

Deuxième Symposium sur les Baleines Organisé par Pew, Tokyo, 30-31 Janvier 2008

Résumé du Président

Juge Tuiloma Neroni Slade, Président du Symposium ¹

1. Introduction

- 1.1. Cent participants de 28 nationalités différentes se sont rencontrés au siège de l'université des Nations Unies à Tokyo du 30 au 31 janvier pour le deuxième Symposium sur les Baleines organisé par PEW. Comme le titre du symposium le suggère : *Un Changement de Climat pour les Baleines : Il y a-t-il une Voie Commune pour Avancer ?*, le symposium a exploré les changements possibles du débat sur la chasse à la baleine et la façon de le faire avancer. Il a réuni des parties prenantes ayant des points de vue, des perspectives et des expériences différentes sur la question de la chasse à la baleine ainsi que d'autres experts ayant une expérience plus vaste sur les questions de politique internationale qui ne sont pas spécifiques aux baleines.
- 1.2. Ce symposium a eu lieu seulement cinq semaines avant la réunion intersessionnelle de la Commission Baleinière Internationale (CBI) prévue du 6 au 8 mars 2008 à London Heathrow pour débattre du futur de la CBI. Les délibérations de Tokyo ont eu une importance considérable du fait de ce rapprochement de calendrier fortuit.
- 1.3. Il y a des moments au cours de l'histoire où les solutions semblent être à portée de main. La tenue de ce symposium me donne raison de penser qu'il est possible de suggérer que nous en sommes aujourd'hui arrivés là pour les baleines. Une porte est certainement en train de s'ouvrir.

2. Informations de Base

- 2.1. J'ai accepté, à la demande du Groupe de Pew spécialisé sur l'environnement (*Pew Environment Group*), de présider ce symposium en dépit du fait (et peut-être également à cause du fait) que je ne suis pas un spécialiste des baleines et

¹ Biographie du Juge Slade: <http://www.pewwhales.org/tokyosymposium/biographies.html#neronislade>;
site complet du symposium : www.pewwhales.org/tokyosymposium

de la chasse à la baleine. Cependant, j'avais participé au premier symposium de Pew sur les baleines organisé au siège des Nations Unis à New York en avril 2007 où j'avais eu le privilège de contribuer en tant qu'observateur intéressé qui ne provenait pas du cercle des spécialistes de la conservation des baleines. Je me suis rendu compte à cette occasion du fait que les spécialistes des questions baleinières semblaient bénéficier de l' « air frais » apporté par les contributeurs qui provenaient de l'extérieur. Considérant la complexité politique du second symposium tenu à Tokyo, dans la capitale du pays le plus engagé en faveur de la chasse baleinière commerciale, j'ai accepté la responsabilité d'essayer de créer un environnement propice (avec le soutien et la bonne volonté de tous les participants). Je remarque que pour la tenue de sa prochaine réunion intersessionnelle en mars 2008, la CBI a elle-aussi décidé d'inviter des personnes extérieures à la « famille de la CBI », et je pense sur la base de mon expérience que c'est une bonne idée.

- 2.2. En dépit du fait que beaucoup des participants du symposium de Tokyo avaient des opinions profondément différentes, nous sommes parvenus à préserver une atmosphère des plus cordiales et à mener en même temps des discussions très approfondies. Je pense que l'esprit que nous sommes parvenus à maintenir est assez inhabituel dans le contexte des discussions sur la chasse à la baleine. Je dois rendre hommage à tous les participants qui ont, sans exception, rendu ces accomplissements possibles.
- 2.3. La Liste des Participants au symposium de Tokyo est disponible sur le site internet du symposium www.pewwhales.org/tokyosymposium. Parmi ceux-ci il y avait des commissaires de la CBI et des commissaires suppléants, des experts scientifiques spécialisés sur les baleines et d'autres chercheurs, des experts juridiques et des experts spécialisés en politique (ayant ou n'ayant pas d'expérience directe sur la CBI), des membres d'organisations non-gouvernementales (ONG) clés provenant du Japon ou d'ailleurs, ainsi que le Secrétariat qui m'a aidé dans mon travail.
- 2.4. Le Bulletin des Négociations de la Terre de l'Institut International du Développement Durable (IIDDD) a produit un excellent rapport résumé qui décrit en détail les débats de deux jours qui se sont déroulés. Ce rapport résumé, qui je pense montre que le symposium a été une réunion très productive, est disponible en anglais sur <http://www.iisd.ca/ymb/whales/pew2/> et en japonais

sur <http://www.iisd.ca/ymb/whales/pew2/indexj.html>. Plutôt que de donner le détail des discussions ici, j'encourage tout le monde à lire ce rapport résumé. Cela me permettra de me focaliser sur ce que je considère comme étant de bonnes leçons à apprendre pour la CBI et pour toute personne qui s'intéresse à la conservation et à la gestion adaptée des baleines.

- 2.5. Comme il avait été proposé lors du symposium, tous les participants ont eu l'opportunité de lire et de soumettre des commentaires sur la première ébauche de ce Résumé du Président. Je reconnais avec gratitude la contribution de ceux qui m'ont envoyé des commentaires et des observations reflétant beaucoup de points de vue différents. Toutes les contributions ont été revues dans le détail et sont reflétées, d'une certaine façon, dans ce document mais je souhaite attirer l'attention sur le fait que ce document reflète le point de vue du Président ; ce n'est pas (et n'a pas pour vocation d'être) un document de consensus ayant reçu l'aval des participants.

3. Le contexte global

- 3.1 Au cours du symposium, plusieurs points de vue ont cherché à mettre en contexte les discussions et les désaccords en place au sein de la CBI. Le futur de notre planète se confronte à plusieurs menaces environnementales qui augmentent à un taux de plus en plus rapide. Ces menaces n'auraient pas pu être envisagées dans les années 1940 lors de l'adoption de la Convention Internationale pour la Réglementation de la Chasse à la Baleine (CIRCB) ou dans les années 1970 et au début des années 1980 quand le mouvement environnementaliste s'est mobilisé en faveur d'un moratoire sur la chasse commerciale des baleines. Plusieurs intervenants ont rappelé aux participants du symposium que les défis sont imminents et complexes.
- 3.2 Dans le contexte des questions environnementales marines, des références répétées ont été faites aux défis que représentent les prises incidentes, la surpêche, la pollution et la perte d'habitat. Et bien sûr, tous ces problèmes peuvent paraître très peu importants en comparaison des changements potentiellement catastrophiques qui peuvent affecter le climat au niveau mondial. Pour que la CBI devienne une organisation moderne et efficace, il faut qu'elle ait les moyens de traiter de ces questions et des autres questions

contemporaines, dans la mesure où celles-ci affectent la conservation des baleines et la gestion de la chasse à la baleine. Mais, et cela a été suggéré par le symposium, il est également important que la communauté internationale résolve l'impasse sur la chasse à la baleine pour son propre bénéfice et également pour assurer que les ressources et l'énergie qui ont été dévouées à cette question puissent être dirigées vers ces menaces plus étendues et potentiellement dévastatrices pour la planète dans son ensemble. Si nous ne pouvons pas résoudre l'impasse qui affecte la chasse à la baleine, comment pouvons-nous prétendre que des questions plus complexes impliquant des intérêts plus vastes pourront être résolues de façon appropriée ?

- 3.3 Certaines des organisations partisans les plus impliquées dans la question de la chasse à la baleine, figurent également parmi celles qui sont les plus impliquées dans les questions telles que la question du changement climatique, de l'Afrique et du développement, et du désarmement nucléaire, qui intéressent tous les gouvernements et surtout (comme nous l'avons entendu lors du symposium), le gouvernement japonais.

4. Points de vue japonais

- 4.1 La tenue de ce symposium à Tokyo a donné aux participants l'opportunité d'apprendre qu'il y a une diversité d'opinions très contrastées et très riches au sein de la population japonaise.
- 4.2 Cela n'est, de bien des façons, pas surprenant ; nous avons également observé une grande variété d'opinions exprimées parmi les autorités gouvernementales, les ONG et les experts scientifiques.
- 4.3 J'espère que cela mettra fin à toute conception qui prône que cette question relève du noir ou du blanc. En effet, j'ai plutôt l'impression que cette question relève plus exactement d'une représentation en teintes de gris.
- 4.4 A cet égard, j'ai par exemple été extrêmement impressionné par les commentaires qui touchent au grand nombre de cétacés tués comme prises incidentes des activités de pêche (y compris par celles menées pas des bateaux qui battent le pavillon des pays protecteurs, ou *like-minded*) ou comme espèces considérées par certains comme ne relevant pas de la compétence de la CBI (par exemple les petites baleines odontocètes). Je prends également

note de la prise de conscience croissante de l'impact des activités militaires et industrielles sur les cétacés.

5. Questions Faisant l'Objet d'un Accord

- 5.1 Les questions suivantes sont celles qui, d'après mon opinion en tant que Président, semblent susciter un certain accord entre une grande partie des participants. Je pense que si l'on peut commencer en identifiant des points communs de base, même s'il s'agit de points très élémentaires, alors nous aurons mis en place un travail de base ferme qui nous permettra de tenir d'autres consultations, et nous aurons contribué à faire avancer positivement de telles consultations.
- 5.2 La CIRCB et la CBI ont apporté des bénéfices considérables pour la conservation de la baleine.
- 5.3 Les conflits au sein et vis-à-vis de la CBI augmentent très rapidement. Les facteurs qui y contribuent comprennent : 1) l'intensification de la chasse à la baleine à des fins scientifiques ; 2) les protestations de plus en plus importantes ; et 3) la frustration croissante des Parties Contractantes autour du constat que la Commission ne fait pas son travail.
- 5.4 Les populations et les espèces de baleines en danger d'extinction et décimées, méritent une protection absolue. La récupération ou les augmentations de population progressent pour certains stocks et certaines espèces, mais pas pour d'autres.
- 5.5 Les solutions réellement internationales sont préférables aux solutions moins globales, en dépit des questions qui touchent à l'existence éventuelle d'une volonté politique pour soutenir un tel résultat.
- 5.6 En comparaison avec les autres conventions internationales et les autres organisations multilatérales, la CBI est obsolète, moins transparente, moins flexible et moins adaptée dans ses réactions. La CIRCB elle-même ne comprend pas beaucoup d'éléments qui figurent dans les accords internationaux de conservation plus modernes, tels que les références au principe de précaution, à l'approche écosystémique, à la résolution des conflits ou à la transparence. Elle ne comprend pas non plus de définitions ou de critères clairs portant sur de tels éléments.

- 5.7 La durabilité est un concept important mais, parce que des définitions et des critères variés s'y rattachent, il faudrait en clarifier la signification et la définir de façon précise lors de toute prise de décision future.
- 5.8 Un assortiment de questions juridiques, scientifiques, éthiques, sociales et culturelles importantes devront être prises en compte et résolues lors de la définition de la voie à suivre. Les meilleures données scientifiques existantes doivent être à la base de ce qui sera, au bout du compte, la résolution politique de ces conflits.
- 5.9 Il serait inapproprié de ne pas tenir compte du fait qu'il reste des points de désaccord majeur, mais ces derniers sont bien connus de tous ; je voudrais par conséquent me centrer sur les façons d'avancer.

6. Façons Possibles d'Avancer

- 6.1 Les conflits se résolvent par des moyens relativement limités. En général, et cela a été décrit par l'un des intervenants lors du symposium, on peut envisager qu'un des deux camps capitule entièrement au bénéfice de l'autre. Ou, alternativement, une solution quelle qu'elle soit peut être atteinte, impliquant des concessions de la part de chaque camp. Les désaccords internationaux sont typiquement résolus par le biais de l'approche des concessions réciproques, qui implique que les Parties cherchent à protéger leurs priorités les plus importantes. L'un des présentateurs du symposium de Tokyo remarquait que la solution trouvée doit être solide sur le plan environnemental, acceptable sur le plan social, réalisable sur le plan économique et viable sur le plan culturel.
- 6.2 Dans le cas des baleines, l'une des opinions exprimées a suggéré que le maintien d'un certain *statu quo* semble être le meilleur résultat qu'il est possible d'achever, mais que celui-ci ne se caractérise pas par une intensification extrême des opinions dans un camp ou l'autre. D'après ce que j'ai entendu des autres opinions exprimées, je pense qu'il y a des réserves considérables vis-à-vis de cette approche parce que le *statu quo* est actuellement extrêmement relatif : le nombre de baleines abattues en dehors de tout contrôle international augmente, et ceux qui s'y opposent prennent, ou menacent de prendre, des mesures supplémentaires pour redresser la situation. En dépit des suggestions

qui recommandent que les Parties l'acceptent, beaucoup de participants estiment que le *statu quo* n'est ni stable, ni acceptable.

6.3 Des idées très variées ont été présentées lors du symposium. Sans surprise, deux idées principales étaient centrées sur les concessions possibles de la part du Japon et/ou de ceux qui s'opposent à la chasse à la baleine:

6.3.1. Les partisans de la première idée demandent au Japon de respecter le moratoire et de cesser progressivement la chasse commerciale à la baleine et la chasse menée à des fins scientifiques. Dans ce scénario, le Japon pourrait annoncer publiquement cette décision ou, alternativement, choisir de l'adopter et de l'appliquer en toute discrétion.

6.3.2. Les partisans de la deuxième idée demandent aux opposants à la chasse baleinière d'accepter ce qu'ils appellent le concept de l'utilisation durable des stocks de baleines.

6.4 Malheureusement, il m'est impossible en tant que président du symposium, de donner la moindre forme concrète aux allusions, même s'il s'agit d'allusions des plus positives, et même si des allusions ont en effet été faites. Je dois par conséquent conclure qu'au moment du symposium de Tokyo, aucun des deux camps n'était prêt à faire la moindre concession substantielle à l'autre camp. Cela implique qu'il faut considérer la nécessité de trouver des zones possibles de compromis.

6.5 A mon avis en tant que président, et sur la base de ce que les participants ont dit lors du symposium, je pense qu'il est possible de débattre des points suivants :

6.5.1. Reconnaissance des revendications potentielles des communautés côtières existantes et bien établies de chasseurs de baleines à petite échelle dans les pays qui pratiquent encore la chasse à la baleine. Cela pourrait nécessiter un accord sur un nombre fini et limité de baleines provenant d'espèces et de stocks sains, pouvant être prélevées annuellement pour la consommation locale, par des membres de la CBI qui pratiquent actuellement la chasse à la baleine en vertu de l'Article V(3) et de l'Article VIII de la CIRCB. Ce nombre fini, ou plafond, devrait être réexaminé régulièrement pour prendre en compte les nouvelles réalités et les incertitudes provenant des

menaces externes pouvant justifier des restrictions supplémentaires.
Et (pas ou)

6.5.2. Suspension de la chasse baleinière menée dans l'océan austral et ailleurs à des fins « scientifiques » en application de l'Article VIII, et respect des sanctuaires établis par la CBI.

- 6.6 Il nous faut également reconnaître les autres opportunités à notre disposition pour changer le climat des débats sur les baleines. Comme il a été noté précédemment, nous avons entendu plusieurs suggestions utiles visant à engager d'autres forums, d'autres voix et d'autres négociateurs dans le processus, et à rénover la CIRCB elle-même pour incorporer les principes modernes des accords multilatéraux sur l'environnement (*Multilateral Environmental Agreements* ou *MEAs*). Il me semble que cela devra être fait quel que soit le résultat obtenu afin de faire avancer la CBI et de lui permettre de prendre en charge les baleines dans un contexte plus vaste, et sur la base des conditions et de l'environnement d'aujourd'hui.
- 6.7 Sur la base de l'esprit constructif et de la cordialité qui ont présidé la conduite du symposium à Tokyo, je pense également que les suggestions formulées lors du premier symposium à New York méritent davantage de considération et en particulier : la tenue d'une conférence diplomatique pour examiner et revoir les changements requis ou l'adoption d'un Protocole de la CIRCB, ou la création d'une Commission Mondiale Indépendante ou d'un Comité de Personnes Eminentes pour aider la CBI à sortir de l'impasse qui prévaut aujourd'hui.
- 6.8 J'ai également été impressionné par les idées concernant l'utilisation de techniques créatives prometteuses du type Arrangement de Vienne (employés lors de la négociation du Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques de la Convention sur la diversité biologique), pour stimuler la mise en place d'un accord lors des négociations. Des idées constructives ont été formulées à Tokyo pour rétablir la confiance, faciliter la tenue d'un dialogue constructif, innover et penser de façon novatrice y compris en préparant, en appliquant et en communiquant une feuille de route. Un environnement propice sera important non seulement pour résoudre l'impasse actuelle mais également pour définir une façon durable d'avancer dans les décennies à venir. Les présentations faites dans l'après-midi du 30 janvier par

des intervenants éminents qui ne proviennent pas de la communauté des spécialistes de la conservation des baleines, sont disponibles pour référence sur le site internet du symposium de Tokyo. Plusieurs de ces présentations pourront s'avérer directement utiles à la CBI lors de la réunion intersessionnelle et au-delà.

- 6.9 J'ai trouvé que les réactions à la proposition d'impliquer, au moment opportun, la participation politique de haut niveau, y compris les ministres, étaient très intéressantes. Il me semble approprié de suggérer qu'il faut encourager les commissaires à la CBI à accueillir favorablement cette proposition. Je pense qu'il serait erroné de percevoir l'implication des ministres comme une manifestation de l'échec de la CBI.
- 6.10 De même, j'ai également trouvé que certaines des réactions aux recommandations visant à renforcer les liens entre la CBI et les instruments multilatéraux modernes (Convention sur la Diversité Biologique, Convention sur la Conservation des Espèces Migratrices, Groupe de Liaison sur la Biodiversité, Assemblée Générale des Nations Unies, etc.) semblent illustrer les insuffisances de la CBI et de son fonctionnement, et mettent en avant la nécessité d'intensifier les mesures d'interaction avec les MEAs.
- 6.11 Nous avons également entendu qu'il était important de se focaliser sur les solutions pratiques et réalisables plutôt que de défendre des perspectives particulières basées sur des justifications morales. A cet égard, je suis d'accord avec les participants qui ont mis en avant la nécessité d'éviter les confrontations agressives et, en particulier, de solliciter l'assistance des médias pour promouvoir la diffusion d'informations équilibrées dans la presse.

7. État du moratoire

- 7.1 A Tokyo, nous avons pris connaissance de données récentes sur, dans certains cas, l'augmentation et la récupération de certaines espèces et de certains stocks de baleines. Ces signes encourageants nous permettent à tous de mesurer le succès d'une série de mesures de protection ayant culminé en 1982 avec la décision de fixer à zéro tous les quotas de prises de la chasse commerciale à la baleine, connue comme le : le moratoire sur la chasse baleinière commerciale. Maintenant que 26 ans (une génération entière) se

sont écoulés depuis l'adoption du moratoire, et pour toutes les raisons que j'ai mentionnées dans ce rapport résumé, je pense qu'il est devenu globalement impératif de reconnaître que le moratoire a eu un effet positif fondamental sur les populations mondiales de baleines. Je souhaiterais plus particulièrement affirmer que tous les Etats membres de la CBI sans exception, et indifféremment de leurs disputes passées, pourraient envisager de reconnaître ce fait et une situation qui est déjà largement, peut-être même implacablement, acceptée. L'application du moratoire a considérablement diminué le nombre de baleines capturées et le nombre de pays pratiquant la chasse à la baleine. La reconnaissance de cette réalité basée sur les faits qui nous ont été présentés à Tokyo concernant l'augmentation constante et la récupération de certains stocks et de certaines populations de baleines, aiderait toutes les parties prenantes à envisager le futur, plutôt que de regarder constamment en arrière.

- 7.2 Dans ce contexte, il me semble que tous les membres de la CBI pourraient considérer individuellement et collectivement que s'ils décident, à un moment donné dans le futur, d'envisager un certain niveau de prise qui pourrait être déterminé par la CBI (sur la base d'une procédure de précaution reposant sur une gestion à long terme qui a été rigoureusement et exhaustivement testée), cela soit considéré comme une dérogation limitée, et non comme un substitut au moratoire ou son remplacement.
- 7.3 Au bout du compte, au-delà de ces deux jours à Tokyo, le changement futur du climat des discussions sur les baleines est entre les mains de tous.
- 7.4 C'était pour moi un honneur de servir en tant que président du symposium. Je souhaite remercier *Pew Trusts* pour l'organisation, et tous les participants pour leurs idées et leurs contributions très utiles.