helped, is helping and will continue to help the Salvadoran guerrillas”. Thus President Ortega revealed that “it is he who is openly and directly attacking and intervening in our country” (p. 2). President Duarte continued : “I ordered that we lodge a formal protest with Nicaragua in this regard.” (*Ibid.*) Furthermore, President Duarte recounts, he ordered that studies be made of submitting a complaint to the International Court of Justice about Nicaragua's intervention in El Salvador's affairs. President Duarte con-

119. A l'occasion de la reprise du débat au Conseil de sécurité, le 3 avril 1984, sur les plaintes du Nicaragua, le représentant d'El Salvador a déclaré ce qui suit :

« Au cours du mois dernier seulement, le Gouvernement salvadorien a adressé plusieurs notes de protestation à Managua, rejetant les déclarations irrespectueuses faites au sujet du processus électoral d'El Salvador par le président du conseil d'Etat de ce pays et le ministre de la défense. De même, il y a eu des protestations formelles devant les déclarations d'appui faites par le commandant Henry Ruiz à la guérilla salvadorienne. La communication faite récemment par le ministre de la défense du Nicaragua selon lequel il pourrait y avoir des mines acoustiques dans les ports de la région, du Panama au Guatemala, posées par des mouvements centraméricains, ont également suscité les protestations de notre gouvernement qui dénonce à nouveau aujourd'hui la collaboration étroite et les liens de logistique qui existent entre les groupes de guérilleros et le gouvernement sandiniste. » (S/PV.2528, p. 59-60.)

120. José Napoleón Duarte a été élu président d'El Salvador en mai 1984. Dans son discours d'investiture du 1<sup>er</sup> juin, qui figure dans l'annexe 52 au contre-mémoire des Etats-Unis (p. 6), le président Duarte a déclaré ceci :

« Salvadoriens, il nous faut reconnaître courageusement, franchement et avec réalisme, que notre patrie est plongée dans un conflit armé qui touche chacun d'entre nous. Ce conflit armé a dépassé nos frontières, pour devenir un enjeu de la lutte entre les grandes puissances. Avec l'aide de gouvernements marxistes comme celui du Nicaragua, de Cuba et de l'Union soviétique, une armée a été formée et équipée, et elle a envahi notre patrie. Ses opérations sont dirigées de l'étranger. Armées de matériel ultramoderne, les forces marxistes harcèlent nos forces armées et ne cessent d'entreprendre des actions visant à détruire notre économie, entraînant d'innombrables morts et la souffrance de centaines de milliers de Salvadoriens. »

121. Lors d'une conférence de presse, le 30 juillet 1984, dont le texte est reproduit intégralement à l'annexe 53 au contre-mémoire des Etats-Unis, le président Duarte a commencé par rendre compte d'un voyage en Europe où le président Ortega l'avait précédé. Le président Duarte a accusé le président Ortega, pendant le voyage de celui-ci en Europe, d'avoir admis qu'« il [Ortega] avait aidé, aidait et continuerait d'aider les guérilleros salvadoriens ». Le président Duarte a ainsi révélé que c'était « lui [Ortega] qui attaque et intervient ouvertement et directement dans notre pays » (p. 2). Il a continué : « J'ai ordonné que nous protestions officiellement auprès du Nicaragua à ce sujet. » (*Ibid.*) En outre, le président Duarte a dit qu'il avait ordonné d'étudier la possibilité de déposer une plainte auprès de la Cour internationale de Justice en raison de l'intervention du Nicaragua

tinued that : "We would not be able to survive without U.S. aid . . ." He stated that,

"always provided it stopped its support for the guerrillas, stopped using subversion and exporting revolution to the rest of Central America, I would be willing to sign a treaty not only with Nicaragua but with any other country in the world which shows respect, as we do . . ." (United States Counter-Memorial, Exhibit 53, p. 3).

Duarte continued, in response to other questions :

"What I have said, from the Salvadoran standpoint, is that we have a problem of aggression by a nation called Nicaragua against El Salvador, that these gentlemen are sending in weapons, training people, transporting bullets and what not, and bringing all of that to El Salvador. I said that at this very minute they are using fishing boats as a disguise and are introducing weapons into El Salvador in boats at night.

In view of this situation, El Salvador must stop this . . . thus, the contras are creating a sort of barrier that prevents the Nicaraguans from continuing to send arms to El Salvador by land. What they have done instead is to send them by sea, and they are now getting them in through Monte Cristo, El Coco, and El Espino. This is because they cannot do so overland, because the contras are in those areas, in one way or another.

Therefore, you can see that these are two different concepts. My position is coherent. I defend my country. I have said that I do not want any weapons, ammunition, or supplies of any kind to reach my country, to support guerrillas in my homeland, and that I am against anything that supports this type of action, either here or there. That is why I have told the Nicaraguans that I think El Salvador has always respected them and that, therefore, they must respect El Salvador." (Pp. 4-5.)

Thereafter, the following exchange occurred :

"Roberto Block, from Reuter News Agency. Mr. President : You have talked many times about Nicaragua's supply of weapons to the Salvadoran guerrillas, and you appeared at the Congress . . . to ask for weapons, for assistance, and to ask that the contras in Nicaragua cut off this supply. I would like to know exactly what tangible evidence exists that Nicaragua is sending weapons to El Salvador. If such proof exists, why did you ask that statements be sent to The Hague, instead of the tangible evidence on these arms supplies from Nicaragua ?

[Duarte] . . . When a head of state confesses that he is helping guerrillas, he is helping the guerrillas. Therefore, what better evidence exists than a categorical statement by a head of state ? Nothing is more powerful than the confession he made.

dans les affaires d'El Salvador. « Nous ne pourrions survivre sans l'aide des Etats-Unis... », a-t-il ajouté avant de poursuivre :

« à supposer que le Nicaragua cesse son appui à la guérilla, cesse de recourir à la subversion et d'exporter la révolution dans les autres pays d'Amérique centrale, j'accepterais de signer un traité, non seulement avec le Nicaragua, mais avec tout autre pays du monde qui fasse preuve de respect, comme nous... » (Contre-mémoire des Etats-Unis, annexe 53, p. 3).

En réponse à d'autres questions, le président Duarte a déclaré :

« Ce que j'ai dit, du point de vue salvadorien, c'est que nous avons un problème d'agression de la part d'un pays qui s'appelle le Nicaragua, contre El Salvador, que ces messieurs envoient des armes, entraînent des hommes, transportent des munitions et apportent tout cela au Salvador. J'ai dit qu'en ce moment même ils utilisent des bateaux de pêche pour faire pénétrer des armes au Salvador la nuit.

Cette situation, El Salvador doit y mettre fin... Ainsi, les *contras* créent une espèce de barrière qui empêche les Nicaraguayens de continuer à envoyer des armes au Salvador par la voie terrestre. Alors, ils les envoient par mer, et actuellement ils les font pénétrer par Monte Cristo, El Coco et El Espino. Tout cela parce qu'ils ne peuvent le faire par la terre, puisque les *contras* y sont, d'une façon ou d'une autre.

Vous voyez donc qu'il y a là deux concepts fort différents. Ma position est cohérente. Je défends mon pays. J'ai déjà dit que je ne voulais aucune arme, aucune munition, aucune fourniture d'aucune sorte dans mon pays, qui constituerait une aide à la guérilla dans ma patrie, et que je suis hostile à tout ce qui peut constituer un appui à ce type d'action, que ce soit ici ou là-bas. C'est pour cela que j'ai dit aux Nicaraguayens que j'estimais qu'El Salvador les avait toujours respectés et que donc ils devaient respecter El Salvador. » (P. 4-5.)

Puis vient l'échange de propos suivants :

« Roberto Block, de l'agence de presse Reuter, Monsieur le Président, vous avez évoqué à plusieurs reprises les armes fournies par le Nicaragua aux guérilleros salvadoriens, et vous êtes venu au Congrès ... demander des armes, de l'aide, et demander que les *contras* au Nicaragua mettent fin à ce trafic. J'aimerais connaître les preuves tangibles qui existent de ces envois d'armes du Nicaragua au Salvador. Si ces preuves existent, pourquoi avez-vous demandé que ce soit de simples déclarations qui soient envoyées à La Haye, et non pas ces preuves tangibles d'envois d'armes à partir du Nicaragua ?

[Duarte] ... Lorsqu'un chef d'Etat avoue qu'il aide la guérilla, on peut en conclure qu'il aide effectivement la guérilla. Quelle meilleure preuve, donc, que cette déclaration catégorique d'un chef d'Etat ? Rien n'est plus puissant que ses aveux.

I said all of this to explain that the evidence does exist. There is evidence on all of the beaches. An overwhelming number of peasants claim that they have seen people enter with weapons, which they load on horses, and leave for the mountains. What you want is to see them for yourself. Well, I invite you to go to the beaches and watch, at night, how they unload the weapons. I am going to give you a specific place, Montecristo Island. They are constantly unloading weapons there. Caches have been found there. We are going to submit all of this evidence to the court at The Hague when the time comes.

[Block] After \$50 million . . . to the contras by the United States, you are saying that the weapons are still arriving . . .

[Duarte – interrupting] . . . I have never said that assistance should be supplied to the contras so that they could invade Nicaragua’s territory. I never said that. I said that someone is doing that, and that what it does is prevent the weapons from reaching El Salvador. This is what I have said, and I reiterate it. I am not opposed to the prevention of weapons entering El Salvador. If by some action in the world, these weapons are prevented from entering El Salvador, it is welcome, because this will rid us of the constant problem of so many deaths, murders, and problems in our homeland. This is what must be prevented.

. . . . .

They have been unable to stop the flow of weapons. Doesn’t this show you that the problem is much more profound than we imagine? How and from where do those weapons get here? The scheme they use is so sophisticated that it obviously renders the problem much more serious.” (P. 5.)

122. The foregoing exchange illustrates how genuine is the conviction of El Salvador that Nicaragua continues to send arms to fuel the Salvadoran insurgency; it provides detail in support of those charges, and a sense of how important such activity of Nicaragua is to the insurgency; it demonstrates why it is that El Salvador welcomes the pressures of the *contras* upon Nicaragua; and it suggests that, had El Salvador’s Declaration of Intervention been appropriately treated, rather than being treated in the extraordinary ways in which it was treated, El Salvador might well have taken part in the current case – a participation which could have transformed it.

123. Nor have the protests of El Salvador, made in the United Nations and through the media, eschewed bilateral diplomatic channels. On 20 July 1984, the Acting Minister of Foreign Relations of El Salvador sent the following note of protest to the Nicaraguan Foreign Minister:

“I have the honor to direct myself to Your Excellency to present in the name of my Government the most vigorous protest over the

Tout cela pour expliquer que les preuves existent bel et bien. On en trouve sur toutes les plages. Un nombre accablant de paysans disent avoir vu des gens arriver avec des armes, qu'ils chargent sur des chevaux pour partir ensuite dans la montagne. Ce que vous voulez, c'est les voir vous-même. Eh bien, je vous invite à aller sur ces plages et à regarder, la nuit, décharger les armes. Je vous signale un très bon endroit, l'île de Monte Cristo. On ne cesse de décharger des armes, là-bas. On y a trouvé des caches. Nous allons soumettre tous ces faits à la Cour de La Haye le moment venu.

[Block] Après 50 millions de dollars ... versés aux *contras* par les Etats-Unis, vous dites que les armes continuent d'arriver...

[Duarte, l'interrompant] ... Je n'ai jamais dit qu'il fallait donner une aide aux *contras* pour qu'ils envahissent le territoire nicaraguayen. Je n'ai jamais dit cela. Ce que j'ai dit, c'est que quelqu'un le fait, ce qui empêche les armes d'arriver au Salvador. Voilà ce que j'ai dit, et je le répète. Je n'ai rien contre le fait d'empêcher les armes de pénétrer au Salvador. Si, par une quelconque action dans le monde, on empêche ces armes d'entrer au Salvador, cette action est la bienvenue, car elle nous débarrassera de ce problème constant que sont les morts, les meurtres et tout ce qui accable notre patrie. Voilà ce qu'il faut empêcher.

.....

Ils n'ont pas pu arrêter ce trafic d'armes. Cela ne vous montre-t-il pas que le problème est bien plus profond qu'on ne l'imagine ? Comment ces armes arrivent-elles ici, et d'où viennent-elles ? Leur tactique est tellement raffinée que de toute évidence elle complique le problème. (P. 5.)

122. Ce dialogue montre à quel point El Salvador est convaincu que le Nicaragua continue d'envoyer des armes pour alimenter l'insurrection salvadorienne ; il corrobore ces accusations, fait ressortir l'importance des activités du Nicaragua pour l'insurrection, montre pourquoi El Salvador est favorable aux pressions exercées par les *contras* sur le Nicaragua, et permet de comprendre que, si la déclaration d'intervention d'El Salvador avait été accueillie normalement et non de la façon singulière dont elle a été reçue, El Salvador aurait très bien pu participer à la présente instance – laquelle en aurait été transformée.

123. Les protestations d'El Salvador, faites devant l'Organisation des Nations Unies et par l'intermédiaire des organes d'information, n'ont pas non plus négligé les voies diplomatiques bilatérales. Le 20 juillet 1984, le ministre des relations extérieures par intérim d'El Salvador a envoyé au ministre des relations extérieures du Nicaragua la note de protestation suivante :

« Au nom de mon gouvernement, je tiens à protester énergiquement contre les déclarations que le coordonnateur de la junte révolution-

statements made to the information media of the Federal Republic of Germany on the twelfth of this month by the coordinator of the revolutionary Junta of Government of Nicaragua, Daniel Ortega Saavedra, in which he publicly recognizes and reiterates the unconditional support of your Government to the guerrilla groups of the FDR/FMLN.

As Your Excellency is aware, the Salvadoran people have suffered for several years an aggression armed, financed, and directed in obedience to the designs of an extracontinental power, through intermediaries which, like Cuba and Nicaragua, provide political, logistical, and material support to the groups which plan to install in El Salvador a totalitarian dictatorship through terrorism and resort to all manner of violent acts.

The interventionist attitude of Nicaragua, evidenced once again by one of its highest political spokesmen, has converted that country into a focus of tension and an element of destabilization in the region. That attitude has provoked numerous protests and denunciations on the part of my country and the other countries of the region, and therefore constitutes a reason for concern on the part of the democratic countries of the continent and the entire international community.

Therefore, I take the liberty of pointing out to Your Excellency that the constitutional Government presided over by Eng. José Napoleón Duarte, responding to the sovereign will of the Salvadoran people, demands from the Government of Nicaragua respect of its sovereignty, an immediate end to interference in its internal affairs, and respect for the self determination of the Salvadoran people, who seek peace and justice through democracy." (Unclassified Department of State cable from San Salvador 08416.)

124. On 24 August 1984, El Salvador renewed its protests. A protest note delivered to the Nicaraguan Embassy in San Salvador observed that the Nicaraguan Government, "through its highest representatives, has asserted on many occasions and through different means its support for Salvadoran guerrilla groups", and continued :

"The Government's interventionist and openly hostile attitude toward the Salvadoran Government, as well as the official Nicaraguan support for the rebels in El Salvador, were demonstrated during the funeral of Commander Ana Maria (Melida Anaya Montes) in Managua, in April 1983."

The Salvadoran Foreign Ministry maintained that the funeral was presided over by Commander Daniel Ortega, Interior Minister Borge, and Junta member Rafael Cordova, and was attended by Cuban and Salvadoran guerrilla representatives. The note declared that Nicaraguan intervention in the internal affairs of El Salvador and the material and

naire du Gouvernement du Nicaragua, Daniel Ortega Saavedra, a faite le 12 de ce mois à un organe d'information de la République fédérale d'Allemagne, dans lesquelles il reconnaît et réaffirme publiquement l'appui inconditionnel que votre gouvernement apporte aux groupes des guérilleros de la FDR/FMLN.

Comme vous le savez, le peuple salvadorien est victime depuis plusieurs années d'une agression armée, financée et dirigée selon les desseins d'une puissance étrangère à ce continent, par des intermédiaires qui, comme Cuba et le Nicaragua, apportent un appui politique, logistique et matériel aux groupes qui envisagent d'installer au Salvador une dictature totalitaire, en recourant pour ce faire au terrorisme et à toutes sortes d'actes de violence.

L'attitude interventionniste du Nicaragua, dont un des plus hauts porte-parole politiques a apporté une fois de plus la preuve, a transformé ce pays en un foyer de tension et en un élément de déstabilisation dans la région. Cette attitude a suscité nombre de protestations et de dénonciations de la part de mon pays et d'autres pays de la région et préoccupe de ce fait les pays démocratiques du continent et la communauté internationale tout entière.

Aussi, me permettrai-je de souligner à votre attention que le gouvernement constitutionnel présidé par José Napoleón Duarte, répondant à la volonté souveraine du peuple salvadorien, exige du Gouvernement du Nicaragua qu'il respecte sa souveraineté, cesse immédiatement de s'immiscer dans ses affaires intérieures et respecte l'autodétermination du peuple salvadorien qui aspire à la paix et à la justice par la démocratie. » (Télégramme non confidentiel 08416 émanant de San Salvador, département d'Etat.)

124. Le 24 août 1984, El Salvador a renouvelé ses protestations. Dans une note remise à l'ambassade du Nicaragua à San Salvador, le ministère des relations extérieures d'El Salvador faisait observer que le Gouvernement nicaraguayen, « par la voix de ses plus hauts représentants, a affirmé à plusieurs reprises et par divers canaux son appui aux groupes de guérilleros salvadoriens », et poursuivait en ces termes :

« L'intervention et l'attitude ouvertement hostile du Gouvernement [nicaraguayen] envers le Gouvernement salvadorien, ainsi que l'appui officiel que le Nicaragua apporte aux rebelles au Salvador, sont apparus au grand jour lors des obsèques du commandant Ana Maria (Melida Anaya Montes) qui se sont déroulées à Managua en avril 1983. »

Il notait que le commandant Daniel Ortega, le ministre de l'intérieur Borge, et Rafael Cordova, membre de la junte, ainsi que des délégués cubains et des représentants de la guérilla salvadorienne avaient assisté aux obsèques. Il soulignait que l'intervention du Nicaragua dans les affaires intérieures d'El Salvador et l'appui matériel et logistique apporté aux



logistical support given to the rebel groups “represent a flagrant violation of the most elemental norms of international law” (ACAN, Panama City 0221 GMT, *FBIS* unclassified cable PA 240355Z of 24 August 1984).

125. In addressing the General Assembly of the United Nations in 1984, President Duarte declared :

“For more than four years now El Salvador has suffered from the effects of a merciless war which has caused us bloodshed and impoverishment. More than 50,000 Salvadorians have been the innocent victims of a fratricidal confrontation. More than half a million persons have had to leave their homes and their property. Subversive forces have engaged in a campaign of terror and systematic destruction, and our people is tired of it. It must end.

. . . . .

I should like to sign, on behalf of the democratic Government of El Salvador, an agreement that will be in keeping with the efforts of the Contadora Group. But such an agreement must be right and just for El Salvador. It must strictly guarantee the application of the 21 points which have already been accepted by all the parties. The agreement must ensure appropriate measures for the verification and control of everything that is agreed. We must make sure that the obligations that we undertake will put an end to the presence of foreign military advisers and eliminate military aid from abroad. It must provide for strict controls and, at the same time, entail for all the commitment not to support or continue to give assistance to terrorist activity against our legitimate democratic Government.

. . . . .

I wish at this point to address some observations to the nations that have committed themselves, in one way or another, to undermining my country, as well as to the guerrilla leaders – not those who are living comfortably in and giving orders from Managua or Havana, or to other nations that claim to be democratic but in fact export violence and murder, but to the leaders of the guerrillas who are in the mountains of my country, those who are suffering from the elements, unsheltered, those who are aware of the real position of the Salvadorian nation when they attack the people and who are waiting – in vain – to be welcomed as liberators when the truth is that their purpose is to oppress those people.” (A/39/PV.24, pp. 3, 7-8, 16.)

President Duarte ended his address with an invitation to the heads of the guerrilla movement to meet him in the village of La Palma on 15 October 1984.

126. In addressing the General Assembly in 1985, the Vice-President of El Salvador charged that :

“the Sandinist Government of Nicaragua has turned the territory of

groupes rebelles « représent[ai]ent une violation flagrante des normes les plus élémentaires du droit international » (ACAN, Panama, 0221 TU, FBIS, télégramme non confidentiel PA 240355Z, daté du 24 août 1984).

125. S'adressant à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1984, le président Duarte a déclaré :

« El Salvador connaît depuis plus de quatre ans les effets d'une guerre impitoyable qui nous a saignés et appauvris. Plus de cinquante mille Salvadoriens ont été les victimes innocentes de cet affrontement fratricide. Plus d'un demi-million de personnes ont dû abandonner leurs foyers et tout ce qu'elles possédaient. Les forces subversives se sont lancées dans une campagne de terreur et de destruction systématique qui excède le plus et doit prendre fin.

.....

Je souhaite pouvoir, au nom du Gouvernement démocratique d'El Salvador, signer un accord qui réponde aux efforts faits par le groupe de Contadora à condition qu'il soit juste et convenable pour El Salvador. Il doit garantir strictement l'application et la validité des vingt et un points acceptés par tous les participants ; il doit assurer des mesures appropriées pour permettre la vérification de tout ce dont nous serons convenus. Nous devons veiller à ce que les obligations à assumer pour mettre un terme à la présence de conseillers militaires étrangers et à l'aide militaire extérieure à la région ainsi qu'à l'aide fournie aux insurgés terroristes qui portent atteinte à notre gouvernement démocratique légitime satisfassent les contrôles les plus stricts et soient respectées simultanément par chacun.

.....

Je voudrais maintenant dire quelques mots aux nations qui, d'une manière ou d'une autre, se sont engagées à faire succomber mon peuple, ainsi qu'aux chefs guérilleros, non pas à ceux qui vivent dans le confort et donnent des ordres depuis Managua ou La Havane, ou depuis d'autres nations qui prétendent être démocratiques mais par lesquelles on peut exporter la violence et la mort. Je me réfère aux chefs qui sont dans les montagnes de ma patrie, à ceux qui souffrent des intempéries et à ceux qui connaissent la véritable situation du peuple salvadorien quand ils attaquent les villages, espérant en vain être reçus comme des libérateurs, alors qu'en vérité ils arrivent en oppresseurs. » (A/39/PV.24, p. 3, 7-8, 16.)

Le président Duarte a conclu son allocution en invitant les chefs du mouvement guérillero à le rencontrer le 15 octobre 1984 dans le village de La Palma.

126. S'adressant à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985, le vice-président d'El Salvador a porté l'accusation suivante :

« le gouvernement sandiniste du Nicaragua permet que son territoire

its country into a sanctuary for Salvadoran subversion. There, armed groups of the extreme left rest, resupply and train and from there logistic support for the guerrillas is co-ordinated and sent to El Salvador." (A/40/PV.19, p. 20.)

127. The President of El Salvador in 1985 publicly accused Nicaragua of being involved in the kidnapping of his daughter by Salvadoran insurgents. "Nicaragua is the Central American source for totalitarianism and violence, and the sanctuary for terrorists", he charged (*International Herald Tribune*, 2-3 November 1985). He added that :

"my daughter . . . would not have been among victims of the merciless violence of the terrorists if terrorists did not have the support, direction, approval and timely protection of the terrorist dictatorship in Nicaragua".

In an interview in Spain with *El País*, he gave details of alleged Nicaraguan involvement in the kidnapping, maintaining that he had recordings of conversations of the kidnapers in which they said : "That matter I have to consult with Managua." (*El País*, 6 November 1985.) He also gave details in that interview of the location of alleged Salvadoran guerrilla bases in Nicaragua. The kidnapping of daughters of Presidents appears to be a speciality of Central American terrorism ; Honduras has officially charged that the daughter of the then Honduran President was kidnapped by a group of Nicaraguans and Salvadorans (see the address to the Security Council of the representative of Honduras of 28 March 1983, S/PV.2425, p. 57).

128. In respect of statements of the Government of El Salvador, it should finally be emphasized that that Government for years has claimed that Nicaragua has been using force against it and has been unlawfully intervening in El Salvador's civil strife, and it has asserted against Nicaragua both its right of self-defence and its need of United States assistance in defending itself (see relevant quotations from the Declaration of Intervention of El Salvador quoted in the Court's Judgment, as well as paras. 110, 112-124 above). Thus the then President of El Salvador, Alvaro Magaña Borge, in the course of an official visit to Washington in June 1983 – some nine months before Nicaragua instituted the present proceedings – issued the following statement :

"Foreign military intervention in domestic affairs constitutes the main obstacle to our efforts to attain peace. The interference of extracontinental communist countries by way of Cuba and Nicaragua in support of armed groups against a legitimate constitutionally elected government, is a form of aggression which violates the essence of international law, specifically the principle of non-intervention in the internal affairs of other states.

serve de sanctuaire à la subversion salvadorienne ; c'est là que reposent, se ravitaillent et s'entraînent les groupes armés d'extrême gauche et c'est à partir de là qu'est coordonné et envoyé l'appui logistique à la guérilla en El Salvador » (A/40/PV.19, p. 20).

127. En 1985, le président d'El Salvador a publiquement accusé le Nicaragua d'avoir joué un rôle dans l'enlèvement de sa fille par les insurgés salvadoriens. « Le Nicaragua est en Amérique centrale le point de départ du totalitarisme et de la violence, et un sanctuaire pour les terroristes », a-t-il affirmé (*International Herald Tribune*, 2-3 novembre 1985). Il a ajouté :

« ma fille ... n'aurait pas été au nombre des victimes de la violence sans pitié des terroristes si ceux-ci ne bénéficiaient pas de l'appui, de l'autorité, de l'approbation et de la protection opportune de la dictature terroriste du Nicaragua ».

Dans un entretien accordé en Espagne à *El País*, le président Duarte a donné des détails sur la participation présumée des Nicaraguayens à l'enlèvement, affirmant qu'il avait en sa possession des enregistrements de conversations entre les ravisseurs disant : « Pour cela, il faut que je consulte Managua. » (*El País*, 6 novembre 1985.) Dans ce même entretien, il donnait des précisions sur l'emplacement des bases présumées de la guérilla salvadorienne au Nicaragua. L'enlèvement de filles de présidents semble être une spécialité du terrorisme centraméricain : le Honduras a officiellement imputé l'enlèvement de la fille du président hondurien de l'époque à un groupe de Nicaraguayens et de Salvadoriens (voir le discours devant le Conseil de sécurité du représentant du Honduras, le 28 mars 1983, S/PV.2425, p. 57).

128. Concernant les déclarations du Gouvernement d'El Salvador, il convient enfin de souligner que ce gouvernement affirme depuis des années que le Nicaragua emploie la force contre lui et intervient illicitement dans les luttes intestines d'El Salvador, et qu'il affirme tant son droit de légitime défense que le besoin qu'il a de l'aide des États-Unis pour se défendre contre le Nicaragua (voir les passages pertinents de la déclaration d'intervention d'El Salvador cités dans l'arrêt de la Cour, ainsi que les paragraphes 110 et 112 à 124 ci-dessus). C'est ainsi qu'en juin 1983 – environ neuf mois avant que le Nicaragua n'ait intenté la présente action – M. Alvaro Magaña Borge, qui était alors président d'El Salvador a, lors d'une visite officielle à Washington, fait la déclaration suivante :

« L'intervention militaire étrangère dans nos affaires intérieures constitue le principal obstacle à nos efforts visant l'instauration de la paix. L'ingérence de pays communistes extérieurs au continent par l'intermédiaire de Cuba et du Nicaragua, appuyant des groupes armés luttant contre un gouvernement légitime, élu selon les formes constitutionnelles, constitue une agression violant le principe même du droit international et tout spécialement le principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'États tiers.

Faced with this situation, our armed forces have the constitutional obligation to defend the nation's sovereignty and to repel, in legitimate self-defence, the armed subversion that has been imposed upon us from abroad.

This external aggression has destroyed villages, forcing hundreds of thousands of humble Salvadorans to abandon their homes. It has subjected our productive facilities, our crops, our bridges and roads, our communication and transportation systems and the infrastructure of all public services to systematic destruction . . .

No one can dispute a nation's right to defend itself against external aggression and against the destruction of the scarce assets which in a developing country are produced at great sacrifice. For this reason, we have the right to understanding and solidarity of all free nations of the world. For these reasons we have the right to the understanding and solidarity from all other free nations ; as we have had from our Central American brothers, those with whom we share democratic ideals, and for whom I wish to express our gratitude." (*Department of State Bulletin*, Vol. 83, No. 2077, August 1983, p. 84.)

129. In 1985, President Duarte, in a letter supporting the United States Administration's April 1985 proposal to provide assistance to Nicaraguan insurgents, wrote :

"We remain concerned . . . by the continuing flow of supplies and munitions from Nicaragua to guerrilla forces . . . which are fighting against my government and our programs of reform, democracy, reconciliation, and peace . . . [W]e deeply appreciate any efforts which your government can take to build a broad barrier to such activities – efforts which a small country like El Salvador cannot take in its own behalf." (Letter to President Reagan, 4 April 1985, reproduced in "*Revolution Beyond Our Borders*", *loc. cit.*, p. 26, note 34.)

8. *Statements by the Government of Honduras accusing Nicaragua of subverting El Salvador as well as Honduras*

130. Accusations by the Government of Honduras of acts of intervention and aggression by the Government of Nicaragua are legion. The ten times in which Nicaragua has had recourse to the Security Council to charge the United States with acts of aggression – the very acts at bar in the case before the Court – have furnished occasions, among others, in which the representatives of the Government of Honduras (accused by Nicaragua of acting in concert with the United States) have in their turn accused the Government of Nicaragua.

131. Moreover, Honduras has protested not only acts of Nicaragua

Devant une telle situation, nos forces armées ont l'obligation constitutionnelle de défendre la souveraineté de la nation et de repousser, à titre de légitime défense, la subversion armée qui nous est imposée de l'extérieur.

Cette agression de l'extérieur a détruit des villages, a forcé des centaines de milliers de pauvres Salvadoriens à abandonner leurs demeures. Elle a causé la destruction systématique de nos moyens de production, de nos récoltes, de nos ponts et chaussées, de notre réseau de communications et de transports et de l'infrastructure de tous les services publics...

Nul ne saurait contester le droit d'une nation de se défendre contre l'agression extérieure et contre la destruction des rares biens qui ne sont produits dans un pays en développement qu'au prix de grands sacrifices. C'est pourquoi nous avons le droit de compter sur la compréhension et la solidarité de toutes les autres nations libres du monde, de même que sur la compréhension et la solidarité de nos frères d'Amérique centrale, avec lesquels nous partageons les mêmes idéaux démocratiques, et auxquels je tiens à exprimer ma gratitude. » (*Department of State Bulletin*, vol. 83, n° 2077, août 1983, p. 84.)

129. En 1985, le président Duarte, dans une lettre approuvant la proposition d'avril 1985 du Gouvernement des Etats-Unis visant à fournir une aide aux insurgés nicaraguayens, écrivait :

« Nous restons inquiets devant le flux continu d'approvisionnements et de munitions en provenance du Nicaragua et à destination des forces de la guérilla ... qui luttent contre mon gouvernement et nos programmes de réforme, de démocratisation, de réconciliation et de paix ... [N]ous sommes très sensibles à tous les efforts que votre gouvernement peut faire pour renforcer les obstacles à de telles activités — efforts qu'un petit pays comme El Salvador ne peut assumer seul. » (Lettre au président Reagan, 4 avril 1985, reproduite dans « *Revolution Beyond Our Borders* », *loc. cit.*, p. 26, note 34.)

8. *Déclarations du Gouvernement du Honduras accusant le Nicaragua de subversion au Salvador aussi bien qu'au Honduras*

130. Le Gouvernement du Honduras a formulé d'innombrables accusations d'intervention et d'agression contre le Gouvernement du Nicaragua. A dix reprises le Nicaragua a saisi le Conseil de sécurité pour accuser les Etats-Unis d'actes d'agression — de ces actes mêmes qui ont fait l'objet de la présente affaire devant la Cour ; chacune de ces saisines a fourni une occasion, entre autres, aux représentants du Gouvernement du Honduras (que le Nicaragua accusait d'agir de concert avec les Etats-Unis) d'accuser à leur tour le Gouvernement du Nicaragua.

131. De plus, le Honduras a non seulement protesté en raison des actes

against it but acts of Nicaragua against El Salvador. Thus on 23 March 1983, the representative of Honduras declared in the Security Council :

“I have seen a large number of trucks using our territory for the transport of armaments from across the Nicaraguan border. Evidence of this has been submitted to the diplomatic corps and the international press on many occasions. That is why we wish the fundamental aspect to be recognized : that is, absolute respect for established boundaries.” (S/PV.2420, pp. 27-30.)

At a later point in the debate, he charged not only that Honduras has “proof that Nicaraguan guerrillas took part” in the kidnapping of 100 Honduran businessmen in San Pedro Sula, but that : “Arms go from Nicaragua to El Salvador. That is clear.” (*Ibid.*, p. 72.)

132. In the Security Council debate of 9 May 1983, the representative of Honduras declared :

“The Government of Nicaragua – the Sandinist Government – is not just arming itself out of all proportion or just making aggressive statements. It has also carried out a clearly interventionist policy in neighbouring States by promoting the traffic in weapons. I have seen them ; I have witnessed them ; they exist. If members would like to see the masses of photographs we can circulate them . . . Interventionism is a risky business. As well as the traffic in weapons, terrorism and subversive movements exist in the region, and this is conducive not to peace . . . but to the maintenance of a climate of tension and violence in Central America. In this respect Honduras must declare its readiness to exercise its sovereign and legitimate right to defend its democratic system of life . . .” (S/PV.2431, p. 42.)

He added :

“This is not a bilateral problem between Honduras and Nicaragua. The weapons that are intended to overthrow the Government of El Salvador are moving through my territory. I do not want continually to cite newspapers, but I am going to quote from yesterday’s *New York Times*, in which there was an indication that weapons have been moving through my country towards El Salvador by eight routes, and that at the same time they are being routed around it through the Strait of Jiquilisco or the Gulf of Fonseca. We believe that what is sauce for the goose is sauce for the gander, and you know that in the United States there are both geese and ganders in this struggle.” (*Ibid.*, pp. 49-50.)

133. In the Security Council debate of 25 March 1983, the representative of Honduras again charged that : “Weapons continue moving

commis par le Nicaragua contre son propre territoire, mais aussi en raison de ceux commis par le Nicaragua contre El Salvador. C'est ainsi que le 23 mars 1983, le représentant du Honduras a déclaré au Conseil de sécurité :

« Dans mon pays, j'ai pu constater qu'il y avait beaucoup de camions énormes qui transportent des armes depuis la frontière nicaraguayenne, en utilisant le territoire hondurien ; des preuves en ont été fournies à maintes reprises à la presse internationale et au corps diplomatique. C'est pourquoi nous voudrions que l'on exige le respect absolu des frontières. » (S/PV.2420, p. 27-30.)

Plus tard, au cours du même débat, il a déclaré que non seulement le Honduras avait « actuellement la preuve que des guérilleros nicaraguayens ont pris part » à l'enlèvement de cent hommes d'affaires honduriens à San Pedro Sula, mais que « des armes passent du Nicaragua en El Salvador. Cela est évident » (*ibid.*, p. 72).

132. Lors du débat qui s'est déroulé au Conseil de sécurité le 9 mai 1983, le représentant du Honduras a déclaré :

« Le gouvernement sandiniste du Nicaragua ne se contente pas de s'armer de manière démesurée ou de prononcer des déclarations agressives ; il en est venu maintenant à pratiquer nettement l'interventionnisme au sein des pays voisins en favorisant le trafic des armes. Je les ai vues ; je les ai touchées ; elles existent. Si vous voulez les voir, j'ai des quantités de photographies... Pratiquer ces interventions, c'est une chose délicate. En plus du trafic des armes, il y a le terrorisme ; il existe des mouvements subversifs dans la région qui n'encouragent pas la paix, mais favorisent au contraire le maintien d'un climat de tension et de violence en Amérique centrale. A ce sujet, le Honduras tient à déclarer qu'il est prêt à utiliser son droit légitime et souverain de défendre son système démocratique de vie. » (S/PV.2431, p. 42.)

Il a ajouté :

« Il ne s'agit pas d'un problème bilatéral entre le Honduras et le Nicaragua. Les armes qui sont destinées [à renverser le] Gouvernement d'El Salvador passent par mon territoire. Je ne tiens pas à continuer à citer certains journaux mais je voudrais cependant me référer au *New York Times* d'hier, où il est indiqué que les armes destinées à El Salvador sont passées par mon pays par huit voies différentes en faisant un détour par le détroit de Jiquilisco et par le golfe de Fonseca. Ce qui est bon pour l'un est aussi bon pour l'autre et vous savez qu'aux Etats-Unis il y a l'un et l'autre dans cette lutte. » (*Ibid.*, p. 49-50.)

133. Lors du débat au Conseil de sécurité qui s'est déroulé le 25 mars 1983, le représentant du Honduras a de nouveau déclaré que des « armes



through our territory with the aim of destabilizing the Government of El Salvador.” (S/PV.2423, p. 82.)

134. In the Security Council debate of 28 March 1983, the representative of Honduras, in speaking of Nicaraguan support of the guerrilla movement in El Salvador, declared that the land borders of Honduras “have been violated : we have truckloads of captured weapons, freight cars full of weapons” (S/PV.2425, p. 81).

135. In July 1983, such Honduran contentions were elaborated in an address by the Honduran Ambassador to the Organization of American States, published as Annex 59 to the United States Counter-Memorial. The Ambassador charged :

“It is important to bring to the attention of the distinguished representatives the fact that the totalitarian Nicaraguan régime is the main factor in the emergence of the regional crisis, because it has unleashed actions aimed at destabilizing governments in other Central American countries. These actions include, among others, direct support for terrorist and subversive groups. To do this, Nicaragua has the backing of antidemocratic groups and countries that are alien to the Central American region.

.....

Nicaragua has continued in its spiraling arms buildup. It has continued the trafficking of weapons from several places through its territory, particularly to El Salvador, violating our sovereignty.

The actions for the political destabilization of the area have not been interrupted ; on the contrary, they have been increased. The acts of provocation and aggression against Honduras have not ceased ; rather they have flared up . . .

.....

All this clearly shows that Central America is experiencing a widespread conflict provoked by Nicaragua, which has consequences for all countries in the region. Therefore, this is not just a bilateral conflict, as the Sandinist régime has tried to label it.”

After furnishing considerable detail about the build-up of the Nicaraguan armed forces, exceeding the military forces of the rest of the Central American countries combined, the Honduran representative continued :

“The Nicaraguan Government has been sending weapons to the rest of Central America, especially to El Salvador, since 1980. In the specific case of Honduras, Nicaragua has repeatedly violated our territory in order to do this.

On 17 January 1981 Honduran Army troops and public security

continue[nt] de passer par notre territoire afin de déstabiliser le Gouvernement salvadorien » (S/PV.2423, p. 82).

134. Lors du débat au Conseil de sécurité du 28 mars 1983, le représentant du Honduras, parlant de l'appui fourni par le Nicaragua aux mouvements de guérilla au Salvador, a déclaré que les frontières terrestres du Honduras « [avaient] été violées : nous avons des camions chargés d'armes ... qui ont été capturés » (S/PV.2425, p. 81).

135. En juillet 1983, l'ambassadeur du Honduras auprès de l'Organisation des Etats américains a développé ces affirmations dans une déclaration faite devant l'OEA dont le texte a été reproduit à l'annexe 59 du contre-mémoire des Etats-Unis. L'ambassadeur a lancé les accusations suivantes :

« Il importe d'appeler l'attention des représentants sur le fait que le régime totalitaire du Nicaragua est la principale cause de la crise régionale, en raison de ses actions visant à déstabiliser les gouvernements d'Amérique centrale. Ces actions comprennent notamment l'appui direct aux groupes terroristes et subversifs. Pour ce faire, le Nicaragua bénéficie de l'aide de groupes et de pays antidémocratiques étrangers à l'Amérique centrale.

.....

Le Nicaragua persiste dans sa spirale de réarmement. Il continue son trafic d'armes à partir de nombreux points de son territoire, essentiellement en direction d'El Salvador, violant à cette occasion notre souveraineté.

Les actions visant à la déstabilisation politique de la région n'ont pas cessé : au contraire, elles s'amplifient. Les actes de provocation et d'agression contre le Honduras n'ont, eux non plus, pas cessé : ils s'exacerbent.

.....

Tout cela montre clairement que l'Amérique centrale vit actuellement un conflit généralisé provoqué par le Nicaragua et ayant des conséquences sur tous les pays de la région. Il ne s'agit donc pas d'un conflit bilatéral, comme s'efforce de le faire croire le régime sandiniste.

Après avoir donné de nombreux détails sur ce renforcement du potentiel militaire du Nicaragua, qui dépasse celui de tous les autres pays d'Amérique centrale réunis, le représentant du Honduras a poursuivi :

« Le Gouvernement nicaraguayen envoie des armes dans les autres pays d'Amérique centrale, notamment au Salvador, depuis 1980. En ce qui concerne plus spécialement le Honduras, le Nicaragua a, à plusieurs reprises, violé notre territoire dans le cadre de ce trafic.

Le 17 janvier 1981, les troupes de l'armée hondurienne et les agents

agents seized a large shipment of weapons and military supplies 16 km from Comayagua. The shipment had been well camouflaged inside a van that entered our territory through the Guasaule customs post. These weapons were for Salvadoran guerrillas. We seized M-16, G-3, and FAL rifles ; M-1 carbines ; 50-cal ammunition clips ; Chinese RPG rockets ; 81-mm mortar rounds ; ammunition clips ; (caterinas) ; communications equipment ; and medicines. Five Hondurans and 12 Salvadorans were arrested for their involvement in this shipment of weapons and supplies.

The arms traffic has continued through different ways and means. On 7 April 1981 troops of the 11th Infantry Battalion stationed in Choluteca seized another van carrying 7.62-mm and 5.56-mm ammunition that had been packed in polyethylene bags and hidden in the sides of the van. The troops also seized a large quantity of material for the Armed People's Revolutionary Organization, ORPA, of Guatemala, which was supposed to get the entire shipment. This van had left from Nicaragua and was detained at the Guasaule customs post.

Honduran territory has also been illegally used for the passage of troops from Nicaragua to El Salvador. On 26 March 1983 a Honduran patrol caught a group of guerrillas by surprise in Las Cuevitas, Nacaome Municipality, Valle Department, in southern Honduras. They were en route to El Salvador from Nicaragua. Two of the guerrillas were killed in a clash with the Honduran patrol. On this occasion we seized M-16 rifles, one Czechoslovak 7.65-mm machine gun made by FHX, M-16 clips, machine gun clips, (caterinas), a portable radio, an FSLN flag, FMLN and FSLN manuals, as well as two notebooks containing full information on the general route used to move military personnel and weapons through Honduras on the way to El Salvador."

And Honduras provides a great deal more detail about alleged Nicaraguan subversion and terrorism in Honduras, Costa Rica and Guatemala. None of this evidence has been specifically refuted by the Nicaraguan Government in the course of these proceedings, though all of it was on record in them as long ago as 17 August 1984.

136. Honduras has made like specific charges against Nicaragua at meetings of the United Nations, for example, the Security Council session of 30 March 1984 (S/PV.2525). One passage from a long and detailed statement is as follows :

"The fact that the Sandinist Government is intervening in neighbouring countries is confirmed by the support it gives to the promotion of subversion in Honduras. But this effort has failed. It is con-

de la sécurité publique ont saisi un important chargement d'armes et de fournitures militaires à 16 kilomètres de Comayagua. Ce chargement était camouflé à l'intérieur d'un véhicule qui était entré dans notre territoire par le poste frontière de Guasaule. Les armes saisies étaient destinées à la guérilla salvadorienne. C'étaient des fusils M-16, G-3 et FAL, des carabines M-1, des chargeurs 50-cal, des fusées chinoises RPG, des obus de mortier de 81 millimètres, des chargeurs de munition (caterinas), du matériel de communication et des médicaments. Cinq Honduriens et douze Salvadoriens ont été arrêtés pour avoir participé à cet envoi d'armes et de fournitures.

Ce trafic d'armes s'est poursuivi par divers moyens. Le 7 avril 1981, des troupes du 11<sup>e</sup> bataillon d'infanterie, stationné à Choluteca, ont saisi un autre véhicule transportant des munitions de 7,62 et de 5,56 millimètres emballées dans des sacs de polyéthylène et cachées dans les parois du véhicule. Ces soldats ont également saisi une grande quantité de matériel destiné à l'Organisation populaire armée révolutionnaire, ORPA, du Guatemala, qui était le destinataire de tout ce chargement. Le véhicule, parti du Nicaragua, a été arrêté au poste frontière de Guasaule.

Le territoire du Honduras a également été utilisé de manière illicite pour le passage de troupes entre le Nicaragua et El Salvador. Le 26 mars 1983, une patrouille hondurienne a surpris un groupe de guérilleros à Las Cuevitas, sur la commune de Nacaome, dans le département de Valle, au sud du Honduras. Les guérilleros étaient en route pour El Salvador, venant du Nicaragua. Deux d'entre eux ont été tués lors de l'échauffourée avec la patrouille hondurienne. A cette occasion, nous avons saisi des fusils M-16, une mitrailleuse tchécoslovaque de 7,65 millimètres fabriquée par FHX, des cartouches M-16, des chargeurs de mitrailleuse (caterinas), une radio portative, un drapeau du FSLN, des manuels du FMLN et du FSLN, ainsi que deux carnets dans lesquels étaient consignées des informations complètes sur la route utilisée pour transporter du personnel militaire et des armes à travers le Honduras à destination d'El Salvador. »

Le Honduras donne quantité d'autres détails sur la subversion et le terrorisme que le Nicaragua pratiquerait au Honduras, au Costa Rica et au Guatemala. Aucune de ces preuves n'a été réfutée par le Gouvernement nicaraguayen au cours de la présente procédure, bien que toutes aient été versées au dossier dès le 17 août 1984.

136. Le Honduras a porté des accusations précises analogues contre le Nicaragua lors d'autres réunions des Nations Unies, par exemple à la réunion du Conseil de sécurité du 30 mars 1984 (S/PV.2525). Son représentant a fait une déclaration longue et détaillée dont voici un extrait :

« Le fait que le gouvernement sandiniste intervient dans les pays voisins est prouvé par l'appui qu'il donne à ce jour à la subversion au Honduras, de même que par sa fourniture d'armes à la guérilla sal-

firmed also by its support of the guerrillas in El Salvador by supplying them with weapons. As part of this strategy, a week ago Commander Ortega Saavedra, Nicaragua's Defence Minister, announced the possibility that local guerrilla fighters would mine the ports of the other Central American countries, from Guatemala to Panama. This statement is a new and very clear threat of the use of force against other countries, in open violation of the United Nations Charter. Moreover, it is an open admission that the subversive groups attempting to destabilize Governments in the area are operating with the support and under the control of the Nicaraguan Government, as Mr. Edgardo Paz Barnica, the Foreign Minister, said in his firm message of protest." (At p. 58.)

137. In the general debate of the United Nations General Assembly of 12 October 1983, the Foreign Minister of Honduras, criticizing actions of Nicaragua, declared :

"we see examples of open intervention in El Salvador ; attempts to destabilize the democratic Governments of Honduras and Costa Rica ; an alarming increase in the armed forces of the Nicaraguan régime and statements by the Commanders that govern Nicaragua. 'Our army is prepared to cross the borders of Honduras and Costa Rica', 'El Salvador is our shield', they have proclaimed . . ."

138. In debate in the General Assembly on 26 October 1984, the representative of Honduras contended :

"There has been talk of the use of Honduran territory and of that of other countries allegedly to attack the neighbouring Government. But it has not been said that there were hundreds, if not thousands of Sandinists – and they, themselves, have recognized this – who travelled to the Honduran forests, to our tropic zones and tropical jungles, to escape the repression of the Somoza army, to recuperate and then to return to struggle until victory was achieved on 19 July 1979." (A/39/PV.36, p. 77.)

9. *Statements by the Government of Costa Rica accusing Nicaragua of subversive acts*

139. One of the acts of terrorism attributed by Honduras to Nicaragua by the Honduran Ambassador to the OAS was the subject of a circular note of 28 July 1982 to diplomatic missions accredited to the Government of Costa Rica, which is reproduced at Annex 57 of the United States Counter-Memorial. It refers to a plan, said to be devised and directed by the Nicaraguan Ministry of the Interior, to bomb the Honduran airline offices in San José, a plan which Nicaraguan diplomats accredited to Costa Rica

vadorienne. Dans le cadre de cette stratégie, il y a une semaine, le commandant Ortega Saavedra, ministre de la défense du Nicaragua, a annoncé qu'il était possible que des groupes de guérilleros locaux puissent miner les ports des autres pays d'Amérique centrale, du Guatemala au Panama. Cette déclaration représente une nouvelle menace bien claire de l'utilisation de la force contre d'autres Etats, en violation flagrante de la Charte des Nations Unies. Cela constitue également un aveu du fait que les groupes de subversion qui cherchent à déstabiliser les gouvernements de la région opèrent avec l'appui et sous le contrôle du Gouvernement nicaraguayen, comme l'a déclaré le ministre des affaires extérieures, M. Edgardo Paz Barnica, en protestant énergiquement contre ces déclarations téméraires. » (P. 58.)

137. A la séance de l'Assemblée générale des Nations Unies du 12 octobre 1983 consacrée au débat général, le ministre des relations extérieures du Honduras, critiquant les actes du Nicaragua, a déclaré ce qui suit :

« Il y a les exemples d'interventions flagrantes en El Salvador, les tentatives de déstabilisation des gouvernements démocratiques du Honduras et du Costa Rica, la croissance alarmante des forces du régime nicaraguayen et les déclarations des commandants qui gouvernent le Nicaragua. « Notre armée est disposée à traverser les frontières du Honduras et du Costa Rica », nous ont-ils dit. « El Salvador est notre bouclier », ont-ils proclamé... »

138. A la séance de l'Assemblée générale du 26 octobre 1984, le représentant du Honduras a affirmé :

« On parle de l'utilisation du territoire du Honduras et d'autres pays pour attaquer, nous dit-on, le gouvernement voisin. Mais personne ne parle des centaines si ce n'est des milliers de sandinistes – et eux-mêmes l'ont reconnu – qui ont traversé nos forêts honduriennes, nos zones torrides, nos jungles tropicales, pour échapper à la répression de l'armée de Somoza, pour souffler un peu et reprendre ensuite la lutte jusqu'à la victoire du 19 juillet 1979. » (A/39/PV.36, p. 77.)

#### *9. Déclarations du Gouvernement du Costa Rica accusant le Nicaragua d'actes de subversion*

139. Un des actes de terrorisme que le Honduras, par la voix de son ambassadeur auprès de l'OEA, impute au Nicaragua a fait l'objet d'une note adressée le 28 juillet 1982 aux missions diplomatiques accréditées auprès du Gouvernement du Costa Rica, note dont le texte est reproduit à l'annexe 57 au contre-mémoire des Etats-Unis. Il s'agit d'un plan que le ministère de l'intérieur du Nicaragua aurait conçu et dirigé pour faire sauter les bureaux de la compagnie aérienne hondurienne à San José, plan

took steps to implement, in collaboration with a Colombian terrorist. (Nicaraguan collaboration with Colombian terrorists was to be charged again in 1985, when the Government of Colombia was reported to have withdrawn its Ambassador from Managua in response to charges of Sandinista involvement in the Palace of Justice siege in Bogotá ; see *The Times* (London), 23 December 1985, p. 4.) That circular note also refers to Costa Rican protests to Nicaragua over the frequent violations of Costa Rican territory by the Sandinista Army, as well as “constant violation” by Nicaragua of Costa Rica’s right to free navigation on the San Juan river. The Costa Rican note also protests overflights of Costa Rican territory by the Nicaraguan Air Force. No refutation of these charges was made by the Nicaraguan Government in the course of this Court’s proceedings, despite the fact that they have been before the Court since 17 August 1984. However, Nicaragua has felt able to press its own charges of “State terrorism”, involving, among other acts, bombing of an airline office and overflight of its territory.

10. *Statements by the Congress of the United States and by Congressmen opposed to United States support of the contras*

140. Annexes to the Nicaraguan Memorial contain extensive reproduction of debates in the Congress of the United States and of relevant United States legislation. Two elements of the debates and the legislation stand out. The first is that the elected representatives of the people of the United States are profoundly divided over the policies the United States should pursue towards Nicaragua. The second is that the elected representatives of the people of the United States are virtually united in their appraisal of the facts of Nicaraguan behaviour vis-à-vis El Salvador and its other neighbours. That is to say, however acute the differences in the Congress, and between the Administration and much of the Congress, on policy towards Nicaragua, and even on what policy towards Nicaragua is legal, there is remarkably little difference about the facts. The great majority of the members of the House and Senate of the United States agree that Nicaragua began to ship arms and otherwise assist in an effort to overthrow the Government of El Salvador before the United States sent as much as a bullet to the *contras*. Equally, they agree that Nicaragua has maintained to this day its active policy and practice of assisting the Salvadoran guerrillas to overthrow the Government of El Salvador. These conclusions are accepted as true by the strongest and most articulate critics of the United States policy of supporting the *contras*. Is it to be supposed that they – and the Governments of El Salvador, Honduras and Costa Rica – are all wrong, and that the Government of Nicaragua is all right ?

141. A good deal has been made in and by the Court – quite under-

que des diplomates nicaraguayens accrédités au Costa Rica avaient commencé à mettre à exécution, en collaboration avec un terroriste colombien. (La collusion entre le Nicaragua et des terroristes colombiens a été à nouveau invoquée en 1985 lorsque le Gouvernement colombien a rappelé son ambassadeur à Managua comme suite aux accusations visant la participation de sandinistes au siège du palais de justice de Bogotá ; voir *The Times* (Londres), du 23 décembre 1985, p. 4.) Dans cette même note, le Gouvernement du Costa Rica mentionne les protestations qu'il a élevées auprès du Nicaragua contre les violations fréquentes de son territoire par l'armée sandiniste et les « violations constantes » par le Nicaragua des droits du Costa Rica à la libre navigation sur le San Juan. Il y proteste aussi contre les survols de son territoire par l'armée de l'air nicaraguayenne. Le Gouvernement du Nicaragua n'a à aucun moment réfuté ces accusations au cours de la procédure devant la Cour, bien qu'elles eussent été soumises à la Cour dès le 17 août 1984. En revanche, le Nicaragua s'est cru autorisé à porter ses accusations de « terrorisme d'Etat », en visant, entre autres faits, le bombardement des bureaux d'une ligne aérienne et le survol de son territoire.

*10. Déclarations du Congrès des Etats-Unis et de membres du Congrès opposés à l'aide américaine aux contras*

140. Dans les annexes au mémoire du Nicaragua figurent de larges extraits de comptes rendus de débats du Congrès et de textes de loi des Etats-Unis. Deux éléments se dégagent des débats et de la législation. Le premier, c'est que les représentants élus du peuple des Etats-Unis sont profondément divisés au sujet de la politique que les Etats-Unis devraient suivre à l'égard du Nicaragua. Le deuxième, c'est que les représentants élus du peuple des Etats-Unis sont à peu près d'accord quant à leur appréciation des faits relatifs au comportement du Nicaragua envers El Salvador et ses autres voisins. Autrement dit, aussi vives que soient les divergences au sein du Congrès, et entre le gouvernement et une grande partie du Congrès, s'agissant de la politique à l'égard du Nicaragua et même d'arrêter une politique conforme au droit envers le Nicaragua, les avis sur les faits diffèrent remarquablement peu. La grande majorité des membres de la Chambre et du Sénat des Etats-Unis s'accordent en effet à reconnaître que le Nicaragua a commencé à expédier des armes et à fournir d'autres formes d'assistance pour tenter de renverser le Gouvernement d'El Salvador bien avant que les Etats-Unis aient envoyé une seule cartouche aux *contras*. De même, ils conviennent que le Nicaragua persiste à ce jour dans sa politique et sa pratique actives d'assistance aux guérilleros salvadoriens pour renverser le Gouvernement d'El Salvador. Ces conclusions sont tenues pour vraies par les critiques les plus virulents et les plus éloquents de la politique des Etats-Unis d'aide aux *contras*. Faut-il supposer qu'ils ont tous tort, eux et les Gouvernements d'El Salvador, du Honduras et du Costa Rica, et que le Gouvernement du Nicaragua a entièrement raison ?

141. Il a été fait grand cas devant la Cour et par la Cour elle-même des



standably – of the admissions of the United States. The Court would have done well to have given some weight to the affirmations of the Congress of the United States. It is not the practice of the Congress to enact falsehood into fact. In the democratic system which the United States is fortunate enough to enjoy, the press is too free, speech is too unhindered, leaks of official secrets are too easily sprung, the estate of bureaucrats is too low, and the behaviour of Congressmen is too irreverent, to make it likely that, in a case such as this, where the facts have been aired, challenged, debated, scrutinized and tested, the repeated legislative findings of the Congress of the United States, adopted by vast majorities, are false, year after year. And what are those findings ?

142. One may begin with the Permanent Select Committee on Intelligence of the House of Representatives. That Committee, then under the chairmanship of Congressman Edward Boland, rendered a report in May 1983 which counsel for Nicaragua, Professor Brownlie, described in Court as “that remarkable public document”, a document which is “authoritative and substantial” (Hearing of 20 September 1985). Let us look at some of the “authoritative and substantial” findings of that report (it appears as Ann. E, Att. 1, to the Nicaraguan Memorial).

143. The Committee – whose majority vigorously opposed continued United States support of the *contras* – began by observing that the insurgency in El Salvador :

“depends for its life-blood – arms, ammunition, financing, logistics and command-and-control facilities – upon outside assistance from Nicaragua and Cuba. The Nicaraguan-Cuban contribution to the Salvadoran insurgency is longstanding . . . It has provided the great bulk of the military equipment and support received by the insurgents.” (At p. 2.)

It declared the following under the caption “Activities of Cuba and Nicaragua” :

“The Committee has regularly reviewed voluminous intelligence materials on Nicaraguan and Cuban support for leftist insurgencies since the 1979 Sandinista victory in Nicaragua. The Committee’s review was indicated not only because of the importance of Central American issues for U.S. foreign policy, but because of decisions which the Congress was called upon to make on questions of aid to countries in the region. The Committee has encouraged and supported a full range of intelligence collection efforts in Central America.

Full discussion of intelligence materials in public reports would pose serious security risks to intelligence sources and methods. Necessarily, therefore, the Committee must limit its treatment of

faits reconnus par les Etats-Unis – ce qui est logique. Mais la Cour aurait été bien avisée d'accorder également quelque poids aux affirmations du Congrès des Etats-Unis. Celui-ci n'a pas pour habitude d'ériger des contre-vérités en faits. Dans le régime démocratique dont ce pays peut s'enorgueillir, la presse est trop libre, le droit d'expression connaît trop peu d'entraves, les indiscretions font trop facilement fi des secrets officiels, la condition des bureaucrates est trop humble et le comportement des membres du Congrès trop irrévérencieux pour rendre probable que dans une affaire comme celle-ci, où les faits ont été discutés, contestés, débattus, analysés et vérifiés, les conclusions législatives successives du Congrès des Etats-Unis, adoptées à de fortes majorités, soient fausses d'année en année. Or, quelles sont ces conclusions ?

142. Commençons par la commission restreinte permanente du renseignement de la Chambre des représentants. En mai 1983, cette commission alors présidée par M. Edward Boland a présenté un rapport que le conseil du Nicaragua, M. Brownlie, a qualifié devant la Cour de « remarquable document public », de rapport « digne de foi et bien documenté » (audience du 20 septembre 1985). Voyons certaines des constatations « dignes de foi et bien documentées » de ce rapport (annexe E, pièce 1, du mémoire du Nicaragua).

143. La commission, farouchement hostile dans sa majorité à la poursuite de l'aide des Etats-Unis aux *contras*, déclare d'emblée que l'insurrection au Salvador :

« dépend pour survivre – qu'il s'agisse des armes, des munitions, du financement, de la logistique ou des installations de commandement et de contrôle – d'une aide extérieure, qui vient du Nicaragua et de Cuba. La contribution nicaraguayenne et cubaine à l'insurrection salvadorienne a une longue histoire... Elle a fourni ... la grande masse de l'équipement militaire et de l'aide qu'ont reçus les insurgés. » (P. 2.)

Elle déclare ce qui suit sous le titre « Activités de Cuba et du Nicaragua » :

« La commission a examiné régulièrement une volumineuse documentation des services de renseignements sur l'appui nicaraguayen et cubain aux insurrections gauchistes, depuis la victoire des sandinistes au Nicaragua en 1979. Ces examens de la commission sont signalés non seulement à cause de l'importance des questions d'Amérique centrale pour la politique étrangère des Etats-Unis, mais aussi à cause des décisions qu'il incombait au Congrès de prendre sur les questions d'aide à tous les pays de la région. La commission a encouragé et appuyé toute une gamme d'activités qui tendaient à recueillir des renseignements en Amérique centrale.

Un examen exhaustif des documents des services de renseignements dans des rapports publics comporterait de graves risques du point de vue de la sécurité des sources et des méthodes. La commission

Cuban and Nicaraguan aid for insurgencies to the judgments it has reached. Such judgments nonetheless constitute a clear picture of active promotion for 'revolution without frontiers' throughout Central America by Cuba and Nicaragua.

The Committee has not come newly to its judgments. On March 4, 1982, after a major briefing concerning the situation in El Salvador, the Chairman of the Committee made the following statement :

'The Committee has received a briefing concerning the situation in El Salvador, with particular emphasis on the question of foreign support for the insurgency. The insurgents are well trained, well equipped with modern weapons and supplies, and rely on the use of sites in Nicaragua for command and control and for logistical support. The intelligence supporting these judgments provided to the Committee is convincing.

There is further persuasive evidence that the Sandinista government of Nicaragua is helping train insurgents and is transferring arms and financial support from and through Nicaragua to the insurgents. They are further providing the insurgents bases of operation in Nicaragua. Cuban involvement – especially in providing arms – is also evident.

What this says is that, contrary to the repeated denials of Nicaraguan officials, that country is thoroughly involved in supporting the Salvadoran insurgency. That support is such as to greatly aid the insurgents in their struggle with government forces in El Salvador.' (Nicaraguan Memorial, Ann. E, Att. 1, p. 5.)

144. This "authoritative and substantial" report relied on by Nicaragua further holds :

"At the time of the filing of this report, the Committee believes that the intelligence available to it continues to support the following judgments with certainty :

A major portion of the arms and other material sent by Cuba and other communist countries to the Salvadoran insurgents transits Nicaragua with the permission and assistance of the Sandinistas.

The Salvadoran insurgents rely on the use of sites in Nicaragua, some of which are located in Managua itself, for communications, command-and-control, and for the logistics to conduct their financial, material and propaganda activities.

The Sandinista leadership sanctions and directly facilitates all of the above functions.

a donc dû, par nécessité, se contenter de reproduire ses conclusions sur l'aide fournie aux insurgés par Cuba et le Nicaragua. Les conclusions aboutissent cependant à la constatation d'une aide active fournie par Cuba et le Nicaragua à la « révolution sans frontières » dans toute l'Amérique centrale.

Les conclusions que porte ainsi la commission ne sont pas récentes. Le 4 mars 1982, à l'issue d'un important rapport concernant la situation au Salvador, le président de la commission a fait la déclaration suivante :

« La commission a reçu, au sujet de la situation au Salvador, des informations qui insistent de façon particulière sur la question de l'aide étrangère à l'insurrection. Les insurgés sont bien entraînés, bien équipés en armes modernes et approvisionnés et ils comptent sur l'utilisation d'emplacements situés au Nicaragua pour le commandement, le contrôle et le soutien logistique. Les renseignements fournis à la commission à l'appui de ces conclusions sont convaincants.

D'après d'autres documents convaincants, le gouvernement sandiniste du Nicaragua aide à entraîner les insurgés et leur fait parvenir, directement ou en transit, des armes et une aide financière. De plus, il fournit aux insurgés des bases d'opérations au Nicaragua. La participation cubaine – surtout pour les fournitures d'armes – est elle aussi évidente.

Ce que cela signifie, c'est que, contrairement aux dénégations répétées des autorités du Nicaragua, ce pays se trouve engagé à fond dans son appui à l'insurrection salvadorienne. Cet appui est de nature à aider grandement les insurgés dans leur lutte contre les forces gouvernementales au Salvador. » (Mémoire du Nicaragua, annexe E, pièce 1, p. 5.)

144. Ce rapport « digne de foi et bien documenté », invoqué par le Nicaragua, déclare encore :

« A la date de dépôt du présent rapport, la commission est d'avis que les renseignements dont elle dispose confirment de façon certaine les jugements exprimés ci-après :

Une portion majeure des armes et autres matériels envoyés par Cuba et d'autres pays communistes aux insurgés salvadoriens transite par le Nicaragua avec l'accord et l'assistance des sandinistes.

Les insurgés salvadoriens disposent de certains emplacements au Nicaragua, quelques-uns à Managua même, qu'ils peuvent utiliser pour leurs besoins de communications, de commandement et de contrôle, et ils bénéficient des moyens logistiques de poursuivre leurs activités en matière de finance, de fourniture de matériel et de propagande.

Le commandement sandiniste autorise et facilite directement tout cela.

Nicaragua provides a range of other support activities, including secure transit of insurgents to and from Cuba, and assistance to the insurgents in planning their activities in El Salvador.

In addition, Nicaragua and Cuba have provided – and appear to continue providing – training to the Salvadoran insurgents. Cuban and Sandinista political support for the Salvadoran insurgents has been unequivocal for years. The Committee concludes that similarly strong military support has been the hidden complement of overt support. As the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, Thomas O. Enders, stated (April 14, 1983) to the Committee on Foreign Affairs :

‘In 1980 (just as in 1978 Castro had brought the three main Sandinista factions together in Havana), Cuban agents brought five guerrilla factions from El Salvador together in Managua, worked out a unity pact among them, then set up a joint command and control apparatus in the Managua area and organized logistic and training support on Nicaraguan soil. Since that time, the great bulk of the arms and munitions used by the insurgents in El Salvador have flowed through Nicaragua.’ ” (At p. 6.)

145. It will be observed that the Committee affirms that it has reviewed “voluminous intelligence materials” – materials which, Mr. MacMichael acknowledged, are essentially the same materials that he had scrutinized (Hearing of 16 September 1985). Its conclusions are not indefinite. As of 1983 – not 1981 but 1983 – it held that there was “a clear picture of active promotion of ‘revolution without frontiers’ . . . by Nicaragua”. It concluded that, “contrary to the repeated denials of Nicaraguan officials, that country is thoroughly involved in supporting the Salvadoran insurgency”. It adjudged “with certainty” that arms for the Salvadoran insurgents transit Nicaragua with Sandinista support, and that the Salvadoran insurgents benefit from the continued use of command facilities in Nicaragua.

146. If Mr. MacMichael is correct in hazarding that the intelligence community gave misleading presentations, it appears to have made a good job of it, in the light of the following paragraphs of the Report (which, it must be recalled, is offered by Nicaragua in evidence, as in support of Nicaragua’s case) :

“On September 22, 1982, the Committee released a staff report of its Subcommittee on Oversight and Evaluation entitled ‘U.S. Intelligence Performance on Central America : Achievements and Selected Instances of Concern’. That report noted :

‘The intelligence community has contributed significantly to

Le Nicaragua procure toutes sortes d'autres modalités de soutien, y compris le passage en toute sécurité d'insurgés à destination et en provenance de Cuba, et l'assistance aux insurgés dans la préparation de leurs actions au Salvador.

Le Nicaragua et Cuba fournissent en outre – et semblent continuer à fournir – une formation aux insurgés d'El Salvador. L'appui politique cubain et sandiniste apporté aux insurgés salvadoriens ne fait aucun doute depuis des années. La commission conclut qu'un appui militaire aussi énergique est le complément occulte de l'appui déclaré. Comme M. Thomas O. Enders, secrétaire d'Etat adjoint aux affaires interaméricaines, l'a déclaré à la commission des affaires étrangères le 14 avril 1983 :

« En 1980 (exactement comme, en 1978, Castro avait réuni les trois principales factions sandinistes à La Havane), des agents cubains ont réuni à Managua cinq factions de guérilla venues d'El Salvador. Ils ont mis au point un pacte d'union entre elles, et ils ont ensuite établi un système conjoint de commandement et de contrôle dans la région de Managua, ainsi qu'une infrastructure organisée pour la logistique et l'entraînement sur le sol nicaraguayen. Depuis lors, la grande masse des armes et des munitions utilisée par les insurgés au Salvador passe par le Nicaragua. » (P. 6.)

145. On remarquera que la commission affirme avoir examiné la « volumineuse documentation des services de renseignements » et M. MacMichael a reconnu que cette documentation est, pour l'essentiel, celle qu'il avait lui-même étudiée (audience du 16 septembre 1985). Or ses conclusions n'ont rien d'ambigu. A partir de 1983 – non pas de 1981, mais de 1983 – la commission constate une « aide active à la « révolution sans frontières » ... par le Nicaragua ». Elle conclut : « contrairement aux dénégations répétées des autorités du Nicaragua, ce pays se trouve engagé à fond dans son appui à l'insurrection salvadorienne ». Elle estime établi « avec certitude » que des armes destinées aux insurgés salvadoriens traversent le Nicaragua avec l'appui des sandinistes, et que les insurgés salvadoriens n'ont pas cessé de bénéficier de l'utilisation d'installations de commandement au Nicaragua.

146. Si M. MacMichael a raison de supposer que les services de renseignements ont présenté certains faits de manière fallacieuse, il reste qu'ils ont apparemment fait du bon travail si l'on en juge par les paragraphes suivants du rapport (versé aux débats, il faut le rappeler, par le Nicaragua comme élément de preuve à l'appui de sa cause) :

« Le 22 septembre 1982, la commission a rendu public un rapport interne de sa sous-commission sur le contrôle et l'évaluation intitulé « Le travail des services de renseignements des Etats-Unis sur l'Amérique centrale : réalisations et domaines d'intérêt. » Ce rapport constate :

« Les services de renseignements ont apporté une contribution

meet the needs of policymakers on Central America. Over the last two years perhaps its greatest achievement lies in determining with considerable accuracy the organization and activities of the Salvadoran guerrillas, and in detecting the assistance given to them by Cuba and other communist countries. Although amounts of aid and degrees of influence are difficult to assess, intelligence has been able to establish beyond doubt the involvement of communist countries in the insurgency.’” (Nicaraguan Memorial, Ann. E, Att. 1, pp. 5-6.)

147. The views of the Congress on the question of Nicaraguan support of the Salvadoran insurgency have not changed as of 1985. The Conference Report on the Foreign Assistance Act of 1961 as amended in 1985, to which Nicaragua draws attention (*ibid.*, Suppl. Ann. C, Att. 7) contains the following passages :

– The Congress calls for :

“(B) the end to Sandinista support for insurgencies in other countries in the region, including the cessation of military supplies to the rebel forces fighting the democratically elected government in El Salvador.” (At p. H6720.)

– The Congress further finds that the Government of Nicaragua

“(vi) has committed and refuses to cease aggression in the form of armed subversion against its neighbours in violation of the Charter of the United Nations, the Charter of the Organization of American States, the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, and the 1965 United Nations General Assembly Declaration on Intervention.” (At p. H6721.)

148. It is of interest to note that the 1985 Conference Report also “condemns the Government of Nicaragua for violating its solemn commitments to the Nicaraguan people, the United States and the Organization of American States” particularly because of its having failed to fulfil “its 1979 commitment to the Organization of American States to implement genuinely democratic elections . . .” (p. H6721).

149. Congressman Boland’s views, in his capacity as Committee Chairman, which were read out in Court and are quoted above, elicited a comment from Mr. MacMichael which will be examined below. Congressman Boland has since been succeeded as Chairman of the House Permanent Select Committee on Intelligence by Congressman Lee Hamilton, another critic of the Administration’s policies of aid to the *contras*. His views on the facts of Nicaraguan support of the Salvadoran insurgency are of like interest. As of 3 June 1985, these were his views :

“the Nicaraguan Government appears to have committed itself to a policy of support for insurgencies in other Central American coun-

appréciable en réponse aux besoins des responsables des décisions sur l'Amérique centrale. Au cours des deux dernières années, leur réalisation la plus remarquable a peut-être consisté à déterminer avec une grande précision l'organisation et les activités des guérillas salvadoriennes, et à détecter l'assistance que leur fournissent Cuba et d'autres pays communistes. Bien qu'il soit difficile d'évaluer des quantités d'aide et des degrés d'influence, les services de renseignements ont réussi à établir, sans doute possible, que les pays communistes participent à l'insurrection. » (Mémoire du Nicaragua, annexe E, pièce 1, p. 5-6.)

147. Les vues du Congrès sur la question de l'aide nicaraguayenne à l'insurrection salvadorienne ne se sont pas modifiées en 1985. Le rapport conjoint sur la loi relative à l'aide étrangère de 1961, modifiée en 1985, dont il est fait mention par le Nicaragua (*ibid.*, annexe supplémentaire C, pièce 7) contient les passages suivants :

– Le Congrès demande :

« B) qu'il soit mis fin à l'aide sandiniste aux insurrections dans les autres pays de la région et que cessent, notamment, les livraisons d'équipements militaires aux forces rebelles qui combattent le gouvernement démocratiquement élu au Salvador » (p. H6720).

– Le Congrès estime en outre que le Gouvernement du Nicaragua :

« vi) a commis et refuse de cesser de commettre des actes d'agression, sous la forme d'une subversion armée pratiquée contre ses voisins en violation de la Charte des Nations Unies, de la charte de l'Organisation des Etats américains, du traité interaméricain d'assistance mutuelle et de la déclaration sur l'intervention adoptée par l'Assemblée générale en 1965 » (p. H6721).

148. On relèvera aussi que ce rapport conjoint de 1985 « condamne le Gouvernement du Nicaragua pour avoir violé ses engagements solennels envers le peuple nicaraguayen, les Etats-Unis et l'Organisation des Etats américains », faute notamment d'avoir honoré « l'engagement qu'il avait pris en 1979 envers l'Organisation des Etats américains d'organiser de véritables élections démocratiques... » (p. H6721).

149. Les observations faites par M. Boland en sa qualité de président de la commission, dont il a été donné lecture à la Cour et qui sont citées ci-dessus, ont inspiré à M. MacMichael une remarque qui sera examinée plus loin. Depuis lors, M. Boland a été remplacé comme président de la commission restreinte permanente du renseignement par M. Lee Hamilton, autre critique de la politique gouvernementale d'aide aux *contras*. Ses vues sur les faits concernant l'aide nicaraguayenne à l'insurrection salvadorienne ne présentent pas moins d'intérêt. A la date du 3 juin 1985, voici ce qu'il pensait :

« le Gouvernement du Nicaragua semble s'être engagé dans une politique d'aide à l'insurrection dans les autres pays d'Amérique



tries. The most important example of this policy is the assistance provided by Nicaragua to the Salvadoran guerrillas. It seems clear that the Nicaraguan commitment to the Salvadoran guerrillas stems from FMLN support to the Sandinistas during their efforts to overthrow Somoza and is a matter of revolutionary pride and solidarity.

The flow of arms from Nicaragua to the Salvadoran guerrillas continues. The network used for this purpose is run by Salvadorans with Nicaraguan support. The supplies provided by the network are thought to be mostly ammunition but also medicine and other supplies. It is also thought that the Salvadoran guerrillas have enough arms but still rely, to some significant degree, on other types of assistance from Nicaragua.

There have been no appreciable interdiction of arms shipments by the Salvadoran armed forces and none at the point of entry into El Salvador. The capture of supplies of arms in the past have been in Honduras while in transit or in safehouses.

The flow of assistance and supplies comes by water along the southeast coast of El Salvador, by land through Guatemala and Honduras, and possibly by air from Nicaragua. The inability of the Salvadoran or Honduran forces to interdict shipments by water routes alone is a factor of their corruption or lack of proficiency and of what must either be an extremely effective guerrilla network or a very small volume of shipments.

Nicaragua also provides communications facilities, safe haven, training, and logistical support to the Salvadoran guerrillas. The system employed to provide all of these types of assistance is flexible and, apparently, very well run.

The judgments made above concerning assistance to the Salvadoran guerrillas are inferential and based on substantial, but circumstantial information." (*Congressional Record, Extension of Remarks*, June 3, 1985, p. E2470.)

150. These judgments of the House of Representatives are duplicated in the Senate. Thus in March 1984, Senator Daniel Patrick Moynihan, a member of the Senate Intelligence Committee, said on the Senate floor :

"It is the judgment of the Intelligence Committee that Nicaragua's involvement in the affairs of El Salvador and, to a lesser degree, its other neighbors, continues . . . the Sandinista support for the insurgency in El Salvador has not appreciably lessened ; nor, therefore, has their violation of the OAS Charter abated." (Reprinted in "For the Record", the *Washington Post*, 10 April 1984.)

151. Leading, informed opponents of the Reagan Administration's

centrale. L'exemple le plus important de cette politique est l'appui fourni par le Nicaragua aux guérilleros salvadoriens. Il semble clair que l'attachement du Nicaragua à la cause des guérilleros salvadoriens a pour origine l'aide fournie par le FMLN aux sandinistes alors que ceux-ci s'efforçaient de renverser Somoza, et qu'il s'agit d'une affaire de fierté et de solidarité révolutionnaire.

L'afflux des armes envoyées du Nicaragua aux guérilleros salvadoriens continue. Ce sont des Salvadoriens qui assurent le fonctionnement du réseau utilisé à cette fin avec une aide nicaraguayenne. On pense que les approvisionnements acheminés par ce réseau sont surtout des munitions, mais aussi des médicaments et d'autres approvisionnements. On pense aussi que les guérilleros salvadoriens disposent d'armes en quantité suffisante, mais continuent à dépendre, dans une mesure appréciable, d'autres formes d'assistance fournie par le Nicaragua.

Les forces armées salvadoriennes n'ont pas empêché de façon appréciable les expéditions d'armes, et n'ont pas réussi à les empêcher au Salvador. Les envois d'armes saisis dans le passé l'ont été au Honduras en cours de transit ou dans des dépôts.

L'assistance et les approvisionnements arrivent par la mer le long de la côte sud-est d'El Salvador, par la terre à travers le Guatemala et le Honduras et peut-être par la voie aérienne à partir du Nicaragua. L'incapacité des forces d'El Salvador ou du Honduras à interdire les expéditions par la voie maritime résulte de leur corruption ou de leur peu d'efficacité et soit d'un réseau de guérilla qui doit être extrêmement efficace, soit du très faible volume de ces expéditions.

Le Nicaragua fournit aussi des installations de communication, des sanctuaires, un entraînement et une aide logistique aux guérilleros salvadoriens. Le système utilisé pour fournir toutes ces catégories d'assistance est souple et, semble-t-il, très bien organisé.

Les jugements portés ci-dessus au sujet de l'aide aux guérilleros salvadoriens résultent d'inférences et se fondent sur des renseignements réels mais indirects. » (*Congressional Record, Extension of Remarks*, 3 juin 1985, p. E2470.)

150. Ces jugements de la Chambre des représentants ont leur pendant au Sénat. Par exemple, en mars 1984, le sénateur Daniel Patrick Moynihan, membre de la commission sénatoriale du renseignement, a déclaré à la tribune du Sénat :

« La commission du renseignement estime que l'ingérence du Nicaragua dans les affaires d'El Salvador et, dans une mesure moindre, de ses autres voisins, continue ... l'aide sandiniste à l'insurrection au Salvador n'a pas diminué de façon appréciable ; leur violation de la charte de l'OEA ne s'est donc pas atténuée. » (Reproduit dans « For the Record », *Washington Post*, 10 avril 1984.)

151. Ce n'est pas seulement au Congrès que l'on trouve des adversaires

Central American policies who nevertheless are convinced that Nicaragua has been subverting the Government of El Salvador are not restricted to the Congress. For example, the last Ambassador to El Salvador under the Carter Administration was Robert E. White, a career Foreign Service officer who was replaced by the new Administration as "a first signal that U.S. policy was in new hands" (Alexander M. Haig, Jr., *Caveat*, p. 127). He retired "to become a vociferous public opponent of our policy in El Salvador" (*ibid.*). Ambassador White, in testimony before a Congressional committee, declared that the evidence contained in the Department of State White Paper of 1981 was genuine and stated that the Salvadoran guerrillas had "imported massive quantities of arms" by way of Nicaragua (see Richard Whittle, "Reagan Weighs Military Aid to Counter Soviet, Cuban 'Interference' in El Salvador", *Congressional Quarterly*, 28 February 1981, p. 389 ; Nicaraguan Memorial, Ann. E, Att. 1, p. 37 (for the text of Ambassador White's letter to President Duarte transmitting an analysis of the captured documents, as well as Congressman Young's commentary on those documents); and Margot Hornblower, "Ousted Envoy Hits Arms Aid to Salvador", the *Washington Post*, 26 February 1981, p. 1).

152. Against this weight of informed United States opinion, Nicaraguan counsel have offered essentially two things. First, they have offered the sworn and reiterated affirmations of Foreign Minister D'Escoto and Commander Carrión, as well as of the Nicaraguan Agent ; second, the testimony of Mr. MacMichael. It has been demonstrated above that those former, self-interested affirmations not only conflict with the testimony of Mr. MacMichael for the period mid-1979-April 1981, but conflict with an affidavit of Commander Carrión himself, not to speak of the considerable amounts of other evidence set forth in this appendix. Accordingly, I am convinced that it is impossible to conclude that, for the pre-March 1981 period, these Nicaraguan affirmations can be regarded as true ; on the contrary, it is obvious that they are false. Now if these representatives of the Government of Nicaragua have deliberately spoken falsely about the pre-March 1981 period, in an attempt to mislead the Court, what reason is there to suppose that they spoke the truth about the absence of arms shipments to Salvadoran insurgents after March 1981 ? In short, there is every reason to discard the affirmations of representatives of Nicaragua as lacking in probative value. That is not to say that the Court is right simply to discount those affirmations along with those of representatives of the United States and absolve itself of dealing with the fact that on a vital question the sworn factual submissions of Nicaragua are false ; that is another matter. But as for whether the representations of Nicaraguan representatives can offset the findings of the United States Congress, it is clear that they cannot.

153. Of course, one can say that, no less than Nicaraguan representa-

éminents et informés de l'aide apportée aux *contras* par l'administration Reagan, qui n'en estiment pas moins que le Nicaragua pratique des activités de subversion au Salvador. Ainsi le dernier ambassadeur de l'administration Carter au Salvador était Robert E. White, un diplomate de carrière dont le remplacement par l'administration Reagan a marqué le « premier signal que la politique des Etats-Unis changeait de mains » (Alexander M. Haig, Jr., *Caveat*, p. 127). Cet ambassadeur a quitté son poste « pour devenir un adversaire public déclaré de notre politique au Salvador » (*ibid.*). L'ancien ambassadeur a déclaré lors d'une déposition devant une commission du Congrès que les éléments de preuve contenus dans le livre blanc du département d'Etat publié en 1981 étaient authentiques, et il a reconnu que les guérilleros salvadoriens avaient « importé des quantités massives d'armes » en passant par le Nicaragua. (Voir Richard Whittle, « Reagan Weighs Military Aid to Counter Soviet, Cuban "Interference" in El Salvador », *Congressional Quarterly*, 28 février 1981, p. 389 ; mémoire du Nicaragua, annexe E, pièce 1, p. 37 (texte de la lettre de l'ambassadeur White au président Duarte transmettant une analyse des documents saisis et les observations du membre du Congrès Young sur ces documents) ; et Margot Hornblower, « Ousted Envoy Hits Arms Aid to Salvador », *Washington Post*, 26 février 1981, p. 1.)

152. Pour faire contrepoids à ces opinions américaines informées, les conseils du Nicaragua ont produit essentiellement deux choses : premièrement les affirmations sous serment et réitérées du ministre des relations extérieures, M. D'Escoto, du commandant Carrión et de l'agent du Nicaragua ; deuxièmement, le témoignage de M. MacMichael. Il a été démontré ci-dessus que les premières de ces affirmations, produites dans l'intérêt de leurs auteurs, contredisent non seulement le témoignage de M. MacMichael pour la période allant du milieu de 1979 à avril 1981, mais aussi une attestation du commandant Carrión lui-même, sans parler des innombrables autres éléments de preuve rappelés dans le présent appendice. Je suis donc convaincu de l'impossibilité de conclure que, pour la période antérieure à mars 1981, ces affirmations des représentants du Nicaragua puissent être considérées comme vraies ; au contraire, elles sont de toute évidence fausses. Or si, de façon délibérée, ces représentants du Gouvernement nicaraguayen ont menti au sujet de la période d'avant mars 1981 pour induire la Cour en erreur, pour quelle raison devrait-on supposer qu'ils disent la vérité à propos de la cessation des envois d'armes aux insurgés salvadoriens après mars 1981 ? Bref, tout invite à rejeter les affirmations des représentants du Nicaragua comme dépourvues de valeur probante. Cela ne veut pas dire que la Cour puisse se contenter d'ignorer ces affirmations et celles de représentants des Etats-Unis et se dispenser d'examiner le fait que, sur un point crucial, les déclarations sous serment produites par le Nicaragua travestissent la réalité : c'est là une autre question. Mais, quant à savoir si les propos des représentants du Nicaragua peuvent en quoi que ce soit faire pièce aux conclusions du Congrès des Etats-Unis, la réponse est assurément négative.

153. Bien entendu, on peut dire que, à l'égal des représentants du

tives, the United States Congress is a party in interest, and that its affirmations carry no more weight than do those of officials of Nicaragua. One can say that, but one cannot reasonably sustain such a conclusion. For, as pointed out, the statements of the United States Congress and of leading members of the House and Senate are of persons who do not fully support, but in large or full measure oppose, the policy of the United States which is at issue in this case. Quite apart from what one may believe or conclude about the relative fidelity of the persons in question, there is reason *not* to discount these expressions of studied Congressional conviction.

154. For his part, Nicaragua's key witness on the question, Mr. MacMichael, did not discount Congressional conclusions. On the contrary, when asked how he could explain the discrepancy between his evaluation of the intelligence data and Congressman Boland's, he earnestly replied :

“this is a very important question . . . I do not like to believe that my powers of judgment are greater than those of Congressman Boland. He certainly has seen the evidence, and it is my belief that the evidence he saw was essentially the same evidence that I saw.” (Hearing of 16 September 1985.)

Then how does Mr. MacMichael explain such wide discrepancies between his interpretation of the evidence and that of Congressman Boland ? First, he says that, in 1982, it was concluded in respect of an intelligence presentation to the House Intelligence Committee that the presentation seemed designed more to present the Administration's position than to illuminate the situation. Second, he suggests that, when in 1983 Mr. Boland made statements such as those quoted in paragraphs 140 and 141 of this appendix, he did so in the context of a report which recommended cutting off funding for the *contras*, on the ground, among others, that, since the flow of arms to Salvadoran rebels from Nicaragua continued, the *contras* obviously were ineffective in interdicting that flow. Mr. MacMichael suggests that, apparently, Mr. Boland had to claim that there was a continued flow of arms to the Salvadoran insurgents in order to justify his conclusion that the *contras* were ineffective and should no longer be supported.

155. Do these explanations withstand analysis ? Hardly. If, in 1982, in a House Intelligence Committee whose majority was opposed to the policy conclusions to which intelligence briefings led, there was dissatisfaction with the objectivity of those briefings, one may be sure that steps were taken to improve the objectivity of the presentations, which, moreover, have taken place frequently thereafter, including in 1985 when the House of Representatives adopted the conclusions quoted above in paragraphs 147-148. That Mr. MacMichael's characterization does not appear to be the House's appreciation of the quality of such intelligence briefings is indicated in the quotation supplied in paragraph 146 of this appendix. Moreover, it is implausible to suggest that, in order to justify his policy of

Nicaragua, le Congrès des Etats-Unis est une partie intéressée et que ses affirmations n'ont pas plus de poids que celles des responsables nicaraguayens. On peut le dire, mais on ne peut raisonnablement le soutenir. Comme je l'ai fait observer, les déclarations du Congrès des Etats-Unis et de membres éminents de la Chambre et du Sénat émanent en effet de personnes qui n'appuient pas pleinement la politique des Etats-Unis dont il s'agit, mais s'y opposent. Tout à fait indépendamment de ce que l'on peut penser de la fiabilité relative des personnes en question, il est justifié de *ne pas* négliger ces expressions de la conviction informée desdits membres du Congrès.

154. Pour sa part, le témoin clé du Nicaragua sur la question, M. MacMichael, n'a pas fait fi des conclusions du Congrès. Au contraire, quand il lui a été demandé comment il pouvait expliquer l'écart entre son appréciation des données fournies par les services de renseignements et celle de M. Boland, il a répondu gravement :

« il s'agit d'une question très importante... Je ne me targue pas d'avoir un meilleur jugement que M. Boland. Il a certainement vu les éléments de preuve et, j'en suis persuadé, les preuves qu'il a vues sont pour l'essentiel celles que j'ai vues moi-même. » (Audience du 16 septembre 1985.)

Comment donc M. MacMichael explique-t-il les amples divergences qui séparent son interprétation des faits de celle de M. Boland ? Premièrement, dit-il, on a conclu en 1982, au sujet d'un rapport présenté à la commission du renseignement de la Chambre des représentants, que celui-ci paraissait conçu davantage comme un exposé de la position de l'exécutif que comme une analyse de la situation. Deuxièmement, il laisse entendre qu'en 1983, quand M. Boland a fait des déclarations du genre de celles qui sont citées aux paragraphes 140 et 141 du présent appendice, c'était dans la perspective d'un rapport qui recommandait de couper les crédits destinés aux *contras*, au motif, notamment, que les envois d'armes du Nicaragua aux rebelles salvadoriens continuaient et que les *contras* se montraient donc incapables d'y mettre fin. M. MacMichael pense apparemment que M. Boland était obligé de prétendre que les envois d'armes aux insurgés salvadoriens se poursuivaient pour justifier sa conclusion selon laquelle, les *contras* étant inefficaces, il ne fallait plus les appuyer.

155. Ces explications ne résistent guère à l'analyse. Si en 1982, au sein d'une commission du renseignement de la Chambre dont la majorité était opposée aux conclusions politiques auxquelles conduisaient les rapports des services de renseignements, des doutes s'étaient élevés sur l'objectivité de ces rapports, on peut être certain que des mesures auraient été prises pour améliorer celle-ci ; de plus, ces rapports sont devenus plus fréquents par la suite, notamment en 1985 quand la Chambre des représentants a adopté les conclusions citées aux paragraphes 147 et 148 ci-dessus. La citation reproduite au paragraphe 146 du présent appendice montre que le jugement de M. MacMichael sur la qualité des rapports des services de renseignements ne semble pas correspondre à celui de la Chambre des

cutting off support to the *contras*, Congressman Boland had to find the existence of a pattern of shipment of arms to El Salvador where none existed. If in fact there were no such pattern, if in fact Nicaragua was blameless, Congressman Boland would have been in the stronger position simply to oppose the policy of supporting the *contras*. Thus the "stipulation" which Mr. MacMichael attributes to Congressman Boland is conjecture which in no way answers the question of how it is that apparently everyone else who has seen the same intelligence data as did Mr. MacMichael arrived at a very different interpretation of it.

*11. The transcript of conversation between Assistant Secretary of State Enders and Co-ordinator Ortega*

156. Reference has been made in paragraphs 25-26 of this appendix to the transcript of conversation which records exchanges in Managua on 12 August 1981 between the then Co-ordinator of the Junta, Commander Daniel Ortega, and the then Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, Thomas O. Enders. That transcript has been offered in evidence by Nicaragua, which contends that "the report of the meeting between Commander Ortega and Mr. Enders corroborates and confirms the evidence and testimony already presented to the Court by Nicaragua on the subject of the supposed supplying of arms to El Salvadoran insurgents", evidence and testimony which it then summarizes (letter of 26 November 1985). That contention merits examination, especially because the Court appears to agree with it.

157. After having stated that, "you see your revolution as irreversible, and so do we", Mr. Enders went on to refer to his other conversations in Managua, a record of which is not provided, and observed that three major problems had emerged, two raised by the United States and the third by Nicaragua, namely :

1. The continued flow of arms, munitions and other forms of military aid to El Salvador.

2. The rapid expansion of military power in Nicaragua which, if it continues, will become a threat to its neighbours, and might give rise to a general conflagration in which the United States could not remain uninvolved.

3. The fear that the United States is taking steps to destabilize and attack the revolution." (Information and Documents Supplied by Nicaragua.)

158. Commander Ortega's response is interesting, not least because, rather than initially denying Nicaraguan military aid to Salvadoran insurgents, he spoke of Nicaraguan National Guardsmen in camps in the United States, of support by the United States for El Salvador, and the circumstances which have "forced" Nicaragua to embark on an arms race.

représentants. De plus, on ne saurait laisser entendre que, pour justifier la suppression de l'aide aux *contras*, M. Boland ait dû invoquer l'existence d'un trafic d'armes purement imaginaire vers El Salvador. Si aucun trafic d'armes n'avait en fait existé, si le Nicaragua avait été effectivement au-dessus de tout reproche, M. Boland n'en aurait été que mieux placé pour s'opposer purement et simplement à la politique d'aide aux *contras*. La « stipulation » que M. MacMichael attribue à M. Boland est donc une hypothèse qui ne répond aucunement à la question de savoir pourquoi, apparemment, toutes les autres personnes qui ont vu les documents des services de renseignements évoqués par M. MacMichael en ont donné une interprétation très différente.

*11. La transcription des entretiens entre le sous-secrétaire d'Etat Enders et le coordonnateur Ortega*

156. Mention est faite, aux paragraphes 25 et 26 du présent appendice, de la transcription d'entretiens que le commandant Daniel Ortega, coordonnateur de la junte, a eus le 12 août 1981 à Managua avec Thomas O. Enders, alors sous-secrétaire d'Etat aux affaires interaméricaines. C'est le Nicaragua qui a versé aux débats la transcription de ces entretiens, en affirmant que « le compte rendu de ces entretiens entre MM. Ortega et Enders corrobore et confirme les faits et les témoignages déjà soumis à la Cour par le Nicaragua sur la question des prétendues fournitures d'armes aux insurgés d'El Salvador », faits et témoignages qu'il résume ensuite (lettre à la Cour en date du 26 novembre 1985). Cette affirmation mérite d'être examinée, notamment parce que la Cour semble l'admettre.

157. Après avoir déclaré « vous considérez votre révolution comme irréversible ; sachez que nous partageons votre opinion à cet égard », M. Enders se réfère à d'autres entretiens qu'il a eus à Managua mais dont le compte rendu n'est pas communiqué et fait observer que trois grands problèmes s'étaient alors dégagés, deux soulevés par les Etats-Unis et le troisième par le Nicaragua, à savoir :

« 1. Le flux continu d'armes, de munitions et d'autres formes d'aide militaire au Salvador.

2. L'expansion rapide du pouvoir militaire au Nicaragua qui, si elle persiste, va devenir une menace pour ses voisins, ce qui pourrait donner lieu à une conflagration générale à laquelle les Etats-Unis ne pourraient rester étrangers.

3. La peur que les Etats-Unis soient en train de prendre des mesures pour déstabiliser la révolution et l'attaquer. » (Éléments d'information et documents fournis par le Nicaragua.)

158. La réponse de M. Ortega est intéressante, et cela en grande partie parce que, au lieu de commencer par nier l'aide militaire nicaraguayenne aux insurgés salvadoriens, il parle de membres de la garde nationale dans des camps situés aux Etats-Unis, de l'appui des Etats-Unis au Salvador et de circonstances qui ont « contraint » le Nicaragua à se lancer dans une



Mr. Enders replied that the United States and Nicaragua are at a crossroads.

“On your part [he said], you could take the necessary steps to ensure that the flow of arms to El Salvador is again halted as in March of this year. We do not seek to involve ourselves in deciding how and with whom this object should be achieved, but we may well monitor the results.” (Information and Documents Supplied by Nicaragua.)

159. Mr. Enders proceeded in a diplomatic vein. “We should be glad if attention could be paid to the question of the arms race in Central America.” While the United States “could ourselves suggest a few ways of resolving this problem, . . . it is for each individual country to settle the question of the number of soldiers and the quantity of arms it should have”. As for fear on Nicaragua’s part of United States intervention, the United States would be prepared to investigate the possibility of “reaffirming” the commitment of the Rio Treaty not to resort to the threat or use of force, “either bilaterally or by other means”. The United States is prepared “to give somewhat closer consideration to the problem of Nicaraguan political exiles in the United States . . . it is obvious that if you see them as a political threat, the problem would be to see how we could respond to this concern”. Mr. Enders continued :

“When we suspended our economic assistance, we said that it could be resumed if Nicaragua halted the arms flow to El Salvador, and even though the situation in the United States has since changed, this offer remains open.” (*Ibid.*)

He added that the United States could investigate almost immediately the question of food and development aid, and Peace Corps assistance. He proposed that, in the next weeks, both sides take steps to reduce the polemics and continued :

“During this time we hope that steps will be taken to halt the arms flow to El Salvador, and I propose to return to Nicaragua at the end of September to review the programme which has been drawn up and see if conditions are ripe to go on to the next stage.” (*Ibid.*)

Mr. Enders then concluded :

“I must emphasize that we feel we are now at a crossroads, and if we do not take these steps we will not achieve any détente. I do not think it is necessary to go into the alternatives before us in detail, but I should like to point to two ideas : there are only two things which could oblige us to involve ourselves militarily in this region : (1) if this

course aux armements. M. Enders répond que les Etats-Unis et le Nicaragua se trouvent à une croisée des chemins. « En ce qui vous concerne », dit-il,

« vous pourriez prendre les mesures qui s'imposent pour que le flux d'armes vers El Salvador s'arrête à nouveau, comme en mars de cette année. Nous ne prétendons pas nous mêler de savoir comment et avec qui cet objectif doit être réalisé, mais nous nous réservons cependant de suivre de près les résultats. » (Eléments d'information et documents fournis par le Nicaragua.)

159. M. Enders poursuit sur un ton diplomatique : « Nous aimerions que quelque chose soit fait pour résoudre le problème de la course aux armements en Amérique centrale. » Si les Etats-Unis, en ce qui les concerne, peuvent « suggérer divers moyens de résoudre ce problème, ... c'est à chaque pays qu'il revient de régler cette question, qu'il s'agisse du nombre des soldats ou de celui des armements que chacun doit posséder ». Quant à la crainte qu'inspire au Nicaragua une éventuelle intervention des Etats-Unis, ceux-ci seraient prêts à envisager de « réaffirmer » l'engagement pris dans le traité de Rio de ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force, « de manière bilatérale ou par d'autres biais ». Les Etats-Unis sont prêts à « étudier d'un peu plus près le problème des exilés politiques nicaraguayens aux Etats-Unis ... il est cependant évident que, si vous les considérez comme une menace politique, le problème serait de voir comment nous pourrions faire quelque chose à ce sujet ». M. Enders poursuit :

« Quand nous avons suspendu notre assistance économique, nous avons dit que celle-ci pourrait être rétablie si le Nicaragua mettait un terme au flux d'armes vers El Salvador ; même si la situation aux Etats-Unis s'est depuis modifiée, cette offre demeure valable. » (*Ibid.*)

Il ajoute que les Etats-Unis pourraient étudier, presque sans délai, la question de l'aide alimentaire et de l'aide au développement, ainsi que de l'assistance du *Peace Corps*. Il propose que les deux parties prennent des mesures pour réduire leur controverse dans les semaines à venir, et il dit encore :

« Pendant ce temps nous espérons que des mesures seront prises pour arrêter le flux d'armes vers El Salvador et je me propose de revenir au Nicaragua vers la fin de septembre pour revoir le programme qui aura été élaboré et examiner si les conditions sont réunies pour passer à un niveau supérieur. » (*Ibid.*)

M. Enders conclut ensuite :

« J'insiste sur le fait que, selon nous, nous arrivons aujourd'hui à une croisée des chemins et, si nous ne prenons pas ces mesures, nous n'aboutirons pas à une détente. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de revenir sur le détail du choix qui nous est ouvert, mais je tiens cependant à préciser deux idées. Il n'y a que deux choses qui puissent

idea of doing the utmost to halt the arms flow to El Salvador is rejected, (2) if the arms race in Central America is built up to such a point that some of your neighbours in Central America seek protection from us under the Inter-American Treaty. We have nothing to gain in such a situation – the cost would be excessive – but if it is forced upon us, the present American administration would be prepared to take a decision in that situation.

How would you like us to proceed ? Should we go on explaining the ideas which I have put forward ?” (Information and Documents Supplied by Nicaragua.)

160. Commander Ortega’s reply was conciliatory but, on the one hand, while admitting Nicaraguan interest in seeing the Salvadoran and Guatemalan guerrillas triumph, on the other he gave no assurances about Nicaraguan policy on the flow of arms to the guerrillas :

“We too have considered the two alternatives which you have put forward, and we too have seen the crossroads. We have decided to defend our revolution by force of arms, even if we are crushed, and to take the war to the whole of Central America if that is the consequence. We are aware of the military power of the United States, but in that respect we are romantics ; however, we are not suicides, and we have no wish for that kind of solution. I think the proposal you have made is within rational limits . . . The basic responsibility lies not only with the conduct of Nicaragua, but also in the conduct of the United States, which determines our own . . .

We have an historical prejudice towards the United States, because that country has shown a series of attitudes which makes us fear attack from it, and look for all possible means of defence. We are interested in seeing the guerrillas in El Salvador and Guatemala triumph, when we see that there is no good will in the United States towards us. This is why the greatest weight in this situation attaches to the policy of the United States. This situation is not going to be resolved by the conduct of Nicaragua, but will depend on the conduct of the United States. It seems to me that an effort must be made to explore these paths which you are describing . . .

. . . . .  
 For our part, we are prepared to make every possible effort to achieve an understanding with the United States, but this will depend on its attitude. We have a feeling of insecurity ; . . .

Your return in September would be very positive and this commits us to take practical steps. If the United States, for example, can take action against camps of the former National Guard on its territory,

nous contraindre à un engagement militaire dans la région : 1) que l'on refuse de faire tout ce qui est possible pour arrêter le flux d'armes vers El Salvador ; 2) que la course aux armements en Amérique centrale se développe à un point tel que certains des pays de la région nous invitent à les protéger, au titre du TIAR. Nous n'avons rien à gagner à une pareille évolution – le coût en serait par trop élevé – mais, si l'on nous y contraints, l'exécutif américain est à même de prendre une décision devant cette situation.

Comment souhaitez-vous que nous procédions à présent ? Devons-nous continuer d'expliquer les idées que je viens d'exprimer ? » (Éléments d'information et documents fournis par le Nicaragua.)

160. La réponse de M. Ortega est conciliante mais, s'il reconnaît que le Nicaragua espère voir triompher les guérillas salvadorienne et guatémaltèque, il ne donne par ailleurs aucune assurance sur la politique nicaraguayenne en ce qui concerne le flux d'armes destinées aux guérilleros :

« Nous avons, nous aussi, envisagé les deux possibilités que vous avez exposées et nous avons, nous aussi, perçu cette croisée des chemins et nous avons pris la décision de défendre notre révolution par la force des armes, même si on nous écrase, et de porter la guerre à l'ensemble de l'Amérique centrale, si les choses en viennent là ; nous sommes conscients du pouvoir militaire des Etats-Unis, mais à cet égard nous sommes romantiques ; nous ne sommes cependant pas suicidaires et nous ne souhaitons pas ce type de solution. La proposition que vous venez de faire me paraît se situer dans des limites rationnelles. ... ce n'est pas seulement au comportement du Nicaragua que revient la responsabilité fondamentale mais aussi aux Etats-Unis, dans la mesure où leur attitude détermine la nôtre...

Nous avons un préjugé historique à l'encontre des Etats-Unis, ce pays ayant eu une série d'attitudes qui nous ont conduits à craindre une agression de sa part, et à chercher toutes sortes de mécanismes de défense. Nous sommes intéressés à ce que triomphe la guérilla au Salvador et au Guatemala, quand nous nous apercevons que les Etats-Unis ne font pas preuve de bonne volonté à notre égard. Pour cette raison, c'est la politique des Etats-Unis qui pèse du plus grand poids. Cette situation ne va pas être régie par le comportement du Nicaragua ; elle va bien plutôt dépendre de celui des Etats-Unis. Il me semble qu'il faut entreprendre un effort pour explorer ces voies mêmes que vous avez évoquées.

.....

Nous sommes pour notre part disposés à faire tout ce qui est en notre pouvoir pour parvenir à une entente avec les Etats-Unis, mais cela dépendra d'eux. Nous éprouvons un sentiment d'insécurité...

La perspective de votre retour au Nicaragua en septembre me paraît très positive et nous engage à prendre des mesures pratiques. Si les Etats-Unis, par exemple, peuvent agir contre les camps d'ex-

this will relieve the pressure on the arms race in Nicaragua.” (Information and Documents Supplied by Nicaragua.)

161. Mr. Enders then made the following remarks, which were no less conciliatory while again emphasizing the importance of Nicaragua’s cutting off the flow of arms to Salvadoran insurgents :

“As regards taking responsibility, we are not trying to make you carry responsibility for the present situation. I can understand that a revolution which has recently triumphed will find it necessary to take arms to defend itself and protect other revolutionary movements with which it has affinity, and of course it is more advantageous to you if the struggle takes place in other countries rather than your own. The problem is that this manner of proceeding or this form of conduct may become a challenge to the United States to which the latter has to respond, and this is a vicious circle which we must escape from. The proposals I wanted to make were aimed at overcoming this problem, and I think that if we want to go on, we must reduce the polemics and provide ourselves with a reliable channel of communication . . .

I must emphasize the importance of stopping the flow of arms to El Salvador, for if this is not done, I could not suggest to my government that we pursue the line we have discussed. Personally, I am certain that we will make great efforts to exploit the ideas that I have put to you and the proposals that you make.” (*Ibid.*)

162. Commander Ortega replied :

“As for the flow of arms to El Salvador, what must be stated is that as far as we have been informed by you, efforts have been made to stop it ; however, I want to make clear that there is a great desire here to collaborate with the Salvadoran people, also among members of our armed forces, although our Junta and the National Directorate have a decision that activities of this kind should not be permitted. We would ask you to give us reports about that flow to help us control it.” (*Ibid.*)

163. To that, Mr. Enders responded :

“You have succeeded in doing so in the past and I believe you can do so now. We are not in a position to supply you with intelligence reports. We would compromise our sources, and our nations [sic : relations ?] have not yet reached the necessary level to exchange intelligence reports.

I should like to reaffirm that we are serious people and that we are

membres de la *guardia nacional* situés sur leur territoire, il en résultera un allègement des pressions à la course aux armements au Nicaragua.» (Eléments d'information et documents fournis par le Nicaragua.)

161. M. Enders formule alors les observations suivantes, non moins conciliantes, tout en soulignant de nouveau qu'il importe que le Nicaragua mette fin au flux d'armes destinées aux insurgés salvadoriens :

« Pour ce qui est de la revendication des responsabilités, nous ne prétendons pas vous faire porter celle de la situation actuelle ; je comprends qu'une révolution qui vient de triompher se voie dans la nécessité de s'armer pour se défendre et protéger d'autres mouvements révolutionnaires avec lesquels elle se sent des affinités et, bien évidemment, il est plus intéressant, de votre point de vue, que la lutte se passe dans d'autres pays plutôt que dans le vôtre. Ce qui nous inquiète, c'est que cette façon de procéder ou ce comportement deviennent un défi lancé aux Etats-Unis, que ceux-ci ne pourraient que relever : c'est là un cercle infernal d'où il faut que nous sortions. Les propositions que j'ai voulu faire ont dans l'ensemble pour objet de nous permettre de nous dégager de cette difficulté, et je crois que si nous voulons vraiment continuer, nous devons calmer la polémique et nous efforcer d'établir une bonne communication...

J'insiste sur l'importance qu'il y a à ce que vous mettiez un terme au flux d'armements vers El Salvador, car à défaut je me trouverais dans l'incapacité de prôner à mon gouvernement la voie que nous avons évoquée. Je suis pour ma part certain que nous ferons des efforts immenses pour mettre à profit les idées que je vous ai exposées et les propositions que vous nous faites. » (*Ibid.*)

162. M. Ortega répond :

« Pour ce qui est du flux d'armes vers El Salvador, il faut préciser que, dans la mesure où nous en avons eu connaissance par vos rapports, nous avons tenté de l'arrêter ; j'ajouterai cependant qu'il existe ici une forte volonté de collaboration avec le peuple salvadorien, y compris parmi les membres de nos forces armées, mais que notre gouvernement et la direction nationale ont décidé de ne pas permettre ce type d'activités. Nous vous demanderons de nous communiquer des rapports sur ce flux d'armes pour nous aider à l'empêcher. » (*Ibid.*)

163. A quoi M. Enders réplique :

« Vous y êtes déjà parvenus dans le passé et je crois que vous pourrez le faire encore ; nous ne sommes pas à même de vous communiquer des rapports des services de renseignements car nous compromettrions nos sources et nos relations n'ont pas encore atteint un niveau suffisant pour permettre l'échange de tels rapports.

Je souhaite cependant réaffirmer que nous sommes des gens

not setting impossible conditions or playing some diabolical game which you cannot win." (Information and Documents Supplied by Nicaragua.)

164. Whereupon, Mr. Ortega concluded : "In March you transmitted reports to us which were very valuable in halting the flow . . ." (*Ibid.*)

165. While the elision marks of the record indicated that this was not the end of the exchange, it is the end of the portions of the exchange which Nicaragua saw fit to provide to the Court. Does that record support the conclusion advanced by Nicaragua that it corroborates and confirms its position on the flow of arms to El Salvador ? Up to a point, but not up to the critical point. The exchange does bear out the fact that, prior to March 1981, there was a flow of arms from Nicaragua to Salvadoran insurgents : this is a conclusion which Nicaragua concedes in its interpretation of the Enders conversation (letter to the Court of 26 November 1985). However, Nicaragua maintains that that flow was "small", contrary to the policy of the Nicaraguan Government, and that to the best of its ability the Nicaraguan Government acted to prevent and stop it. (As has been demonstrated, the flow between the summer of 1979 and March 1981, was not small, and it was not only promoted but arranged by the Nicaraguan Government. It is here that, in the above letter, Nicaragua puts forth a remarkably misleading description of Mr. MacMichael's actual testimony, which ignores his acceptance as a fact that Nicaragua as a Government had been involved in provision of quantities of arms to the Salvadoran insurgents before March 1981.)

166. What is key is that Mr. Enders maintained that there was a continuing or, rather, resumed flow of arms from Nicaragua to El Salvador ; and that Mr. Ortega replied that "as far as we have been informed by you, efforts have been made to stop it". Commander Ortega continued : "We would ask you to give us reports about that flow to help us control it." Mr. Enders' reply was straightforward :

"You have succeeded in doing so in the past and I believe you can do so now. We are not in a position to supply you with intelligence reports. We would compromise our sources, and our nations have not yet reached the necessary level to exchange intelligence reports."

167. What was Mr. Enders saying ? He was saying, it would appear, look, when, in the autumn of 1980, Mr. Cheek told you that the arms flow to the Salvadoran guerrillas must stop if the flow of American aid to Nicaragua is to be sustained, he gave you some details about the arms flow, on the theory that, conceivably, the facts were not known to Nicaraguan Governmental authorities. The result was (as revealed by the captured

sérieux, que nous n'imposons pas des conditions impossibles, pas plus qu'un jeu diabolique auquel vous ne pourriez en aucun cas gagner. » (Éléments d'information et documents fournis par le Nicaragua.)

164. Là-dessus, M. Ortega conclut : « En mars, vous nous avez pourtant communiqué des rapports qui nous ont été très utiles pour interrompre le flux... » (*Ibid.*)

165. Les points de suspension indiquent que l'entretien ne se termine pas sur ces mots mais ils marquent la fin des passages que le Nicaragua a jugé bon de produire devant la Cour. Ce compte rendu justifie-t-il la conclusion que le Nicaragua veut en tirer, à savoir qu'il corrobore et confirme sa position sur les envois d'armes à destination d'El Salvador ? Jusqu'à un certain point, mais pas jusqu'au point critique. Ce dialogue confirme le fait qu'avant mars 1981 il y a eu des envois d'armes en provenance du Nicaragua et à destination des insurgés salvadoriens : cette conclusion, le Nicaragua la concède dans son interprétation des entretiens avec Enders (lettre à la Cour en date du 26 novembre 1985). Cependant, le Nicaragua affirme qu'il s'agissait d'envois en « petites » quantités, faits au mépris de la politique du Gouvernement nicaraguayen et que celui-ci a fait tout ce qui était en son pouvoir pour les empêcher et les arrêter. (Comme il a été démontré, entre l'été 1979 et mars 1981 il ne s'agissait pas d'envois en petites quantités et le Gouvernement nicaraguayen non seulement les favorisait mais les organisait. C'est sur ce point que, dans la lettre précitée, le Nicaragua présente une description remarquablement fallacieuse du témoignage réel de M. MacMichael, en oubliant que celui-ci reconnaît comme un fait que le Nicaragua, agissant au niveau gouvernemental, a participé à l'approvisionnement massif en armes des insurgés salvadoriens avant mars 1981.)

166. Mais l'élément clé, c'est que M. Enders maintient que les envois d'armes en provenance du Nicaragua à destination d'El Salvador se poursuivaient, ou plutôt avaient repris. Et que M. Ortega répond : « dans la mesure où nous en avons eu connaissance par vos rapports, nous avons tenté de les arrêter ». M. Ortega poursuit : « Nous vous demanderons de nous communiquer des rapports sur ce flux d'armes pour nous aider à l'empêcher. » Et la réponse de M. Enders est sans détour :

« Vous y êtes déjà parvenus dans le passé et je crois que vous pourrez le faire encore ; nous ne sommes pas à même de vous communiquer des rapports des services de renseignements car nous compromettrions nos sources et nos relations n'ont pas encore atteint un niveau suffisant pour permettre l'échange de tels rapports. »

167. Que disait M. Enders ? Il disait, semble-t-il : voyez, quand M. Cheek vous a dit, à l'automne 1980, que les envois d'armes destinés aux guérilleros salvadoriens devaient prendre fin si l'on voulait voir continuer l'aide américaine au Nicaragua, il vous a fourni des précisions sur les transports d'armes en partant du principe que, après tout, les autorités gouvernementales nicaraguayennes ignoraient peut-être ces faits. Ce qui



papers of Salvadoran guerrillas, see paras. 16, 18-20, 151 above) that the precise routes of arms supply pinpointed by United States intelligence were closed down, and others were opened up. Again in March of 1981, apparently there was a like experience ; the United States seems to have transmitted specific reports ; those routes of arms flow which its intelligence had located were closed down ; yet the flow had resumed. Mr. Enders accordingly observes that,

“we are not in a position to supply you with intelligence reports. We would compromise our sources, and our nations have not yet reached the necessary level to exchange intelligence reports.”

168. But Commander Ortega did not give up easily. “In March you transmitted reports to us which were very valuable in halting the flow . . .” At this point, as noted, the record, in so far as it is supplied, is cut short, but there is – contrary to the contention since advanced by Nicaragua in its letter of 26 November 1985 – no evidence that “after March 1981 . . . no such shipments were made”. It is true that, after March 1981, Mr. MacMichael found no evidence that there had been such shipments. But the evidence that there have been such shipments, particularly of ammunition and explosives, is considerable, as the data set out in this appendix shows. (Moreover, additional detailed evidence showing shipment of arms through Nicaragua and provision of other support by Nicaragua to Salvadoran insurgents after 1981 is contained in *Background Paper : Nicaragua’s Military Build-Up and Support for Central American Subversion*, submitted to the Court by the United States with its Counter-Memorial – evidence which, apart from Mr. MacMichael’s testimony, Nicaragua has left essentially unchallenged.) As concluded in paragraphs 58-61, 76-77 of this appendix, it is not possible to believe that the Nicaraguan Government actually was unaware of and uninvolved in the large-scale flights of arms from an airfield near Managua in January 1981 ; a comparison of Mr. MacMichael’s testimony on the flights from Papalonal (Hearing of 16 September 1985) and the allegations in “*Revolution Beyond Our Borders*” (pp. 18-19, 27-29) shows a striking correspondence between Mr. MacMichael’s recollections and the United States contentions, both of which are inconsistent with those operations not having had the sanction of the Nicaraguan Government. If the position of Nicaragua that it was uninvolved in the pre-March 1981 shipments is untrue – and demonstrably it is – what remains of the current Nicaraguan contention that the Enders/Ortega conversation confirms and corroborates its whole position? Indeed, if the shipments made before March 1981 were unknown to the Nicaraguan Government, how can it be sure that, after March 1981, “no such shipments were made”?

en est résulté (comme le révèlent les documents saisis sur des guérilleros salvadoriens, voir les paragraphes 16, 18 à 20, et 151 ci-dessus), c'est que les trajets précis d'acheminement repérés par les services de renseignements des Etats-Unis ont été fermés, et que d'autres les ont remplacés. Et en mars 1981, des faits semblables paraissent s'être reproduits ; les Etats-Unis ont communiqué des rapports détaillés ; les voies d'acheminement identifiées par leurs services de renseignements ont été fermées ; mais les transports ont repris. Voilà pourquoi M. Enders fait observer :

« nous ne sommes pas à même de vous communiquer des rapports des services de renseignements, car nous compromettrions nos sources et nos relations n'ont pas encore atteint un niveau suffisant pour permettre l'échange de tels rapports ».

168. Cependant le commandant Ortega n'abandonne pas facilement. « En mars, vous nous avez pourtant communiqué des rapports qui nous ont été très utiles pour interrompre le flux... » A ce point, comme je l'ai indiqué, le compte rendu, tel qu'il nous est fourni, prend fin mais, contrairement à ce qui a été depuis soutenu par le Nicaragua dans sa lettre du 26 novembre 1985, il n'existe aucune preuve de l'absence « de tels envois après mars 1981 ». Il est vrai qu'à partir de mars 1981 M. MacMichael n'en a pas trouvé de preuves. Pourtant les preuves de l'existence de ces expéditions, et en particulier des envois de munitions et d'explosifs, sont considérables, comme le montrent les données exposées dans le présent appendice. (De plus, de nombreux détails de nature à établir la réalité des envois d'armes à travers le Nicaragua et des autres formes d'aide apportées par le Nicaragua aux insurgés salvadoriens à partir de 1981 sont rassemblés dans le *Background Paper : Nicaragua's Military Build-Up and Support for Central American Subversion*, document présenté à la Cour par les Etats-Unis avec leur contre-mémoire – que le Nicaragua n'a, en dehors de la déposition de M. MacMichael, pas réfuté pour l'essentiel.) De plus, comme on l'a conclu aux paragraphes 58 à 61, 76 et 77 du présent appendice, on ne peut croire qu'effectivement le Gouvernement du Nicaragua ne savait rien en janvier 1981 des envois massifs d'armes par la voie aérienne à partir d'un aéroport situé près de Managua, et n'y a pas participé ; la comparaison entre la déposition de M. MacMichael sur les vols à partir de Papalonal (audience du 16 septembre 1985) et les allégations contenues dans le document « *Revolution Beyond Our Borders* » (p. 18-19, 27-29) fait ressortir une correspondance frappante entre les souvenirs de M. MacMichael et les affirmations des Etats-Unis, lesquels excluent l'hypothèse d'opérations qui se seraient déroulées sans l'accord du Gouvernement du Nicaragua. Si la thèse de la non-participation du Nicaragua aux envois d'avant mars 1981 n'est pas vraie – et on peut prouver qu'elle ne l'est pas – que reste-t-il de son affirmation selon laquelle les entretiens Enders-Ortega confirmeraient et corroboreraient sa position ? Et d'ailleurs, si le Gouvernement du Nicaragua n'avait effectivement pas connaissance des envois antérieurs à mars 1981, comment peut-il se dire certain de l'inexistence de tels envois après mars 1981 ?

169. In the aftermath of the Enders visit, the United States put the Enders proposals in writing, papers were exchanged, and negotiations were carried on. By October 1981, the Nicaraguan Government rejected the Enders approach as “sterile” (see Mr. Enders’ statement of 12 April 1983 before the Senate Committee on Foreign Relations, reprinted in “Nicaragua : Threat to Peace in Central America”, Department of State *Current Policy Paper No. 476*, p. 2). On the one hand, officially Nicaragua continued to maintain that it was not giving material support to the Salvadoran insurgents. On the other hand, Commander Bayardo Arce told the United States Chargé d’Affaires that the United States “had better realize that nothing you can say or do will ever stop us from giving our full support to our fellow guerrillas in El Salvador” (“*Revolution Beyond Our Borders*”, *op. cit.*, pp. 57, 72 (note 23)). Where the fault lies in the breakdown of the Enders initiative is difficult to say ; opinions vary. Mr. Enders, in the cited Senate statement, places the blame on Nicaragua (*loc. cit.*, p. 2). President Ortega has publicly recalled Mr. Enders’ declining to supply information on arms shipments through Nicaragua and protested that Mr. Enders set as a condition for a dialogue “to even start – that Nicaragua couldn’t arm itself, that Nicaragua could not permit the trafficking of weapons to El Salvador, that the ‘opposition’ be part of the régime” (*Playboy*, *loc. cit.*, p. 200). Actually, the transcript of the Ortega/Enders exchange furnished by Nicaragua indicates no demand by the United States that “Nicaragua couldn’t arm itself”, and no demand for admitting the opposition. But it does show a reiterated United States requirement that “Nicaragua could not permit the trafficking of weapons to El Salvador”. If in fact Nicaragua was not engaged in such trafficking, why, it may be asked, could not it readily accept this condition, which the United States made clear was the *sine qua non* of peaceful co-existence ?

170. In any event, whoever was at fault in the failure of the Enders mission, it is clear that the United States mounted a high-level, candid, and conciliatory attempt to persuade Nicaragua to cease its support for the insurgency in El Salvador in return for inducements which would have met Nicaragua’s professed concerns and interests, and that this attempt embodied explicit acceptance of the Nicaraguan revolution. With the failure of the Enders mission, with the perception by the United States of its rejection by Nicaragua by October 1981, the United States apparently concluded that it would have to try to force Nicaragua to do what Nicaragua would not genuinely agree to do : stop promoting the overthrow of the Government of El Salvador. Accordingly, the next month, November 1981, President Reagan authorized United States support of the *contras*.

169. A la suite de la mission Enders, les Etats-Unis rédigèrent par écrit les propositions Enders, des documents furent échangés, et les négociations se poursuivirent. En octobre 1981, le Gouvernement du Nicaragua rejeta le mode d'approche préconisé par Enders, en le qualifiant de « stérile » (voir la déclaration de M. Enders du 12 avril 1983 devant la commission des affaires étrangères du Sénat, reproduite dans « Nicaragua : Threat to Peace in Central America », Department of State *Current Policy Paper No. 476*, p. 2). D'une part, officiellement le Nicaragua continuait à affirmer qu'il ne fournissait aucun appui matériel aux insurgés salvadoriens. D'autre part, le commandant Bayardo Arce déclarait au chargé d'affaires des Etats-Unis que ceux-ci « feraient mieux de comprendre que tout ce qu'ils peuvent dire ou faire ne nous empêchera jamais d'apporter notre appui total à nos compagnons de guérilla au Salvador » (« *Revolution Beyond Our Borders* », p. 57, 72 (note 23)). On ne saurait dire qui porte la responsabilité de l'échec de l'initiative Enders ; les avis s'opposent. Dans la déclaration précitée devant le Sénat, M. Enders en rend responsable le Nicaragua (*loc. cit.*, p. 2). De son côté le président Ortega a publiquement rappelé que M. Enders avait refusé de fournir des renseignements sur les envois d'armes transitant par le Nicaragua, et il s'est dit offusqué de ce que M. Enders ait posé comme condition à tout dialogue « rien que pour commencer – que le Nicaragua ne puisse pas s'armer lui-même, que le Nicaragua ne puisse pas permettre le trafic des armes vers El Salvador, que l'« opposition » fasse partie du régime » (*Playboy, loc. cit.*, p. 200). En fait, la transcription du dialogue Ortega-Enders fournie par le Nicaragua n'indique nullement que les Etats-Unis aient exigé que « le Nicaragua ne puisse pas s'armer lui-même » ; ni qu'ils aient exigé un rôle politique pour l'opposition. En revanche, elle indique bien que les Etats-Unis avaient plusieurs fois exigé que « le Nicaragua ne permette pas le trafic d'armes vers El Salvador ». Si effectivement le Nicaragua ne se livrait pas à un tel trafic, pourquoi alors ne pouvait-il s'empresser d'accepter cette condition qui constituait sans aucun doute, comme les Etats-Unis l'avaient indiqué, la condition *sine qua non* de la coexistence pacifique ?

170. De toute manière, quel que soit le responsable de l'échec de la mission Enders, il est clair que les Etats-Unis se sont efforcés, à un niveau élevé, dans un esprit d'ouverture et de conciliation, de persuader le Nicaragua de cesser son appui à l'insurrection au Salvador en contrepartie d'offres qui auraient répondu aux préoccupations et aux intérêts déclarés du Nicaragua, et que cet effort consacrait expressément leur acceptation de la révolution nicaraguayenne. Après l'échec de la mission Enders, dont ils ont compris en octobre 1981 qu'elle était rejetée par le Nicaragua, les Etats-Unis semblent avoir conclu qu'ils devraient essayer de contraindre le Nicaragua à faire ce qu'il ne voulait pas réellement faire de son propre gré : cesser d'encourager le renversement du Gouvernement d'El Salvador. C'est pourquoi le mois suivant, en novembre 1981, le président Reagan a autorisé l'aide des Etats-Unis aux *contras*.

12. *Further early United States attempts at peaceful settlement*

171. Nevertheless, even after the United States embarked on the course of *contra* support, it made further serious attempts at peaceful settlement. At the suggestion of the President of Mexico, the United States, in Spring of 1982, presented specific proposals in writing to Nicaragua : eight points reiterating and developing the Enders proposals. "The first is the cessation of Nicaragua's support for insurgencies in neighbouring countries . . . we must have results on this before any results can be achieved on other aspects of the proposal . . ." (Transcript of a Department of State Press Briefing, 8 April 1982, *Documents on American Foreign Policy*, 1982, doc. 686, p. 1438.) The second was a proposed statement by the United States dealing with Nicaraguan exile activities in the United States. The third was a proposed joint United States-Nicaraguan statement on friendly relations, "a joint statement pledging noninterference in each other's affairs or in the affairs of others in the region" (*ibid.*). The fourth was a proposal for arms and military force limitations, which provided for a regional ban on the importation of heavy offensive weapons and reduction of the presence of foreign military advisers. The fifth was a proposal for international verification of these undertakings by the OAS or other regional organizations. The sixth was a proposal for economic co-operation, including "the reestablishment of direct economic assistance" by the United States to Nicaragua. The seventh proposal was for human and cultural exchanges and "confidence building". The eighth proposal was for a reiteration of the Sandinista commitment to "the principles of political pluralism, a mixed economy, and nonalignment" which, together with the FSLN commitment to the OAS "concerning the holding of free elections would be important determinants of the political context of our future relations" (*ibid.*). These proposals were presented to the Nicaraguan Government by the United States Ambassador in Managua. Nicaragua reportedly made no positive reply.

172. Thereafter, on 4 October 1982, the United States joined with the Governments of the Republics of Belize, Colombia, El Salvador, Honduras, Jamaica and Costa Rica in a "Declaration on Democracy in Central America" (*Documents on American Foreign Policy*, 1982, doc. 699, p. 1470). It called for the creation and maintenance of truly democratic governmental institutions in the region and respect for human rights as well as the following prescriptions :

"(d) Respect the principle of non-intervention in the internal affairs of states, and the right of peoples to self-determination ;

(e) Prevent the use of their territories for the support, supply, training, or command of terrorist or subversive elements in other

12. *Autres tentatives de règlement pacifique faites par les Etats-Unis*

171. Cependant, même après s'être engagés sur la voie de l'aide aux *contras*, les Etats-Unis ont encore déployé de sérieux efforts pour tenter d'aboutir à un règlement pacifique. Au printemps de 1982, sur la suggestion du président du Mexique, les Etats-Unis ont présenté au Nicaragua des propositions précises par écrit : huit points qui réitéraient et développaient les propositions Enders. Le premier de ces points était « la cessation de l'aide apportée par le Nicaragua aux insurrections dans les pays voisins ... nous devons obtenir des résultats là-dessus avant de pouvoir arriver à quoi que ce soit sur les autres aspects de la proposition... » (transcription d'un communiqué de presse du département d'Etat, 8 avril 1982, *Documents on American Foreign Policy*, 1982, doc. 686, p. 1438). Le deuxième point consistait en un projet de déclaration des Etats-Unis relatif aux activités des Nicaraguayens en exil aux Etats-Unis. Le troisième était un projet de déclaration conjointe des Etats-Unis et du Nicaragua sur les relations amicales, « déclaration conjointe par laquelle les deux Etats s'obligeraient à ne pas intervenir dans leurs affaires respectives, ni dans celles des autres Etats de la région » (*ibid.*). Le quatrième consistait en une proposition de limitation des armements et des forces militaires, avec interdiction régionale de l'importation d'armes offensives lourdes et réduction du nombre des conseillers militaires étrangers. Le cinquième était une proposition de contrôle international de ces engagements par l'OEA ou d'autres organismes régionaux. Le sixième, une proposition de coopération économique, y compris « le rétablissement de l'assistance économique directe » apportée par les Etats-Unis au Nicaragua. Le septième, une proposition prévoyant des échanges humains et culturels, et « le développement de la confiance ». Le huitième, une proposition visant une réitération de l'adhésion des sandinistes aux « principes du pluralisme politique, d'une économie mixte et du non-alignement », qui, joints à l'engagement pris par le FSLN envers l'OEA, « relatif à l'organisation d'élections libres, constitueraient des éléments importants du contexte politique de nos relations futures » (*ibid.*). Ces propositions furent présentées au Gouvernement du Nicaragua par l'ambassadeur des Etats-Unis à Managua. Le Nicaragua n'aurait pas réagi.

172. Par la suite, le 4 octobre 1982, les Etats-Unis se sont associés aux Gouvernements du Belize, de la Colombie, d'El Salvador, du Honduras, de la Jamaïque et du Costa Rica dans une « déclaration sur la démocratie en Amérique centrale » (*Documents on American Foreign Policy*, 1982, doc. 699, p. 1470), qui demandait l'instauration et le maintien de régimes authentiquement démocratiques dans la région ainsi que le respect des droits de l'homme et l'observation des principes suivants :

- « d) respecter le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des Etats et le droit des peuples à l'autodétermination ;
- e) empêcher que leur territoire ne soit utilisé afin de donner une aide, des approvisionnements, un entraînement ou un commande-

states, end all traffic in arms and supplies, and refrain from providing any direct or indirect assistance to terrorist, subversive, or other activities aimed at the violent overthrow of the governments of other states ;

(f) Limit arms and the size of military and security forces to the levels that are strictly necessary for the maintenance of public order and national defense ;

(g) Provide for international surveillance and supervision of all ports of entry, borders, and other strategic areas under reciprocal and fully verifiable arrangements ;

(h) On the basis of full and effective reciprocity, withdraw all foreign military and security advisers and forces from the Central American area, and ban the importation of heavy weapons of manifest offensive capability through guaranteed means of verification.” (*Documents on American Foreign Policy*, 1982, doc. 699, p. 1472.)

The Government of Costa Rica invited the Government of Nicaragua to enter into a dialogue on the basis of these principles. Nicaragua refused even to receive the proposal.

173. Mr. Enders’ contemporary comments on these initiatives are of interest. In a speech of 20 August 1982 (“Building the Peace in Central America”, Department of State *Current Policy Paper No. 414*), Mr. Enders said the following :

“Of all these problems, it is Nicaragua that is the most worrisome. It was the new Sandinista government that regionalized the conflict in Central America by backing the violence in El Salvador. Sandinista leader Daniel Ortega once told me that the FMLN [Farabundo Marti National Liberation Front], the Salvadoran guerrilla coalition, is ‘*nuestro escudo*’ – ‘Nicaragua’s shield.’ And Sandinista support has not lessened. The FMLN’s headquarters are in Nicaragua. It receives sustained logistic support from Nicaragua, above all by airdrop and sea delivery but also by land. Its training camps are in Nicaragua . . .”

“The United States has also made proposals. Beginning nearly a year ago and more intensively since April, we have attempted to engage Nicaragua in a dialogue. We have tried to respond to Nicaragua’s concerns, while meeting those of Nicaragua’s neighbors, and our own.

The Sandinistas tell us that they fear an invasion by the United States. So we have offered to enter into a formal nonaggression agreement. The Sandinistas tell us that ex-Somocistas are training in the United States to invade Nicaragua. We have assured them that we

ment à des éléments terroristes ou subversifs dans d'autres Etats, mettre un terme à tout trafic d'armes et d'approvisionnements, et s'abstenir d'apporter toute assistance directe ou indirecte à des activités terroristes, subversives ou autres ayant pour but de renverser par la force les gouvernements d'autres Etats ;

f) limiter les armements et les effectifs des forces militaires et de sécurité aux niveaux strictement nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la défense nationale ;

g) assurer la surveillance et le contrôle sur le plan international de tous les ports d'entrée, de toutes les frontières et des autres zones stratégiques, dans le cadre d'accords réciproques et entièrement contrôlables ;

h) sur la base d'une réciprocité entière et effective, retirer de la région d'Amérique centrale tous les conseillers et toutes les forces militaires et de sécurité de nationalité étrangère, et interdire l'importation des armes lourdes et du matériel de caractère manifestement offensif au moyen de procédés de vérification garantis » (*Documents on American Foreign Policy*, 1982, doc. 699, p. 1472).

Le Gouvernement du Costa Rica invita le Gouvernement du Nicaragua à entamer un dialogue sur la base de ces principes. Le Nicaragua a même refusé de recevoir cette proposition.

173. Les observations faites à l'époque par M. Enders sur ces initiatives ne manquent pas d'intérêt. Dans une allocution du 20 août 1982 (« *Building the Peace in Central America* », Department of State *Current Policy Paper No. 414*), M. Enders déclarait :

« De tous ces problèmes, c'est celui du Nicaragua qui est le plus inquiétant. C'est le nouveau gouvernement sandiniste qui a étendu à l'échelle régionale le conflit d'Amérique centrale, en soutenant la violence au Salvador. Le dirigeant sandiniste Daniel Ortega m'a dit un jour que le FMLN [front Farabundo Martí de libération nationale], coalition des guérillas salvadoriennes, constituait « *nuestro escudo* », « le bouclier du Nicaragua ». Or, l'appui sandiniste n'a pas diminué. Le quartier général du FMLN se trouve au Nicaragua. Le FMLN reçoit du Nicaragua une aide logistique soutenue, surtout au moyen de parachutages et d'envois par mer, mais aussi par la voie terrestre. Ses camps d'entraînement sont au Nicaragua... »

« Les Etats-Unis ont également fait des propositions. Il y a près d'un an, et de façon plus intense depuis avril, nous avons tenté d'entamer le dialogue avec le Nicaragua. Nous avons essayé d'apporter une réponse aux préoccupations de ce pays, tout en répondant à celles de ses voisins et aux nôtres.

Les sandinistes nous disent qu'ils craignent d'être envahis par les Etats-Unis. Nous avons donc proposé de conclure un accord officiel de non-agression. Les sandinistes nous disent que d'anciens somozistes reçoivent un entraînement aux Etats-Unis pour envahir le Nica-



are enforcing our Neutrality Act, which makes it a federal crime to launch an attack, or to conspire to attack, another country from the United States.

The Sandinistas tell us we are regionalizing the conflict, preparing Honduras, El Salvador, and Costa Rica as bases for action against them. So we have suggested that each country in Central America agree to put a reasonable, low limit on the numbers of foreign military and security advisers it has, and we have suggested that each country pledge not to import any additional heavy offensive weapons. Both commitments, of course, would have to be subject to international verification.

Nicaragua would also have to meet the concerns that its neighbors and we share. We asked that Nicaragua cease its involvement in the conflict in El Salvador. The Sandinistas say that they are not aware of any such involvement, but are willing to end it if we just give them the information we have. In our most recent exchanges we suggested that removing the combined guerrilla headquarters from Nicaragua would be a good place to start and offered to help the Sandinistas locate it. For example, the point from which guerrilla operations in El Salvador are being directed was recently in a Managua suburb. We are confident that although it moves around a great deal within Nicaragua it can be found. Nicaragua has yet to respond.

Similarly, Nicaragua must cease its terrorist and other aggressive actions against Honduras and Costa Rica.

We have raised a second issue, which also deeply concerns Nicaragua's neighbors. This is the trend in the organization and use of state power in Nicaragua. It is, of course, for Nicaragua to decide what kind of government it has. No one challenges that. We don't. Its neighbors don't.

But we believe we are all entitled to ask what assurance can any of us have that promises of noninterference will be kept if the Nicaraguan state remains the preserve of a small Cuban-advised elite of Marxist-Leninists, disposing of growing military power and hostile to all forms of social life but those they dominate? And we are also entitled to ask what is to become of internationally recognized human rights under these conditions? Such questions are not a defense, secret or otherwise, for a return to a discredited Somocismo. They could be answered in the fulfillment of the Sandinistas' own original commitments to democracy and regional peace."

ragua. Nous leur avons donné l'assurance que nous appliquions notre loi sur la neutralité, qui fait un crime fédéral du fait de lancer une agression ou de conspirer en vue de lancer une agression contre un autre pays à partir des Etats-Unis.

Les sandinistes nous disent que nous étendons le conflit à l'échelle régionale en préparant le Honduras, El Salvador et le Costa Rica comme bases d'opérations contre eux. Nous avons donc proposé que chaque pays d'Amérique centrale accepte d'imposer une limite raisonnable et restreinte au nombre de ses conseillers militaires et de sécurité étrangers, et nous avons proposé que chaque pays prenne l'engagement de ne plus importer d'armes offensives lourdes. A l'évidence, ces deux engagements devraient faire l'objet d'un contrôle international.

Il faudrait aussi que le Nicaragua, de son côté, réponde aux préoccupations que nous partageons avec ses voisins. Nous avons demandé que le Nicaragua cesse sa participation au conflit salvadorien. Les sandinistes disent qu'ils n'ont connaissance d'aucune participation de ce genre, et qu'ils sont prêts à y mettre fin pourvu que nous leur communiquions les renseignements dont nous disposons. Lors de nos entretiens les plus récents, nous avons suggéré qu'un bon début consisterait à retirer du Nicaragua le quartier général combiné des guérillas, et nous avons offert d'aider les sandinistes à le localiser. Par exemple, le point à partir duquel sont dirigées les opérations des guérillas au Salvador se trouvait récemment situé dans un faubourg de Managua. Nous sommes persuadés qu'il peut être découvert, même s'il se déplace souvent à l'intérieur du Nicaragua. Le Nicaragua n'a pas encore répondu.

De même, le Nicaragua doit cesser ses actes de terreur et autres actes d'agression contre le Honduras et le Costa Rica.

Nous avons soulevé une deuxième question, qui elle aussi intéresse profondément les voisins du Nicaragua : je veux parler de la tendance qui caractérise l'organisation et l'utilisation du pouvoir de l'Etat au Nicaragua. Certes, il appartient au Nicaragua de décider du genre de gouvernement qu'il a. Nul ne conteste cela. Nous ne le contestons pas. Ses voisins non plus.

Mais nous croyons que nous avons tous le droit de demander ce qui peut garantir à l'un quelconque d'entre nous que les promesses de non-ingérence seront tenues, si l'Etat nicaraguayen reste le domaine réservé d'une élite restreinte de marxistes-léninistes conseillée par Cuba, disposant d'une puissance militaire croissante opposée à toute autre forme de vie sociale que celle qu'elle domine ? Nous avons aussi le droit de demander ce que deviendront, dans ces conditions, les droits de l'homme internationalement reconnus. Poser ces questions, ce n'est pas plaider, de manière occulte ou autre, pour un retour au somozisme discrédité. Les sandinistes pourraient y répondre en exécutant leurs propres engagements initiaux de respecter la démocratie et la paix dans cette partie du monde. »

13. *The four treaties proposed by Nicaragua in 1983*

174. By the autumn of 1983, United States policy – as manifested not only with respect to Nicaragua, but apparently with respect to Grenada – succeeded in winning the attention of the Nicaraguan Government. While it appears that Nicaragua was prepared to look on approvingly, indeed give sustained support to a Salvadoran insurgency involving thousands of deaths, thousands of wounded, and the widespread destruction of electrical power grids and dams and the blowing of innumerable bridges and roads, it protested vigorously when the *contras* blew up its bridges and assaulted its militia, Sandinista activists, and innocent citizens who had been similarly slaughtered for years in El Salvador.

175. Armed pressure accordingly apparently moved the Nicaraguan Government to do what persuasion could not : to propose a settlement, the essence of which appears to have been : Nicaragua will cease support of insurgency in El Salvador, if the United States will cease not only support of the *contras* but also support of the Government of El Salvador.

176. The four draft Nicaragua Accords of October 1983 contain no express acknowledgement of the Nicaraguan policy of support of the armed subversion of El Salvador. The “Draft Accord concerning El Salvador” and the commentary with which the Nicaraguan Government accompanied it, as well as the other three draft accords, do not give the impression of proposals designed to lead to serious negotiation (see, *Fundamental Commitments to Establish Peace in Central America, Official Proposal submitted by Nicaragua within the Framework of the Contadora Process*, 1 December 1983, Managua, Free Nicaragua ; Exhibit IX to the Nicaraguan Application). Its Introduction maintains that :

“The sustained and ever-increasing intervention of the Government of the United States in the internal Salvadoran struggle is the principal factor that hampers and renders difficult the achievement of a negotiated political solution, since it has constituted itself in fact as the principal supplier of arms directly to the governmental forces as well as indirectly to the revolutionary forces.” (P. 57.)

It continues :

“Conscious of this situation, and in a new effort to contribute to a political solution, the Government of Nicaragua made public on 19 July 1983 an appeal to all nations in which it asked :

‘the absolute cessation of all supply of arms by any nation to the forces in conflict in El Salvador, in order that this people may resolve its problems without outside interference’.

13. *Les quatre traités proposés par le Nicaragua en 1983*

174. A l'automne de 1983, la politique des Etats-Unis, telle qu'elle s'est manifestée à l'égard non seulement du Nicaragua, mais apparemment de la Grenade, a enfin réussi à retenir l'attention du Gouvernement nicaraguayen. Alors que le Nicaragua semblait disposer à approuver et même à aider de son appui soutenu l'insurrection salvadorienne qui se traduisait par des milliers de morts, des milliers de blessés, la destruction à grande échelle des réseaux et des barrages électriques, d'innombrables actes de sabotage à l'explosif contre des ponts et des routes, il a protesté énergiquement quand les *contras* ont fait sauter ses propres ponts et attaqué sa milice, les activistes sandinistes et des citoyens innocents, les frères de ceux que l'on massacrait de la même manière depuis des années au Salvador.

175. Les pressions armées ont apparemment incité le Gouvernement du Nicaragua à faire ce que la persuasion n'avait pas obtenu : proposer un règlement, qui revenait pour l'essentiel à prévoir que le Nicaragua cesserait d'aider l'insurrection au Salvador si les Etats-Unis cessaient d'appuyer non seulement les *contras*, mais aussi le Gouvernement d'El Salvador.

176. Les quatre projets d'accord nicaraguayens proposés en octobre 1983 ne contiennent aucune reconnaissance effective de la politique nicaraguayenne d'aide à la subversion armée au Salvador. Le « projet d'accord concernant El Salvador », avec le commentaire du Gouvernement nicaraguayen qui l'accompagne, ainsi que les trois autres projets, ne donnent pas l'impression d'être des propositions destinées à aboutir à des négociations sérieuses (voir *Fundamental Commitments to Establish Peace in Central America, Official Proposal Submitted by Nicaragua within the Framework of the Contadora Process*, 1<sup>er</sup> décembre 1983, Managua, le Nicaragua libre ; pièce IX jointe à la requête du Nicaragua). Il est dit dans l'introduction :

« l'intervention soutenue et sans cesse croissante du Gouvernement des Etats-Unis dans la lutte interne salvadorienne est le principal facteur qui retarde et rend difficile une solution politique négociée, ce gouvernement s'étant établi comme le principal fournisseur d'armes, directement aux forces gouvernementales et indirectement aux forces révolutionnaires » (p. 57).

Et aussi :

« Conscient de cette situation et afin d'essayer une fois encore de contribuer à une solution politique, le Gouvernement du Nicaragua a rendu public, le 19 juillet 1983, un appel à toutes les nations dans lequel il demandait :

« la cessation absolue de toute livraison d'armes par quelque nation que ce soit aux forces en conflit au Salvador, afin que ce peuple puisse résoudre sans ingérence extérieure les problèmes auxquels il doit faire face ».

Having received no answer to this appeal, the Government of Nicaragua has considered it necessary to formalize this proposal in concrete and detailed terms, in the form of an accord, to be subscribed to by all nations that desire to contribute to the peaceful solution of the present armed conflict in the Republic of El Salvador. In any event, Nicaragua is disposed to subscribe to said accord immediately, even though it be with the United States only, in order that the Government of that country cease justifying its interventionist policy in El Salvador on the basis of supposed actions by Nicaragua.” (P. 58.)

On 19 July, Commander Ortega’s announcement of his diplomatic proposal calling for cessation of all outside assistance to “the two sides” in El Salvador may be said to have implicitly acknowledged the assistance which his Government had been giving to the Salvadoran insurgents (see “*Revolution Beyond Our Borders*”, p. 27). The draft of the Accord itself takes “into account that the continuation of the supplying and *trafficking of arms, munitions and military equipment . . .*” greatly impedes the possibilities of a peaceful negotiated settlement (p. 59 ; emphasis supplied). The heart of the proposed Accord is found in draft Articles 1 and 2 :

*“Article One*

The High Contracting Parties promise to not offer and, should such be the case, to suspend military assistance and training and the supply and trafficking of arms, munitions and military equipment that may be made directly to the contending forces or indirectly through third States.

*Article Two*

The High Contracting Parties promise to adopt in their respective territories whatever measures may be necessary to impede all supply and trafficking of arms, munitions and military equipment and military assistance to and training of the contending forces in the Republic of El Salvador.” (At p. 60.)

177. Foreign Minister D’Escoto travelled to Washington to present the four draft Accords ; he spoke not only with senior officials of the Department of State, but with members of Congress and the press. The reaction of the press was interesting, and apparently uniform. *Le Monde* headlined : “Le Nicaragua cesserait d’aider le Salvador si les Etats-Unis renoncaient à soutenir les antisandinistes.” (22 October 1983, p. 1.) It wrote that Managua had just proposed “in good and due form to abandon the Salvadoran guerrillas to their own devices, in exchange for a guaranty that it would have nothing to fear from Washington”. The *Washington Post* stated that :

“Nicaragua yesterday submitted to the Reagan Administration a

N'ayant pas reçu de réponse à cet appel, le Gouvernement du Nicaragua a estimé nécessaire de concrétiser officiellement sa proposition en termes détaillés, sous la forme d'un accord ouvert à la signature de toutes les nations qui souhaitent contribuer au règlement pacifique du conflit armé actuel en la République d'El Salvador. De toute manière, le Nicaragua est prêt à souscrire audit accord immédiatement, même s'il ne le fait qu'avec les Etats-Unis, afin que le gouvernement de ce dernier pays cesse de justifier sa politique d'intervention au Salvador en invoquant de prétendus actes du Nicaragua. » (P. 58.)

On peut dire qu'en lançant le 19 juillet son appel à la cessation de toute aide étrangère aux « deux parties » au Salvador, le commandant Ortega a reconnu implicitement l'aide que son gouvernement fournissait aux insurgés salvadoriens (voir « *Revolution Beyond Our Borders* », p. 27). Le projet d'accord lui-même tient « compte du fait que la continuation de la livraison et du *trafic d'armes, de munitions et de matériel militaire...* » compromet gravement les possibilités de règlement pacifique négocié (p. 59 ; les italiques sont de moi). L'essentiel de l'accord proposé est énoncé aux projets d'articles 1 et 2 :

« Article 1

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à s'abstenir d'offrir et, le cas échéant, à suspendre leur assistance militaire, ainsi que toute activité d'entraînement et la livraison ou la fourniture d'armes, de munitions et de matériel militaire, soit directement aux forces en conflit, soit indirectement par l'intermédiaire d'Etats tiers.

Article 2

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à prendre, sur leurs territoires respectifs, les mesures éventuellement nécessaires pour empêcher toute livraison, tout trafic d'armes, de munitions, de matériel militaire et d'assistance militaire et toute activité d'entraînement aux forces en conflit dans la République d'El Salvador. » (P. 60.)

177. Le ministre des relations extérieures, M. D'Escoto, est allé à Washington présenter les quatre projets d'accords ; il s'est entretenu non seulement avec de hauts responsables du département d'Etat, mais avec des membres du Congrès et des représentants de la presse. La réaction de la presse est intéressante et, semble-t-il, unanime. *Le Monde* titre : « Le Nicaragua cesserait d'aider le Salvador si les Etats-Unis renonçaient à soutenir les antisandinistes » (22 octobre 1983, p. 1), et précise que Managua vient de proposer « en bonne et due forme d'abandonner les guérillas salvadoriennes à leurs propres ressources en échange d'une garantie qu'il n'aurait rien à craindre de Washington ». *Le Washington Post* affirme :

« Hier le Nicaragua a présenté à l'administration Reagan un en-

package of four binding treaties under which the leftist Sandinista Government would pledge not to support guerrillas in El Salvador if the United States would stop supporting anti-Sandinista rebels in Nicaragua.” (21 October 1983, p. 1.)

The *New York Times* reported that the United States Administration found the Nicaraguan proposals “deficient” and said that they should be addressed to the Contadora group. But it added :

“United States officials said that they were encouraged that the Nicaraguan Government was accepting, more explicitly than ever before, some ‘symmetry’ in El Salvador’s demands for an end to outside aid for Salvadoran guerrillas and Nicaragua’s demand that the United States halt its aid to Nicaraguan rebels.” (22 October 1983, p. 1.)

178. It could not be expected that a proposal of the substance and tenor of the “Draft Accord concerning El Salvador” would furnish a basis for a settlement. The United States could not be expected to agree at that stage to cease its lawful aid to the recognized Government of El Salvador – a cessation which could be easily monitored – in exchange for a pledge by Nicaragua to cease its unlawful aid to the Salvadoran insurgents – a cessation which could not be easily monitored. It could not be expected to so agree in view of the fact that its assistance to the Government of El Salvador was in response to prior, massive shipments of arms by Communist States via Nicaragua to the Salvadoran insurgents ; while President Carter’s Administration had suspended provision of arms to the Governments of El Salvador and Nicaragua, it was not until January 1981, in the midst of the insurgents’ “final offensive”, that the United States resumed arms shipments to the Government of El Salvador. Nevertheless, the Nicaraguan proposals, and the reaction of the press to them, do not strengthen the professions of the Nicaraguan Government that it has “never” engaged in arms trafficking to the Salvadoran insurgents.

14. *Details of Nicaraguan subversion of El Salvador provided in “Revolution Beyond Our Borders” and in earlier publications duly submitted to the Court – and Nicaragua’s reply*

179. “*Revolution Beyond Our Borders*” contains a wealth of data, much of it documented, supporting the claims of the United States that Nicaragua has been and is engaged in activities subverting the Government of El Salvador, and, to a lesser extent, Honduras and Costa Rica. That data appears to comport with the allegations of the Governments of El Salvador and Honduras which have been set out above, and with significant facts as they came to light in the oral hearings.

semble de quatre traités qui obligerait les parties et aux termes desquels le gouvernement sandiniste de gauche s'obligerait à ne pas appuyer les guérillas au Salvador si les Etats-Unis cessaient d'aider les rebelles antisandinistes au Nicaragua. » (21 octobre 1981, p. 1.)

Le *New York Times* relate que le Gouvernement des Etats-Unis a jugé les propositions du Nicaragua « insuffisantes » et déclaré qu'il conviendrait de les adresser au groupe de Contadora. Il ajoute cependant :

« les responsables des Etats-Unis se sont déclarés encouragés de voir que le Gouvernement nicaraguayen acceptait de façon plus explicite qu'à aucun moment auparavant une certaine « symétrie » entre la cessation de l'aide extérieure aux guérillas salvadoriennes réclamée par El Salvador et l'arrêt par les Etats-Unis de leur aide aux rebelles nicaraguayens réclamé par le Nicaragua » (22 octobre 1981, p. 1).

178. On ne pouvait s'attendre à ce qu'une proposition ayant la substance et la teneur du « projet d'accord concernant El Salvador » offre une base de règlement. On ne pouvait escompter qu'à ce stade les Etats-Unis accepteraient de cesser leur assistance légitime au Gouvernement reconnu d'El Salvador — cessation facile à contrôler — en échange de l'engagement du Nicaragua de cesser son aide illégale aux insurgés salvadoriens — cessation difficile à contrôler. On ne pouvait guère compter sur leur assentiment, étant donné que leur assistance au Gouvernement d'El Salvador répondait à des envois antérieurs et massifs d'armes des pays communistes aux insurgés salvadoriens à travers le Nicaragua ; alors que l'administration Carter avait suspendu les envois d'armes aux Gouvernements d'El Salvador et du Nicaragua, ce n'est qu'en janvier 1981, au milieu de l'« offensive finale » des insurgés, que les Etats-Unis ont repris ces envois au Gouvernement d'El Salvador. Il reste que les propositions du Nicaragua et les réactions de la presse ne renforcent pas les affirmations du Gouvernement nicaraguayen selon lesquelles il n'aurait « jamais » été engagé dans un trafic d'armes à destination des insurgés salvadoriens.

14. *Les précisions relatives à l'aide du Nicaragua à la subversion au Salvador figurant dans le document « Revolution Beyond Our Borders » et dans les publications antérieures dûment soumises à la Cour — et la réponse du Nicaragua*

179. L'ouvrage « *Revolution Beyond Our Borders* » — offre une mine de données, souvent bien documentées, démontrant que les Etats-Unis ont raison d'affirmer que le Nicaragua a participé et participe encore à des activités de subversion contre le Gouvernement d'El Salvador et, dans une mesure moindre, contre ceux du Honduras et du Costa Rica. Ces données semblent recouper les allégations des Gouvernements d'El Salvador et du Honduras reproduites ci-dessus, ainsi que les faits significatifs qui sont ressortis des plaidoiries.



180. The United States requested circulation of "*Revolution Beyond Our Borders*" as a United Nations document (A/40/858-S/17612). By letter of 19 November 1985, the Permanent Representative of Nicaragua to the United Nations responded, and characterized the report "as fabricated", contending that it contains "disinformation for propaganda purposes" (A/40/907-S/17639). What proof does Nicaragua offer "of the falsity of the United States Government's accusations"? "As proof of the falsity of the United States Government's accusations, we attach the transcript of the statement made before the Court by Mr. David MacMichael . . ."

181. The failure of Mr. MacMichael's testimony to sustain Nicaragua's case has been analysed above. If all Nicaragua can say – and essentially that is all it does say – in refutation of "*Revolution Beyond Our Borders*" is what Mr. MacMichael says, then it may be recalled that :

- Mr. MacMichael's testimony supports, rather than refutes, the validity of the charges of the United States with respect to Nicaragua's provision of arms to Salvadoran insurgents until March 1981 ;
- Mr. MacMichael's testimony establishes that *he* detected no "convincing" or "substantial" or "significant" evidence of shipment of arms from Nicaragua to El Salvador in the period March 1981-April 1983 ; however, that conclusion is qualified by his admission of the interception in Costa Rica of an arms shipment destined to move across Nicaragua to El Salvador in 1982 ; and it is qualified as well by his inability to explain persuasively how it is that others who examined the same intelligence data as did he, such as Congressman Boland, are convinced of continuing Nicaraguan support for the Salvadoran insurgents ;
- Mr. MacMichael confirms that leadership of the Salvadoran insurgents regularly has operated out of Nicaragua, an opinion he does not confine to the pre-1981 period ;
- Mr. MacMichael confirms that the Salvadoran rebel radio station has broadcast from Nicaragua.

182. It is important that the Court has had the benefit of a reply by the Nicaraguan Government to "*Revolution Beyond Our Borders*", inadequate as that reply is. There is every reason to suppose that, if Nicaragua were able to make a more effective reply, it would. As it is, it seems fair to take Nicaragua's reply, if not as an acknowledgement of the truth of United States allegations, and it is hardly that, then as an unconvincing refutation of them. Moreover, much of the content of "*Revolution Beyond Our Borders*" was duly pleaded by the United States in its Counter-Memorial and the annexes and documents filed with it. Nicaragua's refutation of the evidence there set out consisted essentially of Mr. MacMichael's testimony. For the reasons indicated in paragraph 181 of this appendix, that

180. Les Etats-Unis ont demandé que la publication « *Revolution Beyond Our Borders* » soit distribuée comme document des Nations Unies (A/40/858-S/17612). Par une lettre du 19 novembre 1985, le représentant permanent du Nicaragua auprès de l'Organisation des Nations Unies a répondu en qualifiant ce document de « fabriqué » et en soutenant qu'il s'agissait d'une « campagne de désinformation » (A/40/907-S/17639). Quelle preuve le Nicaragua propose-t-il de la « fausseté des accusations du Gouvernement des Etats-Unis » ? « Comme preuve de la fausseté des accusations du Gouvernement des Etats-Unis, nous joignons à la présente lettre le texte de la déclaration prononcée devant la Cour par M. David MacMichael... »

181. L'insuffisance de la déposition de M. MacMichael pour démontrer le bien-fondé des affirmations nicaraguayennes a été analysée plus haut. Si tout ce que le Nicaragua peut opposer – et c'est en substance tout ce qu'il oppose – à « *Revolution Beyond Our Borders* » est la déposition de M. MacMichael, alors on peut rappeler ce qui suit :

- la déposition de M. MacMichael confirme, plus qu'elle ne réfute, la validité des accusations des Etats-Unis concernant les livraisons d'armes du Nicaragua aux insurgés salvadoriens jusqu'en mars 1981 ;
- la déposition de M. MacMichael établit qu'il n'a relevé aucune preuve « convaincante », « substantielle », ou « significative » d'envois d'armes du Nicaragua au Salvador pendant la période allant de mars 1981 à avril 1983 ; cependant, la portée de cette conclusion doit être atténuée dans la mesure où M. MacMichael reconnaît qu'un envoi d'armes destiné à El Salvador et transitant par le Nicaragua a été intercepté au Costa Rica en 1982 et où par ailleurs il n'a pas réussi à expliquer de façon convaincante pourquoi d'autres personnes ayant étudié les mêmes données des services de renseignements que lui, comme M. Boland, sont persuadées que le Nicaragua continue à aider les insurgés salvadoriens ;
- M. MacMichael confirme que les chefs des insurgés salvadoriens ont régulièrement opéré à partir du Nicaragua, et il ne limite pas cette opinion à la période antérieure à 1981 ;
- M. MacMichael confirme que l'émetteur radiophonique salvadorien rebelle a diffusé à partir du Nicaragua.

182. Il est important que la Cour ait bénéficié de la réponse du Gouvernement du Nicaragua à « *Revolution Beyond Our Borders* », malgré l'insuffisance de cette réponse. Tout permet en effet de supposer que, si le Nicaragua avait pu donner une meilleure réponse, il l'aurait fait. En l'occurrence, il semble équitable de considérer la réponse du Nicaragua, sinon comme une reconnaissance de la véracité des allégations des Etats-Unis, ce qui serait excessif, du moins comme un argument peu convaincant pour les réfuter. De plus, une grande partie de la teneur du document « *Revolution Beyond Our Borders* » a été dûment versée aux débats par les Etats-Unis dans leur contre-mémoire et les annexes et documents qui y étaient joints. La réfutation par le Nicaragua des éléments de preuve ainsi

refutation is no more adequate in respect of such duly pleaded evidence than it is in respect of "*Revolution Beyond Our Borders*".

183. For example, Nicaraguan evidence and argument – and the Court's Judgment – do not begin to explain how it is that so many of the arms with which the Salvadoran rebels were supplied, and which were captured from them by the Salvadoran Army, reportedly have been traced by serial number to shipments originally made by the United States to Viet Nam and abandoned there (see *Background Paper : Nicaragua's Military Build-Up and Support for Central American Subversion*, pp. 21-22, and "*Revolution Beyond Our Borders*", p. 46). In that regard, it is significant that, in 1981, a spokesman for Viet Nam acknowledged that weapons left by the Americans in Viet Nam had been sent to insurgents in El Salvador (see William Shawcross, "In Vietnam Now", *The New York Review of Books*, 24 September 1981, Vol. XXVIII, No. 14, p. 4). It is also suggestive that, in March 1981, the Nicaraguan Minister of Defence, Commander Humberto Ortega, stated in a speech in Hanoi that :

"We sincerely thank the Vietnamese people and highly value their support for the heroic Salvadoran people . . . the fierce and bloody struggle in El Salvador requires the support of all progressive nations and forces through the world." (FBIS, Vol. IV, *Asia and Pacific*, 12 March 1981, p. K8.)

184. Nor does the Court's Judgment meet other points made in "*Revolution Beyond Our Borders*", despite the fact that the Judgment acknowledges that that publication may be taken into account by the Court. For example, "*Revolution Beyond Our Borders*" maintains that, as a direct result of support by Nicaragua and other States using Nicaragua as a conduit, the Salvadoran guerrillas were transformed from terrorist factions that had been limited to robberies, kidnappings and occasional street violence into an organized armed force able to mount a co-ordinated, nationwide offensive. "Before the Sandinista Directorate took power in Managua, there were guerrillas in El Salvador but no guerrilla war." (At pp. 2, 5.) But the Court's Judgment gives no sense of appreciating the impact on the character of the Salvadoran insurgency of Nicaragua's intervention, which has by no means been limited to the provision of arms (even though that is the element of Nicaragua's intervention which the Court chooses to notice).

185. The Court's Judgment does refer to the "final offensive" mounted by the Salvadoran insurgents in January 1981. It notes that that offensive failed, and maintains that any United States response to it which arguably might have been justified if prompt surely could not be justified months later. The weakness of that argument has been considered in the body of this opinion. But it should be added that the Court's Judgment takes no account not only of the great damage wrought by that offensive (see the

présentés s'appuie surtout sur la déposition de M. MacMichael. Pour les raisons indiquées au paragraphe 181 du présent appendice, cette déposition ne permet pas plus de réfuter les éléments de preuve dûment versés aux débats que « *Revolution Beyond Our Borders* ».

183. Par exemple, ni les éléments de preuve ni l'argumentation présentés par le Nicaragua – ni l'arrêt de la Cour – n'expliquent par quel biais tant d'armes fournies aux rebelles salvadoriens et saisies sur eux par l'armée salvadorienne proviendraient, comme le montre l'analyse de leur numéro de série, de lots expédiés à l'origine par les Etats-Unis au Viet Nam et abandonnés sur place (voir *Background Paper : Nicaragua's Military Build-Up and Support for Central American Subversion*, p. 21-22, et « *Revolution Beyond Our Borders* », p. 46). A cet égard il est significatif qu'en 1981 un porte-parole du Viet Nam ait reconnu que des armes laissées par les Américains au Viet Nam avaient été envoyées aux insurgés d'El Salvador (voir William Shawcross, « In Vietnam Now », *The New York Review of Books*, 24 septembre 1981, vol. XXVIII, n° 14, p. 4). Il est révélateur aussi que le ministre de la défense du Nicaragua, le commandant Humberto Ortega, ait déclaré au cours d'une allocution prononcée à Hanoi en mars 1981 :

« Nous remercions sincèrement le peuple vietnamien et apprécions fort son appui au peuple salvadorien héroïque... La lutte féroce qui ensanglante El Salvador requiert l'appui de toutes les nations et de toutes les forces progressistes du monde ». (FBIS, vol. IV, *Asie et Pacifique*, 12 mars 1981, p. K8.)

184. De même la Cour, dans son arrêt, ignore d'autres arguments avancés dans « *Revolution Beyond Our Borders* », alors qu'elle reconnaît qu'elle peut tenir compte de cette publication. Par exemple, il est affirmé dans cette dernière que l'appui fourni par le Nicaragua et les autres Etats utilisant le Nicaragua comme relais a eu pour conséquence directe de transformer les guérillas salvadoriennes, factions terroristes qui limitaient autrefois leurs actions à des vols, enlèvements et, occasionnellement, des violences de rues, en une force armée organisée à même de lancer une offensive coordonnée à l'échelon du pays. « Avant que la direction sandiniste ne prit le pouvoir à Managua, il y avait des guérilleros au Salvador, mais pas de guérilla. » (P. 2, 5.) Mais la Cour ne donne pas l'impression dans son arrêt d'avoir apprécié les effets qu'a eus sur la nature de l'insurrection salvadorienne l'intervention nicaraguayenne, laquelle ne s'est nullement limitée à la fourniture d'armes (même si c'est là l'aspect de l'intervention du Nicaragua que la Cour choisit de relever).

185. Dans son arrêt, la Cour fait état de l'« offensive finale » lancée par les insurgés salvadoriens en janvier 1981. Elle note que l'offensive a échoué et affirme que toute réaction des Etats-Unis à cet égard qui aurait pu être tenue pour justifiée si elle avait été immédiate ne saurait assurément être justifiée des mois plus tard. J'ai analysé dans mon opinion elle-même la faiblesse de cet argument. Mais je dois ajouter que, dans son arrêt, la Cour ne tient compte ni des dégâts énormes causés par cette offensive (voir le

“FMLN Evaluation of the 1981 Offensive” reprinted in “*Revolution Beyond Our Borders*”, p. 47) but of the “prolonged war” strategy of the Salvadoran guerrillas which followed it, which has inflicted immense economic and human losses upon El Salvador (*ibid.*, p. 10). That prolonged war could not have been sustained, at any rate with comparable effect, without the prolongation of the Nicaraguan supply line. That FMLN Evaluation, by the way, contains some revealing lines of Salvadoran insurgent thinking about their Sandinista allies, among them :

“The people of Sandino, who opened the future of Central America, will not kneel before the imperialists. The people of Central America . . . will close ranks . . . Each new step that imperialism takes in its military escalation against the Salvadorean people, increases the threat against the Nicaraguan revolution . . .” (*Ibid.*, p. 48.)

186. Furthermore, the Court’s Judgment has nothing to say about the considerable evidence in “*Revolution Beyond Our Borders*” of Nicaraguan and Cuban training of Salvadoran insurgents, not merely for the 1981 offensive but for subsequent, continuing operations (*ibid.*, pp. 11-12). Equally, the Court’s Judgment is silent about the evidence of the presence in Nicaragua of a general staff of Salvadoran guerrillas exercising command and control of their revolution from Nicaraguan territory (*ibid.*, p. 12). That silence is the more remarkable in view of the acknowledgment of such presence by Nicaragua’s witness, Mr. MacMichael, and the more powerful acknowledgment still represented by the deaths in Managua of the most senior of all Salvadoran revolutionary commanders, Salvador Cayetano Carpio (“Commander Marcial”) and his deputy.

187. Nor do Nicaraguan denials, and the Court’s inferential acceptance of them, adequately explain an occurrence such as that recounted in an article in the *New York Times* of 20 December 1985, page A15, reporting an automobile crash in Honduras in December 1985 which, it is claimed, provided fresh evidence of continuing shipment of munitions and money from Nicaragua to Salvadoran insurgents.

“The Reagan Administration said today that a recent traffic accident in Honduras had turned up strong evidence that cars with secret compartments were being used to move military supplies from Nicaragua to Salvadoran guerrillas.

Elliott Abrams, Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, displayed photographs and a videotape that the Honduran authorities said they took when they dismantled a car after it was in an accident on the Pan American Highway near La Leona on Dec. 7.

He said the bright green Lada car, which is built in the Soviet Union under Fiat license, was carrying 7,000 rounds of ammunition, 86

document « FMLN Evaluation of the 1981 Offensive » reproduit dans « *Revolution Beyond Our Borders* », p. 47), ni de la stratégie de la « guerre d'usure » adoptée par la suite par les guérilleros salvadoriens, qui a causé au Salvador d'immenses pertes économiques et humaines (*ibid.*, p. 10). Cette guerre d'usure n'aurait pu être livrée, et en tout cas n'aurait pu avoir les effets qu'elle a eus, sans la poursuite de l'aide nicaraguayenne. A ce propos, dans son évaluation précitée, le FMLN fournit des renseignements révélateurs sur ce que les insurgés salvadoriens pensent de leurs alliés sandinistes, et notamment :

« Le peuple de Sandino, qui a ouvert la porte de l'avenir à l'Amérique centrale, ne s'inclinera pas devant les impérialistes. Le peuple d'Amérique centrale ... serrera les rangs ... chaque décision nouvelle que prend l'impérialisme dans son escalade militaire contre le peuple salvadorien augmente la menace contre la révolution nicaraguayenne... » (*Ibid.*, p. 48.)

186. La Cour ne dit rien non plus dans son arrêt des éléments de preuve considérables apportés par « *Revolution Beyond Our Borders* » quant à l'entraînement des insurgés salvadoriens par le Nicaragua et Cuba, non seulement pour l'offensive de 1981, mais encore pour les opérations qui se sont poursuivies par la suite (*ibid.*, p. 11-12). De même, la Cour passe sous silence les éléments prouvant la présence au Nicaragua d'un état-major de la guérilla salvadorienne qui commande et contrôle la révolution salvadorienne à partir du territoire nicaraguayen (*ibid.*, p. 12). Ce silence est d'autant plus remarquable que M. MacMichael, témoin du Nicaragua, a reconnu cette présence et que celle-ci est renforcée par les décès à Managua de Salvador Cayetano Carpio (« commandant Marcial ») et de son adjointe, les deux commandants suprêmes de la révolution salvadorienne.

187. Les dénégations nicaraguayennes, et les conclusions de la Cour qui les entérinent, ne suffisent pas non plus à expliquer un incident comme celui qui a été signalé dans le *New York Times* du 20 décembre 1985, page A15, concernant un accident d'automobile survenu au Honduras en décembre 1985 et qui, affirme-t-on, fournirait une nouvelle preuve de la poursuite de l'envoi de munitions et de fonds du Nicaragua aux insurgés salvadoriens :

« L'administration Reagan a déclaré aujourd'hui qu'un récent accident de la circulation au Honduras avait mis en évidence le fait que des voitures équipées de compartiments secrets étaient utilisées pour faire passer des fournitures militaires du Nicaragua aux guérilleros salvadoriens.

Elliott Abrams, sous-secrétaire d'Etat aux affaires interaméricaines, a présenté des photographies et une bande vidéo que les autorités honduriennes déclarent avoir saisies lorsqu'on a démonté une voiture après un accident survenu sur l'autoroute panaméricaine à proximité de La Leona le 7 décembre.

Il a déclaré que la voiture Lada, de couleur vert vif, construite en Union soviétique sous licence Fiat, transportait 7000 cartouches,

electric blasting caps, 20 fragmentation grenades, 17 grenade fuses, radios and walkie-talkies, computer-made coding and de-coding material and \$27,400 in \$100 bills.

The Nicaraguan Embassy in Washington said the authorities in Managua had told them that they knew nothing about the car crash. The embassy repeated previous assertions that the Sandinista Government was not involved in providing arms and ammunition to the Farabundo Marti National Liberation Front in El Salvador. An embassy spokesman, Miriam Hooker, called on the United States to take its accusations to the International Court of Justice in The Hague.

*A Tire Blew Out*

Mr. Abrams said the car, which had Costa Rican license plates, had been driven from Costa Rica to Nicaragua, where it was loaded. It was then driven across a corner of Honduras toward El Salvador, he said, when a tire blew out and caused a crash.

When the Honduran police inspected it, he said, they found wires protruding from what was an air conditioning duct. The wires, he said, turned out to be parts of blasting caps. As a result, he said, the car was taken to Tegucigalpa and dismantled. The ammunition and other items were found in six concealed compartments, he said.

The driver of the car, identified as Elias Solis González, a member of Costa Rica's Communist party, was arrested by Honduras, Mr. Abrams said.

The dismantling operation was videotaped, he said, as a result of a suggestion the United States made to the Honduran military several years ago.

Mr. Abrams said three things led to the conclusion that the vehicle had been loaded in Nicaragua. First, he said, the packing material around the items in the secret compartments consisted of pages of the official Sandinista newspaper *Barricada*. Second, the driver, a Costa Rican, told the authorities that he was coming from Nicaragua. Finally, he said, the communications gear and coding booklets were clearly marked as coming from a guerrilla headquarters that 'we know for a fact is in Managua'.

Discounting suggestions made in the past that munitions shipments from Nicaragua to the Salvadoran guerrillas might be the work of people not affiliated with the Government or the Sandinista Front, the ruling party, Mr. Abrams said it would be equally plausible to suggest that the 'tooth fairy' was responsible.

'It is impossible in a country with the degree of control that exists in

86 détonateurs électriques, 20 grenades à fragmentation, 17 détonateurs de grenades, des radios et des talkies-walkies, du matériel de codage et de décodage par ordinateur, ainsi que 27 400 dollars en billets de 100 dollars.

L'ambassade du Nicaragua à Washington a déclaré que les autorités de Managua lui avaient dit tout ignorer de cet accident de voiture. L'ambassade a répété ses assertions antérieures selon lesquelles le gouvernement sandiniste ne fournissait ni armes ni munitions au front Farabundo Martí de libération nationale au Salvador. Un porte-parole de l'ambassade, Miriam Hooker, a invité les Etats-Unis à porter ses accusations devant la Cour internationale de Justice de La Haye.

#### *Eclatement d'un pneu*

M. Abrams a déclaré que la voiture, immatriculée au Costa Rica, avait été conduite du Costa Rica au Nicaragua, où elle avait été chargée. Elle a ensuite été conduite dans une région du Honduras en direction d'El Salvador, a-t-il déclaré, lorsqu'un pneu a éclaté et provoqué un accident.

Quand la voiture a été inspectée par la police hondurienne, a-t-il ajouté, on a trouvé des fils de fer sortant d'un tube de climatisation. Ces fils de fer, a-t-il expliqué, se sont révélés être des pièces de détonateurs. En conséquence, a-t-il dit, la voiture a été emmenée à Tegucigalpa, où elle a été démontée. Il a déclaré qu'on a trouvé des munitions et d'autres objets dans six compartiments secrets.

Le conducteur de la voiture, un certain Elias Solis González, membre du parti communiste costa-ricien, a été arrêté par les autorités honduriennes, a déclaré M. Abrams.

Les opérations de démontage ont été enregistrées sur vidéo, a-t-il déclaré, comme les Etats-Unis l'avaient suggéré aux forces armées honduriennes il y a quelques années.

M. Abrams a déclaré que trois éléments ont permis de conclure que le véhicule avait été chargé au Nicaragua. Tout d'abord, l'emballage des objets placés dans les compartiments secrets consistait en pages du journal sandiniste officiel *Barricada*. En second lieu, le conducteur costa-ricien a déclaré aux autorités qu'il venait du Nicaragua. Enfin, le matériel de transmission et les livrets de codage portaient des griffes qui indiquaient clairement qu'ils provenaient d'un quartier général de guérilleros « dont nous savons pertinemment qu'il se trouve à Managua ».

Rejetant les suggestions qui ont été formulées par le passé selon lesquelles les transports de munitions du Nicaragua à destination des guérilleros salvadoriens pourraient être le fait de gens qui ne sont affiliés ni au gouvernement ni au front sandiniste, parti au pouvoir, M. Abrams a déclaré qu'il serait tout aussi plausible d'imputer ces transports d'armes à quelque « bonne fée ».

« Dans un pays où existent le genre de contrôles que l'on rencontre



Nicaragua for there to be shops that build this kind of car, for there to be ways of filling it with explosives, with letters from the Soviet Union and Cuba, with code material which is generated by pretty sophisticated computers,' he said. 'It is impossible that all that should take place in Managua without the involvement of the Sandinistas.'

All of the shipment, he said, came from the Managua headquarters of the Armed Liberation Forces and was intended for its fighters in El Salvador. The Liberation Forces is the military wing of the Communist Party of El Salvador and one of five guerrilla groups in the Farabundo Marti Front.

Mr. Abrams said that the Administration had previously accumulated bits and pieces of evidence of such an arms route to El Salvador but that this was the most conclusive evidence that Nicaragua continued to supply arms to the Salvadorans. Other such vehicles with hidden compartments were found in Costa Rica and Honduras in 1980 and 1981, he said."

For a similar account, see the *Washington Post*, 20 December 1985, page A49.

188. Finally, Nicaraguan denials of its pervasive support of the Salvadoran insurgency are belied by another, most recent survey on the scene, by James Le Moyne, chief of the *New York Times* bureau in San Salvador. In an article entitled, "The Guerrilla Network", published in the *New York Times Magazine* of 6 April 1986, Mr. Le Moyne comments on "the revealing information" which "came to light a year ago with the capture of Nidia Diaz" (*supra*, paras. 95-96, 105) and observes that :

"Recent months have also seen an increasing willingness of former guerrilla officials to divulge details of their shadowy past. Several high-level Sandinistas have left the Nicaraguan Government because of what they describe as their unhappiness with the Sandinistas' dependence on the Cubans and the Russians and their failure to establish a pluralistic society. In the case of the Salvadorans, a few commanders have been captured and been persuaded to give up the fight ; others have been ousted over differences on how the revolution is to proceed.

From interviews with these current and former guerrillas (conducted separately over a six-month period), a clearer picture emerges of the connections between the various leftist Central American rebel factions – a picture that reveals a guerrilla movement that is anything but monolithic. Details were offered, for instance, on the arms shipments from Nicaragua to El Salvador, on the role of Cuba in the planning of the abortive 'final offensive' in El Salvador in 1981, and on the events leading up to the almost Shakespearean murder-suicide

au Nicaragua, il est impossible qu'il y ait des ateliers capables de construire ce genre de voiture, ou qu'il y ait des moyens de la bourrer d'explosifs, de lettres provenant de l'Union soviétique et de Cuba, ou de textes codés produits par des ordinateurs très perfectionnés », a-t-il déclaré. « Il est impossible que cela puisse avoir eu lieu à Managua sans la participation des sandinistes. »

Il a déclaré que tout le chargement provenait du siège des forces armées de libération à Managua et était destiné à ses combattants au Salvador. Les forces de libération sont l'aile militaire du parti communiste d'El Salvador et constituent l'un des cinq groupes de guérilla du front Farabundo Martí.

M. Abrams a déclaré que l'administration avait précédemment recueilli divers éléments de preuve démontrant l'existence d'une telle filière de transmission d'armes vers El Salvador, mais qu'on avait maintenant acquis la certitude que le Nicaragua continuait à fournir des armes aux Salvadoriens. D'autres véhicules semblables équipés de compartiments secrets ont été trouvés au Costa Rica et au Honduras en 1980 et 1981, a-t-il ajouté. »

Un article analogue a été publié dans le *Washington Post* du 20 décembre 1985, page A49.

188. Enfin, les démentis apportés par le Nicaragua à son appui généralisé à l'insurrection salvadorienne sont eux-mêmes démentis par un article tout récent de James Le Moyne, chef du bureau du *New York Times* à San Salvador. Sous le titre « The Guerrilla Network », M. Le Moyne analyse dans le *New York Times Magazine* du 6 avril 1986 les « renseignements révélateurs » qui « ont été découverts il y a un an à l'occasion de l'arrestation de Nidia Diaz » (voir ci-dessus par. 95, 96, 105) et écrit ce qui suit :

« On constate aussi, depuis quelques mois, que d'anciens chefs de la guérilla sont de plus en plus enclins à divulguer des détails sur leur passé demeuré dans l'ombre. Plusieurs hauts responsables sandinistes ont quitté le Gouvernement nicaraguayen parce qu'ils étaient, déclarent-ils, mécontents de la dépendance des sandinistes vis-à-vis des Cubains et des Russes et de leur incapacité à instaurer une société pluraliste. Dans le cas des Salvadoriens, quelques commandants ont été capturés et persuadés d'abandonner le combat ; d'autres ont été évincés en raison de divergences de vues sur la manière dont la révolution doit se dérouler.

Les interviews réalisées (séparément et sur une période de six mois) avec ces guérilleros et anciens guérilleros permettent de brosser un tableau plus précis des liens qui existent entre les diverses factions rebelles gauchistes d'Amérique centrale – tableau qui montre que le mouvement de guérilla n'est rien moins que monolithique. Des détails ont été fournis, par exemple, sur les expéditions d'armes du Nicaragua vers El Salvador, sur le rôle de Cuba dans la planification de l'« offensive finale » au Salvador en 1981, qui a avorté, et sur les évé-

of two prominent leaders of the Salvadoran guerrilla movement three years ago.

The story behind the brutal killing of Melida Anaya Montes and the suicide of the man implicated in her murder, Salvador Cayetano Carpio, offers a rare glimpse of the frequently fractious society of revolutionary leaders in Central America. In this instance, Mr. Carpio's fiercely Stalinist stance pitted him against many within his own group who sought greater unity among rebel factions as well as a negotiated end to the fighting, a position that was strongly supported by Cuba and Nicaragua." (At p. 18.)

On the basis of his interviews with Salvadoran and other rebels, Mr. Le Moyne recounts that Salvadoran guerrillas with leadership potential – and their counterparts in other Central American countries – first were offered basic military training at hidden camps in their own countries, and “Most of them later appeared to receive more specialized training abroad – in Cuba, various Eastern European countries and Vietnam” (p. 20). He continues :

“Rebels say that Cuban embassies serve as refuges and bankers for Central American leftists traveling abroad. In addition, say several former rebels, almost all the top Sandinista commanders and most of the very senior rebel officials in El Salvador and Guatemala have received advanced guerrilla training in Cuba. The courses given range from intelligence gathering to instructions in rural and urban guerrilla warfare.” (P. 20.)

Mr. Le Moyne describes in some detail the training of senior Sandinista and other Central American revolutionaries at Patrice Lumumba University in Moscow, in Cuba, and North Korea, as well as the hard and dedicated life a guerrilla leads in the field. He continues :

“Several senior Sandinista officials have admitted they offered to help the Salvadoran rebels with their revolution soon after Anastasio Somoza was ousted. According to a number of former Sandinista guerrilla commanders, the Nicaraguans were paying off a debt they had incurred in 1978. At that time, the Salvadorans had managed to amass a remarkable war chest estimated at more than \$80 million from kidnappings, and they decided to invest \$10 million in the Sandinista revolution. The money was handed over in Costa Rica, in cash.

After the Sandinistas came to power, they allowed the five rebel groups in the Salvadoran guerrilla front to set up their propaganda, communications, financial and logistics offices in Managua. Men who had worked for three leading Sandinistas – Julio López, chief of

nements qui ont abouti à l'assassinat-suicide quasi shakespearien, il y a trois ans, de deux éminents dirigeants du mouvement de la guérilla salvadorienne.

L'assassinat sauvage de Melida Anaya Montes et le suicide de l'homme impliqué dans son assassinat, Salvador Cayetano Carpio, donnent une image singulière du monde souvent hargneux des dirigeants révolutionnaires d'Amérique centrale. En l'occurrence, le stalinisme farouche de Carpio lui avait valu l'opposition de nombreux membres de son propre groupe qui aspiraient à une plus grande unité entre les factions rebelles et à une issue négociée de la lutte, position vivement appuyée par Cuba et le Nicaragua. » (P. 18.)

Sur la base de ses entretiens avec des rebelles salvadoriens et autres, M. Le Moyne rapporte que les dirigeants en puissance de la guérilla salvadorienne – et leurs homologues d'autres pays d'Amérique centrale – ont commencé par recevoir un entraînement militaire de base dans des camps clandestins situés dans leurs propres pays, et que « la plupart d'entre eux semblent avoir reçu ultérieurement un entraînement plus spécialisé à l'étranger – à Cuba, dans divers pays d'Europe de l'Est et au Viet Nam » (p. 20). Il poursuit en ces termes :

« Les rebelles disent que les ambassades cubaines servent de refuges et de banques aux gauchistes d'Amérique centrale en voyage à l'étranger. De plus, selon plusieurs anciens rebelles, presque tous les commandants supérieurs sandinistes et la plupart des chefs de la rébellion au Salvador et au Guatemala ont reçu à Cuba un entraînement spécialisé à la guérilla. Cet entraînement va des activités de renseignement à l'initiation à la guérilla urbaine et rurale. » (P. 20.)

M. Le Moyne donne des détails sur la formation des chefs révolutionnaires sandinistes et autres révolutionnaires d'Amérique centrale à l'Université Patrice Lumumba à Moscou, à Cuba et en Corée du Nord, ainsi que sur la vie pénible et pleine d'abnégation des guérilleros sur le terrain. Il poursuit en ces termes :

« Plusieurs hauts responsables sandinistes ont reconnu avoir offert peu après la chute d'Anastasio Somoza d'aider les rebelles salvadoriens à mener à bien leur révolution. Selon un certain nombre d'anciens commandants de la guérilla sandiniste, les Nicaraguayens s'acquittaient là d'une dette qu'ils avaient contractée en 1978. A cette époque, les Salvadoriens avaient réussi à constituer un remarquable trésor de guerre estimé à plus de 80 millions de dollars et alimenté par des rançons réclamées à l'occasion d'enlèvements, et ils avaient décidé d'investir 10 millions de dollars dans la révolution sandiniste. La remise des espèces a eu lieu au Costa Rica.

Après leur arrivée au pouvoir, les sandinistes ont autorisé les cinq groupes rebelles constituant le front de la guérilla salvadorienne à établir à Managua leurs services de propagande et de communications, ainsi que leurs services financiers et logistiques. Des hommes

the Sandinista Directorate of International Relations ; Bayardo Arce Castano, then the head of the political commission of the National Directorate, and Tomás Borge – say that these officials helped oversee several arms shipments to the Salvadorans. Mr. Borge denies playing such a role. (Several former Sandinistas say that Mr. López's directorate, which is modeled after Cuba's Department of the Americas, serves as the foreign ministry of the Sandinista Front, charged with maintaining ties to other guerrilla groups.)

The Sandinistas offered other assistance as well. According to two former Sandinista officials, a Central American – who had previously worked in the United States as a Cuban agent specializing in the workings of Congress and the American press – moved to Managua where he carried out the same task for the Sandinistas. He briefed at least one high-level Salvadoran rebel delegation that was sent to lobby in the United States. 'He told them how to approach a particular Congressman, what illusions to appeal to, what his likes and dislikes were', says one of the former Sandinistas. 'He also advised them on how to talk to the American press.'

There was also cooperation closer to home. A Sandinista official who worked in the Nicaraguan Embassy in Honduras in the early 1980's says he secretly met Salvadoran rebels there to exchange intelligence about the Honduran and Salvadoran armies and to arrange arms shipments to El Salvador. The Salvadorans, he says, bribed Honduran Army officers to let the weapons pass overland to El Salvador.

As El Salvador slid to the edge of full-scale revolt, Cuba became an important source of weapons and advice. According to a number of former senior Salvadoran and Sandinista officials, Cuba helped arrange for the supply of at least 60 percent of the weapons that enabled the Salvadoran guerrillas to equip an army in record time. American military officials, who say they have checked the serial numbers of captured rifles, report that many are guns the United States left behind in Vietnam.

Few of the arms shipments to El Salvador by way of Nicaragua have been intercepted by Salvadoran or Honduran troops. A former Sandinista official who says he helped arrange such shipments describes one method of eluding detection. Rebel accomplices in Panama, Costa Rica and Nicaragua placed guns in sealed trucks with a manifest describing the cargo as industrial goods bound for Mexico or Guatemala. When the truck crossed into El Salvador, rebel units

qui ont travaillé pour trois dirigeants sandinistes – Julio López, chef de la direction sandiniste des relations internationales ; Bayardo Arce Castano, alors chef de la commission politique du directoire national, et Tomás Borge – disent que ces dirigeants ont aidé à surveiller plusieurs expéditions d'armes destinées aux Salvadoriens. M. Borge ne avoir joué un tel rôle. (Plusieurs anciens sandinistes disent que le service de M. López, conçu sur le modèle du département des affaires américaines de Cuba, fait office de ministère des relations extérieures du front sandiniste, chargé de maintenir des relations avec d'autres groupes de guérilla.)

Les sandinistes ont offert également d'autres formes d'assistance. D'après deux anciens dirigeants sandinistes, un ressortissant d'un pays d'Amérique centrale – qui avait précédemment travaillé aux Etats-Unis en tant qu'agent cubain chargé de l'analyse des travaux du Congrès et de la presse américaine – s'était installé à Managua, où il s'acquittait de la même fonction pour les sandinistes. Il a instruit au moins une délégation de hauts dirigeants rebelles salvadoriens dépêchée aux Etats-Unis pour y jouer un rôle de groupe de pression. « Il les a instruits sur la manière de prendre contact avec tel ou tel membre du Congrès, sur les idées à mettre en avant pour le séduire, sur ses goûts et ses aversions », rapporte un des anciens sandinistes. « Il leur donnait aussi des conseils sur la manière de parler aux journalistes américains. »

Il existait aussi une coopération près du pays d'origine. Un responsable sandiniste en poste à l'ambassade du Nicaragua au Honduras au début des années quatre-vingt a déclaré avoir rencontré clandestinement dans ce dernier pays des rebelles salvadoriens pour échanger des informations sur les armées hondurienne et salvadorienne et organiser des expéditions d'armes vers El Salvador. Les Salvadoriens, a-t-il dit, versaient des pots-de-vin à des officiers de l'armée hondurienne pour qu'ils laissent les armes destinées au Salvador traverser le Honduras.

El Salvador glissant vers une révolte généralisée, Cuba devint une importante source d'armement et de conseils. D'après un certain nombre d'anciens hauts responsables salvadoriens et sandinistes, Cuba a aidé à organiser l'expédition d'au moins 60 pour cent des armes qui ont permis aux guérilleros salvadoriens d'équiper une armée en un rien de temps. Des officiers des Etats-Unis qui ont fait des recherches à partir des numéros de série des fusils saisis rapportent que nombre d'entre eux sont des fusils que les Etats-Unis ont abandonnés sur place lorsqu'ils ont quitté le Viet Nam.

L'armée salvadorienne ou l'armée hondurienne n'ont intercepté qu'un petit nombre seulement des chargements d'armes en provenance du Nicaragua destinés au Salvador. Un ancien responsable sandiniste qui déclare avoir participé à l'organisation de ces livraisons d'armes décrit une des méthodes employées pour échapper à toute interception. Des complices des rebelles au Panama, au Costa Rica et au Nicaragua chargeaient des fusils dans un camion scellé, la lettre

there 'hijacked' the cargo by previous arrangement and removed the hidden weapons.

When the time appeared ripe for the 'final offensive', recall two former Sandinista officials, top Cuban officials – including Fidel Castro and Manuel Pineiro – took part in strategy sessions with Sandinista and Salvadoran commanders. The Cubans and most of the Nicaraguans and the Salvadoran rebel command believed that the Sandinista-style insurrection could be repeated in El Salvador, and that it was important to act before Ronald Reagan became President. Edén Pastora Gómez, then the Sandinista Deputy Minister of Defense, disagreed.

He argued that conditions in El Salvador were very different from those in Nicaragua. In a manner that has since been duplicated in the Philippines, the Sandinistas had led a largely middle-class insurrection against a family dictatorship. In El Salvador, however, not only were the guerrillas waging a war against a military dictatorship and having to reckon with a potent Salvadoran Army, but they could not count on the support of the middle class. Mr. Pastora predicted disaster. The offensive was launched in January 1981. Mr. Pastora proved correct." ("The Guerrilla Network", *New York Times Magazine*, 6 April 1986, pp. 70-71.)

Mr. Le Moyne's research into the Carpio affair is also of interest. He depicts Mr. Carpio as a hard-line Stalinist, and states that several rebels indicated that American pressure not only blunted the rebellion in El Salvador but caused Cuba and Nicaragua to become concerned that "the Reagan Administration was on the verge of retaliating against them. They counseled that it was time to consider a negotiated end to the fighting." (P. 73.) But Mr. Carpio resisted that advice and apparently believed that his chief opponent inclined to accept it was the second-highest-ranking official in his group, Melida Montes. "On April 6, 1983, she was found brutally murdered in her safe house in Managua . . . Miss Montes had just returned from a visit to Cuba, en route to a party congress in El Salvador and a final showdown with Mr. Carpio." (*Ibid.*) He describes Mr. Carpio's involvement in her murder, the resultant pressures exerted upon Mr. Carpio by the Nicaraguans, the orders issued to him by Nicaragua to divulge information on the network which he had built which was relatively independent of the Cubans and Sandinistas, and concludes: "Rather than comply, Mr. Carpio went home and shot himself in the heart." (P. 75.) Home was in Nicaragua. Mr. Le Moyne further states:

de voiture indiquant que la cargaison était composée de biens industriels destinés au Mexique ou au Guatemala. Une fois le camion arrivé au Salvador, des unités rebelles « détournent » comme convenu la cargaison et déchargeaient les armes cachées.

Deux anciens responsables sandinistes rapportent que lorsqu'il a été jugé opportun de lancer l'« offensive finale », de hauts responsables cubains – dont Fidel Castro et Manuel Pineiro – ont pris part aux côtés des commandants sandinistes et salvadoriens aux réunions consacrées à la stratégie à suivre. Les Cubains et la plupart des Nicaraguayens et des commandants rebelles salvadoriens croyaient que l'insurrection du type sandiniste pouvait se répéter au Salvador et qu'il importait d'agir avant que Ronald Reagan n'accède à la présidence. Edén Pastora Gómez, alors vice-ministre sandiniste de la défense, a dit son désaccord avec cette stratégie.

Il a expliqué que les conditions au Salvador étaient très différentes de celles du Nicaragua. Recourant à une méthode qui a depuis été utilisée aux Philippines, les sandinistes avaient conduit une insurrection qui était essentiellement le fait de la classe moyenne contre une dictature exercée par une famille. Mais au Salvador les guérillas non seulement livraient une guerre contre une dictature militaire et devaient compter avec une armée salvadorienne puissante, mais encore elles ne pouvaient pas compter sur le soutien de la classe moyenne. M. Pastora avait prédit un désastre. L'offensive a été lancée en janvier 1981. Il se trouve que M. Pastora avait vu juste. » (« The Guerrilla Network », *New York Times Magazine*, 6 avril 1986, p. 70-71.)

L'enquête sur l'affaire Carpio à laquelle M. Le Moyne s'est livré ne manque pas non plus d'intérêt. M. Le Moyne décrit Carpio comme un staliniste dur et rapporte que plusieurs rebelles avaient signalé que les pressions des Etats-Unis non seulement émoussaient la rébellion au Salvador, mais qu'elles avaient amené Cuba et le Nicaragua à craindre que « l'administration Reagan ne soit sur le point de lancer des représailles contre eux. Ils ont conseillé d'envisager une issue négociée à la lutte. » (P. 73.) Mais Carpio n'a pas suivi ce conseil et il a cru, semble-t-il, que son principal opposant enclin à l'accepter était le commandant en second de son groupe, Melida Montes. « Le 6 avril 1983, elle a été découverte sauvagement assassinée dans sa maison refuge de Managua... M<sup>me</sup> Montes rentrait d'un voyage à Cuba et s'apprêtait à se rendre au Salvador pour assister au congrès du parti et à affronter une ultime épreuve de force avec Carpio. » (*Ibid.*) M. Le Moyne décrit la participation de Carpio à son assassinat, les pressions que les Nicaraguayens ont par la suite exercées sur lui, l'ordre que le Nicaragua lui a donné de divulguer des renseignements sur le réseau qu'il avait mis en place et qui était relativement indépendant de Cuba et des sandinistes, et conclut : « Plutôt que d'obtempérer, Carpio est rentré à son domicile et s'est tiré une balle dans le cœur. » (P. 75.) Son domicile se trouvait être au Nicaragua. M. Le Moyne poursuit son article dans ces termes :



“After the United States invaded Grenada in late 1983, the Sandinistas asked most Salvadoran rebels to leave Managua. These rebels have now been allowed to return, but the Sandinistas also outraged the Salvadorans by temporarily cutting arms supplies to them, according to captured rebel documents.” (P. 79.)

*I. In 1979, Members of the Nicaraguan National Guard Escaped to Honduras, from which they Harassed Nicaragua. Officers of the Argentine Army Began Training these Counter-Revolutionaries apparently Late in 1980 or Early 1981 – and Continued to Do so until Early 1984*

189. Training of the *contras* who collected in Honduras was initially undertaken by Argentine officers, provided by the Argentine Government, beginning, it appears, sometime late in 1980 or early in 1981, well before the United States support of the *contras* began. This is indicated by evidence submitted by Nicaragua. For example, the Nicaraguan Memorial, Annex F, Attachment 12, page 19 (“U.S. Backing Raids Against Nicaragua”, the *New York Times*, 2 November 1982), states that Argentina “had organized anti-Sandinist paramilitary forces in Honduras 18 months ago, before the American involvement”. That article further reports that, “Initially, Argentina did take the lead in supplying and directing the units” of the *contras*. In a Security Council debate on 25 March 1982, Commander Ortega claimed that the *contras* were being trained and advised “by active and retired military personnel from Argentina and other South American countries” (S/PV.2335, p. 31). What is not clear is whether such Argentine assistance to the *contras* was undertaken initially with the support or financing of the United States, or whether collaboration in such training came about only at a later stage ; in view of indications that Argentine training of the *contras* began as early as 1980, it is likely that the United States then was not involved (see Christian, *op. cit.*, p. 197, and para. 210 below). For some considerable time, it in any event appears that CIA involvement was largely limited to financing the training of the *contras* (and their Argentine trainers). An article introduced into evidence by Nicaragua states :

“The program got off to a bad start when the CIA turned to a surrogate, the right-wing military dictatorship in Argentina, to organize and train the Contras. The Argentines already had a small training program for the Contras in Honduras, and by working with them the U.S. shielded its own involvement. But the heavyhanded Argentine approach tainted the movement in the eyes of many Nica-

« Après l'invasion de la Grenade par les Etats-Unis à la fin de 1983, les sandinistes ont demandé à la plupart des rebelles salvadoriens de quitter Managua. Selon des documents saisis sur les rebelles, ils sont désormais autorisés à y retourner, mais les sandinistes ont irrité les Salvadoriens en interrompant temporairement les livraisons d'armes. » (P. 79.)

*I. En 1979, des membres de la garde nationale nicaraguayenne se sont enfuis au Honduras, d'où ils ont mené des opérations de harcèlement contre le Nicaragua. Des officiers de l'armée argentine ont commencé à entraîner ces contre-révolutionnaires apparemment vers la fin de 1980 ou au début de 1981 et ont continué à le faire jusqu'au début de 1984*

189. L'entraînement des *contras* regroupés au Honduras a été entrepris initialement par des officiers argentins, fournis par le Gouvernement de l'Argentine à partir, semble-t-il, de la fin de 1980 ou du début de 1981, bien avant que les Etats-Unis ne se mettent à soutenir les *contras*. Cela est démontré par les preuves produites par le Nicaragua. Par exemple, le mémoire du Nicaragua, à l'annexe F, pièce 12, page 19 (« Les Etats-Unis appuient les coups de mains contre le Nicaragua », *New York Times*, 2 novembre 1982), déclare que l'Argentine « avait organisé les forces paramilitaires antisandinistes au Honduras il y a dix-huit mois, avant l'intervention des Etats-Unis ». Cet article note également que « initialement, c'est l'Argentine qui a pris l'initiative d'équiper et de diriger les unités » de *contras*. Au cours du débat qui s'est déroulé au Conseil de sécurité le 25 mars 1982, le commandant Ortega a affirmé que les *contras* étaient formés et conseillés par des « militaires de l'armée active ou en retraite provenant d'Argentine et d'autres pays d'Amérique du Sud » (S/PV.2335, p. 31). On ne sait pas exactement si cette assistance argentine accordée aux *contras* l'a été initialement avec l'appui financier ou autre des Etats-Unis, ou si cette collaboration en matière d'entraînement n'est intervenue que plus tard ; étant donné que certaines indications donnent à penser que la formation des *contras* par les Argentins a commencé dès 1980, il est vraisemblable que les Etats-Unis n'étaient pas en cause à ce moment-là (voir Christian, *op. cit.*, p. 197, et ci-dessus par. 210). Il apparaît vraisemblable que pendant une période de temps assez longue en tout cas, la participation de la CIA était strictement limitée au financement de la formation des *contras* (et de leurs instructeurs argentins). Selon un article versé aux débats par le Nicaragua :

« Le programme a pris un mauvais départ lorsque la CIA s'est adressée à un substitut, à savoir la dictature militaire de droite de l'Argentine, pour organiser et entraîner les *contras*. Les Argentins avaient déjà mis sur pied un petit programme de formation de *contras* au Honduras et grâce à cette collaboration les Etats-Unis ont pu dissimuler leur propre participation. Mais les actions peu subtiles des

raguans. The U.S. had few alternatives, since the CIA at the time didn't have any reliable paramilitary capability of its own.

.....

The structure of the program was known as La Tripartita. The idea was to combine American money, Argentine trainers and Honduran territory to create a guerrilla army known as the Fuerza Democratica Nicaragüense, or FDN. Later, the U.S. financed other guerrilla groups operating from Costa Rica.

The FDN embodied the political tensions that have plagued the Contras from the beginning. Founded in August 1981, the group combined a rightist military leadership, directed mostly by people who had been loyal to deposed Nicaraguan dictator Anastasio Somoza, with a moderate political leadership. It wasn't a comfortable marriage.

The head of the Argentine training mission in Honduras was Col. Osvaldo Ribeiro, known as Ballita, or the Little Bullet. He became a prominent figure in Tegucigalpa, living in a large house, distributing American money and dispensing what CIA officials viewed as unsound military advice. For example, since his own experience was in urban rather than rural combat, he advised the Contras to mount a program of urban terrorism. The CIA wanted to cultivate a popular insurgency in the countryside.

The Argentines also apparently tolerated a practice of killing prisoners. A former Contra official describes the informal rule for dealing with captives : If a prisoner has ammunition when captured, let him live, since he hasn't fought to the last bullet : if a prisoner hasn't any ammunition, kill him. (To stop the killing, CIA officers ordered in mid-1982 that all prisoners be brought back to base for interrogation.)" (The *Wall Street Journal*, 5 March 1985, pp. 1, 24, reproduced in the Nicaraguan Memorial, Ann. F, No. 191.)

This piece of Nicaraguan evidence also refers to the fast-deteriorating situation in 1981 "as Nicaragua rushed weapons into El Salvador by the truckload". It concluded that the *contra* programme "has also reduced the flow of arms in El Salvador".

190. Dickey's book *With the Contras* provides considerable detail about Argentina's relations with Nicaragua. He reports that, before Somoza's fall, Argentina's military government had placed an intelligence unit of Argentine officers in Nicaragua in an effort to sustain Somoza, at the same time as opponents of the Argentine Government, the *montoneros*, had

Argentins ont fait mal voir cette activité aux yeux de nombreux Nicaraguayens. Les Etats-Unis ne disposaient que de fort peu de solutions de rechange, étant donné qu'à cette époque la CIA n'avait guère de capacité paramilitaire fiable.

.....

Ce programme était connu sous le nom de La Tripartita. En principe, il s'agissait de combiner les finances américaines, les instructeurs argentins et le territoire hondurien, afin de créer une armée de guérilleros dénommée Force démocratique nicaraguayenne, ou FDN. Plus tard, les Etats-Unis ont financé d'autres groupes de guérilleros opérant à partir du Costa Rica.

La FDN a concrétisé les tensions politiques qui ont empoisonné dès le début les guérillas de *contras*. Fondé en août 1981, ce groupe comprenait une direction militaire de droite, dirigée principalement par ceux qui étaient demeurés fidèles au dictateur nicaraguayen exilé Anastasio Somoza, et une direction politique de caractère modéré. C'était là une fort mauvaise alliance.

Le chef de la mission de formation argentine au Honduras était le colonel Osvaldo Ribeiro, connu sous le nom de Ballita, ou Petit Obus. Il est devenu une personnalité éminente à Tegucigalpa, où il habitait une grande maison, distribuait de l'argent américain et dispensait ce que les fonctionnaires de la CIA ont qualifié de conseils militaires malavisés. Par exemple, plus expérimenté en combat urbain plutôt qu'en luttes rurales, il a conseillé aux *contras* de monter un programme de terrorisme urbain. La CIA souhaitait fomenter une insurrection populaire dans les campagnes.

Il semble que les Argentins aient aussi toléré l'assassinat de prisonniers. Un ancien responsable *contra* a énoncé la règle officielle appliquée au traitement des captifs : si un prisonnier détenait encore des munitions lors de sa capture, on le laissait vivre, puisqu'il ne s'était pas battu jusqu'à la dernière cartouche ; mais si un prisonnier n'avait plus de munitions, on l'exécutait. (Pour mettre fin aux meurtres, les fonctionnaires de la CIA ont ordonné vers le milieu de 1982 que tous les prisonniers soient ramenés à la base pour y être interrogés.) » (*Wall Street Journal*, 5 mars 1985, p. 1, 24, reproduit dans le mémoire nicaraguayen, annexe F, n° 191.)

Cette pièce du Nicaragua évoque aussi la détérioration de la situation en 1981 « lorsque le Nicaragua envoyait des camions entiers d'armes au Salvador ». Il conclut que le programme des *contras* « avait également réduit les envois d'armes au Salvador ».

190. Dans son ouvrage *With the Contras*, Dickey fournit d'amples détails sur les relations entre l'Argentine et le Nicaragua. Il indique qu'avant la chute de Somoza le Gouvernement militaire argentin avait mis sur pied au Nicaragua un service de renseignements composé d'agents argentins et chargés d'appuyer Somoza, tandis que les opposants au Gou-

fighters assisting the Sandinistas in Somoza's overthrow. He indicates that close relations between the Sandinista Government and the *montoneros* were maintained thereafter, the *montoneros* serving in Sandinista intelligence work. He reports that Somoza was murdered in Paraguay in 1980 by an Argentine ERP guerrilla leader.

“The Argentine killers of the left and right, of the revolution and of the government, who had stalked each other for so long, now began to strike the enemies of their friends and the friends of their enemies.”  
(*Loc. cit.*, p. 89.)

According to Dickey, Argentina took the initiative as early as January 1981 in extending material support to the *contras* (that is, about a year before the CIA appeared on the scene in Honduras); as noted, Christian puts the beginnings of Argentine involvement with the *contras* a few months earlier. *Contras* were taken to Argentina for training, and Argentine officers undertook the training of the *contras* in Honduras. Training of the *contras* appears to have been largely in Argentine hands into 1983 or 1984. While Argentine relations with the United States became strained in the wake of United States support for the United Kingdom after Argentina's taking of the Falklands (Malvinas) Islands in 1982, it appears that Argentine officers remained in Honduras until as late as the beginning of 1984 (Dickey, *loc. cit.*, pp. 30-31, 54-55, 89-92, 113-119, 123-124, 145-146, 153, 156, 230, 251). In his testimony before the Court, Commander Carrión stated that, “In 1982 up to the beginning of 1984 the main part of the training was given by Argentine mercenaries . . .” (Hearing of 12 September 1985); CIA officers were also employed, according to Commander Carrión, “particularly in the area of sabotage and demolition”.

*J. In November 1981, after Nicaragua Had Failed to Accept Repeated United States Requests to Cease its Material Support for Salvadoran Insurgents, the United States Decided to Exert Military Pressure upon Nicaragua in Order to Force it to Do what it Would not Agree to Do*

191. See paragraph 33 of this opinion, and paragraphs 169-170, 173, 110, 121-122, 128-129 of this appendix.

*K. The Object of United States Support of the Contras Was Claimed by the United States to Be Interdiction of Traffic in Arms to El Salvador, though Clearly that Was not the Purpose of the Contras*

192. See paragraphs 156-173 of this appendix.

vernement argentin, les *montoneros*, avaient dépêché des combattants auprès des sandinistes pour les aider à renverser Somoza. Il précise que des relations étroites ont été maintenues par la suite entre le gouvernement sandiniste et les *montoneros*, ceux-ci travaillant pour les services de renseignements sandinistes. Il rapporte que Somoza a été assassiné au Paraguay, en 1980, par un dirigeant de la guérilla argentine ERP :

« Les assassins argentins appartenant à la droite et à la gauche, à la révolution et au gouvernement, qui s'étaient livrés pendant longtemps, subrepticement, à la poursuite les uns des autres, avaient désormais entrepris de frapper les ennemis de leurs amis et les amis de leurs ennemis. » (*Loc. cit.*, p. 89.)

Selon Dickey, l'Argentine avait pris dès janvier 1981 (c'est-à-dire un an environ avant que la CIA n'apparaisse sur la scène au Honduras) l'initiative d'élargir l'appui matériel aux *contras* ; comme il a déjà été noté, Christian fait remonter à quelques mois plus tôt le début de l'appui des Argentins aux *contras*. Ces derniers étaient conduits en Argentine pour y être entraînés, et des officiers argentins en formaient d'autres au Honduras. Il semble que l'entraînement des *contras* ait été en grande partie assuré par des Argentins jusqu'en 1983 ou 1984. Alors que les relations entre l'Argentine et les Etats-Unis s'étaient tendues à la suite de l'appui apporté par les Etats-Unis au Royaume-Uni lors du débarquement argentin dans les îles Falkland (Malouines) en 1982, il semble que des officiers argentins soient demeurés au Honduras jusqu'au début de 1984. (Dickey, *loc. cit.*, p. 30, 31, 54, 55, 89-92, 113-119, 123, 124, 145, 146, 153, 156, 230, 251.) Dans sa déposition devant la Cour, le commandant Carrión a déclaré qu'« en 1982, et jusqu'au début de 1984, l'essentiel de la formation était le fait de mercenaires argentins... » (audience du 12 septembre 1985) ; et, toujours selon le commandant Carrión, des membres de la CIA ont eux aussi participé à cet entraînement, « plus particulièrement dans le domaine du sabotage et de la démolition ».

*J. En novembre 1981, après que le Nicaragua eut rejeté les demandes réitérées des Etats-Unis pour qu'il mette fin à son appui matériel aux insurgés salvadoriens, les Etats-Unis ont décidé d'exercer des pressions militaires sur le Nicaragua pour le contraindre à faire ce qu'il ne voulait pas faire*

191. Voir le paragraphe 33 de mon opinion et les paragraphes 169 et 170, 173, 110, 121 et 122, 128 et 129 du présent appendice.

*K. Les Etats-Unis ont affirmé que leur appui aux contras avait pour but d'interdire le trafic d'armes à destination d'El Salvador, bien que tel ne fût manifestement pas l'objectif des contras*

192. Voir les paragraphes 156 à 173 du présent appendice.

*L. By October 1983, in Apparent Response to United States Pressures, Nicaragua Proposed Four Treaties which Were Interpreted as an Offer to Cease Supporting Rebellion in El Salvador if the United States Would Cease Support of the Contras and of the Government of El Salvador*

193. See paragraphs 174-178 of this appendix.

*M. In 1983, the United States Called upon Nicaragua to Cut Back its Arms Build-up, to Sever Its Ties With the USSR and Cuba, and to Carry Out its Pledges to the OAS and its Members for a Democratic Society*

194. It is clear that, beginning in 1983, the United States expanded its demands upon Nicaragua. Until some time in 1983, they were – actually or ostensibly – essentially limited to Nicaragua's cessation of its support for the overthrow of El Salvador's Government and the subversion of other Central American States. Thereafter, they were widened to embrace not only a cutback of Nicaragua's military build-up (very large relative to anything else in Central America, and so large by Latin American standards as to be exceeded only by Cuba and Brazil), but severance of its ties to Cuba and the USSR and performance of its pledges for the establishment of a democratic society.

195. In respect of Nicaragua's military expansion, it is the fact that it was undertaken on a large-scale when the Carter Administration was in power and well before Nicaragua could have had colourable reason to claim security concerns. It has continued at an intensive pace since, during a period when Nicaragua can reasonably claim security concerns. An essential element of the Contadora process is to introduce a better balance in the military postures of the Central American States.

196. Contadora also calls for the withdrawal of foreign military advisers, which appears to be the essential thrust of United States demands that Nicaragua sever its ties with Cuba and the USSR and like-minded States. It is the fact that, from the first days of Sandinista rule, very large numbers of Cuban advisers, military and civilian, have been employed in Nicaragua and in its governmental ministries, and that considerable numbers of military, secret police or other advisers have been sent to Nicaragua by the USSR, the German Democratic Republic, Bulgaria and other Communist States, as well as the PLO and Libya.

197. Moreover, there are recurrent reports of the haven which various terrorist elements allegedly have gained in Nicaragua. The United States has publicly and officially made such charges ; there are reports that other governments have made representations to Nicaragua through diplomatic channels ; for its part, Nicaragua has denied such charges. It is claimed that the Argentine *montoneros*, the Colombian M-19, the Italian Red Brigades, and Peru's Shining Path are among such elements (see Juan

*L. En octobre 1983, à la suite apparemment des pressions des Etats-Unis, le Nicaragua a proposé quatre traités, ce qui a été interprété comme une offre de sa part de mettre fin à l'appui à la rébellion au Salvador si les Etats-Unis cessaient d'appuyer les contras et le Gouvernement d'El Salvador*

193. Voir les paragraphes 174 à 178 du présent appendice.

*M. En 1983, les Etats-Unis ont demandé au Nicaragua de réduire son arsenal militaire, de rompre ses liens avec l'Union soviétique et Cuba et d'honorer l'engagement qu'il avait pris envers l'OEA et ses membres d'instaurer une société démocratique*

194. Il est clair qu'à partir de 1983 les Etats-Unis se sont mis à exiger davantage du Nicaragua. Jusqu'en 1983, ils exigeaient essentiellement de celui-ci, effectivement ou apparemment, qu'il cesse d'appuyer le renversement du Gouvernement d'El Salvador et la subversion dans d'autres pays d'Amérique centrale. Après cette date, ils sont allés plus loin, demandant au Nicaragua non seulement qu'il réduise son arsenal militaire (considérable au regard de celui des autres pays d'Amérique centrale et seulement dépassé, en Amérique latine, par ceux de Cuba et du Brésil), mais encore qu'il rompe ses liens avec Cuba et l'Union soviétique et honore l'engagement qu'il avait pris d'instaurer une société démocratique.

195. Pour ce qui est de l'expansion militaire du Nicaragua, il est de fait qu'elle a démarré sur une grande échelle à l'époque de l'administration Carter et bien avant que le Nicaragua n'ait eu de raison plausible de faire valoir des impératifs de sécurité. Elle s'est poursuivie depuis à un rythme accéléré, à une époque où le Nicaragua peut raisonnablement invoquer des motifs de sécurité. Un des points essentiels des consultations de Contadora concerne précisément l'instauration d'un meilleur équilibre militaire entre les pays d'Amérique centrale.

196. Les consultations de Contadora portent par ailleurs sur le retrait des conseillers militaires étrangers – ce qui semble être l'idée-force de la demande faite par les Etats-Unis au Nicaragua de rompre ses liens avec Cuba, l'Union soviétique et les pays partageant leurs idéaux. Il est de fait que dès l'avènement du régime sandiniste de très nombreux conseillers cubains, militaires et civils, ont été mis en place dans les ministères nicaraguayens et que l'Union soviétique, la République démocratique allemande, la Bulgarie et d'autres Etats communistes, ainsi que l'OLP et la Libye, ont dépêché au Nicaragua nombre de conseillers militaires, agents de la police secrète et autres.

197. De plus, il est régulièrement rapporté que le Nicaragua servirait de sanctuaire à tels ou tels éléments terroristes. Les Etats-Unis ont lancé publiquement et officiellement des accusations dans ce sens ; d'autres gouvernements auraient, par la voie diplomatique, fait des représentations à ce sujet auprès du Nicaragua ; le Nicaragua, quant à lui, a rejeté ces accusations. On prétend que les *montoneros* argentins, le M-19 colombien, les brigades rouges italiennes et le mouvement péruvien Sentier lumineux



A. Tamayo, "Sandinistas Attract a Who's Who of Terrorists", and "World's Leftists find a Haven in Nicaragua", the *Miami Herald*, 3 March 1985, pp. 1A, 22A. Mr. Tamayo indicates that his reports are based on considerable interviewing in Managua.) Dickey's reporting of collaboration between the Argentine *montoneros* and the Sandinistas has been noted above, as have charges of Nicaraguan support of the Colombian M-19. Collaboration between the Sandinistas and the PLO and PFLP is said to go back to at least 1970. For example, Sandinista Patrick Arguello Ryan, according to an official United States report, was killed in the hijacking of an El Al airliner en route from Tel Aviv to London on 6 September 1970. He reportedly had been trained at a PLO camp. It is claimed that Arguello is now treated by the Nicaraguan Government as a hero and that a large dam under construction has been named in his honour (Department of State, *The Sandinistas and Middle East Radicals*, 1985, p. 2.)

198. United States demands that the Nicaraguan Government negotiate with the *contras*, and hold elections which will genuinely test Sandinista governance, are controversial. For the reasons set out in Section V of this opinion, and in the light of the commitments undertaken on behalf of Nicaragua vis-à-vis the OAS and its Members in 1979 (App., paras. 8-13), calls upon Nicaragua, to conduct itself in accordance with those commitments are lawful. They are also consonant with the terms and substance of the Contadora Document of Objectives.

*N. By the Beginning of 1984, the United States Undertook Direct if Covert Military Action against Nicaragua, Assaulting Oil Facilities and Mining Nicaraguan Ports*

199. The facts of this heading, which are developed in the Court's Judgment, are essentially uncontroverted.

*O. Particularly Since January 1985, the United States Has Spoken in Terms which Can Be Interpreted as Requiring Comprehensive Change in the Policies of, or, Alternatively, Overthrow of, the Nicaraguan Government as a Condition of Cessation of its Support of the Contras*

200. It is demonstrated by evidence volunteered by Nicaragua – the transcript of the conversation between Messrs. Ortega and Enders – that the United States made it clear that it accepted the Nicaraguan revolution as "irreversible". Such a policy is incompatible with the contention of Nicaragua that the policy and actions of the United States Government were, "from the beginning", designed to overthrow the Nicaraguan Government. Moreover, the facts demonstrate that the United States extended significant financial and other support to the Nicaraguan Government

figurent au nombre de ces éléments terroristes (voir Juan A. Tamayo, « Sandinistas Attract a Who's Who of Terrorists », et « World's Leftists Find a Haven in Nicaragua », *Miami Herald*, 3 mars 1985, p. 1A, 22A. M. Tamayo précise avoir tiré ses informations de nombreuses interviews réalisées à Managua.) Il a été question plus haut des renseignements communiqués par Dickey à propos de la collaboration entre les *montoneros* argentins et les sandinistes, ainsi que des accusations touchant l'aide nicaraguayenne au M-19 colombien. La collaboration entre les sandinistes d'une part et l'OLP et le FPLP de l'autre remonterait au moins à 1970. Par exemple, selon un rapport officiel des Etats-Unis, le sandiniste Patrick Arguello Ryan a été tué lors du détournement de l'avion d'El Al qui assurait la liaison Tel Aviv-Londres le 6 septembre 1970. Il aurait été entraîné dans un camp de l'OLP. On prétend qu'Arguello est considéré par le Gouvernement nicaraguayen comme un héros et qu'en hommage à sa mémoire son nom a été donné à un grand barrage en cours de construction (Department of State, *The Sandinistas and Middle East Radicals*, 1985, p. 2).

198. Les demandes des Etats-Unis tendant à ce que le Gouvernement nicaraguayen négocie avec les *contras* et organise des élections qui mettent véritablement à l'épreuve le régime sandiniste sont controversées. Pour les raisons exposées à la section V de mon opinion et eu égard aux engagements pris au nom du Nicaragua vis-à-vis de l'OEA et de ses membres en 1979 (paragraphes 8 à 13 du présent appendice), les demandes faites au Nicaragua pour qu'il honore ces engagements sont licites. De plus, elles sont conformes à l'esprit et à la lettre de la liste d'objectifs du groupe de Contadora.

*N. Au début de 1984, les Etats-Unis ont entrepris une action militaire directe quoique secrète contre le Nicaragua, en attaquant ses installations pétrolières et en minant ses ports*

199. Ces faits, qui sont développés dans l'arrêt de la Cour, ne sont pas dans leur essence controversés.

*O. Depuis janvier 1985 en particulier, les déclarations des Etats-Unis peuvent être interprétées comme subordonnant la cessation de leur appui aux contras à une modification radicale de la politique du Gouvernement nicaraguayen ou, à défaut, au renversement du Gouvernement nicaraguayen*

200. Une des pièces présentées par le Nicaragua – transcription des entretiens entre M. Enders et M. Ortega – prouve que les Etats-Unis ont bien précisé qu'ils acceptaient la révolution nicaraguayenne comme « irréversible ». Une telle politique est incompatible avec l'affirmation du Nicaragua selon laquelle la politique et les actes du Gouvernement des Etats-Unis auraient eu pour but, « depuis l'origine », de renverser le Gouvernement du Nicaragua. En outre, les faits montrent que les Etats-Unis ont apporté une aide importante, financière et autre, au Gouvernement du

from the time it seized power until January 1981. The facts on both counts show that United States policy at least into 1981 could not have been designed or implemented with a view towards the overthrow of the Nicaraguan Government.

201. As for the situation from 1982, when the *contras* began operations (on any noticeable scale, in March 1982), and thereafter, the facts are not so clear. My own reading of them is that the purpose of United States support of the *contras* probably was not overthrow of the Nicaraguan Government but rather the exertion of pressure upon it, initially designed essentially to compel it to cease its support of insurgency in neighbouring States. Later, in 1983, other purposes came into play, but these purposes did not, and do not, necessarily imply overthrow of the Nicaraguan Government, for two reasons. First, the purposes as stated do not require overthrow of the Nicaraguan Government, but rather changes in its internal and external conduct and representative character. Second, the size, armament and training of *contra* forces, relative to those of the Nicaraguan Government, have been so modest – the resources applied by the United States in support of its Nicaraguan policy, comparatively so small – that it is most improbable that the *contras* could overthrow the Nicaraguan Government. Absolutely, the aid given to the *contras* has not been so small, but relative to that which Communist and other States have given to Nicaragua, and in relation to Nicaragua's military strength, it is small. Nor can the short-lived and limited direct United States attacks on Nicaraguan oil facilities and ports and the mining of Nicaraguan ports be seen as measures which were likely to lead to the overthrow of the Nicaraguan Government.

202. Of course, the capacities of the *contra* forces, and the extent of United States involvement in activities directed against Nicaragua, have been and remain open to change. The ambitions of United States policy apparently have evolved with time. As noted above, by 1983, the United States was seeking a good deal more than the cessation of Nicaraguan support of foreign insurgencies ; and the manual of psychological warfare prepared by the CIA for distribution to *contra* forces in 1983 – which has been repudiated as an authoritative statement of policy of the United States Government – openly spoke of the overthrow of Sandinista authority. By 1985, statements of President Reagan and Secretary of State Shultz were open to the interpretation – they do not require the interpretation, but they are open to the interpretation – of demanding and seeking overthrow of the Nicaraguan Government. Some statements may so suggest ; others affirm that the objects of United States policy are less far-reaching. Both President Reagan and Secretary of State Shultz have expressly affirmed that “the overthrow of the government of Nicaragua is not the object nor the purpose of United States policy . . .” (United States Counter-Memorial, Ann. 1, pp. 3-4). While the goal of Nicaragua's policy – the overthrow of the Government of El Salvador, if not of the Govern-

Nicaragua, depuis sa prise du pouvoir jusqu'en janvier 1981. Ces deux éléments montrent que la politique des Etats-Unis, du moins jusqu'en 1981, ne peut avoir été conçue ni mise en œuvre dans le but de renverser le Gouvernement du Nicaragua.

201. Pour ce qui est de la situation à partir de 1982, époque à laquelle les *contras* ont commencé à lancer leurs opérations (les premières opérations d'envergure datant de mars 1982), les faits ne sont pas aussi clairs. Pour moi, ils montrent que le soutien des Etats-Unis aux *contras* ne visait probablement pas à renverser le Gouvernement du Nicaragua : il visait à exercer des pressions sur lui essentiellement dans le but, à l'origine, de l'obliger à cesser d'appuyer l'insurrection dans les Etats voisins. Plus tard, en 1983, d'autres buts s'y sont ajoutés mais ils ne visaient pas, et ne visent pas, nécessairement le renversement du Gouvernement du Nicaragua, et ce pour deux raisons. Premièrement, l'objectif déclaré n'était pas de renverser le Gouvernement du Nicaragua, mais de l'amener à changer de comportement, à l'intérieur et à l'extérieur, et à changer sa représentativité. Deuxièmement, les effectifs, l'armement et l'entraînement des forces *contras*, comparés à ceux des forces du Nicaragua, étaient à ce point modestes – tout comme les ressources affectées par les Etats-Unis à leur politique nicaraguayenne – qu'il était hautement improbable que les *contras* fussent capables de renverser le Gouvernement du Nicaragua. Dans l'absolu, l'aide fournie aux *contras* n'était pas à proprement parler insignifiante mais comparée à celle que les pays communistes et autres ont accordée au Nicaragua et à la force militaire nicaraguayenne, elle l'était. De même, ni les attaques directes, éphémères et limitées, que les Etats-Unis ont dirigées contre les dépôts et les ports pétroliers nicaraguayens ni le minage des ports nicaraguayens ne sauraient être considérés comme des mesures propres à renverser le Gouvernement nicaraguayen.

202. Bien entendu, la capacité des forces *contras* et l'ampleur de la participation des Etats-Unis aux activités dirigées contre le Nicaragua ont été et demeurent sujettes à évolution. Les objectifs de la politique des Etats-Unis ont, semble-t-il, évolué avec le temps. Comme on l'a noté plus haut, en 1983, les Etats-Unis cherchaient à obtenir bien plus que la cessation de l'appui du Nicaragua à l'insurrection à l'étranger ; et le manuel des opérations psychologiques dans la lutte de guérilla préparé par la CIA à l'intention des forces *contras*, en 1983 – récusé en tant que déclaration de principe officielle du Gouvernement des Etats-Unis –, évoquait ouvertement le renversement du régime sandiniste. En 1985, les déclarations faites par le président Reagan et le secrétaire d'Etat Shultz pouvaient être interprétées – elles n'ont pas à être interprétées, mais elles peuvent l'être – comme signifiant que les Etats-Unis demandaient et cherchaient à obtenir le renversement du Gouvernement du Nicaragua. Certaines déclarations peuvent le laisser penser ; d'autres affirment que la politique des Etats-Unis ne va pas aussi loin. Et tant le président Reagan que le secrétaire d'Etat Shultz ont expressément affirmé que « la politique des Etats-Unis ... n'a ni pour objet ni pour but de renverser le Gouvernement du Nicaragua » (contre-mémoire des Etats-Unis, annexe 1,

ments of Honduras, Costa Rica and Guatemala – seems clear, the goal of United States policy is more difficult to establish.

203. Thus one may contrast a written statement of United States policy with President Reagan’s use of the expression, “say, ‘Uncle’”. Annex 95 to the United States Counter-Memorial reproduces the text of a report to the Congress by Secretary Shultz on 15 March 1984 pursuant to Section 109 (f) of the Intelligence Authorization Act of 1984. At page 6, it is stated that, in direct meetings in Managua with officials of the Nicaraguan Government, a special Ambassador of the United States “made clear to the Sandinistas our four policy objectives vis-à-vis Nicaragua” :

- “(1) Implementation of the Sandinistas’ democratic commitments to the OAS ;
- (2) Termination of Nicaragua’s support for subversion in neighboring states ;
- (3) Removal of Soviet/Cuban military personnel and termination of their military and security involvement in Nicaragua ; and
- (4) The reduction of Nicaragua’s recently expanded military apparatus to restore military equilibrium among the Central American states.”

It may be observed that these objectives are altogether consonant with the Document of Objectives of the Contadora process. Such objectives are expressed in relevant United States legislation, and repeated in very recent, official statements of the United States.

204. Now let us look at the “say, ‘Uncle’ ” exchange. This is how it ran :

*“[Question :] Mr. President, on Capitol Hill . . . the other day, Secretary Shultz suggested that a goal of your policy now is to remove the Sandinista government in Nicaragua. Is that your goal ?*

*[The President :] Well, removed in the sense of its present structure, in which it is a communist totalitarian state, and it is not a government chosen by the people. So, you wonder sometimes about those who make such claims as to its legitimacy. We believe, . . . that we have an obligation to be of help where we can to freedom fighters and lovers of freedom and democracy, from Afghanistan to Nicaragua and wherever there are people of that kind who are striving for that freedom.*

.....

p. 3-4). Alors que l'objectif de la politique du Nicaragua – le renversement du Gouvernement d'El Salvador, voire des Gouvernements du Honduras, du Costa Rica et du Guatemala – semble ne faire aucun doute, celui de la politique des Etats-Unis est plus difficile à établir.

203. On peut donc opposer une déclaration écrite de principe des Etats-Unis à l'utilisation de l'expression « mettre les pouces » par le président Reagan. A l'annexe 95 au contre-mémoire des Etats-Unis est reproduit le texte d'un rapport que le secrétaire d'Etat Shultz a soumis au Congrès le 15 mars 1984, conformément à l'article 109 f) de l'*Intelligence Authorization Act* de 1984 (loi portant ouverture de crédits au titre des services de renseignements). Il y est indiqué, à la page 6, qu'au cours de rencontres qu'il avait eues à Managua avec des responsables du Gouvernement du Nicaragua, l'ambassadeur extraordinaire des Etats-Unis leur avait « exposé clairement nos quatre objectifs de principe en ce qui concerne le Nicaragua » :

- « 1) Exécution des engagements pris par les sandinistes envers l'OEA en ce qui concerne la démocratie ;
- 2) arrêt de l'appui du Nicaragua à la subversion dans les Etats voisins ;
- 3) départ du personnel militaire soviéto-cubain et arrêt de leur participation militaire et dans le domaine de la sécurité au Nicaragua ;
- 4) réduction de l'appareil militaire nicaraguayen, récemment renforcé, et retour à l'équilibre militaire entre les Etats d'Amérique centrale. »

Il est à noter que ces objectifs sont tout à fait conformes à la liste d'objectifs adoptée dans le cadre du processus de Contadora, tels qu'ils sont énoncés dans des textes de loi des Etats-Unis et qu'ils ont été repris tout récemment encore dans des déclarations officielles des Etats-Unis.

204. Voyons maintenant le dialogue à l'occasion duquel l'expression « mettre les pouces » a été utilisée. Voici comment cet échange s'est déroulé :

« [Question :] Monsieur le Président, au Capitole... l'autre jour, M. le secrétaire Shultz a dit que l'un des buts de votre politique actuelle est d'écarter le gouvernement sandiniste au Nicaragua. Est-ce exact ?

[Le Président :] Enfin, l'écarter sous sa forme actuelle, où c'est un Etat communiste totalitaire, et non pas un gouvernement choisi par le peuple. De sorte qu'on se pose parfois des questions sur ceux qui insistent tellement sur sa légitimité. Nous pensons ... que nous avons le devoir d'aider, là où nous le pouvons, les combattants de la liberté et ceux qui aiment la liberté et la démocratie, de l'Afghanistan au Nicaragua, et partout où il existe des hommes et des femmes comme eux qui luttent pour cette liberté.

.....

*[Question :]* Well, sir, when you say remove it in the sense of its present structure, aren't you then saying that you advocate the overthrow of the present Government of Nicaragua ?

*[Answer :]* Well, what I'm saying is that this present government was one element of the revolution against Somoza. The freedom fighters are other elements of that revolution. And once victory was attained, the Sandinistas . . . ousted and managed to rid themselves of the other elements of the revolution and violated their own promise to the Organization of American States, and as a result of which they had received support from the Organization, . . . their revolutionary goal was for democracy, free press, free speech, free labor unions, and elections, and so forth, and they have violated that.

. . . . .  
 And . . . the freedom fighters opposing them, are Nicaraguan people who want the goals of the revolution restored. And we're going to try to help.

*Q. :* Is the answer yes, sir ? Is the answer yes, then ?

*A. :* To what ?

*Q. :* To the question, aren't you advocating the overthrow of the present government ? If . . .

*A. :* Not if the present . . .

*Q. :* . . . you substitute another form of what you say was the revolution ?

*A. :* Not if the present government would turn around and say, all right, if they'd say, 'Uncle'. All right, come on back into the revolutionary government and let's straighten this out and institute the goals." (Memorial of Nicaragua, Ann. C, Att. I-14, pp. 5-6.)

205. Does President Reagan's statement affirm – as Nicaragua trumpets – that United States policy is overthrow of the Government of Nicaragua ? It is open to that interpretation. But the direct meaning of it is, first, that the President declined to agree that the purpose of United States policy is "the overthrow of the present government" and second, that the President meant no more than that the present Nicaraguan Government should re-admit the disaffected opposition and "institute the goals" of the revolution, namely, genuinely free elections, a pluralistic system, respect for human rights, and a foreign policy of non-alignment. Now it is perfectly true that, for the current Nicaraguan Government to make such changes – for it to conduct free elections, to encourage a pluralistic society, to respect human rights, and conduct a non-aligned foreign policy – would require profound changes in the actual policies it pursues. It may be that

*[Question :]* Mais alors, monsieur le Président, lorsque vous parlez de l'écartier sous sa forme actuelle, cela ne revient-il pas à dire que vous préconisez le renversement du Gouvernement actuel du Nicaragua ?

*[Réponse :]* Eh bien, ce que je dis, c'est que le gouvernement actuel a été l'un des éléments de la révolution contre Somoza. Les combattants de la liberté sont les autres éléments de cette révolution. Et une fois la victoire acquise, les sandinistes ... ont évincé, ils ont réussi à se débarrasser des autres éléments de la révolution, et ils ont manqué à leurs promesses à l'Organisation des Etats américains, à la suite desquelles ils avaient reçu l'appui de cette organisation : que leurs objectifs révolutionnaires étaient la démocratie, la liberté de presse, la liberté de parole, la liberté syndicale, les élections, etc., et ils ont violé tout cela.

Et ... les combattants de la liberté qu'ils ont en face d'eux sont des Nicaraguayens qui veulent qu'on rétablisse les objectifs de la révolution. Et nous allons essayer de les aider.

*Q. :* Est-ce que votre réponse est affirmative, monsieur le Président ? Est-ce que vous répondez oui ?

*R. :* A quoi ?

*Q. :* A la question de savoir si vous ne préconisez pas le renversement du gouvernement actuel ? Si...

*R. :* Pas si le gouvernement actuel...

*Q. :* ... si vous lui substituez une autre forme de ce que vous appelez la révolution ?

*R. :* Pas si le gouvernement actuel changeait d'attitude et disait : d'accord – s'il mettait les pouces. S'il disait : très bien, revenons au gouvernement révolutionnaire, mettons nos affaires en ordre, et fixons les objectifs. » (Mémoire du Nicaragua, annexe C, pièce I-14, p. 5-6.)

205. Le président Reagan affirme-t-il ici, ainsi que le Nicaragua le proclame haut et fort, que la politique des Etats-Unis vise à renverser le Gouvernement du Nicaragua ? On peut interpréter sa déclaration dans ce sens. Mais, d'emblée, le sens de cette déclaration est, premièrement, que le Président refuse de convenir que la politique des Etats-Unis vise « le renversement du gouvernement actuel » et, deuxièmement, que le Président entend tout simplement que le Gouvernement actuel du Nicaragua réintègre ses adversaires de l'opposition et « fixe les objectifs » de la révolution, à savoir des élections authentiquement libres, le pluralisme, le respect des droits de l'homme et une politique étrangère de non-alignement. Certes, il est tout à fait vrai que, pour procéder à ces changements – organiser des élections libres, favoriser une société pluraliste, respecter les droits de l'homme et suivre une politique étrangère de non-alignement – le Gou-



the current Nicaraguan Government is incapable of such changes – and it may not be. But the President's statement does not necessarily equate with overthrow of the Nicaraguan Government.

*P. There Is Evidence of the Commission of Atrocities by the Contras, by Nicaraguan Government Forces, and by Salvadoran Insurgents, and of Advocacy by the CIA of Actions Contrary to the Law of War*

206. There is substantial – and horrifying – evidence in the record, and in the public domain, of violations of the law of war in the Nicaraguan struggle, particularly by the *contras* based in Honduras and, apparently to a lesser extent, by the Nicaraguan Government (see, e.g., An Americas Watch Report by Robert K. Goldman *et al.*, *Violations of the Law of War by Both Sides in Nicaragua, 1981-1985*, and *ibid.*, *First Supplement June 1985*; Amnesty International, *Nicaragua: The Human Rights Record*, 1986; Leiken, *loc. cit.*, p. 52). *Contra* atrocities are well documented (see, in addition to the sources in the record and cited above, Dickey's book, *loc. cit.*, especially pp. 180-182, 186, 193-195, 224-227, 246-250). But there is also substantial evidence in the public domain indicating that the Nicaraguan Government has gone to considerable lengths to publicize actual or alleged violations of the law of war by the *contras*, to influence the reports of investigators of such violations, and to even more extreme lengths to conceal and suppress evidence of its own violations (see, e.g., the detailed statements supportive of these conclusions in Alvaro José Baldizon Aviles, *Inside the Sandinista Régime: A Special Investigator's Perspective*, Department of State, 1985, especially pp. 10-16, and Mateo José Guerrero, *Inside the Sandinista Régime: Revelations by the Executive Director of the Government's Human Rights Commission*, Department of State, 1985, pp. 2-3, and the comments by Leiken, *loc. cit.*, as well as the comments he quotes of the director of Americas Watch on their allegations. See also, *Inside Communist Nicaragua: The Miguel Bolanos Transcripts*, Heritage Foundation, 1983, pp. 6-8). Moreover, there is substantial evidence in the public domain of violation of the law of war by Salvadoran guerrillas, such as shooting of non-combatants, abduction of civilians (mayors, the daughter of the Salvadoran President), indiscriminate mining of roads, and other such acts, evidence which is essentially uncontroverted. There is also in the public domain a great deal of uncontroverted evidence of atrocities committed by right-wing death squads in El Salvador. Charges of indiscriminate bombing have been made against forces of the Government of El Salvador, but these charges are controverted and controversial.

207. In proceedings before the Court, the Nicaraguan Government and

vernement actuel du Nicaragua devrait modifier radicalement la politique qu'il suit. Il se peut que le Gouvernement actuel du Nicaragua soit capable d'opérer ces changements, mais il se peut aussi qu'il ne le soit pas. En tout état de cause, la déclaration du président Reagan ne revient pas nécessairement à prôner le renversement du Gouvernement du Nicaragua.

*P. Il est prouvé que les contras, les forces gouvernementales nicaraguayennes et les insurgés salvadoriens ont commis des atrocités et que la CIA a prôné des actes contraires au droit de la guerre*

206. Il y a dans le dossier et dans le domaine public des preuves tangibles – et horribles – de violations du droit de la guerre commises à l'occasion des luttes nicaraguayennes, en particulier par les *contras* basés au Honduras et, apparemment dans une moindre mesure, par le Gouvernement nicaraguayen (voir, par exemple, un rapport d'Americas Watch, établi par Robert K. Goldman et divers collaborateurs, *Violations of the Law of War by Both Sides in Nicaragua, 1981-1985*, et *ibid.*, *First Supplement, June 1985* ; Amnesty International, *Nicaragua : The Human Rights Record*, 1986 ; Leiken, *loc. cit.*, p. 52). Les récits d'atrocités commises par les *contras* sont bien documentés (voir, outre les sources mentionnées dans le dossier et citées plus haut, l'ouvrage de Dickey, *loc. cit.*, en particulier p. 180-182, 186, 193-195, 224-227, 246-250). Mais il existe aussi, dans le domaine public, des preuves tangibles indiquant que le Gouvernement nicaraguayen s'est particulièrement employé à rendre publiques les violations du droit de la guerre dont les *contras* se sont ou se seraient rendus coupables, à influencer les rapports des personnes chargées d'enquêter sur ces violations, et surtout à taire et à supprimer les preuves de ses propres violations (voir, par exemple, les déclarations circonstanciées corroborant ces conclusions dans l'ouvrage d'Alvaro José Baldizon Aviles, *Inside the Sandinista Régime : A Special Investigator's Perspective*, Department of State, 1985, en particulier p. 10-16, et Mateo José Guerrero, *Inside the Sandinista Régime : Revelations by the Executive Director of the Government's Human Rights Commission*, Department of State, 1985, p. 2, 3, et les observations de Leiken, *loc. cit.*, ainsi que les observations du directeur d'Americas Watch sur ces allégations, qu'il cite. Voir également *Inside Communist Nicaragua : The Miguel Bolanos Transcripts*, Heritage Foundation, 1983, p. 6-8). Il existe de plus, dans le domaine public, des preuves tangibles de violations du droit de la guerre commises par des guérilleros salvadoriens comme l'exécution de non-combattants, l'enlèvement de civils (maires, la fille du président d'El Salvador), le minage de n'importe quelles routes et autres actes de ce genre – toutes preuves qui pour l'essentiel sont indiscutées. Il y a aussi dans le domaine public de nombreuses preuves non controversées d'atrocités commises par les escadrons de la mort de l'extrême droite au Salvador. Les forces du Gouvernement salvadorien ont été accusées d'avoir effectué des bombardements au hasard mais ces accusations sont discutées et discutables.

207. Non seulement le Gouvernement nicaraguayen et ses témoins ont

its witnesses have submitted not only graphic evidence of atrocities alleged to have been committed by the *contras* but claims that such atrocities have been committed at the instigation of the United States. In support of those latter claims, Nicaragua has submitted essentially three items of evidence : an affidavit by Edgar Chamorro, a former *contra* official who now resides in Florida ; the manual prepared by a CIA contractor entitled *Psychological Operations in Guerrilla Warfare* ; and testimony by Professor Glennon.

208. Nicaragua placed great reliance on the affidavit of Mr. Chamorro, in this regard and in an effort to show that the United States organized, and directed the military strategies and tactics of, the *contra* force and chose its leadership. Mr. Chamorro did not appear in Court and was not subjected to examination. His affidavit may be entitled to weight, but not necessarily more weight than the affirmations of various defectors from the Sandinistas and Salvadoran guerrillas, such as Miguel Bolanos, a former Sandinista State Security officer, paragraphs 99-100 of this appendix and Annex 46 to the United States Counter-Memorial ; "Commander Montenegro", a former Salvadoran guerrilla leader, paragraphs 101-103 of this appendix and Annexes 48 and 49 to the United States Counter-Memorial ; Alvaro José Baldizon Aviles, formerly Chief Investigator of the Special Investigations Commission of the Nicaraguan Ministry of the Interior, some of whose contentions have been quoted or referred to in paragraphs 28 and 104 of this appendix ; and still another Sandinista defector, Mateo José Guerrero, who was the Executive Director of the Nicaraguan Government's official National Commission for the Promotion and Protection of Human Rights until his defection in March 1985 (*Inside the Sandinista Régime : Revelations by the Executive Director of the Government's Human Rights Commission, loc. cit.*). Their statements are in the public domain ; they have been widely reported in the press ; some of those press articles appear as Annexes duly submitted to the Court by the United States ; and such reports are exactly of the same value as evidence as the hundreds of articles annexed by Nicaragua to its pleadings. It is difficult to see why, if the Court is justified in giving weight to Mr. Chamorro's attestations, it should give no weight to those of defectors from the Sandinistas such as those just referred to, at any rate, those whose contentions were duly submitted to the Court with the United States Counter-Memorial on jurisdiction and admissibility.

209. Mr. Chamorro's affidavit, which contains much of interest, has passages which give one pause. Moreover, Mr. Chamorro, speaking in this affidavit, says one thing ; but speaking in other contexts, also in evidence proffered by Nicaragua, he says another.

210. Thus if we turn to the Nicaraguan Memorial, Annex F, Attachment 163, pages 254-255, we find "Edgar Chamorro, an insurgent leader expelled from the organization last month in a dispute with his colleagues", stating, according to this article, the following : *contra* commanders had

produit devant la Cour des preuves, avec photographies à l'appui, des atrocités qui auraient été commises par les *contras*, mais ils ont affirmé qu'elles auraient été commises à l'instigation des Etats-Unis. Le Nicaragua a fourni à l'appui de cette affirmation essentiellement trois éléments de preuve : une attestation d'Edgar Chamorro, ancien responsable *contra* résidant actuellement en Floride ; le manuel intitulé *Operaciones psicológicas en guerra de guerrillas* (« Opérations psychologiques dans la lutte de guérilla »), établi par un contractuel de la CIA ; et le témoignage de M. Glennon.

208. Pour étayer cette affirmation et essayer de montrer que les Etats-Unis ont organisé et dirigé les stratégies et tactiques militaires des *contras* et choisi leurs dirigeants, le Nicaragua a beaucoup tablé sur l'attestation de M. Chamorro. Celui-ci n'a pas comparu devant la Cour et n'a pas été interrogé. Son attestation peut être prise en considération mais n'a pas nécessairement plus de poids que le témoignage de divers autres transfuges des guérillas sandiniste et salvadorienne, comme Miguel Bolanos, ancien officier sandiniste affecté à la sécurité de l'Etat (voir ci-dessus par. 99-100 et annexe 46 au contre-mémoire des Etats-Unis), le « commandant Montenegro », ancien chef de la guérilla salvadorienne (ci-dessus par. 101-103 et annexes 48 et 49 au contre-mémoire des Etats-Unis), Alvaro José Baldizon Aviles, ancien collaborateur principal de la commission des enquêtes spéciales du ministère de l'intérieur du Nicaragua (dont certains propos sont cités ou évoqués ci-dessus, aux paragraphes 28 et 104 du présent appendice), ou encore un autre transfuge sandiniste, Mateo José Guerrero, directeur exécutif, avant sa défection en mars 1985, de la commission nationale du Gouvernement nicaraguayen pour la promotion et la protection des droits de l'homme (*Inside the Sandinista Régime : Revelations by the Executive Director of the Government's Human Rights Commission, loc. cit.*). Les déclarations de toutes ces personnes sont dans le domaine public et la presse en a largement rendu compte ; certains de ces articles de presse sont reproduits dans des annexes officiellement soumises à la Cour par les Etats-Unis ; et ces déclarations ont exactement la même valeur, en tant que moyen de preuve, que les centaines d'articles que le Nicaragua a annexés à ses écritures. On comprendrait mal pourquoi, si la Cour peut accorder de la valeur aux attestations de M. Chamorro, elle n'en accorderait pas à celles d'anciens sandinistes devenus transfuges, comme ceux nommément cités ci-dessus, en tout cas à celles qui ont été dûment soumises à la Cour en même temps que le contre-mémoire des Etats-Unis sur la compétence et la recevabilité.

209. L'attestation de M. Chamorro, qui n'est pas sans intérêt, renferme des passages qui donnent à réfléchir. De plus, si M. Chamorro dans cette attestation dit une chose, dans d'autres contextes, également avancés comme preuve par le Nicaragua, il dit autre chose.

210. Par exemple, si l'on se reporte à l'annexe F au mémoire du Nicaragua (pièce 163, p. 254-255), on apprend que selon « Edgar Chamorro, chef des insurgés exclu de l'organisation le mois dernier après un différend avec ses camarades », les commandants des *contras* auraient bénéficié d'un

the benefit of "training in Argentina in 1981, before CIA advisers took a direct hand in running the rebellion" ; and José Francisco Cardenal, a former Vice-President of the Council of State under the Sandinistas and a leader of the *contras* until December 1982, "was dropped at the insistence of Argentine advisers who were directing the insurgents in Honduras . . . The dispute revolved around Cardenal's efforts to act as leader, with Argentine officers insisting on retaining control of the insurgency, Edgar Chamorro recalled." Chamorro is reported to have added : "At that time, CIA advisers were playing a secondary role in Honduras and were rarely seen there before guerrilla ranks began to grow in 1983." (The *Washington Post*, 17 December 1984, p. 2.) It may be asked whether these statements attributed to Mr. Chamorro comport with the indications in his affidavit (e.g., para. 10) that, in 1982, the whole enterprise was being run by the CIA.

211. Mr. Chamorro affirms in his affidavit that it "was standard FDN practice to kill prisoners and suspected Sandinista collaborators . . . The CIA did not discourage such tactics. To the contrary . . ." (Para. 27.) But in other evidence proffered by Nicaragua (Nicaraguan Memorial, Ann. F, Att. 188, p. 286), Mr. Chamorro is quoted as saying – in 1985 – that : "The Americans were very strong on human rights. [Contra commander] Bermudez was critical of some of them on that. He felt that they were trying to find out too much." (The *Los Angeles Times*, 4 March 1985, p. 12.) How can Mr. Chamorro maintain that, on the one hand, the CIA did not discourage the killing of prisoners and on the other that, "The Americans were very strong on human rights" ? How could he say this in the same year, speaking both times when he was well free of his connections with the *contras* ?

212. In respect of the quotation just given from his affidavit concerning "standard FDN practice to kill prisoners and suspected Sandinista collaborators" (para. 27), which, Mr. Chamorro alleges, were "tactics reflected in an operations manual prepared for our forces by a CIA agent . . ." (para. 28), Mr. Chamorro proceeds to claim that, "In fact the practices advocated in the manual were employed by FDN troops" (para. 28). But, in other evidence proffered by Nicaragua (Nicaraguan Memorial, Ann. F, Att. 165, p. 257), Mr. Chamorro is quoted as giving another impression. The practice of some rebel commanders executing their prisoners, which, he says, *contra* leaders found "sickening and disgusting", was "common but it definitely was not our policy" ("Nicaragua Rebels Accused of Abuses", the *New York Times*, 27 December 1984, p. 1). If it was definitely not "our policy", how could it have been the policy which the CIA "did not discourage" ? Yet again, Mr. Chamorro is quoted as saying : "Frankly, I admit we have killed people in cold blood when we found them guilty of crimes. We do believe in the assassination of tyrants. Some of the Sandinistas are tyrants in the small villages." (Joel Brinkley, "Legislators Ask if Reagan Knew of C.I.A.'s Role", the *New York Times*,

« entraînement en Argentine en 1981, avant que des conseillers de la CIA ne prennent directement en main la direction de la rébellion » ; et que José Francisco Cardenal, ancien vice-président du conseil d'Etat sous les sandinistes, et chef des *contras* jusqu'en décembre 1982, « a été abandonné sur l'insistance des conseillers argentins qui dirigeaient les insurgés au Honduras... » Ce différend portait sur la volonté de Cardenal d'être le chef, alors que les officiers argentins insistaient pour garder le contrôle de l'insurrection », se rappelle Edgar Chamorro... » M. Chamorro aurait ajouté : « A l'époque, les conseillers de la CIA n'avaient qu'un rôle secondaire au Honduras et on ne les y a vus que rarement avant que les effectifs des guérilleros ne commencent à s'accroître en 1983. » (*Washington Post*, 17 décembre 1984, p. 2.) On peut se demander si ces déclarations attribuées à M. Chamorro recourent les indications figurant dans son attestation où, par exemple, il dit qu'en 1982 toute l'affaire était dirigée par la CIA (par. 10).

211. M. Chamorro affirme dans ladite attestation que « la FDN avait pour pratique courante de tuer les prisonniers et les personnes soupçonnées de collaborer avec les sandinistes... La CIA ne décourageait nullement ce genre de tactique. Bien au contraire... » (Par. 27.) Or, dans d'autres éléments de preuve soumis par le Nicaragua (mémoire, annexe F, pièce 188, p. 286), il est dit que M. Chamorro a déclaré en 1985 que : « Les Américains tenaient beaucoup aux droits de l'homme. Bermudez [commandant des *contras*] critiquait certains d'entre eux sur ce point. Il estimait qu'ils cherchaient à en savoir trop. » (*Los Angeles Times*, 4 mars 1985, p. 12.) Comment M. Chamorro peut-il soutenir, d'une part, que la CIA ne décourageait pas l'exécution des prisonniers et, d'autre part, que « les Américains tenaient beaucoup aux droits de l'homme » ? Comment peut-il dire cela la même année, dans les deux cas à un moment où il était libre de tout lien avec les *contras* ?

212. Après avoir déclaré dans son attestation, comme mentionné plus haut, que « la FDN avait pour pratique courante de tuer les prisonniers et les personnes soupçonnées de collaborer avec les sandinistes » (par. 27) – pratiques qui, selon lui, sont des « tactiques se [trouvant] décrites dans un manuel rédigé à l'intention de nos forces par un agent de la CIA... » (par. 28), M. Chamorro affirme qu'« en fait, les pratiques préconisées dans le manuel ont bel et bien été utilisées par les troupes de la FDN » (par. 28). Mais, dans d'autres pièces soumises par le Nicaragua (mémoire du Nicaragua, annexe F, pièce 165, p. 257), les propos de M. Chamorro cités donnent une tout autre impression. L'exécution des prisonniers par certains commandants rebelles, pratique que, selon lui, les dirigeants *contras* trouvaient « répugnante », « était fréquente, mais ce n'était certainement pas notre politique » (« Nicaragua Rebels Accused of Abuses », *New York Times*, 27 décembre 1984, p. 1). Si elle n'était certainement pas « notre politique », comment pouvait-elle être une politique que la CIA « ne décourageait nullement » ? Et M. Chamorro dit autre chose encore : « Je serai franc et j'avoue que nous avons tué des gens de sang-froid lorsque nous les avons reconnus coupables de crimes. Nous croyons en

21 October 1984, p. 1.) This statement was promptly denied by a spokesman for the Nicaraguan Democratic Force, who maintained that : “We have condemned any form of terrorism, including assassinations.” (“Reagan to Dismiss Officials Responsible for Guerrilla Primer”, the *New York Times*, 22 October 1984, pp. 1, 10.)

213. In his affidavit, Mr. Chamorro recounts that he had cut out pages from the manual which recommended hiring professional criminals and creating martyrs for the cause. “About 2,000 copies of the manual, with only those two passages changed, were then distributed to FDN troops.” (Para. 28.) These passages imply that the manual was read by FDN troops and was a factor in the perpetration of their atrocities (an impression which Mr. Chamorro’s affidavit and Nicaraguan counsel seem anxious to convey). But what did Mr. Chamorro otherwise say on that very point? According to evidence offered by Nicaragua (Nicaraguan Memorial, Ann. F, Att. 139, p. 229), Mr. Chamorro said of the manual : “I know that people did not read it.” (“Alleged Author of CIA Manual Said to Be Ex-GI”, the *Washington Post*, 20 October 1984.)

214. Since I have read the whole of *Psychological Operations in Guerrilla Warfare* by “Tacayan” (Memorial of Nicaragua, Ann. G), I too believe that people did not read it. It is difficult to suppose that the generality of the *contra* fighters, many of whom are poorly educated *campesinos*, or even their commanders, read some 90 pages of turgid prose, replete with references to Aristotle, the HUK guerrilla movement of the Philippines, and the “Socrates dialectic”. Those who might have read it, or parts of it — Dickey reports that the manual was used in classes of a Nicaraguan instructor of the *contras* (*loc. cit.*, p. 256) — would have read a confusing mixture. On the one hand, the manual counsels that the guerrillas are to achieve :

“a close identification with the people . . . working together with them on their crops . . . in fishing, etc. . . . as long as explicit coercion is avoided, positive attitudes can be achieved with respect to the presence of armed guerrillas within the population” (p. 2).

The importance of “Showing each guerrilla the need for good behaviour to win the support of the population” is stressed (p. 6).

“[T]hese principles should be followed :

- Respect for human rights and others’ property.
- Helping the people in community work.
- Protecting the people from Communist aggressions.
- Teaching the people environmental hygiene, to read, etc., in order to win their trust, which will lead to a better democratic ideological preparation.

l'assassinat des tyrans. Certains des sandinistes sont des tyrans dans les petits villages. » (Joel Brinkley, « Legislators Ask if Reagan Knew of CIA's Role », *New York Times*, 21 octobre 1984, p. 1.) Ces propos ont été promptement démentis par un porte-parole de la force démocratique nicaraguayenne, qui a déclaré : « Nous avons condamné toute forme de terrorisme, y compris les assassinats. » (« Reagan to Dismiss Officials Responsible for Guerrilla Primer », *New York Times*, 22 octobre 1984, p. 1, 10.)

213. Dans son attestation, M. Chamorro dit avoir supprimé des passages du manuel recommandant de recruter des criminels de carrière et de créer des martyrs pour la cause. « Environ deux mille exemplaires de ce manuel, avec ces deux seuls changements, ont ensuite été distribués aux troupes de la FDN. » (Par. 28.) Ces propos laissent entendre que les soldats de la FDN lisaient ce manuel qui les incitait à perpétrer de telles atrocités (impression que M. Chamorro dans son attestation et les conseils du Nicaragua semblent tenir à donner). Mais que déclare M. Chamorro ailleurs sur ce point précis ? Selon des éléments de preuve soumis par le Nicaragua (mémoire du Nicaragua, annexe F, pièce 139, p. 229), M. Chamorro dit du manuel : « Je sais pertinemment que les hommes ne le lisaient pas. » (« Alleged Author of CIA Manual Said to Be Ex-GI », *Washington Post*, 20 octobre 1984.)

214. Ayant moi-même lu en entier *Opérations psychologiques dans la lutte de guérilla* par « Tacayan » (mémoire du Nicaragua, annexe G), je suis persuadé, moi aussi, que les hommes ne le lisaient pas. On a peine à croire que les combattants de la force *contra*, pour la plupart des *campesinos* presque illettrés, et même leurs commandants, aient lu environ quatre-vingt-dix pages d'une prose indigeste, faisant référence à Aristote, au mouvement de guérilla HUK aux Philippines et à la « dialectique de Socrate ». Les quelques personnes qui auraient pu le lire, ou en lire des extraits – Dickey rapporte que le manuel a été utilisé par un instructeur nicaraguayen chargé de l'entraînement des *contras* (*loc. cit.*, p. 256) – y auraient d'ailleurs trouvé un amalgame bien confus. D'une part, le manuel conseille aux guérilleros de s'identifier

« étroitement au peuple ... travaillant avec lui aux champs ... à la pêche, etc. ... à condition que nous évitions la coercition directe, ils pourront se faire une idée positive de la présence de guérilleros armés dans la population » (p. 2).

Il souligne l'importance « de montrer à chaque guérillero la nécessité de bien se comporter pour obtenir le soutien de la population » (p. 6).

« Il convient de respecter les principes suivants :

- respect des droits de l'homme et du bien d'autrui ;
- aider la population dans son travail ;
- protéger la population contre les agressions communistes ;
- enseigner aux gens l'hygiène du milieu, leur apprendre à lire, etc., afin de gagner leur confiance, ce qui entraînera une meilleure préparation idéologique démocratique.



This attitude will foster the sympathy of the peasants for our movement, and they will immediately become one of us, through logistical support, coverage and intelligence information on the enemy or participation in combat. The guerrillas should be persuasive through the word and not dictatorial with weapons. If they behave in this way, the people will feel respected, will be more inclined to accept our message and will consolidate into popular support.” (At p. 9.)

Thus each guerrilla “should be respectful and courteous with the people . . .” (p. 10). The manual is full of homilies of this kind, apparently designed to discourage abuses of human rights. Indeed, the origins of the manual indicate that it was an attempt to curb abuses of human rights which had been committed by groups of *contras* who had had some, largely Argentine training but no effective control (see Dickey, *op. cit.*, pp. 249-257).

215. At the same time, the manual contains a section on “Implicit and Explicit Terror” which advocates some acts within the bounds of the law of war and some acts in violation of the law of war. Euphemistic terms in some instances are used to describe such acts : e.g., Sandinista informants will be “removed” (p. 13). On the one hand, this passage is found :

“– The fact that the ‘enemies of the people’ – the officials or Sandinista agents, must not be mistreated in spite of their criminal acts, although the guerrilla force may have suffered casualties . . .” (At p. 13.)

On the other hand, this passage is found, under the caption, “Selective Use of Violence for Propagandistic Effects” :

“It is possible to neutralize carefully selected and planned targets, such as court judges, *mesta* judges, police and State Security officials, CDS chiefs, etc. For psychological purposes it is necessary to take extreme precautions, and it is absolutely necessary to gather together the population affected, so that they will be present, take part in the act, and formulate accusations against the oppressor.” (P. 14.)

Mr. Chamorro, in explaining why he had pages ripped out of the copies of the manual which spoke of hiring criminals and making martyrs, but left sections dealing with “neutralizing” selected officials intact, reportedly stated : “To the rebels, Mr. Chamorro said, the word ‘neutralize’ did not necessarily mean assassinate.” (“Legislators Ask if Reagan Knew of CIA’s Role”, the *New York Times*, 21 October 1984, pp. 1, 13.)

216. “Psychological Operations in Guerrilla Warfare” was a low-level, inadequately supervised and edited, haphazardly published product (if

Cette attitude encouragera la sympathie des paysans pour notre mouvement, et ils se joindront immédiatement à nous, en apportant appui logistique, renseignements sur l'ennemi ou même participation au combat. Les guérilleros doivent persuader par la parole et non faire un usage dictatorial de leurs armes. S'ils se comportent de la sorte, la population se sentira respectée, sera plus à même d'accepter notre message et nous apportera un soutien populaire. » (P. 9.)

Ainsi, chaque guérillero « doit être respectueux et courtois avec la population... » (p. 10). Le manuel est truffé de sermons de ce genre, censés, semble-t-il, décourager les violations des droits de l'homme. De fait, il ressort de son origine qu'il devait servir à mettre un frein aux violations des droits de l'homme qui avaient été commises par des groupes de *contras* qui avaient été entraînés essentiellement par des Argentins mais qui n'exerçaient aucun contrôle effectif (voir Dickey, *op. cit.*, p. 249-257).

215. Par ailleurs, le manuel comprend une section, sur « la terreur implicite et explicite », où sont préconisés certains actes acceptés par le droit de la guerre et d'autres qui sont en violation de ce droit. Ces actes sont parfois désignés par des euphémismes : par exemple, les informateurs des sandinistes seront « éliminés » (p. 13). On trouve aussi le passage suivant :

« Le fait que – les « ennemis du peuple » – les responsables ou agents sandinistes ne doivent pas être maltraités en dépit de leurs actes criminels, et même si la guérilla a subi des pertes... » (P. 13.)

Mais on peut lire également le passage suivant, sous le titre « Utilisation sélective de la violence à des fins de propagande » :

« On peut neutraliser des objectifs soigneusement triés selon un plan bien préparé, par exemple des juges des tribunaux, des juges de *mesta*, des fonctionnaires de la police et de la sûreté, des chefs de CDS, etc. Pour des raisons psychologiques il convient de prendre de très grandes précautions, et il est indispensable de rassembler la population intéressée pour qu'elle soit présente, prenne part à l'action et formule des accusations contre l'opresseur. » (P. 14.)

Lorsque M. Chamorro a expliqué pourquoi il avait supprimé les passages des exemplaires du manuel où il était recommandé de recruter des criminels et de créer des martyrs pour la cause et pourquoi il n'avait pas touché aux sections concernant la « neutralisation » d'objectifs soigneusement sélectionnés, il aurait déclaré : « Pour les rebelles ... le mot *neutraliser* ne signifie pas nécessairement assassiner. » (« Legislators Ask if Reagan Knew of CIA's Role », *New York Times*, 21 octobre 1984, p. 1, 13.)

216. Le manuel intitulé *Opérations psychologiques dans la lutte de guérilla* est un produit de bas étage, mal écrit, mal supervisé, publié de façon

Mr. Chamorro's affidavit is to be credited ; see para. 28). It appears to have been composed in Honduras by a single CIA contractor, working with Mr. Chamorro and a few other Nicaraguans, who seems to have drawn on training documents for guerrilla warfare prepared in 1968 by the United States Army, which he revised and elaborated (*Psychological Operations in Guerrilla Warfare, With Essays by Joanne Omang and Aryeh Neier*, 1985, pp. 27-28). Those training documents, in turn, allegedly were modelled on Communist terror techniques (see "C.I.A. Manual Is Linked to Vietnam War Guide", the *New York Times*, 29 October 1984). Evidence introduced by Nicaragua states that : "Mr. Chamorro was in charge of editing . . ." ("CIA Aides Dispute Reagan on Primer", the *New York Times*, 23 October 1984, Nicaraguan Memorial, Ann. F, Att. 141, p. 231.) "What the Agency higher-ups thought of the manual nobody knew, and nobody seems to have asked. The administration at Langley never bothered to read it." The CIA operations chief in charge of Nicaraguan affairs "could not. He didn't know Spanish." (Dickey, *loc. cit.*, p. 256.) There are indications that the manual may have been cleared (even edited) by some middle-level CIA officials ("C.I.A. Chief Defends Manual for Nicaraguan Rebels", the *New York Times*, 2 November 1984, p. A3) ; at any rate, after its existence was made public, a half-dozen CIA officials were officially reprimanded in regard to it, but whether for malfeasance or non-feasance is unclear. Mr. Chamorro states in his affidavit that he complained to the CIA station chief about the manual "and no action was ever taken in response to my complaints" (at para. 28). However, in other evidence submitted by Nicaragua, Mr. Chamorro is reported to have said the following : "After he had made his objections known, Chamorro said, several boxes of the manual were picked up from his offices by U.S. personnel and he did not know where they were taken." (Christopher Dickey and Joanne Omang, "Alleged Author of CIA Manual Said to Be Ex-GI", the *Washington Post*, 20 October 1984, Nicaraguan Memorial, Ann. F, Att. 139, p. 229.) It has been claimed by the United States Government that release of the manual was never authorized (*ibid.*). Copies were, however, used in *contra* instruction (Dickey, *loc. cit.*, pp. 256, 310). In all, it may be concluded, as did a Congressional investigation of the manual's production which is quoted in the Court's Judgment, that : "Negligence, not intent to violate the law, marked the manual's history." The fact remains that the manual says what it says.

217. It is difficult to appraise the influence, if any, on the *contras* of the manual, and of an accompanying "picture book" showing the reader how to puncture tires, leave the lights burning, call in sick to work, make Molotov cocktails and otherwise sabotage Sandinista rule. It is not possible to establish or disestablish that these documents were generally read by the *contras* and had a genuine influence on their conduct. To the extent

anarchique (s'il faut en croire l'attestation de M. Chamorro ; voir le paragraphe 28). Il semble qu'il ait été composé au Honduras par un seul contractuel de la CIA, avec la collaboration de M. Chamorro et de quelques autres Nicaraguayens, sur le modèle de documents d'entraînement à la guérilla établis en 1968 par l'armée américaine, que ce contractuel a lui-même révisés et développés (*Psychological Operations in Guerrilla Warfare, With Essays by Joanne Omang and Aryeh Neier*, 1985, p. 27, 28.) Ces documents s'inspireraient eux-mêmes des techniques de terreur communistes (voir « CIA Manual Is Linked to Vietnam War Guide », *New York Times*, 29 octobre 1984). On peut lire dans une pièce versée au dossier par le Nicaragua : « M. Chamorro était chargé de la mise en forme... » (« CIA Aides Dispute Reagan on Primer », *New York Times*, 23 octobre 1984, mémoire du Nicaragua, annexe F, pièce 141, p. 231.) « Ce que les hauts responsables de la CIA pensaient du manuel, nul ne le sait, et nul ne semble l'avoir demandé. Aucun directeur à Langley n'a jamais pris la peine de le lire. » Le chef des opérations de la CIA responsable des affaires nicaraguayennes « n'a pas pu le lire. Il ne connaît pas l'espagnol. » (Dickey, *loc. cit.*, p. 256.) Selon certaines sources, des agents de la CIA de rang intermédiaire auraient peut-être donné le feu vert à la production du manuel (voire effectué sa mise en forme) (« CIA Chief Defends Manual for Nicaraguan Rebels », *New York Times*, 2 novembre 1984, p. A3) ; en tout état de cause, une fois son existence connue, une demi-douzaine d'agents de la CIA ont reçu officiellement un blâme, mais on ne sait pas très bien si c'est pour négligence simple ou lourde. Dans son attestation, M. Chamorro déclare avoir critiqué le manuel auprès du responsable de l'antenne de la CIA « mais rien n'a été fait pour donner suite à mes plaintes » (par. 28). Mais dans une autre pièce produite par le Nicaragua on peut lire ce qui suit : « M. Chamorro a déclaré qu'après qu'il eut fait connaître ses objections des membres du personnel des Etats-Unis avaient enlevé de son bureau plusieurs caisses contenant des exemplaires du manuel et qu'il ne savait pas quelle avait été leur destination. » (Christopher Dickey et Joanne Omang, « Alleged Author of CIA Manual Said to Be Ex-GI », *Washington Post*, 20 octobre 1984, mémoire du Nicaragua, annexe F, pièce 139, p. 229.) Le Gouvernement des Etats-Unis a déclaré n'avoir jamais autorisé la distribution du manuel (*ibid.*). Des exemplaires auraient cependant été utilisés dans le cadre de l'entraînement des *contras* (Dickey, *loc. cit.*, p. 256, 310). On peut somme toute conclure, pour reprendre les termes d'un rapport d'enquête du Congrès sur la production du manuel, qui est cité dans l'arrêt de la Cour, que : « L'affaire du manuel est essentiellement un cas de négligence, sans intention délictuelle. » Il reste que le manuel dit ce qu'il dit.

217. Il est difficile d'évaluer l'influence éventuelle sur les *contras* du manuel et des « dessins » qui l'accompagnent et qui enseignent au lecteur comment crever un pneu, s'abstenir d'éteindre les lumières, se faire porter malade, fabriquer des cocktails Molotov et aussi comment perpétrer d'autres actes de sabotage contre le régime sandiniste. Il n'est pas possible d'établir si ces documents ont été ou non lus par les *contras* en

that they did have an influence, in some respects it might have been beneficent, in others, vicious.

218. What is clear, however, is that passages of the manual advocate, or in the least are open to being understood as advocating, gross violations of the law of war, among them, and most reprehensibly, assassination of those “carefully selected and planned targets” who are to be “neutralized”. The text of the manual in the terms in which it was prepared by the CIA’s contractor cannot be reconciled with the terms of the United States Army’s *The Law of Land Warfare* and similar field manuals, nor with the terms of the relevant Geneva Conventions and customary international law.

219. It is equally clear that it is not the proper function of the Government of the United States, or any government, to promote the publication of manuals which advocate acts in violation of the basic rules of the law of war and of humanity. Acts such as assassination of non-combatants are in gross violation of the Geneva Conventions, whether hostilities are international or not. Does it follow that, by reason of its part, such as it was, in the production of the manual, “Psychological Operations in Guerrilla Warfare”, the United States has violated its responsibility under international law “to respect and ensure respect” for the provisions of the Geneva Conventions for the Protection of War Victims to which it is a Party (the quotation is from the text of common Article 1 of the Geneva Conventions of 1949)? As pointed out in the body of this opinion, the Geneva Conventions have not in the past been construed to treat advocacy by a State of violations of the Geneva Conventions as a breach by that State of its obligations under the Conventions. Nor is the delict of “incitement” known to customary international law. But whether or not the United States role in the drafting and publication of the manual is a violation of its obligations under the Geneva Conventions or customary international law – and it does not appear to be – it can only be characterized as an act which, in the least, is incompatible with their spirit and with the conduct expected of responsible governmental authorities.

220. A second profoundly troubling question is whether the United States, for the period and to the extent in which its agents trained *contra* forces, can be said to have adequately instructed the *contras* on their obligations under the law of war and, if not, what follows. The training of the *contras* into 1984 appears to have been largely but certainly not entirely conducted by Argentine officers and, since Congressional limitations were imposed in 1984, there appears to have been no United States military training; the evidence of what United States trainers did is mixed; but production of the manual, of itself, suggests dereliction on the part of the United States. The results, in terms of *contra* behaviour, certainly do not show sufficient diligence of Argentine and United States trainers in

général et s'ils ont eu ou non véritablement une influence sur eux. S'ils ont eu un effet, celui-ci a pu être salutaire à certains égards, et nuisible à d'autres.

218. Ce qui est clair en revanche, c'est que certains passages du manuel sont un encouragement, ou du moins peuvent être interprétés comme un encouragement, à commettre des violations flagrantes du droit de la guerre, entre autres – ce qui est absolument indéfendable – l'assassinat d'« objectifs soigneusement sélectionnés et planifiés » qu'il convient de « neutraliser ». Le texte du manuel tel qu'il a été rédigé par le contractuel de la CIA n'est conciliable ni avec celui du manuel intitulé *The Law of Land Warfare*, ni avec celui d'autres manuels de campagne analogues de l'armée des Etats-Unis, ni avec les dispositions des conventions de Genève pertinentes, ni avec le droit international coutumier.

219. Il est également clair que le Gouvernement des Etats-Unis, pas plus qu'un autre gouvernement, n'a à favoriser la publication de manuels préconisant des actes qui constituent une violation des règles fondamentales du droit de la guerre et des lois d'humanité. Des actes tels que les assassinats de non-combattants sont une violation flagrante des conventions de Genève, que les hostilités aient un caractère international ou non. S'ensuit-il qu'en raison de leur rôle – quel qu'il ait pu être – dans la production du manuel *Opérations psychologiques dans la lutte de guérilla* les Etats-Unis ont failli à l'obligation qui leur est faite par le droit international de « respecter et faire respecter » les dispositions des conventions de Genève relatives à la protection des victimes de guerre auxquelles ils sont partie (la citation est tirée du texte de l'article 1 commun aux conventions de Genève de 1949) ? Comme je l'ai souligné dans mon opinion elle-même, les conventions de Genève n'ont pas été dans le passé interprétées comme signifiant qu'un Etat qui préconise leur violation viole par là ses obligations conventionnelles. De même, il n'existe pas en droit international coutumier de délit d'« incitation ». Mais que le rôle joué par les Etats-Unis dans la rédaction et la publication du manuel constitue ou non une violation des obligations qui leur incombent en vertu des conventions de Genève ou du droit international coutumier – ce qui ne semble pas être le cas – il ne pourrait être qualifié que d'acte pour le moins incompatible avec l'esprit de ces obligations et la conduite escomptée d'autorités étatiques responsables.

220. Il est une deuxième question extrêmement troublante : les Etats-Unis, pendant la période et dans la mesure où leurs agents ont entraîné les forces *contras*, ont-ils suffisamment instruit les *contras* de leurs obligations découlant du droit de la guerre ? Et, dans la négative, quelles en sont les conséquences ? L'entraînement des *contras* jusqu'en 1984 semble avoir été assuré en grande partie mais sans doute pas exclusivement par des officiers argentins puis, des limitations ayant été imposées par le Congrès en 1984, il semble qu'il n'y ait pas eu d'entraînement militaire assuré par les Etats-Unis. Les preuves sur les activités des instructeurs des Etats-Unis sont obscures, mais la production du manuel en soi donne à penser qu'il y a eu négligence de la part des Etats-Unis. Si l'on en juge par le comportement

instruction on the law of war. However, since the *contras* were and are not under United States command, it does not follow that *contra* atrocities are to be legally imputed to the United States. Many States train foreign military forces, but it is not maintained that such States are, by reason of such training, responsible for violations of the law of war committed by such forces not under the command of those States.

221. In the circumstances of this case, I agree with the Court that international responsibility for acts of the *contras* in violation of the law of war cannot be imputed to the United States. No proof has been placed before the Court which shows that the United States bears a direct responsibility for such acts of the *contras*. United States forces have not acted in the field together with the *contras*; the *contras* are not led by United States officers or reinforced with United States troops. As evidence introduced by Nicaragua indicates (Nicaraguan Memorial, Ann. E, Att. 1, p. 11), in the words of Congressman Boland speaking of the *contras*: "These groups are not controlled by the United States. They constitute an independent force . . ." (To the same effect, see Congressman Hamilton as quoted by Nicaragua, *ibid.*, pp. H5724-H5725.) For further indication in evidence introduced by Nicaragua that American advisers do not control ground operations conducted inside Nicaragua by rebel forces, see Memorial of Nicaragua, Annex F, Attachment 72, page 125: "Americans on Ship Said to Supervise Nicaraguan Mining", the *New York Times*, 8 April 1984, where it is stated :

"that unlike ground operations inside Nicaragua conducted by rebel forces, which American advisers monitor from Honduras but do not control, the planting of mines in Nicaraguan waters directly involves Americans and is under their immediate control".

222. It may further be recalled that the principal witness called by Nicaragua on the question of the alleged responsibility of the United States for atrocities committed by the *contras* was Professor Glennon. When questioned about matters of imputability, the following exchange occurred :

*[Answer :]* Judge Schwebel, we did not include in our study an analysis of the issues of state responsibility and imputability as part of our mission. Ours was a fact-finding mission and I really would prefer not to comment beyond that.

*[Question :]* May I ask how you can conclude, if you have not considered questions of imputability, that the United States is responsible for violations of human rights by the *contras* ?

des *contras*, il est certain que les instructeurs argentins et américains n'ont pas été suffisamment diligents dans l'initiation au droit de la guerre. Mais puisque les *contras* n'étaient pas et ne sont pas sous l'autorité des Etats-Unis, on ne saurait en droit imputer aux Etats-Unis les atrocités commises par les *contras*. De nombreux Etats entraînent des forces militaires étrangères, mais nul ne prétend que ces Etats seraient, du fait de cet entraînement, responsables des violations du droit de la guerre commises par ces forces qui échappent à leur autorité.

221. En l'espèce, je conviens avec la Cour que les Etats-Unis ne peuvent se voir imputer une responsabilité internationale pour les actes des *contras* qui violent le droit de la guerre. Aucune preuve n'a été donnée à la Cour de la responsabilité directe des Etats-Unis dans des actes de ce genre commis par les *contras*. Les forces des Etats-Unis n'étaient pas présentes sur le terrain avec les *contras* ; ces derniers ne sont pas dirigés par des officiers des Etats-Unis et leurs troupes ne sont pas renforcées par des troupes de ce pays. Comme l'indiquent les éléments de preuve soumis par le Nicaragua (mémoire du Nicaragua, annexe E, pièce 1, p. 11), ou comme le dit M. Boland, membre du Congrès, en parlant des *contras* : « Ces groupes ne sont pas contrôlés par les Etats-Unis. Ils constituent une force indépendante... » (Dans le même ordre d'idée, voir les observations de M. Hamilton, également membre du Congrès, citées par le Nicaragua, *ibid.*, p. H 5724-H 5725.) D'autres éléments de preuve fournis par le Nicaragua confirment que ce ne sont pas des conseillers américains qui contrôlent les opérations terrestres des rebelles à l'intérieur du Nicaragua. Voir le mémoire du Nicaragua, annexe F, pièce 72, page 125 : « Americans on Ship Said to Supervise Nicaraguan Mining », *New York Times*, 8 avril 1984, où on peut lire ceci :

« contrairement aux opérations terrestres des forces rebelles à l'intérieur du Nicaragua, que des conseillers américains suivent depuis le Honduras mais ne contrôlent pas, la pose de mines dans les eaux territoriales du Nicaragua met directement en cause les Américains et se fait sous leur contrôle immédiat ».

222. On peut aussi rappeler que le principal témoin cité par le Nicaragua sur la question de la prétendue responsabilité des Etats-Unis pour les atrocités commises par les *contras* était M. Glennon. Comme on l'interrogeait sur les questions d'imputabilité, a eu lieu l'échange suivant :

« [Réponse :] Monsieur le Juge, nous n'avons pas examiné, nous n'avons pas étudié, nous n'avons pas analysé les questions de responsabilité des Etats ni d'imputabilité dans le cadre de notre mission. Nous avons pour tâche d'établir des faits et, vraiment, je préférerais borner mes observations à cela.

[Question :] Puis-je vous demander comment vous pouvez conclure, si vous n'avez pas examiné les questions d'imputabilité, que les Etats-Unis sont responsables des violations des droits de l'homme commises par les *contras* ?



[Answer :] Because the sponsors of our mission asked us to study moral imputability as well as legal imputability. We set out Article 3 of the 1949 Geneva Convention in our report, but as you can see from our report we did not get into the legal issues. I stand fully behind my conclusion that the United States is responsible for the actions of the *contras* and I think we meant that primarily in a moral sense, but as I say our mission was directed to finding facts and I am convinced that those facts are solid." (Hearing of 16 September 1985.)

223. The conclusion that the acts of the *contras* in violation of the law of war may not be legally imputed to the United States nevertheless does not answer the question of whether the United States, if it is unable to exercise adequate control over the conduct of the *contras*, should maintain support of them — a question which understandably has provoked acute controversy in the United States.

224. It should be added that, if the United States were to be held, as Nicaragua maintains that it should be held, responsible for the atrocities of the *contras*, then it would appear, by parity of reasoning, that Nicaragua should be held responsible for the atrocities of the Salvadoran insurgents. Those atrocities are incontrovertible. It has been established that the Salvadoran insurgents have been armed, supplied, and in some measure trained by the Nicaraguan Government and that command and control facilities on Nicaraguan territory have been used by the Salvadoran insurgents, much of whose leadership has been and perhaps still is situated in Nicaragua. Just as it does not appear that the *contras* have been under United States command and it does not appear that United States officers and troops have been in the field with the *contras*, so it does not appear that the Salvadoran insurgents have been under Nicaraguan command and that Nicaraguan officers and troops have been in the field with Salvadoran forces. If these appearances are correct, then it would follow that Nicaragua is no more — but no less — responsible for the violations of the law of war by the Salvadoran insurgents than is the United States responsible for the violations of the law of war by the *contras*. However, Nicaragua is responsible for any violations of the law of war directly attributable to its forces, of which there is some evidence (see, *inter alia*, the sources cited in paras. 13, 28, of this appendix). In any case, the responsibility or lack of responsibility of one government or collection of insurgent authorities for violations of the law of war cannot excuse the responsibility of another for its violations.

[Réponse :] Parce que les organismes qui ont parrainé notre mission nous ont chargés d'étudier l'imputabilité morale autant que l'imputabilité juridique. Nous citons l'article 3 de la convention de Genève de 1949 dans notre rapport mais, comme vous pouvez le constater à la lecture de celui-ci, nous n'avons pas abordé les questions juridiques. Je maintiens pleinement ma conclusion selon laquelle les Etats-Unis sont responsables des actions des *contras* et je pense que nous l'entendons dans un sens essentiellement moral, mais, comme je le dis, notre mission visait à établir des faits et je suis convaincu que ces faits sont solides. » (Audience du 16 septembre 1985.)

223. Conclure que les actes commis par les *contras* en violation du droit de la guerre ne peuvent être imputés en droit aux Etats-Unis ne permet cependant pas de répondre à la question de savoir si les Etats-Unis, incapables qu'ils sont d'exercer une autorité appropriée sur le comportement des *contras*, devraient continuer à les appuyer – question qui a soulevé une vive controverse, ce qui est compréhensible, aux Etats-Unis.

224. Il faut ajouter que, si les Etats-Unis devaient être tenus pour responsables des atrocités commises par les *contras*, comme le Nicaragua le demande, il semblerait que, par analogie, le Nicaragua devrait être tenu pour responsable des atrocités commises par les insurgés salvadoriens. Ces atrocités sont indiscutables. Il a été établi que les insurgés salvadoriens ont été armés, approvisionnés et dans une certaine mesure entraînés par le Gouvernement nicaraguayen et que des installations de commandement et de contrôle en territoire nicaraguayen ont été utilisées par les insurgés salvadoriens dont les dirigeants, pour la plupart, étaient basés ou sont peut-être encore basés au Nicaragua. De même qu'il ne semble pas que les *contras* aient été sous l'autorité des Etats-Unis ni que des officiers et des soldats des Etats-Unis aient été présents sur le terrain aux côtés des *contras*, il ne semble pas non plus que les insurgés salvadoriens aient été sous l'autorité du Nicaragua et que des officiers et des soldats nicaraguayens aient été présents sur le terrain aux côtés des forces salvadoriennes. Si ces suppositions sont vraies, il s'ensuivrait que le Nicaragua n'est ni plus – mais ni moins – responsable des violations du droit de la guerre commises par les insurgés salvadoriens que les Etats-Unis ne sont responsables des violations du droit de la guerre commises par les *contras*. Il reste que le Nicaragua est responsable de toute violation du droit de la guerre directement attribuable à ses forces, violations dont il existe des preuves (voir notamment les sources citées aux paragraphes 13 et 28 du présent appendice). De toute manière, la responsabilité ou l'absence de responsabilité d'un gouvernement ou d'un groupe d'autorités rebelles pour des violations du droit de la guerre ne saurait exonérer un autre gouvernement ou d'autres groupes d'autorités rebelles de leur responsabilité pour leurs propres violations.

*Q. The Contadora Process Designed to Re-establish Peace in Central America Embraces the Democratic Performance Internally of the Five Central American Governments*

225. Question has been raised about the legality of United States demands upon Nicaragua to reform its internal political processes so as to promote democracy, pluralism, and observance of human rights, as well as national reconciliation with opposition forces. The conclusion that Nicaraguan commitments to the OAS and its Members place such subjects within the sphere of international concern has been expounded in the body of this opinion and in this appendix, in paragraphs 8-13.

226. Moreover, it is pertinent to recall that the Contadora Document of Objectives, adopted on 9 September 1983 by the States participating in the Contadora process including Nicaragua, includes the following provisions :

“Considering :

The situation prevailing in Central America, which is characterized by an atmosphere of tension that threatens security and peaceful coexistence in the region, and which requires, for its solution, observance of the principles of international law governing the actions of States, especially :

The self-determination of peoples . . .

Pluralism in its various manifestations ;

Full support for democratic institutions ;

The promotion of social justice . . .

Respect for and promotion of human rights ; . . .

The undertaking to establish, promote or revitalize representative, democratic systems in all the countries of the region ; . . .

*Declare their intention of achieving the following objectives :*

To ensure strict compliance with the aforementioned principles of international law, whose violators will be held accountable ;

To respect and ensure the exercise of human, political, civil, economic, social, religious and cultural rights ;

To adopt measures conducive to the establishment and, where appropriate, improvement of democratic, representative and pluralistic systems that will guarantee effective popular participation in the decision-making process and ensure that the various currents of opinion have free access to fair and regular elections based on the full observance of citizens' rights ;

To promote national reconciliation efforts wherever deep divisions have taken place within society, with a view to fostering participation in democratic political processes in accordance with the law ; . . .”

227. It will be observed that calls upon Nicaragua to promote pluralism,

*Q. Les consultations de Contadora destinées à rétablir la paix en Amérique centrale s'étendent à la démocratisation des régimes des cinq pays d'Amérique centrale*

225. On s'est interrogé sur la licéité des demandes faites par les Etats-Unis au Nicaragua pour qu'il modifie sa politique interne de manière à encourager la démocratie, le pluralisme, le respect des droits de l'homme et la réconciliation nationale avec les forces d'opposition. J'ai expliqué dans mon opinion elle-même et aux paragraphes 8 à 13 du présent appendice que les engagements pris par le Nicaragua envers l'OEA et ses membres confèrent à ces questions une dimension internationale.

226. De plus, il est utile de rappeler que la liste d'objectifs du groupe de Contadora adoptée le 9 septembre 1983 renferme notamment les dispositions ci-dessous aux termes desquelles les Etats qui participent aux consultations de Contadora, dont le Nicaragua :

« Considérant,

La situation qui règne en Amérique centrale, caractérisée par un climat de tension qui menace la sécurité et la coexistence pacifique dans la région, et qui exige, pour se dénouer, le respect des principes de droit international régissant le comportement des Etats, en particulier :

le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes...,  
 le pluralisme dans ses diverses manifestations,  
 le fonctionnement intégral des institutions démocratiques,  
 la promotion de la justice sociale...,  
 le respect et la promotion des droits de l'homme...,  
 l'engagement de créer, d'encourager et de renforcer des systèmes démocratiques représentatifs dans tous les pays de la région, ...

*Se déclarent désireux de réaliser les objectifs suivants :*

Assurer le strict respect des principes de droit international énoncés plus haut, dont l'inobservation pourra servir de critère pour fixer les responsabilités ;

Respecter et garantir l'exercice des droits individuels, politiques, civils, économiques, sociaux, religieux et culturels ;

Adopter les mesures menant à l'établissement et, le cas échéant, au perfectionnement de systèmes démocratiques, représentatifs et pluralistes, qui garantissent la participation effective de la population à la prise de décisions et assurent le libre accès de divers courants d'opinion à des processus électoraux honnêtes et périodiques, fondés sur le plein respect des droits civils ;

Promouvoir dans les cas où il y a eu des divisions profondes au sein de la société, des mesures de réconciliation nationale qui permettent la participation de tous, conformément à la loi, aux processus politiques de caractère démocratique. »

227. On observera que les demandes faites au Nicaragua pour qu'il

full support for democratic institutions, human rights and a representative and democratic system fall within the very terms of the Contadora Document of Objectives to which it has agreed. The Contadora Document of Objectives indeed describes these as “principles of international law governing the actions of States”, from which it follows that, in Central America, they can hardly be matters within the exclusive domestic jurisdiction and determination of those States, including Nicaragua. The States concerned declare their intention of achieving the named objectives, which embrace compliance with these principles of international law, and include ensuring the exercise of human, political, civil, economic, social, religious and cultural rights. They further include adoption of measures for the establishment and improvement of democratic and pluralistic systems and the promotion of national reconciliation. In view of the agreement by the Government of Nicaragua to these principles – as “principles of international law” – and to these objectives, there appears to be little legal ground for its objecting to calls upon it to observe what it has pledged itself to observe, in the Contadora context and otherwise. It may further be recalled that the Charter of the Organization of American States provides that :

“The solidarity of the American States and the high aims which are sought through it require the political organization of those States on the basis of the effective exercise of representative democracy.”  
(Art. 3, para. (d).)

*(Initialed) S.M.S.*

favorise le pluralisme, le fonctionnement intégral des institutions démocratiques, les droits de l'homme et un régime représentatif et démocratique reprennent les termes mêmes de cette liste d'objectifs du groupe de Contadora à laquelle il a souscrit. En fait, ces objectifs y sont définis comme les « principes de droit international régissant le comportement des Etats » ; on peut en déduire qu'en Amérique centrale ces questions ne sauraient relever de la compétence et de la décision exclusivement nationales des Etats de la région, notamment du Nicaragua. Les Etats intéressés déclarent leur intention d'atteindre les objectifs énoncés, qui s'étendent au respect desdits principes de droit international et comprennent la garantie de l'exercice des droits individuels, politiques, civils, économiques, sociaux, religieux et culturels, ainsi que l'adoption de mesures de nature à établir et à perfectionner des systèmes démocratiques et pluralistes et à promouvoir la réconciliation nationale. Le Gouvernement du Nicaragua ayant souscrit à ces principes – en tant que « principes de droit international » – et à ces objectifs, il semble qu'il ne soit guère fondé en droit à rejeter les appels qui lui sont adressés pour qu'il respecte ce qu'il s'était engagé à respecter, dans le cadre de Contadora ou dans d'autres contextes. Il convient par ailleurs de rappeler que la charte de l'Organisation des Etats américains dispose :

« La solidarité des Etats américains et les buts élevés qu'ils poursuivent exigent de ces Etats une organisation politique basée sur le fonctionnement effectif de la démocratie représentative. » (Art. 3, par. d.)

(Paraphé) S.M.S.