

CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES
AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES



Decimocuarta reunión de la Conferencia de las Partes
La Haya (Países Bajos), 3-15 de junio de 2007

EXAMEN DE LAS PROPUESTAS DE ENMIENDA A LOS APÉNDICES I Y II

A. Propuesta

Mantener las poblaciones de elefante africano (*Loxodonta africana*) de Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe en el Apéndice II, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 (b) del Artículo II, sustituyendo todas las anotaciones existentes por la siguiente anotación:

- 1) el establecimiento de cupos anuales para el comercio de marfil en bruto se determina con arreglo a lo dispuesto en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12);
- 2) el comercio de marfil en bruto se limita a los asociados comerciales para los que la Secretaría, en consulta con el Comité Permanente, ha certificado que cuentan con legislación nacional adecuada y controles comerciales nacionales para garantizar que el marfil importado no se reexportará y se administrará de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12), en lo que respecta a la manufactura y el comercio interno; y
- 3) los beneficios del comercio de marfil en bruto se utilizarán exclusivamente para la conservación del elefante y los programas de desarrollo de la comunidad.

B. Autor de la propuesta

Botswana y Namibia

C. Justificación

Esta propuesta se aplica a poblaciones geográficamente separadas de elefante africano de Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe. Estas cuatro poblaciones de elefantes están actualmente incluidas en el Apéndice II, con el exclusivo propósito de autorizar el comercio de:

- de trofeos de caza con fines no comerciales (sujeto a un cupo anual de exportación establecido por cada una de las Partes con arreglo a lo dispuesto en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.);
- animales vivos para programas de conservación *in situ* (Botswana, Namibia, Sudáfrica) o destinatarios apropiados y aceptables (Zimbabwe);
- pieles;
- artículos de cuero: con fines no comerciales (Botswana, Zimbabwe) y no comerciales (Namibia y Sudáfrica);
- pelo con fines comerciales o no comerciales (Namibia);
- ekipas marcadas y certificadas individualmente integradas en artículos acabados de joyería (Namibia) y tallas de marfil (Zimbabwe) con fines no comerciales;
- marfil en bruto registrado (Botswana 20.000 kg, Namibia 10.000 kg, Sudáfrica 30.000 kg) de las existencias gubernamentales (Sudáfrica – solamente del Parque Nacional Kruger) para fines de conservación, sujeto a otras condiciones establecidas en la CoP12 sobre los países de importación y la situación del Programa MIKE y que requieren acciones y decisiones adoptadas por la Secretaría y el Comité Permanente (véase la anotación a la inclusión de estas poblaciones

en el Apéndice II). *El Comité Permanente aún no ha autorizado este comercio y ha decidido considerar de nuevo esta cuestión un día antes del inicio de la CoP14).*

La inclusión de las cuatro poblaciones de elefante en el Apéndice II deja claro que todos los demás especímenes se considerarán especímenes de especies incluidas en el Apéndice I y su comercio se reglamentará en consecuencia.

Las consecuencias de la inclusión actual de las cuatro poblaciones de elefantes es que para todos los demás especímenes no es posible realizar transacciones comerciales a menos que una mayoría de dos tercios de las Partes en la CITES conceda una aprobación específica. Para ello sería necesario que cada país recabara reiteradamente tal aprobación, lo cual puede interpretarse también como aprobaciones para la transferencia de especímenes adicionales al Apéndice II, a fin de que sea posible la transacción comercial de sus productos. La inclusión *efectiva* de las cuatro poblaciones nacionales y los especímenes/derivados/existencias que procederían en el futuro de esas poblaciones es, pues, en el Apéndice I, otorgándose una situación condicional para el Apéndice II de algunos tipos de especímenes. El comercio de estos últimos especímenes seguiría sujeto a una serie de requisitos sumamente restrictivos y a procedimientos de aprobación subsidiarios sin precedentes por otros órganos de la CITES, como el Comité Permanente.

Es motivo de gran preocupación la creciente complejidad e imprevisibilidad de los requisitos y de la adopción de decisiones en la CITES aplicables al comercio de derivados producidos legítima y sosteniblemente de las cuatro poblaciones de elefantes de que se trata, sin garantizar necesariamente que esa complejidad aporte *adiciones*, en lugar de *sustracciones*, a la conservación de esas poblaciones. Cabe poner en duda si esos procedimientos y requisitos son incluso necesarios en el contexto del estado de conservación de tales poblaciones, y las capacidades nacionales de gestión demostrada de los cuatro países respecto a la conservación y la reglamentación del comercio.

Es importante recordar que:

- 1) la transferencia de esas cuatro poblaciones de elefantes al Apéndice I en 1989 se hizo con la objeción de esos países, y entonces se reconoció que esas poblaciones de elefantes no justificaban la inclusión en el Apéndice I;
- 2) las cuatro poblaciones de elefantes fueron objeto de reservas de conformidad con el Artículo XXIII en el momento de la transferencia al Apéndice I (o cuando Namibia se adhirió posteriormente a la CITES), lo cual siguió en vigor hasta que las cuatro poblaciones se volvieron a transferir individualmente al Apéndice II;
- 3) las cuatro poblaciones de elefantes son actualmente entre dos y tres veces mayores de lo que eran en el momento de su transferencia al Apéndice I;
- 4) no se ha demostrado que el comercio excepcional anterior de marfil y el de otros productos tenga efectos negativos para el comercio ilícito o la caza ilícita o la conservación de otras poblaciones;
- 5) Las tentativas anteriores de los cuatro países de reglamentar el comercio en el contexto de la Convención para las poblaciones incluidas en el Apéndice II, comprendido el establecimiento de cupos de exportación anuales de marfil en bruto, se han rechazado reiteradamente en CoP anteriores, a pesar de la existencia de disposiciones exhaustivas en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.) respecto a cupos anuales de exportación de marfil;
- 6) a pesar del establecimiento de condiciones muy restrictivas para exportaciones excepcionales de marfil en bruto, ese comercio se ha caracterizado por importantes demoras; el mejor ejemplo es el de los cupos de exportación aprobados en la CoP12 que todavía no han sido autorizados por el Comité Permanente, a pesar de haber transcurrido más de cuatro años;
- 7) sin considerar debidamente el estado de conservación de las cuatro poblaciones, los objetivos y las disposiciones de la Convención, los derechos de los Estados soberanos y la conservación y gestión del comercio efectivas que han demostrado, los cuatro países han tenido que hacer frente a varias tentativas de otras Partes para imponer moratorias de larga duración sobre el nuevo comercio o volver a transferir sus poblaciones de elefantes al Apéndice I, o lo que parece ser un continuo cambio de condiciones, mediante la adición de un mayor número de exigencias y normas que han de cumplir los países exportadores e importadores y todos los Estados del área de distribución, no sólo del elefante africano, sino también de elefante asiático;
- 8) los cuatro países han aclamado activa e internacionalmente los programas de gestión y conservación de zonas protegidas que comprenden comunidades rurales, sobre la base del

principio de que la coexistencia a la larga con los elefantes y el mantenimiento de hábitat para los elefantes y otras especies silvestres sólo puede mantenerse en zonas de formas de uso de la tierra combinadas y competitivas, para poder obtener del medio silvestre importantes beneficios económicos;

- 9) esas actividades de conservación han dado lugar a importantes aumentos del número de especies silvestres, especialmente elefantes; y
- 10) a pesar de que la mayoría de las Partes no ponen en duda esos logros, los procesos en la Convención no han apoyado activamente la progresión de esos resultados y su sostenibilidad en los países concernidos.

La finalidad de esta propuesta es volver a examinar la adecuación del estado actual de esas poblaciones de elefantes en cuanto a 1) los criterios establecidos por la CITES; 2) los objetivos de la Convención, y 3) el valor que puede agregar la CITES a los programas nacionales de conservación¹.

1. Criterios establecidos por la CITES

1.1 En los Apéndices no se dice expresamente en virtud de qué criterios están actualmente incluidas en el Apéndice II las cuatro poblaciones, por lo que se consideran ambos escenarios previstos en el Artículo II.

1.2 En el párrafo 2. a) del Artículo II se declara que en el Apéndice II se incluirán "todas las especies que, si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación a menos que el comercio en especímenes de dichas especies esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar utilización incompatible con su supervivencia". En la Resolución Conf. 9.24 sobre esta disposición se dice, en el apartado b) del segundo RESUELVE, que, en este caso, las especies deberían incluirse en el Apéndice II si cumplen los criterios mencionados en el Anexo 2 a de la Resolución.

- El criterio del Anexo 2 a A de que las poblaciones han de incluirse en el Apéndice II porque es preciso reglamentar el comercio o de otro modo las poblaciones reunirán las condiciones para la inclusión en el Apéndice I en el futuro próximo no es pertinente en este caso debido al gran tamaño de las cuatro poblaciones y a los marcos nacionales de conservación existentes en los cuatro países.
- El criterio del Anexo 2 a B de que la recolección de especímenes del medio silvestre para el comercio internacional tiene o puede tener efectos negativos para la especie si esa recolección no es sostenible o reduce las poblaciones a niveles en que estaría amenazada por otras influencias no es pertinente. Los cuatro países están obligados por sus propios objetivos nacionales y regionales de conservación a mantener sus poblaciones de elefantes a niveles sostenibles y viables.
- No cabe, pues, esperar que las cuatro poblaciones nacionales resulten amenazadas de extinción en un horizonte temporal razonable o en cualesquiera circunstancias previsibles, ni que haya una utilización incompatible con su supervivencia. Los cuatro países disponen de medidas nacionales para la protección de los elefantes y la reglamentación del comercio de sus especímenes, sobre la base de normas y compromisos jurídicos nacionales y regionales vinculantes (Comunidad para el Desarrollo del África Meridional) en esos países respecto a la conservación y la utilización sostenible de sus recursos de diversidad biológica.

1.3 En el Artículo II, párrafo 2. b) se declara que el Apéndice II incluirá "aquellas otras especies no afectadas por el comercio, que también deberán sujetarse a reglamentación con el fin de permitir un eficaz control del comercio en las especies a que se refiere el subpárrafo a) del presente párrafo". En la Resolución Conf. 9.24 sobre esta disposición se declara, en el

¹ Esta propuesta se aparta en algunos aspectos del formato normal prescrito para las propuestas en la Resolución Conf. 9.24, Anexo 6, pero esto se justifica porque 1) la CITES dispone ya de amplia información sobre la conservación y el comercio de esas poblaciones (véase, p. ej., otras propuestas presentadas por los cuatro países sobre las mismas poblaciones o anteriormente en la CoP13, la CoP12, la CoP11, la CoP10 y la CoP8) y 2) porque hay aspectos en la propuesta actual que se pueden presentar más eficientemente en este formato que de otro modo.

apartado c) del segundo RESUELVE, que, en este caso, las especies deberían incluirse en el Apéndice II si cumplen los criterios mencionados en el Anexo 2 b de la Resolución.

- El criterio del Anexo 2 b A. de que las poblaciones han de incluirse en el Apéndice II cuando los especímenes derivados de ellos no puedan ser identificados por una persona no experta no es necesariamente pertinente en este caso, debido al sistema de marcado establecido en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.), que los cuatro países aplican actualmente y mantendrán y a los requisitos existentes en virtud de la legislación nacional (y de la CITES) de que los productos de elefante en el comercio han de ir acompañados de la documentación apropiada.
 - Si las exportaciones de marfil no trabajado de los cuatro países se limitan a países certificados por la Secretaría de la CITES en los términos de la Resolución Conf. 10.10 (Rev.) respecto al cumplimiento del control de comercio interno, sólo se permitirá la importación en países consumidores de marfil trabajado debidamente marcado procedente de fuentes legales, y cualesquiera productos que se hallaren posteriormente en el comercio procederían de una fuente lícita. Por lo tanto, existiría un ciclo de comercio cerrado que abarcaría únicamente fuentes lícitas de material no trabajado, países de importación aprobados, fabricación reglamentada y comercio interno y no estarían autorizadas las reexportaciones. No está claro, pues, el grado en que sigue justificado incluir una población de elefantes en el Apéndice II en virtud de lo dispuesto en el Artículo II, párrafo 2. b), en tales circunstancias.
 - En cuanto al comercio de productos tallados de marfil marcado de conformidad con la Resolución Conf. 10.10 (Rev.), esos productos exportados de Namibia y Zimbabwe (los dos únicos casos en que esto es actualmente posible) van ya acompañados de la documentación que verifica la identidad y el origen. A los cuatro países les interesará mantener requisitos similares, si desean conservar o realizar ese comercio.
 - La lógica del criterio del Anexo 2b B. de que algunas poblaciones han de incluirse en el Apéndice II para someter a un control efectivo otros especímenes de poblaciones similares que se encuentran en el Apéndice I o en el Apéndice II no es, pues, clara en el caso de las cuatro poblaciones de elefantes consideradas. La inclusión de esas poblaciones de elefantes en el Apéndice II no ha tenido ninguna influencia demostrable en el comercio de especímenes de otras poblaciones, lícito o no, comercial o no comercial, efectivamente controlado o no. Por lo tanto, es discutible si la reglamentación del comercio de especímenes de las cuatro poblaciones de elefantes según la inclusión actual es realmente esencial para garantizar el control efectivo del comercio de especímenes de otras poblaciones, si el comercio (de marfil no trabajado) se limita sólo a las Partes que pueden cumplir los requisitos establecidos por la Conferencia de las Partes con respecto al comercio interno de marfil [in la Resolución Conf. 10.10 (Rev.)] y no haya reexportaciones.
 - Sin embargo, la inclusión de las cuatro poblaciones en el Apéndice II de acuerdo con este escenario no plantearía en principio problemas si el comercio en virtud del Artículo IV puede normalizarse mediante la supresión de restricciones innecesarias impuestas por las anotaciones actuales y la realización del comercio de acuerdo con las disposiciones de la Resolución Conf. 10.10 (Rev.).
- 1.4 En la Resolución Conf. 9.24, apartado e) del segundo RESUELVE se determina que la especie únicamente debe incluirse en más de un Apéndice al mismo tiempo si las poblaciones de que se trata cumplen los criterios del Anexo 3 de la Resolución. Este aspecto de la Resolución no se aplica a la propuesta actual, que no se refiere a la nueva inclusión de poblaciones en los Apéndices, y las poblaciones tienen ya inclusiones divididas. Sin embargo, en el Anexo 3, sobre inclusiones divididas, se especifica que "normalmente no deben autorizarse inclusiones divididas en las que algunas poblaciones de una especie figuren en los Apéndices y las restantes queden fuera de ellos". Aunque no se profundiza concretamente en la razón de esta declaración, anteriormente se hace referencia en el Anexo 3 a los problemas de observancia de la ley que crean las inclusiones divididas.
- Si la principal preocupación en el caso del elefante africano es la aplicación de la ley respecto al comercio de marfil no trabajado, la continuación del sistema de marcado establecido en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.), se aplicarán otras disposiciones

respecto a la reglamentación del comercio de marfil interno. Si el comercio está limitado a países que, según se reconoce, cumplen los controles del comercio interno de marfil establecidos por la Conferencia de las Partes en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.), y no se permiten reexportaciones, habrá un ciclo de comercio cerrado, que no deberá crear problemas de aplicación de la ley respecto a otros especímenes.

- En los cuatro países hay ya prescripciones jurídicas nacionales equivalentes o más estrictas sobre la adquisición y posesión, comercio y fabricación de especímenes de especies protegidas como elefantes, y en particular de marfil, que las requeridas por la CITES y las que figuran en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.). Los cuatro países han demostrado ampliamente que son capaces de una gestión de conservación y aplicación de la ley efectivas (como lo prueba el éxito en la conservación logrado con el aumento de sus poblaciones de elefantes y la baja incidencia de matanza o comercio ilícito). Esos cuatro países no han contado con la CITES para establecer cualquier forma de control que de otro modo no se lograría mediante su legislación nacional.

1.5 En cuanto a la enmienda de los Apéndices en general, hay que considerar las medidas cautelares enumeradas en el Anexo 4 de la Resolución [aunque sólo se hace referencia expresa al Anexo 4 en la parte dispositiva de la Resolución en el contexto de transferencias del Apéndice I al Apéndice II [apartado g) del segundo RESUELVE]] o la supresión del Apéndice II [apartado h) del segundo RESUELVE]. Sin embargo, en el Anexo 4, sección A, se dice que "al examinar las propuestas de enmienda a los Apéndices, en caso de duda ya sea acerca de la situación de una especie o del impacto del comercio sobre su conservación, las Partes actuarán dando prioridad a la conservación de la especie".

- No se especifica lo que constituye incertidumbre. Si se toman como referencia los marcos nacionales de conservación existentes y los logros respecto a esas poblaciones, es discutible que hubiera "incertidumbre" respecto al futuro de esas poblaciones. En el Anexo 4 tampoco se especifica cómo han de determinarse los intereses superiores de la conservación de la especie. No obstante, en el preámbulo de la propia Convención se declara que "los pueblos y Estados son y deben ser los mejores protectores de su fauna y flora silvestres" y, en este caso, es apropiado considerar que las cuatro Partes son las que se encuentran en mejor situación y las más calificadas, además de las que tienen más en juego, para determinar cuál es el interés superior de la conservación de sus poblaciones nacionales de elefantes.
- No hay razones para creer que la enmienda propuesta sobre esas cuatro poblaciones de elefantes entrañaría una disminución de su estado de conservación, en vista de la completa protección nacional y regional de los elefantes y de las políticas y estrategias de gestión de la conservación que seguirían aplicándose a esas poblaciones.
- El quid del problema estriba en las poblaciones de otros países no pertenecientes al África meridional. La incertidumbre en ese caso es el impacto sobre las poblaciones de los demás países. Lo cierto es que la actuación actual no soporta la conservación de elefantes en los cuatro países frente a la especulación únicamente sobre los efectos del comercio controlado para las poblaciones de otros países.

1.6 En el cuarto RESUELVE de la Resolución Conf. 9.24 se declara que "todas las poblaciones geográficamente aisladas de una especie no deben incluirse en los Apéndices sin previo examen de los efectos negativos sobre los programas de conservación y ordenación de poblaciones nacionales o sobre los programas de desarrollo sostenible de dichas poblaciones".

- Si esta disposición ha sido aplicable, y se ha aplicado debidamente en el momento en que se propuso la transferencia de toda la población del elefante africano al Apéndice I, es discutible si las poblaciones de los cuatro países concernidos se habrían transferido al Apéndice I en 1989, o hubieran sido objeto posteriormente del actual régimen de comercio restrictivo en el Apéndice II. Es importante señalar que con esta disposición la Conferencia de las Partes ha reconocido que las consecuencias negativas para los programas de conservación y gestión de poblaciones nacionales o los programas de desarrollo sostenible que abarcan esas poblaciones han de considerarse al determinar su situación en la CITES.

- 1.7 La evaluación de los criterios para la inclusión de una población según los términos de la Resolución Conf. 9.24 (Rev.) también ha de hacerse de conformidad con el Anexo 5 de la Resolución. En efecto, ese Anexo tiene poca relación directa con los criterios para la inclusión de una especie en el Apéndice II y la interpretación del Anexo 2a (o del Anexo 2b) de la Resolución, pues en este Anexo se describen sobre todo cuestiones aplicables a los criterios para la inclusión en el Apéndice I que figuran en el Anexo 1 de la Resolución. Sin embargo, las cuatro poblaciones:
- no tienen distribuciones restringidas, sino al contrario, con una distribución combinada de cerca de 400.000 km² [Botswana: 99.099 km², Namibia: 147.349 km², Sudáfrica: 29.356 km², Zimbabwe: 113.602 km²];
 - no disminuyen; las cuatro poblaciones son entre dos y tres veces mayores actualmente que cuando se transfirieron al Apéndice II, y siguen aumentando;
 - no ha habido, durante un largo período, un efecto perjudicial debido a la captura, como lo prueban los constantes aumentos de población desde que comenzó, en el decenio de 1970, la supervisión exhaustiva de la población en gran escala, y con niveles de población que se consideran históricamente altos en los cuatro países, al menos durante el siglo pasado;
 - no están fragmentadas hasta el punto de suponer que pequeñas subpoblaciones quedarían extinguidas o no podrían restablecerse sin que la Autoridad Administrativa competente pudiera intervenir debidamente;
 - no sufren grandes fluctuaciones (de otro modo, no se habrían producido los constantes aumentos de la población registrados);
 - no son pequeñas; las estimaciones actuales indican una población combinada de al menos 284.000 ejemplares (Botswana, 160.000; Namibia, 16.000; Sudáfrica, 18.000; Zimbabwe, 90.000), o sea, aproximadamente el 40% de la población mundial; y
 - no están amenazadas de extinción, ni amenazadas por otras influencias debido a poblaciones limitadas.
- 1.8 Esas cuatro poblaciones de elefantes de África meridional no cumplen siquiera los criterios biológicos para la inclusión en el Apéndice II, y muy poco puede aducirse para su inclusión de conformidad con la disposición sobre 'semejanza' (véanse los puntos 1.1 a 1.7 *supra*). Esas poblaciones son seguras y aumentan, están gestionadas con arreglo a una política nacional de conservación efectiva y a marcos jurídicos, y no requieren ninguna medida internacional adicional para asegurar su protección.
- 1.9 Con la existencia de amplias medidas adicionales en la Convención sobre el registro y el marcado de existencias, el establecimiento de cupos anuales, la certificación de cumplimiento de controles de comercio interno, la aprobación de asociados comerciales por la Secretaría, y la prohibición de reexportaciones, no hay ninguna razón para mantener el régimen de comercio restrictivo actual respecto a esas poblaciones. A esto se puede agregar los diversos sistemas de supervisión del comercio y conexos existentes (información anual, MIKE, ETIS) y medidas correctivas que pueden aplicarse (p. ej., el Examen de comercio significativo).
- 1.10 Si esas poblaciones se incluyeran en los Apéndices de la CITES, lo más apropiado sería el Apéndice II, en el entendimiento de que esa inclusión se haría de conformidad con el Artículo II 2 b).
- 1.11 No obstante, algunos pueden aducir que determinados especímenes de las cuatro poblaciones cumplen los requisitos para el Apéndice I y, por lo tanto, ha de haber una 'inclusión dividida', a pesar de que esas cuatro poblaciones están incluidas ya en el Apéndice II. Si prevaleciera esta opinión, se aplicaría potencialmente la Resolución Conf. 9.24, Anexo 4 B. 2. (pero procede señalar que este Anexo de la Resolución se aplica a 'especies' y no a 'especímenes'), con referencia a la aprobación de cupos de exportación por la Conferencia de las Partes. Si bien pueden especificarse para los cuatro países cupos de exportación anuales de marfil no trabajado (el único tipo de espécimen considerado hasta ahora por la Conferencia de las Partes en el contexto de requerir cupos anuales), es preferible aplicar las disposiciones vigentes de la Resolución Conf. 10.10 (Rev.) sobre el establecimiento de cupos de exportación anuales para el comercio de marfil no trabajado.

2. Objetivos de la Convención

- 2.1 Con referencia al preámbulo de la Convención, que establece el marco de conservación para la CITES, la cuestión estriba en si el estado actual de esos elefantes en la CITES obstaculiza esa conservación o ayuda a ella.
- 2.2 El quid del problema que se plantea a los cuatro países es que sus programas nacionales de conservación de elefantes y los éxitos que han logrado no se reconocen plenamente en la CITES, y que el actual régimen comercial, demasiado restrictivo, aplicable a sus poblaciones nacionales de elefantes no "reconoce que [esos] pueblos y Estados son y deben ser los mejores protectores de su fauna y flora silvestres", como se declara en el preámbulo de la Convención. Tampoco se concede a esos Estados la "cooperación internacional [que] es esencial para la protección de ciertas especies de fauna y flora silvestres", según se declara también en el preámbulo de la Convención, cuando las Partes en la CITES no están dispuestas a apoyar a esos países a sostener y ampliar sus exitosos programas de conservación en la forma que tales países han demostrado.
- 2.3 Las tendencias recientes en los procesos de adopción de decisiones de la CITES no inspiran confianza respecto a que las futuras decisiones de exportaciones de marfil excepcionales, o el establecimiento de cupos anuales biológicamente sostenibles en su totalidad y respecto a los cuales el comercio internacional puede reglamentarse efectivamente (como han demostrado las exportaciones anteriores desde Botswana, Namibia y Zimbabwe), se tomarán sobre bases científicas objetivas o tendrán resultados previsibles que apoyen la conservación del elefante.
- 2.4 Es preciso considerar los derechos fundamentales de los cuatro países en la CITES y la función de la Conferencia de las Partes. Esos derechos comprenden el comercio en sus poblaciones de elefantes, que claramente no se benefician de las actuales inclusiones restrictivas en el Apéndice II. Sin tener en cuenta los mecanismos correctores en la CITES sobre casos de comercio insostenible de especies incluidas en el Apéndice II, como el Examen del comercio significativo o la transferencia de una población al Apéndice I, la Conferencia de las Partes ha establecido en ocasiones anteriores requisitos cada vez más complejos para el comercio de especímenes de elefantes, con lo que casi se ha asegurado que ese comercio no tenga lugar. La gran mayoría de las Partes en la CITES son también Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Esto significa que, según el derecho internacional, también han aceptado las premisas básicas del CDB, a saber, que la diversidad debe mantenerse en todos sus aspectos, que la utilización de los recursos silvestres es legítima siempre y cuando sea sostenible, y que los beneficios de esa utilización deben distribuirse equitativamente. Estos son también derechos fundamentales de los cuatro países, y prácticamente todas las demás Partes en la CITES los han aceptado.
- 2.5 Los autores de la propuesta creen que la situación actual resalta las contradicciones entre la aplicación de la CITES y lo que se prevé en la CITES y en el CDB, y que la actual situación en la CITES respecto a las cuatro poblaciones de elefantes viola los derechos de los cuatro Estados según el CDB, a pesar de que en el Artículo XIV, párrafo 2) de la CITES se declara que "las disposiciones de la presente Convención no afectarán en modo alguno las ... obligaciones de las Partes derivadas de un tratado, convención o acuerdo internacional referentes a otros aspectos del comercio... que está en vigor o entre en vigor con posterioridad para cualquiera de las Partes...". Esta cuestión no se examina más a fondo en la propuesta, pero sigue abierta a la interpretación de que la CITES no debe actuar como obstáculo contra cualquier Estado que cumpla sus obligaciones en virtud del CDB sobre la conservación y utilización de la diversidad biológica, la distribución equitativa de los beneficios derivados de esa utilización y el desarrollo sostenible en general, especialmente cuando esas obligaciones pueden cumplirse sin violar nada de lo contenido en la CITES, y de conformidad con las disposiciones y mecanismos creados ya en la CITES para las poblaciones silvestres nacionales del tipo, el tamaño y el estado de conservación de las cuatro poblaciones de elefantes de que se trata.
- 2.6 Algunas de las principales disposiciones y mecanismos vigentes en la CITES que deben aplicarse plenamente a las cuatro poblaciones de elefantes, según proceda, son:
- El reconocimiento de que los pueblos y Estados son y deben ser los mejores protectores de su fauna y flora silvestres (preámbulo de la Convención);

- El reconocimiento de que el término 'especie' en la Convención puede incluir poblaciones separadas geográficamente y, en consecuencia, que la reglamentación del comercio puede realizarse sobre la base de poblaciones geográficamente aisladas (Artículo I);
- El reconocimiento de los beneficios del comercio para la conservación y el desarrollo si se realiza a niveles sostenibles (Resolución Conf. 8.3);
- La consideración de las consecuencias negativas para los programas de conservación y ordenación respecto a poblaciones nacionales o a programas de desarrollo sostenible que abarquen esas poblaciones mediante inclusiones específicas (Resolución Conf. 9.24);
- La aplicación de los criterios especificados para la inclusión de poblaciones en el Apéndice II (Resolución Conf. 9.24);
- La reglamentación del comercio de especímenes del Apéndice II, incluida la evaluación de origen lícito, la formulación de dictámenes de extracciones no perjudiciales, y la expedición de documentos que han de acompañar a los artículos en el comercio (Artículo IV);
- Disposiciones suplementarias detalladas y exhaustivas sobre el comercio de especímenes de elefante, incluidos sistemas de marcado, establecimiento de cupos, controles de comercio interno y verificación de su cumplimiento [Resolución Conf. 10.10 (Rev.)];
- Medidas correctivas, en caso necesario, sobre el comercio con especies incluidas en el Apéndice II que no esté en conformidad con lo dispuesto en el Artículo IV [es decir, el Examen del comercio significativo mediante la Resolución Conf. 12.8; la aplicación de medidas internas más estrictas (Resolución Conf. 11.18); el examen del comercio por la Secretaría de cualquier especie incluida en los Apéndices sujeta a una anotación, la información al Comité Permanente y una propuesta del Gobierno Depositario para volver a transferir una especie al Apéndice I, como último recurso, según se dispone en la Resolución Conf. 11.21];
- Mecanismos de supervisión existentes [información anual requerida en el Artículo VIII y Resolución Conf. 11.17 (Rev.), y sistemas MIKE y ETIS establecidos mediante la Resolución Conf. 10.10 (Rev.)];

más bien que la serie adicional de restricciones especificadas en las anotaciones actuales y que tratan determinados especímenes como si no estuvieran incluidos en el Apéndice II, lo cual equivale colectivamente a una obstrucción del comercio de productos que respetan la diversidad biológica producidos de manera legítima y sostenible con arreglo a los programas de conservación de los Estados responsables de la protección de las poblaciones de origen.

2.7 Al parecer, esas amplias disposiciones y los mecanismos aplicables al comercio de especímenes de elefantes no se han utilizado hasta ahora debido a una opción o circunstancia en la forma que se perseguía con ellos, en lugar de algo inherentemente imposible a toda propuesta presentada actual o previamente respecto al comercio de esas poblaciones. En consecuencia, se pide a la Conferencia de las Partes que considere esta propuesta reconociendo que el comercio forma parte integrante de los sistemas de conservación y ordenación de elefantes de esos cuatro países, y que esta propuesta ofrece una ocasión para armonizar la situación en la CITES de las cuatro poblaciones incluidas en el Apéndice II del elefante africano con su estado de conservación, los objetivos de gestión de la conservación de los cuatro Estados del área de distribución, y la aplicación de la Convención a especies incluidas en el Apéndice II, en general.

3. Valor que puede agregar la CITES a los programas de conservación nacionales

3.1 Las cuatro poblaciones de elefantes están estrictamente gestionadas para garantizar su protección. Son seguros y viables, y la sola posible amenaza es la necesidad de ampliar el área de distribución en vista de los continuos aumentos de población. Debido a los efectos negativos de los elefantes para la población rural, es difícil ampliar el área de distribución de elefantes fuera de las zonas protegidas, a menos que se puedan incorporar los elefantes en las economías locales. Y eso sólo es posible, en general, cuando el costo de la coexistencia con los elefantes es superado por los beneficios económicos que pueden derivarse de esos elefantes. Los mayores beneficios económicos de una población de elefantes proceden de una serie complementaria de opciones de utilización que comprenden el turismo, la caza y el comercio internacional de tantos derivados como sea posible. La inclusión en el Apéndice II que impida el comercio de los derivados más valiosos de las poblaciones incluidas no agrega valor a la conservación de esas poblaciones.

- 3.2 El elefante puede generar más ingresos mediante una utilización diversificada, y esos ingresos se reinvierten en la conservación en los cuatro países para reforzar los programas de gestión de elefantes y ayudar a reducir los conflictos entre personas y elefantes. La financiación de la conservación de elefantes mediante el comercio reglamentado de productos de elefante es potencialmente un valor añadido de la CITES, si se permite ese comercio, regular y previsiblemente frente al actual sistema de actividades comerciales excepcionales imprevisibles, que también desorganizan los mercados y reducen el valor económico de los productos en el comercio. El comercio de productos de elefante reinvertiendo los ingresos en nueva conservación de elefantes es un ejemplo de uso sostenible que beneficia a la conservación. Los cuatro países han establecido mecanismos institucionales y jurídicos eficaces para lograrlo.
- 3.3 Por lo tanto, no es muy evidente qué valor puede agregar la CITES a los programas de conservación de elefantes de los cuatro países, si se mantiene la inclusión actual de las cuatro poblaciones de elefantes. Al parecer, la CITES, ante la necesidad de considerar situaciones totalmente distintas respecto a las poblaciones de la misma especie y las opiniones divergentes sobre las medidas adecuadas en la CITES respecto al comercio de especímenes de poblaciones en esas distintas situaciones, no puede ajustarse o adaptarse fácilmente a las necesidades de los Estados del área de distribución de elefantes cuando éstos abundan y el comercio está efectivamente reglamentado. Por lo tanto, podría ser más apropiado que esas poblaciones no fueran objeto de la CITES en absoluto y suprimir, en cambio, las actuales condiciones del comercio, excesivamente restrictivas.
- 3.4 La conservación de elefantes en los cuatro países son ejemplos de éxito, pero el régimen de la CITES sobre esas poblaciones ha tendido a dar mayor peso a los escenarios más desfavorables sobre otras poblaciones nacionales de la misma especie, o incluso poblaciones nacionales de una especie diferente, el elefante asiático. Esta incapacidad para reconocer suficientemente los éxitos de conservación respecto a los elefantes ha supuesto costos para los cuatro Estados del área de distribución a que se hace referencia en esta propuesta, que, como países en desarrollo, no pueden utilizar un valioso recurso natural renovable que pueden producir con una ventaja competitiva, en apoyo de sus programas de conservación de la diversidad biológica, ordenación sostenible de la tierra y desarrollo económico.
- 3.5 En conclusión, las cuatro poblaciones de elefantes de África meridional no se ajustan debidamente a la CITES, en el sentido de que el actual régimen comercial no se justifica en cuanto al estado de conservación de esas poblaciones o hace plenamente uso de la serie de otras medidas creadas por la Conferencia de las Partes para reglamentar el comercio de productos de elefante y distinguir entre distintas formas de comercio. La enmienda propuesta no comprometería la capacidad ni las obligaciones de los cuatro países para proteger a los elefantes, puesto que, además de su propia legislación nacional sobre la diversidad biológica y la conservación, siguen sometidos al protocolo de la CDAM sobre la Conservación de Especies Silvestres, y suscriben la estrategia regional de conservación de elefantes desarrollada en virtud de ese Protocolo.
- 3.6 La nueva definición del estado de inclusión en el Apéndice II de esas poblaciones de elefantes no comprometería la conservación regional de esta especie en otras partes de la CDAM. Actualmente hay cuatro poblaciones de la CDAM incluidas en el Apéndice II, y las restantes en el Apéndice I, con la adición de Angola que no es Parte en la CITES. Por lo tanto, existe ya una situación compleja de "inclusión dividida". Así y todo, la población total de elefantes en la CDAM aumenta y representa entre la tercera parte y la mitad de todos los elefantes que quedan en África. En general, no hay una correlación demostrable entre el estado de inclusión en la CITES, las actividades comerciales y la caza ilegal, y el éxito de la conservación parece estar determinado por la disponibilidad de recursos y el compromiso político, más bien que por cualquier factor ajeno, incluida la CITES.
- 3.7 La adopción de la propuesta permitiría a los cuatro países alcanzar sus objetivos, porque los requisitos ordinarios sobre el comercio de poblaciones del Apéndice II, de conformidad con el Artículo IV y la Resolución específica sobre el comercio de especímenes de elefantes [Resolución Conf. 10.10. (Rev.)] puede lograrse fácilmente, y están ya apoyados en los marcos jurídico y normativo para la conservación y el comercio en los cuatro países. Además, el

comercio en esas condiciones se beneficiaría de las disposiciones adicionales en la CITES sobre la aprobación de países importadores y la certificación del cumplimiento con controles de comercio interno.

1. Taxonomía

- 1.1 Clase: Mammalia
- 1.2 Orden: Proboscidea
- 1.3 Familia: Elephantidae
- 1.4 Género, especie o subespecie, incluido el autor y el año: *Loxodonta africana* (Blumenbach, 1797)
- 1.5 Sinónimos científicos: ninguno
- 1.6 Nombres comunes: español: elefante africano
francés: éléphant d'Afrique
inglés: African elephant
- 1.7 Número de código: CITES A-115.001.002.001 (1984(1))
ISIS 5301415001002001001

2. Parámetros biológicos

2.1 Distribución

Los elefantes se dan en cerca de 400.000 km² de los cuatro países [Botswana: 99.099 km², Namibia: 147.349 km², Sudáfrica: 29.356 km², Zimbabwe: 113.602 km² (Blanc y otros, 2003)], en diversos grados de densidad con presencias permanentes en lugar de estacionales. La distribución de elefantes se caracteriza por la presencia de varias poblaciones grandes contiguas así como por numerosas poblaciones más pequeñas en determinadas zonas protegidas y otras localidades. Los elefantes (salvo en el caso de zonas de conservación efectivamente cercadas o reservas de carácter privado) se dan dentro y fuera de zonas protegidas, y en varios casos se caracterizan por desplazamientos estacionales que se extienden entre varias unidades de gestión de tierra, incluidas zonas protegidas y zonas agrícolas. Ese área de distribución comprende varias categorías de tenencia de la tierra diferentes, a saber, zonas protegidas por el Estado, tierra estatal cultivada comunalmente, zonas de gestión de recursos naturales basados en la comunidad (zonas de conservación, bosques comunitarios), zonas turísticas y de concesión de caza, tierra de plena propiedad (reservas naturales privadas, cotos de caza, entidades de conservación y explotaciones comerciales). En algunas zonas, los elefantes han extendido su distribución en los últimos años (p. ej., las partes noroccidental y nororiental de Namibia).

2.2 Disponibilidad de hábitat

La disponibilidad de hábitat debe desprenderse claramente de la extensión del área de distribución, el tamaño de las poblaciones combinadas de los cuatro países, y los continuos aumentos en el número de elefantes. A veces, los elefantes cruzan una amplia gama de hábitat, desde el desierto en el extremo septentrional de Namibia, las sierras arboladas mopane-miombo de la parte central del subcontinente africano meridional y la región bioclimática Kalahari, hasta el "lowvel" subtropical y las llanuras aluviales hacia la escarpadura oriental del subcontinente. Existen vestigios de poblaciones en los bosques afromontanos de Sudáfrica y Zimbabwe oriental, y se han reintroducido varias poblaciones en reservas naturales privadas y cotos de caza.

Es importante señalar que se encuentran elefantes en todas las zonas protegidas de sabana grande de los cuatro países, incluidos cuatro parques nacionales en el área de distribución de 20.000 km² (Parque Nacional Chobe, Parque Nacional Etosha, Parque Nacional Hwange y

Parque Nacional Kruger)², así como en muchas otras zonas protegidas, en zonas de gestión de recursos naturales basados en la comunidad (zonas de conservación), zonas en que está autorizado el turismo o la caza, reservas naturales privadas, cotos de caza, etc. Además, los elefantes son elementos importantes de varios parques transfronterizos y zonas de conservación de los que forman parte los cuatro países, con poblaciones muy grandes en la zona de conservación transfronteriza Kavango-Zambezi, de 278.000 km² (Botswana, Namibia, Zimbabwe, con Angola y Zambia), y el Parque Transfronterizo del Gran Limpopo, de cerca de 100.000 km² (Sudáfrica y Zimbabwe con Mozambique).

Del área de distribución de elefantes de los casi 400.000 km² en los cuatro países, más de la mitad de la zona está comprendida en zonas protegidas por el Estado y/u otras categorías de uso de la tierra (p. ej., zonas de conservación, zonas autorizadas, reservas naturales privadas), donde la conservación y la gestión de elefantes forman parte de los objetivos de ordenación de esas unidades de tierra. En general, la disponibilidad de hábitat para los elefantes en los cuatro países no ha sido, pues, hasta ahora un factor limitativo, debido en gran medida a que los elefantes simplemente han invadido zonas de tierras de labranza con población residente que ha pagado el precio. Algunas zonas individuales protegidas se caracterizan, sin embargo, en diverso grado por los impactos de la superabundancia de poblaciones de elefantes.

Los cuatro países han adoptado nuevas medidas para reducir esa superpoblación local, principalmente mediante el desarrollo de extensas zonas de conservación transfronterizas contiguas, en colaboración con otros países vecinos. En muchos casos, la tierra utilizada por la población rural para la agricultura de subsistencia ofrece las conexiones entre zonas protegidas, por lo que existen situaciones en que los elefantes forman parte de un paisaje rural agrícola.

2.3 Estado de la población

El Grupo de Especialistas de Elefantes Africanos CSE/UICN (Le Blanc y otros, 2003), fundándose en sus criterios sobre la disponibilidad de datos, llegaron ya en 2002 a la conclusión de que, en los cuatro países, la cantidad total de elefantes en la categoría 'definitiva' era de 204.024, y para todas las categorías llegaba a 265.509 elefantes (por tanto, el 40% de la población mundial). Las estimaciones actuales indican una población combinada de al menos 284.000 (Botswana, 160.000; Namibia, 16.000; Sudáfrica, 18.000, y Zimbabwe, 90.000). Se proporcionarán estimaciones actualizadas cuando se disponga de ellas, en el transcurso de 2007.

2.4 Tendencias de la población

Las cuatro poblaciones nacionales han mostrado un aumento continuo al menos en los últimos 25 años, aunque sólo más recientemente se ha dispuesto de datos completos sobre la supervisión de la población a nivel nacional, y se cuenta con más datos para partes específicas de las poblaciones nacionales que para otras. Ninguna subpoblación importante ha mostrado tendencias descendentes en los últimos decenios. Según indican las estimaciones actuales, las poblaciones de elefantes de Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe se sitúan a niveles históricamente altos.

2.5 Tendencias geográficas

No se han evaluado con precisión las variaciones en el área de distribución geográfica de los elefantes en los cuatro países, debido a la gran escala del área de distribución de elefantes, a los cambios temporales conocidos como resultado de las fluctuaciones climáticas, y al tamaño de la población global. Sin embargo, no hay razones para creer que exista algún cambio negativo en la tendencia geográfica global. Se dispone de información más detallada para algunas poblaciones, también mediante investigaciones de seguimiento por satélite. Si bien continúa la investigación sobre los movimientos de elefantes, todavía no se han registrado desplazamientos masivos (estacionales o no) a través de las fronteras internacionales, si bien se ha observado

² *Los cuatro parques nacionales juntos corresponden aproximadamente al tamaño de Países Bajos, o al doble de Suiza, o cuatro veces las superficies de Israel.*

que algunas manadas o machos marcados han atravesado fronteras en algunos lugares. Es realmente de esperar que con el desarrollo de parques transfronterizos y zonas de conservación transfronterizas que proporcionen un hábitat seguro en grandes zonas se estimule una distribución más uniforme de los elefantes.

2.6 Función de la especie en su ecosistema

Indiscutiblemente, los elefantes repercuten mucho en su hábitat, dondequiera que existan en densidades importantes. Las poblaciones de elefantes pueden crecer rápidamente, del orden del 7% anual, y suelen ser superabundantes localmente en zonas protegidas u otras zonas donde las condiciones sean favorables (agua abundante, baja incidencia de enfermedades, baja incidencia de caza ilícita). En esos casos, los elefantes no se extienden con frecuencia eficientemente a otras zonas de menor densidad, por razones que pueden variar de una localidad a otra, pero, en general, son mal conocidas. En otros casos, las poblaciones superabundantes localmente sencillamente pueden no dispersarse a causa de vallados o de factores como características del paisaje, otras infraestructuras, o debido a elevadas densidades demográficas. En zonas de superabundancia local, los elefantes suelen alterar la estructura y la diversidad de su hábitat, y esos cambios pueden afectar negativamente a otras especies de interés para la conservación, en particular las que tienen una alimentación selectiva o especies asociadas con zonas arboladas densas. En sistemas áridos, los elefantes dominan los abastecimientos de agua y pueden desplazar a otras especies que dependen del agua.

Los elefantes repercuten también considerablemente en las actividades de agricultura de subsistencia y en la vida comunitaria, lo cual tiene más importancia en la actualidad que su función ecológica más amplia en esos ecosistemas. Los conflictos entre personas y elefantes por el agua y el daño a los cultivos han aumentado notablemente en el pasado decenio, y serán el motivo de conflicto más grave en el futuro. Esta situación puede contrarrestarse si se reconoce que los elefantes son valiosos para las personas que viven con ellos. Es alarmante que cada vez más elefantes ocupen, repercutiendo en ellas, zonas de cultivos comerciales, donde son completamente incompatibles con la agricultura de regadío o la producción pecuaria intensiva, debido al daño que causan al agua y a las instalaciones de cercas, así como a los cultivos.

2.7 Amenazas

Las poblaciones de elefantes de los cuatro países son seguras y viables en todos los aspectos, como lo prueban los aumentos de población, la extensión del área de distribución disponible, y especialmente el tamaño combinado de la población, su representación en importantes zonas protegidas y las políticas de gestión de recursos naturales basadas en la comunidad que se siguen.

En África meridional en general, y en los cuatro países en particular, el mayor desafío para la conservación en el futuro es la creciente escala de conflictos entre el elefante y el hombre causados por el aumento de elefantes y de la población demográfica y sus interacciones fuera de zonas protegidas o el mayor número de desplazamientos de elefantes en zonas protegidas y fuera de ellas. La población rural no tolera la presencia de elefantes a menos que el costo de vivir con ellos pueda compensarse con beneficios económicos derivados del elefante. En consecuencia, es esencial que los cuatro países sigan estrategias de conservación del elefante que creen incentivos y mecanismos para la coexistencia entre el hombre y los elefantes, en particular fuera de las zonas protegidas. Es una falacia que el ecoturismo pueda aportar por sí solo esos beneficios, pues el turismo en general no es viable en las zonas donde se producen los mayores conflictos, porque esas zonas son también las más cultivadas y pobladas.

Esto representa un gran desafío, porque están en juego la subsistencia y las percepciones de centenares de miles de campesinos, y los beneficios económicos que pueden generarse mediante las actuales acciones comerciales y el turismo son limitados. Las opciones comerciales actuales son muy restrictivas, imprevisibles, costosas, y dependientes de las aptitudes técnicas insuficientes y, en general, no conducen al desarrollo de un sistema de uso de la tierra mixto y basado en incentivos eficaz. Por lo tanto, hasta que los cuatro países puedan aplicar la gama de gestión más amplia, utilizar y comercializar las opciones relativas a las poblaciones de elefantes

conforme a las necesidades que justifique cada situación, las restricciones al comercio actuales y la imprevisible forma en que se toman las decisiones respecto al comercio y, por ende, el estado actual de esas poblaciones en la CITES, han de considerarse como la mayor amenaza próxima. Las estrategias de conservación basadas en incentivos están comprometidas por factores externos que interrumpen el flujo de beneficios económicos y la mecánica de retroacciones positivas para mantener el apoyo de la comunidad y del gobierno a un sistema de uso de la tierra basado en la conservación.

Se prevé otra amenaza si esas poblaciones siguen aumentando, pues no hay muchas posibilidades más para la extensión del área de distribución, excepto a través de las fronteras internacionales.

3. Utilización y comercio

3.1 Utilización nacional

Los cuatro países gestionan sus poblaciones de elefantes con arreglo a sus políticas nacionales, centrándose predominantemente en la protección y la conservación de los elefantes y de su hábitat. La caza para conseguir trofeos, la recuperación de marfil de mortalidades naturales, la destrucción de cantidades limitadas de elefantes que causan problemas y, cuando sea posible y necesario, la reducción periódica de partes de sus poblaciones nacionales mediante intervención en la gestión, forman parte integrante de esa ordenación. Con esas actividades se obtienen productos de elefante en la mayor medida posible, siendo lo más importante el marfil. Se almacena en todos los países, lo cual impone costos adicionales a las autoridades de conservación, en tanto que esas existencias podrían utilizarse mejor para financiar programas de conservación si esos países pueden realizar el comercio.

3.2 Comercio internacional lícito

Sudáfrica no ha podido exportar marfil con fines comerciales desde 1989, año en que su población se transfirió al Apéndice I. Botswana, Namibia y Zimbabwe no han podido exportar marfil con fines comerciales desde 1999. Los cuatro países realizan pequeños volúmenes de comercio de trofeos de caza deportiva con fines no comerciales, y volúmenes relativamente menores de comercio de otros especímenes dentro de los límites de la inclusión actual.

3.3 Comercio ilícito

La incidencia de la matanza ilegal de elefantes, o el comercio ilícito de productos derivados de elefante en los cuatro países es muy baja. Todos ellos participan en los sistemas MIKE y ETIS, y seguirán haciéndolo.

3.4 Efectos reales o potenciales del comercio

Los cuatro países no gestionan sus poblaciones de elefantes para el comercio propiamente dicho. Sin embargo, el comercio se considera una ocasión para obtener un valor económico de los elefantes como parte de los programas de gestión nacionales para apoyar la ordenación de zonas protegidas o los programas de gestión de recursos naturales basados en la comunidad. Esos países de África meridional consideran que la falta de comercio constituye una amenaza para las poblaciones de elefantes en la región, debido a que los elefantes no han tenido en el pasado ningún valor o muy poco valor directo para las comunidades rurales, donde tantos elefantes utilizan la tierra de la que también depende la gente para la agricultura. Sin embargo, con el crecimiento demográfico se ha intensificado la competencia por la tierra y, con la aplicación de programas de desarrollo rural en los cuatro países, la posible contribución de la vida silvestre a las economías rurales ha adquirido mayor importancia y, en consecuencia, las especies silvestres, incluidos los elefantes, reciben mayor protección de las comunidades rurales. Sin embargo, los elefantes sólo sobrevivirán a la larga fuera de zonas protegidas si son más valiosos para la población que el daño que causan a formas alternativas de uso de la tierra, es decir, la agricultura de subsistencia. El comercio de marfil regular, pero controlado, supondrá un beneficio directo para la supervivencia de la especie, porque todos los ingresos se reinvertirán en la conservación de elefante, incluidos los programas rurales de conservación de la comunidad.

Los autores de la propuesta no aceptan la afirmación anterior de que el comercio internacional de las cuatro poblaciones estimulará el comercio de otras poblaciones. Si fuera así, habría que preguntarse seriamente si es adecuada la CITES y si son eficaces sus disposiciones, el valor de la documentación que acompaña a los envíos, los procedimientos de control de exportación e importación, así como los controles del comercio interno establecidos en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.). En la última reunión de la Conferencia de las Partes (CoP13), se apoyaron argumentos fundamentados, por ejemplo, de TRAFFIC, de que la mayor parte de la matanza ilegal y el comercio ilícito se deben a situaciones en las que no está reglamentado el comercio interno, y llevaron a la adopción de nuevas medidas de conformidad con la Resolución Conf. 10.10 (Rev.) sobre un plan de acción para el control del comercio de marfil del elefante africano en tales situaciones. A menos que haya controles básicos en países vulnerables a la matanza ilegal y el comercio ilícito, culpar al comercio de otras naciones de la situación desfavorable en esos países es desviar la atención del verdadero problema. Debe hacerse un mayor esfuerzo internacional para ayudar a esos países a establecer dichos controles, en lugar de obstaculizar a los que pueden reglamentar el comercio.

También puede aducirse que el suministro regular de marfil en bruto producido en forma legal y sostenible puede tener un efecto positivo para la conservación de otras poblaciones de elefantes que son actualmente objeto de comercio ilícito. La demanda del mercado mundial de marfil no trabajado puede haber cambiado en varias formas después de transferir los elefantes al Apéndice I, donde siguen incluidos mayoritariamente, pero la continua incidencia del comercio ilícito muestra la persistencia de una fuerte demanda en el mercado internacional.

3.5 Cría en cautividad

La cría en cautividad no cumple ninguna función en la conservación del elefante africano.

4. Conservación y gestión

4.1 Situación jurídica

4.1.1 Nacional

A los elefantes se les ha prestado la mayor protección jurídica posible en los cuatro países.

4.1.2 Internacional

Las poblaciones de elefantes de los cuatro países están sometidas al Protocolo sobre la Protección de Especies Silvestres de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (CDAM), que impone importantes obligaciones a los Estados miembros respecto a la protección y la ordenación sostenible de los recursos de diversidad biológica. Además, la CDAM está elaborando una estrategia regional para la conservación de los elefantes en la que participan los cuatro países. Todos ellos son Parte en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

4.2 Ordenación de la especie

4.2.1 Supervisión de la población

Los cuatro países tienen programas de supervisión de sus poblaciones de elefantes, y la elevada proporción de las estimaciones de la población de elefantes en la categoría de datos 'definitiva' de la UICN de esos cuatro países prueba que sus sistemas de supervisión son adecuados. Cada vez más, se utilizan métodos normalizados, y al mismo tiempo se vigilan las fronteras internacionales contiguas a lo largo del área de distribución de los elefantes en la mayor medida posible. La supervisión por los organismos nacionales de conservación se complementa en algunos casos con programas de supervisión locales o basados en la comunidad en zonas de conservación (o a nivel equivalente).

4.2.2 Conservación del hábitat

La mayor parte del área de distribución de elefantes en los países de que se trata está comprendida en zonas protegidas gestionadas por el Estado, o forma parte de tierras abarcadas por programas de gestión de recursos naturales basados en la comunidad, como zonas de conservación.

4.2.3 Medidas de gestión

Las zonas protegidas en esos países se gestionan de manera que se reduzcan al mínimo las molestias y para lograr el mantenimiento de la diversidad biológica. Las prácticas de gestión comprenden el abastecimiento de agua, la ordenación de los pastos mediante quema y densidades de población controladas, la prevención y el control de enfermedades, la investigación y la supervisión de parámetros ambientales esenciales y medidas de seguridad merced a la labor contra la caza furtiva por unidades de protección de la vida silvestre. Las zonas de conservación en éjidos y los programas de gestión basados en la comunidad equivalentes funcionan bajo la dirección de la autoridad nacional de conservación, con la exigencia de que los recursos se utilicen en forma sostenible.

4.3 Medidas de control

4.3.1 Comercio internacional

En los cuatro países hay legislación nacional que reglamenta las exportaciones y las importaciones de especímenes silvestres, incluidos los elefantes, mediante sistemas de concesión de licencias.

4.3.2 Medidas nacionales

En los cuatro países hay legislación nacional que reglamenta el comercio interno de especímenes silvestres, incluidos los elefantes.

5. Información sobre especies similares

No se aplica.

6. Otros comentarios

Se consultó a las Autoridades Administrativas CITES de Sudáfrica y Zimbabwe, que contribuyeron a la preparación de esta propuesta, y la apoyan.

7. Referencias

Blanc, JJ, Thouless, C.R., Hart, J.A. Dublin, H.T., Douglas-Hamilton, I., Craig, C.G. and Barnes, R.F.W. 2003. African elephant status report: an update from the African elephant database. IUCN/SSC African Elephant Specialist Group. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Protocol on wildlife conservation and law enforcement. Southern African Development Community.