

**Unraveling the Parks and
People Dichotomy**

**Local Interests and Conflicts in
Nech Sar National Park, Ethiopia**

Girma Kelboro



Kommunikation und Beratung

Sozialwissenschaftliche Schriften zur
Landnutzung und ländlichen Entwicklung **110**

Herausgegeben von Hermann Boland, Volker Hoffmann und Uwe Jens Nagel

Unraveling the Parks and People Dichotomy

**Local Interests and Conflicts in
Nech Sar National Park, Ethiopia**

Girma Kelboro

This study was financially supported by the German Academic
Exchange Service

DAAD



Zentrum für Entwicklungsforschung
Center for Development Research
University of Bonn



M MARGRAF PUBLISHERS

9. Summaries

9.1 Summary

Ethiopia has practiced the National Park model of conservation for more than half a century. Practically, like most countries in Sub-Saharan Africa, existence of government conservation policies and its implementation efforts could not halt biodiversity degradation in the parks. This research investigated the question why this persists. The Nech Sar NP located in Southern Ethiopia was taken as a case study. The government designated Nech Sar as a National Park in 1974.

Research questions considered were related to the *de jure* and *de facto* ownership of the park and its natural resources; the different formal and informal resource use rights and management practices; the roles of the different actors; and the consequences of the situation on the resources of the park and park-people relations analyzed by using the Social-Ecological Systems (SES) framework. Policies, laws, norms, beliefs, and organizations that strive to practice them are on the governance dimension of the SES framework. The actors analyzed consist of Guji pastoralists, Kore smallholder farmers, park authorities, the Oromia Region, the Southern Nations, Nationalities and Peoples Regional State (SNNPRS), and the Ethiopian Wildlife Conservation Authority (EWCA). Components of the resource system considered in the SES framework are grazing pasture, forests, settlement area, farms, lakes (as sources of water and fish), and wildlife.

The primary data was collected during May 2010 to March 2011 in three phases with a combination of multiple data collection tools forming the mixed methods approach. The first phase involved key informant interviews, resource mapping, transect walks, focus group discussions, and participant observation. Around 200 people participated at this stage in different occasions. The second phase of the data collection was based on semi-structured and structured interviews of 120 stratified randomly selected sample households of Guji pastoralists in three villages and Kore smallholder farmers of Yero *kebele* (peasant association). To understand higher level discourses and policy processes, 50 office holders and conservation experts were interviewed at the park headquarters, *kebele*, *wereda* (equivalent to district), zone, region, and Federal levels in the third phase of the data collection.

Biodiversity degradation in the Nech Sar NP can be explained with a combination of factors. The main problem lies in the governance characterized by conflicts between people and park authorities, between groups of people, within park authorities, and within the government.

The majority of the local people did not consider the park as useful. About 82 percent of all sampled interviewees believed that the park serves only the interest of the government and 88 percent of them stated that they do not obtain any benefit from the park. They argue that the traditional rights to Nech Sar resources to secure livelihoods should not be a cause to define them as illegal users.

This sharply contrasts with the views among conservationists including the park authorities. They define the traditional uses as hindrance to achieve the biodiversity conservation objectives. Their prime interest is to conserve mainly the wildlife by

prohibiting the direct consumptive uses within the boundaries of the park. They follow the policies and standards set by EWCA, which again stem from international guidelines developed by conservation organizations such as the IUCN. Local people do not consent to this since they risk loss of the basis for their livelihoods. The tensions and conflicts emanating from this situation had been part of the park's existence since its designation in 1974.

In both the Guji and Kore, it has been difficult to manage conflicts traditionally with people who do not belong to the respective groups. The *gada* system, *jaarsa biyyaa* (literally elder of the country), and *ollaa* institutions remained effective for managing conflicts among the members of the Guji. The institutions of *kate* (the traditional king), *dayna* (a leader of traditional administrative branches, *daynate*), and elders of the Kore are also more effective for managing conflicts among Kore people. Based on their experiences of the ineffectiveness in the respective institutions, the Guji and Kore recently formed a new institution of elders group with delegates represented from both sides. Among the foci of the elders was facilitating collaboration in the use of traditionally irrigated farmlands in the Sermelle River Valley and access to Arba Minch town and its market for the Kore by crossing through the park area where Guji reside. This has both advantages and disadvantages from the perspective of the conservationists. The advantage is that the park rangers who belong ethnically to both groups can freely work among Guji and Kore people. On the other hand, the groups' access to the park increases when they live peacefully.

The failure of the intervention by the African Parks Foundation (APF) during 2005 to 2008, though planned for 25 years with improved financial and human resource capacity, showed that the problem is more than lack of the internal managerial capacity of the park. Within about three years of the park's management by the APF, the personnel of the park doubled and the budget increased by about 15 times as compared to the regular government budget. However, the ambition to make the park an exemplary conservation area for other protected areas in the country failed after only three years of the APF engagement.

To sum up, biodiversity loss and the complexity in the Nech Sar NP governance can be explained from multiple perspectives. The top-down, conventional conservation approach dominated the resource management efforts with little consideration to the livelihood needs of the people. Park authorities disagreed among the members on how to treat the different groups of people who depend on the park. Administrative interests surpassing conservation objectives by virtue of the park's location between two regional states (Oromia and SNNPRS) are another challenge to governing the park. Consequently, there is no single solution to address the problems. Transdisciplinary and long-term research in which studies on the resource dynamics, lessons learned, and actions interconnected through involvement of stakeholders including the local people, conservationists, researchers, relevant Federal and regional government bodies, and NGOs can help in dealing with such complexity. The understanding developed in its entirety provides a useful guidance to policy-makers and practitioners to initiate sustainable projects and programs. Further studies in other protected areas in the country following this model of interdisciplinary approach can provide inputs and feedbacks to the national conservation policies.

9.2 Zusammenfassung

Äthiopien praktiziert seit über 50 Jahren Naturschutz mit dem Nationalparkmodell. Ähnlich wie in den meisten Ländern Sub-Sahara Afrikas konnten diese Naturschutzmaßnahmen der Regierung den Verlust an Biodiversität jedoch nicht aufhalten. Diese Forschungsarbeit untersucht die Gründe für das Scheitern dieser Strategien am Beispiel des Nech Sar Parks, der von der Regierung Äthiopiens im Jahr 1974 zum Nationalpark ernannt wurde.

Die Forschungsfragen beziehen sich auf den *de jure* und *de facto* Landbesitz des Parks sowie seine natürlichen Ressourcen; die unterschiedlichen formellen und informellen Ressourcennutzungsrechte; die Rolle der unterschiedlichen involvierten Akteure; und die Auswirkungen auf die Ressourcen des Parks. Die Beziehung zwischen Park und Parkbewohnern wird im Rahmen des Social-Ecological System (SES) untersucht. Zum SES-Regierungsarm gehören Strategien, Gesetze, Normen, Überzeugungen und Organisationen, die sich um deren Umsetzung bemühen. Die in dieser Arbeit untersuchten Akteure sind Guji Viehhüter, Kore Kleinbauern, lokale Behörden, die Region Oromia, die Southern Nations Nationalities and Peoples Region (SNNPRS) und die Ethiopian Wildlife Conservation Authority (EWCA). Die untersuchten ökologischen Komponenten des SES sind Weideland, Waldflächen, Siedlungsräume, Bauernhöfe, Flüsse (Quellen von Wasser und Fisch), Flora und Fauna.

Der Hauptdatensatz wurde zwischen Mai 2010 und März 2011 mit einem Methodenmix in drei Phasen erhoben; Die erste Erhebungsphase, an der sich rund 200 Personen beteiligten, umfasste Befragungen von Informanten, Kartierungen von Ressourcen, Transekt, Gruppendiskussionen und teilnehmende Beobachtungen. In der Erhebungsphase wurden strukturierte und teilstrukturierte Befragungen an einer geschichteten Zufallsauswahl von 120 Haushalten von Guji Viehhütern in drei Dörfern sowie Kore Kleinbauern der Yero *kebele* Gemeinschaft durchgeführt. Um auch die Gesetzgebungsverfahren und Diskurse zu untersuchen, wurden in der dritten Erhebungsphase zusätzlich 50 Amtsträger und Naturschutzexperten der Parkverwaltungen, der *kebele* und *wereda* (vergleichbar mit Bezirken), sowie der unterschiedlichen Zonen-, Regionen- und föderalen Ebenen befragt.

Der Verlust an Biodiversität im Nech Sar Nationalpark ist durch die Kombination verschiedener Faktoren zu erklären. Das Hauptproblem liegt in der Art wie das Gebiet verwaltet und gemanagt wird. Die ‚governance‘ des Parks ist durch Konflikte zwischen Bewohnern und der Parkverwaltungsbehörde sowie zwischen Gruppen von Bewohnern, aber auch durch Konflikte innerhalb der Parkverwaltungsbehörde und innerhalb der Regierung gekennzeichnet.

Die Mehrheit der Befragten bewertete den Park als ‚nicht-nützlich‘. Etwa 82% der Befragten glaubten, dass der Park lediglich den Interessen der Regierung diene und 88% von ihnen gaben an, dass ihnen der Park keinerlei Vorteile biete. Sie argumentierten, dass ihre traditionellen Rechte, den Park für ihren Lebensunterhalt zu nutzen, mit den Naturschutzbestimmungen in Konflikt stehen. Sie befürchteten daher, dass ihr Recht, den Nech Sar als Lebensgrundlage zu nutzen, illegalisiert wird.

Dem gegenüber stehen die Ansichten der Umweltschützer und der Parkverwaltung, die in der traditionellen Parknutzung eine Beeinträchtigung ihrer Maßnahmen zum Biodiversitätserhalt sehen. Sie wollen vor allem die Flora und Fauna im Park erhalten indem sie die direkte Nutzung der Parkressourcen innerhalb der Parkgrenzen verbieten. Somit verfolgen sie Richtlinien und Standards der EWCA, welche wiederum auf internationalen Richtlinien von Naturschutzorganisationen wie der IUCN basieren. Die Bewohner des Parks sind gegen diese Richtlinien, da sie um ihre Lebensgrundlage fürchten. Diese Konflikte zwischen den Bewohnern und der Verwaltung existieren seit der Gründung des Nationalparks.

Die Konfliktbewältigung mit den Guji und Kore gestaltete sich schwierig, da sie traditionell nur Konfliktbewältigungsmechanismen für die eigene Gruppe haben. Die Institutionen der Konfliktlösung der Guji sind das *gada*-System, die *jaarsa biyyaa* (wörtlich übersetzt Ältesten des Landes) und *ollaa*. Zu den Institutionen der Kore zur Vermittlung bei Konflikten innerhalb der Gruppe zählen der *kate* (der traditionelle König), der *dayna* (ein Oberhaupt der traditionellen Verwaltungsgebiete, *daynate*) und die Ältesten der Kore. Aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Ineffektivität der eigenen Institutionen, bildeten Guji und Kore vor kurzem eine neue Institution mit Delegierten von beiden Seiten. Eine der wichtigsten Anliegen der Ältesten war es, die Zusammenarbeit angesichts der Nutzung des traditionell bewässerten Ackerlands im Sermelle River Valley zu stärken und den Kore den Zugang zur Stadt Arba Minch und seinem Markt zu ermöglichen. Der Weg dorthin führt durch einen Teil des Parks, in dem die Guji leben. Aus Sicht der Naturschützer ergeben sich aus dieser Kooperation beider Gruppen Vor- und Nachteile. Ein Vorteil ist, dass die Parkwächter, die ethnisch zu beiden Gruppen gehören, sowohl mit den Guji als auch mit den Kore zusammen arbeiten können. Ein Nachteil ist, dass der Nationalpark für beide Gruppen leichter zugänglich ist, wenn sie friedlich mit einander leben.

Das Scheitern der ‚African Parks Foundation‘ (APF), die nach einer 25-jährigen Planungsphase letztendlich zwischen 2005 und 2008 eingriff und für mehr finanzielle und personelle Ressourcen sorgte, zeigte, dass das Problem weiter greift als mangelnde interne Managementkapazitäten im Park. Während des dreijährigen Parkmanagements durch die APF wurde die Anzahl an Park-Mitarbeitern verdoppelt und das Budget stieg verglichen mit jenem der regulären Regierung um das 15-fache an. Das ambitionierte Vorhaben, den Park zu einem Exempel für andere Naturschutzgebiete zu machen, scheiterte bereits drei Jahre nach dem Eingreifen der APF.

Zusammenfassend lassen sich der Verlust an Biodiversität und die Komplexität der Art und Weise wie der Nationalpark verwaltet und gemanagt wird (‚governance‘), aus unterschiedlichen Perspektiven erklären. Beim konventionellem Naturschutz dominierte der top-down Ansatz die Bemühungen um das Ressourcenmanagement – und dies ohne die Lebensgrundlagen der lokalen Bevölkerung zu beachten. Die Mitarbeiter der Parkbehörde waren sich uneinig, wie mit jenen Menschen umgegangen werden sollte, die vom Nationalpark abhängig sind. Darüber hinaus stellen Interessen, die über den Naturschutz hinaus gehen, eine weitere Herausforderung für die Verwaltung des Parks dar. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass der Park zwischen zwei Bundesstaaten (Oromia und SNNPRS) liegt. Eine einfache Lösung für die Probleme gibt es also nicht. Eine erfolgreiche Methode, die Komplexität der Probleme zu verstehen ist die

transdisziplinäre Forschung, welche Ressourcendynamiken und Erfahrungen aus vergangenen Konflikten mit einbezieht und die unterschiedlichen Interessengruppen, darunter lokale Bewohner, Naturschützer, Wissenschaftler, regionale und föderale Regierungen sowie NGOs berücksichtigt. Das so erlangte Komplexitätsverständnis kann politischen Entscheidungsträgern helfen, nachhaltige Projekte und Programme zu initiieren. Weitere Studien in anderen Naturschutzgebieten Äthiopiens, die diesem interdisziplinären Modell folgen, können Input und Rückschlüsse für nationale Naturschutzmaßnahmen geben.