

**MECANISMOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES  
Y CONDICIONES NECESARIAS PARA UN FUTURO COMERCIO  
DE MARFIL DE ELEFANTE AFRICANO**

**INFORME FINAL**

*El estudio de referencia en el que se fundó este informe se ha sometido  
a la Secretaría CITES*

Consultoría para la Secretaría CITES  
(Notificación a las Partes No. 2011/046)

por

R.B. Martin, D.H.M. Cumming, G.C. Craig, D. St.C. Gibson, D.A. Peake

24 de mayo de 2012

Mecanismos de adopción de decisiones y condiciones necesarias para un futuro comercio de marfil de elefante africano

## Informe final

### ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	iv
1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA CITES EN RELACIÓN CON EL MARFIL .....	4
2.1 Introducción.....	4
2.2 Controles de la CITES sobre el comercio internacional de marfil .....	4
2.3 Características fundamentales de los procesos de adopción de decisiones de la CITES en relación con los elefantes .....	6
2.4 El sistema de comercio actual y el mercado .....	7
2.5 Eficacia y costos de las medidas de cumplimiento y observancia existentes .....	8
2.6 Observación final .....	8
3. EVALUACIÓN DE LOS REGÍMENES DE COMERCIO DE PRODUCTOS DE ALTO VALOR.....	10
3.1 Introducción .....	10
3.2 Comercio de productos de alto valor .....	10
3.3 Cadenas y controles del mercado de marfil.....	14
3.4 Observación final .....	16
4. IMPACTO DE LA EXPLOTACIÓN Y EL COMERCIO DE LAS POBLACIONES DE ELEFANTE .....	17
4.1 Historia del comercio de marfil.....	17
4.2 Estimaciones de la población de elefantes .....	17
4.3 Sostenibilidad de la producción de marfil .....	18
4.4 Ventas únicas de marfil .....	19
5. PRINCIPIOS Y UN MECANISMO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES PARA UN FUTURO COMERCIO DE MARFIL.....	20
5.1 Introducción .....	20
5.2 Principios y factores básicos.....	20
5.3 Cupos y comercio .....	22
5.4 Proceso y mecanismo de adopción de decisiones .....	23
5.5 Observación final .....	29
6. CONDICIONES EN LAS QUE SE PODRÍA REALIZAR UN COMERCIO DE MARFIL.....	31
6.1 Un posible sistema de comercio de marfil .....	31
6.2 Estructura de la CISO .....	35
6.3 Relaciones de la CISO con las organizaciones principales .....	36
6.4 Financiación de la CISO .....	37
6.5 Examen .....	37
Anexo 1.....	39
Referencias.....	40

### Lista de figuras

- 3.1 Producción y disposición del marfil
- 5.1 Red de objetivos
- 5.2 Adopción de decisiones involucradas en el proceso de comercio legal de marfil
- 5.3 Marco de evaluación de estrategias de gestión
- 6.1 Estructura organizativa de la CISO

### Lista de cuadros

- 4.1 Estimación de elefantes continentales 2007

### Lista de acrónimos

- AED – Base de datos sobre el elefante africano (del AfESG)
- AfESG – Grupo de Especialistas en Elefantes Africanos (de la CSE)
- AsESG – Grupo de Especialistas en Elefantes Asiáticos (de la CSE)
- BNs – Redes bayesianas
- CBD – Convenio sobre la Diversidad Biológica
- CBNRM – Gestión comunitaria de los recursos naturales
- CISO – Oficina Central de Ventas de Marfil
- CITES – Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
- CoP – Conferencia de las Partes
- CSG – Grupo de Especialistas en Cocodrilos (de la CSE)
- DTC – Empresa de comercio de diamantes (De Beers)
- ETIS – Sistema de Información sobre el Comercio de Elefantes
- FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- FSC – Consejo de Administración de Bosques
- ITRG – Grupo de examen del comercio de marfil
- ITTA – Convenio Internacional de las Maderas Tropicales
- IUCN – Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza
- MIKE – Supervisión de la matanza ilegal de elefantes
- MSE – Evaluación de estrategias de gestión
- MSY – Rendimiento máximo sostenible
- MTW – Peso medio del colmillo
- NAMMCO – Comisión de Mamíferos Marinos del Atlántico Norte
- NGO – Organización no gubernamental
- SSC – Comisión de Supervivencia de las Especies (de la UICN)
- SULi – Grupo de Especialistas en uso sostenible y medios de subsistencia (de la CSE)
- TAG – Grupo Asesor Técnico (de ETIS y MIKE)
- TRAFFIC – Análisis de los Registros de Fauna y Flora en el Comercio

## Reconocimientos

Expresamos nuestro agradecimiento a la Secretaría CITES por habernos dado la oportunidad de realizar este interesante e importante proyecto. En particular, damos las gracias a Tom de Meulenaer, Jon Barzdo, Alice Abalos y Philippe Brarda por su apoyo administrativo.

- A. En respuesta a la solicitud que enviamos a principios de 2012 a los Estados del área de distribución, otros países y las organizaciones no gubernamentales relevantes, solicitando información e ideas sobre el proyecto, deseamos expresar nuestro reconocimiento por las contribuciones recibidas y damos las gracias a las siguientes personas B

### *Estados africanos del área de distribución*

Joëlle Zouzou (Cote d'Ivoire); Yeneneh Teka (Etiopía); Nana Kofi Adu-nsiah (Ghana); Theo Freeman (Liberia); Julius Kipng'Etich, Solomon Kyalo (Kenya); Emilia Polana (Mozambique); Fidelis Omeni, Fidelis Odiakaose (Nigeria).

No recibimos respuesta alguna de los Estados del área de distribución del elefante asiático.

### *Otros países*

Meng Xianlin, Wan Ziming (Autoridad Administrativa CITES de China); Hugo-Maria Schally, Gaël de Rotalier, Angus Middleton. (EU MEA); Mark Baxter, Trevor Salmon, Francis Marlow (UK Defra); Roddy Gabel (USA FWS).

### *UICN*

*CSE*: Simon Stuart; *Specialist Groups*: Holly Dublin, Diane Skinner, Daniel Stiles (AfESG); Hank Jenkins, Don Ashley (CSG); Rosie Cooney, Stratos Arampatsis, Stefan Carpenter, Dr. David Lusseau, Herbert Prins, Robin Sharp (SULi); *Environmental Law Programme*: Aaron Laur, Wolfgang E. Burhenne.

### *Otras ONG*

*Earthmind*: Francis Vorhies; *Lukuru Foundation (DRC)*: John Hart; *TRAFFIC*: Tom Milliken; *WCS*: Hilde Vanleeuwe, Simon Hedges.

- B. La Secretaría CITES distribuyó el primer borrador del informe a los revisores designados en el mandato de la consultoría a principios de abril. Se recibieron comentarios de:

La Secretaría CITES, el Grupo de Especialistas en Elefantes Africanos (AfESG), *Amboseli Trust*, Botswana, China, Estados Unidos, India, Japón, Kenya, Liberia, Nigeria, Reino Unido y Sudáfrica, *Elephant Voices* (Joyce Poole & Petter Granli), SULi (Rosie Cooney, David Lusseau, Robin Sharp, Michael & t Sas Rolfes).

Damos las gracias a los revisores. Estos comentarios fueron muy útiles y han tenido gran influencia en el informe final.

Por último, damos las gracias a algunos amigos: Meg Cumming por la edición y los útiles comentarios sobre varios capítulos, Graham Child, Vernon Booth y Michael Eustace por sus valiosas aportaciones.

## RESUMEN EJECUTIVO

Las poblaciones de elefante están creciendo en algunas partes de África y disminuyendo drásticamente

en otras. Las poblaciones humanas se expanden en todo el continente africano resultando en una disminución del hábitat de los elefantes y en conflictos entre las personas y los elefantes, lo que constituye un creciente problema en muchas partes de su área de distribución. Algunas áreas protegidas hacen frente a problemas asociados con la sobrepoblación de elefantes, mientras que en otras se registran disminuciones rápidas debido a que los elefantes se matan por su marfil.

La Secretaría encargó este informe tras la adopción, en la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes (Doha, 2010), de la Decisión 14.77, que reza:

*El Comité Permanente, asistido por la Secretaría, someterá a aprobación, a más tardar en la 16ª reunión de la Conferencia de las Partes, un mecanismo de adopción de decisiones para un proceso de comercio de marfil bajo los auspicios de la Conferencia de las Partes.*

En el mandato para realizar esta labor (**Anexo 1**) se excluye específicamente la cuestión de si debe de haber un comercio de marfil.

**Decisiones de la CITES:** En respuesta al aumento del comercio internacional legal e ilegal de marfil, el elefante africano se incluyó en el Apéndice II en 1977. Un rápido aumento del comercio en los ocho años siguientes resultó en la introducción de un sistema de cupo por la CITES. La cantidad de marfil exportado de África disminuyó en los tres años siguientes, pasando de 800.000 a unas 140.000 toneladas, pero la matanza y el comercio ilegales de marfil continuó y la especie se incluyó en el Apéndice I en 1989. Como resultado, muchas poblaciones de elefantes comenzaron a recuperarse pese a que se siguió registrando un pequeño nivel de comercio ilegal hasta 2005, momento en que empezó a aumentar hasta alcanzar los elevados niveles actuales. Las ventas de las existencias de marfil de África meridional se realizaron en 1999 (a Japón) y 2008 (a China y Japón) bajo la supervisión de la Secretaría CITES.

A nuestro juicio, el incumplimiento de la reglamentación CITES para controlar el comercio ilegal de marfil en muchas partes de África debe en gran medida a que muchos Estados del área de distribución no han aplicado una legislación nacional enérgica y la observancia de la ley para controlar la caza ilegal y sus mercados nacionales de marfil no regulados. Parece que la mayoría de países en África son incapaces (o no están dispuestos) a asumir los elevados costos que se requieren para proteger plenamente sus elefantes. Los mecanismos reglamentarios adoptados hasta la fecha por la CITES y por los Estados del área de distribución se caracterizan por la falta de incentivos para los principales interesados en conservar el elefante. Asimismo, la reglamentación del comercio de marfil en los países consumidores están muy por debajo de las normas requeridas.

**Los regímenes de comercio internacional** en otras especies y artículos no son directamente comparables con los de los elefantes y el marfil, pero pueden proporcionar algunos indicadores útiles sobre como debe realizarse un comercio de marfil. Hemos examinado los regímenes comerciales asociados con los rinocerontes africanos, la vicuña, el narval, el tigre, el comercio de madera y el comercio de diamantes<sup>1</sup> y hemos concluido que:

1. el costo de proteger las especies con productos muy valiosos puede ser muy elevado y supera los medios de muchos países en desarrollo;
2. el apoyo del gobierno y del público, junto con la ausencia de desorden civil, son importantes ingredientes para la conservación exitosa de especies de gran valor y el mantenimiento del comercio legal de sus artículos;
3. la ampliación del área de hábitat disponible para las especies de gran valor, como los elefantes, más allá de las fronteras de las áreas protegidas de los Estados requiere incentivos para los propietarios de las tierras;

---

1. Se examinaron los regímenes comerciales en varias otras especies y artículos (por ejemplo, reptiles, peces, esturiones, drogas y alcohol), pero no se incluyen pormenores en nuestro informe debido a que no hay una comparación directa con los elefantes y el marfil.

4. el desarrollo de instituciones regionales y locales, como comisiones mixtas,<sup>2</sup> para la gestión de la especie y del comercio de sus artículos puede ser benéfico, como lo es la participación de una serie de interesados en la gestión del recurso y de su comercio;
5. una legislación nacional fuerte y su aplicación es crucial para lograr el éxito;
6. una comprensión del mercado en el que se venderán los artículos debe basarse en datos empíricos sólidos sobre las preferencias, actitudes y comportamiento de los consumidores, en particular, si los consumidores van a verse influidos por las estructuras de precios y la certificación, o iniciativas de etiquetado verde; y
7. cuando más corta es la cadena de mercado entre el productor y el consumidor menos probable que haya componentes ilegales blanqueados en un comercio legal y menores serán las oportunidades de que surjan prácticas de corrupción.

**Los modelos de simulación de población** - se utilizaron para explorar los posibles impactos de regímenes alternativos de explotación sobre las poblaciones de elefantes. Los resultados indican que es posible una producción sostenible de 300 toneladas de marfil de 350.000 elefantes (el número aproximado de elefantes en el Apéndice II). Este marfil se obtendría exclusivamente de la mortalidad natural, el control de animales problemáticos, la caza de trofeos y la entresaca por razones ecológicas. Ninguno de los regímenes de gestión prevé la matanza de elefantes para obtener marfil.

Una comparación entre los precios pagados por el marfil en las ventas únicas celebradas en 1999 y 2008 y los precios de mercado al por mayor para el marfil en bruto en ese periodo pone de relieve una pérdida de ingresos de entre 66% y 75% para los Estados del área de distribución en cuestión. De los datos disponibles actualmente no puede desprenderse que haya un vínculo entre las dos ventas únicas legales de marfil y el aumento de la matanza ilegal de elefantes. Parece que hay varios factores involucrados en el comercio ilegal de marfil actual.

**Un proceso de adopción de decisiones participativa** - se propone que incluiría una amplia gama de interesados, e incluiría mecanismos de adopción de decisiones de arriba abajo y de abajo arriba en un marco de gobernanza a diversos niveles desde la CoP de la CITES hasta el nivel local. El proceso proporcionaría a los directamente responsables de la conservación de los elefantes y el suministro de marfil, la posibilidad de vincular directamente con los responsables de la tala de marfil mediante un solo vínculo en forma de la Oficina Central de Ventas de Marfil (CISO). Vinculando estrechamente el suministro y la demanda puede establecerse la cuestión crucial de los incentivos para mantener la captación de las partes interesadas y el cumplimiento en un comercio sostenible y legal de marfil. Proporciona a los interesados ciclos de retroalimentación más cortos y más tensos y reduce al mínimo los desajustes de las escalas entre las instituciones y la gestión de los recursos. Igualmente, proporciona la base para que un mercado legal para establezca un control del mercado de marfil, control que actualmente está en manos de los sindicatos del crimen que son capaces de controlar el suministro y el precio del marfil ilegal.

**Un proceso comercial:** Al explorar las condiciones bajo las que podría llevarse a cabo un comercio internacional se propone el establecimiento de una Oficina Central de Ventas de Marfil (CISO). Se subraya, sin embargo, que el sistema propuesto no es un modelo y debería considerarse solo como un punto de partida de las deliberaciones y las negociaciones entre los interesados primarios y secundarios en el comercio de marfil y en la conservación de los elefantes. La estructura propuesta no podría aplicarse de la noche a la mañana. Un importante componente incluye el desarrollo de vínculos directos entre los productores y los consumidores de marfil, a fin de establecer la cadena de mercado más corta posible. Esto debería resultar en

---

2. Weber (2008) analiza los posibles beneficios de los vínculos entre las organizaciones de gestión regionales y la CITES.

ciclos de retroalimentación cortos y directos entre las instituciones reguladoras y los involucrados en el comercio y la gestión y la conservación de los elefantes. Cabe destacar que debería proporcionar también ingresos e incentivos a los propietarios de las tierras, ya sean el estado, propietarios privados o comunidades.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Las poblaciones de elefante están creciendo en algunas partes de África y disminuyendo drásticamente en otras. Las poblaciones humanas se expanden en todo el continente africano resultando en una disminución del hábitat de los elefantes y en conflictos entre las personas y los elefantes, lo que constituye un creciente problema en muchas partes de su área de distribución. Algunas áreas protegidas hacen frente a problemas debido a la sobrepoblación de elefantes, mientras que en otras se registran disminuciones rápidas debido a que los elefantes se matan por su marfil.

Desde la inclusión inicial en el Apéndice I en 1989, las poblaciones de elefante de Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe se han incluido en el Apéndice II y dos ventas de las existencias de marfil se llevaron a cabo, una en 1999 y la otra en 2008. Las existencias de marfil almacenadas por los gobiernos han seguido aumentando y los Estados del área de distribución con poblaciones de elefantes en crecimiento hacen presión para comercializar su marfil. Sin embargo, las poblaciones de elefantes de los países de África occidental, central y oriental siguen disminuyendo y la mayoría de ellos no apoyan el comercio legal de marfil.

La Secretaría encargó este informe tras la adopción, en la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes (Doha, 2010), de la Decisión 14.77, que reza:

*El Comité Permanente, asistido por la Secretaría, someterá a aprobación, a más tardar en la 16ª reunión de la Conferencia de las Partes, un mecanismo de adopción de decisiones para un proceso de comercio de marfil bajo los auspicios de la Conferencia de las Partes.*

En su 61ª reunión (Ginebra, agosto de 2011), el Comité Permanente de la CITES acordó un procedimiento, enunciado en el documento SC61 Doc. 44.4, para hacer progresos en la aplicación de la Decisión 14.77. Esto incluía la realización de un estudio independiente sobre el desarrollo de un mecanismo de adopción de decisiones y un proceso para el futuro comercio de marfil de elefante que sirva de base de las deliberaciones en el Comité Permanente. En el mandato de este estudio, que figura en el **Anexo 1** (página 39), se especifica que **el objetivo del estudio no es determinar si debe haber o no comercio internacional de marfil**. Esta declaración se refuerza con el siguiente texto de las actas de la 61ª reunión del Comité Permanente, celebrada en Ginebra, del 15 al 19 de agosto de 2011.

*El objetivo del estudio no es determinar si debe haber o no comercio internacional de marfil, lo cual es una cuestión distinta y separada que compete a las Partes. Se trata de un estudio con carácter técnico sobre un “un mecanismo de adopción de decisiones para un proceso de comercio de marfil bajo los auspicios de la Conferencia de las Partes” que pueda ser utilizado por las Partes en caso de que, en un futuro, decidan permitir el comercio internacional de marfil en el marco de la Convención.*

Los sistemas de valores que influyen en la conservación y la gestión del elefante y en la venta y la comercialización de los productos de elefante difieren considerablemente de unos países a otros. Como resultado, el comercio de marfil se caracteriza por posiciones diametralmente opuestas fundadas en puntos de vista divergentes, modelos mentales y relaciones de poder asimétricas que requerirán reflexión y deben tomarse en consideración en cualquier proceso de adopción de decisiones relacionadas con un futuro comercio de marfil. Algunas de las posiciones más pertinentes y sus fundamentos filosóficos que forman la base de esas opiniones polarizadas y del acalorado debate, son:

1. El reconocimiento del valor intrínseco de los elefantes y del hecho de que se les considera como seres sensibles corrobora la creencia de que matar elefantes sin razón alguna, y comercializar sus productos, es inmoral.

2. El reconocimiento del valor extrínseco y utilitario de los elefantes y sus productos como un recurso que puede utilizarse en beneficio de los seres humanos y puede contribuir a conseguir tierras silvestres para su conservación. El valor utilitario se aplica tanto a los elefantes vivos como a sus productos (marfil, piel y carne).
3. El reconocimiento de la primacía de los intereses humanos. Los conflictos directos entre los sistemas de explotación de la tierra y entre los campesinos y los elefantes se traduce en la matanza de elefantes o en la apropiación de su hábitat para destinarlo a otros usos, resultando en la reducción del hábitat disponible para los elefantes.
4. El reconocimiento de la existencia y el valor ecológico de otras (a veces raras) especies de fauna y flora que pueden verse amenazadas en zonas en las que se asiste a elevadas densidades de elefantes. Los elefantes actúan como ingenieros del ecosistema en las áreas protegidas y las opiniones (y los valores) difieren sobre los niveles en los que sus repercusiones sobre el hábitat y otras especies son aceptables.

Habida cuenta de las firmes opiniones mantenidas en relación con los elefantes y su conservación está claro que reconciliar esos valores es difícil, por no decir imposible, a escala global y es poco probable que de éste u otro estudio dimane un *mecanismo de adopción de decisiones objetivo e independiente* que satisfaga todos los intereses y posiciones. Por esta razón, es necesario, desde el principio, subrayar las principales hipótesis que están contenidas en el mecanismo de adopción de decisiones y un proceso para el comercio de marfil que se desarrollan en este informe. En resumen, son las siguientes:

- (1) Si la Conferencia de las Partes decide autorizar un comercio internacional legal de marfil para una especie incluida en el Apéndice I, se requerirá una mayoría de dos tercios para transferir la especie, o una población de la especie, al Apéndice II. Esto sería una **decisión principal** de la CoP y explícitamente no forma parte del mandato. Esta hipótesis es necesaria para evitar continuamente declaraciones atenuantes sobre el comercio en lo expuesto a continuación.
- (2) Este informe versa sobre las **decisiones y procesos subsidiarios** que pueden autorizar un comercio de marfil en los países cuyas poblaciones de elefantes estén incluidas en el Apéndice II. En este contexto proponemos un mecanismo de adopción de decisiones y un proceso para el comercio de marfil (Secciones 5.3, pág. 20 y Sección 6, pág. 27) para asistir a la CoP a adoptar una decisión sobre si podría o no llevarse a cabo un comercio de marfil.
- (3) Las principales hipótesis subsidiarias y principales que se han aplicado al desarrollar un proceso de adopción de decisiones viable y un proceso para un comercio de marfil incluyen lo siguiente:
  - a. que todo comercio legal será sostenible y contribuirá positivamente a la conservación de los elefantes tal como se prevé en los Estados del área de distribución del elefante africano = Plan de gestión del elefante africano. Si un comercio legal no logra este objetivo, debería suspenderse;
  - b. que un comercio legal de marfil efectivo y controlado puede proporcionar incentivos adicionales para conservar los elefantes y sus hábitats y que los propietarios de las tierras / ocupantes deberían participar en la adopción de decisiones sobre la gestión y la conservación de los elefantes, y obtener beneficios por mantener a los elefantes en sus tierras;
  - c. que los ciclos de retroalimentación cortos y ajustados entre la situación de las poblaciones de los elefantes, la producción y la comercialización del marfil, es esencial y requeriría un proceso de adopción de decisiones apropiado y jerarquizado y una medida de subsidiaridad;
  - d. que es posible establecer un comercio de marfil que reduzca al mínimo las prácticas de corrupción y el blanqueo de marfil ilegal. Al crear condiciones ventajosas para el comercio legal, en última instancia se reducirá la matanza ilegal de elefantes;

- e. que la supervisión y gestión eficaces de las poblaciones de elefantes y del marfil puede mantenerse en los países que comercializan el marfil;
  - f. que las mejores prácticas empresariales, la transparencia y la rendición de cuentas se observarán en el comercio de marfil;
  - g. que el marfil se obtendrá de la mortalidad natural, la caza deportiva (actualmente legalmente permitida mediante cupos CITES), los animales sacrificados para controlar los conflictos entre el hombre y los animales, y, en algunos casos, la entresaca para controlar la sobrepoblación de elefantes;
  - h. que el fracaso a la hora de proteger y conservar los elefantes en muchos países de África no se debe principalmente a que otros países han comercializado el marfil, sino a que no han invertido lo suficiente para proteger sus elefantes y no han proporcionado incentivos para su conservación.
- (4) Que este informe no se interpretará como un pretendido modelo, sino como una base de negociación para lograr una solución viable para un comercio de marfil en el que participarán diversos interesados. Más concretamente, a fin de que la CoP acuerde un comercio de marfil de países cuyas poblaciones se encuentren en el Apéndice II, será preciso establecer un acuerdo en principio, por no decir detallado, entre los países y los posibles importadores en lo que concierne a cuatro aspectos de peso, a saber:
- a. el proceso para comercializar el marfil;
  - b. las medidas para garantizar la conservación y la gestión sostenible de las poblaciones de elefantes;
  - c. la creación de incentivos para la protección y la conservación de los elefantes en los países interesados (es decir, desembolso de los beneficios derivados de un comercio de marfil); y
  - d. los procedimientos de proceso y comercialización legales seguros en los países importadores de marfil a fin de reducir al mínimo, por no decir erradicar, el blanqueo de marfil ilegal.
-

## 2. ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA CITES EN RELACIÓN CON EL MARFIL

Párrafo (a) del mandato: ... *el examen de varios procesos y mecanismos de adopción de decisiones relacionados con el comercio de marfil que funcionan, o han funcionado, en el marco de las disposiciones de la Convención, inclusive disposiciones de cumplimiento y observancia;*

### 2.1 Introducción

Los mecanismos de adopción de decisiones de la CITES están regidos por los artículos de la Convención y guiados por las resoluciones aprobadas por las Partes, que interpretan la Convención y ayudan a aplicarla.

Las propuestas de enmienda a los Apéndices de la Convención y/o sus anotaciones acompañantes respecto de una determinada especie pueden ser sometidas por una o más Partes 150 días antes de una reunión de la CoP y deben incluir consultas con otros Estados del área de distribución en que ocurre la especie. En el caso de que la Parte que presenta una propuesta decida no consultar con otros Estados del área de distribución (que no se requiere con arreglo al Artículo XV), la propuesta debería presentarse 330 días antes de la CoP (Resolución Conf. 8.21) para que la Secretaría pueda realizar las debidas consultas con los Estados del área de distribución. Para que se adopten, las enmiendas a los Apéndices requieren una mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes. Las Partes pueden formular reservas en el caso de que no acepten o adopten la enmienda, siempre que lo hagan por escrito al Gobierno Depositario dentro de los 90 días antes de que la enmienda entre en vigor.

En esta sección destacamos, en primer lugar, los pasos que han sido adoptados por la CITES (basándose en la obra de Wijnstekers 2011 y documentos de la CITES conexos) para frenar el comercio internacional ilegal de marfil que ha contribuido a la disminución de muchas poblaciones de elefantes en África. Entonces hemos examinado brevemente las características fundamentales de los procesos de adopción de decisiones relacionados con los elefantes y el marfil, los impactos de las ventas únicas de marfil y la eficacia y los costos de los procedimientos de cumplimiento existentes.

### 2.2 Controles de la CITES sobre el comercio internacional de marfil<sup>3</sup>

El elefante asiático, *Elephas maximus*, se incluyó en el Apéndice I de la CITES cuando se firmó la Convención en 1974.

El elefante africano, *Loxodonta africana*, fue incluido en el Apéndice III por Ghana en febrero de 1975 y ulteriormente en el Apéndice II en febrero de 1977, tras la primera reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada en Suiza en noviembre de 1976. El mecanismo de adopción de decisiones fue un proceso sencillo basado en el comercio significativo de marfil, una propuesta presentada por Ghana para incluir la especie en el Apéndice II y una votación de las Partes. El aumento del comercio de marfil continuó en el decenio de 1980 y alcanzó su punto álgido con más de 1.000 toneladas en 1983. Las preocupaciones sobre el volumen de comercio condujo a la concepción de un sistema de cupos en 1985 (véase *infra*). Los procesos de adopción de decisiones necesarios en la preparación a la introducción del sistema de cupos se iniciaron en 1981, con la Resolución Conf. 3.12, que recomendaba a las Partes que adoptasen diversas medidas y controles encaminados a mejorar el nivel de documentación sobre la exportación y la importación de marfil, en un esfuerzo por diferenciar entre los movimientos legales e ilegales de marfil. Habida cuenta de las crecientes cantidades de marfil que siguieron abandonando África entre 1981 y 1986, parece que esas recomendaciones tuvieron un limitado impacto, por no decir inexistente.

En 1985 (inmediatamente antes del inicio del sistema de cupos) 912 toneladas de marfil salieron de África y el comercio legal pasó a 805t en 1986, 331t en 1987 y 142t en 1988 (Barbier *et al* 1990).

Sin duda alguna durante ese periodo se registraron transacciones ilegales, pero no se dispone de datos sobre su magnitud. La finalidad del sistema de cupos era que los países deberían establecer sus propios cupos utilizando el método de cálculo enunciado en la Resolución Conf. 5.12, pero el sistema de cupos poco podía

---

3. En el Estudio de referencia figuran pormenores de las resoluciones y las decisiones adoptadas en sucesivas CoP.

hacer para abordar el problema del comercio ilegal en países como Burundi y los Emiratos Árabes Unidos que no eran Partes en la CITES en 1985.<sup>4</sup> Burundi había sido un importante exportador de marfil antes de que se adoptase el sistema de cupos, a pesar de que su población de elefantes constaba únicamente de un ejemplar (Barbier *et al* 1990). Otros importantes comerciantes de marfil siguieron acumulando existencias de marfil adquirido ilegalmente, que sus gobiernos no podían acomodar en su sistema de cupos y, al mismo tiempo, mantener su credibilidad. Inevitablemente, ese marfil tenía que exportarse ilegalmente. El problema se agudizó cuando países como Japón adoptaron reglamentaciones de importación más estrictas que excluían el marfil ilegal forzando así al tráfico ilegal, que era considerable, a desplazarse a otros almacenes como Macao y Singapur.

El sistema de cupos fue suplantado por la transferencia de todas las poblaciones de elefante africano al Apéndice I en 1989, con la aprobación de la Resolución Conf. 7.8, en la que se instaba a todas las Partes a apoyar la inclusión en el Apéndice I y a introducir controles internos más estrictos sobre el comercio.

En este caso, el proceso de adopción de decisiones requería considerables medidas técnicas y públicas antes de la séptima reunión de la CoP en Lausana, en septiembre de 1989. El Grupo de Revisión del Comercio de Marfil (ITGR), convocado por la Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre, llevó a cabo un estudio sobre el comercio mundial de marfil y su impacto sobre el elefante africano en 1988 (ITRG 1989). Los resultados del estudio se publicaron en junio de 1989 y dio como resultado que Estados Unidos, la Comunidad Europea y Hong Kong impusieran inmediatamente una prohibición a la importación de todo el marfil trabajado y en bruto. Japón introdujo una prohibición a la importación sobre el marfil trabajado y en bruto procedente de todos los Estados que no fuesen africanos. La Resolución Conf. 7.8 entró en vigor para todas las Partes en la Convención a principios de 1990 e introdujo efectivamente una prohibición sobre todo el comercio de marfil trabajado y en bruto. Botswana, Malawi, Namibia y Zimbabwe formularon reservas. En la octava reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada en Kyoto en 1992, esos cuatro países presentaron propuestas para transferir sus poblaciones de elefantes al Apéndice II y a cambio se comprometieron a mantener una moratoria sobre el comercio de marfil. Sus propuestas fueron rechazadas.

Botswana, Namibia y Zimbabwe no han exportado marfil en bruto entre 1990 y 1997, a pesar de mantener sus reservas contra la inclusión en el Apéndice I. Sin embargo, continuaron vendiendo marfil a sus industrias de talla nacionales. La ausencia de exportaciones se explica en parte debido al hecho de que ningún país importador había formulado reservas en el momento de la inclusión en 1989. Las poblaciones de elefantes de Botswana, Namibia y Zimbabwe se transfirieron al Apéndice II en la décima reunión de la Conferencia de las Partes, en Harare, en 1997, y esos países retiraron las reservas que habían formulado en 1989. No obstante, la CoP impuso restricciones al comercio de marfil en los Estados del área de distribución concernidos al adoptar las Decisiones 10.1 y 10.2 y la Resolución Conf. 10.10, que reemplazó a la Resolución Conf. 9.16.

La primera venta única de marfil en bruto de Botswana, Namibia y Zimbabwe se llevó a cabo en 1999, siendo Japón el único comprador aprobado por la Secretaría CITES. El proceso de adopción de decisiones que respaldó esta venta estaba regido por las anotaciones incluidas en la Resolución Conf. 10.10.<sup>5</sup> La población de elefantes de Sudáfrica se transfirió al Apéndice II en 2000, con un cupo nulo para el comercio de marfil en bruto (CoP11, Gigiri, Kenya). En la CoP12 (Santiago, Chile, 2002) se aprobó otra venta única, pero la transacción se aplazó en sucesivas reuniones del Comité Permanente hasta 2008.

En la 13ª reunión de Conferencia de las Partes (Bangkok, 2004) se adoptó el Plan de acción para el control del comercio de marfil de elefante [Decisión 13.26 (Rev. CoP15)], solicitando a todos los Estados del área de distribución con carácter urgente:

---

4. Burundi se adhirió a la CITES en 1988 y los Emiratos Árabes Unidos en 1990.

5. Se añadieron restricciones adicionales en ulteriores reuniones de la CoP; las últimas se consolidaron en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) en la 15ª reunión de la CoP (Doha, 2010). Las disposiciones que rigen el comercio internacional de marfil en la actualidad figuran en el Estudio de referencia (Anexo 2).

- (a) prohibir el comercio nacional no reglamentado de marfil, y si se autoriza un comercio interno reglamentado, debe ajustarse a las disposiciones de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15);
- (b) dar instrucciones a todos los organismos de aplicación de la ley y control fronterizo para que apliquen rigurosamente la legislación; y
- (c) lanzar campañas de sensibilización del público, anunciando las prohibiciones existentes o nuevas sobre la venta de marfil.

El plan de acción recomienda también a todos los Estados del área de distribución que participen en los proyectos de investigación pertinentes sobre la identificación del marfil, pide a la Secretaría que solicite asistencia a los gobiernos, y organizaciones para ayudar a erradicar las exportaciones ilegales de marfil de África, y que evalúe los progresos realizados en la puesta en práctica del plan de acción, en particular en los Estados que tienen mercados internos de marfil activos y no reglamentados. En la Decisión 13.26 se prevé lo necesario para que los países que vendan cantidades significativas de marfil sean sancionados mediante una Notificación a las Partes del Comité Permanente recordando que la Conferencia de las Partes recomienda que los Estados no autoricen el comercio de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES con el país en cuestión (Wijnstekers 2011).

En una reunión del Comité Permanente, celebrada el 5 de octubre de 2006, volvió a aplazarse una decisión sobre la venta de marfil adoptada en la CoP12, en 2002. En la CoP14, celebrada en La Haya (Países Bajos) en 2007, la anotación existente para las poblaciones de elefantes incluidas en el Apéndice II se reemplazó con una que limitaba el comercio de marfil a compradores aprobados por la Secretaría CITES, a saber, China y Japón. Esos países tenían que demostrar al Comité Permanente que disponían de suficientes controles para evitar el blanqueo de marfil ilegal a través de sus industrias de talla de marfil. Una venta única de legal de 108 toneladas de marfil de Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe se llevó a cabo en 2008. El marfil se subastó e importó en China y Japón en 2009 (véase la Sección 4, página 17).

Recientes estudios de la industria de talla de marfil en China (EIA 2011, Martin & Vigne 2011a) han revelado que las disposiciones legales y los controles, en los que se basa su estatuto de comprador de marfil, no se aplican plenamente. Grandes cantidades de marfil ilegal están entrando claramente en las industrias de talla de marfil. Una vez más, los Estados miembros no han cumplido las expectativas en lo que concierne a la aplicación de las resoluciones de la CITES a escala nacional. En la CoP 15 (Doha, Qatar, 2010), se revió nuevamente la Resolución Conf. 10.10, dando lugar a la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15).

### **2.3 Características fundamentales de los procesos de adopción de decisiones de la CITES en relación con los elefantes**

El periodo entre 1976, cuando se incluyó por primera vez el elefante africano en el Apéndice II, y 2010, cuando la Conferencia de las Partes se reunió por última vez, ha sido testigo de dos aumentos en la cantidad de marfil exportado de África, ambos asociados con el aumento de los precios del marfil. El primero ocurrió durante el decenio de 1980 y alcanzó su punto álgido en 1983, y el segundo se está registrando ahora (es decir, en 2011/2012). En general se estimó que los intentos por contener el comercio legal (mediante un sistema de cupos) e ilegal durante el decenio de 1980 habían fracasado, resultando en la inclusión de los elefantes africanos en el Apéndice I en 1990. Durante los siguientes 16 años o más hemos asistido a una recuperación de muchas poblaciones de elefantes, asociada con la reducción de la matanza ilegal de elefantes y una bajada de los precios del marfil. La recuperación se atribuyó ampliamente a la intervención de la CITES y a la prohibición del comercio internacional de marfil. Sin embargo, las industrias nacionales de talla de marfil continuaron sus actividades en África y el marfil ilegal siguió saliendo del continente para abastecer la talla de marfil en varios países de Asia (Lemieux and Clarke 2009, Martin & Vigne 2010, 2011a, 2011b, Stiles 2004, 2009a, 2009b).

La transferencia al Apéndice II de tres poblaciones en 1997 estuvo acompañada de un mayor esfuerzo para supervisar el comercio ilegal de marfil y la matanza ilegal de elefantes con el establecimiento de los

programas ETIS y MIKE, que informan a la Secretaría por conducto del Grupo Asesor Técnico. La finalidad esencial de ambos programas consiste en establecer sistemas de supervisión para evaluar el impacto de las decisiones de la CITES sobre los elefantes y el comercio de especímenes de elefante (Anexos a la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15).

Desde la transferencia al Apéndice II de las poblaciones de elefantes de Botswana, Namibia y Zimbabwe en 1997, y las de Sudáfrica en 2000, las dos ventas de existencias de marfil (1999 y 2008) estuvieron acompañadas por continuas revisiones, principalmente en forma de anotaciones, a la resolución inicial (Resolución Conf. 10.10) que rige el comercio de marfil de los países con poblaciones en el Apéndice II. La esperanza de que los programas de supervisión proporcionarían resultados definitivos sobre los impactos de las decisiones de la CITES respecto de las tendencias del comercio ilegal de marfil y la matanza de elefantes, en particular, los relacionados con las dos ventas de marfil almacenado, aún no se han realizado (véase la Sección 4, página 17).

Es importante recordar que la CITES no tiene ninguna capacidad de observancia o aplicación directa:<sup>6</sup> esta recae en los Estados miembros y en su capacidad de aplicar las resoluciones y las decisiones jurídicamente vinculantes adoptadas por la CoP. En esto reside lo esencial de los problemas de la conservación de los elefantes africanos. Un elevado porcentaje de los Estados del área de distribución del elefante africano no disponen de recursos financieros ni de personal capacitado para proteger sus poblaciones de elefantes (Lemieux & Clarke 2009). Como resultado hay un marcado desajuste (Cumming *et al* 2006) entre los procesos centralizados de adopción de decisiones de la Convención y los procesos de adopción de decisiones y la capacidad en el terreno. Es más, los ciclos de retroalimentación entre lo que pasa en el terreno y en el proceso de adopción de decisiones de la Convención y las medidas subsecuentes por parte de los Estados miembros son prolongados y retrasados. Los elevados niveles de mortalidad de los elefantes y el comercio ilegal de marfil han coincidido con periodos de desorden civil, corrupción y conflictos asociados con los conflictos armados y las milicias en África oriental, central y meridional (Douglas-Hamilton (1983), Cumming (1986), Smith (*et al* 2003), Hart (2012 in litt).

## 2.4 El sistema de comercio actual y el mercado

En la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) y en sus anotaciones se determina la forma en que el comercio de marfil puede llevarse a cabo en los países cuyas poblaciones de elefantes están incluidas en el Apéndice II. La práctica de vender existencias de marfil en intervalos prolongados e irregulares se aleja de las prácticas comerciales normales. Resulta en considerables pérdidas para los que venden el marfil y, debido a que el abastecimiento de marfil legal es irregular e incierto, no ofrece incentivos a los comerciantes de marfil para confinar su comercio al marfil disponible legalmente.

Se han realizado varios estudios sobre los posibles efectos de prohibir el comercio de marfil, de las ventas únicas de marfil, y de las compensaciones entre los niveles de aplicación de la ley y los incentivos por la explotación ilegal de marfil y de cuerno de rinoceronte. Barbier *et al* (1990) señala a la atención la necesidad de ofrecer incentivos por la conservación del elefante si una prohibición no tuviese impactos negativos sobre los elefantes. Barnes (1996) explora los efectos de una prohibición del comercio de marfil sobre el valor económico de los elefantes para Botswana y concluyó que reducía la existencia y utilizaba el valor de los elefantes casi a la mitad. Varios documentos teóricos de Bulte, Damania, van Kooten, y otros (Bulte & van Kooten 1999, Bulte *et al* 2007) examinan los efectos de la prohibición del comercio de marfil y de las ventas únicas de marfil sobre el comercio ilegal, los precios del marfil y los incentivos por el comercio ilegal, pero sin que surjan soluciones políticas claras.

Una cuestión fundamental, aún por resolver (pese a los estudios precedentes) es el efecto probable de un

---

6. Pueden utilizarse, y se han utilizado, sanciones contra los Estados incumplidores para lograr que los Estados afectados cumplan efectivamente. Sin embargo, parece que este instrumento no se ha utilizado para resolver el problema de los mercados nacionales no regulados de marfil en África (véase Reeve 2006).

comercio legal de marfil en algunos países sobre la matanza ilegal de elefantes en el resto de África. No se dispone de datos sólidos con los que contrastar las distintas hipótesis que se han expuesto en relación con esta cuestión, y es poco probable que se disponga de ellos hasta que se prueben empíricamente las hipótesis alternativas.

Los elefantes proporcionan servicios al ecosistema, tanto en el sentido de su función esencial en la dinámica del ecosistema y en el sentido de su existencia y valor estético para muchas culturas. El pago por los servicios al ecosistema está surgiendo como una importante fuente de apoyo para la conservación ambiental (Kok *et al* 2010) y posiblemente como un medio de ayudar a satisfacer los costos de la conservación del elefante y de los grandes carnívoros (Bulte *et al* 2008, Dickman *et al* 2011). Estas iniciativas incipientes podrían proporcionar una vía que la CITES y los Estados miembros pueden explorar como oportunidades para desarrollar incentivos para la conservación de especies como el elefante, el rinoceronte y los grandes carnívoros.

## 2.5 Eficacia y costos de las medidas de cumplimiento y observancia existentes

Hay al menos tres series de costos que deben tenerse en cuenta en la ecuación de la conservación del elefante que están relacionados con las actuales medidas de cumplimiento y observancia en el marco de la CITES. Se trata de los costos asociados con la protección de las poblaciones de elefante en el terreno, los costos de supervisión de la CITES del cumplimiento y la observancia y los subsidios externos que apoyan la conservación del elefante africano. Aquí nos ocupamos solamente de los probables costos de la aplicación de la ley.

Los costos de administrar áreas protegidas en sabanas pueden estimarse utilizando la siguiente fórmula diseñada por Martin (2007)

$$\text{Costo total} = \text{USD } A \times \text{el desafío de la caza ilegal} \times \text{salario anual del explorador} \times \%(área)$$

donde *A* es una constante de 4 para los parques de sabana y de 2 para los parques desérticos, *el desafío de la caza ilegal* es una constante que adopta los siguientes valores: 1 = bajo, 2 = moderado, 3 = alto, 4 = extremo; el *salario anual del explorador* se expresa en dólares de EE.UU.; el *área* del parque se expresa en kilómetros cuadrados.

Esta relación da una idea cabal de las áreas protegidas estatales de Namibia, Mozambique y Sudáfrica. Una regla práctica previa derivada de los costos de funcionamiento del parque a principios del decenio de 1980 fue una cifra de al menos 200 dólares de EE.UU. por km<sup>2</sup> para los costos de funcionamiento. Cumming (2008) presenta ejemplos de presupuestos operativos y sus déficits para cinco importantes parques en el Área de Conservación Transfronteriza Kavango-Zambezi y todos funcionaban con déficits presupuestarios de entre 62% (Parque Nacional de Chobe) y 92% (Parque Nacional de Hwange) basándose en la fórmula precitada. Para las áreas protegidas en los bosques tropicales la constante *A* puede ser ocho o superior.

Tomando un área media de parque de 10.000 km<sup>2</sup> para África central, oriental y meridional, un desafío de la caza ilegal extremo de 4, el salario anual de un guardabosque o un explorador de 4.000 dólares de EE.UU. y una constante de 6 (media de 4 y 8) para *A*, con un total de (digamos) 40 parques en los que prosperan elefantes, el presupuesto mínimo que se requerirá probablemente para proteger adecuadamente las poblaciones de elefante ascendería a unos 384 millones de dólares de EE.UU. por año.

## 2.6 Observación final

Las medidas adoptadas por la CITES y los Estados miembros contribuyeron sin duda a reducir los niveles de comercio ilegal entre 1990 y 2006. Otros factores como la mejora de la aplicación de la ley en algunos países tras la prohibición pueden también haber contribuido. Sin embargo, dado el actual aumento de la matanza ilegal de elefantes en África occidental, central y oriental, está claro que las medidas en curso no

logran contener el presente aumento de comercio ilegal de marfil. La tendencia de achacar este aumento a la venta de marfil almacenado en 2008 desvía la atención de problemas más serios relacionados con la incapacidad de los países africanos de invertir en la protección de sus elefantes. Esto nos lleva a preguntarnos qué incentivos tienen para hacerlo? Centrar la atención en la reglamentación sin incentivos es una cuestión crucial que debe abordarse, un punto subrayado por Barbier (*et al* 1990) en su contribución al informe ITRG y en su libro y posteriormente por Swanson (2000). O, como ha dicho Murphree (1996) la reglamentación del uso es un componente esencial para lograr la sostenibilidad del uso. Las estructuras normativas existentes consisten en gran medida en una naturaleza prescriptiva y legislativa impuesta por el centro a la periferia, y no han logrado frenar las tendencias negativas. El perfil del paquete de incentivos por el cumplimiento normativo es a menudo erróneo. Los incentivos son fulcro de la reglamentación.

---

### 3. EVALUACIÓN DE LOS REGÍMENES DE COMERCIO DE PRODUCTOS DE ALTO VALOR

Párrafo b) del mandato: ... *la evaluación de los puntos fuertes y débiles de los regímenes comerciales internacionales y los controles, salvaguardias y métodos de supervisión conexos para otros productos de gran valor en el contexto del futuro comercio de marfil*

#### 3.1 Introducción

El comercio nacional e internacional de especies silvestres es uno de los principales factores que afecta a la situación y la distribución de las especies silvestres (Oldfield 2003). Por su naturaleza, las especies silvestres, al menos que se críen en ranchos o granjas, son recursos de uso común y a menudo constituyen *de facto* recursos de acceso libre, lo que significa que las cuestiones relativas a la propiedad y la protección de los recursos constituyen variables importantes (Ostrom, 2009). Estas consideraciones sugieren que se necesita un enfoque a una escala más fina para examinar la eficacia, u otro, de las reglamentaciones del comercio y los mercados de especies silvestres (Fischer 2004, 2010), si queremos extraer lecciones de los casos de estudio sobre otras especies para la conservación del elefante en África.

Probablemente, el marfil de elefante encaja en una categoría de alto valor / volumen medio a bajo y solo puede extraerse de los animales muertos. Actualmente el cuerno de rinoceronte se cotiza a un precio elevado, pero puede obtenerse de los animales silvestres sin necesidad de matarlos, al igual que sucede con la lana de vicuña.<sup>7</sup> Los niveles más elevados de comercio de especies silvestres, tanto en volumen como en valor total, se encuentran en el comercio de la madera y de las especies de peces marinos, pese a que el valor por unidad es generalmente bajo. La excepción a la regla es el caviar del esturión beluga, ya que su valor en el comercio al por menor alcanza un valor de 16.402 dólares de EE.UU./Kg. (Weber 2010).

No hay regímenes de comercio internacional en productos de gran valor de especies silvestres que sean comparables, o análogos, al comercio de elefantes. Este obstáculo puede salvarse en cierta medida considerando determinadas características de los regímenes de comercio en otras especies y otros productos procedentes de especies no silvestres que pueden aportar valiosa orientación para un comercio de marfil.

#### 3.2 Comercio de productos de alto valor

Hemos examinado regímenes de comercio de varias especies y grupos de especies, pero en el presente informe abordamos exclusivamente las siguientes: los rinocerontes africanos, el narval, la vicuña, el tigre, la madera y los diamantes (para mayor información, véase el *Estudio de referencia*, Capítulo 3). De cada ejemplo hemos extraído las siguientes características esenciales que son relevantes para un futuro comercio de marfil

**3.2.1 Los rinocerontes africanos (*Diceros bicornis*, *Ceratotherium simum*).** Todas las especies de rinoceronte africano se incluyeron en el Apéndice I en 1977, en respuesta a una drástica disminución del número de rinoceronte negro de > de 60.000 en 1970 a < 15.000 en 1980 (Emslie & Brooks 1999). Las características esenciales que emergen de la experiencia en la conservación del rinoceronte que tienen repercusiones para la conservación del elefante y un comercio de marfil son:

- a) el reciente recrudescimiento de la caza furtiva de rinocerontes, a pesar de los elevados niveles de protección, pone de relieve el elevado nivel de inversión requerido para proteger especies en peligro que tienen apéndices muy valiosos. En algunas zonas, el control diario de ejemplares marcados ha sido la piedra angular de las estrategias de protección y de la aplicación de la ley, al igual que el descuerne;
- y

---

7. El precio del marfil en bruto en el terreno depende del tamaño del colmillo, pero es raro que incluso los colmillos más grandes sobrepasen un valor de 1.000 USD/kg, mientras que el precio actual del cuerno de rinoceronte asciende a unos 25.000 USD/kg para el cazador ilegal. El valor de la lana de vicuña oscila entre 250 y 940 USD/kg (Lichtenstein 2011).

- b) el rinoceronte blanco septentrional, que es muy probable que se haya extinguido en su área de distribución previa. La elevada inversión de una ONG en su protección en el Parque Nacional de Garamba fracasó finalmente debido al insignificante apoyo gubernamental y los altos niveles de disturbios civiles e intervención militar en la zona.

El aumento de la población del rinoceronte blanco meridional durante los últimos 30 años se asoció con una expansión de su área de distribución, mediante la compra de animales por los propietarios privados para acumular conservancias y cotos de caza. El incentivo para los propietarios fue el valor añadido para sus empresas turísticas. Incentivos semejantes apoyaron la reubicación del rinoceronte negro de los parques nacionales fronterizos de Zimbabwe a las tierras privadas durante el periodo en que la población del país se desplomó de > 1.775 en 1986 a < 350 en 1993 (Du Toit 2002, Emslie & Brooks 1999).

El valor del cuerno de rinoceronte ha aumentado rápidamente en los últimos años pese a la ausencia de un comercio legal de cuernos de rinoceronte desde 1977.

**3.2.2 El narval (*Monodon monoceros*).** Los narvales están confinados a las aguas árticas del norte de Rusia, el norte de Canadá, Groenlandia y Svalbard. Se encuentran normalmente en el mar de hielo o a su proximidad. Los adultos miden 4-5m de longitud y llegan a pesar hasta unos 1.600kg; los machos se caracterizan por tener un colmillo retorcido de forma helicoidal que puede llegar a medir de 1,5 a 3m de largo. Son mamíferos altamente sociables, alcanzan la madurez sexual a los 7-9 años, con periodos de gestación de 14-15 meses, y pueden vivir de 75 a 100 años (NAMMCO 2005). Los cazadores inuitas los han sometido durante cientos de años a la caza de subsistencia y los animales han sido objeto de caza desde la época medieval por sus cuernos, pues se creía que tenían propiedades mágicas. El único mercado para su marfil era Europa. Se estima que la población total asciende a 80.000 individuos. Se incluyó en el Apéndice II en 1977. Podemos destacar dos aspectos relacionados con la ordenación del narval que pueden ser útiles para la gestión de los elefantes y un comercio de marfil, a saber, la función de comisiones localizadas para gestionar la especie y su uso modificado del proceso de formulación de dictámenes de extracción no perjudicial. Estos arreglos institucionales permiten en cierta medida reducir la escala de desajustes identificados en la sección anterior y así aumentar la probabilidad de la participación local en el proceso de adopción de decisiones, la compra y el cumplimiento.

**3.2.3 La vicuña (*Vicugna vicugna*).** La vicuña se incluyó en el Apéndice I de la CITES en 1975, cuando la población total ascendía a unos 10.000 animales debido a la sobreexplotación. El Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña fue firmado por Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú en 1979. En el Artículo I del Convenio sobre la Vicuña, así como en las ulteriores presentaciones de los Estados signatarios en las reuniones de la CITES, se designa a los pueblos andinos como los principales beneficiarios del futuro uso de la vicuña. Las prendas de lujo fabricadas con fibra de vicuña se venden en las casas de moda más exclusivas de Europa, Estados Unidos, Asia y Australia.

La población de vicuña se recuperó hasta alcanzar unos 421.500 individuos durante el periodo 1965-2010. La CITES y el Convenio sobre la Vicuña desempeñaron una función capital para poner coto a la disminución de la población (Lichtenstein 2011). La producción total de fibra de vicuña de los países andinos es de aproximadamente 7.400 kg anuales. En los últimos 10 años, los precios pagados por la fibra en bruto osciló entre 250 y 940 dólares de EE.UU. por kg y han variado considerablemente entre los países y dentro de ellos. Los beneficios obtenidos de la transformación del material en bruto en Italia son elevados, pero los productores probablemente obtienen menos del 5% del precio de venta del producto final (Lichtenstein 2011). A pesar de esos problemas de equidad y las recompensas aparentemente bajas para los agricultores locales la recuperación de la vicuña ha sido extraordinaria y, en este sentido, podrían destacarse las características esenciales siguientes:

- a) una inclusión inicial en el Apéndice I, que impuso una prohibición efectiva sobre la explotación letal de la vicuña que fue respetada por los Estados del área de distribución interesados;
- b) el Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña fue establecido oficialmente por los cinco

Estados del área de distribución en que prospera la especie;

- c) una vez que se inició la recuperación de la especie y que se establecieron instituciones apropiadas dentro de los marcos legales de los países en cuestión, la vicuña se incluyó en el Apéndice II; y
- d) se efectuó un compromiso explícito de hacer participar a los agricultores y a las comunidades locales en la conservación y el manejo de la vicuña para que se beneficiasen de ello.

**3.2.4 El tigre (*Panthera tigris*).** Como en el caso del rinoceronte negro, el área de distribución de los tigres y su población se desplomaron en los últimos decenios (Dinerstein *et al* 2007), principalmente debido a la demanda de partes del cuerpo y a la pérdida del hábitat. Hay algunos ejemplos en los que los esfuerzos concertados en materia de conservación han resultado en una cierta recuperación local. Los cotos de esos exitosos esfuerzos de conservación han variado desde 14 dólares de EE.UU./km<sup>2</sup> en el extremo oriental de Rusia hasta unos 250 dólares de EE.UU./km<sup>2</sup> en el *Terai Arc Landscape* de Nepal (Dinerstein *et al* 2007).

China prohibió todo el comercio de partes de tigre en su territorio en 1993 y se estimó que esto había tenido éxito en reducir la demanda y el comercio (Gratwicke *et al* 2008). Los conservacionistas argumentan que la cría en granjas de tigres en China ofrecerá la oportunidad de blanquear partes de los tigres silvestres, en particular los de los animales silvestres, pues se considera que proporcionan un medicamento más potente (Dinerstein *et al* 2007, Gratwicke *et al* 2008).

Bulte & Damania (2005), utilizando modelos teóricos, examinaron aspectos de las posibles repuestas del mercado a las partes de animales silvestres y criados en granjas (tigres y rinocerontes) y concluyeron que tal vez no exista una simple regla en el complejo mundo del comercio internacional de productos de especies silvestres. Sugirieron que las redes criminales, ubicados entre los abastecedores ilegales y los consumidores, pueden hacerse con el **control del mercado** y, por tanto, influir en el equilibrio relativo de los precios entre los componentes silvestres (ilegales) y los criados en granjas en el comercio. Hemos examinado ejemplos de tigres y cocodrilos ya que plantean dos puntos pertinentes relacionados con los regímenes de comercio de productos de gran valor:

- a) cuando los Estados miembros intentan seriamente aplicar las decisiones de la CITES, como ha hecho China al prohibir el comercio nacional de partes de tigre, pueden contribuir positivamente a la conservación de especies en peligro dentro y más allá de sus fronteras;
- b) las indicaciones relativas al control del mercado y los umbrales entre los suministros legales e ilegales de productos de gran valor expuestas en los análisis de 2005 de Bulte y Damania pueden tener importantes repercusiones sobre la forma en que se administra cualquier comercio legal de marfil; y
- c) los análisis económicos pormenorizados del comercio de vida silvestre (al menos para las especies abordadas aquí) se han limitado a la modelación teórica y la supervisión de lo que está a disposición en los mercados finales. No tenemos conocimiento de que haya estudios empíricos detallados de la demanda y de las preferencias de los productos de especies silvestres por los consumidores, basándose en un mercado estadísticamente sólido y las encuestas de opinión.

**3.2.5 El comercio internacional de madera y la certificación.** La madera es de lejos el producto comercializado más valioso de un recurso natural renovable. A principios del decenio de 1990, TRAFFIC estimó que el comercio mundial de madera ascendía a 104 mil millones de dólares de EE.UU., aproximadamente el 65% del total de comercio de especies silvestres en todo el mundo. En 2009, la FAO estimó que el volumen de negocios anual era de 200 mil millones de dólares de EE.UU. (TRAFFIC 2012).

En respuesta al agotamiento de los bosques en curso y al fracaso general de los acuerdos comerciales, las organizaciones de la sociedad civil han tratado de crear vínculos más fuertes entre los productores y los consumidores de madera y productos de madera mediante la certificación de los productos a lo largo de toda la cadena de custodia. Probablemente, el más destacado de esos sistemas de certificación ha sido el llevado a cabo por el Consejo de Administración de Bosques (FSC), fundado en 1993. Los 10 principios y criterios del FSC para la certificación (<http://www.fsc.org/>) son relevantes para un comercio de marfil, ya que los

acontecimientos en la certificación y el etiquetado verde puede proporcionar orientación para lograr la participación del público en las opciones de mercado en relación con los objetos de marfil (*Estudio de referencia*, Capítulo 3). Cabe señalar, no obstante, que es probable que esos acontecimientos solo sean efectivos en sociedades en las que los consumidores sienten la obligación moral de evitar artículos de origen ilegal y apoyar prácticas social y ambientalmente sanas y sostenibles. Estos valores sociales no son evidentes en la actualidad en los principales mercados del marfil, pero no hay razón por la que no deban desplegarse esfuerzos para lograrlo.

La aplicabilidad de este tipo de enfoque (a menudo denominado “etiquetado ecológico”) en la CITES y al comercio de especies silvestres está bien expuesto en Swanson (2000) y requiere una convergencia de pensamiento entre productores y consumidores.

**3.2.6** El comercio de diamantes. Hasta finales del siglo XIX, los diamantes eran unas piedras raras y de gran valor. Se encontraban en los lechos de los ríos en India y los bosques de Brasil. La producción total de gemas de diamantes era de unos pocos kilogramos al año, lo que servía para mantener su valor de objeto raro. En 1867, el descubrimiento del diamante Eureka en las laderas del río Orange en Sudáfrica originó la fiebre de los diamantes aluviales a lo largo del río. Esta se vio rápidamente eclipsada por el descubrimiento de un tubo de diamantes en Kimberley en 1870, que resultó en la primera mina de diamantes. Esta mina y, posteriormente otras minas, produjeron considerables cantidades de diamantes que tenían la capacidad de inundar el mercado. Los principales inversores en minas de diamantes realizaron que sería mejor para sus intereses crear una sola entidad suficientemente poderosa para controlar la producción de diamantes y mantener su rareza. El instrumento que crearon a este fin fue De Beers Consolidated Mines, Ltd.; una empresa incorporada en Sudáfrica (Epstein 1982). De Beers dominó la explotación minera de diamantes, el comercio de diamantes y los sectores de la manufactura industrial de diamantes hasta 2000, cuando renunció a su monopolio mundial (Stein, 2001).

El sistema de certificación del Proceso de Kimberley (KPCS) se originó en una reunión de los Estados productores de diamantes de África meridional, celebrada en Kimberley en mayo de 2000. Este proceso se diseñó para certificar el origen de los diamantes en bruto de fuentes libres de conflictos financiadas por la producción de diamantes. Sin embargo, no está proporcionando los controles esperados sobre el comercio y muchas ONG internacionales que apoyaron el KPCS inicialmente están ahora retirando su apoyo. Uno de los grandes fallos del KPCS reside en su estructura organizativa que se basa en un sistema de rotación de presidencias de los gobiernos nacionales y permite al proceso político influenciar las decisiones de la organización.

No creemos que el Proceso de Kimberley pueda proporcionar un modelo para el comercio de marfil. El antiguo sistema De Beers es relevante para un posible comercio futuro de marfil debido al enlace directo que establece entre los productores y las fábricas de corte de diamantes y la forma en que se vendían los diamantes.

#### *El sistema de venta de De Beers*

En 1931 la empresa *Diamond Trading Company* (DTC) asumió la responsabilidad de asignar diamantes a los fabricantes y mayoristas.

- (1) El entero suministro mundial de diamantes en bruto se efectuaba a través de un único punto de venta en el No. 2 de Charterhouse Street en Londres, donde las ventas (llamadas “sights”) se celebraban cada cinco semanas durante todo el año, es decir, unas 10 ventas al año.
- (2) En las ventas participaban unos 250 compradores elegidos (llamados “sightholders”, que eran propietarios de empresas de corte de diamantes en Nueva York, Tel Aviv, Bombay, Anvers y Hong Kong.
- (3) La DTC llevaba a cabo sus propias investigaciones de mercado sobre la demanda de diamantes y permitía a los sightholders presentar solicitudes relativas a sus propias necesidades antes de cada venta.

- (4) Los diamantes en bruto se distribuían en paquetes antes de cada venta y el Director de la DTC asignaba un precio a cada paquete. Cada paquete se asignaba a un determinado sightholder.
- (5) Los compradores tenían que aceptar los precios asignados a sus paquetes y no estaba permitido regatear. Cada sightholder tenía la opción Hobson, a saber, aceptar o rechazar el paquete. Si se niega a pagar el precio tal vez no sea invitado a las futuras ventas.
- (6) Los sightholders se comprometían a llevar sus diamantes en bruto directamente a la industria de corte y pulido de diamantes. Acordaban no comercializar las piedras en bruto que habían comprado y se comprometían también a no vender sus diamantes cortados y pulidos a mayoristas o minoristas que vendían más barato en el comercio al por menor. De Beers trataba de suprimir una competencia destructiva en el mercado de la joyería.
- (7) Los sightholders acordaban proporcionar a De Beers toda la información necesaria para evaluar el mercado de diamantes. Esto incluía inventarios completos de sus propias existencias tanto en diamantes en bruto como pulidos.

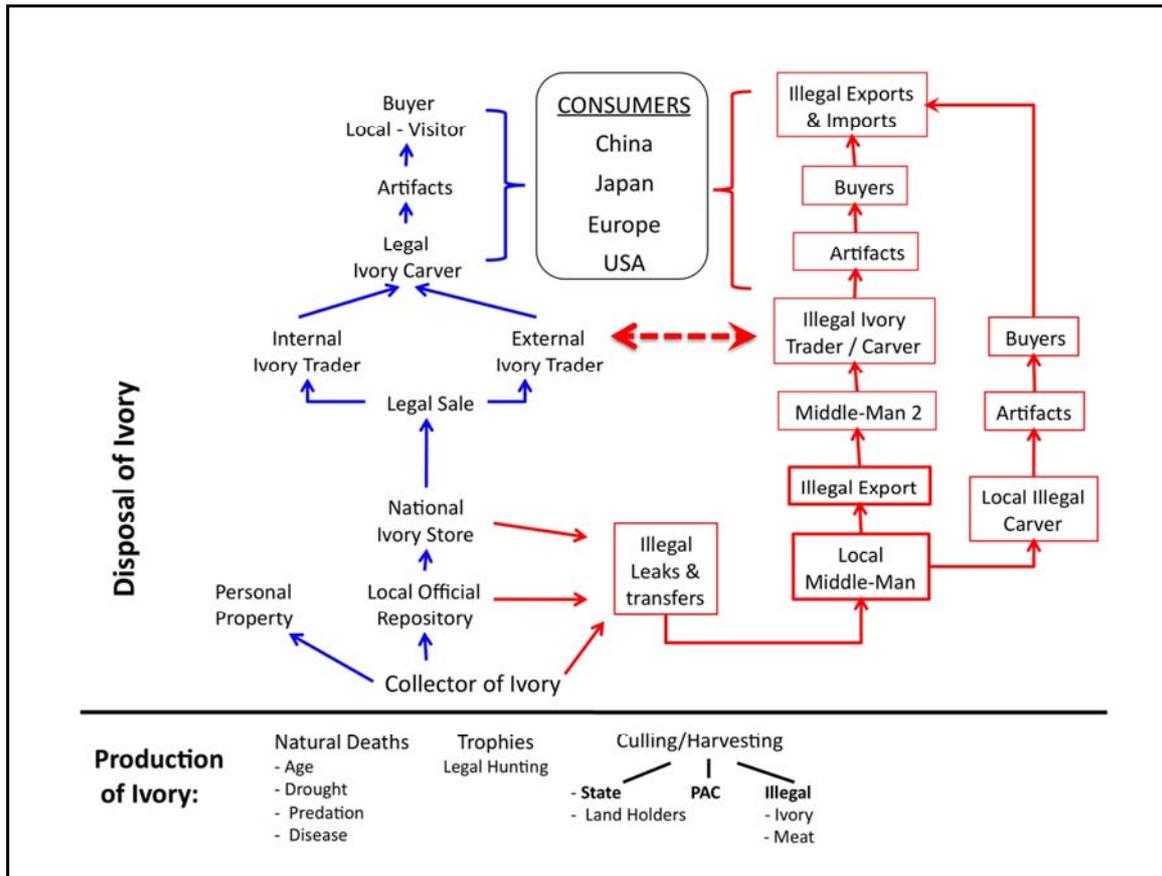
Este sistema de venta permitió a De Beers extender su control desde las minas hasta las empresas de corte en Bélgica, India, Israel y Estados Unidos. A través de sus clientes, De Beers podía controlar y reglamentar el flujo de diamantes que pasaban hasta el mercado mundial al por menor. Los elementos esenciales de este sistema, que podrían utilizarse para un comercio de marfil y la conservación de los elefantes, son:

- a) una cadena de mercado muy corta y efectivamente controlada entre la producción y la transformación;
- b) la cooperación entre los productores y los fabricantes, dando lugar a una gestión adaptable y a prestar atención a la fijación de precios del material en bruto y la venta de objetos procesados; y
- c) el control efectivo del mercado legal durante un amplio periodo.

### 3.3 Cadenas y controles del mercado de marfil

El marfil se obtiene de los elefantes muertos por causas naturales (incluso depredación) o cuando son matados por el hombre. Una persona extrae el marfil que puede viajar a través de varias rutas hacia una variedad de usuarios finales como se indica en el diagrama en la **Figura 3.1** *infra*. Una pregunta esencial es, en esta cadena de mercado, ¿dónde y cómo puede aplicarse un control del comercio a fin de reducir al mínimo el comercio ilegal y el riesgo de que el marfil ilegal entre en la cadena del mercado legal?

El marfil ilegal se ha introducido claramente en los negocios de talla de marfil en Asia (Martin & Vigne 2011a) y en algunos países de África (Martin & Vigne 2011b). En el caso de China, la compra legal de 60 toneladas en 2008 se llevó a cabo por agencias gubernamentales y se distribuyó a los negocios de talla de marfil, pero con una subida de los precios de 500% sobre el precio de compra (D. Stiles 2012 *in litt.*). De este modo, un comerciante intermediario de marfil puede influir radicalmente en el precio del marfil en bruto, ya sea legal o ilegal. La selección de los países que podían comprar el marfil se basó en una evaluación de la Secretaría (por ejemplo, CITES 2005), de los controles nacionales que aplicaba el país para regular su talla de marfil. Sin duda alguna, estos controles han sido ineficaces (Martin & Vigne 2011a). La cuestión es ¿qué medios han de ser los más eficaces para regular la entrada del marfil en la cadena de mercado y su paso de los talladores de marfil a los consumidores?



Cuadro (De izquierda a derecha y de arriba abajo)

**Disposición del marfil**

Comprador	CONSUMIDORES	Exportadores e importadores ilegales	
Local – visitante	China	Compradores	
Artefactos	Japón	Artefactos	
Tallador de marfil legal	Europa		
Comerciante de marfil	EE.UU.	comerciante/tallador ilegal de marfil	Compradores
Interno	Comerciante de marfil externo	Intermediario 2	Artefactos
Venta legal		Exportación ilegal	Tallador ilegal local
Almacén de marfil nacional			Intermediario local
Propiedad personal	Depositarario oficial local	Transferencias y fugas ilegales	
Recaudador de marfil			

**Producción de marfil**

- Muertes naturales
- edad
  - sequías
  - predación
  - enfermedad

Caza legal de trofeos  
 Matanza selectiva / explotación

<b>Estado</b>	<b>PAC</b>	<b>Ilegal</b>
Propietarios de tierras		- marfil - carne

### 3.4 Observación final

El somero examen de los aspectos relacionados con el comercio internacional de algunas especies que generan productos de alto valor y el comercio anterior de diamantes, pone de relieve las siguientes características que pueden revestir importancia al diseñar un proceso para el comercio de marfil:

1. los costos de proteger las especies con productos de gran valor pueden ser muy elevados y fuera del alcance de muchos países en desarrollo;
2. el apoyo de los gobiernos y del público, junto con la ausencia de desorden civil, son importantes ingredientes para lograr la conservación exitosa de especies de gran valor y el mantenimiento del comercio legal de sus productos;
3. la ampliación del área de distribución de las especies de gran valor más allá de las fronteras de las áreas protegidas por el estado requiere incentivos para los propietarios;
4. el desarrollo de instituciones regionales y locales, como las comisiones mixtas,<sup>8</sup> para la gestión de las especies y el comercio de sus productos puede aportar beneficios, como la participación de una amplia gama de interesados en la gestión de este recurso y de su comercio;
5. una legislación nacional estricta y una aplicación de la ley firme son esenciales para lograr el éxito;
6. una comprensión del mercado en el que se comercializarán los productos debe basarse en datos empíricos sólidos sobre las preferencias, las aptitudes y el comportamiento de los consumidores, en particular si han de ser incluidos por las estructuras de los precios y la certificación, o las iniciativas de etiquetado verde;
7. cuanto más corta sea la cadena de mercado entre los productores y los consumidores, menos probabilidades habrá de que haya componentes ilegales blanqueados en el comercio legal y menos oportunidades para que se desarrollen prácticas corruptas; y
8. hay una clara necesidad de abordar los escapes en la recolección de marfil y su distribución en los países asociados comerciales.

---

8. Véase Weber (2008) para un análisis de los posibles beneficios de los enlaces entre las organizaciones de gestión regional y la CITES

## 4. IMPACTO DE LA EXPLOTACIÓN Y EL COMERCIO DE LAS POBLACIONES DE ELEFANTE

Párrafo d) del mandato: *el examen de las condiciones en que podría realizarse el comercio internacional de marfil de elefante, teniendo en cuenta la sustentabilidad ecológica y económica del comercio de marfil; el impacto del comercio sobre la matanza ilegal de elefantes; el impacto inicial de la venta única de marfil acordada en la en la 14a reunión de la Conferencia de las Partes (La Haya, 2007); los niveles de comercio ilegal; los desafíos y las capacidades de observancia; la información sobre los vínculos entre el comercio legal y el ilegal, así como los métodos para elucidar esos vínculos; los métodos para rastrear la cadena de custodia; etc.*

Esta sección es un resumen del Capítulo 4 del documento SC62 Inf.2, *Background Study*.

### 4.1 Historia del comercio de marfil

A finales del siglo XIX se observó un importante aumento de las exportaciones de marfil de África que alcanzó su punto álgido en 1887, con aproximadamente 1.000 toneladas (Spinage 1973) y la correspondiente disminución del número de elefante en todo el continente. En el decenio de 1950, la mayoría de las poblaciones de elefante había mostrado claros signos de recuperación. En el decenio de 1970 se produjo un acentuado aumento del marfil exportado de África, alcanzando su máximo de unas 1.100 toneladas en 1983 y disminuyendo hasta 1989, cuando se impuso la prohibición internacional del comercio de marfil.

Durante los dos últimos siglos el movimiento del marfil se ha ido modificando en función de las características cambiantes del suministro y la demanda. Grandes cantidades de marfil se importaron en India durante la primera parte del siglo XIX, y ulteriormente, en la última parte del siglo XX, en el Reino Unido, Japón y Hong Kong. Las importaciones de marfil en esos cuatro países durante los dos últimos siglos llegaron a ser de unos 1.000 toneladas por año durante varios años.

Las exportaciones de marfil de África durante los diez años antes de la inclusión del elefante africano en el Apéndice I de la CITES sobrepasaron constantemente las 800 toneladas hasta la introducción del sistema de cupos en 1985. África oriental y central fueron responsables de más del 80% de esas exportaciones.

Pese a que muchos consideran que el comercio ilegal actual de marfil y las disminuciones de algunas poblaciones de elefantes se deben a la demanda de marfil en China, hay que tener en cuenta numerosos factores y en la actualidad no es posible identificar y cuantificar con certeza las causas originales de las disminuciones de las poblaciones de elefantes debido a la falta de datos adecuados (Burn *et al* 2011, Stiles 2009, Stiles 2012, *in litt.*).

### 4.2 Estimaciones de la población de elefantes

En la base de datos sobre el elefante se dispone de estimaciones de la población de elefantes para 1995, 1998, 2002 y 2007. En el **Cuadro 4.1** *infra* se muestran los datos para 2007 (Blanc *et al* 2007), pero son obsoletos de cinco años. Si hubiese continuado el promedio de aumento de las poblaciones en cada región hasta 2007, la población continental de elefantes sería de unos 738.000 en 2012. Sin embargo, de informes recientes se desprende que las poblaciones de elefantes en África occidental, oriental y central han disminuido drásticamente en los dos últimos años.

Al hacer estimaciones sobre la posible producción de marfil a nivel continental, hemos usado la conservadora cifra de 500.000 elefantes (los >Definitivos= y >Probables=). La calidad de los datos no permite lograr mucha mayor precisión.

**Cuadro 4.1: Estimaciones de elefantes continentales en 2007**

ESTIMACIONES				TOTALES		
Definitivo	Probable	Posible	Especulativo	Def+Prob	Def+Prob+Pos	Todos
453.073	101.900	104.085	50.364	554.973	659.058	709.422

### 4.3 Sostenibilidad de la producción de marfil

La sostenibilidad de la producción de marfil bajo niveles de explotación en aumento se ha examinado para varios escenarios utilizando un modelo simulado de población (*Estudio de referencia*, Anexo 3).

- (1) Cuando la extracción elige animales con los colmillos más grandes en la población, el rendimiento máximo sostenido ocurre con una extracción de alrededor 5% del número total, a cuyo nivel:
  - a. la tasa de crecimiento de la población se aproxima a cero y el peso medio de los colmillos de marfil procedente de la población sería de unos 5kg;
  - b. las proporciones de los colmillos procedentes de machos y hembras deberían ser aproximadamente iguales. Los machos sobrevivientes más viejos deberían tener alrededor de 22 años y las hembras sobrevivientes más viejas alrededor de 50 años;
  - c. la producción de marfil debería ser de unos 0,5kg por año por elefante vivo en la población que tendría un rendimiento de unos 500kg de marfil por cada 1.000 elefantes<sup>9</sup>.

En ciertas circunstancias, estas cifras pueden ser útiles para hacer deducciones sobre el estado de las poblaciones de elefantes vivos o extraer conclusiones a partir de los decomisos de marfil en bruto.

- (2) Se muestran algunos escenarios alternativos
  - a. la explotación ilegal de elefantes podría revestir la forma de lograr sucesivamente la extinción de >subpoblaciones= enteras, en cuyo caso el marfil en el mercado mostraría la estructura y las características del marfil en la población viva. El peso medio por colmillo de marfil para los machos en todas las clases de edad es de 8,36kg y el de las hembras de 2,55kg. Al examinar una confiscación de marfil, esas características pueden utilizarse para determinar si el marfil procede de una población de elefantes no explotada previamente.
  - b. En un régimen de gestión de elefantes típico en que la caza de trofeos, el control de animales problemáticos y la mortalidad natural contribuyen a la producción de marfil resulta en un volumen relativamente elevado de marfil, con dos tercios del total procedentes de la caza de trofeos (extracción <1% de la población) y menos del 15% de la entresaca (extracción 3% de la población). La cantidad total de marfil producido de 50.000 elefantes bajo este régimen de gestión es ligeramente superior a 40 toneladas por año con un valor de 35 millones de dólares de EE.UU., que es mucho mayor que lo obtenido en los dos escenarios precedentes. La razón es la estructura de edad bien diferente de la población derivada de la entresaca. Sin embargo, los ingresos del marfil procedente de la entresaca es menor en comparación con los ingresos procedentes del marfil total generado (<3%).

Ninguno de estos tipos de gestión están destinados a la producción de marfil. La entresaca se utiliza para proteger hábitats; el control de animales problemáticos es un resultado de los conflictos entre hombres y animales; la caza de trofeos es una actividad recreativa que resulta en elevados valores del uso de la tierra.

- (3) Hemos examinado los requisitos para lograr la sostenibilidad después de que la población de elefantes haya sufrido un periodo de sobreexplotación. Una percepción muy común es que esas poblaciones requieren una moratoria antes de volver a ser objeto de explotación. Los modelos de población de

9. Pese a que es la extracción la que produce el número más elevado, no produce el ingreso más alto para el marfil de la población. Debido a las relaciones entre MTW y el precio del marfil, los ingresos de la población son superiores con extracciones mucho más bajas

poblaciones de elefantes agotadas indican que la recuperación comienza inmediatamente después de un cambio en el régimen de gestión a parámetros de extracción que son sostenibles a largo plazo, es decir, independientemente de anteriores alteraciones de la estructura de edad, la recuperación no se mejora o se acorta imponiendo cualquier tipo de moratoria. No obstante, la vuelta a una estructura de edad estable puede tomar largo tiempo (más que la vida de un elefante), pero el tiempo no es tan largo como sería si se permite a las poblaciones recuperarse y sujeta a la misma extracción sostenible.

#### 4.4 Ventas únicas de marfil

- (1) Hemos examinado los efectos observados de las ventas únicas de marfil <sup>10</sup> sobre los niveles de caza ilegal y hemos llegado a la conclusión de que es preciso disponer de pruebas que demuestren un claro vínculo entre las ventas únicas de marfil y un aumento de los niveles de comercio ilegal. Stiles (2012 in litt.) observa que, lamentablemente, las ventas únicas se han traducido en una controversia innecesaria e irrelevante. Mientras que haya una prohibición en vigor, se seguirá produciendo comercio ilegal independientemente de si hay marfil legal circulando en el sistema o no. No es preciso blanquearlo, el comercio ilegal continúa de manera habitual.

Burn (*et al* 2011) declara que se necesitan más datos para establecer cualquier relación entre las ventas de marfil legal y la caza ilegal. Observamos que, incluso con el acopio de una gran cantidad de datos, no debería asumirse que se entendería plenamente el sistema. Se trata de un sistema bioeconómico complejo (Ruitenbeek & Cartier 2001) que engloba sistemas ecológicos, económicos y sociales y, como tal, no favorecen la previsibilidad.

- (2) El examen de los ingresos de las ventas únicas de marfil en 1999 y 2008 condujeron a la conclusión de que los Estados del área de distribución perdieron entre 66-75% del valor que podrían haber obtenido bajo condiciones comerciales normales. Estas pérdidas sobrepasaron los 40 millones de dólares de EE.UU. utilizando precios de las ventas legales típicas de marfil antes de la inclusión del elefante en el Apéndice I en 1989 (Princen 2003).

---

Esencialmente, todos los modelos son incorrectos, pero algunos de ellos son útiles

*G.E.P. Box, Professor Emeritus of Statistics, University of Wisconsin*

---

10. Desde la inclusión del elefante en el Apéndice I de la CITES en 1989 se celebraron dos ventas únicas de marfil en bruto. La primera en 1999, cuando Botswana, Namibia y Zimbabwe vendieron marfil a un único comprador (Japón) y la segunda en 2008, cuando Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe vendieron el marfil a China y Japón.

## 5. PRINCIPIOS Y UN MECANISMO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES PARA UN FUTURO COMERCIO DE MARFIL

Párrafo (c) del mandato: *los principios básicos y los factores que podían guiar el futuro comercio de marfil, y propuestas sobre como podía funcionar un mecanismo de adopción de decisiones efectivo, objetivo e independiente, teniendo en cuenta las disposiciones del Plan de acción del elefante africano y las experiencias de Asia*

### 5.1 Introducción

El principio fundamental que debe guiar cualquier comercio futuro de marfil es el de que debe contribuir positivamente a la conservación a largo plazo de los elefantes y sus hábitats en África. Un corolario de dicho principio es el de que cualquier comercio de marfil debe basarse, en primer lugar, en el resultante como subproducto de la mortalidad natural de los elefantes y, en segundo lugar, en las actividades de gestión llevadas a cabo por razones distintas de la explotación del marfil. Algunas de ellas son el sacrificio necesario de animales problemáticos y las matanzas selectivas en casos de superpoblación, que pueden darse en algunas zonas protegidas y en tierras de cultivo. Además de esos principios básicos, exponemos *infra* otros principios y factores a los que se debe recurrir para guiar un comercio futuro de marfil.

La adopción de decisiones relativas a un comercio de marfil podrían revestir muchas formas diversas: desde un único mecanismo de mando y control vertical, centrado en las decisiones adoptadas por la CoP, hasta uno que entrañara una gestión pública en múltiples niveles (Ostrom & Janssen 2002, Ostrom 2009). Nuestro análisis de las decisiones de la CITES (secciones 2 y 3 *supra*, capítulos 2 y 3 del *estudio de referencia*) indica que ese mecanismo no funciona demasiado bien, en gran medida porque depende de los Estados Miembros y su población para la ejecución de decisiones en las que pueden no haber participado directamente o que pueden no haber aceptado o ambas cosas. Por esa razón, proponemos un mecanismo y un proceso de adopción de decisiones en múltiples niveles. Hay dos aspectos del mecanismo de adopción de decisiones que se deben desarrollar. Uno se refiere a los pasos necesarios para establecer un proceso de adopción de decisiones para un comercio de marfil. El otro versa sobre cómo podría funcionar la adopción de decisiones eficaz en el proceso de gestión y supervisión del comercio y sus repercusiones en la conservación a fin de garantizar beneficios en materia de sostenibilidad y conservación.

#### 5.1.1 *Requisitos actuales en materia de cupos y comercio (Resolución Conf. 10.10 (Rev. Conf. 15)*

Las disposiciones que figuran en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) relativas al comercio de marfil de poblaciones cuyos elefantes están incluidos en el Apéndice II se derivan principalmente de la Resolución 5.12, es decir, que corresponden a la época en la que existía el sistema de cupos. Como observa Wijnstekers (2011, página 619), ya no son aplicables y se debe anularlas. Después de nuestro examen de los principios y factores básicos que podrían guiar un comercio futuro, proponemos un conjunto substitutivo de requisitos relativos a cupos y comercio (véase la sección 5.3).

### 5.2 Principios y factores básicos

#### 5.2.1 *Principios sobre la utilización sostenible*

En la Resolución Conf. 13.2 (Rev. CoP14) de la CITES se insta a las Partes a utilizar los principios de Addis Abeba y las directrices del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para la utilización sostenible de la diversidad biológica. Los catorce principios prácticos de Addis Abeba (*estudio de referencia*, anexo 4) constituyen un conjunto amplio de directrices que serían aplicables a la gestión de las poblaciones de elefantes.

### 5.2.2 Plan de Acción sobre el Elefante Africano

En el Plan de Acción sobre el Elefante Africano (CoP15 Inf. 68) se declara que la conservación de los elefantes puede proporcionar beneficios y que éstos deben estar a disposición de todos cuantos viven con los elefantes, como se indica en las siguientes declaraciones de la concepción y el objetivo del plan y en el objetivo 7 y la actividad 7.1.4.

- a) **Concepción:** *Garantizar un futuro seguro para los elefantes africanos y sus hábitats a fin de realizar todo su potencial como componente de la utilización de la tierra para el provecho de la humanidad.*
- b) **Objetivo:** *Proteger y restablecer, en los casos en que sea posible, las poblaciones sostenibles de elefantes en toda su área de distribución, presente y potencial, en África reconociendo sus posibilidades para proporcionar beneficios ecológicos, sociales, culturales y económicos.*
- c) **Objetivo prioritario 7:** *Mejorar la cooperación y la colaboración de las comunidades locales en la conservación de los elefantes africanos.*
- d) **Actividad 7.1.4.** Formular planes innovadores e incentivos que aumenten los beneficios para las comunidades locales y al tiempo reduzcan los costos de la vida con los elefantes.

### 5.2.3 Otros principios

Otros principios a los que se podría recurrir para guiar un comercio futuro de marfil son los siguientes:

1. *Área de distribución de los elefantes.* Como los elefantes son apreciados de muchos modos<sup>11</sup> y pueden hacer de especie insignia, tienen la capacidad de realzar el valor de la tierra en la que viven y contribuir así al mantenimiento de las tierras en estado natural frente a las presiones para utilizarlas de otros modos.
2. *Los beneficios del comercio* deben revertir a los propietarios de las tierras en las que viven los elefantes para que puedan hacer su inversión en los elefantes y sus hábitats y mejorar sus medios de subsistencia.
3. *Incentivos.* Un comercio legal de marfil, piel y carne de elefante<sup>12</sup> puede contribuir a la concepción y el objetivo enunciados por los Estados del área de distribución, al permitir eliminar los desincentivos actuales, pero éstos deben ser objeto de una supervisión cuidadosa para evitar los incentivos perversos.
4. Se deben corregir y evitar al máximo los *desequilibrios de escala* entre la gestión de los recursos y los instrumentos jurídicos (Cumming *et al* 2006). Existe un grave desequilibrio de escala entre las instituciones mundiales (marcos reglamentarios y jurídicos) que rigen la gestión de los elefantes y del marfil y su gestión *de facto* en el terreno.
5. *El principio de subsidiaridad*<sup>13</sup> puede brindar una guía para el desarrollo de los niveles apropiados de adopción de decisiones y gestión de los elefantes y del marfil en los niveles regional, nacional, subnacional y local.
6. *Financiación.* El comercio debe autofinanciarse para lograr la sostenibilidad a largo plazo, es decir, que los costos de la gestión o los controles no deben depender de fondos ni de organizaciones benéficas exteriores (principio 13 de Addis Abeba).
7. *Observancia.* Cuando la observancia de los reglamentos resulta demasiado dura, surgen los atajos y las actividades ilegales, lo que se puede expresar en una regla sencilla: “Hacer que sea fácil cumplir la ley”.

### 5.2.4 Otros factores que podrían guiar un comercio futuro de marfil

Los siguientes factores serán importantes para guiar cualquier comercio de marfil:

1. *Producción continua y comercialización frecuente.* Las ventas únicas e intermitentes de marfil (o de cualquier otro producto básico) son señales inadecuadas para el mercado y los consumidores.

11. Algunos de sus valores son el intrínseco de su existencia y los extrínsecos o utilitarios. Además, son ingenieros del ecosistema y un componente importante de los ecosistemas africanos.

12. Véase el reciente informe de la UICN (Stiles 2011) sobre el comercio de carne de elefante en el África central.

13. El principio de subsidiariedad, enunciado por primera vez por el papa León X, sostiene que “constituye una injusticia, un gran mal y una alteración del orden correcto que una organización mayor se arrogue las funciones que puedan desempeñar eficazmente órganos menores”. Handy (1989) dice: “Robar las decisiones a las personas está mal”.

2. Son necesarios *mecanismos coordinados y de comercialización segura* que reduzcan al mínimo los pasos entre los productores de marfil y quienes lo tallan para reducir las oportunidades de que entre en el mercado marfil ilegal. Se podría lograr mediante el establecimiento de un punto central de intercambio de marfil en África (por ejemplo, Barbier *et al* 1990) con ventas directas a empresas registradas de talla de marfil y sin comercialización secundaria del marfil en bruto. Esta disposición debería ir respaldada por una legislación apropiada en los países productores y en los consumidores.
3. *Mecanismos reguladores*. Las resoluciones y las anotaciones CITES sobre el comercio de marfil han sólido centrarse en el control de su producción, ya fuera legal o ilegal, en África. Es necesario reexaminar el factor correspondiente a la demanda de la ecuación y los procesos que podrían reducir al mínimo la filtración de marfil obtenido ilegalmente en la elaboración y la comercialización de productos tallados (véase la sección 3).
4. Velar por que el rendimiento correspondiente a las partes interesadas (es decir, el Estado, los propietarios de tierras privadas y comunales) brinden incentivos para conservar y gestionar los elefantes de forma sostenible en sus tierras.
5. *El etiquetado verde y la certificación* (por ejemplo, Consejo de Administración Forestal) pueden brindar un motivo poderoso para la participación pública en la conservación (Diamond 2005, p 473).
6. *Rastreabilidad*. La capacidad para distinguir el marfil de origen legal del procedente de fuentes ilegales es necesaria para reducir al mínimo la filtración de marfil ilegal en la cadena de producción y comercialización. Habrá que explorar y aplicar innovaciones tecnológicas que ofrezcan marcadores seguros del marfil en bruto.
7. *Supervisión y circuitos de retroalimentación*. Las estructuras organizativas e institucionales (reglas del juego) establecidas para un comercio de marfil deberán funcionar en las escalas y niveles apropiados a fin de lograr una rápida retroalimentación entre la supervisión en marcha y la adopción de decisiones.

### 5.3 Cupos y comercio

Aquí se exponen los criterios en los que podría basarse un comercio de marfil procedente de una población de elefantes incluida en el Apéndice II, pero se amplían en las secciones siguientes de este capítulo y en el capítulo 6, en el que se propone un proceso para el comercio de marfil.

Hay siete sectores de observancia que son necesarios para que un país cuyos elefantes estén incluidos en el Apéndice II exporte marfil. Son los siguientes, junto con los criterios propuestos en algunos casos:

1. Estado y tendencias de las poblaciones de las que proceda el marfil. Criterios: el tamaño de la población ha estado estable o aumentando durante un período suficientemente largo para determinar la tendencia mediante encuestas anuales o bianuales de población y datos del programa MIKE. Si los existentes son insuficientes, puede ser necesario crear y mantener otros emplazamientos MIKE.
2. El estado y la capacidad en materia de observancia está en un nivel que permite descubrir el sacrificio ilegal de elefantes y controlar las amenazas de sacrificio ilegal de elefantes y comercio ilícito de marfil.
3. Las existencias de marfil están protegidas con un registro apropiado del marfil y una base de datos en la que figuran todos los detalles sobre la procedencia de cada uno de los colmillos y éstos están a disposición de la inspección por la Secretaría de la CITES.
4. Se han creado mecanismos apropiados para que los beneficios resultantes de la venta del marfil reviertan en los propietarios de las tierras (estatales, privadas y comunales).
5. Sólo se puede exportar el marfil a países cuya legislación y controles nacionales satisfagan los criterios de la CITES.
6. Existen procedimientos para la seguridad del tránsito de los envíos de marfil desde el punto de partida de la exportación hasta el de la importación y su adquisición por las fábricas de tallas de marfil (véanse más detalles en la sección 6).

7. Se aplican las disposiciones relativas a la utilización conforme a los principios del CDB y del Plan de Acción sobre el Elefante Africano.

Se podrían ampliar y acordar los detalles de dichas disposiciones en el nivel de la Secretaría y del Comité Permanente y la CoP de la CITES e imponerse verticalmente a los países que deseen comerciar con marfil. Sin embargo, creemos que el proceso de adopción de decisiones y negociación que proponemos, junto con las medidas apropiadas de traspaso de competencias, subsidiariedad y construcción institucional en los niveles regional y local darán resultados más eficaces, transparentes y sostenibles en materia de desarrollo sostenible y conservación de los elefantes.

#### 5.4 Proceso y mecanismo de adopción de decisiones

Existe una copiosa bibliografía sobre los métodos de adopción de decisiones<sup>14</sup> y una diversidad de planteamientos, algoritmos y programas informáticos conexos para ayudar a determinar las prioridades en materia de conservación y alcanzar decisiones. Comprenden desde sistemas transparentes de puntuación y calificación que abarcan factores biológicos, sociales y económicos (por ejemplo, Cumming & Jackson 1984, Bell & Martin 1987) mediante métodos estructurados de adopción de decisiones (Ralls & Starfield 1995) hasta métodos informáticos complejos, incluido el análisis de decisiones con múltiples criterios (p.ej., Possingham *et al* 2001), y procedimientos sólidos de adopción de decisiones en situaciones de incertidumbre extrema (p.ej., Regan *et al* 2005, Lempert *et al* 2006, Groves & Lempert 2007). Entre los planteamientos más participativos figuran la planificación de situaciones hipotéticas (Schwartz 1991, Peterson *et al* 2003, Carpenter *et al* 2006, Kass *et al* 2011, Polasky *et al* 2011), la metodología de sistemas blandos (Checkland & Scholes 1999), la gestión de ecosistemas (Waltner-Toews *et al* 2008) y el análisis de la capacidad de resistencia (Walker *et al* 2002).

Hemos aplicado la teoría de la decisión para ofrecer un planteamiento estructurado de la adopción de decisiones sobre la conservación de los elefantes y un comercio de marfil. Dicho planteamiento requiere que se formulen claramente los objetivos, se examinen otras posibles decisiones junto con las utilidades de los resultados de las decisiones (Conroy *et al* 2008). El proceso ayuda a distinguir valores (por ejemplo, los objetivos de la conservación) de las creencias sobre el sistema en examen, como, por ejemplo, las que se pueden expresar en diagramas o modelos informáticos del funcionamiento del sistema. Es importante tener en cuenta que se puede aplicar este planteamiento de forma plenamente participativa y transparente en muchos niveles para apoyar la adopción de decisiones.

En resumen, son necesarios los siguientes pasos:

- 1) Aclarar los objetivos, distinguiendo entre objetivos fundamentales y objetivos de medios.
- 2) Explorar otras opciones sobre decisiones, sin por ello dejar de tener en cuenta los factores objetivos y subjetivos.
- 3) Evaluar las consecuencias y los pros y los contras de otras posibles decisiones y aclarar las incertidumbres y los riesgos.

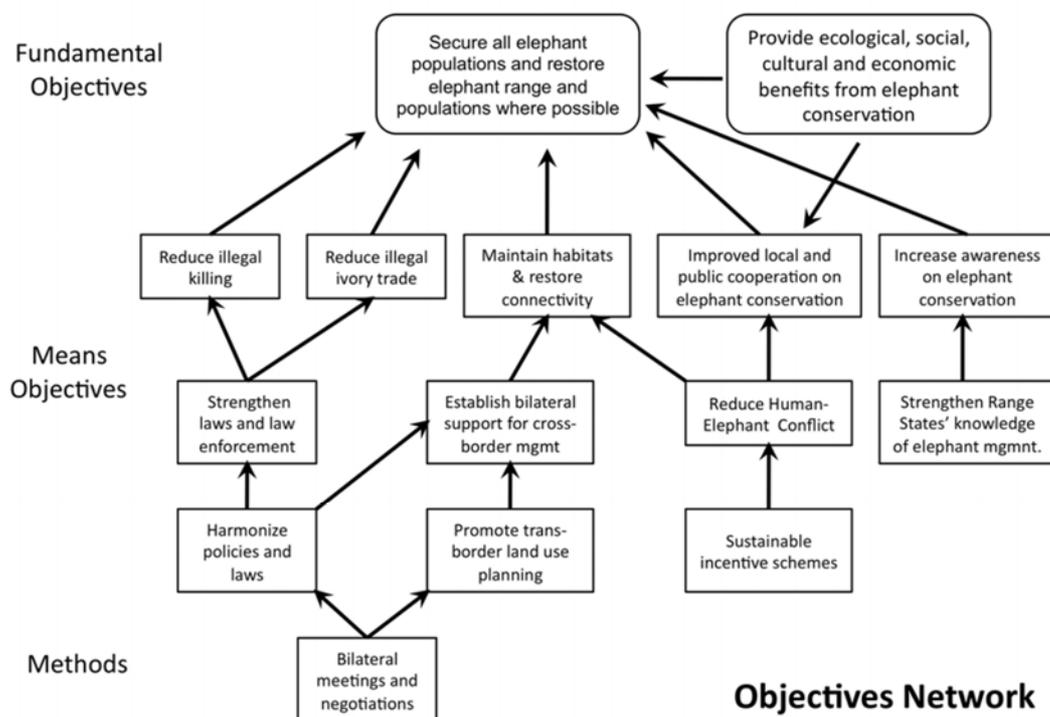
Es evidente que el paso más importante en el proceso de adopción de decisiones es el de establecer los objetivos fundamentales que se pretenden alcanzar con él. También es necesario distinguir entre objetivos fundamentales que representen los valores de los encargados de la adopción de decisiones y los que pueden contribuir a la consecución de objetivos fundamentales, a saber, objetivos de medios (Conroy *et al* 2008). Un primer paso útil es la creación de una red de objetivos o una red de medios y fines, en las que pueden figurar los métodos (**Fig. 5.1** de la página siguiente).

Los factores sociales, económicos y políticos y los sistemas de valores de las personas desempeñan un

---

14. Una búsqueda en Google de “proceso de adopción de decisiones” ofrece unos 14,5 millones de resultados, mientras que la misma búsqueda con Google Scholar ofrece un millón de resultados, aproximadamente.

papel importante en la determinación no sólo de dónde pueden vivir los elefantes, sino también de cuántos pueden hacerlo. Los factores sociales, económicos y políticos en los niveles local, nacional, regional y mundial influyen también en la demanda de marfil. Esos aspectos, generalmente pasados por alto, requieren decisiones basadas en criterios múltiples, datos deficientes e incertidumbre. El análisis de riesgos debe ser un componente importante de la adopción de decisiones.



Cuadro (De izquierda a derecha y de arriba abajo)

Objetivos fundamentales

- Proteger a todos los elefantes y restablecer el área de distribución y las poblaciones de elefantes en los casos en que sea posible
- Proporcionar beneficios ecológicos, sociales, culturales y económicos resultantes de la conservación de los elefantes
- Reducir las matanzas ilegales
- Reducir el comercio ilícito de marfil
- Mantener los hábitats y restablecer la conectividad
- Una cooperación local y pública mejorada en materia de conservación de los elefantes
- Concienciar sobre la conservación de los elefantes

Objetivos de medios

- Mejorar la legislación y su cumplimiento
- Lograr el apoyo bilateral a la gestión transfronteriza
- Reducir los conflictos entre seres humanos y elefantes
- Armonizar las políticas y las legislaciones
- Fomentar la planificación transfronteriza de la utilización de la tierra
- Planes de incentivos sostenibles

Métodos

- Reuniones y negociaciones bilaterales

**Red de objetivos**

#### 5.4.1 ¿Dónde se adoptan las decisiones sobre la gestión de los elefantes y el comercio de marfil?

En realidad, las decisiones sobre la gestión de los elefantes se adoptan en varias escalas y niveles. La escala en la que se pueden adoptar las decisiones particulares de gestión puede abarcar una sola finca, un paisaje, una nación o un continente. El nivel en el que se pueden adoptar las decisiones puede variar entre las adoptadas por un propietario de tierra, por un consorcio de propietarios, un gobierno nacional, una región o un grupo continental de países (por ejemplo, los Estados del área de distribución de los elefantes) o una convención internacional como la CITES.

Los delincuentes, las organizaciones delictivas y las fuerzas armadas corruptas<sup>15</sup> actúan claramente fuera de esas redes de adopción de decisiones, pero también lo hacen dentro de una jerarquía de procesos de decisión que comienzan con la persona que recoge el marfil, por el medio que sea, en el terreno. En la **Fig.3.1** (capítulo 3) figuran las numerosas vías substitutivas por las que pasa el marfil, desde el origen hasta el producto final.

En un nivel fundamental, el propietario de la tierra es el que decide si conservar los elefantes o deshacerse de ellos. Los **gestores de facto** de los recursos naturales de África son quienes viven en las zonas rurales, ya sean agricultores en pequeña escala en tierras comunales, gestores de grandes explotaciones y fincas privadas o guardabosques de zonas protegidas. Sus acciones y los incentivos que reciben tienen consecuencias directas para la conservación de los elefantes. Los agricultores pueden gestionar sus tierras de un modo que excluya los elefantes. Pueden matarlos (o encargar a otros que lo hagan) cuando entren en ellas. Los guardabosques pueden hacer la vista gorda ante la caza ilegal en las zonas que tengan a su cargo o pueden participar incluso en ese proceso.

En gran parte de África, las decisiones sobre la planificación de la utilización de la tierra y el desarrollo suelen ser coordinadas y adoptadas en los niveles de distrito. Esas decisiones pueden tener repercusiones decisivas para el mantenimiento del área de distribución de los elefantes y su número y, sin los incentivos apropiados, es probable que se preste poca atención a las necesidades de los elefantes. Consideraciones similares son aplicables en los niveles nacionales, donde existe la responsabilidad suplementaria de supervisar la gestión de las zonas estatales protegidas, que en muchos casos abarcan más del diez por ciento del país. En un nivel nacional se adoptan las decisiones sobre la asignación de recursos (presupuestos, personal y equipo) a las zonas protegidas y para la conservación de elefantes; una vez más, resulta clara la necesidad de la participación nacional en las decisiones sobre la conservación de los elefantes.

Las agrupaciones regionales, como, por ejemplo, las del África meridional, oriental, central y occidental, constituyen el nivel siguiente en el que se pueden adoptar decisiones relativas a la gestión de los elefantes. Entre este nivel y el de la CITES se encuentra el de los Estados africanos del área de distribución de los elefantes. Para que la conservación de los elefantes en África dé resultado, hay que establecer algún grado de consenso sobre los detalles de la conservación y la gestión de los elefantes en cada uno de dichos niveles, por lo que también se deberá tener en cuenta una diversidad de planteamientos apropiados para determinadas situaciones.

Proponemos un mecanismo de adopción de decisiones con múltiples niveles, del que formen parte las partes interesadas y los principios, disposiciones y procesos necesarios y suficientes para sostener un comercio lícito de marfil que contribuya positivamente a la conservación de las poblaciones de elefantes.

#### **5.4.2 Propuestas para un mecanismo de adopción de decisiones delegado y con múltiples niveles**

Como se ha indicado en la introducción de este capítulo, serán necesarias decisiones sobre un conjunto de pasos iniciales para establecer un proceso de adopción de decisiones y un comercio de marfil eficaces. Será necesario un segundo conjunto de decisiones sobre a) cómo se puede llevar a cabo la adopción de decisiones en diversas fases del proceso de creación de un comercio de marfil y b) para los procesos en marcha de gestión y supervisión del estado de conservación de los elefantes y del comercio de marfil.

Se prevén los siguientes pasos para la creación de un comercio de marfil.

1. La CoP de la CITES acuerda permitir un comercio de marfil procedente de países cuyos elefantes estén incluidos en el Apéndice II. Actualmente, sería aplicable a Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe, a los que corresponde el 50 por ciento, aproximadamente, de la población africana de elefantes. La decisión inicial sería *en principio* la de que no se permitiría que comenzara el comercio, hasta que se hubieran dado esos pasos.

---

15. Niveles elevados de mortalidad de elefantes y comercio ilícito de marfil han coincidido con períodos de desorden social, corrupción y conflictos civiles relacionados con conflictos armados y milicias en el África oriental, central y meridional (por ejemplo, Douglas-Hamilton (1983), Cumming (1986), Smith (et al 2003), Hart (2012 in litt)).

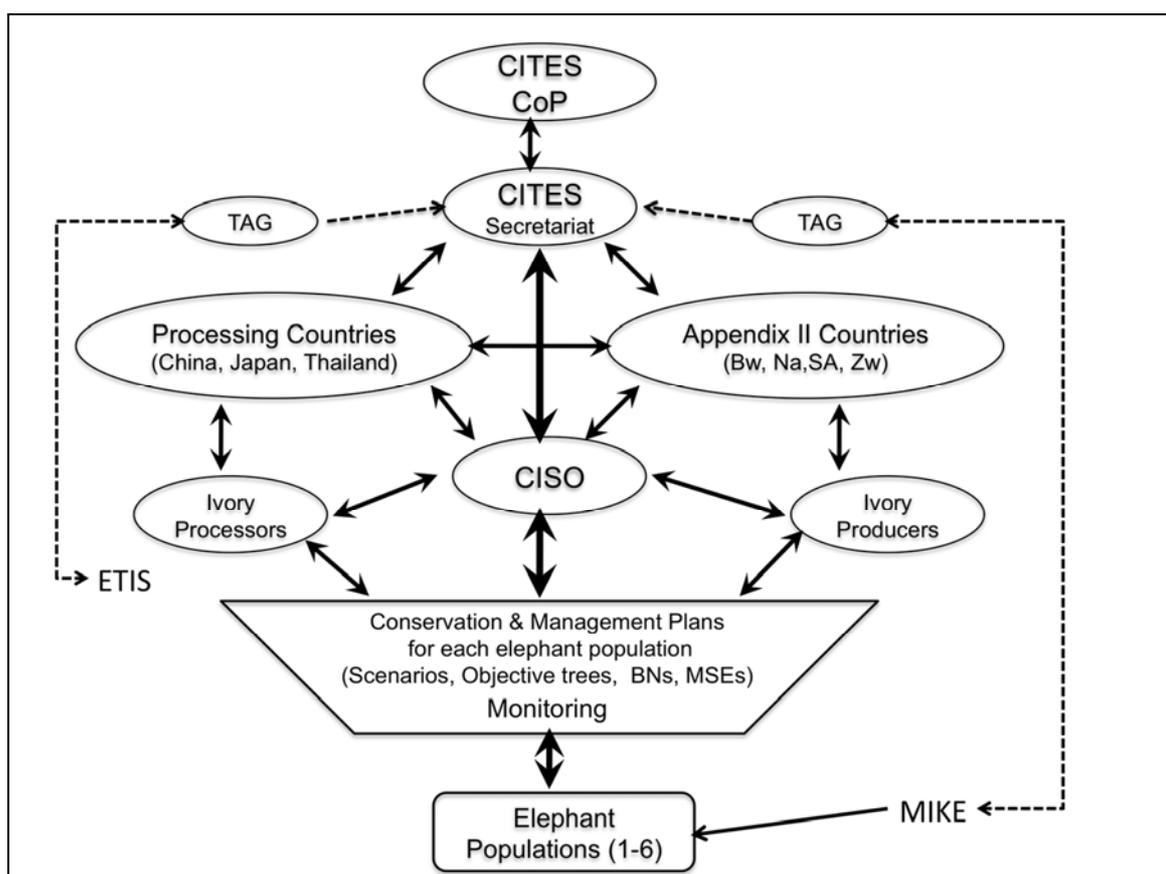
2. *Plan de gestión y conservación regional.* Los cuatro países cuyos elefantes están incluidos en el Apéndice II se reúnen para establecer planes a largo plazo con miras a la conservación, la gestión y el comercio de marfil mediante métodos de planificación de situaciones hipotéticas (véase la formulación de un planteamiento riguroso de la planificación de situaciones hipotéticas en Kass *et al* 2011).
3. *Acuerdo para constituir una oficina central de ventas de marfil.* Los cuatro países productores y los países elaboradores, a saber, China y el Japón (pero estos dos países no son necesariamente los únicos), acuerdan crear una Oficina Central de Ventas de Marfil y formular los protocolos sobre el marfil aceptable y cómo se debe vender de conformidad con los principios expuestos *supra* en este capítulo y el proceso de comercio expuesto en el capítulo siguiente.
4. *Acuerdo de los países elaboradores.* Los posibles países elaboradores de marfil tendrían que participar en el desarrollo del proceso de comercio de marfil y acordar la formulación de una política, marcos jurídicos y acuerdos que
  - a. Garanticen que la Oficina sea el único punto de venta de marfil;
  - b. Impidan que los elaboradores sigan comerciando con el marfil en bruto y
  - c. Dispongan un rastreo y contabilidad eficaces de las existencias de marfil en bruto y de los artículos manufacturados.
5. *Conservación y gestión de la población de elefantes.* Dentro de los países cuyos elefantes están incluidos en el Apéndice II y en relación con cada una de las poblaciones de elefantes, las partes directamente interesadas (administraciones central y locales, sector privado y comunidades) deberán formular:
  - a. Planes a largo plazo para la conservación y la gestión de las poblaciones de elefantes mediante los métodos de planificación de situaciones hipotéticas y crear y acordar una red de objetivos;
  - b. Un modelo de red bayesiana (basado en la red de objetivos) del sistema para explorar otras opciones de gestión y sus utilidades, incertidumbres y riesgos conexos y
  - c. Un plan operacional de gestión relativo a cada una de las poblaciones de elefantes mediante el marco de **Evaluación de Estrategias de Gestión**, que abarca a todas las diversas partes interesadas en el proceso de gestión, junto con sistemas de supervisión orientados a la gestión, que funcionen desde los niveles de los pueblos y los distritos hasta el nacional con el respaldo de los programas MIKE y ETIS.
6. *Presentar detalles exhaustivos* de todos los planes y acuerdos a la Secretaría de la CITES para iniciar el proceso de aprobación final a fin de pasar a la venta de marfil.

Para lograr la observancia plena y la aceptación de la ejecución eficaz de un proceso de comercio de marfil, cada uno de los pasos (desde el 2 hasta el 6) habrán de entrañar la negociación y el acuerdo entre las partes interesadas. En la sección siguiente se exponen los instrumentos primordiales para la adopción de decisiones que recomendamos a fin de que contribuyan a ese proceso.

#### 5.4.3 Mecanismos e instrumentos para la adopción de decisiones

La delegación de cometidos y rendición de cuentas en los niveles apropiados de la cadena de oferta y demanda requiere mecanismos apropiados de adopción de decisiones para cada uno de los niveles, junto con circuitos de retroinformación y rendición de cuentas sólidos y eficaces dentro de los niveles y entre ellos. En la **Fig.5.2** *infra* se ofrece un modelo conceptual de semejante proceso jerárquico de adopción de decisiones.

Un aspecto importante del proceso sería el de lograr decisiones sobre la unidad de gestión. Las poblaciones de elefantes cruzan las fronteras, mientras que las resoluciones y las estructuras de notificación de la CITES van unidas a las divisorias administrativas (nacionales) (van Aarde & Ferreira 2009).



Cuadro (De arriba abajo y de derecha a izquierda)

- CoP de la CITES
- GAT
- Secretaría de la CITES
- GAT
- Países elaboradores (China, Japón, Tailandia)
- Países cuyos elefantes están incluidos en el Apéndice II (Botsuana, Namibia, Sudáfrica, Zimbabue)
- Oficina Central de Ventas de Marfil
- Elaboradores de marfil
- Productores de marfil
- Programa ETIS
- Planes de gestión y conservación de cada una de las poblaciones de elefantes (situaciones hipotéticas, gráficos de objetivos, redes bayesianas, evaluación de las estrategias de gestión) Vigilancia
- Poblaciones de elefantes (1-6)
- Programa MIKE

**Planificación de situaciones hipotéticas.** Las hipótesis que delimitan los factores y las cuestiones principales y las trayectorias substitutivas del sistema en examen pueden constituir la base de recogida y análisis rigurosos de datos para contribuir a la adopción de decisiones (Peterson *et al* 2003, Carpenter *et al* 2006, Kass *et al* 2011, Polasky *et al* 2011) y brindar una base para una mejor comprensión del sistema y una gestión adaptada a las circunstancias y eficaz.

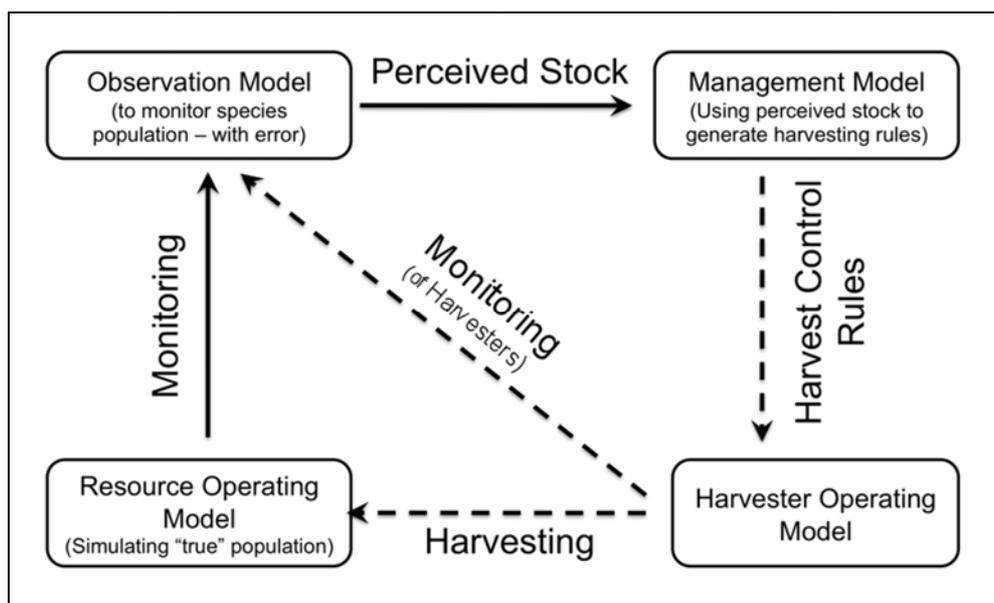
La planificación de situaciones hipotéticas resulta particularmente útil para la adopción de decisiones y la planificación de políticas en situaciones inciertas, complejas y multiculturales, como, por ejemplo, las que caracterizan las iniciativas de conservación en África y los planteamientos polarizados de la conservación de los elefantes y del comercio de marfil. Se puede utilizar en los altos niveles (como en la transición del *apartheid* al nuevo régimen y al gobierno de la mayoría en Sudáfrica a comienzos del decenio de 1990) y para la planificación en el nivel local e incluso de los pueblos.

**Redes bayesianas.** Las redes bayesianas o redes causales probabilistas constituyen un marco de preparación de modelos estadísticos en el que examinar la probable influencia de diversos factores (por ejemplo, ecológicos, sociales y económicos) que influyen en las reacciones variables. Por ejemplo, Amstrup (*et al* 2008) utilizaron un planteamiento bayesiano de la preparación de modelos de redes para predecir la distribución de los osos polares durante el siglo XXI como reacción ante el cambio climático. Además de las probabilidades determinadas empíricamente, las redes bayesianas pueden contar con conocimientos especializados y se puede actualizarlas al disponerse de nuevos conocimientos. Las ventajas principales de dichas redes son las de que se puede utilizarlas en situaciones grupales para trazar diagramas de influencia, pueden incluir variables continuas y categóricas, pueden dar como resultado modelos transparentes y resultados de modelos que se pueden utilizar en el análisis de riesgos y decisiones.

Se están utilizando las redes bayesianas en una gran diversidad de situaciones de gestión de los recursos naturales y conservación (por ejemplo, McCann *et al* 2006, Marcot *et al* 2006) y algunos ejemplos son la rehabilitación del delfín de Héctor en Nueva Zelanda (Conroy *et al* 2008), la planificación de opciones futuras de utilización de la tierra en torno al Parque Nacional de Nairobi (McCloskey *et al* 2011) y la evaluación de la Lista Roja de especies (Adrian 2010).

**Evaluación de estrategias de gestión.** La evaluación de las estrategias de gestión se remonta a la formulación por la Comisión Ballenera Internacional en el decenio de 1980 de procedimientos de gestión para la explotación de las ballenas y en la gestión de las pesquerías marinas en aguas sudafricanas. Desde entonces se ha aplicado en gran medida en las pesquerías sudafricanas y australianas. E. J. Millner-Gulland y sus colegas (Millner-Gulland *et al* 2010, Bunnefeld *et al* 2011) han explorado recientemente la aplicabilidad de la evaluación de estrategias de gestión a sistemas territoriales. Está claro que se podría adaptar fácilmente ese método a la gestión de las poblaciones de elefantes.

Las ventajas principales de ese planteamiento son las de que es un método riguroso y transparente de adopción de decisiones en materia de gestión de recursos y abarca a una gran diversidad de partes interesadas para velar por la observancia y la aceptación en materia de formulación de procedimientos de gestión y normas de explotación. También permite abordar la incertidumbre en todas las fases del proceso. Una ampliación del planteamiento de la que forma parte un modelo operacional para los explotadores, propuesto por Bunnefeld (*et al* 2011), ofrece una base para incluir reglas de adopción de decisiones por parte de los explotadores y una base con la que preparar modelos para las capturas de una diversidad de explotaciones. En el caso de los elefantes podrían ser, entre otras, la caza para conseguir trofeos, la explotación para obtener carne, las matanzas selectivas para la gestión del hábitat, el control de los animales problemáticos y la recogida de marfil encontrado a raíz de muertes debidas a la sequía. En la **Fig. 5.3** (página siguiente) se muestra una ampliación de la evaluación de estrategias de gestión para incluir ese componente.



Cuadro (De izquierda a derecha y de arriba abajo)

- Modelo de observación (para vigilar la población de la especie – con error)
- Existencias conocidas
- Modelo de gestión (Utilizando las existencias conocidas para formular normas de explotación)
- Vigilancia
- Vigilancia (de los explotadores)
- Normas de control de las explotaciones
- Modelo operativo aplicado a los recursos (Simulación de una población “verdadera”)
- Explotación
- Modelo operativo de explotación

**Vigilancia y supervisión.** Está claro que habría que aplicar protocolos de vigilancia periódica y rigurosa para cada una de las poblaciones afectadas por el comercio lícito. En el caso de los elefantes, los aspectos vigilados serían su número, la estructura y las tasas de crecimiento, las tasas de mortalidad (lícita e ilícita), las proporciones de despojos descubiertos con los censos aéreos y detalles exhaustivos de todos los colmillos recogidos y conservados en almacenes nacionales, además de los presentados a la Oficina Central de Ventas de Marfil. Se necesitaría información suplementaria sobre la capacidad de gestión, los ingresos obtenidos con el marfil y otros productos de los elefantes y los gastos habituales de una operación comercial.

En el nivel de la gestión de la población de elefantes y la producción y comercialización de marfil, recomendamos la formulación de planes operacionales dentro de un marco de evaluación de estrategias de gestión rigurosamente aplicados de los que formen parte las diversas partes interesadas. Sería necesario que un órgano compuesto por representantes de la Oficina Central de Ventas de Marfil (que tendría normas sobre el marfil que se podría aceptar), de la Secretaría y del grupo asesor técnico de la CITES, de los elaboradores de marfil y de los productores, a saber, el Estado, las empresas privadas, los propietarios de tierras y las comunidades en las que viven elefantes.

### 5.5 Observación final

Se propone un proceso de adopción de decisiones delegada en el que participen todas las diversas partes interesadas y que abarque los mecanismos de adopción de decisiones tanto verticales como horizontales en un marco de gestión con múltiples niveles (Ostrom & Janssen 2002) desde la CoP de la CITES hasta el nivel local. El proceso incluiría una vinculación directa de los encargados directos de la conservación de los elefantes y de la oferta de marfil con los encargados de su talla mediante un único vínculo en forma de una Oficina Central de Ventas de Marfil (véase el capítulo siguiente). Al vincular estrechamente la oferta y la demanda se puede abordar la decisiva cuestión de los incentivos para mantener la aceptación y la observancia por parte de las partes interesadas en un comercio de marfil lícito y sostenible. Dispone también circuitos de

información más cortos y sólidos y reduce al mínimo los desequilibrios de escala entre las instituciones y la gestión de los recursos. También dispone la base para un mercado legal a fin de establecer el control del mercado de marfil, actualmente en manos de asociaciones de delincuentes que pueden controlar tanto la oferta como el precio del marfil ilegal.

---

## 6. CONDICIONES EN LAS QUE SE PODRÍA REALIZAR UN COMERCIO DE MARFIL

*Párrafo d) del mandato: el examen de las condiciones en que podría realizarse el comercio internacional de marfil de elefante, teniendo en cuenta la sostenibilidad ecológica y económica del comercio de marfil; el impacto del comercio sobre la matanza ilegal de elefantes; el impacto inicial de la venta única de marfil acordada en la en la 14a reunión de la Conferencia de las Partes (La Haya, 2007); los niveles de comercio ilegal; los desafíos y las capacidades de observancia; la información sobre los vínculos entre el comercio legal y el ilegal, así como los métodos para elucidar esos vínculos; los métodos para rastrear la cadena de custodia; etc.*<sup>16</sup>

### 6.1 Un posible sistema de comercio de marfil

A partir de los factores que podrían guiar un comercio futuro y los mecanismos de adopción de decisiones expuestos en el capítulo 5, presentamos una concepción hipotética de un proceso de comercio de marfil. Subrayamos que el sistema propuesto es tan sólo un punto de partida para la negociación entre las partes interesadas principales y secundarias (Estados del área de distribución y Estados importadores de marfil).

Proponemos la creación de una **Oficina Central de Ventas de Marfil (CISO)**, cuyas características se exponen en las páginas siguientes. Hemos aprovechado las enseñanzas obtenidas con el examen de los métodos de De Beers en su ejercicio del comercio de diamantes (Epstein 1982), que ha tenido mucho éxito durante más de cien años (sección 3, pág. 12). Burhenne (1998) propuso un sistema similar. No proponemos un monopolio en el sentido en el que lo era De Beers: la nueva institución sería propiedad efectiva de las partes interesadas y habría de rendir cuentas ante la Conferencia de las Partes en la CITES. Mientras que el objetivo único de De Beers era el de lograr los mayores ingresos resultantes de los diamantes, la CISO tendría un doble objetivo: obtener los mejores beneficios posibles para las partes interesadas principales y conseguir el control del mercado.

En el punto de partida, subrayamos que el objetivo de la Oficina no sería el de fomentar el sacrificio de elefantes para el comercio de marfil. No tenemos conocimiento de política o plan nacional alguno de gestión de los elefantes que haya propugnado alguna vez la utilización de los elefantes para ese fin. Sin embargo, la situación *de facto* en materia de gestión en muchos Estados del área de distribución es la de que se están explotando los elefantes (ilegalmente) para obtener su marfil.

Las poblaciones de elefantes producirán inevitablemente marfil mediante la mortalidad natural<sup>17</sup> y una diversidad de métodos de gestión, como, por ejemplo, el control de los animales problemáticos, las matanzas selectivas y la caza para la obtención de trofeos. Parece enteramente beneficioso para la conservación (incluida la utilización de tierras de mayor valor) que se reinvierta el valor de ese marfil en las zonas de las que proceda. El objetivo de la Oficina sería el de garantizar dicho valor para los productores de marfil.

No se puede aplicar el sistema propuesto de la noche a la mañana. Requerirá muchas consultas, negociaciones y planificación con los Estados del área de distribución, los posibles importadores de marfil en bruto y los expertos técnicos. Esos pasos son necesarios para conseguir la aceptación por todas las partes interesadas. En el capítulo anterior sobre los mecanismos de adopción de decisiones se exponen las necesarias fases de planificación y negociación con las partes interesadas. Las características del sistema propuesto son las siguientes:

---

16. En los capítulos anteriores se abordan los requisitos restantes conforme al párrafo d) del mandato.

17. En una población no explotada de elefantes, la producción de marfil debida a la mortalidad natural asciende a 0,2 kg por elefante y año, es decir, 100 toneladas por año de una población de 500.000 elefantes (Cuadro 4.1, p ?).

### 6.1.1 Un único punto de venta para todo el marfil en bruto exportado desde África

- a) Todas las ventas de marfil en bruto en África correrían a cargo de una **Oficina Central de Ventas de Marfil**, que funcionaría desde una única sede, acordada entre los Estados del área de distribución;
- b) La Oficina tendría su propio personal de expertos y funcionaría semiautónomamente (p. 30).
- c) La CISO debería rendir cuentas de su actuación a los Estados del área de distribución exportadores de marfil y a la Conferencia de las Partes en la CITES;<sup>18</sup>
- d) La Oficina recibiría todos los años solicitudes de cupos de los Estados del área de distribución de los elefantes y evaluaría su sostenibilidad, su coherencia con el plan de gestión mencionado en el párrafo 6.1.3a) *infra*. En caso de desacuerdo y de que fuera necesario un arbitraje, se remitiría el asunto a la secretaría de la CITES y, de ser necesario, a la Conferencia de las Partes;
- e) Se financiaría la Oficina mediante la aplicación de una tasa a las ventas de marfil, que compradores y vendedores acordarían, y
- f) La CISO sería objeto de una auditoria externa anual de sus existencias y transacciones financieras.

### 6.1.2 Eliminación del comercio intraafricano de marfil en bruto

- a) **No habría comercio lícito de marfil entre Estados del área de distribución:** todo el marfil destinado a la exportación pasaría directamente al almacén de la Oficina;
- b) Todo el marfil puesto a la venta procedería de los almacenes estatales de marfil de los Estados del área de distribución (pero véase 6.1.3d) *infra*); y
- c) Los propietarios de industrias de talla de marfil de los Estados del área de distribución estarían sujetos a las mismas condiciones que los compradores de marfil en bruto expuestas en la sección 6.1.4. y cualquier industria nacional de talla de marfil debería estar regulada con las mismas normas que son de esperar de los países consumidores.

### 6.1.3 Estados exportadores del área de distribución

Los Estados del área de distribución que satisficieran determinados criterios serían admitidos como **vendedores a la Oficina**. Los criterios, serían, entre otros, los siguientes:

- a) La presentación de un plan aceptable de gestión de los elefantes;<sup>19</sup>
- b) El compromiso de suministrar todo el marfil en bruto a la Oficina (pero véase el párrafo 6.1.2c) *supra*) y no practicar el comercio de marfil en bruto con personas o países de dentro o de fuera de África;
- c) La presentación de un cálculo aproximado del cupo anual a la Oficina que sea coherente con el plan operacional de gestión mencionado en el párrafo 6.1.1d) *supra* y de aceptación de la decisión de la Oficina sobre el cupo final;
- d) El compromiso de entregar la recaudación de las ventas de marfil a las agencias, personas u organizaciones comunitarias de cuyas tierras proceda el marfil;
- e) Observancia de las prescripciones vigentes de la CITES relativas al mercado del marfil (o, preferentemente, con un microchip o un sistema similar y perfeccionado aún por idear) y
- f) El compromiso de facilitar un certificado de origen<sup>20</sup> con todos los envíos de marfil a la Oficina.

---

18. Una comisión regional de gestión y conservación de los elefantes (como las existentes para la vicuña y el narval mencionadas en la sección 3) puede ser un organismo apropiado para garantizar la rendición de cuentas en el nivel regional en África.

19. Se podría modificar el plan de gestión como y cuando fuera necesario, siempre y cuando la Oficina considerara aceptables las modificaciones.

#### 6.1.4 Compradores de marfil en bruto

Los compradores de marfil en bruto de la Oficina serían personas (o gobiernos que posean fábricas de elaboración de marfil)<sup>21</sup> de cualquier país del mundo que satisficieran los requisitos de la CITES y los siguientes requisitos de la Oficina:

- a) Prueba de liquidez financiera;
- b) Propiedad de la industria de talla (o de elaboración de marfil);
- c) Compromiso de velar por que todo el marfil adquirido en la Oficina vaya destinado directamente a la industria definida en el párrafo b) *supra* y de que no se revenderá marfil en bruto en circunstancia alguna;
- d) El compromiso de no utilizar otro marfil en la industria definida en el párrafo b) *supra* que el comprado a la Oficina;
- e) El compromiso de registrar en la Oficina todas las existencias de marfil en bruto en el momento de adquirir la condición de comprador;
- f) Aceptación de las auditorias aleatorias de la Oficina;
- g) Compromiso de facilitar informes mensuales sobre las existencias de marfil en bruto y objetos fabricados y vendidos a la Autoridad Administrativa CITES en el país de residencia del comprador y
- h) Un acuerdo con la Oficina sobre la revocación de la condición de comprador al que infrinja cualquiera de los apartados c-g *supra*.

Un principio en el que se basa la admisión de compradores es el de que se debe hacer que resulte fácil ser legal. Los compradores tendrían prácticamente una condición privilegiada similar a la de comprador autorizado en la industria de los diamantes ... sujeta a las condiciones expuestas *supra*.

#### 6.1.5 Ventas de marfil

A continuación se expone el proceso mediante el cual se vendería el marfil:

- a) Las ventas se harían en el local de la Oficina;
- b) Se celebrarían frecuentes ventas;<sup>22</sup>
- c) Se clasificarían los colmillos en “paquetes” para satisfacer las diferentes preferencias de los compradores;<sup>23</sup>
- d) Al inaugurarse el sistema, la Oficina fijaría los precios de cada uno de los paquetes de marfil, pero, a medida que el número de compradores aumentara con el tiempo, el sistema podría pasar a la celebración de subastas;<sup>24</sup> e
- e) Inmediatamente después de cada una de las ventas, el marfil en bruto sería enviado directamente a la dirección física del comprador, sin pasar por manos de intermediarios.

Para alcanzar sus dobles objetivos, la Oficina fijaría precios del marfil que no serían artificialmente bajos ni excesivamente elevados. Los intentos de aislar a los comercializadores ilegales inundando el mercado podrían tener el indeseable efecto de alentar el consumo. Un precio excesivamente elevado del marfil estimularía probablemente la actividad ilegal, pues los empresarios delincuentes procurarían reducir los beneficios obtenidos por la Oficina (SULi 2012, in litt.).

---

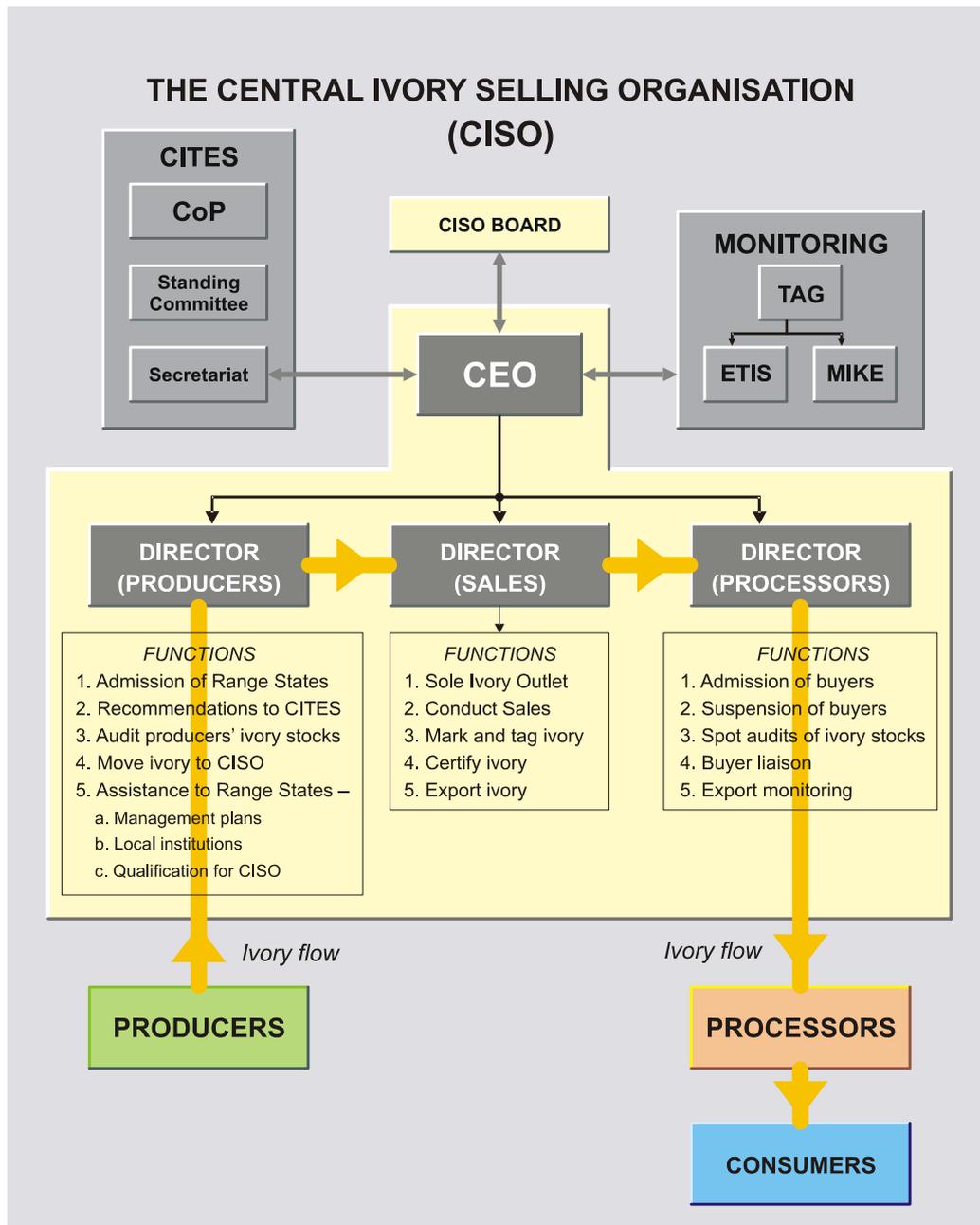
20. En dicho certificado podrían figurar detalles del origen de cada uno de los colmillos de que se componga el envío: por ejemplo, animal problemático en tierra comunal, mortalidad natural o matanza selectiva en una zona estatal protegida, confiscación a cazadores ilegales en el Estado del área de distribución de que se trate. Se especificaría el lugar del que procediera el colmillo (referencia GPS).

21. La razón es la necesidad de acortar el trayecto del marfil en bruto desde el productor hasta el usuario final. El sistema actual de China, donde el Estado compra el marfil y lo revende a las industrias de talla de marfil, abre un resquicio en el sistema.

22. De Beers solía celebrar unas diez ventas de diamantes al año. Evidentemente, la Oficina las adaptaría a la oferta y la demanda de marfil en bruto.

23. De Beers preparaba paquetes individuales para sus diversos compradores autorizados, que convenían a sus necesidades particulares. La Oficina haría sus propias investigaciones de mercado y mantendría estrechos contactos con los compradores.

24. De Beers funcionaba con una fijación de precios suya exclusiva. Los compradores se encontrarían ante el dilema de Hobson: podrían aceptar el precio o rechazar el paquete. Los compradores que rechazaban demasiados paquetes no eran invitados a las ventas posteriores. La Oficina decidiría cuándo se habría alcanzado el umbral necesario para que se celebraran subastas eficaces sin colusión entre compradores.



Cuadro (De arriba abajo y de izquierda a derecha)

- Oficina Central de Ventas de Marfil (CISO)
- CITES
- CoP
- Comité Permanente
- Secretaría
- Junta de la Oficina
- Consejero Delegado
- VIGILANCIA
- GAT
- ETIS
- MIKE
- DIRECTOR (PRODUCTORES)
- *FUNCIONES*
- 1. Admisión de los Estados del área de distribución
- 2. Recomendaciones a la CITES
- 3. Auditoría de las existencias de marfil de los productores

4. Traslado del marfil a la Oficina
5. Asistencia a los Estados del área de distribución
  - a. Planes de gestión
  - b. Instituciones locales
  - c. Calificación para la Oficina
- DIRECTOR (VENTAS)
- *FUNCIONES*
  1. Un solo punto de venta de marfil
  2. Ventas
  3. Marcado y etiquetado del marfil
  4. Certificación del marfil
  5. Exportación del marfil
- DIRECTOR (ELABORADORES)
- *FUNCIONES*
  1. Admisión de compradores
  2. Suspensión de compradores
  3. Auditorías aleatorias de las existencias de marfil
  4. Enlace con los compradores
  5. Vigilancia de las exportaciones
- Recorrido del marfil
- PRODUCTORES
- Recorrido del marfil
- ELABORADORES
- CONSUMIDORES

## 6.2 Estructura de la CISO

En la **Fig.6.1** *infra* figura una estructura organizativa hipotética, junto con sus relaciones con la CITES, GAT, MIKE y ETIS, los productores, los elaboradores y los consumidores de marfil.

- 1) La organización estaría dirigida por un Consejero Delegado, del que dependerían tres divisiones, cada una de ellas encabezada por un director;
- 2) La primera división correspondería a los productores de marfil, es decir, los Estados del área de distribución. Sus funciones serían las siguientes:
  - a. Recibir las solicitudes de admisión de Estados productores<sup>25</sup> como proveedores de marfil a la Oficina. En la sección 6.1.3 *supra* figuran las condiciones al respecto.
  - b. En caso de que el Estado solicitante del área de distribución satisficiera todas las condiciones, el Director recomendaría al Consejero Delegado que se admitiese al país como vendedor a la Oficina y se transmitiría esa información a la Secretaría de la CITES.
  - c. Además de hacer de portero y determinar a qué Estados del área de distribución se aceptaría como proveedores de marfil a la Oficina, la División de Productores prestaría al mismo tiempo asistencia a los Estados del área de distribución para ayudarlos a cumplir los requisitos. Dicha asistencia podría revestir la forma de una revisión legislativa o la formulación de planes de gestión y la creación de instituciones de gestión entre las comunidades locales.
  - d. En el caso de los Estados del área de distribución que cumplieran con los requisitos para ser reconocidos como vendedores, esta división de la Oficina se encargaría de las auditorías aleatorias en sus almacenes de marfil.
  - e. Cuando cualquier Estado del área de distribución estuviera listo para trasladar marfil a la Oficina y ésta estuviese lista para aceptarlo, esta división se ocuparía de la logística del traslado.

---

25. Al referirse a los Estados productores, seguirían siendo aplicables las disposiciones de 6.1.3 d).

- 3) La segunda división se encargaría de las ventas propiamente dichas de marfil. Entre sus funciones figurarían las siguientes:
  - a. Todo el marfil se vendería en un único punto de venta, en el que estarían situados también los despachos de la Oficina. Habría que acordar el local del servicio en el que estaría almacenado el marfil y se harían las ventas entre los Estados del área de distribución y los países importadores.
  - b. Se celebrarían las ventas con la frecuencia necesaria para las necesidades de los proveedores y los compradores y la estrategia de fijación de precios de la Oficina (véase 6.1.5b y la nota a pie de página 22).
  - c. Esta división pesaría el marfil recibido de los proveedores y lo clasificaría en lotes o “paquetes” para cada una de las ventas. En la composición de dichos lotes se tendrían en cuenta las necesidades conocidas de los compradores (véase 4)b *infra*), pero también el objetivo de lograr los mayores beneficios para los productores. La Oficina fijaría los precios de cada paquete.
  - d. Esta división se encargaría de la **certificación** del marfil, que podría revestir la forma de una etiqueta especial con un holograma de la CITES y un número único para cada uno de los colmillos.
  - e. Por ultimo, la División de Ventas (en coordinación con la División de Elaboradores) supervisaría las disposiciones relativas al transporte directamente hasta el local de cada uno de los compradores.
- 4) La tercera división (la de elaboradores) se ocuparía de las siguientes tareas:
  - a. En la sección 6.1.4 se han expuesto las condiciones para ser considerado comprador. Esta división examinaría las solicitudes de posibles compradores e invitaría a los candidatos idóneos a pasar a ser compradores. Todas esas solicitudes requerirían la aprobación de la Autoridad Administrativa CITES en el país en el que esté radicada la fábrica de elaboración del comprador. Se mantendría informados a la Secretaría de la CITES y a los programas MIKE y ETIS sobre todas las personas que tuvieran la condición de compradores.
  - b. Esta división se encargaría de todos los contactos con los compradores, incluida la notificación de las fechas en que se celebrarían las ventas<sup>26</sup> y la recepción de las listas de preferencias en cuanto a tipos, tamaños y cantidades de marfil que les gustaría ver en sus paquetes.
  - c. También dispondría las auditorias aleatorias de los locales de los compradores (condición aceptada al adquirir la condición de comprador).
  - d. Por ultimo, supervisaría el trayecto de todo el marfil adquirido en las ventas de la Oficina hasta sus destinos finales.

### 6.3 Relaciones de la CISO con las organizaciones principales

- a. Podría ser conveniente disponer de una Junta o una Comisión<sup>27</sup> que supervisara las operaciones de la Oficina. Lógicamente, en ella debería haber representantes de los Estados del área de distribución (partes interesadas principales) y de los compradores (partes interesadas secundarias). Podría haber un puesto permanente en ella para la Secretaría de la CITES. El Consejero Delegado de la Oficina podría contar con la opción de invitar a ciertos expertos para que se unieran a ella, por ejemplo, especialistas en elefantes, economistas y científicos sociales expertos en África. Su tamaño y composición y la forma de seleccionar a sus titulares queda fuera del alcance de este estudio.

---

26. De Beers solía enviar calendarios anuales con indicación de las fechas de todas las ventas durante el año.

27. La Comisión de Mamíferos Marinos del Atlántico Septentrional (NAMMCO) y la Comisión Mixta Canadá/Groenlandia se encargan de la administración eficaz de la pesca del narval (página 10).

- b. Se recomienda que el enlace entre la Oficina y la CITES corra a cargo de una persona designada en la Secretaría de la CITES. Ésta recurriría a su experiencia y capacidad de juicio para determinar los aspectos del funcionamiento de la Oficina que se deberían notificar al Comité Permanente y presentar a la Conferencia de las Partes.
- c. En vista de la importancia de su labor supervisora, la Oficina desearía, evidentemente, mantener una estrecha relación con TRAFFIC, el GAT y los programas ETIS y MIKE. La corriente de información sería en las dos direcciones.

#### 6.4 Financiación de la CISO

En la sección 5 (página 19) se ha mencionado el deseable principio de que el sistema que se decida adoptar para el comercio de marfil sea económicamente independiente. Tras lograr un acuerdo entre las partes interesadas principales y secundarias sobre la estructura y la función de la Oficina, se prepararían el presupuesto operativo y la estructura de personal de la Oficina. Se podría obtener el presupuesto mediante la aplicación al marfil vendido de una tasa, que compartirían los productores y los elaboradores.

#### 6.5 Examen

Semejante sistema aborda muchas de las preocupaciones expuestas en este informe.

En primer lugar, aborda el problema de la oferta y la demanda. La Oficina puede modificar los precios de modo que se reduzca la demanda, si supera la oferta. El objetivo de la Oficina es el de mantener el valor del marfil y controlar lo que actualmente es un mercado organizado y regido por asociaciones de delincuentes.

En segundo lugar, disminuye la longitud del trayecto entre el productor y la fábrica de elaboración, con lo que se reducen las oportunidades de que entre marfil ilícito en el sistema. Cualquier marfil en bruto que se encuentre en una industria dedicada a la talla y no corresponda a envíos legales desde la Oficina será ilegal. Para los compradores, el riesgo de ser descubierto utilizando marfil ilegal en sus fábricas sería mayor que la pérdida del acceso a un suministro continuo de marfil legal.

En tercer lugar, el sistema aborda la corrupción. Será difícil que personas pertenecientes a las estructuras estatales eludan las condiciones expuestas en la sección 6.1.3.

En cuarto lugar, aborda un problema conocido del sistema actual de ventas únicas en los casos en que los Estados del área de distribución tienen la sensación de no recibir el valor verdadero de su marfil,

Por último, constituye el mecanismo independiente mencionado en nuestro estudio. Muchas de las funciones expuestas para la Oficina, además de apoyar los fines de la CITES, aportan un mecanismo de selección independiente de los compradores y los vendedores y un sistema de supervisión independiente del comercio de marfil.

Los críticos del sistema propuesto dudan que vaya a funcionar. Conviene observar que el sistema actual no está funcionando, por lo que la búsqueda de un sustituto constituye un imperativo ineludible.

Una de las preocupaciones expresadas es la de que un comercio lícito mediante la Oficina en el caso de los países cuyos elefantes están incluidos en el Apéndice II no tendrá efectos beneficiosos en los países restantes cuyos elefantes estén incluidos en el Apéndice I y el actual comercio ilícito continuará como antes. Hemos de decir que los países cuyos elefantes están incluidos actualmente en el Apéndice II cuentan con más del 50 por ciento de los elefantes, por lo que, si el comercio lícito alcanza sus objetivos, como mínimo beneficiará a la mitad de los elefantes de África. Si Tanzania (que propuso el traslado de su población de elefantes al Apéndice II en las CoP 13, 14 y 15), Zambia (que propuso el traslado de su población de elefantes al Apéndice II en la CoP12), Malawi (que mantiene una reserva contra la inclusión en el Apéndice I

de su población) y Mozambique (que participa en zonas de conservación transfronterizas con Sudáfrica y Zimbabwe) pudieran cumplir los criterios para vender marfil mediante la Oficina, más del 75 por ciento de los elefantes de África quedarían incluidos en el nuevo sistema, con lo que faltaría poco para alcanzar el punto crítico en el que el comercio lícito podría conseguir el control del mercado ilegal y ejercería presión en los países a los que corresponde el 25 por ciento restante de los elefantes de África. También puede haber mayores recursos disponibles de sus homólogos para ayudarlos a hacerlo.

En SULi (2012 in litt.) se lee lo siguiente:

Para que sea una medida eficaz de conservación, un régimen de comercio lícito debe funcionar de dos formas a la vez. En primer lugar, debe ofrecer una fuente de suministro substitutiva y sostenible a precios que puedan competir con los mercados ilegales. En segundo lugar, se deben reinvertir los beneficios de las ventas en medidas de protección y gestión eficaz de las poblaciones. Ese doble efecto permite al régimen legal competir eficazmente con los proveedores ilegales. Si no se cumple la segunda condición, los argumentos en pro del comercio lícito pierden fuerza.

Esta opinión parece admirable, pero no es un asunto tan sencillo. En primer lugar, da por sentado que el Estado reinvertirá los beneficios de las ventas en la conservación de los elefantes y nada dice de la cuestión de los incentivos. A lo largo de este estudio hemos dado por sentado que, si existen los incentivos correctos y las partes interesadas principales reciben los beneficios que les corresponden de un comercio lícito, invertirán en la protección y la gestión de los elefantes. No se logrará directamente mediante la intervención del Estado (excepto en las zonas estatales protegidas), sino mediante la creación por el Estado de un medio favorable.

En segundo lugar, no se trata de un asunto que se preste directamente al análisis mediante la economía “anticuada”. Beinhocker (2006) discute las tesis sencillas que han respaldado la economía tradicional y las substituye por un planteamiento propio de los sistemas complejos. El éxito de un comercio lícito de marfil no dependerá tanto de las cuestiones de oferta, demanda y precios cuanto de la capacidad de las partes interesadas para cooperar mutuamente en la creación de una institución viable como la Oficina para que les brinde prosperidad, en el sentido amplio del término, incluida la conservación de los elefantes. La Oficina puede desempeñar un papel decisivo en ese proceso mediante las relaciones que establezca con las partes interesadas. Se debe lograr confianza y cooperación entre las partes interesadas y la Oficina para producir la transformación.

## Anexo 1

### CONVENCION SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES)

Notificación a las Partes No. 2011/031

#### Mecanismo de adopción de decisiones para un proceso de comercio de marfil

##### **Mandato**

La Secretaría desea encargar un estudio independiente sobre la elaboración de un mecanismo de adopción de decisiones y el proceso para el futuro comercio de marfil de elefante, a fin de que lo examine el Comité Permanente de la CITES. Este estudio, que será coordinado por la Secretaría en consulta con los interesados, incluidos los Estados del área de distribución de elefante africano y asiático, abarcará las siguientes cuestiones:

- a) el examen de varios procesos y mecanismos de adopción de decisiones relacionados con el comercio de marfil que funcionan, o han funcionado, en el marco de las disposiciones de la Convención, inclusive disposiciones de cumplimiento y observancia;
- b) la evaluación de los puntos fuertes y débiles de los regímenes comerciales internacionales y los controles, salvaguardias y métodos de supervisión conexos para otros productos de gran valor en el contexto del futuro comercio de marfil;
- c) los principios básicos y los factores que podrían guiar el futuro comercio de marfil, y propuestas sobre como podría funcionar un mecanismo de adopción de decisiones efectivo, objetivo e independiente, teniendo en cuenta las disposiciones del Plan de acción del elefante africano y las experiencias de Asia; y
- d) el examen de las condiciones en que podría realizarse el comercio internacional de marfil de elefante, teniendo en cuenta la sustentabilidad ecológica y económica del comercio de marfil; el impacto del comercio sobre la matanza ilegal de elefantes; el impacto inicial de la venta única de marfil acordada en la en la 14a reunión de la Conferencia de las Partes (La Haya, 2007); los niveles de comercio ilegal; los desafíos y las capacidades de observancia; la información sobre los vínculos entre el comercio legal y el ilegal, así como los métodos para elucidar esos vínculos; los métodos para rastrear la cadena de custodia; etc.

El objetivo del estudio no es determinar si debe haber o no comercio internacional de marfil.

##### **Calificaciones**

La Secretaría trata de obtener ofertas de una empresa consultora técnica profesional independiente o de uno o varios expertos para preparar el informe, de conformidad con el mandato anterior.

El consultor debe tener conocimientos del comercio de marfil, o poder reunir información exhaustiva al respecto, así como de otros productos de gran valor y los sistemas de reglamentación y verificación conexos.

##### **Actividades y plazos**

El consultor utilizará medios electrónicos para el contacto con diversos interesados, incluidos los Estados del área de distribución del elefante africano y asiático, China, Japón, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Estados Unidos de América, grupos de especialistas de la UICN y TRAFFIC, para la información que pueda ayudar a preparar el informe.

La Secretaría proporcionará al consultor documentación relativa a los controles de comercio de marfil anteriores y actuales, y diversos procesos y mecanismos de adopción de decisiones relacionados con el comercio de marfil que se aplican o han aplicado en virtud de las disposiciones de la Convención, incluidas las relativas a cumplimiento y observancia.

El proyecto de informe del consultor, en el que figurarán opciones para mecanismos de adopción de decisiones viables, se presentará a la Secretaría en febrero de 2012 a más tardar.

La Secretaría utilizará luego medios electrónicos para recabar observaciones de los interesados identificados y formulará sus propias observaciones sobre el documento. Esas observaciones se proporcionarán al consultor para que las tenga en cuenta, según proceda, al finalizar su informe técnico independiente antes del 24 de mayo de 2012.

### Referencias: Secciones 1-6

- Adrian C. N. (2010) Use of a Bayesian network for Red listing under uncertainty. *Environmental Modelling & Software*, **25**, 15B23
- African Elephant Range States (2010) *African Elephant Management Plan*. CoP15 Inf.68. 24pp. Available at: [www.cites.org/common/cop/15/inf/E15i-68.pdf](http://www.cites.org/common/cop/15/inf/E15i-68.pdf)
- Amstrup, S. C., Marcot, B. G. & Douglas, D. C. (2008) A Bayesian network modeling approach to forecasting the 21st century worldwide status of polar bears, *Geophysical Monograph Series*, 180: 213-268.
- Barbier, E. B., Burgess, J. C., Swanson, T. M. & Pearce, D. W. (1990) *Elephants, Economics and Ivory*. Earthscan, London.
- Barnes, J. I. (1996) Changes in the economic use value of elephant in Botswana: the effect of international trade prohibition. *Ecological Economics*, 18, 215-230.
- Bell, R. H. V., & Martin, R. B. (1987) Identification of conservation priority. Pages 45-75 In: R. H. V. Bell & E. McShane-Caluzi (Eds.), *Conservation and Wildlife Management in Africa*, Washington, D.C. Office of Training & Program Support, U.S. Peace Corps.
- 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.
- Beinhocker, E. D. (2006) *The Origin of Wealth: the Radical Remaking of Economics and What it Means for Business and Society*. Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts. 527pp.
- Bulte, E. H. & van Kooten, G. C. (1999) Economic efficiency, resource conservation and the ivory trade ban. *Ecological Economics*, 28: 171-181.
- Bulte, E. & Barbier, E. (2005). Trade and renewable resources in a second best world: an overview. *Environmental and Resource Economics*, 30, 423-463.
- Bulte, E. H. & R. Damania (2005) An economic assessment of wildlife farming and conservation. *Conservation Biology*, 19: 1222B1233.
- Bulte, E. H., Damania, R. & Van Kooten, G.C. (2007) The effects of one-off ivory sales on elephant mortality. *Journal of Wildlife Management*, 71, 613-618.
- Bulte, E. H., Boone, R. B., Stringer, R. & Thornton, P. K. (2008) Elephants or onions? Paying for nature in Amboseli, Kenya. *Environment and Development Economics*, 13: 395-414.
- Bunnfeld, N., Hoshino, E. & Milner-Gulland, E. J. (2011) Management strategy evaluation: a powerful tool for conservation? *Trends in Ecology and Evolution*, 26 (9): 441-447
- Burhenne, W.E. (1998) The African elephant case. *Environmental Policy and Law* 28(1): 21-26.
- Burn, R.W., Underwood, F.M. & Blanc, J. (2011) Global trends and factors associated with the illegal killing of elephants: a hierarchical Bayesian analysis of carcass encounter data. *PLoS ONE* 6(9).
- Burton, M. (1999). An assessment of alternative methods of estimating the effect of the ivory trade ban on poaching effort. *Ecological Economics*, 30, 93-106.
- Carpenter, S. R., Bennett, E. M. & Peterson, G. D. (2006) Scenarios for ecosystem services: an overview. *Ecology and Society* **11**(1): 29. [online] URL:<http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art29/>
- Checkland, P. & Scholes, J. (1999) *Soft Systems Methodology in Practice*. John Wiley and Sons Ltd. Chichester.
- Conroy, M. J., Barker, R. J., Dillingham, P. W., Fletcher, D., Gormley, A. M. & Westbrooke, I. M. (2008) Application of decision theory to conservation management: recovery of Hector=s dolphin. *Wildlife Research*, **35**: 93B102.
- Cumming, D. (1986). Chairman=s report: 1. Corruption and conservation of pachyderms. *Pachyderm* No. 7, 1.
- Cumming, D. H. M. (2008) *Large Scale Conservation Planning Priorities for the Kavango-Zambezi Transfrontier Conservation Area*. A report prepared for Conservation International, Cape Town, South Africa. 106pp.
- Cumming, D. H. M. & Jackson, P. (eds.) (1984) *The Status and Conservation of Africa=s Elephants and Rhinos*. IUCN,

- Gland.
- Cumming, G. S., Cumming, D. H. M. & Redman, C. L. (2006) Scale mismatches in social-ecological systems: causes, consequences, and solutions. *Ecology and Society* 11 (1): 14. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art14/>
- Diamond, J (2005) *Collapse: How Societies Choose to Fail or Survive*. Viking Penguin Books, New York. 575pp
- Dickman, A.J., Macdonald, E.A. & Macdonald, D.W. (2011) A review of financial instruments to pay for predator conservation and encourage human-carnivore coexistence. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, **108**, 13937 -13944.
- Dinerstein, E., Loucks, C., Wikramanayake, E., Ginsberg, J., Sanderson, E., Seidensticker, J., Forrest, J., Bryja, G., Heydlauff, A., Klenzendorf, S., Leimgruber, P., Mills, J., O'Brien, T. G., Shrestha, M., Simons, R. & Songer, M. (2007) The fate of wild tigers. *BioScience*, *57*, 508-514.
- Douglas-Hamilton, I. (1983) Elephant hit by African arms race: recent factors affecting elephant populations. *Pachyderm* No. 2.
- Du Toit, R. (2002) Black rhino crisis in Zimbabwe. *Pachyderm*, *32*: 83-85.
- EIA (2011) Environmental Investigation Agency Briefing Document - 61st Meeting of The Standing Committee August 2011.
- Emslie, R. & Brooke, M. (1999) *African Rhino. Status Survey and Conservation Action Plan*. IUCN/SSC African Rhino Specialist Group. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. Ix + 92pp.
- Epstein, E. J. (1982). Have you ever tried to sell a diamond? *The Atlantic Monthly*. <http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/82feb/8202diamond2.htm>.
- Fischer, C. (2004) The complex interactions of markets for endangered species products. *Journal of Environmental Economics and Management*, *48*, 926B953.
- Fischer, C. (2010) Does trade help or hinder the conservation of natural resources? *Review of Environmental Economics and Policy*, *4*, 103-121.
- Gratwicke, B., Bennett, E.L., Broad, S., Christie, S., Dutton, A., Gabriel, G., Kirkpatrick, C. & Nowell, K. (2008) The World can't have wild tigers and eat them, too. *Conservation Biology*, *22*, 222-223.
- Groves, D. G. & R. J. Lempert (2007) A new analytic method for finding policy-relevant scenarios. *Global Environmental Change*, *17*: 73-85.
- Handy, C. (1989). *The Age of Unreason*. Arrow Books, London.
- Hart, John (2012) Illegal hunting in DRC. Comments sent to the authors of this study on 8 March 2012.
- ITRG (1989) Report of the Ivory Trade Review Group to the CITES Secretariat and the African Elephant Working Group, July 1989.
- Kass, G. S., Shaw, R. F., Tew, T. & MacDonald, D. W. (2011) Securing the future of the natural environment: using scenarios to anticipate challenges to biodiversity, landscapes and public engagement with nature. *Journal of Applied Ecology*, *48*: 1518-1526.
- Kok, M.T.J., Tyler, S.R., Prins, A.G., Pintér, L., Baumüller, H., Bernstein, J., Tsioumani, E., Venema, H.D. & Grosshans, H.D. (2010) Prospects for Mainstreaming Ecosystem Goods and Services in International Policies. Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) The Hague/Bilthoven.
- Lemieux, A. M. & Clarke, R. V. (2009) The international ban on ivory sales and its effects on poaching in Africa. *International Journal of Criminology*, *49*:451-471.
- Lempert, R. J., Groves, D. G., Popper, S.W. & Bankes, S. C. (2006) A general analytic method for generating robust strategies and narrative scenarios. *Management Science* *52*:514 B528.
- Lichtenstein, G. (2011) Use of vicuñas (*Vicugna vicugna*) and guanacos (*Lama guanicoe*) in Andean countries: linking community-based conservation initiatives with international markets. In: Abensperg- Traun, M., Roe, D. & O'Criodain, C., eds. (2011). *CITES and CBNRM. Proceedings of an international symposium on The relevance of CBNRM to the conservation and sustainable use of CITES-listed species in exporting countries*, Vienna, Austria, 18-20 May.

- Marcot, B.G., Steventon, J.D., Sutherland, G.D. & McCann, R.K. (2006) Guidelines for developing and updating Bayesian belief networks applied to ecological modelling and conservation. *Canadian Journal of Forest Research*, **36**: 3063B3074
- Martin, E. & Vigne, L. (2010) The status of the retail ivory trade in Addis Ababa in 2009. *TRAFFIC Bulletin*, 22(3): 141-146.
- Martin, E. & Vigne, L. (2011a) *The Ivory Dynasty: A report on the soaring demand for elephant and mammoth ivory in southern China*. Published in London by Elephant Family, The Aspinall Foundation and Columbus Zoo and Aquarium. 20pp
- Martin, E. and Vigne, L. (2011b) Illegal ivory sales in Egypt. *TRAFFIC Bulletin*, 23(3):117-122.
- Martin, R. B. (2007) *Potential of Tourism-based Business of Kafue National Park and Associated GMAs*, 58pp. Unpublished Consultant's Report
- McCann, R.K., Marcot, B.G. & Ellis, R. (2006) Bayesian belief networks: applications in ecology and natural resource management. *Canadian Journal of Forest Research*, **36**, 3053B3062.
- McCloskey, J. T., Lilieholm, R. J., Boone, R., Reid, R. Sader, S., Nkedianye, D., Said, M. & J. Worden. (2011) A participatory approach for modeling alternative future land use scenarios around Nairobi National Park using Bayesian Belief Networks. Pages 43B57, In: Villacampa, Y. and Brebbia, C. A. (eds.) *Ecosystems and Sustainable Development VIII*, WIT Press, Southampton, UK.
- Milner-Gulland, E.J., Arroyo, B., Bellard, C., Blanchard, J., Bunnefeld, N., Delibes-Mateos, M., Edwards, C., Nuno, A., Palazy, A., Reljic, S., Riera, P. & Skrbinek, T. (2010) New directions in management strategy evaluation through cross-fertilization between fisheries science and terrestrial conservation. *Biology Letters*. doi:10.1098/rsbl.2010.0588.
- Murphree M.W. (1996) *Strategic roots and implementational evolution*. Address delivered to the workshop *Enhancing Sustainability: Resources for our Future*. World Conservation Congress, Montreal, October 1996.
- NAMMCO (2005). *Joint Meeting of The NAMMCO Scientific Committee Working Group On The Population Status Of Narwhal And Beluga In The North Atlantic And The Canada/Greenland Joint Commission On Conservation And Management Of Narwhal And Beluga* Scientific Working Group, Nuuk, Greenland, 13-16 October 2005.
- Oldfield, S. (ed.) (2003) *The trade in wildlife: regulation for conservation*. Earthscan, London.
- Ostrom, E. (2009) A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science*, 352: 419-422.
- Ostrom, E. & M.A. Janssen (2002) *Beliefs, Multi-level Governance, and Development*. Bloomington, Indiana. Draft. 8/28/02. Prepared for the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston Massachusetts, August 29 B September1, 2002. 39 pp.
- Peterson, G. D., Cumming, G. S. & Carpenter, S. R. (2003) Scenario planning: a tool for conservation in an uncertain world. *Conservation Biology*, 17: 358-366.
- Polasky, S., Carpenter, S. R., Folke, C. & Keeler, B. (2011) Decision-making under great uncertainty: environmental management in an era of global change. *Trends in Ecology & Evolution*, **26**: 398-404.
- Possingham, H.P., Andelman, S.J., Noon, B. R., Trombulak, S. & Pulliam, H. R. (2001) Making smart conservation decisions. pp. 225B244, In: M.E. Soule & G.H. Orians (eds.), *Conservation Biology: Research Priorities for the Next Decade*, Island Press, Washington.
- Princen, T. (2003) The Ivory Trade Ban. Ivory Teaching Case (4/20/03), School of Natural Resources and Environment, University of Michigan.
- Ralls, K. & Starfield, A.M. (1995) Choosing A Management Strategy - 2 Structured Decision-Making Methods For Evaluating The Predictions Of Stochastic Simulation-Models. *Conservation Biology*, **9**, 175B181.
- Reeve, R. (2006) Wildlife trade, sanctions and lessons from the CITES regime. *International Affairs*, 82:881-897.
- Regan, H. M., Ben-Hain, Y., Langford, B., Wilson, W. G., Lundberg, P., Andleman, S. J. & Burgman, M. A. (2005) Robust decision making under sever uncertainty for conservation management. *Ecological Applications*, 15: 1471-1477.
- Ruitenbeek, J. & Cartier C. (2001) The invisible wand: adaptive co-management as an emergent strategy in complex bio-

- economic systems. *Occasional Paper No.34*, Centre for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.
- Schwartz, P. (1991) *The art of the long view: planning for the future in an uncertain world*. Doubleday, New York.
- Smith, R. J., J. Muir, M. J. Walpole, A. Balmford & N. Leader-Williams (2003) Governance and the loss of biodiversity. *Nature*, 426: 67-70.
- Spinage C.A. (1973) A review of ivory exploitation and population trends in Africa. *E.Afr.Wildl.J* 11: 281-289.
- Stein, N. (2001) The De Beers story: a new cut on an old monopoly. *Fortune*, 19 February 2001
- Stiles, D. (2004) Update on the ivory industry in Thailand, Myanmar, and Viet Nam. *TRAFFIC Bulletin*, 20 (1): 39-43.
- Stiles, D. (2009a) The status of the ivory trade in Thailand and Viet Nam. *TRAFFIC Bulletin*, 22(2) 83-91
- Stiles, D. (2009b) CITESBapproved ivory sales and elephant poaching. *Pachyderm* 45: 150-153
- Stiles, D. (2011) Elephant Meat Trade in Central Africa: Summary report. Occasional Paper of the IUCN Species Survival Commission No. 45, IUCN, Gland, Switzerland. 103pp.
- Stiles, D. (2012 in litt.) Comments submitted to the authors of this consultancy in March 2012.
- SULi (2012 in litt.) Comments received on the first draft of this report.
- Swanson, T. (2000) Developing CITES: making the convention work for all of the parties. Pages 134-152, In: Hutton, J. and Dickson, B. (eds.) *Endangered species threatened convention: the past, present and future of CITES*. Earthscan, London.
- TRAFFIC (2012) Timber trade. Wildlife Trade News. <http://www.traffic.org/timber-trade/>
- Van Aarde, R. J. & Ferreira, S. M. (2009) Elephant populations and CITES trade resolutions. *Environmental Conservation*, 30: 8-10.
- Vigne, R. (2012) Stiffer sentences will help save the elephant. *The Star* (Kenya), 1 May 2012
- Walker, B., Carpenter, S., Anderies, J., Abel, N., Cumming, G., Janssen, M., Lebel, L., Norberg, J., Peterson, G. D. & Pritchard, R. (2002) Resilience management in social-ecological systems: a working hypothesis for a participatory approach. *Conservation Ecology* 6(1): 14. [online] <http://www.consecol.org/vol6/iss1/art14>
- Waltner-Toews, D., Kay, J. J. & Lister, N-M. (eds.) (2008) *The ecosystem approach: complexity, uncertainty and managing for sustainability*. Columbia University Press, New York.
- Weber, K. (2008) Can you eat your fish and save it too? Improving the protection of pirated fish species through international trade measures. *Journal of Land Use*, 25(2): 265-304.
- Wijnstekers W. (2011). *The Evolution of CITES*. 9th Edition, published by the International Council for Game and Wildlife Conservation, Budapest. 937pp.