

Progress in the implementation of the Elephant Trade Information System (ETIS)

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre sur le Système d'Informations sur le trafic d'Éléphants (ETIS)

Tom Milliken¹ and Louisa Sangalakula²

¹ Elephant & Rhino Programme Coordinator, TRAFFIC, PO Box CY 1409, Causeway, Harare, Zimbabwe
email: tom.milliken@traffic.org

² Traffic East/Southern Africa, PO Box CY 1409, Causeway, Harare, Zimbabwe

Sadly, there is no good news on the ivory trade front. Illegal activity has been steadily increasing since 2004, but we are now seeing an unrelenting upward surge in the illicit trade in elephant tusks out of Africa to Asia. Looking at 23 years of ETIS data, three of the five years in which the greatest volumes of ivory were seized globally occurred in 2009, 2010 and 2011. Three successive years of high-volume, illegal trade is a pattern that has never previously been observed in the ETIS data. Indeed, the escalating ivory trade volumes, when coupled with equally worrying data on increased elephant poaching coming from the CITES MIKE programme, constitutes an unequivocal alarm that two decades of conservation gains for the African Elephant are now in serious jeopardy of unravelling.

The ETIS component in the elephant update presented in SC62 Doc. 46.01 Annex to the 62nd meeting of the CITES Standing Committee (July 2012), together with data and information from CITES MIKE and the IUCN/SSC African and Asian Elephant Specialist Groups, highlighted these concerns and collectively paints a dire picture concerning the status of elephants in Africa today. In fact, the escalation in the number of large-scale ivory seizures has continued. In the last report to Pachyderm, TRAFFIC drew attention to 13 such seizures in 2011 but, with more data, the report to the CITES Standing Committee entailed 14 cases. Now, with additional reporting to ETIS for the upcoming comprehensive analysis to the 16th meeting of the Conference of the Parties (CoP16) to CITES, the number of large-scale ivory seizures in 2011 has increased yet again to 17 cases, more than double the previous record of eight large-scale ivory seizures in 2009. With

Malheureusement, il n'y a pas de bonnes nouvelles sur le front du trafic de l'ivoire. Les activités illégales n'ont cessé d'augmenter depuis 2004, et nous assistons actuellement à une hausse incessante du commerce illicite des défenses d'éléphant en provenance d'Afrique vers l'Asie. En examinant les 23 années de données d'ETIS, trois des cinq années au cours desquelles les plus grands volumes d'ivoire ont été saisis au niveau mondial étaient 2009, 2010 et 2011. Trois années successives de commerce illicite de grand volume est quelque chose qui n'a jamais été observé avant dans les données d'ETIS. En effet, les volumes croissants du commerce de l'ivoire, comparés aux données tout aussi inquiétantes sur le braconnage accru des éléphants en provenance du programme MIKE de la CITES, constituent un avertissement sans équivoque que deux décennies de gains de la conservation pour l'éléphant d'Afrique sont maintenant en grave danger d'échouer.

La composante d'ETIS dans la mise à jour sur les éléphants présentée dans l'annexe du Doc. 46.01 du Comité Permanent 62 à la 62ème réunion du Comité permanent de la CITES (juillet 2012), ainsi que les données et les informations de MIKE de la CITES et des Groupes de Spécialistes de l'Eléphant d'Afrique et d'Asie de la CSE de l'IUCN, mettent en exergue ces préoccupations et peignent collectivement une image désastreuse concernant la situation des éléphants en Afrique aujourd'hui. En fait, l'intensification du nombre de saisies d'ivoire à grande échelle a continué. Dans le dernier rapport à Pachyderme, TRAFFIC a attiré l'attention sur 13 saisies de ce genre en 2011, mais, avec plus de données, le rapport au Comité permanent de la CITES a dénombré 14 cas. Maintenant, avec des rapports supplémentaires à ETIS en préparation de la prochaine analyse globale pour la 16ème session de la Conférence des Parties (CdP16) de la CITES, le nombre de saisies d'ivoire à grande échelle en 2011 a encore augmenté à 17 cas, soit plus

volumes ranging from over 842 kg to nearly 3 tonnes of ivory in each shipment, together these seizures have yielded more than 27.2 tonnes of ivory and probably represent the tusks of some 3,000 elephants.

Predictably, it is these large movements of ivory that are driving the escalating trend in illicit ivory trade. Further, these transactions reflect the involvement of organised crime in the trade. Thus, from the standpoint of follow-on investigation and law enforcement attention, large-scale ivory seizures are the most important ivory trade crimes to solve. Unfortunately, very few such seizures actually result in successful investigations, arrests, convictions and the imposition of meaningful penalties that serve as a deterrent. Certainly criminal syndicates lose money any time a large ivory bust occurs, but the absence of effective law enforcement follow-up allows these anonymous players the opportunity to adapt quickly and continue carrying on with their criminal onslaught against elephants.

To turn this sorry state of affairs around there are many challenges to overcome. To begin with, international collaboration and information sharing between African and Asian countries in the trade chain remains weak and, in some cases, appears to be non-existent. It is worth noting that regional wildlife crime initiatives, such as the ASEAN Wildlife Enforcement Network (ASEAN-WEN) in Southeast Asia and the Lusaka Agreement Task Force in Africa, do not appear to be making any real difference in terms of investigative outcomes. In spite of the considerable investment to date, the precise role that these institutions could play in such seizure cases remains vague. Equally, but at a higher global level, INTERPOL and the World Custom Organization are in unique positions to do a lot more linking Asia, where most of these seizures are occurring, with Africa, which is hemorrhaging ivory, especially from East African Indian Ocean seaports in Kenya, Tanzania and Mozambique. If there is any hope of defeating the criminal syndicates behind the illicit trafficking, it is imperative that meaningful investigative engagement occurs along the entire trade chain. Some recognised professional law-enforcement body needs to step in and actively champion the management of follow-on investigations from a global perspective so that real progress is made in unmasking the criminal syndicates behind the

du double du précédent record de huit saisies d'ivoire à grande échelle en 2009. Avec des volumes allant de plus de 842 kg à près de 3 tonnes d'ivoire dans chaque chargement, ces saisies mises ensemble ont produit plus de 27,2 tonnes d'ivoire et représentent probablement les défenses de quelques 3.000 éléphants.

Comme on pouvait s'y attendre, ce sont ces grands mouvements d'ivoire qui sont à l'origine de la tendance à la hausse du commerce illicite de l'ivoire. En outre, ces transactions reflètent l'implication du crime organisé dans le commerce. Ainsi, du point de vue des enquêtes et l'application de la loi, les saisies d'ivoire à grande échelle sont les crimes les plus importantes du commerce de l'ivoire à résoudre. Malheureusement, très peu de ces saisies aboutissent réellement à la réussite des enquêtes, aux arrestations, aux condamnations et à l'imposition de sanctions significatives qui servent comme un moyen de dissuasion. Certes, les organisations criminelles perdent de l'argent chaque fois qu'un coup de filet important sur l'ivoire a lieu, mais l'absence de suivi effectif de l'application de la loi permet à ces acteurs anonymes de s'adapter rapidement et de continuer à exercer leurs attaques criminelles contre les éléphants.

Pour changer cette triste situation, il y a de nombreux défis à surmonter. Pour commencer, la collaboration internationale et l'échange d'informations entre les pays africains et asiatiques dans la chaîne commerciale restent faibles et, dans certains cas, semblent inexistantes. Il est à noter que les initiatives régionales sur les crimes de la faune, tels que le Réseau d'application des lois sur la faune de l'Association des Pays d'Asie du Sud-Est en Asie du Sud-Est et le Groupe de Travail de l'Accord de Lusaka en Afrique, ne semblent pas faire une réelle différence en termes de résultats d'enquête. A ce jour, en dépit des investissements considérables, le rôle précis que ces institutions pourraient jouer dans de tels cas de saisie reste vague. De même, mais à un niveau mondial plus élevé, l'INTERPOL et l'Organisation mondiale des Douanes sont dans une position unique de faire beaucoup plus en reliant l'Asie, où la plupart de ces saisies se produisent, avec l'Afrique, qui est dans un état d'hémorragie d'ivoire, en particulier en provenance des ports d'Afrique orientale de l'Océan Indien au Kenya, en Tanzanie et au Mozambique. S'il y a de l'espoir de vaincre les réseaux criminels qui organisent les trafics illicites, il est impératif qu'un engagement significatif d'investigation se produise tout au long de la chaîne commerciale. Des organisations professionnelles reconnues dans l'application de la loi doivent intervenir et s'engager activement pour gérer le suivi des enquêtes à partir d'une perspective globale afin

ongoing trade. Right now, fragmented, piecemeal approaches to law enforcement are characteristically defining the situation and the criminals are clearly winning.

Another important failing is that forensic evidence is rarely collected as a matter of routine governmental procedure where large-scale ivory seizures are being made. DNA techniques for sourcing elephant ivory to its probable geographic origin are now well advanced and often yield valuable clues concerning the trade chains along which illicit ivory is moving. It is in the interest of African Elephant range States to have a competent forensic facility on the Africa continent for such testing. A facility in Asia would also be a welcome development. The broader interests of elephant conservation would be served if the CITES Parties were mandated to collect forensic samples for testing with respect to all large-scale ivory seizures. The fact that Resolution Conf. 10.10 (Rev. CoP15) Trade in elephant specimens is currently undergoing revision for approval at CITES CoP16 next year affords an opportunity to adopt such a requirement formally. CITES and the international law-enforcement community needs to step into this void and specifically target large-scale ivory seizures for elevated attention to ensure that we understand the origin of the ivory comprising these massive illegal shipments.

Another missed opportunity to collect important data is that those who make large-scale ivory seizures generally fail to produce a piece-by-piece inventory of all of the ivory in each individual shipment. Such a task should be a straightforward and fairly simple undertaking involving a scale for weighing. If each piece of ivory in the consignment were individually weighed and identified as a whole tusk or a cut piece, it would then become possible to start tracking average tusk weights in a meaningful manner. Further, in conjunction with forensic testing to determine the source of the ivory in question, it would be possible to use the data on individual tusk weights to model the age classes and population structure of the elephants which comprised the shipment. Such information would further support understanding of the status of elephant populations in particular range States identified as the source through forensic analysis. The requirement to produce inventory lists capturing the data of all ivory tusks or pieces apprehended in any seizures over

que les progrès réels soient accomplis pour démasquer les organisations criminelles derrière le commerce continu. A l'heure actuelle, les approches ponctuelles de maintien de l'ordre sont fragmentées et déterminent la situation et ainsi les criminels gagnent clairement.

Une autre lacune importante est que les preuves médico-légales sont rarement collectées comme une procédure de routine gouvernementale là où les saisies d'ivoire à grande échelle sont faites. Les techniques d'ADN pour tracer l'ivoire d'éléphant jusqu'à son origine géographique probable sont maintenant bien avancées et produisent souvent des indices précieux sur les chaînes de commerce le long desquelles l'ivoire illicite circule. C'est dans l'intérêt des Etats de l'aire de répartition des éléphants d'avoir un centre médico-légal compétent sur le continent africain pour de telles analyses. Un centre en Asie serait également un changement appréciable. Les intérêts plus larges de la conservation des éléphants seraient bien servis si les Parties à la CITES avaient le mandat de recueillir des échantillons médico-légaux pour analyser toutes les saisies d'ivoire à grande échelle. Le fait que la Résolution Conf. 10.10 (Rev. CdP15) sur le Commerce des spécimens de produits issus des éléphants est actuellement en cours de révision pour approbation à la CdP16 de la CITES l'année prochaine offre une occasion d'adopter une telle disposition officiellement. La CITES et la Communauté de mise en application de la loi internationale doivent intervenir et cibler spécifiquement les saisies d'ivoire à grande échelle pour une plus grande attention afin de s'assurer que l'on comprenne l'origine de l'ivoire qui constitue ces chargements massifs illégaux.

Une autre occasion manquée pour recueillir des données importantes, c'est que ceux qui font les saisies d'ivoire à grande échelle ne parviennent généralement pas à produire un inventaire pièce par pièce de tout l'ivoire dans chaque chargement. Une telle tâche serait une entreprise assez simple qui utiliserait une balance pour peser. Si chaque pièce d'ivoire dans le chargement était pesée et identifiée individuellement en tant qu'une défense entière ou une pièce coupée, il deviendrait alors possible de commencer le suivi des poids moyens des défenses de manière significative. En outre, en conjonction avec des analyses médico-légales pour déterminer la source de l'ivoire en question, il serait possible d'utiliser les données sur le poids des défenses individuelles pour modéliser les classes d'âge et la structure des populations des éléphants qui constituent le chargement. Cette information servirait à connaître l'état des populations d'éléphants dans certains états de l'aire de répartition identifiés comme étant la source grâce à l'analyse médico-

800 kg in weight is another important element that needs to be included in a revised Resolution Conf. 10.10 (Rev. CoP15).

Finally, once seized, the status of large volumes of ivory in the hands of Customs or other authorities remains a problematic issue, especially where robust and transparent ivory stock management systems are not in place. Indeed, leakage back into illegal trade continues to be documented on many fronts. In April 2012, for example, authorities in Mozambique informed the CITES Secretariat that 266 pieces of elephant ivory, totalling 1,094 kg, had been stolen from the central ivory stockpile located in the Ministry of Agriculture building in downtown Maputo, the country's capital city. In fact, this serious transgression had first been detected on 27 February 2012, but no effort was apparently made to pass along intelligence in a timely manner. And this is not the first time ivory stocks have suddenly 'found legs' in Mozambique. In mid-2006, 1.5 tonnes of ivory disappeared from the government ivory store in Pemba in Cabo Delgado, the country's northernmost province. Worrying reports of a June 2012 loss of another three tonnes of ivory from the Zambia Wildlife Authority's ivory store have suddenly pulsed out too.

In fact, the perennial loss of ivory from government custody is an ongoing issue of concern in both Africa and Asia, but it is not getting enough attention under CITES. TRAFFIC has previously reported that the largest ivory seizure ever made in the Philippines, an estimated 3.7 tonnes of raw ivory in 2006, subsequently disappeared from the custody of Manila Customs. Currently, in Thailand, following a series of large-scale ivory seizures in recent years, TRAFFIC has received unconfirmed reports from generally credible but confidential sources that up to 1 tonne of ivory has gone 'missing' from the Customs ivory store. Whilst this matter needs to be further investigated and verified, in SC62 Doc. 46.2, the Thai government recently reported: "Thai authorities confiscated 1,122 elephant tusks during years 2009-2011 in total. Seized ivory belongs to government and has been taken care by DNP [the Department of National Parks] and Customs." In contrast, data previously reported to ETIS indicates that 1,907 tusks/pieces of ivory had been seized in Thailand from 2009 through 2011.

légale. L'obligation de produire des listes d'inventaire des données de toutes les défenses d'ivoire ou de pièces appréhendées dans toutes les saisies de plus de 800 kg de poids est un autre élément important qui doit être inclus dans une version révisée de la Résolution Conf. 10.10 (Rev. CdP15).

Enfin, une fois saisis, le statut de grands volumes d'ivoire dans les mains des douanes ou autres autorités reste problématique, surtout là où des systèmes robustes et transparents de gestion des stocks d'ivoire ne sont pas en place. En effet, on continue à documenter de nombreux cas de l'ivoire saisi qui retourne dans le commerce illicite. En avril 2012, par exemple, les autorités du Mozambique ont informé le Secrétariat de la CITES que 266 pièces d'ivoire d'un total de 1,094 kg, avaient été volées à partir du stock central d'ivoire situé dans le bâtiment du Ministère de l'Agriculture au centre de Maputo, la capitale du pays. En fait, cette transgression grave avait d'abord été détectée le 27 février 2012, mais apparemment aucun effort n'avait été fait pour communiquer l'information en temps opportun. Et ce n'est pas la première fois que des stocks d'ivoire se sont volatilisés au Mozambique. A la mi-2006, 1,5 tonnes d'ivoire avaient disparu de l'entrepôt d'ivoire du gouvernement à Pemba en Cabo Delgado, la province la plus septentrionale du pays. Des rapports inquiétants d'une perte en juin 2012 de trois autres tonnes d'ivoire de l'entrepôt d'ivoire de l'autorité de la Faune de Zambie ont aussi fait surface.

En fait, la perte perpétuelle de l'ivoire des mains du gouvernement est un sujet de préoccupation à la fois en Afrique et en Asie, mais qui ne reçoit pas suffisamment d'attention de la CITES. TRAFFIC a déjà signalé que la saisie la plus importante d'ivoire jamais faite aux Philippines, environ 3,7 tonnes d'ivoire brut en 2006, a par la suite disparu des mains de la douane de Manille. Actuellement, en Thaïlande, à la suite d'une série de saisies d'ivoire à grande échelle ces dernières années, TRAFFIC a reçu des rapports non confirmés provenant de sources généralement crédibles, mais confidentielles, que jusqu'à 1 tonne d'ivoire aurait «disparue» des entrepôts d'ivoire de la douane. Alors que cette question doit être vérifiée, dans le Doc. 46.2 du CP62, le gouvernement thaïlandais a récemment déclaré: « Les autorités thaïlandaises ont confisqué 1.122 défenses d'éléphants au cours des années 2009-2011 au total. L'ivoire saisi qui appartient au gouvernement a été pris en charge par le Département des Parcs Nationaux et la douane. » En revanche, les données précédemment signalées à ETIS indiquent que 1.907 défenses ou pièces d'ivoire avaient été saisies en Thaïlande à partir de 2009 jusqu'en 2011. Sur ce total, le

Of that total, the volume specifically reported to ETIS by Thai Royal Customs and the DNP was 1,153 tusks/ivory pieces, which stands in contrast to the 1,122 'tusks' reported in the Thai document, indicating a discrepancy of either 31 pieces or 785 pieces if all data reported for Thailand are considered. It is certainly in the interest of the Thai government to provide clarification on this issue and to move forward by demonstrating a robust and transparent ivory stock management system in the future.

With respect to ivory stockpiles, Gabon has taken a completely different track to resolve stock management issues. On 27 June 2012, more than 1,200 ivory tusks and assorted ivory carvings were burned in a public ceremony presided over by the country's President, Ali Bongo, who lit the pyre. Prior to its incineration, the ivory stock had been thoroughly audited by TRAFFIC. On the occasion, President Bongo spoke of the importance of tackling ivory poaching, saying "Gabon has a policy of zero tolerance for wildlife crime and we are putting in place the institutions and laws to ensure this policy is enforced." President Bongo also underscored the need for regional co-operation to address wildlife crime, whereby anti-poaching measures in one country needed to be followed up by action in neighbouring countries too.

While the CITES MIKE programme is providing data on the illegal killing of elephants, not all of the ivory being seized and reported to ETIS is coming from recently killed elephants. Another source concerns the pilfering of ivory stocks that are building up in various parts of the world. CITES needs to consider a formal mechanism under which these stocks are periodically declared by the Parties and tracked as a requirement in the revised Resolution Conf. 10.10 (Rev. CoP15). It is also vitally important that any thefts from these stockpiles are duly reported by national law enforcement authorities as soon as possible. In cases where the stolen ivory can be uniquely identified, for example by using the CITES ivory marking system, the CITES Secretariat and other international law enforcement organizations, such as ICPO-INTERPOL and the World Customs Organization, need to become engaged. Currently, ivory stock intelligence sharing at the international level is another missing link in the ivory trade equation that ETIS is trying to monitor.

volume spécifiquement signalé à ETIS par la douane du Royaume de Thaïlande et par le Département des Parcs Nationaux était de 1.153 défenses ou pièces d'ivoire, comparées aux 1.122 défenses rapportées dans le document thaïlandais, ce qui indique un écart de soit 31 pièces, ou 785 pièces si on prend en compte toutes les données communiquées pour la Thaïlande. Il est certainement dans l'intérêt du gouvernement thaïlandais de fournir des éclaircissements sur cette question et de faire preuve de posséder un système solide transparent de gestion des stocks d'ivoire à l'avenir.

En ce qui concerne les stocks d'ivoire, le Gabon a suivi une voie complètement différente pour résoudre les problèmes de gestion des stocks. Le 27 juin 2012, plus de 1.200 défenses d'ivoire et de sculptures en ivoire assorties ont été brûlées lors d'une cérémonie publique présidée par le Président du pays, Ali Bongo, qui a allumé le bûcher. Avant son incinération, le stock d'ivoire avait été soigneusement vérifié par TRAFFIC. A cette occasion, le Président Bongo a parlé de l'importance de la lutte contre le braconnage d'ivoire en disant: «Le Gabon a une politique de tolérance zéro pour les crimes contre la faune et nous mettons en place des institutions et des lois pour assurer que cette politique est appliquée.» Le président Bongo a également souligné la nécessité d'une coopération régionale afin de lutter contre le crime de la faune et de voir que des mesures anti-braconnage dans un pays sont aussi suivies par des actions dans les pays voisins.

Alors que le programme MIKE de la CITES fournit des données sur l'abattage illégal des éléphants, tout l'ivoire saisi et signalé à l'ETIS ne provient pas des éléphants récemment tués. Une autre source concerne le pillage des stocks d'ivoire qui s'accumulent dans diverses parties du monde. La CITES doit envisager un mécanisme formel en vertu duquel ces stocks sont régulièrement déclarés par les Parties et suivis en tant que condition dans la Résolution Conf. révisée 10.10 (Rev. CdP15). Il est aussi extrêmement important que les vols de ces stocks soient dûment signalés par les services nationaux d'application de la loi aussitôt que possible. Dans les cas où l'ivoire volé peut être identifié, par exemple, en utilisant le système de marquage d'ivoire de la CITES, le Secrétariat de la CITES et d'autres organisations internationales d'application de la loi, comme l'OIPC-INTERPOL et l'Organisation Mondiale des douanes, doivent s'engager. Actuellement, le partage des renseignements sur les stocks d'ivoire au niveau international est un autre chaînon qui manque dans l'équation du commerce de l'ivoire qu'ETIS essaie de suivre.