

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



Decimoctava reunión de la Conferencia de las Partes
Colombo (Sri Lanka), 23 de mayo – 3 de junio de 2019

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

A. Propuesta

Incluir todas las poblaciones de *Loxodonta africana* (elefante africano) en el Apéndice I mediante la transferencia del Apéndice II al Apéndice I de las poblaciones de Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe.

Esta enmienda se justifica con arreglo a los siguientes criterios del Anexo 1 de la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP16), Criterios para enmendar los Apéndices I y II:

"C. Una disminución acentuada del tamaño de la población en la naturaleza¹, que se haya bien sea

- i) comprobado que existe en la actualidad o ha existido en el pasado (pero con probabilidad de reiniciarse); o
- ii) deducido o previsto, atendiendo a alguno de los aspectos siguientes:
los niveles o los tipos de explotación;"

Además se justifica con arreglo al párrafo inicial del Anexo 3 de la Resolución Conf. 9.24, Casos especiales:

"En general, debería evitarse la inclusión de una especie en más de un Apéndice habida cuenta de los problemas de aplicación que ocasiona"

y con arreglo al párrafo inicial del Anexo 4 de la Resolución Conf. 9.24, Medidas cautelares:

"Al examinar propuestas para enmendar los Apéndices I o II, las Partes, en virtud del principio cautelar y en casos de incertidumbre en lo que respecta a la situación de una especie o los efectos del comercio en la conservación de una especie, deben actuar en el mejor interés de la conservación de la especie concernida, y deben adoptar medidas concordantes con los riesgos previstos para la especie."

B. Autor de la propuesta

Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gabón, Kenya, Liberia, Níger, Nigeria, Republica Árabe Siria, Sudán y Togo²:

¹ En la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17), página 10, un acentuado índice de disminución reciente se define como "una disminución porcentual del 50% o más en los últimos 10 años o tres generaciones, teniendo en cuenta el periodo más largo". Para los elefantes, se ha tomado 25 años como la duración media de la generación (<http://www.iucnredlist.org/details/12392/0>).

² Las denominaciones geográficas empleadas en este documento no implican juicio alguno por parte de la Secretaría CITES (o del Programa de las Naciones Unidas) para el Medio Ambiente sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La responsabilidad sobre el contenido del documento incumbe exclusivamente a su autor.

Justificación

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: --
- 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. Visión general

La finalidad de esta propuesta es incluir todas las poblaciones de elefantes africanos en el Apéndice I a fin de ofrecer la máxima protección en el marco de la CITES frente a la amenaza en curso planteada por la demanda insostenible del comercio de marfil, la incertidumbre del impacto del comercio sobre la especie a través de su área de distribución, y los problemas de observancia que puede ocasionar la inclusión dividida actual. Las poblaciones de elefantes en todas las regiones del área de distribución de la especie han experimentado una presión intensa y continua de los cazadores furtivos de marfil y depredaciones de las organizaciones delictivas en los últimos años como reflejan las disminuciones de las poblaciones y los repetidos elevados niveles anuales de caza furtiva y los índices de confiscaciones de marfil.

En relación con el criterio C para la enmienda propuesta (véase la sección A *supra*), una disminución acentuada reciente de la población silvestre en las 3 últimas generaciones (75 años) está debidamente documentada. El elefante africano está incluido en la categoría Amenazado de extinción según la Lista Roja de la UICN2, y entre las causas, cabe señalar la caza furtiva por el marfil y la pérdida de hábitat. Se estima que había 1,3 millones de elefantes en África en 19793. En 1989 se documentó una disminución del 50 por ciento, cuando los elefantes se incluyeron en el Apéndice I. Con la actual crisis de caza furtiva el número de elefantes ha disminuido drásticamente de nuevo. A finales de 2015, según el Informe sobre la situación del elefante africano (AESR) 20164, una actualización de la Base de datos sobre el elefante africano (AED)5 del Grupo de Especialistas en elefantes africanos de la Comisión de Supervivencia de Especies de la UICN (AfESG), se estimó que el número total de elefantes era de 415.428. Esta última estimación indica que se ha registrado una disminución del 68 por ciento durante 36 años. Solamente en los 9 años entre 2006 y 2015, el AESR calculó una pérdida de aproximadamente 111.000 elefantes. Otros informes científicos publicados, que se resumen en la sección 4.2 *infra*, sugieren que este nivel de disminución es una subestimación de la amenaza y comunican disminuciones más drásticas en este periodo (por ejemplo, una disminución del 62 por ciento de las poblaciones de elefantes en los Estados del área de distribución de la Cuenca del Congo6; la pérdida de 100.000 elefantes en un periodo de 3 años a tenor de los índices de caza furtiva 7; una disminución del 30 por ciento de las poblaciones de

²<http://www.iucnredlist.org/details/12392/0>

³ Douglas-Hamilton, I. (1979) *The African Elephant Action Plan*. IUCN/WWF/NYYS Elephant Survey and Conservation Programme.

⁴ Thouless, C.R., Dublin, H.T., Blanc, J.J., Skinner, D.P., Daniel, T.E., Taylor, R.D., Maisels, F., Frederick, H.L. & Bouché, P. (2016). *African Elephant Status Report 2016: an update from the African Elephant Database*. Occasional Paper Series of the IUCN Species Survival Commission, No. 60 IUCN / SSC Africa Elephant Specialist Group. IUCN, Gland, Switzerland. vi + 309pp

⁵<http://www.elephantdatabase.org/>

⁶ Maisels, F., Strindberg, S., Blake, S., Wittemyer, G., Hart, J., *et al.* (2013) Devastating decline of forest elephants in Central Africa. *PLoS ONE*, 8(3): e59469. doi:10.1371/journal.pone.0059469

⁷ Wittemyer, G., Northrup, J., Blanc, J., Douglas-Hamilton, I., Omondi, P., & Burnham, K. (2014), Illegal killing for ivory drives global decline in African elephants. *PNAS*, vol. 111 no. 36. Accessible at: <http://www.pnas.org/content/111/36/13117.abstract>
https://cites.org/eng/mike_figures2014.

elefantes en >90 por ciento del área de distribución de la sabana en un periodo de 7 años⁸). Anteriormente, se registraron disminuciones drásticas y generalizadas durante la intensa caza furtiva perpetrada en los decenios de 1970 y 1980 (criterio C.i), seguido por un periodo de recuperación de la población en algunas zonas en el decenio de 1990 y principios del siglo XXI. Con el reciente aumento de la caza furtiva, las disminuciones se han reanudado y, al menos que se tomen medidas urgentes, se prevé que continuarán (criterio C.ii) a niveles de explotación insostenibles. La amenaza planteada por el comercio es pronunciada a nivel continental, inclusive en algunos países cuyas poblaciones de elefantes están incluidas en el Apéndice II.

Según los informes del Programa de Supervisión de la Matanza Ilegal de Elefantes (MIKE) y del Sistema de Información sobre el Elefante Africano (ETIS) la matanza ilegal de elefantes para el comercio de marfil y el tráfico de marfil está extendida en toda África. Al igual que la Base de datos sobre el elefante africano, es probable que estas Fuentes subestimen los niveles de matanza ilegal y de comercio internacional de elefantes y las partes de sus cuerpos, como se señala en las secciones 5 y 6.4 *infra*. Ante las evidentes amenazas, ha sido difícil cumplir los controles de observancia apropiados y el cumplimiento de los requisitos de la Convención. Como se reconoce generalmente y de conformidad con la Secretaría CITES, la amenaza para las poblaciones silvestres debido a la matanza ilegal exige medidas a escala mundial¹⁰: “Ningún país, región u organismo puede atajar el comercio ilegal de vida silvestre por sí solo. Es esencial tomar medidas colectivas en los países de origen, de tránsito y de destino.” Este compromiso se ha repetido en foros internacionales sobre el comercio ilegal de vida silvestre, entre otros en la Conferencia de Brazzaville de 2014¹¹, las Conferencias de Londres de 2014 y 2018¹², y en la Conferencia de Kasane de 2015¹³. Además, el proceso de Plan de Acción Nacional para el Marfil (PANM)¹⁴, iniciado por las Partes en 2013, es un testimonio de la necesidad acordada de adoptar medidas mundiales cuidadosas e integrales.

La disminución de la población y el aumento de las tendencias de caza furtiva en varias poblaciones incluidas en el Apéndice II son evidentes (como se detalla en las secciones 4.4, 4.5 y 5 *infra*). Dado que en la región de África meridional prospera gran parte de la población continental de elefantes (>50%)¹⁵ estos acontecimientos generan gran preocupación para la especie en su conjunto. Estas tendencias, combinadas con estado de amenaza de la especie a escala continental, pone en tela de juicio la actual inclusión dividida que se estableció en el decenio de 1990, periodo en que las tendencias de la población y de la caza furtiva sugerían una recuperación, no una disminución. Las tendencias en la caza furtiva de rinocerontes y el tráfico de cuernos de rinoceronte, sin mencionar las que afectan a los elefantes y el marfil, en la región ponen de relieve que importantes redes delictivas están activas¹⁶.

La inclusión de todos los elefantes africanos en el Apéndice I en 1989 estuvo seguida por un colapso de los mercados mundiales de marfil y de los precios, dando por terminada la imperante crisis de la caza furtiva¹⁷. Durante los siguientes 15 años, muchas poblaciones de elefantes se recuperaron. Sin embargo, la débil protección de los elefantes y las exenciones al comercio desde 1997 están asociadas con un posible contribuidor a una inversión de esta tendencia positiva¹⁸. Los análisis económicos en los últimos años demuestran que muchos factores pueden influir en los mercados de marfil y el aumento de los precios¹⁹, conduciendo a una incertidumbre sobre el impacto de incluso una limitada cantidad de comercio²⁰.

Ha habido varias iniciativas de alto nivel por las Partes en la CITES en los últimos años, inclusive una anotación a la inclusión en el Apéndice II, señalando una moratoria de 9 años sobre el comercio de marfil

⁸ Chase, M.J., Schlossberg, S., Griffin, C.R., Bouché, P.J.C., Djene, S.W., Elkan, P.W., Ferreira, S., Grossman, F., Kohi, E.M., Landen, K., Omondi, P., Peltier, A., Selier, S.A.J., Sutcliffe, R., 2016. Continent-wide survey reveals massive decline in African savannah elephants. *PeerJ*. <http://dx.doi.org/10.7717/peerj.2354>. (e2354).

⁹ UNEP, CITES, IUCN, TRAFFIC (2013) *Elephants in the Dust – The African Elephant Crisis. A Rapid Response Assessment*. United Nations Environment Programme, GRID-Arendal. Accessible at: www.grida.no

¹⁰ https://www.cites.org/eng/news/month-long-trans-continental-operation-hit-wildlife-criminals-hard_20062018

¹¹ http://www.greatervirunga.org/IMG/pdf/brazza_declaration_final_en.pdf

¹² <https://www.gov.uk/government/topical-events/illegal-wildlife-trade-2014>; <https://www.gov.uk/government/topical-events/london-conference-on-the-illegal-wildlife-trade-2018>

¹³ <https://www.gov.uk/government/publications/illegal-wildlife-trade-kasane-statement>

¹⁴ <https://www.cites.org/eng/niaps>

¹⁵ Thouless *et al.* (2016) *ibid.*

¹⁶ <https://www.savetherhino.org/rhino-info/poaching-stats/>

¹⁷ UNEP, CITES, IUCN, TRAFFIC (2013) *ibid.*

¹⁸ CoP17. Inf. 96 Evidence should be used in global management of endangered species: A reply to the CITES Technical Advisory Group.

¹⁹ Gao, Y., Clark, S.G. (2014) Elephant ivory trade in China: Trends and drivers. *Biological Conservation*, 180: 23-30.

²⁰ Nadal, A. & Aguayo, F. (2016) Use or destruction: on the economics of ivory stockpiles. *Pachyderm*, 57: 57-67.

iniciada en 2008²¹, recomendación de la clausura de los mercados nacionales de marfil en 2016²² y, como se señala *supra*, Planes de acción nacionales para el marfil (PANM) para determinados países en países de origen, de tránsito y de destino del marfil. Todas juntas, esas iniciativas tienen por finalidad mejorar la protección de la especie de modo que se revierte la disminución continental y se satisfacen las salvaguardias cautelares del comercio, como se prevé en el Anexo 4 i. y ii. Sin embargo, con la actual inclusión dividida, esas salvaguardias no se cumplen. A fin de rectificar esta anomalía, los autores de la propuesta consideran la transferencia al Apéndice I de las poblaciones de elefantes actualmente incluidas en el Apéndice II como el próximo paso lógico, esencial y urgente.

3. Características de la especie

3.1 Distribución

Hay 37 países en África subsahariana que tienen poblaciones de elefantes. De los dos principales taxa (véase la sección 3.3 *infra*), los elefantes de sabana se encuentran principalmente en África oriental (8 países²³) y África meridional (9 países²⁴), y los elefantes de bosque prosperan fundamentalmente en la cuenca del Congo en África central (7 países²⁵). En África occidental (13 países²⁶) hay elefantes en hábitats de sabana y de bosque. La población de elefantes de Mauritania ha desaparecido desde 1989, mientras que la de Senegal y Sierra Leona está severamente amenazada y cuenta con escasos especímenes.

La extensión geográfica y las tendencias de las zonas del área de distribución del elefante se describen en la Sección 4.5. Las poblaciones de elefantes en África occidental están distribuidas en pequeñas parcelas de hábitat altamente fragmentado; mientras que el hábitat está disponible de manera más continua en África central, oriental y meridional, pero la fragmentación es un problema cada día mayor en todas las regiones.

3.2 Hábitat

Los elefantes africanos ocupan una amplia variedad de hábitats, desde zonas casi desérticas en Namibia y Malí, pasando por varios tipos de ecosistema de sabana semiárida en gran parte del continente, hasta los bosques tropicales en África central.

3.3 Características biológicas

Las recientes conclusiones genéticas y de otro tipo apoyan la designación de dos especies de elefante africano: el elefante de sabana (*Loxodonta africana*) y el elefante de bosque (*Loxodonta cyclotis*)²⁷. No obstante, ambas especies tienen que ser oficialmente reconocidas por la UICN, en parte debido a la conocida hibridación; el Grupo de especialistas en elefantes africanos de la UICN está revisando actualmente la designación de la especie. Por esta razón, la CITES solo reconoce una sola especie de elefante africano en su Manual de identificación²⁸. En África meridional, solo se encuentran los elefantes de sabana.

3.4 Características morfológicas

²¹ CITES (2016) Normas en vigor sobre el comercio internacional de marfil de elefante en el marco de la CITES y Propuestas a la CoP17. Declaración de la Secretaría CITES, 21 de julio de 2016. https://cites.org/eng/news/Current_rules_commercial_international_trade_elephant_ivory_under_CITES_Proposals_CITES_CoP17_20071_6#6

²² Resolución Conf. 10.10 (Rev CoP17). Comercio de especímenes de elefante. Resolución enmendada en las reuniones 11ª, 12ª, 14ª, 15ª, 16ª y 17ª de la Conferencia de las Partes en la CITES.

²³ Países de África oriental con poblaciones de elefantes: Eritrea, Etiopía, Kenya, Rwanda, Somalia, Sudán del Sur, Tanzania, Uganda

²⁴ África meridional: Angola, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Zambia (Apéndice I); Botswana, Namibia, Sudáfrica, Zimbabwe (Apéndice II)

²⁵ África central: Camerún, República Centroafricana, Chad, República del Congo, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón

²⁶ África occidental: Benín, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo

²⁷ Roca, A.L., Ishida, Y., Brandt, A.L., Benjamin, N.R., Zhao, K. & Georgiadis, N.J. (2015) Elephant Natural History: A Genomic Perspective. Annual Review of Animal Biosciences, 3:139-167.

²⁸ <http://citeswiki.unep-wcmc.org/IdentificationManual/tabid/56/ctl/sheet/mid/369/currentTaxaID/12392/currentTaxaType/Species/currentKingdom/0/sheetId/659/language/en-US/Default.aspx>

3.5 Función de la especie en su ecosistema

Los elefantes africanos desempeñan una función esencial en la formación de la estructura de los bosques, las zonas boscosas y la sabana, creando una heterogeneidad especial y una diversidad a nivel del paisaje, dispersando semillas y facilitando el acceso al agua a una serie de otras especies. La pérdida de esta megafauna fundamental de los ecosistemas puede producir efectos profundos y duraderos en la estructura y función ecológica²⁹. Cuando se confina mediante barreras artificiales como cercas o el uso de la tierra bloqueando los corredores de desplazamiento, esta función de modificación del hábitat puede verse como localmente excesiva en relación con la conservación de especies de plantas y animales deseables³⁰.

4. Estado y tendencias

4.1 Tendencias del hábitat

La pérdida del hábitat, debido a la conversión de bosques, sabanas y corredores para plantaciones, la agricultura de subsistencia y los asentamientos, es la amenaza más importante a largo plazo para las poblaciones de elefantes. El AESR 2016 comunica una pérdida constante del área de distribución del elefante (véase la sección 4.5), aunque señala también que los cambios hasta la fecha no pueden distinguir entre la contracción en el verdadero área de distribución del elefante y los cambios/mejoras en la medida en que se estima el área de distribución. El AESR 2016 señala una reciente expansión del área de distribución únicamente en sitios seleccionados en Kenya y Botswana.

4.2 Tamaño de la población

La principal fuente de datos sobre las zonas del área de distribución y los tamaños de población del elefante es la AED³¹. Los informes de la AED se publicaron en 1995, 1998, 2002, 2007 y 2016. Las estimaciones incorporadas en la AED son primeramente examinados y analizados por un grupo de trabajo sobre la calidad de los datos para determinar su integridad y fiabilidad.

El AESR 2016 incluye datos recibidos a lo largo de 2015; los números de la población se categorizan como 'Estimaciones' (por ejemplo, basados en datos compilados en reconocimientos aéreos y terrestres y recuentos fiables de excrementos) y 'Suposiciones (otros recuentos de excrementos y suposiciones)'. El total más reciente de la población continental basado en 'Estimaciones' es 415.428 (+/- 20.111). Sin embargo, importantes zonas que son difíciles de supervisar están subrepresentadas en este total, como los bosques continuos en Gabón y la República del Congo, por no citar que algunos.

Los cuatro países incluidos en el Apéndice II tienen un total correspondiente a 2015 de 255.851 y totales por países como sigue: Botswana 131.626, Namibia 22.754, Sudáfrica 18.841, y Zimbabwe 82.630. El AESR 2016 señaló, en sus deliberaciones de esas poblaciones nacionales, que la naturaleza transfronteriza de las poblaciones de elefantes en la región del noreste de Namibia, norte de Botswana, sudoeste de Zambia, sudeste de Angola y noroeste de Zimbabwe, conocido como el Área de conservación transfronteriza Kavango Zambezi (KAZA TFCA) requiere una coordinación de los reconocimientos para evitar una doble contabilización o una subcontabilización. Los elefantes no permanecen necesariamente en un único país en esas zonas transfronterizas, que – a escala continental – acoge alrededor del 75 por ciento del número total de elefantes africanos³². Dado que los reconocimientos realizados por el AESR no se llevaron a cabo de manera coordinada, hay ciertas dudas sobre la fiabilidad de los totales de la población nacional comunicados en el AESR 2016 para los países del KAZA.

²⁹ Barnosky, A.D., Lindsey, E.L., Villavicencio, N.A., Bostelmann, E., Hadly, E.A., Wanket, J. & Marshall, C.R. (2015) Variable impact of late-Quaternary megafaunal extinction in causing ecological state shifts in North and South America. *Proceedings of the National Academy of Science*. Accessible at: <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1505295112>

³⁰ van Aarde, R.J. & Jackson, T.P. (2007) Megaparks for metapopulations: Addressing the causes of locally high elephant numbers in southern Africa. *Biological Conservation*, 134: 289–297.

³¹ <http://www.elephantdatabase.org/>

³² Lindsay, K., Chase, M., Landen, K. & Nowak, K. (2017) The shared nature of Africa's elephants. *Biological Conservation*, 215: 260–267.

4.3 Estructura de la población

Los elefantes africanos son matriarcales con las hembras adultas típicamente formando familias a lo largo de toda la vida y otras agrupaciones jerárquicas basadas en el parentesco. Los machos se dispersan de los grupos familiares natales en su madurez y establecen vínculos con otros machos o viven en solitario. La edad media de los adultos en la estructura social de los grupos familiares de elefantes se ve truncada por la caza furtiva, que en primer lugar seleccionan los animales más adultos con los colmillos más grandes.³³ Esta matanza selectiva resulta en una cascada de efectos conductuales, fisiológicos y reproductivos sobre la población de elefantes supervivientes³⁴. Dado que las hembras más viejas, la matriarcas, son depositarias del conocimiento de las relaciones sociales y los peligros y beneficios ecológicos, su pérdida irreversible afecta a las posibilidades de supervivencia de las familias enteras³⁵. Es probable que la extracción de los machos adultos más exitosos aumente la asimetría reproductiva y reduzca la diversidad genética de las poblaciones supervivientes³⁶. El efecto negativo de una disminución drástica de hembras y machos elefantes sobre la diversidad genética se ha documentado bien en Uganda³⁷, país que sufrió pérdidas masivas durante la crisis de la caza furtiva en los decenios de 1970 y 1980.

4.4 Tendencias de la población

El AESR 2016 señala que, debido a cuestiones metodológicas, las tendencias de la disminución en los países en las regiones pueden estar ocultas por los cambios en el tipo y la calidad de los reconocimientos entre años y la posibilidad de que los números de elefantes adicionales estimados en reconocimientos en algunas zonas puede compensar las reducciones en otras zonas.

El AESR 2016 declara (pág. 29) que "*Este es el primer Informe sobre la situación del elefante africano en 25 años que ha comunicado una disminución continental del número de elefantes.*" Estas disminuciones se han atribuido principalmente a un aumento de la caza furtiva. Aunque las recientes disminuciones han sido notables en todas las regiones de África, la intensidad de las disminuciones es desigual, con "puntos críticos" aparentes en cada región.

Una compilación y modelización separada de los datos de los reconocimientos para África central³⁸ han mostrado que para los elefantes de bosque "la disminución del tamaño de la población de un 62 por ciento entre 2002–2011, y el taxón ha perdido el 30 por ciento de su área de distribución geográfica". Debido a que sus procesos demográficos son más lentos que para el elefante de sabana, la capacidad de los elefantes de bosque de recuperarse de la matanza ilegal es extremadamente limitada.³⁹

Un análisis independiente publicado en 2014⁴⁰ de tendencias a lo largo de África, utilizando un estudio de población en Kenya central para proporcionar datos para modelizar la caza furtiva de otras poblaciones en los sitios MIKE con conocidos valores PIKE (Proporción de elefantes matados ilegalmente), arrojó una estimación de una reducción del 3 por ciento en la población continental únicamente en 2011, y aproximadamente 100.000 elefantes perdidos debido a la caza furtiva en 2010-2012.

Aproximadamente el 90 por ciento de las poblaciones de elefante de sabana fueron supervisadas sistemáticamente en 2014-2015 por el Gran censo de elefante (GEC)⁴¹, un programa de reconocimiento aéreo a escala continental financiado por *Paul G Allen Philanthropies* y trabajando en colaboración con los gobiernos nacionales y un número de ONG. Los resultados del programa

³³ Cobb, S. & Western, D. (1989) The ivory trade and the future of the African elephant. *Pachyderm*, 12: 32-37.

³⁴ Gobush, K.S., Mutayoba, B.M., & Wasser, S.K. (2008) Long-term impacts of poaching on relatedness, stress physiology, and reproductive output of adult female African elephants. *Conservation Biology*, 22: 1590-1599.

³⁵ McComb, K., Moss, C., Durant, S.M., Baker, L., & Sayialel, S. (2001) Matriarchs as repositories of social knowledge in African elephants. *Science*, 292, 491–494.

³⁶ Archie, E.A. & Chiyo, P.I. (2012) Elephant behaviour and conservation: social relationships, the effects of poaching, and genetic tools for management. *Molecular Ecology*, 21:765–7

³⁷ Nyakaana S., Abe E.L., Arctander P. & Siegismund H.R. (2001) DNA evidence for elephant social behaviour breakdown in Queen Elizabeth National Park, Uganda. *Animal Conservation*, 4: 231-237.

³⁸ Maisels *et al.* (2013) *ibid.*

³⁹ Turkalo, A.K., Wrege, P.H., Wittemyer, G., 2017. Slow intrinsic growth rate in forest elephants indicates recovery from poaching will require decades. *J. Appl. Ecol.* 54, 153–159. <http://dx.doi.org/10.1111/1365-2664.12764>.

⁴⁰ Wittemyer *et al.* (2014) *ibid.*

<https://cites.org/eng/mike/figures2014>.

⁴¹<http://www.greatelephantcensus.com/>

estimaron una disminución del 30 por ciento en 18 países desde 2007, con el índice anual de disminución tan elevado como el 8 por ciento durante 2010-2014.

La región de África meridional en su conjunto experimentó una disminución del 8,6 por ciento durante 2006-2015, equivalente a unos 30.000 elefantes sobre la base de estimaciones actualizadas para sitios en los que se emplearon técnicas de reconocimiento comparables. En particular, Botswana, Zimbabwe y Mozambique han tenido disminuciones del 15%, 10% y 34%, respectivamente⁴².

Botswana: El movimiento de elefantes entre países en la región transfronteriza de KAZA, así como el aumento de la caza furtiva y las diferencias metodológicas son sin duda un contribuyente de la aparente disminución en Botswana⁴³. La proporción de despojos era de las más grandes en cualquier sitio en el GEC en el sudeste de Angola y el sudoeste de Zambia, ambas partes del KAZA TFCA y la zona fronteriza de Botswana.

Namibia: Los reconocimientos de elefantes en Namibia, que no se coordinaron con otros reconocimientos en el marco del GEC, mostraron un aumento de los números, en particular en la zona nororiental del país, donde comparte una larga frontera con el noroeste de Botswana. El AESR 2016 señala que "...con límites de confianza amplios en los reconocimientos aéreos y los elefantes desplazándose a través de las fronteras internacionales, no es posible ser preciso sobre cuán grande ha sido el aumento de la población nacional."

Sudáfrica: El AESR 2016 informa de un aumento de unos 1.000 elefantes en Sudáfrica entre 2006-2015 sobre la base de estimaciones. Los cierres de agua artificial en el Parque Nacional Kruger, el sitio con el mayor número de elefantes en el país, se han asociado con una tasa reducida de crecimiento de la población (por debajo del 4,2 por ciento).

Zimbabwe: La población de Zimbabwe ha disminuido debido a las reducciones de las poblaciones en dos regiones, parcialmente compensadas por los aumentos de las poblaciones en otras dos regiones. El AESR 2016 informa: "*Si bien los desafíos de conservación asociados con elevadas densidades de elefantes en grandes zonas protegidas fueron comunes en la región hace una década, la conservación contemporánea del elefante en África meridional está haciendo ahora frente al surgimiento de una creciente amenaza de la caza furtiva (PNUMA y otros. 2013⁴⁴). Si bien la caza furtiva no ha tenido el mismo impacto en África meridional que en otras regiones, ha afectado gravemente a las poblaciones en Zimbabwe, Angola, Mozambique, y en menor medida, Zambia*".

4.5 Tendencias geográficas

El área de distribución total (definida como 'Conocida' y 'Posible') a lo largo de África era de aproximadamente 3,1m km² en 2015; lo que representa una disminución del 6 por ciento en comparación con 2007 (3,3m km² comunicados), y una disminución del 36 por ciento en relación con 2002, que a su vez constituía una disminución del 8 por ciento de la estimación de 1998. Parte de esta aparente reducción del área de distribución puede ser debida a una información más fiable. Sin embargo, a pesar de las reservas de extraer conclusiones cuantitativas sobre el índice de pérdida del área de distribución, cabe aceptar que ha habido una tendencia constante a la disminución durante el tiempo en el área de distribución disponible para los elefantes.

Como se indica en la sección 4.1, la pérdida del hábitat debido a la conversión de la tierra es una importante amenaza a largo plazo para las poblaciones de elefantes. Al mismo tiempo, parece que la presión de la caza furtiva en muchas zonas (en particular en los bosques tropicales de África central) ha eliminado poblaciones enteras de elefantes o reducido las densidades de población a niveles extremadamente bajos⁴⁵.

Los datos sobre el área de distribución de la AED para África meridional indican que se ha producido una disminución regional del 21 por ciento del área de distribución 'Conocida y Posible' combinado de 2002 a 2015 (sin embargo, se ha producido un ligero aumento entre 2006-2015, atribuido a la expansión del área de distribución en Botswana únicamente).

⁴² Thouless *et al.* (2016) *ibid.*

⁴³ Thouless *et al.* (2016) *ibid.*

⁴⁴ UNEP, CITES, IUCN, TRAFFIC (2013) *Ibid.*

⁴⁵ Breuer, T., Maisels, F. & Fishlock, F. (2016) The consequences of poaching and anthropogenic change for forest elephants. *Conservation Biology*, Accepted article. DOI: 10.1111/cobi.12679

El área de distribución de los elefantes en los cuatro países incluidos en el Apéndice II abarca actualmente un poco más de 504.000 km² (Botswana 228.073 km², Namibia 164.069 km², Sudáfrica 30.651 km², Zimbabwe 81.228 km²). A continuación se presentan resúmenes de las cuestiones sobre el área de distribución del elefante en esos cuatro países.

Botswana: en la parte septentrional del área de distribución las poblaciones de elefantes se han expandido hacia el oeste desde el área de Chobe hasta antiguas áreas de distribución en el delta del Okavango y a lo largo del río Kavango; desde 2006, ha habido una expansión del área de distribución hacia el sur en la Reserva de caza Central Kalahari, hasta los distritos de Ghanzi y Kweneng. Los movimientos transfronterizos de los elefantes ocurren en el KAZA TFCA en Namibia, Zambia, Zimbabwe y Angola. Una pequeña población separada en el este del país ocurre en el norte de Tuli Block, con movimientos hacia el sudeste de Zimbabwe y el norte de Sudáfrica (es decir, el Greater Mapungubwe TFCA)⁴⁶.

Namibia: la población de elefantes de Namibia ocurre solo en el norte del país, y la mayoría de los elefantes se encuentra en el noreste de las zonas de KAZA fronterizas con Botswana y Angola, particularmente en la región del Zambezi y en Khaudom-Kavango. Una población separada se ha protegido en el Parque Nacional Etosha, que es adyacente a la población de los "elefantes de desierto" en Kunene en el noroeste. En los dos últimos decenios se han asignado tierras a las áreas de conservación comunitarias, aumentando el área de distribución del elefante en el noreste y en el norte del Parque Nacional Etosha⁴⁷. Sin embargo, esta expansión del área de distribución data de antes de 2006 (el AESR 2016 comunicó la expansión del área de distribución en Kenya y Botswana solo cuando se comparan estimaciones de 2006 a 2015).

Sudáfrica: La gran mayoría de los elefantes del país se encuentran en una zona, el Parque Nacional Kruger. De otro modo, los elefantes están confinados en gran medida en áreas protegidas con cercas y en reservas privadas en el 2 por ciento de la superficie total del territorio del país.² Las reservas que colindan con el PN Kruger tienen poblaciones con áreas de distribución contiguas al parque, pero otras, que están aisladas y dispersas a lo largo del país, son demasiado pequeñas para mantener poblaciones viables. La creación en curso de parques y zonas de conservación transfronterizas con Mozambique y Zimbabwe puede conducir a la expansión del área de distribución del elefante en los tres países, pero los esfuerzos se están viendo en parte frustrados por el deterioro de la situación en Mozambique y Zimbabwe.

Zimbabwe: Los elefantes de Zimbabwe se encuentran principalmente en cuatro amplias regiones: Northwest Matabeleland, Sebungwe, Southeast Lowveld y el valle del Lower Zambezi, cada una de ellas tiene al menos un parque nacional y áreas de conservación comunitarias y otras tierras protegidas ². En 2015, el Parque Nacional Hwange (Northwest Matabeleland), un parque que incluye puntos artificiales de agua y colinda con Botswana, tiene la mayoría de los elefantes del país. Desde 2002, Zimbabwe ha visto una disminución de más del 20 por ciento del área de distribución del elefante (comparado con las estimaciones de 2015 en el que se evaluó el 97 por ciento de toda el área de distribución posible). Hace decenios, en Zimbabwe se inició un exitoso modelo de áreas de conservación comunitarias (CAMPFIRE) que contribuyó a la expansión del área de distribución, pero su eficacia ha disminuido en los últimos años⁴⁸.

5. Amenazas

En el continente, la amenaza a largo plazo para los elefantes es la pérdida o conversión del hábitat debido a la expansión humana en el área de distribución del elefante, asociada con los conflictos entre hombres y elefantes y los impactos del cambio climático. En los bosques de África central, los impactos de las actividades forestales, inclusive la deforestación (pérdida de hábitat) y la construcción de carreteras (aumentando el acceso del hombre) plantea amenazas en curso y a largo plazo⁴⁹. Sin embargo, la

⁴⁶ Blanc, J.J., Barnes, R.F.W., Craig, G.C., Dublin, H.T., Thouless, C.R., Douglas-Hamilton, I. & Hart, J.A. (2007) *African Elephant Status Report 2007: an update from the African Elephant Database*. Occasional Paper Series of the IUCN Species Survival Commission, No. 33, LUCN/SSC African Elephant Specialist Group, IUCN, Gland, Switzerland, vi + 276pp.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Balinta, P.J. & Mashinya, J. (2006) The decline of a model community-based conservation project: Governance, capacity, and devolution in Mahenye, Zimbabwe. *Geoforum*, 37: 805-815.

⁴⁹ Maisels *et al.* (2013) *op. cit.*

amenaza inmediata, más importante a corto plazo en todas las regiones es el elevado nivel de matanza impulsada por el comercio de marfil⁵⁰.

Los datos del programa MIKE – la fuente principal de datos sobre los niveles de la caza furtiva de elefantes en África – indican que en 2011, la caza furtiva alcanzó los niveles más elevados desde que se iniciara el programa en 2002⁵¹, con una moderada tendencia decreciente después. Sin embargo, los niveles de caza furtiva según los valores PIKE en sitios MIKE sigue siendo elevada e insostenible (indicada por PIKE >0,5). Un análisis de los datos PIKE publicados en 2014 concluyó que los cazadores furtivos mataron 40.000 elefantes únicamente en 2011, y en solo 3 años (2010-2012), 100.000 elefantes fueron matados en África por su marfil⁵².

Todas las poblaciones de elefantes africanos en todas las regiones están en peligro. El análisis más reciente de MIKE que examina los datos PIKE hasta finales de 2017 y que fueron comunicados por la Secretaría CITES en agosto de 2018⁵³, muestra que los niveles de caza furtiva siguen siendo insostenibles en general y especialmente en las regiones de África occidental, central y meridional.

Se estima que el programa MIKE proporciona estimaciones conservadoras de las tasas de caza furtiva basadas en la supervisión de patrullas de guardabosques⁵⁴. Los sitios MIKE con los datos de mejor calidad están gestionados de manera relativamente intensa; por lo tanto, los valores PIKE pueden subrepresentar la mortalidad debida a la caza furtiva en un país si se basa en gran medida en esos sitios.

Pese a que se ha intentado seleccionar sitios MIKE que son representativos de las tendencias nacionales y regionales, hay cierta inquietud de que los sitios existentes no representan adecuadamente las pérdidas debidas a la caza furtiva y no abarcan la totalidad del área de distribución del elefante. En la 65ª reunión del Comité Permanente⁵⁵ se señaló que "los datos MIKE ... pueden haber subestimado la verdadera magnitud a la que se están diezmando los elefantes africanos en partes de África." Ejemplos de conocidas importantes disminuciones en Tanzania⁵⁶ y cinco países de África central⁵⁷ no fueron detectadas por las tendencias PIKE en sitios MIKE en algunos años en esas zonas. El incremento de la disminución y de la caza furtiva en sitios no MIKE también faltan como en Zambia (Parque Nacional Sioma Ngwezi, una parte de KAZA TFCA). Aquí, el GEC encontró una proporción extremadamente alta de despojos del 85 por ciento. Según el investigador principal, "*La zona de Kwando en el sudoeste de Zambia está sufriendo la caza furtiva más grave de cualquier importante población de elefantes de sabana*"⁵⁸, y alertó que "debido a que Sioma Ngwezi está cerca de la región del delta de Okavango en Botswana – la mayor población remanente del mundo – es solo una cuestión de tiempo antes de que los cazadores furtivos empiecen a matar elefantes allí"⁵⁹.

El valor global de PIKE para África meridional ha alcanzado ahora el 0,48, con barras de error que sobrepasan el umbral de sostenibilidad de 0,5⁶⁰. Un notable aumento en PIKE se registró en el Parque Nacional Kruger (Sudáfrica) donde se registró un aumento de PIKE del 44 por ciento entre 2016 y 2017. PIKE también aumentó en el Parque Nacional Chobe, Botswana, de 0 a 0,21 entre 2016 y 2017. En otros sitios de la región se observan también tendencias de aumento. Considerando conjuntamente estos resultados, hay una clara indicación de niveles crecientes de matanza ilegal, que es motivo de profunda preocupación.

Botswana: El informe más reciente de MIKE presentado en la 70ª reunión del Comité Permanente de la CITES (SC70)⁶¹ señaló crecientes niveles de matanza ilegal en Botswana y Sudáfrica. En 2015 se informó de que, "*Los oficiales de vida silvestre en Maun y Gaborone dijeron que la caza furtiva de marfil, previamente mantenida a niveles mínimos por las operaciones BDF y la ausencia de corrupción en departamento de vida silvestre y el sistema de aplicación de la ley, estaba ahora aumentando y durante*

⁵⁰ SC70 Doc 49.1. Anexo 1.

⁵¹ *ibid.*

⁵² Wittemyer, G., Northrup, J., Blanc, J., Douglas-Hamilton, I., Omondi, P., & Burnham, K. (2014), Illegal killing for ivory drives global decline in African elephants. *PNAS*, vol. 111 no. 36. Accessible at: <http://www.pnas.org/content/111/36/13117.abstract>

⁵³ SC70 Doc 49.1 *op. cit.*

⁵⁴ Wittemyer *et al.*, *ibid.*

⁵⁵ SC65 Doc. 42.7. Disposición de las existencias de marfil.

⁵⁶ Jones, T. & Nowak, K. (2013) Elephant declines vastly underestimated. *National Geographic - A Voice for Elephants*, December 2013. Accessible at: <http://newswatch.nationalgeographic.com/2013/12/16/elephant-declines-a-view-from-the-field/>

⁵⁷ Maisels *et al.* (2013), *op. cit.*

⁵⁸ Cruise, A. (2016) Elephants Wiped Out on Alarming Scale in Southern Africa. *National Geographic*, 6 April 2016. Accessible at: <http://news.nationalgeographic.com/2016/04/160406-elephants-wiped-out-alarming-scale-Southern-Africa/>

⁵⁹ *ibid.*

⁶⁰ SC70 Doc 49.1 *ibid.*

⁶¹ SC70 Doc 49.1. Anexo 1.

tres a cuatro años había alcanzado un promedio de 30-50 elefantes al año en la región de Chobe-Linyanti.⁶² En 2018 se realizó un reconocimiento aéreo de vida silvestre en el norte de Botswana. Se está a la espera del informe final. El equipo del reconocimiento ha declarado públicamente que “había visto un número inusualmente elevado de despojos de elefante.”⁶³ Esto dio lugar a informes en los medios de comunicación mundiales de que alrededor de 90 elefantes habían sido cazados furtivamente por su marfil en el delta de Okavango⁶⁴, aunque los datos y las circunstancias fueron cuestionadas por las autoridades de Botswana⁶⁵.

Namibia: En el Parque Nacional Etosha: En 2015, un informe declaró: “Cazadores furtivos mataron 12 rinocerontes en el Parque Nacional Etosha de Namibia y en el noroeste de la región de Kunene en lo que va de año, las autoridades dijeron.... Los cazadores furtivos también sacrificaron 11 elefantes este año en las regiones del noreste de Zambezi y este de Kavango ... Cazadores furtivos mataron 23 rinocerontes y 76 elefantes el pasado año en Namibia, declaró Romeo Muyunda, portavoz del Ministerio.”⁶⁶ Más recientemente, se comunicó que a finales de 2016, la caza furtiva de rinocerontes había disminuido, pero que la caza furtiva de elefantes había doblado en comparación con 2015⁶⁷.

Sudáfrica: En 2017, se informó de que 67 elefantes se habían cazado furtivamente en el Parque Nacional Kruger y se predijo que se llegaría aproximadamente a 100 elefantes a finales de año; esto supone un considerable aumento respecto a los 46 elefantes cazados furtivamente en 2016, que a su vez era un aumento respecto de años anteriores⁶⁸. La caza furtiva de rinocerontes es un grave problema en el parque y se teme que la caza furtiva de elefantes siga aumentando a su vez.

Zimbabwe: Los elefantes de Zimbabwe⁶⁹ también hacen frente a una grave amenaza por los cazadores furtivos de marfil. Los reconocimientos aéreos más recientes señalan marcadas disminuciones en zonas del valle Mid-Zambezi y Sebungwe de 40-75 por ciento, respectivamente, entre 2001 y 2014, contrarrestado solo parcialmente por un aumento constante de las poblaciones en el sudeste cerca de la frontera con Botswana. Sin embargo, en esa zona, se comunicó que unos 362 elefantes habían sido matados por envenenamiento con cianuro en 2014-2015⁷⁰⁻⁷¹. En 2017, otros 53 elefantes fueron matados por sus colmillos utilizando el mismo método⁷².

El hecho de que los cazadores furtivos están ahora atacando zonas de los países en el Apéndice II que se habían considerado “seguras” es una indicación del nivel de presión ejercida por las organizaciones criminales y la vulnerabilidad de las poblaciones de elefantes. Como se ha señalado, en muchos de esos sitios se observa una caza furtiva en curso y grave de rinocerontes. La tendencia en los niveles de caza furtiva es una amenaza creciente, y una proyección de esta tendencia indicaría que los países incluidos en el Apéndice II están haciendo frente posiblemente a una importante disminución de la población, con concordancia con la tendencia en números comunicada en los resultados de la AED (véase la sección 4.4 *supra*).

6. Utilización y comercio

6.1 Utilización nacional

Los elefantes se utilizan de varias formas en África: marfil, piel y pelo se utilizan para fabricar una variedad de productos; la carne de elefante se consume en partes de África occidental, central y meridional; los elefantes son cazados con fines deportivos; y los elefantes vivos son capturados para fines de entretenimiento.

⁶²<http://africanarguments.org/2015/07/23/no-longer-at-ease-clouds-on-the-horizon-for-botswanas-conservation-success-story-by-keith-somerville/>

⁶³<http://elephantswithoutborders.org/uncategorized/ewb-statement-20-september-2018/>

⁶⁴ Agence France-Presse (2018a) Botswana poaching spree sees 90 elephants killed in two months. *Guardian*, 4 September 2018. Accessed at: <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/04/ninety-elephant-carcasses-found-in-botswana-with-tusks-and-trunks-chopped>

⁶⁵ Agence France-Presse (2018b) Botswana rejects claims of elephant poaching surge. *Guardian*, 20 September 2018. Accessed at: https://www.theguardian.com/world/2018/sep/20/botswana-rejects-claims-of-elephant-poaching-surge?CMP=Share_iOSApp_Other

⁶⁶<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-12/poachers-kill-12-rhinos-so-far-this-year-in-namibia>

⁶⁷<https://conservationaction.co.za/recent-news/elephant-poaching-rhino-namibia/>

⁶⁸<http://www.poachingfacts.com/poaching-statistics/elephant-poaching-statistics/>

⁶⁹<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-18/zimbabwe-elephant-population-dwindles-amid-threat-from-poachers>

⁷⁰<http://www.ibtimes.com/poachers-allegedly-poison-22-elephants-death-zimbabwe-authorities-recover-tusks-2157935>

⁷¹<http://www.theguardian.com/world/2015/oct/26/22-more-elephants-poisoned-cyanide-zimbabwe-reserve>

⁷²<https://allafrica.com/stories/201802130838.html>

Aunque en Botswana no hay mercado nacional de marfil legal (excepto para autorizar transferencias únicas de propiedad), la legislación en Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe permite las ventas nacionales de marfil sujeto a permisos (aunque no está claro si una moratoria sigue en vigor en Namibia – véase la sección 6.5 *infra*). No obstante, se comunicó que el rastreo eficaz de los mercados de marfil al por menor era solo "Parcial" en los tres países en 2004⁷³. Por ende, no está claro si los mercados nacionales de marfil en los tres países están supervisados actualmente. Si esos mercados nacionales no se cierran, el tráfico ilícito aumentará y el marfil procedente de otros países africanos se blanqueará a través de ellos.

Los cuatro países han legalizado la caza deportiva de elefantes – véase la sección 7.1 Legislación nacional. Sin embargo, Botswana prohíbe actualmente toda la caza deportiva, incluida la de elefantes.

Los productos fabricados con pelo de elefante se venden en Namibia, aparentemente como un subproducto de la caza de trofeos y según la legislación de aplicación CITES, las partes de elefantes pueden seguir vendiéndose sujeto a un permiso – véase la sección 7.1 Legislación nacional. En la propuesta de Zimbabwe a la CoP12 (propuesta Prop. 12.10) se informó de que la piel se recupera de los animales matados principalmente en tareas de control de animales problemáticos (PAC) así como en las operaciones de caza legal, o matados por otras razones de gestión como "muerte piadosa o muerte en defensa propia". En Sudáfrica, las pieles de elefantes cazados en el PAC pueden venderse. En 2002, se comunicó que "Botswana no recupera actualmente las pieles de los elefantes matados para proteger la propiedad debido a la falta de almacenamiento"; hace 12 años, en 2006, se comunicó que había un pequeño comercio legal de pieles, esencialmente a Zimbabwe⁷⁴.

6.2 Comercio lícito

La inclusión dividida de elefantes africanos significa que el comercio de especímenes de poblaciones de elefantes incluidas en el Apéndice I no está permitido, mientras que exenciones permiten el comercio de marfil y otros especímenes de las poblaciones de los cuatro países incluidas en el Apéndice II. Esto significa que la política de la CITES sobre los elefantes va en direcciones diferentes. Autorizar la utilización de instrumentos políticos contradictorios conduce a señales políticas confusas que pueden ser malinterpretadas por las estructuras de mercado existentes. Las redes comerciales y las fuerzas económicas no distinguen entre el marfil del Apéndice I o el Apéndice II y la evolución de las estadísticas de la caza furtiva parecen confirmar este hecho. Esta tensión intrínseca de la inclusión dividida alimenta expectativas de que el comercio de marfil puede legalizarse. Estas expectativas tienen una importante influencia en las decisiones de inversión ya que se efectúan inversiones en ampliación de capital para abastecer la expansión futura del Mercado. Esto se traduce en una consolidación de las instituciones mercantiles existentes en los mercados legales y refuerza también los vínculos entre el comercio legal e ilegal.

Conforme al estatuto de esas poblaciones de elefantes en el Apéndice II, se autorizaron dos ventas "únicas" de marfil en bruto registrado procedente de las existencias gubernamentales (excluyendo el marfil confiscado y el marfil de origen desconocido) – la primera a Japón en 1999 y la segunda a China y Japón en 2008. Durante 9 años después de la venta de 2008 autorizada en la CoP14 (es decir, hasta 2017), se decidió que "no se someterían a la Conferencia de las Partes nuevas propuestas para autorizar el comercio de marfil de elefante de poblaciones que ya estaban incluidas en el Apéndice II"⁷⁵. Sin embargo, se concedieron exenciones a Namibia y Zimbabwe para seguir comercializando marfil como joyas o "ekipas" (Namibia) – véase la sección 6.5 – y tallas (Zimbabwe) con "fines no comerciales". Estos constantes cambios en los objetivos e instrumentos políticos pueden reforzar las inversiones e instituciones comerciales legales e ilegales existentes, y pueden conducir a frenar trayectorias que limiten aún más las alternativas políticas.

En la 70ª reunión del Comité Permanente⁷⁶ se presentó un informe del PNUMA-CMCM sobre el comercio legal de partes y derivados de elefante para el periodo 2015-2016. Este informe hizo eco de los resultados del informe para 2012-13 que fue presentado en la 66ª reunión del Comité

⁷³ TRAFFIC (2004) *Domestic ivory markets: Where they are and how they work*. Briefing Document for CoP13. TRAFFIC International, Cambridge.

⁷⁴ Anon (2006) *Elephant Conservation and Management and the Ivory Trade in Botswana and South Africa*. Unpublished report. November 2006.

⁷⁵ Anotación 6 a la inclusión en el Apéndice II de poblaciones de *Loxodonta africana* en Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe. Apéndices I, II y III, en vigor desde el 5 de febrero de 2015.

⁷⁶ SC70 Doc 49.1, Anexo 1.

Permanente⁷⁷. El comercio legal comunicado de *L. africana* directamente de los Estados del área de distribución africanos procedía principalmente de los trofeos de caza (incluso los colmillos). Los registros correspondientes a 2015-16 mostraron la exportación directa de 12.543 kg y 133 colmillos, mientras que los países de importación registraron la importación de 124 kg y 752 colmillos, una notable discrepancia, debido en parte a las diferencias en la presentación de informes en los países de origen y de destino.

La Base de datos sobre el comercio CITES muestra amplias discrepancias entre los registros de exportación y de importación en una variedad de productos de elefante que supuestamente están sujetos a controles de transacción. Solo para el año 2010, se señaló que las cifras para las exportaciones de Zimbabwe y las importaciones en China eran claramente diferentes en lo que concierne a las tallas de marfil, los colmillos y los trofeos⁷⁸. Un análisis más amplio de las cifras de la Base de datos sobre el comercio CITES⁷⁹ muestra que durante un periodo de 7 años, desde 2010 a 2016 (no se dispone de datos más recientes), China declaró haber recibido 293 tallas de marfil, 513kg de colmillos y 263 trofeos de Zimbabwe, mientras que los registros de las exportaciones de Zimbabwe a China señalan 6.229 tallas de marfil, 4.677kg de colmillos y solo 25 trofeos.

El comercio de colmillos declarados por peso en 2015-16 era exclusivamente de Zimbabwe; las exportaciones fueron principalmente trofeos de caza y de nuevo se observaron discrepancias entre los registros de exportación e importación. Las exportaciones de colmillos para trofeos al parecer excedieron los cupos para Namibia y Botswana, aunque se constató una declaración inconsistente de partes del mismo animal, bien como trofeos separados o combinados en un trofeo. La falta de coherencia indica que los mercados nacionales están mal regulados y ofrecen amplias oportunidades para el blanqueo.

La tensión generada por la inclusión dividida del elefante africano, la aparente falta de control eficiente de los mercados legales existentes y la expectativa de que pueda introducirse el comercio legal es una poderosa combinación de fuerzas que influye seriamente el mercado mundial de marfil.

6.3 Partes y derivados en el comercio

Se comercializa el marfil (colmillos en bruto y trabajados), la piel, el cuero, el pelo, la carne y especímenes vivos. La prohibición del comercio internacional está marcada por muchas lagunas y un amplio margen para evadir sus controles.

6.4 Comercio ilícito

Los datos sobre el comercio ilícito de marfil refuerza y amplía los informes de caza furtiva en los sitios MIKE. Los datos sobre confiscaciones del Sistema de información sobre el comercio de elefantes (ETIS) compilados por TRAFFIC y publicados en agosto de 2018⁸⁰ mostraron, en concordancia con anteriores informes, que el marfil confiscado en el comercio ilegal aumentó dramáticamente en 2009 y en 2013 alcanzó su nivel más elevado desde que comenzaron los registros de ETIS en 1989. Un informe de 2014⁸¹ de TRAFFIC hizo eco de esas conclusiones y destacó que las rutas del comercio que se habían centrado en África occidental y central pero que se ha desplazado a África oriental, en particular a Tanzania y Kenya, como los principales puntos de salida para el comercio ilícito que abandona el continente africano. La mayoría del marfil iba dirigido a China, aunque Tailandia es también un destino y los puntos de tránsito identificados en Oriente Medio (Emiratos Árabes Unidos), Europa (España), Asia septentrional (Turquía), Asia meridional (Sri Lanka) y Asia/Sudeste de Asia (Hong Kong, Indonesia, Malasia, Viet Nam). Los niveles de comercio ilegal y de decomisos han permanecido a niveles altamente insostenibles a lo largo de 2017, el año más reciente para el que se dispone de registros racionalmente completos. En el informe de TRAFFIC-ETIS a la SC70 se señala que hay considerables dificultades con la no presentación de

⁷⁷ SC66 Doc 47.1. Anexo 1.

⁷⁸ Nuwer, R. (2018) How well does CITES really prevent wildlife trafficking and illegal trade? *Ensia*, October 4, 2018. Accessed at: <https://ensia.com/features/cites/>

⁷⁹ <https://trade.cites.org/> ; accedido el 29 de octubre de 2018, con datos extraídos para las exportaciones de *Loxodonta africana* de Zimbabwe a China entre 2010 y 2018. Nótese que los registros más recientes datan de 2016.

⁸⁰ CITES (2013) *Situación de las poblaciones de elefantes africanos y niveles de matanza ilegal y comercio ilegal de marfil: Un informe para la Cumbre sobre el elefante africano. Diciembre de 2013*. Preparado por la CITES, el Grupo de especialistas en elefantes africanos de la CSE/UICN y TRAFFIC Internacional. Accesible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/african_elephant_summit_background_document_2013_en.pdf

⁸¹ Milliken, T. (2014) *Illegal Trade in Ivory and Rhino Horn: an Assessment Report to Improve Law Enforcement Under the Wildlife TRAPS Project*. USAID and TRAFFIC. TRAFFIC International, Cambridge, UK.

informes de los datos sobre decomisos por las Partes en la CITES, pese a su obligación de proporcionar informes a la Secretaría o directamente a TRAFFIC dentro de los 90 días⁸². Se proponen medidas para mejorar la adquisición de datos y transparencia en el análisis, pero la última responsabilidad para una supervisión significativa y sistemas de presentación de informes recae en las Partes en la CITES.

Un reciente estudio de radiocarbono⁸³ en 10 países de Europa, donde el marfil se presenta a la venta como legítimo, encontró que el 74 por ciento del marfil verificado era de hecho marfil antiguo falso que se vendía ilegalmente. El marfil más reciente probado en el estudio databa de después de 2010. Los países europeos, inclusive Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Países Bajos siguen siendo puntos de tránsito para el marfil en bruto y trabajado e incluso lugares donde el marfil en bruto se transforma en marfil tallado⁸⁴.

El informe de TRAFFIC a la SC70 en 2018 pudo mostrar, como se informó en otras evaluaciones de ETIS, que "*las confiscaciones a gran escala de marfil han desempeñado una función crucial para establecer una tendencia ascendente del comercio ilegal de marfil y luego estabilizándolo a niveles elevados sin precedentes durante los últimos seis años.*" Asimismo, señaló que ha habido una aparente intensificación de procesado de marfil en África para la exportación de productos acabados a Asia, y que este nuevo aspecto del comercio ilegal requiere una evaluación más minuciosa. Esta flexibilidad subraya la forma en que operan las redes delictivas como "empresas multiproducto" que son más versátiles en reducir costos mediante economías de escala (como ponen de manifiesto las confiscaciones a gran escala), cambiando los sitios de procesado de los países de destino a los de origen, y adaptando sus redes de transporte para beneficiarse de las lagunas regulatorias y de las deficiencias de la aplicación de la ley cuando surge la oportunidad. La capacidad de los sindicatos del crimen organizado para burlar los controles se ve reforzada por capacidad de moverse en varios mercados al mismo tiempo. Esta participación en una variedad de empresas delictivas les permite también mantener su rentabilidad a través de todas las fases del ciclo económico. El carácter complejo, especializado y transnacional de las cadenas africanas de abastecimiento está bien documentado⁸⁵.

Habida cuenta de esta complejidad y de las constantes amenazas planteadas por el establecimiento mercantil de marfil, esta propuesta incluiría a todos los elefantes africanos en el Apéndice I. Creemos que esto enviaría una señal clara al mundo de que el comercio de marfil es inaceptable. Este mensaje inequívoco y medida regulatoria clara ayudaría a las agencias a combatir el comercio ilegal de marfil.

6.5 Efectos reales o potenciales del comercio

Pese a que las ventas de marfil se promocionaron como una fuente de ingresos que se utilizarían para la conservación del elefante, y como un medio de satisfacer, y así reducir, la demanda de marfil, parece que ha ocurrido lo contrario. No hay estudios rigurosos con datos concretos sobre los recursos generados por el comercio legal que se han reinvertido en la conservación del elefante. En todo caso, está claro que los requisitos financieros para los sistemas adecuados de conservación son considerables y que los productos de comercio legal han sido y serán insuficientes.

La caza furtiva ha aumentado, y más drásticamente tras la segunda venta única en 2008⁸⁶. Esas ventas dan la falsa impresión a los consumidores de que el comercio de marfil ha sido o será legalizado. Mantener exenciones para las joyas y el marfil tallado tiene un efecto similar. Esas exenciones son otra laguna a través de la cual el marfil ilegal puede ir a parar al consumidor final. El comercio de ekipas en Namibia es un ejemplo: se informó en 2007⁸⁷ que el estricto sistema de registro y certificación prometido por Namibia en la CoP13 para controlar el comercio de ekipas no se había llevado a cabo. Hay que reconocer que el gobierno de Namibia impuso una moratoria al

⁸² CITES Resolución Conf. 10.10 (Rev. COP17), Comercio de especímenes de elefante, Anexo I sección 4.

⁸³ AVAAZ (2018) *Europe's Deadly Ivory Trade*. Radiocarbon testing illegal ivory in Europe's domestic antique trade. AVAAZ in collaboration with University of Oxford and Elephant Action League.

⁸⁴ Robin des Bois (2016) Surging European Union ivory exports. 26 September 2016. Accessed at: <http://www.robindesbois.org/en/english-les-exportations-divoire-depuis-union-europeenne/>

⁸⁵ Milliken (2014), *op.cit.*; Vire, V. & Ewing, T. (2013) *Ivory's Curse*. Born Free US and C4ADS.

⁸⁶ CoP17. Inf. 96 *Ibid.* Hsiang, S. & Sekar, N. *Does Legalization Reduce Black Market Activity? Evidence from a Global Ivory Experiment and Elephant Poaching Data*. NBER Working Paper, June 2016.

⁸⁷ Reeve, R., Pope, S. & Stewart, D. (2007) *Ivory, Ekipa and Etosha. The Hidden Cost to Elephants and Rhinos of Namibia's Wildlife Policy*. David Shepherd Foundation, May 2007.

comercio de ekipas en septiembre de 2008⁸⁸ como parte de una moratoria sobre el comercio de marfil trabajado a la espera de la promulgación de la Ley para controlar los productos de vida silvestre en diciembre de 2008 (véase la sección 7.1)⁸⁹. No obstante, no está claro si la moratoria está aún en vigor.

Al mismo tiempo, la fuerza cada vez mayor de las economías asiáticas, junto con valores culturales y la promoción por las agencias estatales de los mercados nacionales⁹⁰, ha permitido que esta demanda del consumidor crezca constantemente, independientemente del suministro de marfil; el tratamiento de los mercados de marfil como sencillos sistemas de suministro-demanda es una simplificación peligrosa. El programa MIKE encontró que la demanda para el marfil de mamut comercializado legalmente, tomado como un indicador de la demanda de marfil comercializado ilegalmente, fue un fuerte predictor de los niveles de matanza ilegal de elefantes en los sitios de estudio⁹¹. Con la creciente demanda, los precios subieron vertiginosamente, creando incluso mayores incentivos para los cazadores furtivos. Incluso si los precios se reducen mediante un mercado legal, esto puede conducir a un aumento de la demanda que resultará en elevar nuevamente los precios. Estos efectos son característicos de todos los ciclos comerciales a corto plazo presentes en la mayoría de los mercados. Las empresas multiproducto (o sindicatos criminales) pueden absorber esos ciclos sin mayor dificultad, pero las poblaciones de elefantes tal vez no puedan hacerlo. Aunque puede haber ciertas pruebas anecdóticas de una bajada del precio del marfil legal, esta reducción no afectará necesariamente al nivel de las operaciones de comercio ilegal y por tanto la caza furtiva continuará.

Ha sido posible establecer claros vínculos entre eventos concretos, como las ventas de existencias y los cambios en los niveles de matanza ilegal⁹². Los mecanismos subyacentes de los efectos específicos de esas discusiones sobre los índices de la demanda del consumidor no se han estudiado, y tal vez sea imposible determinar los vínculos exactos. Sin embargo, parece innegable que la prohibición total de las ventas de marfil en 1989 tuvo el efecto de reducir rápida y drásticamente la matanza de elefantes. Considerando el carácter temporal de la 'moratoria' en las propuestas para comercializar marfil de las poblaciones de elefantes incluidas en el Apéndice II durante nueve años desde 2008 es probable que haya servido como una señal para los consumidores de que las ventas pueden autorizarse después de que finalice en 2017. Más importante aún, es probable que haya enviado una señal a los comerciantes y procesadores para mantener sus niveles de operación e incluso incurrir en nuevas inversiones. Estos participantes en el mercado tienen un interés económico en actuar para desarrollar el mercado, no solo responder al mismo. Como en el caso de cualquier empresa comercial, estos comerciantes son potentes impulsores de la expansión del mercado. La historia de los negocios muestra que los mercados son promovidos y desarrollados proactivamente por empresas y organismos gubernamentales⁹³.

China y Estados Unidos acordaron en septiembre de 2015 a nivel presidencial "promulgar casi prohibiciones completas sobre la importación y exportación de marfil" y adoptar "medidas oportunas y significativas para poner término al comercio nacional de marfil"⁹⁴. Estados Unidos promulgó la prohibición en junio de 2016, mientras que la prohibición de China entró en vigor entre marzo y finales de diciembre de 2017, con el cierre de todos los sitios oficiales de procesado y venta de marfil⁹⁵. En enero de 2018, la RAE de Hong Kong acordó eliminar gradualmente sus mercados nacionales de marfil para finales de 2021, pese a que preocupa que la demora permitirá que continúen las ventas de marfil ya que los mercados se desplazan de China⁹⁶.

Por el contrario, el mercado nacional de marfil de Japón sigue abierto y fue recientemente descrito por TRAFFIC como "uno de los más importantes del mundo"⁹⁷. Una industria de tallado activa e importantes lagunas reglamentarias han permitido que los fabricantes vendan marfil no registrado,

⁸⁸<http://allafrica.com/stories/200808210652.html>

⁸⁹<http://mq.co.za/article/2008-08-20-namibia-bans-ivory-trade>

⁹⁰<http://voices.nationalgeographic.com/2014/10/22/legalizing-ivory-trade-taking-to-new-heights-a-dangerous-policy-proposal/>

⁹¹ SC65 Doc 42.1

⁹² CoP17 Inf. 96. *Ibid.*

⁹³ The studies by Alfred Chandler and the Business History Group at Harvard University corroborates this point. See Chandler, A. (1990) *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*. Harvard University Press.

⁹⁴<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>

⁹⁵ CITES SC70 Inf. 19 Controls on domestic trade in selected Appendix I listed species part I: elephant ivory Annex: country profiles *an analysis of Domestic Controls in nine countries*, prepared by ELI p. 6

⁹⁶ Gibson, L., Hofford, A., Dudgeon, D., Song, Y., Chen, Y., Baker, D.M. & Andersson, A. (2018) Hong Kong's delayed ivory ban endangers African elephants. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 16:378-380.

⁹⁷ Kitade, T. and Nishino, R. (2017). Ivory Towers: An assessment of Japan's ivory trade and domestic market. TRAFFIC. Tokyo, Japan. Executive Summary. p. V

inclusive “cantidades significativas” se han exportado ilegalmente a China⁹⁸. Japón ha endurecido recientemente su sistema de control del marfil, pero aún persisten considerables lagunas en el marco regulador nacional enmendado⁹⁹. TRAFFIC cita “considerables pruebas para sugerir que [el mercado nacional de marfil de Japón] contribuye al comercio ilegal” y ha recomendado que se adopten “medidas legislativas, reguladoras y de observancia en pro del cierre del mercado”¹⁰⁰.

La Unión Europea prohibió la reexportación de marfil en bruto con fines comerciales en julio de 2017¹⁰¹, pero conserva un importante mercado nacional interno. En ausencia de nuevas medidas, algunos Estados miembros de la Unión Europea, inclusive Bélgica, Francia y Luxemburgo, han adoptado o anunciado medidas para cerrar sus mercados unilateralmente, mientras que el Reino Unido está sometiendo una ley al parlamento para prohibir las transacciones comerciales de marfil en el Reino Unido, salvo algunas excepciones¹⁰².

La señal enviada incluyendo todas las poblaciones de elefantes en el Apéndice I sustentaría las medidas adoptadas por China, la RAE de Hong Kong, Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Europea hasta la fecha, y se espera tenga un fuerte efecto atenuador sobre la demanda y un efecto significativo sobre las expectativas de los comerciantes y procesadores que son fundamentales impulsores del mercado de marfil. Es plenamente coherente con el enfoque cauteloso del comercio, como se prevé en el Anexo 4 de la Resolución Conf. 9.24. Esto permitiría alcanzar el deseado objetivo de reducir la matanza ilegal de elefantes.

7. Instrumentos jurídicos

7.1 Nacional¹⁰³

Botswana: La CITES entró en vigor el 12 de febrero de 1978. La legislación nacional más relevante es la Reglamentación de conservación de la vida silvestre y parques nacionales (Caza y concesión de licencias) (Sección 92) 10 de agosto de 2001, y en particular la Reg. 34/39/40/41, y la Ley de conservación de la vida silvestre y de los parques nacionales de 1992 que aplica la CITES. Esta legislación se ha incluido en la Categoría 2 en el marco de la CITES, pues se considera que en general no cumple todos los requisitos para la aplicación de la CITES¹⁰⁴, aunque se han sometido algunas enmiendas a consideración. Las sanciones por delitos incluyen multas de 300-6.000+ dólares de EE.UU. y penas de prisión de hasta 15 años. Además, las sanciones pueden incluir la confiscación de las ganancias del delito. Según la legislación, la caza está permitida con licencia, con restricciones sobre el lugar en que se puede cazar, los animales que pueden cazarse, el tipo de armas y otras, aunque hay exenciones y lagunas. Hay restricciones sobre la importación, exportación y reexportación de trofeos. Ha habido moratoria y/o prohibición de caza durante los últimos decenios: la caza de elefantes se interrumpió en 1983 debido a que el peso de los colmillos estaba disminuyendo y las poblaciones se replegaban a las áreas protegidas, y se reanudó en 1996 con cupos prescritos; la caza de leones se interrumpió durante 2001-04 y de nuevo de 2008 hasta hoy; y la caza de toda vida silvestre se prohibió en enero de 2014 debido a la disminución de la población percibida y la corrupción en la distribución de los ingresos.

Namibia: La CITES entró en vigor el 18 de marzo de 1991. Su principal legislación nacional (Categoría 1, ‘se considera que en general cumple los requisitos para la aplicación de la CITES’) era la Ordenanza para la conservación de la naturaleza (4 de 1974), que establecía controles sobre la caza de vida silvestre, inclusive los elefantes como “Caza especialmente protegida”, tanto en tierras estatales como privadas. La Ley de enmienda de la conservación de la naturaleza, No. 5 de 1996, otorga a las áreas de conservación comunitarias los mismos derechos que a los propietarios de

⁹⁸ CITES CoP17 Doc. 57.6 (Rev 1.) Informe sobre el Sistema de información sobre el comercio de elefante (ETIS) preparado por la Secretaría. Anexo. Milliken, T., F. M. Underwood, R. W. Burn and L. Sangalakula (2016). The Elephant Trade Information System (ETIS) and the Illicit Trade in Ivory: A report to the 17th meeting of the Conference of the Parties to CITES. p. 23

⁹⁹ Kitade, T. and Nishino, R. (2017). Ivory Towers: An assessment of Japan’s ivory trade and domestic market. TRAFFIC. Tokyo, Japan pp. 6-7

¹⁰⁰ Kitade, T. and Nishino, R. (2017). Ivory Towers: An assessment of Japan’s ivory trade and domestic market. TRAFFIC. Tokyo, Japan pp. 6-7

¹⁰¹ http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/guidance_ivory.pdf

¹⁰² DEFRA (2018) *Government confirms UK ban on ivory sales*. Department of Environment, Food and Rural Affairs, Foreign & Commonwealth Office, Ministry of Defence, and the Rt. Hon Michael Gove, MP. 3 April, 2018. Accessed at: <https://www.gov.uk/government/news/government-confirms-uk-ban-on-ivory-sales>

¹⁰³ For legislation in Namibia, South Africa and Zimbabwe, see DLA Piper (2015) *Empty threat 2015: Does the law combat illegal wildlife trade? A review of legislative and judicial approaches in fifteen jurisdictions*, in partnership with the Royal Foundation, available at <https://www.dlapiper.com/~media/Files/News/2015/05/IllegalWildlifeTradeReport2015.pdf>

¹⁰⁴ <https://cites.org/eng/legislation>

plena propiedad sobre la conservación y la gestión, incluida la caza de vida silvestre. En diciembre de 2008, Namibia promulgó la Ley de productos y comercio de especies silvestres controladas, seguido por reglamentaciones en 2011, que juntas actualizan las sanciones por delitos en contravención de la CITES y especifican el requisito de permisos para la posesión de la venta nacional o internacional de marfil. El Gobierno de Namibia ha redactado un proyecto de ley sobre áreas protegidas y gestión de las especies silvestres con el propósito de consolidar y reformar la legislación en vigor. Este proyecto de ley se ha estado preparando desde 2016 y se someterá a votación antes de convertirse en ley durante 2018. Se aplica legislación sobre la confiscación.

Sudáfrica: La CITES entró en vigor el 13 de octubre de 1975. La jurisdicción legislativa está dividida entre gobiernos nacional y provinciales. La legislación nacional de Sudáfrica está incluida en la Categoría 1 de la CITES. La legislación nacional más relevante es la Ley nacional ambiental de gestión de la biodiversidad 10 (NEMBA) de 2004 (en su forma enmendada), que protege las especies silvestres amenazadas. Está complementada por las Regulaciones de especies amenazadas o protegidas de 2007 y las Normas y estándares nacionales para la gestión de los elefantes en Sudáfrica (GN 251 (29/2/2008)). La reglamentación CITES (R.173 en GG3302 2010, enmendada en 2014), empezó a aplicarse solo en 2010, estableciendo deberes de gestión y científicos relacionados con los asuntos ambientales, condiciones para el comercio internacional, requisitos de registro para los individuos que comercializan especímenes internacionalmente, y estableciendo delitos y sanciones. Las sanciones se han doblado para segundos y ulteriores delitos y se prevé imponer sanciones financieras que correspondan a tres veces el valor del animal si está protegido. Se aplica legislación sobre la confiscación.

Zimbabwe: La CITES entró en vigor el 17 de agosto de 1981. La principal legislación (Categoría 1) es la Ley de parques y especies silvestres de 1975, enmendada el 22/2001. Las obligaciones de Zimbabwe en el marco de la CITES en relación con la exportación e importación de marfil se establecieron mediante las Reglamentaciones de parques y especies silvestres (Importación y exportación) (Especies silvestres) SI 76/1998, que enlazan con la Sección 129 de la Ley. En la Sección 128 de la Ley se especifican sanciones sustantivas en relación con el comercio ilegal de marfil. Asimismo, se prohíbe específicamente la matanza o caza de animales especialmente protegidos. Los elefantes no están considerados como animales especialmente protegidos; con lo cual, las penas obligatorias de privación de libertad bajo la Sección 128 solo se aplican al comercio ilegal de marfil, no a los delitos de matanza o caza ilegal de elefantes. La Ley incorpora disposiciones específicas sobre la confiscación. Además, la Ley de gestión ambiental 13/2002 aborda la protección ambiental, que proscribe el envenenamiento por cianuro utilizado recientemente en la caza furtiva de elefantes en Zimbabwe.

Cabe señalar que las sanciones disuasorias impuestas por los países en los que la caza furtiva y el tráfico es generalizado resultan a menudo debilitadas por la acción judicial excesivamente indulgente, incluyendo la concesión de libertad bajo fianza que conduce a la liberación de los traficantes acusados. Esta incoherencia entre la legislación y la acción judicial constituye una importante amenaza para las poblaciones de elefantes.

7.2 Internacional

En 1989, en la CoP7 se adoptó la decisión de incluir los elefantes africanos en el Apéndice I de la CITES como resultado de la crisis de la caza furtiva de los decenios de 1970-80. Sin embargo, posteriormente se adoptó una inclusión dividida de la especie cuando las poblaciones nacionales de Botswana, Namibia y Zimbabwe se transfirieron al Apéndice II en 1997, seguido por la población de Sudáfrica en 2000.

8. Ordenación de la especie

8.1 Medidas de gestión

Las medidas de gestión para los elefantes varía en gran medida a lo largo del continente. Van desde la creación de corredores migratorios y parques transfronterizos y áreas de conservación (por ejemplo, el Parque Transfronterizo Great Limpopo y las Áreas de Conservación Transfronterizas Limpopo-Shashe y Kavango-Zambezi), la translocación de animales, la creación de puntos de agua artificiales, los cercados y disuadir a los animales de las cosechas con, por ejemplo, pimientos picantes y colmenas de abejas, hasta matar animales problemáticos. El sacrificio de animales ha

dejado de emplearse como instrumento de gestión desde que Zimbabwe pusiese fin a esta práctica en 1988 y Sudáfrica en 1995.

8.2 Supervisión de la población

La capacidad de los Estados del área de distribución de supervisar las poblaciones de elefantes varía considerablemente. El programa MIKE supervisa las poblaciones y la matanza ilegal en sitios específicos en varios Estados del área de distribución pero su finalidad no es proporcionar información sobre las tendencias en las poblaciones nacionales o continentales totales. La Base de datos sobre el elefante africano almacena datos a partir de los reconocimientos de los elefantes africanos que comenzaron en 1976. La actualización más reciente de la base de datos es la Base de datos en línea sobre el elefante africano de 2013. Los autores señalan, no obstante, que la calidad de los datos varía considerablemente, en función, entre otras cosas, de los métodos utilizados o la antigüedad de los datos.

8.3 Medidas de control

La capacidad de los Estados del área de distribución para gestionar las poblaciones de elefantes, regular la extracción legal y prevenir la caza furtiva varía considerablemente. Se han tomado diversas medidas en reconocimiento de la urgencia de actuar para atajar los delitos contra la vida silvestre, que afecta no solo a los elefantes sino también a una amplia variedad de especies.

En el informe a la SC66 en enero de 2016¹⁰⁵ se describen una serie de áreas en las que se desplegaron esfuerzos para mejorar la cooperación sobre el control de los delitos contra la vida silvestre. En la CoP16, en marzo de 2013, se adoptó la Decisión 16.78, en cuyo párrafo a) se pide a la Secretaría que convoque un Grupo especial de observancia del marfil CITES. La Secretaría no logró recaudar los fondos necesarios para convocar a ese Grupo especial, pero se consideró que se habían cumplido parcialmente/en gran parte sus objetivos mediante el desarrollo y aplicación de los Planes de Acción Nacionales para el Marfil (PANM) – véase *infra* – y el apoyo específico y la colaboración con asociados del Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC). La decisión se adoptó en la CoP17 para reemplazar la idea del Grupo especial con una reunión de las Partes concernidas mediante el desarrollo y la aplicación de los PANM, en cooperación con las organizaciones asociadas del ICCWC y, según proceda, otras Partes y expertos¹⁰⁶.

Una serie de organizaciones internacionales participan cada vez más en atajar los delitos contra la vida silvestre. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en nombre del ICCWC, dirigió la preparación de las “*Directrices sobre métodos y procedimientos para la toma de muestras y el análisis de laboratorio del marfil*”, que se finalizaron y publicaron en noviembre de 2014¹⁰⁷ y fueron seguidas con un examen global de la capacidad del laboratorio forense para informar sobre un proyecto más amplio para combatir los delitos contra la vida silvestre que ejecutará la ONUDD. El Acuerdo de Lusaka¹⁰⁸, con siete Partes y tres signatarios adicionales, entró en vigor en 1996; el Equipo de tareas del Acuerdo de Lusaka (LATF) se estableció para aplicar sus objetivos en 1999. Sus objetivos son apoyar a los estados miembros y colaboradores asociados a reducir, y en última instancia, eliminar los delitos contra la vida silvestre facilitando la cooperación en la aplicación de la ley, investigaciones, intercambio de información y fomento de capacidad.

Gracias a la financiación de la Secretaría, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) organizó un taller sobre "Entregas controladas de productos de vida silvestre comercializados ilegalmente" en Bangkok, en enero de 2015, con capacitación de seguimiento implicando el despliegue de aduaneros de China a Kenya y Sudáfrica. Le seguirán actividades adicionales. INTERPOL está aplicando el Proyecto WAYLAY en estrecha cooperación con sus socios del ICCWC, centrando su primera fase en el marfil de elefante y cuerno de rinoceronte. Su objetivo es establecer una red de expertos internacionales, armonizar procedimientos y desarrollar orientación. En julio de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución ‘Luchar contra el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres’, en la que se solicita a los Estados Miembros que tipifiquen el tráfico ilegal de especies de fauna y flora silvestres protegidas en el que estén involucrados grupos delictivos como un delito grave.

¹⁰⁵ SC66. Doc 47.1

¹⁰⁶ CoP17 Dec. 17.80

¹⁰⁷ https://cites.org/eng/ICCWC_guidelines

¹⁰⁸ <http://lusakaagreement.org/>

En la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) se insta a las Partes a mantener un inventario de las existencias gubernamentales de marfil y, en la medida de lo posible, de importantes existencias privadas de marfil dentro de su territorio. El 23 de enero de 2017, la Secretaría publicó la Notificación a las Partes No. 2017/005 para recordar a las Partes su obligación de informar sobre lo precitado. Si bien algunas Partes aún no lo han hecho, otros países han realizado inventarios y destruido sus existencias. En la SC65, el Comité Permanente alentó a todas las Partes en cuyos territorios existen mercados legales de marfil o que exportan marfil de elefante en bruto preconvenido con fines comerciales, a que proporcionen datos sobre el precio al por mayor de esas ventas de marfil en bruto a la Secretaría, para integrarlos en los análisis de MIKE y ETIS.

Además de estos esfuerzos internacionales, la aplicación de Planes de acción nacionales para el marfil (PANM)¹⁰⁹ específicos tiene por finalidad fomentar la aplicación de las disposiciones de la CITES a nivel nacional. El Comité Permanente ha encargado a ocho Partes de "Principal preocupación"¹¹⁰, ocho Partes de "preocupación secundaria"¹¹¹, y tres Partes "importantes para vigilar"¹¹² en los que se registra caza furtiva de elefantes (países de origen) y en los que se realiza comercio ilegal de marfil (países de tránsito y consumidores finales) que desarrollen y apliquen PANM. Estos países deben informar sobre sus progresos en el desarrollo y aplicación de los PANM a la Secretaría. Asimismo, ciertos países, inclusive Sudáfrica y Japón, están siendo supervisados por la Secretaría y se les pidió que informasen a la SC70¹¹³.

El Plan de acción para el elefante africano (AEAP) fue aprobado por los Estados del área de distribución del elefante africano en la CoP15 de la CITES, y el Fondo para el elefante africano se estableció para apoyar la aplicación del AEAP¹¹⁴. Se alienta a los donantes internacionales y a los Estados del área de distribución a apoyar esta iniciativa, mediante apoyo técnico y financiero, y los Planes de acción nacionales para el elefante (PANM) se están desarrollando como resultado de ello.

La Iniciativa para la protección del elefante (EPI)¹¹⁵ fue lanzada en 2014 por Botswana, Chad, Etiopía, Gabón y Tanzania, con la intención de reunir a los Estados del área de distribución del elefante africano, los Estados que no son del área de distribución, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los ciudadanos privados para trabajar conjuntamente con miras a proteger los elefantes y atajar el comercio ilegal de marfil; otros cinco Estados del área de distribución se han unido a la iniciativa. Entre las actividades cabe destacar el apoyo al desarrollo de PANM, así como marcos jurídicos nacionales y acciones internacionales para limitar el comercio de marfil a ambos extremos de la cadena del suministro y la demanda, inventario y destrucción de las existencias de marfil, educación y recaudación de fondos.

A pesar de todos estos esfuerzos, la tasa de matanza de elefantes sigue siendo elevada. El relativo fracaso de estos esfuerzos hasta la fecha puede atribuirse a la magnitud del problema de combatir las redes delictivas internacionales muy bien organizadas. La coordinación a diferentes niveles debería mantenerse y reforzarse.

8.4 Cría en cautividad y reproducción artificial

La cría en cautividad no aporta beneficios directos para la conservación *in situ* de los elefantes africanos¹¹⁶ y, por ende, no es relevante para esta propuesta.

8.5 Conservación del hábitat

Los elefantes africanos ocurren en diversas áreas protegidas, pero esas representan solo el 31 por ciento de su área de distribución; se cree que casi el 70 por ciento del área de distribución de la especie está fuera de las áreas protegidas¹¹⁷.

¹⁰⁹ SC66 Doc. 29 (Rev.1). *Proceso de los Planes de acción nacionales para el marfil*.

¹¹⁰ China – inclusive la RAE de Hong Kong, Kenya, Malasia, Filipinas, Tailandia, Uganda, República Unida de Tanzania, Viet Nam.

¹¹¹ Camerún, Congo, República Democrática del Congo, Egipto, Etiopía, Gabón, Mozambique, Nigeria.

¹¹² Angola, Camboya, República Democrática Popular Lao.

¹¹³ SC69 Acta resumida <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/69/sum/E-SC69-SR.pdf>

¹¹⁴ CoP15 Inf. 68, *Plan de acción para el elefante africano*.

¹¹⁵ <http://www.elephantprotectioninitiative.org/about/>

¹¹⁶ https://www.iucn.org/about/work/programmes/species/who_we_are/ssc_specialist_groups_and_red_list_authorities_directory/mammals/african_elephant/statements/captive_facilities/

¹¹⁷ Blanc *et al.* (2007) *African Elephant Status Report*.

8.6 Salvaguardias

No se aplican ya que la propuesta resultaría en la inclusión de todos los elefantes africanos en el Apéndice II.

9. Información sobre especies similares

El elefante asiático (*Elephas maximus*) se incluyó en el Apéndice I de la CITES en 1976. En el informe de 2018 de la CSE/UICN y MIKE a la SC70¹¹⁸ se señaló que aún hay problemas con la fiabilidad de las estimaciones del número de elefantes y las tasas de caza furtiva en los Estados del área de distribución del elefante asiático. Sin embargo, se informó también de que recientes reuniones del Grupo de especialistas en elefantes asiáticos (AsESG) y el programa MIKE han reconocido la importancia de evaluar y mejorar la calidad de los datos sobre las tendencias de la población de elefantes y las amenazas para la conservación, y han establecido una base para colaborar mediante un grupo de trabajo para lograr sinergias para compilar datos y compartirlos entre los dos esfuerzos. La Unión Europea ha prometido nuevo apoyo financiero para las actividades de MIKE en Asia.

En el informe a la SC70 se señala que, mientras que las principales amenazas para los elefantes en los países de Asia son la pérdida del hábitat, la degradación y la fragmentación en relación con la constante creciente demanda por la utilización de la tierra por el hombre, hay pruebas de un aumento de los niveles de caza furtiva para obtener marfil, en particular en Camboya y Myanmar, y sigue siendo un problema en otros países, por ejemplo, en India.

La caza furtiva para obtener marfil y el comercio ilegal siguen siendo una amenaza para las poblaciones pequeñas y fragmentadas en muchos países de Asia. Como solo los machos elefantes asiáticos tienen colmillos y la proporción de sexos de muchas poblaciones se ha sesgado debido a la selectiva caza furtiva en el pasado, la creciente demanda de marfil tendrá un efecto particularmente devastador. En Myanmar, hay una amenaza emergente planteada por la matanza ilegal de elefantes asiáticos por sus pieles lo que añade presión sobre las poblaciones objeto de caza furtiva por su marfil.

En consecuencia, el elefante asiático se beneficiaría de una inclusión exhaustiva en el Apéndice I para ambas especies, y mejoraría las perspectivas para coordinar la observancia entre los Estados del área de distribución de África y de Asia para combatir el comercio ilegal.

10. Consultas

Esta propuesta fue enviada por la Autoridad Administrativa CITES de Kenya a las Autoridades Administrativas de Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe el 10 de diciembre de 2018 para que formularan sus comentarios.

Los comentarios recibidos se resumen en el cuadro siguiente:

Comentarios de Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe sobre la propuesta del Apéndice I

Comentarios	Botswana	Namibia	Sudáfrica	Zimbabwe
1. Los criterios biológicos para transferir a un Apéndice de mayor protección no se cumplen.	Los criterios biológicos en la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17) no se cumplen. La propuesta no justifica la necesidad de transferir a un Apéndice de mayor protección en Botswana. Afirma justamente que la reducción de las cifras	La población de elefantes africanos de Namibia no cumple los criterios biológicos para su inclusión en el Apéndice I como se especifica en el Anexo 1 de la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17).	La población de elefantes africanos de Sudáfrica no cumple los criterios biológicos para su inclusión en el Apéndice I. La disminución para África meridional se nota como el 5% de 2006 a 2013, que si bien es una disminución tal vez no	La población de elefantes de Zimbabwe no cumple los criterios científicos CITES para su inclusión en el Apéndice I.

¹¹⁸ SC70 Doc 49.1, Anexo 1.

Comentarios	Botswana	Namibia	Sudáfrica	Zimbabwe
	<p>puede deberse a diferentes metodologías, pero analiza las tasas de despojos en Angola y Zambia como si fuesen en Botswana.</p> <p>La propuesta dice que los valores PIKE en África meridional han alcanzado 0,48 – esto no llega al umbral (0,5). Chobe es el único sitio MIKE en Botswana y su valor PIKE es 0,21, de modo que la caza furtiva en Botswana permanece bajo control.</p> <p>El aumento de marfil poseído por BDF no procede necesariamente de la caza furtiva, ya que los elefantes mueren durante las sequías/ estaciones secas.</p> <p>Las discrepancias entre la exportación y la importación se debe a que se utilizan métodos de registro diferentes. Esto es un problema menor que requiere cooperación entre Estados y no debería utilizarse como justificación para la transferencia a un Apéndice de protección mayor.</p>		<p>sea una marcada disminución. Desde una perspectiva continental hay motivos para una inclusión en el Apéndice I, pero no así si las poblaciones de los países individuales se consideran por separado.</p>	
<p>2. El Apéndice I se percibe como una restricción impuesta por otros países que tienen sus propios problemas; El Apéndice II se aplica correctamente</p>	<p>El comercio es autorizado por los países del Apéndice II. La CITES no debería castigar a los que han desplegado grandes esfuerzos para conservar la vida silvestre.</p> <p>La conservación de la mayor población del continente exige un gran costo al Gobierno de Botswana. Los</p>		<p>La población de elefantes de Sudáfrica está bien gestionada y todas las actividades relacionadas con el elefante se regulan mediante la Ley nacional ambiental de gestión de la biodiversidad 10 de 2004 (NEMBA).</p> <p>La inclusión actual</p>	<p>Nuestras poblaciones están correctamente incluidas en el Apéndice II.</p> <p>La propuesta carece de justificación para colocar a las poblaciones saludables en Zimbabwe y otros Estados del área de distribución en África meridional en la misma categoría que</p>

Comentarios	Botswana	Namibia	Sudáfrica	Zimbabwe
	regímenes de gestión no deberían ser impuestos por otros países que han visto caer en picado sus poblaciones de elefantes.		(Apéndice II) es coherente con los criterios de inclusión aplicables para la población de Sudáfrica.	las poblaciones de África occidental, central y oriental.
3. La protección de los elefantes contra la matanza ilegal debería basarse en la cooperación y la identificación correcta de las amenazas y las causas	La propuesta del Apéndice I se basa en supuestos no en hechos. Asume que la transferencia a un Apéndice de protección mayor acordará máxima protección pero sin pruebas. Podría suceder lo contrario: una prohibición total del comercio legal puede estimular una mayor demanda de marfil ilegal.	Namibia no niega que ocurre matanza ilegal en el área de distribución del elefante. Los Estados del área de distribución del elefante y la comunidad CITES deberían centrarse en como superar los problemas de la matanza ilegal de elefantes y la forma de mejorar la aplicación de la ley en nuestros propios países.		La conservación del elefante africano se beneficiará de apreciar que los contextos son diferentes con distintas medidas aplicadas en diferentes Estados a varios niveles. El Apéndice I no es la panacea para reducir la amenaza.
4. Conflictos entre hombres y especies silvestres e incentivos a la conservación	El número de elefantes ha aumentado, de modo que han ampliado su área de distribución a zonas no ocupadas previamente y hay un gran aumento de casos de conflictos entre hombres y especies silvestres, inclusive un aumento de la mortalidad humana.	Incluir el elefante africano de Namibia en el Apéndice I tendrá un impacto negativo sobre la población. La especie se percibirá como una responsabilidad pasiva y no como un activo, ya que proporcionará limitados incentivos para la conservación.		La inclusión en el Apéndice I no beneficiará a las comunidades que viven en el área de distribución del elefante. Tampoco beneficiará a los elefantes. Densidades del 80% del área de distribución del elefante están por encima de la capacidad de carga ecológica. A Zimbabwe no le interesa suprimir cualquier medida de gestión de este conjunto de instrumentos.
5. Las cuestiones de hechos deberían corregirse	La sección 4.5, presenta incorrectamente la extensión geográfica del área de distribución del elefante en Botswana: - Tuli Block no está en el sur de Botswana			

Comentarios	Botswana	Namibia	Sudáfrica	Zimbabwe
	(este B?) - el área de distribución se extiende a través de CKGR hasta Ghanzi y Kweneng, cerca de Gaborone			

Las respuestas recibidas se reproducen en los Anexos 1 a 4 del presente documento.

11. Observaciones complementarias

Todos los criterios biológicos pueden cumplirse confortablemente si todas las poblaciones de elefantes africanos se consideran en su conjunto. Mientras que las poblaciones de países individuales estén incluidas separadamente en el Apéndice II con arreglo a los criterios de inclusión en la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17), en la resolución se previene contra la inclusión dividida, señalando: "En general, debería evitarse la inclusión de una especie en más de un Apéndice habida cuenta de los problemas de aplicación que ocasiona". Sin embargo, en la Convención se prevé claramente que las especies incluidas en los Apéndices tendrán un estatuto único en el marco de la CITES. El AESR 2016 muestra que se ha registrado una disminución del número de elefantes por primera vez en África meridional, inclusive en 3 de los 4 países incluidos en el Apéndice II. El valor de PIKE para la totalidad de África meridional es 0,48, que está muy cerca del umbral de 0,5. El nivel de amenaza está aumentando claramente en la región, y pese a que el número de elefantes ha aumentado en Namibia, dado que los reconocimientos no se coordinaron con Botswana, que muestra una disminución, es posible que ambas poblaciones hayan disminuido. Al igual que los problemas de observancia ocasionados por la inclusión dividida, el comercio o la perspectiva de comercio por los Estados del área de distribución estimulará la demanda en los países consumidores, lo que añade presión sobre las agencias encargadas de la protección del elefante. Una inclusión unificada en el Apéndice I ayudará a reducir esa presión y ofrecerá mayor protección al elefante africano en toda su área de distribución. Reconocemos la importancia de los incentivos de la conservación para las comunidades locales; sin embargo, el éxito de la conservación basada en las comunidades no depende de las ventas internacionales de marfil, que no son necesarias para un mayor desarrollo de la participación de la comunidad en la distribución de beneficios relacionados con la vida silvestre y la protección contra el comercio ilegal.

Es altamente cuestionable si el comercio de marfil es una forma sostenida económicamente para utilizar los elefantes y si los ingresos del comercio han hecho una contribución a la conservación del elefante. Los elevados costos que conlleva vigilar el comercio sobrepasan los posibles beneficios con mucho. Esto incluye los costos de supervisión para MIKE y ETIS, el aumento de los costes para luchar contra la caza furtiva y la aplicación de la legislación nacional, las misiones técnicas a los países de exportación e importación, etc. A nivel nacional, se informa de que los ingresos netos anuales colectivos de la venta de las existencias de marfil son pequeños cuando se comparan con los gastos que supone, inclusive el almacenamiento de marfil, y en comparación con los ingresos de otras fuentes.

Aunque se han realizado considerables progresos en las medidas de control encaminadas a romper la cadena de suministro de marfil ilegal, sigue siendo más importante que nunca reducir la demanda en el consumidor final. Esto es incompatible con el comercio parcial de marfil, o dejar la puerta abierta a su reanudación en fecha futura. Un enfoque unificado, es decir, incluir todos los elefantes africanos en el Apéndice I, envía una señal clara a los consumidores y los sindicatos criminales de que el comercio internacional de marfil está y permanecerá prohibido. Se seguirá autorizando el comercio de trofeos de caza (con los debidos permisos) bajo la inclusión total en el Apéndice I propuesta en este documento.

12. Referencias

Documents, papers and reports

Agence France-Presse (2018a) Botswana poaching spree sees 90 elephants killed in two months. *Guardian*, 4 September 2018. Accessed at: <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/04/ninety-elephant-carcaasses-found-in-botswana-with-tusks-and-trunks-chopped>

- Agence France-Presse (2018b) Botswana rejects claims of elephant poaching surge. *Guardian*, 20 September 2018. Accessed at: https://www.theguardian.com/world/2018/sep/20/botswana-rejects-claims-of-elephant-poaching-surge?CMP=Share_iOSApp_Other
- Annotation 6 to the Appendix II listing of populations of *Loxodonta africana* in Botswana, Namibia, South Africa and Zimbabwe. Appendices I, II and III, valid from 5 February 2015.
- Anon (2006) *Elephant Conservation and Management and the Ivory Trade in Botswana and South Africa*. Unpublished report. November 2006.
- AVAAZ (2018) *Europe's Deadly Ivory Trade*. Radiocarbon testing illegal ivory in Europe's domestic antique trade. AVAAZ in collaboration with University of Oxford and Elephant Action League.
- Balinta, P.J. & Mashinya, J. (2006) The decline of a model community-based conservation project: Governance, capacity, and devolution in Mahenye, Zimbabwe. *Geoforum*, 37: 805-815.
- Barnosky, A.D., Lindsey, E.L., Villavicencio, N.A., Bostelmann, E., Hadly, E.A., Wanket, J. & Marshall, C.R. (2015) Variable impact of late-Quaternary megafaunal extinction in causing ecological state shifts in North and South America. *Proceedings of the National Academy of Science*. Accessible at: <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1501585112>
- Blanc, J.J., Barnes, R.F.W., Craig, G.C., Dublin, H.T., Thouless, C.R., Douglas-Hamilton, I. & Hart, J.A. (2007) *African Elephant Status Report 2007: an update from the African Elephant Database*. Occasional Paper Series of the IUCN Species Survival Commission, No. 33, IUCN/SSC African Elephant Specialist Group, IUCN, Gland, Switzerland, vi + 276pp.
- Breuer, T., Maisels, F. & Fishlock, F. (2016) The consequences of poaching and anthropogenic change for forest elephants. *Conservation Biology*, Accepted article. DOI: 10.1111/cobi.12679
- Chandler, A. (1990) *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*. Harvard University Press.
- Chase, M.J., Schlossberg, S., Griffin, C.R., Bouché, P.J.C., Djene, S.W., Elkan, P.W., Ferreira, S., Grossman, F., Kohi, E.M., Landen, K., Omondi, P., Peltier, A., Selier, S.A.J., Sutcliffe, R., 2016. Continent-wide survey reveals massive decline in African savannah elephants. *PeerJ*. <http://dx.doi.org/10.7717/peerj.2354>. (e2354)
- CITES (2013) *Status of African elephant populations and levels of illegal killing and the illegal trade in ivory: A report to the African Elephant Summit. December 2013*. Prepared by CITES, IUCN/SSC African Elephant Specialist Group, and TRAFFIC International.
- CITES (2016) Current rules on commercial international trade in elephant ivory under CITES and Proposals to CITES CoP17. Statement by the CITES Secretariat, 21 July, 2016. https://cites.org/eng/news/Current_rules_commercial_international_trade_elephant_ivory_under_CITES_Proposals_CITES_CoP17_200716#6
- Cobb, S. & Western, D. (1989) The ivory trade and the future of the African elephant. *Pachyderm*, 12: 32-37.
- CoP15 Inf. 28, *African Elephant Action Plan*.
- CoP16 Doc. 52.1, *Monitoring the Illegal Killing of Elephants*.
- CoP17. Inf. 96 *Evidence should be used in global management of endangered species: A reply to the CITES Technical Advisory Group*.
- CoP17 Dec. 17.80 *National ivory action plans process (NIAPs)*.
- Crosta, A., Sutherland, K. & Beckner, M. (2015) *Blending Ivory. China's Old Loopholes, New Hopes*. Elephant Action League (EAL), Los Angeles.
- DLA Piper (2015) *Empty threat 2015: Does the law combat illegal wildlife trade? A review of legislative and judicial approaches in fifteen jurisdictions*.
- DNPW (2016) Report on the 2015 Aerial Survey in Zambia. Volume 1: Population Estimates of African Elephants (*Loxodonta africana*) in Zambia. Department of National Parks and Wildlife, Chilanga, Zambia.
- Douglas-Hamilton, I. (1979) *The African Elephant Action Plan*. IUCN/WWF/NYZS Elephant Survey and Conservation Programme.
- EIA (2016) *Large scale ivory seizures based on public sources: 2000-2015*. January 28, 2016, Environmental Investigation Agency, UK.

- Gao, Y., Clark, S.G. (2014) Elephant ivory trade in China: Trends and drivers. *Biological Conservation*, 180: 23-30.
- Gibson, L., Hofford, A., Dudgeon, D., Song, Y., Chen, Y., Baker, D.M. & Andersson, A. (2018) Hong Kong's delayed ivory ban endangers African elephants. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 16:378-380.
- Gobush, K.S., Mutayoba, B.M., & Wasser, S.K. (2008) Long-term impacts of poaching on relatedness, stress physiology, and reproductive output of adult female African elephants. *Conservation Biology*, 22: 1590-1599.
- Goldenberg, S.Z., Douglas-Hamilton, I., & Wittemyer, G. (2016) Vertical transmission of social roles drives resilience to poaching in elephant networks. *Current Biology*, 26:1-5.
- Lindsay, K., Chase, M., Landen, K. & Nowak, K. (2017) The shared nature of Africa's elephants. *Biological Conservation*, 215: 260–267.
- Maisels F, Strindberg S, Blake S, Wittemyer G, Hart J, *et al.* (2013) Devastating decline of forest elephants in Central Africa. *PLoS ONE*, 8(3): e59469.doi:10.1371/journal.pone.0059469
- Milliken, T. (2014) *Illegal Trade in Ivory and Rhino Horn: an Assessment Report to Improve Law Enforcement Under the Wildlife TRAPS Project*. USAID and TRAFFIC. TRAFFIC International, Cambridge, UK.
- Nadal, A. & Aguayo, F. (2016) Use or destruction: on the economics of ivory stockpiles. *Pachyderm*, 57: 57-67.
- Nuwer, R. (2018) How well does CITES really prevent wildlife trafficking and illegal trade? *Ensi*, October 4, 2018. Accessed at: <https://ensia.com/features/cites/>
- Nyakaana S., Abe E.L., Arctander P. & Siegismund H.R. (2001) DNA evidence for elephant social behaviour breakdown in Queen Elisabeth National Park, Uganda. *Animal Conservation*, 4: 231-237.
- Nyalandu, L. (2014) *Wildlife Census Results for Elephant Populations in Tanzania, 2014*. Press Release Issued by Hon. Lazaro Nyalandu, MP, Minister for Natural Resources and Tourism, 1st June, 2015, Arusha.
- Reeve, R., Pope, S. & Stewart, D. (2007) *Ivory, Ekipa and Etosha. The Hidden Cost to Elephants and Rhinos of Namibia's Wildlife Policy*. David Shepherd Foundation, May 2007.
- Resolution Conf. 10.10 (Rev CoP17). *Trade in elephant specimens*. Resolution amended at the 11th, 12th, 14th, 15th, 16th and 17th meetings of the Conference of the Parties to CITES.
- Robin des Bois (2016) Surging European Union ivory exports. 26 September 2016. Accessed at: <http://www.robindesbois.org/en/english-les-exportations-divoire-depuis-lunion-europeenne/>
- Roca, A.L., Ishida, Y., Brandt, A.L., Benjamin, N.R., Zhao, K. & Georgiadis, N.J. (2015) Elephant Natural History: A Genomic Perspective. *Annual Review of Animal Biosciences*, 3:139-167.
- Rohland, N., Reich, D., Mallick, S., Meyer, M., Green, R.E., Georgiadis, N.J., Roca, A.L. & Hofreiter, M. (2010) Genomic DNA sequences from mastodon and woolly mammoth reveal deep speciation of forest and savanna elephants. *PLoS Biol* 8(12): e1000564. doi:10.1371/journal.pbio.1000564
- Said, M.Y., Chunge, R.N., Craig, G.C., Thouless, C.R., Barnes, R.F.W. & Dublin, H.T. (1995) *African Elephant Database 1995*. IUCN, Gland, Switzerland. 225 pp.
- SC65 Doc. 42.1 (2014) *Elephant Conservation, Illegal Killing and Ivory Trade*.
- SC65 Doc. 42.7. *Disposal of Ivory Stocks*.
- SC66 Doc. 29 (Rev.1). *National Ivory Action Plans Process*.
- SC70 Doc., 49.1 Annex 1 (2018) *Status of elephant populations, levels of illegal killing and the trade in ivory: A report to the CITES Standing Committee*, August 2018.
- SC66 Doc. 47.3 (2016) *Disposal of ivory stocks: the growth of ivory destructions*.
- Thouless, C.R., Dublin, H.T., Blanc, J.J., Skinner, D.P., Daniel, T.E., Taylor, R.D., Maisels, F., Frederick, H.L. & Bouché, P. (2016). *African Elephant Status Report 2016: an update from the African Elephant Database*. Occasional Paper Series of the IUCN Species Survival Commission, No. 60 IUCN / SSC Africa Elephant Specialist Group. IUCN, Gland, Switzerland. vi + 309pp

- Turkalo, A.K., Wrege, P.H., Wittemyer, G., 2017. Slow intrinsic growth rate in forest elephants indicates recovery from poaching will require decades. *J. Appl. Ecol.* 54, 153–159. <http://dx.doi.org/10.1111/1365-2664.12764>.
- TRAFFIC (2004) *Domestic ivory markets: Where they are and how they work*. Briefing Document for CoP13. TRAFFIC International, Cambridge.
- UNEP, CITES, IUCN, TRAFFIC (2013) *Elephants in the Dust – The African Elephant Crisis. A Rapid Response Assessment*. United Nations Environment Programme, GRID-Arendal. www.grida.no
- van Aarde, R.J. & Jackson, T.P. (2007) Megaparks for metapopulations: Addressing the causes of locally high elephant numbers in southern Africa. *Biological Conservation*, 134: 289–297.
- Vigne, L. & Martin, E.B. (2014) *China Faces a Conservation Challenge: The Expanding Elephant and Mammoth Ivory Trade in Beijing and Shanghai*. Save the Elephants and the Aspinall Foundation, Nairobi and Kent.
- Vire, V. & Ewing, T. (2013) *Ivory's Curse*. Born Free US and C4ADS.
- Wittemyer, G., Northrup, J., Blanc, J., Douglas-Hamilton, I., Omondi, P., & Burnham, K. (2014), “*Illegal killing for ivory drives global decline in African elephants*”, PNAS, vol. 111 no. 36. (accessible at <http://www.pnas.org/content/111/36/13117.abstract>).
- ZPWMA (2014) *Preliminary Report on Aerial Survey of Elephants and other Large Herbivores covering the Zambezi Valley, Sebungwe Region, North West Matabeleland and Gonarezhou National Park: 2014*. Zimbabwe Parks and Wildlife Management Authority, December 2014.

Web links

- <http://africanarguments.org/2015/07/23/no-longer-at-ease-clouds-on-the-horizon-for-botswanas-conservation-success-story-by-keith-somerville/>
- <http://allafrica.com/stories/200808210652.html>
- <http://allafrica.com/stories/201603030579.html>
- <https://allafrica.com/stories/201802130838.html>
- <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-18/zimbabwe-elephant-population-dwindles-amid-threat-from-poachers>
- <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-12/poachers-kill-12-rhinos-so-far-this-year-in-namibia>
- https://www.cites.org/eng/elephant_poaching_and_ivory_smuggling_figures_for_2013_released
- https://cites.org/eng/mike_figures2014
- http://cmsdata.iucn.org/downloads/african_elephant_summit_background_document_2013_en.pdf
- https://www.cites.org/eng/news/month-long-trans-continental-operation-hit-wildlife-criminals-hard_20062018
- https://cites.org/eng/news/sg/sri_lanka_ivory_crush_cites_secretary_generals_remarks_26012016
- <http://citeswiki.unep-wcmc.org/IdentificationManual/tabid/56/ctl/sheet/mid/369/currentTaxalD/12392/currentTaxaType/Species/currentKingdom/0/sheetId/659/language/en-US/Default.aspx>
- <https://conservationaction.co.za/recent-news/elephant-poaching-rhino-namibia/>
- http://ec.europa.eu/environment/cites/trafficking_en.htm
- https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA_Large-scale-ivory-seizures-2000-2015.pdf
- <http://www.elephantdatabase.org/>
- http://www.elephantdatabase.org/preview_report/2013_africa_final/Loxodonta_africana/2013/Africa/Southern_Africa
- <http://www.elephantprotectioninitiative.org/about/>
- <https://ensia.com/features/cites/>
- <http://www.greatelephantcensus.com/>
- <http://www.greatelephantcensus.com/blog/2015/5/30/government-of-mozambique-announces-preliminary-census-results>

<http://www.greatelephantcensus.com/blog/2016/3/2/zambia-census-announced-luangwa-and-kafue-stable-lower-zambezi-and-sioma-ngwezi-see-decline>

<https://www.theguardian.com/world/2018/sep/04/ninety-elephant-carcasses-found-in-botswana-with-tusks-and-trunks-chopped>

<http://www.ibtimes.com/poachers-allegedly-poison-22-elephants-death-zimbabwe-authorities-recover-tusks-2157935>

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201601/13/P201601130793.htm>

https://www.iucn.org/about/work/programmes/species/who_we_are/ssc_specialist_groups_and_red_list_authorities_directory/mammals/african_elephant/statements/captive_facilities/

<http://www.iucnredlist.org/details/12392/0>

<http://lusakaagreement.org/>

<http://www.nature.org/ourinitiatives/regions/africa/explore/documenting-zambias-elephants.xml>

<http://newswatch.nationalgeographic.com/2013/12/16/elephant-declines-a-view-from-the-field/>

<http://www.poachingfacts.com/poaching-statistics/elephant-poaching-statistics/>

<http://savetheelephants.org/about-ste/press-media/?detail=sharp-fall-in-the-prices-of-elephant-tusks-in-china>

<http://www.stzelephants.org/census-results-ruaha-rungwa/>

<http://www.theguardian.com/environment/2015/may/29/china-agrees-to-phase-out-its-ivory-industry-to-combat-elephant-poaching>

<http://www.theguardian.com/world/2015/oct/26/22-more-elephants-poisoned-cyanide-zimbabwe-reserve>

<https://trade.cites.org/>

<http://www.usnews.com/news/world/articles/2015/10/22/south-africas-kruger-park-says-19-elephants-poached-in-2015>

<http://voices.nationalgeographic.com/2014/10/22/legalizing-ivory-trade-taking-to-new-heights-a-dangerous-policy-proposal/>

<http://voices.nationalgeographic.com/2016/01/26/link-between-ivory-price-drop-and-chinas-trade-ban-questioned/>

https://www.washingtonpost.com/world/china-to-ban-ivory-trade-within-a-year-or-so-as-pressure-mounts-on-hong-kong/2015/10/21/4c96c5e4-7683-11e5-a5e2-40d6b2ad18dd_story.html

<http://whc.unesco.org/en/news/1150/>

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>

TELEPHONE: 3971405
FAX: 3912354
TELEGRAMS: GAME GABORONE
REFERENCE:



REPUBLIC OF BOTSWANA

DIRECTOR OF WILDLIFE & NATIONAL PARKS
P. O. Box 131
GABORONE

17th December 2018

PLEASE ADDRESS ALL OFFICIAL COMMUNICATIONS TO THE DIRECTOR

WP/MAN 13/6/2 IX (116)

Dr Patrick Omondi
CITES Management Authority for Kenya

Dear Sir/Madam,

Re: Objection to Kenya's Proposal

Thank you for your correspondence on the proposal to uplist the African elephant, *Loxodonta africana* to CITES Appendix I.

We wish to inform you of Botswana's strongest objection to your proposal. Firstly your proposal to uplist the elephant is based on assumptions rather than on actual fact. You have deliberately assumed that uplisting the elephant to Appendix I will accord it maximum protection and you have not provided any justification. Actually the contrary may apply where uplisting to Appendix I where there is a total ban on the legal trade may actually stimulate greater demand for illegal ivory.

Going through your proposal we note with concern your failure to make a case for uplisting of the Botswana population. You have rightly stated that the observed differences in our populations may be due to the use of different methodologies, however you conveniently go on to discuss the observed carcass ratios in other countries namely Angola and Zambia as if they were observed in Botswana.

Under section 4.5, you also misrepresented the elephant geographic extent in Botswana. For your information Tuli Block where we have more than 1 000 elephants is not in southern Botswana and please note that the elephants in Botswana have extended their range to the extent that they are now found in the Central Kgalagadi Game Reserve in Ghanzi District and also Kweneng District not far from the capital Gaborone.

You have stated that the PIKE values for Southern Africa have now reached 0.48 thereby admitting that the threshold has not been reached. The PIKE values for the Chobe National Park which is our only MIKE site are at 0.21 and surely these should be clear indication that poaching in Botswana is remains under control. Further please note that the increase in ivory in the hands of the BDF is not necessarily poaching as there cases where animals suffer drought induced mortalities in the dry season.

You have stated under paragraph 54 that the CITES policy is being "pulled in different direction" allowing trade by Appendix II species. It is our understanding of the CITES Convention that commercial trade is permitted for species in Appendix II. The Convention can and should not be used to punish those who have expended great effort to conserve their wildlife. The discrepancies in export and import records simply shows that parties record specimen differently and surely this cannot be used as a justification for uplisting the elephant. It is a minor issue that requires the cooperation of member states trading with one another to solve amicably.

Finally please be informed that our elephant numbers have been increasing over time to the point where they have even extended their range to areas where they were previously not observed. This has resulted in an exponential increase in cases of human wildlife cases. Lately there has been a steady increase in human mortalities by elephants. Conservation of the continent's largest elephant population comes at a great cost to the government of Botswana. It would be counter-productive for others to impose management regimes that have actually seen elephant numbers plummet in many parts of the continent.

In conclusion we strenuously oppose any attempt to uplist the elephant population of Botswana to Appendix I as they certainly do not meet the criteria listed in Res Conf 9.24 (Rev. CoP17).

Yours faithfully,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large 'C' followed by a horizontal line and a small flourish.

Cyril Taolo/**for Director**

Our Vision: *To protect the environment; Conserve the country's renewable and natural resources; Derive value out of environment for the benefit of Botswana*





REPUBLIC OF NAMIBIA

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND TOURISM

Tel: (00 26461) 284 2111
Fax: (00 26461) 229 936

Cnr Robert Mugabe &
Dr Kenneth Kaunda Street
Private Bag 13306
Windhoek
Namibia

E-mail: josefina.shapi@met.gov.na
Enquiries: J. Shapi

12 December 2018

Kenya Wildlife Service
P.O Box 40241-00100
Nairobi
Kenya

Dear Dr. Omondi,

RE: CONSULTATIONS ON APPENDIX I LISTING PROPOSAL TO CITES COP18, OF THE AFRICAN ELEPHANT; *LOXODONTA AFRICANA*

Sir, Namibia is responding to your letter, reference KWS/8016 Vol.XXII, dated 10 December 2018 and the attachment thereto, regarding the proposal by Kenya, Benin, Burkina Faso, Niger, and Togo to uplist the African elephant from CITES Appendix II to Appendix I, for the consideration of CoP18.

Although it is a commendable proposal to unify African elephants and their range States in one listing, we put emphasis on the fundamental principles of Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP16). The Namibian African elephant population does not meet the biological criteria for Appendix I as listed in Annex 1 of the Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP17). On the contrary, an increase of the Namibian African elephant population has been observed.

Namibia does not contest the fact that illegal killing of elephants is taking place throughout the elephant range, more so in some countries than others, and that there is need to curtail these activities. We are of the opinion that elephant range States and the CITES community should focus on ideas of how to overcome the problems of illegal killing of elephants, and also ways to improve law enforcement in our own countries.



"Stop the poaching of our rhinos"

It is argued that uplisting the Namibian African elephant will have a negative impact on its population. The species will be seen as a liability than an asset as it will provide limited conservation incentives. Therefore, we oppose the proposal by Kenya and aforementioned Parties to transfer African elephant from CITES Appendix II to Appendix I.

Nonetheless, we express our sincere gratitude for consulting us on this matter.

Yours sincerely,

PP/K 17/12/18
T. Nghitila
Acting Permanent Secretary
Office of the
PERMANENT SECRETARY
REPUBLIC OF
NAMIBIA



RESPONSE TO APPENDIX I LISTING PROPOSAL TO CITES COP18, OF THE AFRICAN ELEPHANT (LOXODONTA AFRICANA)

Although it is true that there has been a decline at a continental scale, it is certainly not true for each of the range states. Botswana, Namibia, South Africa and Zimbabwe now represent 56% of the continental total because of “more dramatic declines in the other regions” i.e. not in the Appendix II countries regions. The decline for southern Africa is noted as 5% from 2006 – 2013 which although it is a decline may not be a marked decline. From a continental perspective there are grounds for an Appendix 1 listing, but not if populations of individual countries are considered separately.

The South African population of the African elephant, *Loxodonta africana*, do not meet the biological criteria for inclusion in Appendix I. The South African elephant population is estimated at 28,168 (at the end of 2015) elephants distributed across seven of the nine provinces in 87 reserves, parks and protected areas. The elephant population has increased with approximately 89% between 2001 (15,744) and 2015 (28,168). The Greater Kruger area hosts 78% (21,657 elephants) of the total South African population. Similarly this population has also steadily increased since 2001 (12,924 elephants). Regular elephant counts are conducted on the majority of national and provincial reserves. These counts are well replicated, yielding results with good confidence intervals around the estimates. There are currently no major threats facing wild elephant populations in South Africa. Poaching in Kruger National Park has escalated from three elephant in 2013 to 19 to 68 in 2017, but remains low (0.3% of Greater Kruger population) and at sustainable levels. Increased security and enforcement measures have been implemented to increase the protection granted to elephant within Kruger National Park.



The elephant population of South Africa is well managed and all activities related to elephant are regulated through the National Environmental Management: Biodiversity Act 10 of 2004 (NEMBA), specifically the Threatened or Protected Species Regulations (TOPS Regulations), the National Norms and Standards for the Management of Elephants in South Africa (Government Gazette no. 30833) and respective provincial conservation legislation. In accordance with the National Norms and Standards for the Management of Elephant in South Africa, both state-owned and private properties with elephant are required to submit an elephant management plan to the relevant provincial Management Authority.

The current listing (Appendix II) is consistent with the listing criteria applicable for the population of South Africa.

ZIMBABWE PARKS AND WILDLIFE MANAGEMENT AUTHORITY

Telephone : 263-4-792786-9
: 707624-9

Fax : 263-4-708180
: 793867, 250658

Email : info@zimparks.org.zw



Head office

Botanical Gardens
Cnr Borrowdale Rd/Sandringham Dr
P.O.Box CY 140
Causeway
Harare

www.zimparks.org

All correspondence to be directed to **Director General**

Ref:
17 December 2018

Dr P.Omondi

CITES Management Authority-KENYA Nairobi
Email : kws@kws.go.ke , cites@kws.go.ke

Dear Sir

RE: Feedback on Consultation for Appendix I Listing Proposal-African Elephant, CITES CoP18

Zimbabwe acknowledges receipt of your proposal shared on behalf of the African Elephant Coalition that is mainly comprised of elephant range states with declining elephant populations, a situation which is very different from our context. The proposal is unfortunately lacking in scientific rigour and convincing justification why our healthy elephant populations in Zimbabwe and other ranges states in southern Africa should be put in the same category as if they are facing the same level of threats as those in East, West and Central Africa.

Zimbabwe has a comprehensive Elephant Management Plan (2015-2020) and range- specific management plans for spatially-explicit intervention measures that are currently under implementation. We also recently completed review of our Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources to diversify and strengthen our model which is premised on the principle of sustainable utilisation of our wildlife resources, including the African elephant. Uplisting of our elephant population will not benefit Zimbabweans living with this resource and it will certainly not benefit our elephant population. Our elephants densities in 80% of our elephant range exceed the ecological carrying capacity, therefore removing any management measure out of our toolbox (which can be necessitated by CITES Listing) is not in our interest.

We strongly believe **our elephant population does not meet the CITES Scientific criteria for species listing in Appendix 1** and we kindly request you to exclude our elephant population from your proposal. Such listing will not solve the conservation challenges faced by our governments in pursuit of elephant conservation, it may actually jeopardise all good progress made in Zimbabwe and the range states in southern Africa.

Zimbabwe wishes to take this opportunity to extend an invitation to Kenya and other proponents of the proposal to visit Zimbabwe so that you may understand the facts about our elephant population status. We believe if we can have the opportunity to share our realities on the ground, you will appreciate why our populations are correctly listed under Appendix II and they are not qualified candidates for Appendix 1 listing.

If we can appreciate that our contexts are different and therefore we are bound to employ different measures at various scales, we will yield dividends of successful elephant conservation on the African continent. Appendix 1 listing of elephants is not on the solution matrix for us and not a panacea for threat reduction. We are looking forward to hosting you before CITES CoP18 and working with you on the implementation of the African Elephant Action Plan.

Lastly, the proposal is also not in tandem with the spirit of collaboration and support in the proposed Memorandum of Understanding between the Government of Kenya and the Government of Zimbabwe that our government recently received from your Ministry.

Sincerely,

F.U Mangwanya

DIRECTOR GENERAL

CC: CITES Management Authority of Zimbabwe
CITES Scientific Authority of Zimbabwe
Permanent Secretary-Ministry of Environment, Tourism and Hospitality Industry