

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



Decimoctava reunión de la Conferencia de las Partes
Ginebra (Suiza), 17-28 de agosto de 2019

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

A. Propuesta

Transferir la población de Zambia del Apéndice I al Apéndice II sujeta a:

1. comercio de marfil en bruto registrado (colmillos y piezas) con fines comerciales solo a asociados comerciales aprobados por la CITES que no lo reexportarán;
2. comercio de trofeos de caza con fines no comerciales;
3. comercio de pieles y artículos de cuero; y
4. todos los demás especímenes se considerarán especímenes de especies del Apéndice I y su comercio será reglamentado en consecuencia.

B. Autor de la propuesta

República de Zambia*

C. 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: | <i>Loxodonta africana africana</i> |
| 1.5 Sinónimos científicos: | Ninguno |
| 1.6 Nombres comunes: | español: Elefante africano
francés: Elephant d'Afrique
inglés: African elephant |
| 1.7 Número de código: | CITES A115.001.002.001 |

* 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.

2. Visión general

Esta propuesta tiene la finalidad de lograr avances en las prácticas de conservación sostenible para la población de elefantes africanos de la República de Zambia. La población de elefantes africanos de Zambia ya no cumple los criterios biológicos establecidos para su inclusión en el Apéndice I descritos en la Resolución Conf. 9.24 (Rev.CoP17), Anexo 1. La población silvestre es numerosa (alrededor de 27.000 animales) y estable. La mayor parte de los animales no se encuentran en subpoblaciones pequeñas ni están concentrados en una sola subpoblación. La población silvestre no tiene un área de distribución restringida, y esa área no está sujeta a fluctuación o fragmentación. Como lo ha demostrado la experiencia tanto anterior como actual, la especie no es vulnerable en Zambia. Por lo tanto, la población actual es, con claridad, una población del Apéndice II, que satisface el criterio A del anexo 2b de la Resolución Conf. 9.24 (Rev.CoP17). La anotación propuesta también guarda conformidad con las medidas cautelares descritas en el anexo 4 de la resolución antes mencionada, especialmente los párrafos 1.1, A 2 b) i) y ii) y c).

Zambia propone transferir a un Apéndice de protección menor su población de elefante africano para permitir la utilización sostenible de la especie para trofeos de caza con fines no comerciales, intercambio comercial de cueros y artículos de cuero. Actualmente, el principal riesgo para la supervivencia a largo plazo de los elefantes en Zambia no radica en el comercio internacional ilegal sino en los conflictos cada vez más frecuentes con intereses legítimos de los seres humanos (por ejemplo, la agricultura), como lo demuestra el aumento en la cantidad de conflictos entre seres humanos y elefantes. La inclusión en el Apéndice I exacerba el flujo ilegal de marfil.

De acuerdo con la legislación del país, el Gobierno de Zambia debe ofrecer a las comunidades rurales una alianza seria para conservar los recursos silvestres y obtener beneficios de ellos. Existen diversas opciones de intervención para el uso sostenible, como han demostrado Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe, cuyas poblaciones están incluidas en el Apéndice II de acuerdo con la anotación.

La transferencia a un Apéndice de protección menor es importante por las siguientes razones:

1. Responde plenamente a las necesidades de conservación y gestión sostenida de los elefantes;
2. Está en consonancia con el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica;
3. Ayudará a mitigar la pobreza de las comunidades rurales empobrecidas;
4. A largo plazo, apoyará la conservación de la biodiversidad y la gestión de la flora y fauna silvestres;
5. Existen grandes necesidades imperiosas, tanto políticas como socioeconómicas para la transferencia; y
6. La transferencia es necesaria a los fines de la aplicación efectiva.

3. Conservación de la especie

Los elefantes africanos compiten con el ser humano, particularmente en años recientes, cuando se ha registrado que su población aumenta y recupera su área de distribución anterior. Las zonas protegidas se están volviendo ahora extremadamente insuficientes para cubrir las necesidades de la especie en las estaciones de lluvia y seca dentro de las zonas protegidas de Zambia. Si los elefantes han de sobrevivir a largo plazo, es necesario garantizar que se proteja la diversidad de hábitats dentro y fuera del sistema de zonas protegidas, de modo que los elefantes puedan moverse con libertad en grandes zonas de hábitats naturales y silvestres, en tierras de propiedad privada o consuetudinaria. Esto resulta razonable desde los puntos de vista de la ecología y la gestión. Sin embargo, las dificultades radican en las tierras privadas y de propiedad consuetudinaria, ya que allí la competencia por el espacio entre el ser humano y los elefantes es mayor y los conflictos son más graves y van en aumento. Para competir de manera satisfactoria con otras formas de uso de la tierra, como la agricultura, los elefantes deben tener capacidad para contribuir un valor económico significativo para los agricultores y la economía de Zambia.

4. Medidas cautelares

La Secretaría observó, basándose en la Propuesta CoP 18 Prop. 10 presentada por Zambia, que la población de elefantes africanos de Zambia no parece satisfacer los criterios biológicos que figuran en el Anexo 1 de la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17) y que la información relacionada con las medidas cautelares establecidas en el Anexo 4 de la misma resolución es limitada, especialmente en lo que respecta a la manera en que se realizaría, regularía y aplicaría el comercio propuesto de marfil en bruto.

De acuerdo con las disposiciones de la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17), las medidas cautelares específicas siguientes serán parte integral de cualquier transferencia de la especie al Apéndice III a la que se comprometa Zambia a fin de impedir cualquier efecto negativo en cualquier otra población de elefantes o que se estimulen la caza o el comercio ilegales.

- a) Poblaciones de Zambia únicamente: la propuesta incluye únicamente las poblaciones de Zambia. Queda excluido de esta propuesta todo el marfil originado en Zambia que se encuentre en otros países o sea de propiedad privada.
- b) Un cupo establecido por única vez para la utilización de las existencias registradas y acumuladas de marfil en bruto únicamente: los cupos de exportación se referirán únicamente a las existencias de colmillos de marfil enteros producto de la mortalidad natural o relacionada con la ordenación registrada y gestionada por el Departamento de Parques Nacionales y Vida Silvestre (en adelante, la "Autoridad Administrativa CITES de Zambia") al 28 de febrero de 2019 y que sea propiedad del Gobierno de Zambia. La cantidad de estos cupos se corresponderá con las cantidades de marfil en bruto producto de la mortalidad natural o relacionada con la ordenación declarada por las Autoridades Administrativas CITES correspondientes en la declaración de existencias de marfil de 2019 presentada a la Secretaría el 28 de febrero de 2019 o antes de esa fecha, de conformidad con el párrafo 6. e) de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17).
- c) Cupos de exportación anual: los cupos de exportación anual serán anunciados por la Autoridad Administrativa CITES de Zambia antes del 31 de diciembre de cada año anterior al año en que se permitan las exportaciones. En el caso de que no se anuncie un cupo de exportación anual de este modo, no se autorizarán exportaciones para el año siguiente.
- d) Registro y verificación de las existencias de marfil: la Autoridad Administrativa CITES de Zambia proporcionará a la Secretaría CITES un registro de las existencias de marfil que incluya todas las piezas correspondientes tres meses antes de que se produzca una exportación, y esas existencias de marfil no excederán la cantidad de marfil en bruto producto de la mortalidad natural o relacionada con la ordenación que esté en su posesión a más tardar el 28 de febrero de 2019 o a más tardar el 31 de diciembre en los años subsiguientes, y podrán cotejarse con los registros de las existencias de marfil y las marcas colocadas en las piezas, lo que incluye la fecha de adquisición, como se especifica en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17). La Secretaría CITES puede verificar, o designar a una persona y organización creíble para que verifique, la precisión del sistema de control de existencias de marfil de Zambia o su registro de existencias de marfil en relación con los especímenes de marfil en bruto que Zambia haya incluido en cualquier cupo de exportación por única vez o anual.
- e) Marfil que se exportará: no se realizará ninguna exportación de marfil de origen desconocido, decomisado o confiscado, o en el caso de que se sepa o se sospeche que procede de fuera de Zambia, según corresponda. En los cupos de exportación anual, se incluirá únicamente el marfil cuyo origen en la mortalidad natural o relacionada con la ordenación (por ejemplo, muertes naturales, control de animales problemáticos) se conozca. No se matará a ningún elefante para que integre el cupo de exportación, dado que todo el marfil que se propone exportar según los apartados b) o c) ya formaría parte de las existencias y todo el marfil que se haya de exportar como parte de los cupos de exportación anual debe proceder de la mortalidad natural o relacionada con la ordenación verificada.
- f) El marfil se ha de marcar mediante un sistema normalizado: de conformidad con el párrafo 2 de la Resolución Conf. 10.10 (Rev.CoP17), todos los colmillos enteros de las existencias destinados a la exportación han sido marcados individualmente y se marcarán individualmente en el futuro y las marcas correlacionadas con el registro de marfil que indica el país de origen específico incluirán el origen de cada espécimen. Todo el marfil restante controlado por la Autoridad Administrativa CITES de Zambia también ha sido marcado individualmente y registrado ante la Secretaría CITES en las declaraciones de existencias de marfil presentadas a la Secretaría CITES con arreglo al párrafo 6. e) de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) el 28 de febrero de 2019 o antes de esa fecha, a fin de garantizar que no se mezcle marfil de origen desconocido o extranjero con el marfil de origen nacional

específico declarado a la Secretaría CITES. Lo mismo se aplicará al marfil que se declare a más tardar el 31 de diciembre en los años subsiguientes. Todo el marfil restante se almacenará en una instalación separada, a la que la Secretaría CITES podrá acceder en cualquier momento.

- g) Salvaguardias contra abusos: el Gobierno Depositario (Suiza) ya ha manifestado su compromiso de presentar una propuesta para retransferir la población en el caso de que se produzcan abusos. La CITES ya ha dispuesto que cualquier Parte que tome conocimiento de abusos de la transferencia a un Apéndice de protección menor o de la falta de cumplimiento por parte de una Autoridad Administrativa CITES o la Parte importadora de las condiciones de la propuesta acordada por la CoP informe esos abusos al Comité Permanente, que puede solicitar al Gobierno Depositario que prepare una propuesta urgente de retransferencia al Apéndice I, que se puede presentar a las Partes con arreglo al procedimiento por correspondencia establecido en el párrafo 2 del Artículo XV. Además, el Gobierno de Zambia no intentará realizar operaciones comerciales con ninguna otra Parte u operaciones por volúmenes más elevados que aquellos acordados por la CoP sin presentar esas propuestas a la CoP.
- h) Venta a través de un único centro: todas las ventas de marfil y su posterior empaquetado y despacho se realizarán únicamente en los almacenes centrales de marfil de la Autoridad Administrativa, en las ciudades capitales, en los domicilios ya indicados a la Secretaría CITES.
- i) Número limitado de envíos de marfil: a los efectos de facilitar la supervisión y el control, se realizarán dos envíos de marfil como máximo por Parte, con sujeción a estas disposiciones, en cualquier año determinado y, en la medida de lo posible, se realizará solo un envío por año.
- j) Comercio únicamente con países importadores que no han cerrado sus mercados nacionales de marfil y en los que esos mercados no están vinculados con el comercio ilegal: el marfil se venderá únicamente a importadores que no han cerrado sus mercados nacionales de marfil y en los que esos mercados no están vinculados con el comercio ilegal. Antes de que se venda marfil, se obtendrá una confirmación por escrito de las Autoridades Administrativas de los países importadores de que se permitirán esas importaciones de marfil.
- k) Exportación directa de marfil a un país importador: los permisos de exportación permitirán únicamente el envío a un país importador y los envíos deberán ser directos sin paradas de tránsito, a menos que resulten inevitables desde el punto de vista geográfico. Se requerirá al país importador que registre todos los envíos a su llegada; como alternativa, la Secretaría CITES podría optar por registrarlos si así lo desea. El envío de marfil en bruto desde las Partes concernidas estará sujeto a la inspección internacional de cualquier Parte u organización internacional creíble acordada por la Secretaría CITES y la Autoridad Administrativa CITES de la República de Zambia.
- l) El país de importación ejercerá controles internos y acordará no reexportar el marfil: no se exportará marfil a ningún país que no haya manifestado a la Autoridad Administrativa CITES de la República de Zambia por escrito su compromiso de no autorizar ninguna reexportación.
- m) Supervisión independiente: el personal de observancia de la Secretaría CITES o de las Partes y organizaciones CITES o Partes y organizaciones acordadas con antelación por la Autoridad Administrativa CITES y la Secretaría CITES podrá presenciar cualquier punto del proceso de venta, empaquetado y despacho, o todo este proceso, a los efectos de verificar todos los detalles e inventarios. También se podrá realizar una inspección similar cuando se descarguen los contenedores y se distribuyan los colmillos en el país importador. Se concederá a la Secretaría CITES acceso a todas las salas de almacenamiento que estén bajo el control de la Autoridad Administrativa.
- n) Inspecciones no anunciadas: la Autoridad Administrativa CITES de la República de Zambia reembolsará los gastos razonables de una inspección no programada de sus almacenes de marfil por año civil, a cargo de un miembro de la Secretaría CITES, en una oportunidad que decida la Secretaría CITES, además de que garantizará el acceso ilimitado de la Secretaría CITES en cualquier otro momento a todas las instalaciones donde se almacene marfil.
- o) Uso de los ingresos procedentes del marfil: todos los ingresos procedentes de la venta de marfil se pagarán a un fondo secundario de gestión de elefantes establecido de acuerdo con lo previsto en el artículo 109 de la Ley de Flora y Fauna Silvestres de Zambia No. 14 promulgada en 2015. Ese artículo dispone la creación de un Fondo de Desarrollo de la Fauna y Flora Silvestres para los fines de desarrollo, investigación, conservación y gestión de la fauna y la flora silvestres. La Autoridad

Administrativa CITES creará un fondo secundario para la gestión de los fondos procedentes del comercio de marfil de elefante. Este fondo se utilizará exclusivamente para actividades de conservación de los elefantes (como supervisión, investigación, aplicación de la ley, otros gastos relacionados con la gestión) y programas de conservación y desarrollo de la comunidad y para prestar asistencia a las comunidades para la mitigación de los conflictos entre los seres humanos y los elefantes. Se proporcionará a la Secretaría CITES un informe anual sobre el uso de esos fondos, si así lo solicita.

- p) Supervisión de los efectos de la transferencia a un Apéndice de protección menor en Zambia: Zambia cooperará con sus países vecinos con miras a la supervisión de las tendencias de las poblaciones y el comercio ilegal de elefantes. Zambia continuará participando en los programas MIKE y ETIS. La Autoridad Administrativa CITES se esforzará por contribuir una parte de los ingresos obtenidos de la venta de marfil a la ejecución de los programas MIKE y ETIS. La ejecución de los programas MIKE y ETIS estará a cargo de la Autoridad Administrativa CITES en los sitios MIKE y se proporcionarán informes a la Secretaría CITES en el marco del sistema de presentación de informes.
- q) Medidas en caso de incumplimiento: a propuesta de la Secretaría, el Comité Permanente puede decidir formular a las Partes recomendaciones de suspender el comercio o recomendar Gobierno Depositario que presente una propuesta de enmienda que dará lugar al cese del comercio, en el caso de incumplimiento por parte de Zambia o en el caso de que se compruebe que el comercio ha tenido efectos perjudiciales en otras poblaciones de elefantes.

5. Conflictos entre los seres humanos y la fauna silvestre

La Secretaría CITES observó que la justificación de la propuesta se basa en el hecho de que el principal riesgo para la supervivencia a largo plazo de los elefantes africanos en Zambia no radica en el comercio internacional ilegal sino en los conflictos cada vez más frecuentes con intereses legítimos de los seres humanos (por ejemplo, la agricultura), como lo demuestra el aumento en la cantidad de conflictos entre seres humanos y elefantes. La liberación de la economía zambiana presentó problemas para muchas comunidades locales con escasos recursos. Para ellas, las estrategias de reducción de la pobreza son significativas pero solo son teóricas si no reciben beneficios tangibles. Su principal preocupación es luchar contra la injusticia de la situación que ocasionan los elefantes debido a la destrucción de sus medios de subsistencia a causa de la pérdida de cultivos y vidas humanas. 7. Los beneficios de la caza de elefantes mitigan las dificultades que las comunidades padecen a causa de los conflictos. Debido a estos beneficios, las comunidades se ven persuadidas a tener una actitud positiva respecto de los elefantes y otras especies silvestres. La consecuencia de la desaparición de estos beneficios para las comunidades es la destrucción de las especies por medio de la caza furtiva y represalias por los conflictos. La caza de elefantes ayuda a la conservación de la especie en sí mediante la gestión y la mitigación de los conflictos.

Por ejemplo, en la Dependencia de Gestión de South Luangwa, los conflictos entre seres humanos y elefantes aumentaron un 90%, de 301 denuncias en 2009 a 572 en 2010. En 2017, se registraron 260 conflictos entre seres humanos y elefantes en la Dependencia de Gestión de South Luangwa. Desde 1996, la población de elefantes de Zambia ha seguido aumentando: de 22.000 animales a las poblaciones actuales de alrededor de 27.000 elefantes (Chansa *et al*, 2012). En 2009, la cantidad de denuncias de conflictos entre seres humanos y elefantes había aumentado a 3.270 por año, de solo 288 denuncias por año en 2002 (Figura 1). Según un informe reciente, los conflictos entre seres humanos y elefantes aumentaron un 336%: de 1.269 en 2014 a 4.265 en 2018. También se ha registrado un aumento en el número de elefantes controlados durante el mismo período, como se indica en el Cuadro 1. El creciente número de elefantes que se controlan podría reducirse de manera significativa si se los cazara comercialmente y los ingresos obtenidos se utilizaran para la gestión y la conservación de los elefantes. La preponderancia de estas denuncias (>95%) se atribuye a daños causados a los cultivos que destruyen precisamente los medios de subsistencia de la población pobre de las zonas rurales. Los puntos críticos donde se produjeron estas incursiones son el valle de Luangwa, la zona de la cuenca inferior del Zambeze (valle central del Zambeze), zonas alrededor del Parque Nacional Kafue y zonas alrededor del Parque Nacional Mosi-oa-tunya. En esos puntos críticos, por ejemplo, en el caso del valle de Luangwa, los elefantes causan daños que exceden el 52% de la producción de cultivos anual. En Zambia, los elefantes fueron responsables de más muertes de seres humanos que cualquier otra especie en 2009 y 2010 (informe anual de ZAWA, 2010). El número de denuncias por elefantes problemáticos se detalla en el Cuadro 1.

6. Comercio Internacional

La Secretaría CITES indicó que la anotación propuesta limita el comercio de marfil en bruto registrado a asociados comerciales aprobados por la CITES, pero no incluye un cupo propuesto y no aclara el significado

de la expresión “asociados comerciales aprobados por la CITES”. Zambia tiene un cupo anual aprobado por la CITES de 80 elefantes (160 colmillos). Esta cifra es muy inferior a la población sujeta a consumo en las Zonas de Regulación de la Caza (GMA). Es inferior al 0,05% de la población total estimada, que asciende a 21.900+/- 4000 ejemplares. Desde 2015, el cupo medio de elefantes ha sido de 34 elefantes macho. La extracción real para la caza ha sido insignificante (0,014 a 0,055% de la estimación de la población total. Las extracciones para la caza reales son insignificantes y no repercuten en la tasa de crecimiento de la población nacional. A continuación se presentan los detalles para el período 2015-2019:

Extracción para la caza de 2015 (% de la población total de elefantes): 03 (0,014%)

Extracción para la caza de 2016 (% de la población total de elefantes): 12 (0,055%)

Extracción para la caza de 2017 (% de la población total de elefantes): 11 (0,050%)

Los beneficios de la caza de elefantes mitigan las dificultades que las comunidades padecen a causa de las especies silvestres. La consecuencia de la desaparición de estos beneficios para las comunidades es la destrucción de las especies por medio de la caza furtiva y represalias por los conflictos. La caza de elefantes ayuda a la conservación de la especie en sí mediante la gestión y la mitigación de los conflictos. Los beneficios que ofrece este uso mínimo para la conservación y la mejora general de los medios de subsistencia de las comunidades circundantes han sido importantes. La parte de los ingresos derivados de la caza de elefantes se ha utilizado para proyectos comunitarios y de conservación para las comunidades de las Zonas de Regulación de la Caza donde se realiza la caza. Los acuerdos de concesión entre los operadores de caza y el DNPW y la Junta de Recursos Comunitarios incluyen responsabilidades y gastos obligatorios relacionados con la lucha contra la caza furtiva. Actualmente, 75 Juntas de Recursos Comunitarios dan empleo a más de 750 Guardias Comunitarios de la fauna silvestre y 79 miembros de personal de apoyo, con un costo mensual de más de 38.800 dólares. Los emolumentos de esos guardias proceden de los ingresos derivados del turismo de caza. Una pequeña muestra de cuatro operadores gastó en 2015 más de 201.000 dólares en lucha contra la caza furtiva, guardias comunitarios y equipamiento para sus propios equipos de lucha contra la caza furtiva. Además, de acuerdo con las directrices de gestión de la vida silvestre de Zambia, que también están incluidas en los Acuerdos de Concesión para la Caza, al menos el 50% de la carne de caza extraída se dona y distribuye a las comunidades locales. En un estudio de 2015, se determinó que los operadores de caza de tres GMA contribuyeron un promedio de 6.000 kilogramos de carne de caza por temporada y se estimó que los operadores de todas las GMA podrían suministrar anualmente alrededor de 130 toneladas de proteínas muy necesarias.

El uso de la expresión “asociados comerciales aprobados por la CITES” en la propuesta tiene la intención de manifestar el hecho de que Zambia no exportará marfil de elefante a países que no cumplan lo establecido en la CITES o que realicen operaciones comerciales de una manera que no esté permitida por la Convención. Cualquier ambigüedad que pueda surgir por el uso de la expresión “asociados comerciales aprobados por la CITES” no ha sido intencional.

Cuadro 1: Detalles de las denuncias de elefantes problemáticos en Zambia en el período desde 2014 hasta 2018

Período	No. total de denuncias para todas las especies	No. de denuncias para elefantes	% de casos	Elefantes controlados
2014	2.897	1.269	44	24
2015	5.342	2.457	46	20
2016	1.516	506	33	-
2017	2.062	530	26	26
2018	6.313	4.265	68	28