

SEPARATE OPINION OF JUDGE ROBINSON

Mischaracterization of Guyana's extant sovereignty over the disputed territory as control and administration — Serious risk of Venezuela acquiring the territory in dispute in the present case in order to exercise sovereignty.

1. While I agree to grant provisional measures to Guyana, I disagree with the Court's reasoning in certain parts of the Order as well as the formulation of the first provisional measure set out in operative paragraph 45 of the Order.

2. It is surprising that paragraph 41 of the Order reads: "The Court observes that the situation that currently prevails in the territory in dispute is that Guyana administers and exercises control over that area."

3. It is surprising because the situation in Guyana today is the same situation that has prevailed since 1899, when, as stated in paragraph 23 of the Order, "the territory which forms the object of that dispute was awarded to British Guiana in the 1899 Award".

4. Thus, from that time to 1966, British Guiana exercised sovereignty over the disputed territory and, from 1966 to the present time, independent Guyana has exercised sovereignty over the disputed territory. The dispute between Guyana and Venezuela does not alter the factual situation that since 1966 Guyana has exercised sovereignty over the disputed territory. Consequently, instead of observing that today Guyana administers and exercises control over the disputed territory, the Court ought to have observed that today Guyana administers and exercises sovereignty over the disputed territory.

5. Regrettably, the *dispositif* in paragraph 45 (1) repeats the above-mentioned formulation, by ordering Venezuela to "refrain from taking any action which would modify the situation that currently prevails in the territory in dispute, whereby the Co-operative Republic of Guyana administers and exercises control over that area".

6. The failure to acknowledge that Guyana currently exercises sovereignty over the disputed area does a disservice to Guyana. It is difficult to understand the Court's restraint in acknowledging that position, particularly since the provisional measures Order cannot affect the merits of the case. This is made clear in paragraph 42 of the Order where

"[t]he Court emphasizes that the question of the validity of the 1899 Award and the related question of the definitive settlement of the land boundary

OPINION INDIVIDUELLE DE M. LE JUGE ROBINSON

[Traduction]

Souveraineté exercée aujourd'hui par le Guyana sur le territoire en litige qualifiée à tort de contrôle et d'administration — Risque grave que le Venezuela acquière le territoire en litige en l'espèce afin d'y exercer sa propre souveraineté.

1. Bien que souscrivant à la décision de la Cour d'indiquer les mesures conservatoires demandées par le Guyana, je suis en désaccord avec le raisonnement qu'elle a adopté dans certaines parties de l'ordonnance, et avec la formulation de la première mesure conservatoire indiquée dans le dispositif de l'ordonnance (par. 45).

2. Le paragraphe 41 de l'ordonnance énonce, de manière surprenante, que « [l]a Cour observe que la situation prévalant dans le territoire en litige est que celui-ci est administré et contrôlé par le Guyana ».

3. Cela est surprenant parce que la situation au Guyana est aujourd'hui la même que ce qu'elle a toujours été depuis 1899, lorsque, comme l'indique le paragraphe 23 de l'ordonnance, « le territoire qui constitue l'objet d[u] différend a été attribué à la Guyane britannique dans la sentence [arbitrale] ».

4. Ainsi, de 1899 à 1966, c'est la Guyane britannique qui a exercé sa souveraineté sur le territoire litigieux, puis, à partir de cette date, l'État indépendant du Guyana, lequel l'exerce encore à ce jour. Le différend entre le Guyana et le Venezuela ne modifie en rien cet état de fait, soit l'exercice par le Guyana de sa souveraineté sur la zone en cause depuis 1966. En conséquence, la Cour, au lieu d'observer que le territoire en litige était aujourd'hui administré et contrôlé par le Guyana, aurait dû dire qu'il était aujourd'hui administré par le Guyana et relevait de sa souveraineté.

5. Il est regrettable que la Cour ait, au point 1 du dispositif (par. 45), répété la formulation susmentionnée, en ordonnant au Venezuela de « s'abstenir d'entreprendre toute action qui modifierait la situation prévalant dans le territoire en litige, à savoir que celui-ci est administré et contrôlé par la République coopérative du Guyana ».

6. L'absence de reconnaissance du fait que le Guyana exerce aujourd'hui sa souveraineté sur la zone en litige dessert celui-ci. On comprend difficilement le silence de la Cour à cet égard, d'autant que l'ordonnance en indication de mesures conservatoires ne pouvait avoir d'incidence sur le fond de l'affaire. La Cour l'a confirmé au paragraphe 42 de l'ordonnance, en

« soulign[ant] que la question de la validité de la sentence de 1899 et la question connexe du règlement définitif du différend concernant la fron-

dispute between Guyana and Venezuela are matters for the Court to decide at the merits stage”.

7. The reasoning of the Court is also questionable in its assessment of Venezuela’s ambition in respect of the disputed territory. The fact is that Venezuela has objected to Guyana’s exercise of sovereignty over the disputed territory; it has questioned this exercise and clearly desires to replace Guyana’s exercise of sovereignty over the disputed territory with its own exercise of sovereignty. This plan is clear from the evidence the Court cites in paragraphs 34 to 36 of the Order.

8. In paragraph 34, the Court cites the following evidentiary features of the fifth question of the referendum: first, it notes that the fifth question has an explicit reference to the “creation of the Guayana Esequiba State”. There could hardly be any clearer indication of Venezuela’s plan to exercise sovereignty over the disputed area. The proposed creation of this State must be considered with another aspect of the fifth question which seeks the agreement of the Venezuelan people with the incorporation of a Guayana Esequiba State into Venezuela. When these two elements are considered together, it becomes clear that the Venezuelan intention is to annex and incorporate the disputed territory as part of Venezuela — revealing that the ultimate plan of Venezuela is to exercise sovereignty, and not just control, over the disputed territory. Secondly, the Court cites the reference in the fifth question to “an accelerated and comprehensive plan [to] be developed’ for the ‘granting of Venezuelan citizenship and identity cards’ to the population of that territory”. This is another indication that Venezuela intends to exercise not just control, but sovereignty, over the disputed territory. The granting of citizenship by a State is an exercise of sovereignty, and not just control, over its territory. It should be noted that the radical consequence of this plan is that Venezuelan citizenship would more than likely be foisted on the Guyanese population in the disputed territory. However, the strongest indication of Venezuela’s sovereign intent is the fifth question’s reference to “consequently incorporating the ‘[Guayana Esequiba] State into the map of [the] Venezuelan territory’”. Again, this is very strong evidence of Venezuela’s intent to exercise sovereignty, and not just control, over the disputed territory by annexing it and making it a part of Venezuela. Why would Venezuela create this new Guayana Esequiba State and incorporate it into its territory, if it did not intend to exercise sovereignty over it? It is improbable that Venezuela would exercise sovereignty over all its territory except for the new State of Guayana Esequiba, over which it would merely exercise control.

9. In paragraph 36, the Court refers to Venezuela’s statement during the oral proceedings that it “will not turn its back on what the people decide in

tière terrestre entre le Guyana et le Venezuela [était]nt des questions qu'il lui appart[enai]t de trancher au stade du fond».

7. Le raisonnement de la Cour est aussi discutable du point de vue de l'appréciation qu'elle a faite de l'intention du Venezuela quant au territoire en litige. Le fait est que celui-ci s'est opposé à l'exercice, par le Guyana, de sa souveraineté sur le territoire en litige ; il a remis en cause cet exercice et souhaite manifestement y substituer l'exercice de sa propre souveraineté. Ce projet ressort clairement des éléments de preuve cités par la Cour aux paragraphes 34 à 36 de l'ordonnance.

8. Au paragraphe 34, la Cour se réfère à différents éléments de preuve tirés de la cinquième question du référendum, soulignant, premièrement, la mention explicite qui y est faite de la « création de l'État de la Guayana Esequiba ». On ne saurait trouver indication plus claire de l'intention du Venezuela d'exercer sa souveraineté sur la zone en litige. Le projet de création de cet État doit être examiné conjointement avec un autre aspect de la cinquième question, la mesure prévoyant de soumettre à l'assentiment de la population vénézuélienne l'incorporation de la Guayana Esequiba dans le territoire du Venezuela. Pris ensemble, ces deux éléments indiquent clairement que le Venezuela a l'intention d'annexer et d'incorporer la zone litigieuse à son territoire, ce qui révèle que son but ultime est d'exercer sa souveraineté, et pas uniquement un contrôle, sur ladite zone. Deuxièmement, la Cour évoque la mention, dans la cinquième question, de « l'élaboration d'un plan accéléré de prise en charge globale » prévoyant « l'octroi de la citoyenneté et de cartes d'identité vénézuéliennes » à la population de ce territoire ». Il s'agit là d'une autre indication de ce que le Venezuela entend exercer non pas un simple contrôle, mais sa souveraineté, sur le territoire en litige. L'octroi de la citoyenneté par un État relève de l'exercice de sa souveraineté, et non de l'exercice d'un contrôle sur le territoire. Il convient de noter que la conséquence radicale de cette intention est que la citoyenneté vénézuélienne serait très probablement imposée à la population guyanienne du territoire en litige. L'indice le plus flagrant de l'ambition souveraine du Venezuela est toutefois fourni par la mention « incorporant par conséquent "cet État [de la Guayana Esequiba] sur la carte du territoire vénézuélien" » contenue dans la cinquième question. Ces termes attestent, une fois de plus, de manière fort probante, que le Venezuela entend exercer sa souveraineté, et pas seulement le contrôle, sur la zone en litige en annexant et en intégrant celle-ci à son territoire. Pourquoi créerait-il ce nouvel État de la Guayana Esequiba et l'incorporerait-il à son territoire s'il n'avait pas l'intention d'y exercer sa souveraineté ? Il n'est guère vraisemblable d'imaginer que le Venezuela puisse exercer sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire à l'exception du nouvel État de la Guayana Esequiba, sur lequel il exercerait un simple contrôle.

9. Au paragraphe 36, la Cour a fait référence à la déclaration qu'avait faite le Venezuela pendant la procédure orale, selon laquelle il « ne tournera[it]

the referendum” of 3 December 2023. We have already seen that an affirmative answer to the fifth question in the referendum demonstrates Venezuela’s intent to annex the Guayana Esequiba State and exercise sovereignty over it. Therefore, the statement serves to confirm and buttress the Venezuelan plan to exercise sovereignty over the disputed territory.

10. In paragraph 36, the Court also refers to statements indicating that Venezuela was “taking steps with a view towards acquiring control over and administering the territory in dispute”. It cites, as an example, the appeal to the armed forces to “‘go to combat’ with reference to the territory in question”, made by the Minister of Defence, General Vladimir Padrino López, on 6 November 2023. Again, this is an indication that Venezuela was aiming to exercise not merely control, but sovereignty, over the disputed territory. This conclusion is reinforced by the fact that the statement was made just two weeks after the publication of the referendum’s list of questions on 23 October 2023. The General would therefore have had in mind the fifth question put to the people of Venezuela, asking whether they agreed to the creation of a Guayana Esequiba State and its consequent incorporation into Venezuela. The International Court of Justice, like any other court of law, is able to draw reasonable inferences from facts. In the context in which this statement was made, it is entirely reasonable to infer that Venezuela intended to exercise not just control, but sovereignty, over the disputed territory. Here, the Court could draw the reasonable inference that the Minister of Defence had urged Venezuela’s armed forces to go to war over the disputed territory so that Venezuela could gain, not just control, sovereignty over that territory. It would be unsafe for the Court to dismiss the General’s statement as mere rhetoric. The Court further refers to a statement made in the oral proceedings by Guyana that Venezuelan military officials announced that Venezuela was taking concrete measures to build an airstrip to serve as a “logistical support point for the integral development of the Essequibo”. Again, in the light of the fifth question in the referendum, asking whether the Venezuelan people agreed with the creation of a Guayana Esequiba State and the incorporation of that State into Venezuela, it is entirely reasonable to infer that Venezuela planned to utilize the airstrip as part of its strategy to engage in activities that would lead to its exercise of sovereignty over the disputed territory.

11. Having regard to the strong indicia of Venezuela’s intent to exercise sovereignty over the disputed territory, it is difficult to understand why the Court concludes in paragraph 37 of the Order that “the circumstances described above present a serious risk of Venezuela acquiring and exercising control and administration of the territory in dispute in the present case”. In light of the foregoing, the Court ought to have concluded that the circum-

pas le dos à ce que le peuple décidera[it] lors du référendum» du 3 décembre 2023. Nous avons déjà vu qu'une réponse affirmative à la cinquième question du référendum prouverait l'intention du Venezuela d'annexer l'État de la Guayana Esequiba et d'exercer sa souveraineté sur cette zone. Par conséquent, cette déclaration vient confirmer et étayer le fait qu'il nourrit l'ambition d'exercer sa souveraineté sur le territoire en litige.

10. Au paragraphe 36, la Cour a également fait référence à des déclarations semblant indiquer que le Venezuela «pren[ait] ... des mesures en vue d'obtenir le contrôle du territoire litigieux et de l'administrer». À titre d'exemple, elle a cité une communication par laquelle, le 6 novembre 2023, le ministre de la défense, le général Vladimir Padrino López, avait «appelé “au combat” en se référant au territoire en question». Cela donne là encore à penser que, d'avantage qu'un simple contrôle, c'est sa souveraineté que le Venezuela vise à exercer sur le territoire en litige. Cette conclusion est corroborée par le fait que les propos en question ont été tenus à peine deux semaines après la publication, le 23 octobre 2023, de la liste des questions envisagées pour le référendum. Le général devait donc avoir à l'esprit la cinquième question, par laquelle la population vénézuélienne serait appelée à dire si elle consentait à la création d'un État de la Guayana Esequiba et à son incorporation subséquente au Venezuela. La Cour, comme n'importe quelle autre cour de justice, peut tirer des conclusions raisonnables des faits. Compte tenu du contexte dans lequel cette déclaration a été faite, il était tout à fait raisonnable d'en déduire que le Venezuela entendait exercer non pas un simple contrôle, mais sa souveraineté, sur le territoire en litige. En l'espèce, la Cour pouvait raisonnablement conclure que le ministre de la défense avait exhorté les forces armées vénézuéliennes à se battre pour ce territoire, de manière que le Venezuela puisse exercer sur celui-ci, non pas seulement le contrôle, mais sa souveraineté. Il était hasardeux de la part de la Cour de considérer comme simple rhétorique la déclaration du général. La Cour s'est en outre référée aux propos de responsables militaires vénézuéliens, rapportés par le Guyana au cours des audiences, indiquant que le Venezuela prenait des mesures concrètes pour bâtir une piste d'atterrissage qui servirait de «base logistique pour le développement intégral de l'Essequibo». Une fois encore, à la lumière de la cinquième question du référendum invitant la population vénézuélienne à dire si elle consent à ce qu'un État de la Guayana Esequiba soit créé puis intégré au Venezuela, il était tout à fait raisonnable de conclure que le Venezuela avait pour intention d'utiliser la piste d'atterrissage dans le cadre de sa stratégie consistant à mener des activités susceptibles de le conduire à exercer sa souveraineté sur le territoire en litige.

11. Au regard des indices probants de l'intention du Venezuela d'exercer sa souveraineté sur le territoire en litige, on comprend difficilement pourquoi la Cour, au paragraphe 37 de l'ordonnance, a conclu que «les circonstances décrites ci-dessus présent[ai]ent un risque sérieux de voir le Venezuela acquérir et exercer le contrôle et l'administration du territoire en litige dans l'affaire». Compte tenu de ce qui précède, elle aurait dû conclure que les circonstances

stances, described above, present a serious risk of Venezuela acquiring and exercising sovereignty over the territory at issue in the present case.

(Signed) Patrick L. ROBINSON.

décrites ci-dessus présentaient un risque sérieux de voir le Venezuela acquérir le territoire en litige dans l'affaire et exercer sa souveraineté sur celui-ci.

(Signé) Patrick L. ROBINSON.
