

2 0 0 4 / 2

land reform

LAND SETTLEMENT AND COOPERATIVES

réforme agraire

COLONISATION ET COOPÉRATIVES AGRICOLES

reforma agraria

COLONIZACIÓN Y COOPERATIVAS



Editor/Rédacteur/Redactor en Jefe
P. Groppo
 Editing, design, graphics and
 desktop publishing/Rédaction,
 mise en page, graphiques
 et édition électronique/Redacción,
 compaginación, elaboración
 gráfica y composición electrónica:
**Editorial Production and
 Design Group, FAO Information
 Division/Groupe de la
 production et de la conception
 éditoriales, Division de
 l'information de la FAO/
 Grupo de la producción y
 diseño editorial, Dirección de
 Información de la FAO**
 Editorial Board/Comité de
 rédaction/Comité de Redacción
**P. Munro-Faure,
 J. Dey-De Pryck, S. Baas**

This bulletin is issued by FAO as
 a medium for the dissemination
 of information and views on land
 reform and related subjects to
 the United Nations, FAO Member
 Governments and national
 and international experts and
 institutions. Articles are published
 in the original language (English,
 French or Spanish).

Readers requiring more
 detailed information concerning
 this bulletin or articles therein
 should write to the Editor, *Land
 Reform, Land Settlement and
 Cooperatives*, Rural Development
 Division, FAO, Viale delle Terme
 di Caracalla, 00100 Rome, Italy.

The opinions expressed in this
 document are the personal views
 of the individual authors and do not
 necessarily reflect those of FAO.

Le présent bulletin a pour but
 de fournir des renseignements
 et de faire connaître des
 opinions sur la réforme agraire
 et les questions connexes à
 l'Organisation des Nations Unies,
 aux Etats Membres de la FAO,
 ainsi qu'aux experts et institutions
 nationales et internationales. Les
 articles paraissent dans la langue
 originale (en français, anglais ou
 espagnol).

Les lecteurs désireux
 d'obtenir des renseignements
 complémentaires sur ce bulletin
 sont priés de s'adresser au
 rédacteur, *Réforme agraire,
 colonisation et coopératives
 agricoles*, Division du
 développement rural, FAO, Viale
 delle Terme di Caracalla, 00100
 Rome, Italie.

Les opinions exprimées dans
 le présent bulletin n'engagent
 que leurs auteurs et ne sont pas
 nécessairement celles de la FAO.

La presente publicación es editada
 por la FAO como medio difusor de
 información y opiniones sobre la
 reforma agraria y temas conexos
 entre las Naciones Unidas, los
 Estados Miembros y expertos
 e instituciones nacionales
 e internacionales. Se publican
 artículos originales en español,
 francés e inglés.

Los lectores que deseen
 obtener más detalles sobre este
 boletín o sobre los artículos que
 figuran en él deberán escribir a:
 Redactor en Jefe, *Reforma
 agraria, colonización y
 cooperativas*, Dirección de
 Desarrollo Rural, FAO, Viale delle
 Terme di Caracalla, 00100 Roma,
 Italia.

Los artículos expresan
 las opiniones personales de
 sus autores y no representan
 necesariamente los puntos de
 vista de la FAO.

Tel.: (+39) 06 57054741
 Fax: (+39) 06 57053152
 E-mail: paolo.groppo@fao.org
 Web site:
 www.fao.org/sd/tdirect/landrf.htm



2 Preface/Préface/Prefacio

U. Pica Ciamarra

8 Access to land through rental markets: a (counter-) evolution in the World Bank's policy?

Accès aux terres et loyers fonciers: évolution (ou régression) de la politique foncière de la Banque mondiale?

Acceso a la tierra mediante los mercados de arrendamiento: ¿una (contra)evolución en la política agraria del Banco Mundial?

M. Urioste Fernández de Córdova

22 Bolivia: el abandono de la reforma agraria en zonas de los valles y el altiplano

Bolivia: discarded land reform in the valleys and altiplano

Bolivie: abandon de la réforme agraire dans les régions des vallées et des hauts plateaux

C. Tapia Garcia

40 Land reform in Namibia: economic versus socio-political rationale

Réforme agraire en Namibie: antagonisme entre les motivations économiques et sociopolitiques

Reforma agraria en Namibia: justificación económica frente a justificación sociopolítica

J.-P. Colin

54 Côte d'Ivoire: droits et pratiques fonciers et relations intrafamiliales – les bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive

Côte d'Ivoire: land rights and practices and intrafamily relations – conceptual and methodological foundations of a comprehensive approach

Derechos y prácticas en materia de tierras, y relaciones intrafamiliares: bases conceptuales y metodológicas de un enfoque integral en Côte d'Ivoire

A. Coulibaly

68 Gestion des conflits fonciers dans le Nord ivoirien: droits, autorités et procédures de règlement des conflits

Rights, responsibilities and procedures for the settlement of land disputes in northern Côte d'Ivoire

Gestión de conflictos sobre tierras en el norte de Côte d'Ivoire: derechos, autoridades y procedimientos para la solución de conflictos

A. González

84 El Programa de conservación y rehabilitación ambiental del Macizo Colombiano en el marco del desarrollo sostenible

Programme of environmental conservation and rehabilitation in the Colombian Macizo within the framework of sustainable development

Le Programme de conservation et de remise en état de l'environnement dans le Massif colombien, dans le cadre du développement durable

C. Blanc-Pomard

94 Un jeu foncier de front pionnier en forêt des Mikea (sud-ouest de Madagascar): pratiques, acteurs et enjeux

Land and the pioneer front in the Mikea forest of southwest Madagascar: practices, actors and implications

Un marco pionero en materia de tierras en los bosques de Mikea (suroeste de Madagascar): prácticas, agentes sociales y desafíos

P. Groppo, L. Longhi, A. di Grazia, E. Kollozaj and E. Ghigi

108 Land tenure support in post-conflict Angola

Appui aux régimes fonciers dans l'Angola de l'après-guerre

Apoyo a la tenencia de la tierra en Angola después del conflicto

Preface

The second volume of *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* for 2004 comprises eight articles that examine a range of areas central to land tenure activity. They provide a stimulating and, in some cases, critical set of perspectives on how best to tackle some of these issues.

The special edition of *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* in 2003, published jointly with the World Bank, made accessible a range of the country case study material that made up part of the World Bank Policy Research Report *Land policies for growth and poverty reduction*. As a follow-up to that report, one of the articles in this present volume challenges the extent to which access to land for the poor is improved by land rental markets: "Access to land through rental markets: a (counter-) evolution in the World Bank's land policy?" (Ciamarra). Two other articles in this volume also address land reform and related issues. In the context of Bolivia, "El abandono de la reforma agraria en zonas de los valles y el altiplano" (Urioste) considers how the agrarian reforms of the 1950s, with their widespread occupation of haciendas in the valleys and the highlands of Bolivia, have been progressively abandoned, and makes proposals for their revival. Land reform in Namibia, on the other hand, has been increasingly high profile, with the introduction of land tax on commercial farmlands (for which FAO has provided some technical support) and widely reported government plans to acquire farms compulsorily for redistribution. Some of the broader aspects of how land reform has developed in Namibia are addressed in "Land reform in Namibia: economic versus socio-political rationale" (Garcia).

These articles on land reform reflect the concerns of land tenure professionals, of the people, of NGOs and of governments, that land reform may well be a necessary and appropriate policy in some countries to resolve issues of equity in access to land, but that there is no fixed answer to what will work and that there are no easy solutions.

Four other articles address various areas of concern for land tenure: "Côte d'Ivoire: droits et pratiques foncières et relations intrafamiliales – les bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive" (Colin); "Gestion des conflits foncières dans le Nord ivoirien. Droits, autorités et procédures de règlement des conflits" (Coulbaly); "El Programa de conservación y rehabilitación ambiental del Macizo Colombiano en el marco del desarrollo sostenible" (González); and "Un jeu foncier de front pionnier en forêt des Mikea (Sud-Ouest de Madagascar): pratiques, acteurs et enjeux" (Blanc-Pamard). These look respectively at the intra-household dynamics of land tenure and access in the context of Côte d'Ivoire; at the recent trends and practices of land tenure conflicts in northern Côte d'Ivoire; at the conservation and rehabilitation of the Colombian Macizo through a participatory territorial approach; and at the Masikoro country in southwest Madagascar where large-scale immigration is causing increasing friction between the indigenous people and the migrants.

The final article in the volume, prepared by FAO's Land Tenure Service team in Angola, outlines the background and the current and planned activities that the Angolan Government has embarked on with FAO support

to lay the foundations of a coherent land tenure system and land policies: “Land tenure support in post-conflict Angola” (Groppo, Longhi, di Grazia, Kollozaj, Ghigi). Angola, with its legacy of recent violent conflict, is a major land tenure challenge in Africa. The significant progress being made there provides valuable experience for the considerable number of other countries emerging from similar situations. This is an area where FAO is making a substantial investment in developing normative materials for general use, to ensure that sound advice, based on most recent experience and good practice, is widely accessible.

Paul Munro-Faure

Chief, Land Tenure Service
Rural Development Division

Préface

Le deuxième numéro de *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles*, 2004, est composé de huit articles portant sur divers domaines essentiels pour les activités liées aux régimes fonciers. Ces articles font état de perspectives stimulantes, voire décisives, concernant le meilleur angle d'attaque pour faire face à certains de ces problèmes.

L'édition spéciale de *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles*, 2003, publiée en collaboration avec la Banque mondiale, présentait certains éléments repris d'études de cas analysées dans le Rapport de la Banque mondiale sur les recherches en matière de politiques intitulé *Land policies for growth and poverty reduction*. Dans le droit fil de ce rapport, l'un des articles du présent numéro analyse dans quelle mesure les marchés des loyers fonciers améliorent l'accès des pauvres aux terres: «Access to land through rental markets: a (counter-) evolution in the World Bank's policy ?» (Ciamarra). Deux autres articles du présent volume abordent également la réforme agraire, ainsi que des questions y afférentes. Dans le cas de la Bolivie, «Bolivia: el abandono de la reforma agraria en zonas de los valles y el altiplano» (Urioste) montre comment les réformes agraires mises en place en Bolivie dans les années 50, caractérisées par l'occupation massive des exploitations agricoles des vallées et des hauts plateaux, ont été abandonnées progressivement, et propose des options pour leur relance. En Namibie, en revanche, la réforme agraire fait de plus en plus parler d'elle, en raison de l'établissement d'une taxe foncière sur les terres agricoles commerciales (pour lequel la FAO a fourni un appui technique) et de plans, annoncés à grand renfort de publicité, visant l'acquisition par le gouvernement de terres devant obligatoirement faire l'objet d'une redistribution. L'article sur la Namibie traite des dimensions plus globales de l'évolution de la réforme agraire dans «Land reform in Namibia: economic versus socio-political rationale» (Garcia).

Ces articles consacrés à la réforme agraire se font l'écho des spécialistes des régimes fonciers, des populations, des ONG et des gouvernements, selon lesquels même si la réforme agraire est une politique nécessaire et justifiée dans certains pays pour promouvoir l'égalité de l'accès aux terres, non seulement il n'existe pas de solution universelle, mais les solutions ne peuvent être que complexes.

Quatre autres articles traitent de différents domaines liés aux régimes fonciers: «Côte d'Ivoire: droits et pratiques fonciers et relations intrafamiliales – les bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive» (Colin); «Gestion des conflits fonciers dans le nord ivoirien: droits, autorités et procédures de règlement des conflits» (Coulibaly); «El Programa de conservación y rehabilitación ambiental del Macizo Colombiano en el marco del desarrollo sostenible» (González) et «Un jeu foncier de front pionnier en forêt des Mikea (sud-ouest de Madagascar): pratiques, acteurs et enjeux» (Blanc-Pamard). Ces articles analysent respectivement la dynamique intrafamiliale des régimes fonciers et de l'accès aux terres en Côte d'Ivoire; les tendances et pratiques observées ces derniers temps en matière de conflits fonciers dans le nord de la Côte d'Ivoire; la conservation et la remise en état du Massif colombien grâce à une approche participative de la gestion des territoires; et le pays Masikoro, dans le sud-ouest de Madagascar, où l'immigration massive est de plus en plus source d'antagonismes entre populations autochtones et migrants.

Enfin, le dernier article rédigé par l'équipe du Service des régimes fonciers de la FAO en Angola, donne un aperçu général de la situation et des activités entreprises et prévues par le Gouvernement angolais, avec l'aide de la FAO, en vue de jeter les bases d'un système foncier cohérent et de politiques foncières homogènes: «Land tenure support in post-conflict Angola» (Groppo, Longhi, di Grazia, Kollozaj, Ghigi). L'Angola, encore affaiblie par

les séquelles récentes d'un conflit violent, représente un défi de taille pour l'Afrique, en ce qui concerne les régimes fonciers. Les progrès notoires enregistrés dans ce pays sont autant d'éléments précieux sur lesquels de nombreux autres pays se trouvant dans la même situation peuvent s'appuyer. La FAO s'investit sans réserve dans ce domaine et travaille à la mise au point de matériel normatif à l'usage de tous, en vue de garantir la diffusion, aussi large que possible, d'avis rationnels, fondés sur les bonnes pratiques et s'inspirant des résultats les plus récents.

Paul Munro-Faure

Chef du Service des régimes fonciers
Division du développement rural

Prefacio

El segundo volumen de *Reforma agraria, colonización y cooperativas del año 2004* comprende ocho artículos en los que se examinan diversas cuestiones de gran importancia en materia de tenencia de la tierra. Esos artículos aportan un conjunto estimulante y, en algunos casos, fundamental de perspectivas sobre la mejor manera de abordar algunas de esas cuestiones.

La edición especial de *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, publicada conjuntamente con el Banco Mundial en 2003, permitió el acceso a una variedad de estudios de casos de países que formaban parte del informe de investigación del Banco Mundial sobre *Políticas agrarias para el crecimiento y la reducción de la pobreza*. A raíz de dicho informe, en uno de los artículos del presente volumen se cuestiona sobre hasta qué punto el acceso de los pobres a la tierra mejora con los mercados de arrendamiento de tierras: «Acceso a la tierra mediante los mercados de arrendamiento: ¿una (contra)evolución en la política agraria del Banco Mundial?» (Ciamarra). Otros dos artículos de este volumen abordan también la reforma agraria y cuestiones afines. En «Bolivia: el abandono de la reforma agraria en zonas de los valles y el altiplano» (Urioste Fernández de Córdova) se examina cómo se ha abandonado progresivamente la reforma agraria de la década de 1950, que se acompañó de una ocupación generalizada de haciendas en los valles y el altiplano de Bolivia, y se formulan propuestas para su recuperación. Por otra parte, la reforma agraria en Namibia ha ido adquiriendo cada vez mayor relieve, con la introducción de un impuesto sobre la tierra en las explotaciones agrícolas comerciales (para lo que la FAO ha facilitado apoyo técnico) y de planes gubernamentales ampliamente divulgados destinados a la adquisición de explotaciones por la fuerza para su redistribución. Algunos de los aspectos más generales de la evolución de la reforma agraria en Namibia se abordan en «Reforma agraria en Namibia: justificación económica frente a justificación sociopolítica» (Tapia García).

Estos artículos sobre la reforma agraria reflejan el temor de los profesionales de la tenencia de la tierra, las poblaciones, las ONG y los gobiernos de que la reforma agraria pueda ser una política necesaria y adecuada en algunos países para resolver cuestiones de equidad en el acceso a la tierra, pero que no exista una vía única para el éxito y que no haya soluciones fáciles.

Otros cuatro artículos tratan varios temas relacionados con la tenencia de la tierra: «Derechos y prácticas en materia de tierras, y relaciones intrafamiliares: bases conceptuales y metodológicas de un enfoque integral en Côte d'Ivoire» (Colin); «Gestión de conflictos sobre tierras en el norte de Côte d'Ivoire: derechos, autoridades y procedimientos para la solución de conflictos» (Amara); «El Programa de conservación y rehabilitación ambiental del Macizo Colombiano en el marco del desarrollo sostenible» (González); y «Un marco pionero en materia de tierras en los bosques de Mikea (suroeste de Madagascar): prácticas, agentes sociales y desafíos» (Blanc-Pomard). En estos artículos se abordan, respectivamente: la dinámica intrafamiliar de la tenencia de la tierra y el acceso a ésta con relación a Côte d'Ivoire; las tendencias y prácticas recientes en materia de conflictos sobre tenencia de la tierra al norte de Côte d'Ivoire; la conservación y rehabilitación del Macizo Colombiano por medio de un enfoque territorial participativo; y la situación del territorio de los masikoro al suroeste de Madagascar, donde la inmigración en gran escala cada vez está causando más roces entre la población indígena y los migrantes.

En el último artículo del volumen, redactado por el equipo del Servicio de Tenencia de Tierras de la FAO en Angola, se exponen los antecedentes y las actividades en curso y

previstas que el Gobierno de Angola ha emprendido con apoyo de la FAO para sentar las bases de un sistema de tenencia de la tierra y políticas agrarias coherentes: «Apoyo a la tenencia de la tierra en Angola después del conflicto» (Groppo, Longhi, di Grazia, Kollozaj y Ghigi). Angola, con su legado de recientes conflictos violentos, constituye un importante desafío en África en materia de tenencia de la tierra. Los importantes progresos que allí se han conseguido aportan una valiosa experiencia al elevado número de países que están saliendo de una situación similar. La FAO está realizando una inversión considerable en esta esfera mediante la elaboración de material normativo para uso general, cuyo fin es garantizar un amplio acceso a un asesoramiento adecuado, basado en la experiencia y las buenas prácticas más recientes.

Paul Munro-Faure

Jefe del Servicio de Tenencia de la Tierra
Dirección de Desarrollo Rural de la FAO

Accès aux terres et loyers fonciers: évolution (ou régression) de la politique foncière de la Banque mondiale?

Le rapport sur les recherches en matière de politiques, publié en 2003 par la Banque mondiale et intitulé «Land policies for growth and poverty reduction» passe en revue les analyses théoriques et les expériences concrètes réalisées, sous l'angle de l'économie et des politiques économiques concernant l'accès à la terre, et présente des orientations générales pour la formulation d'avis en matière de politiques. Il démontre que les droits de propriété foncière garantis peuvent considérablement améliorer le bien-être des plus démunis et que l'accès aux terres peut être assuré grâce à un ensemble hétérogène de politiques, qu'elles soient gouvernementales ou qu'elles obéissent aux lois du marché. En particulier, il est montré que, dans les pays en développement, les baux à ferme garantis à long terme peuvent assurer une allocation rationnelle des ressources et servir les intérêts des pauvres, et que les gouvernements devraient lever les restrictions arbitraires entravant les opérations sur les marchés des loyers fonciers. Dans le droit fil du rapport de la Banque mondiale, cet article montre que selon les renseignements disponibles, les contrats de location à long terme ne sont pas nécessairement indispensables pour mettre en place des incitations optimales à l'investissement, et que les marchés des loyers fonciers sont rarement axés sur les pauvres. Les décideurs devraient procéder avec circonspection lorsqu'ils préconisent la libéralisation des marchés des loyers fonciers et lorsqu'ils avancent que les baux à long terme sont bénéfiques aux pauvres, car sur les marchés des loyers fonciers libéralisés qui seraient ainsi créés, avoies et efficacité pourraient représenter un compromis coûteux.

Acceso a la tierra mediante los mercados de arrendamiento: ¿una (contra)evolución en la política agraria del Banco Mundial?

El informe de investigación sobre Políticas agrarias para el crecimiento y la reducción de la pobreza del Banco Mundial, publicado en 2003, examina análisis teóricos y experiencias prácticas de la economía y la economía política del acceso a la tierra, y presenta algunas orientaciones generales para prestar asesoramiento sobre políticas. Hace hincapié en que el bienestar de los pobres puede aumentar en gran medida gracias a los derechos seguros de propiedad de la tierra, y en que una heterogénea variedad de políticas, tanto estatales como impulsadas por el mercado, pueden facilitar el acceso a la tierra. En particular, se argumenta que, en los países en desarrollo, los contratos seguros de tenencia de la tierra de larga duración pueden brindar amplias oportunidades para garantizar una asignación eficiente de los recursos y beneficiar a los pobres, y que los gobiernos deberían suprimir todas las restricciones injustificadas al funcionamiento de los mercados de arrendamiento de tierras. En consonancia con el informe del Banco Mundial, en el artículo se demuestra, por un lado, que los contratos de tenencia de larga duración prueban que no tienen por qué ser esenciales para incentivar más la inversión inicialmente y, por otra parte, que los mercados de arrendamiento casi nunca son favorables a los pobres. Los encargados de formular políticas deberían ser prudentes con respecto al apoyo a la liberalización de los mercados de arrendamiento de tierras y al argumento de que la tenencia de larga duración es buena para los pobres; en los mercados liberalizados de arrendamiento de tierras resultantes el costo de la equidad y la eficacia podría ser elevado.

Access to land through rental markets: a (counter-) evolution in the World Bank's land policy?

U. Pica Ciamarra

Dipartimento di Economia Pubblica, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
and FAO Consultant, Pro-Poor Livestock Policy Initiative (PPLPI), Rome, Italy

The 2003 World Bank policy research report Land policies for growth and poverty reduction reviews theoretical analyses and practical experiences of the economics and the political economy of land access, and presents some general guidelines for formulating policy advice. It stresses that secure property rights to land can greatly increase the welfare of the poor and that access to land can be provided through a heterogeneous variety of policies, both state-led and market-driven. In particular, it argues that in developing countries, long-term secure tenancy contracts can provide ample opportunities for securing efficient resources allocation and benefiting the poor, and that governments should remove all unjustified restrictions in the operation of land rental markets. In line with the World Bank report, this article argues that the available evidence suggests, on the one hand, that long-term tenancy contracts are not necessarily essential for first-best investment incentives and, on the other hand, that rental markets are hardly ever pro-poor. Policy-makers should be cautious about supporting liberalization of land rental markets and the argument that long-term tenure is good for the poor; in the resulting liberalized land lease markets, equity and efficiency could be a costly trade-off.

INTRODUCTION

In the last decade land reallocation policies have returned in full force to the policy agendas of the international community and individual governments, and the World Bank has been in the forefront of reviewing, updating and interpreting the evolution of practical experiences and economic theory of land policies in developing and transition countries. The 2003 World Bank Policy Research Report *Land policies for growth and poverty reduction* can thus be regarded as a milestone in the World Bank's land policy, and it is likely to have some policy influence in the near future: "this report aims to summarize available insights *on land policies* in a form that is relatively accessible; to present general recommendations; and to illustrate how these could be translated into specific,

real world situations"¹ (World Bank, 2003, p. 1). Furthermore, the report builds on the outputs of four regional workshops in Africa, Asia, Eastern Europe and Latin America and an electronic discussion that, as emphasized in the foreword, "provide a strong basis for using the report as an input into the development of strategies and activities at the country level"² (World Bank, 2003, p. xi).

The report revisits the theoretical and empirical economic literature on land property rights and land reallocation policies (e.g. Bardhan, 1989; Deininger, 2001; Hayami and Otsuka, 1993) and provides a comprehensive review of the role of markets (chapter three) and the state

¹ Italics added.

² See Paasch (2003) for a critical comment on the procedures leading to the final draft of the report.

(chapter four) in increasing access to land for rural people, enhancing productive capacity and reducing poverty levels. The report critically analyses land rental markets, which have often been disregarded by academic scholars and policy-makers alike, despite the fact that they can provide ample opportunities for securing an efficient allocation of scarce resources, promoting economic growth, and benefiting the poor (Deininger *et al.*, 2003). From a political economy viewpoint, the report points to two preconditions for the effectiveness of land lease markets: secure property rights and secure and long-term tenancy contracts. The ensuing policy guidelines are that pro-poor governments should establish and enforce secure land property rights, and remove all unjustified restrictions on the functioning of land rental markets.

This article provides a non-technical overview of the conceptual and empirical premises of land rental markets and argues that, though the policy directives of the World Bank report appear reliable and persuasive, the available evidence suggests that: (i) long-term and secure tenancy contracts are not necessarily essential for efficient resource allocation; and (ii) although land rental markets are efficiency-enhancing, whether they are also equity-enhancing and pro-poor remains controversial. The ultimate aim is not to argue that the World Bank report is wrong – it is not – but rather to draw attention to a number of supposedly clear-cut statements in the report that are in fact contentious.

THE WORLD BANK REPORT IN A HISTORICAL PERSPECTIVE

State-led land redistributive policies were high on the political agenda in the 1950s (in Asia and the Near East) and 1960s (in Latin America), especially in countries with high land property concentration, great social and economic inequality, abject rural poverty and widespread landlessness. Land reforms were largely political and aimed at mitigating rural riots and protests so as to perpetuate the ruling government. It is hardly surprising, therefore, that the

economic performance of reforms has been unsatisfactory. De Janvry (1981) maintains that, in the 1960s, Latin American land reforms became instruments for promoting technological change in the non-reformed sector, rather than improving the livelihoods of rural dwellers. Otsuka (1993) contends that, in Asia, land redistribution did not have any significant impact on rural poverty, and El Ghonemy (2002) asserts that African land reforms destroyed functional systems of collective land property rights in semi-arid regions.

Following the disappointing experiences of the 1960s, land reforms largely disappeared from the political agenda. In the 1970s, agricultural development was primarily associated with the technology of the Green Revolution, with a central role given to international institutions and the state. In the 1980s, in the attempt to “get the prices right”, the role of governments was reduced and the economies liberalized under stabilization and structural adjustment policies. De Janvry, Murgay and Sadoulet (2001) define this period as one of retrogression in rural development, but at the same time one of setting the context for new approaches to rural development in terms of market incentives and new roles for civil society. Since the 1990s, in fact, the rural development agenda has been characterized by the market/state/civil society trilogy, and the issue of access to land has returned in full force to political debates (Borras, 2003; Deininger, 1999).

In particular, the World Bank suggests that, under some circumstances, government-directed one-time land redistribution could be substituted by non-coercive mechanisms of adjustment in access to land. Reference is made to market-assisted, market-driven, market-friendly or negotiated land reforms to indicate strategies that are intended to facilitate land market transfers. First, macroeconomic policies are to shift outward the supply of land by removing distortions that encourage people to accumulate land for reasons other than farming. Second, the demand for land is activated through allowing

potential beneficiaries, assisted by the community and local government, to receive a combination of grants and loans from the public and private sectors, which they use to negotiate the purchase of land from willing sellers and to set up viable farms.

Pilot projects on market-assisted land reform have been implemented in Brazil, Colombia and South Africa. The evidence is very mixed so far, and common opinion is that results have fallen short of expectations (see Borrás, 2003; Lyne, Zille and Graham, 2000; Sauer, 2001; Sender and Johnston, 2004). The World Bank has also not yet reached clear-cut conclusions about the effectiveness of market-assisted programmes of land reallocation. First, the Bank has commissioned a manual for monitoring and evaluating market-assisted land reform that aims to describe: “the methods, measures, and data needs to investigate land reform projects’ effect on income, agricultural productivity, and market activation; as well as the aggregate costs and benefits of the project”. Second, the 2003 report does not comprehensively analyse market-assisted land reform, maintaining that it is simply one among several instruments to promote efficient resource allocations in rural areas. Finally, the report highlights how rental markets, which have traditionally been underemphasized compared with land sales markets, can also be an effective mechanism for land reallocation in developing countries:

Traditionally, much of the discussion on land markets has focused on the permanent transfer of ownership through sales.

However, similar benefits can accrue from often informal transactions in land rental markets that are widespread across the world and that are less likely to be affected by, or can adjust more easily to, the market imperfections that are pervasive in rural areas of developing countries.

(World Bank, 2003, p. 79)

Rental markets (a) allow flexibility in adjusting the land area used with low transaction costs; (b) require only a limited

capital outlay, thereby leaving some liquidity available for productive investments rather than locking it all up in land; (c) facilitate easy reallocation of land toward more efficient users than the current owners [...]; (d) provide a stepping stone toward land ownership by the landless; and (e) help overcome, through sharecropping contracts, market failures in labor, insurance, credit, management, and supervision, thereby potentially helping secure the competitiveness of participants.

(World Bank, 2003, p. 85)

The overall conclusions are that: (i) tenure security is a precondition for effective rental markets that benefit the poor; (ii) long-term secure tenancy contracts could enhance the efficient allocation of scarce resources and also secure access to land for the rural poor; (iii) governments should eliminate all unjustified restrictions to the operation of land markets (see Box 1 for details of interpreting the report).

These conclusions are centred on neoclassical economic theory, which has reached clear-cut results in the case of the one-period or static contract, i.e. when the contract is signed at the beginning of a crop season and payment is made at the end. While one-period pure-wage contracts provide no incentive to farmers to put in effort (their compensation schedule is independent of outcome), fixed-rent tenancy contracts entail the first-best allocation of resources as farmers are the ultimate beneficiaries of their effort (the rent is fixed and independent of production). When agents are risk-averse, an appropriate solution could be a sharecropping contract, which also enables the landlord and the tenant to pool non-contractible inputs and resources so as to bypass factor market imperfections (e.g. inadequate access to credit) (see Bardhan, 1989; Hayami and Otsuka, 1993; Salanié, 1997).

It is significant that the report maintains that tenancy contracts (either fixed-rent or sharecropping) are efficiency-enhancing and that governments should eliminate all unjustified restrictions on the operation of land markets. But the report also argues

BOX 1

Reading the World Bank report

Any interpretation of land rental markets as presented in the World Bank report necessitates one caveat: the findings, interpretations and conclusions expressed in the report do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent. However, on the one hand, over the last few years the Bank and its economists have been heavily investigating and analysing land reallocation programmes, both in theory and practice (Deininger, 1999; Deininger and Binswanger, 1999; Binswanger, Deininger and Feder, 1995); on the other hand, the report intends to provide recommendations for land policies in developing and transition countries:

"This report aims to summarize key insights from research and practical experience, not only to highlight the importance of careful and nuanced policy advice, but also to illustrate some general principles for formulating such policy advice in specific country settings."

(World Bank, 2003, p. xvii)

The following are excerpts from the World Bank report:

- *Land rental markets have considerable potential to improve productive outcome with benefits for poverty reduction. (p. 129)*
- *Where property rights are not secure or are perceived to be insecure, landowners will not be willing to rent out under longer-term contracts, even though such contracts may*

be desirable to facilitate structural change and the associated investment decisions. (p. 130)

- *Even if a rental contract provides tenants with adequate incentives to maximise production in any given time period, incentives to invest or maintain soil fertility may be insufficient. (p. 93)*
- *Short-term contracts will provide only limited incentives for users to undertake land-related investment. (p. xxxvi)*
- *Unless secure long-term contracts are available, the incentive for either tenants or for landlords to make investments in land may be severely limited. (p. 116)*
- *In the longer term, tenancy restrictions will reduce the supply of land available to the rental market and undermine investment, directly hurting the poor. (p. xxxvi)*

As quotations can be misleading, for more insights see the executive summary and chapter three of the World Bank report. Note that the very structure of the report appears to emphasize land rental *vis-à-vis* land sales markets. For instance, in chapter three on land transactions, land rental markets and then land sales markets are discussed; the policy implications of factors affecting the functioning of land rental and sales markets are then analysed over ten and five pages respectively. Moreover, in the same chapter, two boxes make reference to rental markets in West Africa and Mexico, and none to land sales markets.

that tenancy contracts are only efficient when they are long-term, and that rental markets are likely to be pro-poor, i.e. they are also equity-enhancing. However, it does not thoroughly elaborate on the optimal lengths of tenancy contracts; surprisingly, very few studies have theoretically analysed and collected data on the length of tenancy contracts in developing countries (see Bandiera, 2003; Banerjee and Ghatak, 2004; Jacoby and Mansuri, 2002; Roy and Serfes, 2000). On the other hand, whether or not rental markets are pro-poor is essentially an empirical question, the answer to which depends on local idiosyncratic conditions.

SHORT-TERM VERSUS LONG-TERM TENANCY CONTRACTS

Static contract theory is primarily concerned with optimal contract design and its implications for the immediate outcome, and neglects the relationships between the parameters of the contract and the incentives they provide for future effort or existing long-term investments. It follows that it can be appropriate for formulating policy as long as one assumes that those who deviate from the agreement can be penalized adequately, so that a one-period contract can be replicated indefinitely. The penalty will be endogenous if it originates in the non-replication of the contract; it

will be exogenous if it is imposed by a third supervising party (the court). In general, however, the existence of substitute jobs or contract opportunities is likely to limit the amount of the endogenous penalty. Furthermore, even if courts exist, litigation is often prohibitively costly and the bargaining power is tilted in favour of large landowners. It follows that time and intertemporal choice give the parties an additional degree of freedom when contracting and dealing with market imperfections. As a consequence, the outcome of a one-shot game, or one-period contract, and an infinitely repeated game, or multiperiod contract, might be different. The conventional and intuitive view is that, when compared with one-period agreements, long-term and secure tenancy contracts provide the tenant with incentives for maintenance and long-term production investments.

Investment incentives obviously depend on the length of the contract. Intuitively, if tenancy contracts are short-term, long-term non-contractible (non-observable) land-specific investments, such as effort for plant maintenance, will typically be underprovided by the tenant. A one-period tenant will invest only up to the point where the marginal return in the current period (i.e. the period of the contract) equals the shadow price, and this inefficiency will be common to both share and fixed-rent tenants. Worse still, in the case of one-period contracts the tenant could maximize his/her utility by disregarding soil depletion and other damage to the land that will negatively affect its future productivity (Hayami and Otsuka, 1993; Roy and Serfes, 2000).

Long-term tenancy contracts could be a solution to the under-provision of effort. In particular, they are a valuable incentive mechanism when non-observable effort has a long-term investment-like component, such as tree maintenance and careful application of chemicals, that ensures the agent a stake in future output. Longer duration of contracts should therefore be associated with greater non-contractible investment, either “investment

effort” (Banerjee and Ghatak, 2004) or “maintenance effort” (Bandiera, 2003). Furthermore, in a multiperiod setting, future output includes information about the agent’s current non-contractible effort level, since the effect of random factors on production is filtered out over the longer term, and thus a penalty can be imposed if the expected and actual outputs differ significantly.

Compared with short-term contracts, long-term contracts carry two further advantages. First, they involve lower transaction costs because they have to be agreed upon less frequently. It follows that in industrialized countries and more developed areas of developing countries, where the opportunity cost of economic agents is high, long-term contracts are likely to be more pervasive. Second, long-term contracts can be used to smooth consumption and lessen the overall risk shouldered by the agent when credit/insurance markets are imperfect or incomplete (see Bandiera, 2003).

However, long-term tenancy agreements also entail costs, both for landowners and tenants. Landowners forsake the use of eviction threats, which could otherwise be used to elicit both present and future effort. On the one hand, a tenant operating under a short-term contract and subject to an eviction threat could exercise the first-best effort today in order to increase output and his/her reputation as someone with whom to contract in the future; on the other hand, eviction threats can also provide incentives for long-term investment, as the tenant increases output in the next period and hence lowers the probability of eviction³ (Bardhan, 1984). Banerjee and Ghatak (2004) have recently modelled

³ That the threat of eviction is an incentive for tenants to provide the first-best effort is strictly linked to the idea of reputation in game theory. A tenant not honouring a contract will suffer a loss of reputation and this will reduce the tenant’s value as someone with whom to contract in the future. Of course, for reputation to be an effective enforcer, information about contract-breaching behaviour must be efficiently transmitted to insiders (actual employers) and outsiders (future potential employers), as happens in long-settled village communities.

a dynamic game with non-contractible investments to examine the role of eviction threats as a possible contractual instrument. They conclude as follows: "In this paper we have analyzed a very simple model to demonstrate the possibility that eviction threats can increase unobservable investment effort. This suggests the conventional (and eminently intuitive) argument that security of tenure is good for investment should be applied with caution" (p. 16).

Griffin, Khan and Ickowitz (2002) elaborate further on this issue and argue first that both tenants' and landowners' investment incentives will be unaltered if contracts are short-term. In particular, provided that tenants can take their capital with them when their contract is terminated, their incentive to invest will be unimpaired; and as long as short-term contracts allow landowners to increase rents when investment results in an increase in total returns, their incentive to invest will be unaffected. An implication is that tenants will invest in movable assets (e.g. livestock) while landowners will invest in land improvement and fixed assets (e.g. fences).

Second, long-term tenancy agreements prevent landowners not only from cultivating the land directly for the duration of the contract, but also from adjusting the terms of the contract to suit changes in the exogenous environment. For instance, short-term tenure enables landowners to adjust the parameters of the contract in order to harvest the full benefits of a new technology or to make profits on new market and institutional opportunities. A bleak implication is that if landowners are unable to modify the terms of a contract because tenancy agreements are long-term, they will have fewer incentives to invest in their land; this will have negative consequences for agricultural growth (Griffin, Khan and Ickowitz, 2002).

Finally, long-term tenancy contracts may also be costly for tenants, for example when the investment is non-contractible

and the landlord is unable to commit fully to retaining the tenant for the duration of the contract at a given price. This is a common situation in rural areas of developing countries where the bargaining power is typically tilted in favour of large landowners. The tenants, aware of the impending opportunism on the part of the landlord, fear that they will not recoup all the fruits of their effort and may undersupply land-specific investment, even if the contract provides strong incentives (i.e. a long-term fixed-rent contract). In an empirical investigation in rural Pakistan, Roy and Serfes (2000) found that a landlord's specific unobservable parameter (e.g. reputation), which is uncorrelated with assets, accounted for at least half of the variation in tenancy durations in their sample. Sharma and Drèze (1996) report that in Palanpur, Uttar Pradesh, the quality most frequently sought in their partner by both landlords and tenants is "honesty".

Undeniably, when extending the single-period agrarian contract model beyond one cropping season, one can cast doubts on the position expressed in the World Bank report that "Short-term contracts will provide only limited incentives for users to undertake land-related investment" (p. xxxvi); and that "Unless secure long-term contracts are available, the incentive for either tenants [...] or for landlords [...] to make investments in land may be severely limited" (p. 116). In effect, the report does not elaborate sufficiently on long-term tenancy contracts. However, the existing economic literature suggests that long-term tenancy contracts are not necessarily superior to short-term ones; moreover, even though available data on contract length are very mixed, it appears that the majority of agrarian contracts are for one year or one cropping season (Bardhan, 1984; Lastarria-Cornhiel and Melmed-Sanjak, 1999; Newbery, 1977). In fact, why should landlords offer long-term tenure if short-term tenure is not necessarily detrimental to investment incentives?

THE SCANT INCIDENCE AND EXCLUSIONARY ASPECT OF LAND RENTAL MARKETS

Economic literature has thoroughly analysed the circumstances under which state-led land reform and land sales markets can promote land reallocation favouring the poor (e.g. Deininger, 1999). The World Bank report also considers land rental markets as an option for land redistribution: "land sales markets are likely to be much less active than land rental markets virtually everywhere in the world because of higher transaction costs, difficulties in accessing long-term capital to finance land purchases, and insecurity about future economic development that would significantly affect land prices" (p. 120). It is uncontroversial that imperfections in rural markets may prevent land sales from leading to rapid equalization of land holding patterns. According to the report, however, land

rental markets suffer less from these disadvantages and could thus contribute to increasing equity and efficiency. Indeed, the extent to which rental markets are able to equalize the distribution of operational holdings and be pro-poor is very much an empirical question.

Table 1 presents statistics on the distribution of farms and farmland by land tenure status for major regions of the world. Even though these are subject to several limitations and conceal deep structural differences between regions and countries of the world, they are the only data set available for macrorepresentation.

First, Africa and Asia present almost an equal distribution of agricultural area, with a concentration index of the agricultural area of 0.53 and 0.56 respectively. The European concentration index is in line with those of Asia and Africa, while the distribution of agricultural land is more

TABLE 1

Distribution of farms and farmland by land tenure status and by major regions, as reported in the 1990 World Census of Agriculture

	Africa	Asia	Europe	North America	South America
Number of reporting countries	13	14	17	2	6
Agricultural area (<i>million ha</i>)	56.4	529.8	236.2	450.5	1 076
Number of farms (<i>millions</i>)	19.3	169.8	9.8	2.4	9.8
Gini index of concentration of agricultural area	0.53	0.56	0.58	0.75	0.82
Distribution of farms* (%):					
Owner cultivation	n.a.	92.5	83.12	59.33	68.49
Pure tenancy	n.a.	2.31	3.46	11.50	4.14
Other single form of tenure	n.a.	0.82	0.37	0	18.7
Multiple form of tenure	n.a.	4.28	12.57	29.17	6.46
Distribution of farmland* (%):					
Owner cultivation	n.a.	90.08	61.06	32.95	86.55
Pure tenancy	n.a.	2.79	4.54	13.15	1.68
Other single form of tenure	n.a.	0.86	3.93	0	7.64
Multiple form of tenure	n.a.	6.27	20.56	53.90	4.13

Source: elaborated from FAO (1997).

n.a. = not available.

Reporting countries given below; data for the distribution of farms and farmland reported only from those countries marked with an asterisk.

Africa – Burkina Faso, Democratic Republic of the Congo, Djibouti, Egypt, Ethiopia, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Libyan Arab Jamahiriya, Malawi, Namibia, Réunion, Uganda.

Asia – Cyprus, India,* Indonesia, Iran (Islamic Republic of), Israel, Japan, Myanmar, Nepal,* Pakistan,* Philippines,* Republic of Korea, Thailand,* Turkey,* Viet Nam.

Europe – Austria,* Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy,* Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, Slovenia, Spain,* Switzerland, United Kingdom.

North America – Canada, United States,* British Virgin Islands.*

South America – Argentina, Brazil, Colombia,* French Guiana, Paraguay,* Peru.

The census coverage is not complete for all countries, as nomadic livestock, modern plantations and holdings below a certain size were sometimes excluded. Percentages, therefore, may not always add up to 100.

skewed in North and South America, with concentrations of 0.75 and 0.82 respectively.

Second, the table suggests that owner cultivation is the most pervasive form of tenure in all regions, excluding Africa for which data are not available, both in terms of farms and farmland, with percentages over 60 percent worldwide, and higher than 90 percent in Asia. Rental markets appear to be developed in Europe and North America. Multiple tenure forms, in fact, mainly refer to ownership-cum-tenancy arrangements, where large farms use rental markets to increase the size of their operated areas and realize the full potential of technical indivisibilities.

Swinnen (2002), quoted in the World Bank report, states that 71 percent of farmland is rented in Belgium, 48 percent in the Netherlands and 47 percent in France. Sadoulet, Murgai and de Janvry (1998) report that the percentage of farms with rented-in land is 75 percent in the United States of America and Belgium, 47 percent in Spain, and 35 percent in Italy. In contrast, rental contracts in Africa, Asia and Latin America are de facto non-existent, with percentages lower than 5 percent both in terms of number of farms and farmland.⁴ Individual country studies often contrast with this evidence. In Asia estimates are that 15 percent of rural households rent in land in India, 14 percent in Thailand and 40 percent in Bangladesh (Lastarria-Cornhiel and Melmed-Sanjak, 1999). Estimations for Brazil and Paraguay indicate that 17.7 and 9.2 percent of holdings are rented in respectively (de Janvry and Sadoulet, 2002).

This suggests that land rental markets are particularly thin in developing countries, supporting the hypothesis of the World Bank report that there is room for expanding tenancy contracts. However, the table neither explains why rental markets are atrophied, nor does it indicate whether effective rental markets are equity-

enhancing. The question remains: although rental markets are thin, are they able to shift land from large owners to the landless and small producers?

To our knowledge, Lastarria-Cornhiel and Melmed-Sanjak (1999) present one of the most comprehensive reviews of land tenancy contracts in the developing world. Even though the authors do not specifically focus on the characteristics of the tenants (i.e. whether or not they are poor), their analysis suggests the existence of a variety of different situations that point to heterogeneous patterns of land lease transactions, either pro-poor or not. Tenants could be small owner-cultivators who adjust their holdings through contracting, landless poor labourers who obtain access to a plot of land, or large landowners or agribusiness firms that lease lands from small owners (reverse tenancy). In general, however, the dominant pattern is of small-to-small lease transactions, and leasing contracts tend to equalize land operational size where the opportunity cost of agricultural activities is growing and migrants rent out their land.

A review of some of the few country studies available provides deeper insights into the characteristics of tenants. Sharma and Drèze (1996) analysed the nature of sharecropping contracts in an Indian village in Uttar Pradesh; Deininger, Zegarra and Lavadenz (2003) examined the performance of land markets in Nicaragua following a structural adjustment programme; Sadoulet, Murgai and de Janvry (1998) investigated the functioning of land rental markets both in a Tunisian village and in four Pakistani rural districts; and De Silva (2000) studied tenancy contracts among rice farmers in Sri Lanka.

In India, very few landless households lease in land, as the ownership of land – even a very small plot – appears to be an indispensable precondition for leasing land. In contrast, in Pakistan and Tunisia large owners rent out land while small owners and the landless rent in land, denoting a process of equalization of the operational size, especially when the opportunity cost

⁴ Note that the World Bank report does not present detailed figures on land rentals across the world, and that tenancy is likely to be under-reported in large-scale as compared with village surveys.

of farming is high (see also Kung, 2002, for China). In Nicaragua, even though a limited amount of land is actually exchanged on the rental market, 80 percent of those renting in land in the sample were completely landless.

Equalization of land operational size through rental markets, however, does not necessarily benefit the poor. In Uttar Pradesh, the wealthy landowners are those who usually lease in land, so as to realize the potential of indivisible productive assets, such as threshers and pumping sets. In Tunisia, there is a positive correlation between the endowment positions of the landlords and the tenants, which is particularly evident for the more intensive crops. In the richest districts of Pakistan landlords look for tenants who can match their capital contributions, and access to land for the rural poor is difficult to obtain. In Nicaragua, if both livestock and coffee producers lease in and lease out lands, there is a higher propensity for renting land out among producers of traditional and less-profitable staples, pointing to some exclusionary aspects of land rental markets. Ruben and Masset (2003) even show that there are powerful pressures on poor Nicaraguan farmers towards distress sales, and argue that the country is going through a process of peasant differentiation. In Sri Lanka, only landless and land-scarce households that are endowed with resources similar to the landlords' are able to lease in land as fixed-rent tenants. To sum up, it appears that either there is a general complementarity between the landlords' and tenants' asset endowments, or the wealthy landowners are more likely to lease in land, as in Uttar Pradesh and Nicaragua. In other words, land rental markets often bypass the poor.

Finally, an interesting lesson can be drawn from West Bengal. The widely known 1977 West Bengal Land Reform Act specified strict conditions under which landlords could evict tenants and launched a registration campaign (Operation Barga) in which over 1.4 million sharecroppers signed on with the public authority, earning

tenure security and a series of rights in the land and credit markets (Ramachandran and Ramakumar, 2000). This reform has had positive effects on agricultural productivity through an increased supply of non-contractible inputs (Banerjee, Gertler and Ghatak, 2002). However, the 1992 National Sample Survey found that only 30.6 percent of tenants were on record and that, in the case of the landless, the percentage was as low as 16 percent, denoting remnants of feudal agrarian relations (fear of being evicted) (Shankar, 1999). Thus, the benefits of Operation Barga appear to have gone to the relatively better-off tenants; in fact, the majority of efficient farms, irrespective of tenure status, belong to the medium-size farm class (Chattopadhyay and Sengupta, 2001).

The above review leads to the following conclusions. Rental markets in developing countries appear to be rather inactive and frequently exclusionary and segmented. In the case of incomplete contracting, wealthy individuals are more likely to be offered either fixed-rent or sharecropping contracts, while small producers and the poor landless are bypassed by any willing-landlord willing-tenant exchange, although exceptions exist. Therefore, removing all unjustified restrictions on the operation of land rental markets, as suggested by the World Bank report, does not necessarily benefit the poor. As is emphasized in the literature on poverty traps, low physical and human capital may leave landless rural dwellers no alternative but to emigrate or to look for low-paid agricultural jobs, which keep them at the bottom of the earning ladder (Carter and Olinto, 2003). It follows that those efficiency-enhancing policies that remove restrictions on rental markets are not automatically equity-enhancing, and may benefit the poor only through (long-term) trickle-down effects.

CONCLUSIONS

The World Bank report considers land rental markets as a potential efficiency and equity-enhancing mechanism for reallocating land among poor rural dwellers.

It argues that: (i) tenure security is a precondition for rental markets to work; (ii) long-term tenancy contracts could enhance the efficient allocation of scarce resources and secure access to land also for the rural poor; and (iii) governments should eliminate all unjustified restrictions to the operations of land markets.

This article has shown that the available evidence suggests that tenure security and long-term land tenancy contracts are not necessarily the first-best arrangements. In particular, through briefly comparing static and dynamic contract theory, it has been found that long-term tenancy contracts present both advantages and disadvantages when compared with short-term contracts and that, in several circumstances, landlords may wish to offer tenants short-term rather than long-term contracts.

Moreover, this article has questioned the assumption that rental markets are both efficiency- and equity-enhancing. A review of the empirical evidence, namely aggregate data for world regions and the results of individual country studies, indicates that rental markets are particularly thin in developing countries and in several cases tend to be exclusionary, in that the poorest households are likely to be bypassed in a segmented land rental market. The case, therefore, is not about tenancy *per se*, but about the quality of tenancy and the role of public actions in enabling rental markets to function for the poor. What are these public actions? Are these policies less demanding than market-driven and state-led programmes of land reallocation?

Much research is needed in at least four areas. First, economic literature on the lengths of tenancy contracts is still very scarce and consensus has not been reached in several respects. Second, the political economy of rental markets is a new area in economic literature and raises the question of how to activate land rental markets. Third, even though imperfections in the factors market do exist and may justify land tenancy agreements, it is widely acknowledged that small farmers have a far

better record than large farmers in credit repayments. From this perspective, large farmers acting as credit suppliers to tenants through interlinked contracts could well constrain the development of rural credit markets and encourage the persistence of a non-egalitarian agrarian economy. Fourth, an equal distribution of land property rights may encourage some public actions that would not be supported by an equalization of land access through rental markets (e.g. a school site); in other words, some distribution of land property rights (rather than land-use rights) can enhance the efficiency of public resources allocation, while others can preclude some efficiency-enhancing collective actions. It follows that options for the full transfer of property rights are not to be completely disregarded: in a polarized agrarian economy, getting prices right, institutions right and promoting macrostability may not be enough to include the poor in the process of economic development (Carter and Barham, 1996). Policy-makers, therefore, should be highly cautious when applying the argument that long-term tenure security is good for the poor and supporting the liberalization of land rental markets.

ACKNOWLEDGEMENTS

The author would like to thank Marcello Gorgoni, Piero Conforti and Ludovica Mancini for their insightful comments on an earlier draft paper. The opinions expressed in this paper are the author's and do not necessarily reflect views and policies of FAO and FAO/PPLPI.

REFERENCES

- Bandiera, O.** 2003. *Contract duration and investment incentives: evidence from land tenancy agreements*. London, London School of Economics and Political Science. (mimeo)
- Banerjee, A.V. & Ghatak, M.** 2004. Eviction threats and investment incentives. *J. Dev. Econ.*, 74(2): 469–488.
- Banerjee, A.V., Gertler, P.J. & Ghatak, M.** 2002. Tenancy reform in West Bengal. *J. Polit. Economy*, 110(2): 239–280.

- Bardhan, P.K.** 1984. *Land, labor and rural poverty: essays in development economics*. New York, Columbia University Press and New Delhi, Oxford University Press.
- Bardhan, P.K., ed.** 1989. *The economic theory of agrarian institutions*. Oxford, UK, Clarendon Press.
- Binswanger, H.P., Deininger, K. & Feder, G.** 1995. Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations. In J.R. Behrman & T.N. Srinivasan, eds. *Handbook of development economics*, Vol. III, pp. 2659–2772. Amsterdam, Elsevier.
- Borras, S.M. Jr.** 2003. Questioning market-led agrarian reform: experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *J. Agrarian Change*, 3(3): 367–394.
- Carter, M.R. & Olinto, P.** 2003. Getting institutions “right” for whom? Credit constraints and the impact of property rights on the quantity and composition of investment. *Am. J. Agric. Econ.*, 85(1): 173–186.
- Carter, M.R. & Barham, B.L.** 1996. Level playing fields and *laissez faire*: post-liberal development strategy in inegalitarian agrarian economies. *World Devel.*, 24(7): 1133–1149.
- Chattopadhyay, M. & Sengupta, A.** 2001. Tenancy inefficiency: a study based on West Bengal agriculture. *Economic and Political Weekly*, 36(5–6).
- Deininger, K.** 1999. Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil and South Africa. *World Devel.*, 27(4): 651–672.
- Deininger, K.** 2001. *Land markets and land reform*. Paper presented at the International Conference on Access to Land: Innovative Agrarian Reforms for Sustainability and Poverty Reduction, 19–23 March 2001. Bonn, Germany (available at www.dse.de/zell/access-to-land/dateien/Deininger.pdf).
- Deininger, K. & Binswanger, H.P.** 1999. The evolution of the World Bank’s land policy: principles, experience, and future challenges. *World Bank Research Observer*, 14(2): 247–276.
- Deininger, K., Zegarra, E. & Lavadenz, I.** 2003. Determinants and impacts of rural land market activity: evidence from Nicaragua. *World Devel.*, 31(8): 1385–1404.
- Deininger, K., Feder, G., Gordillo de Anda, G. & Munro-Faure, P.** 2003. Land policy to facilitate growth and poverty reduction. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2003/3: 5–18.
- de Janvry, A.** 1981. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore, MD, USA and London, The Johns Hopkins University Press.
- de Janvry, A. & Sadoulet, E.** 2002. Access to land for the rural poor: how to keep it open and effective for poverty reduction? *Revista Económica*, 4(2): 253–277.
- de Janvry, A., Murgay, R. & Sadoulet, E.** 2001. Rural development and rural policy. In B. Gardner & G. Rausser, eds. *Handbook of agricultural economics*, Vol. 2A. Amsterdam, Elsevier.
- De Silva, S.** 2000. *Skills, partnership and tenancy in Sri Lankan rice farms*. Discussion Paper No. 819. New Haven, CT, USA, Economic Growth Center, Yale University.
- El Ghonemy, M.R.** 2002. The land market approach to rural development. In V.K. Ramachandran & M. Swaminathan, eds. *Agrarian studies – essays on agrarian relations in less-developed countries*. New Delhi, Tulika Books.
- FAO.** 1997. *Report on the 1990 world census of agriculture*. FAO Statistical Development Series No. 9. Rome.
- Griffin, K., Khan, A.R. & Ickowitz, A.** 2002. Poverty and the distribution of land. *J. Agrarian Change*, 2(3): 279–330.
- Hayami, Y. & Otsuka, K.** 1993. *The economics of contract choice. An agrarian perspective*. Oxford, UK, Clarendon Press.
- Jacoby, H.G. & Mansuri, G.** 2002. *Incomplete contracts and investment: a study of land tenancy in Pakistan*. Washington, DC, World Bank. (mimeo)
- Kung, J.K.** 2002. Off-farm labor markets and the emergence of land rental markets in rural China. *J. Compar. Econ.*, 30(2): 395–414.
- Lastarria-Cornhiel, S. & Melmed-Sanjak, J.** 1999. *Land tenancy in Asia, Africa and Latin America: a look at the past and a view to the future*. Working Paper No. 27. Madison, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin. (mimeo)
- Lyne, M., Zille, P. & Graham, D.** 2000. *Financing the market-based redistribution of land to disadvantaged farmers and farm workers in South Africa: recent performance of the Land Reform Credit Facility*. Madison, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin. (mimeo)

- Newbery, D.M.G.** 1977. Risk-sharing, sharecropping, and uncertain labor markets. *Rev. Econ. Stud.*, 44: 585–594.
- Otsuka, K.** 1993. Land tenure and rural poverty. In M.G. Quibria, ed. *Rural poverty in Asia. Priority issues and policy options*. Manila, Asian Development Bank.
- Paasch, A.** 2003. *The failure of market assisted land reforms and some necessary consequences. Comments on the World Bank's Policy Research Report*. Bonn, Germany, FoodFirst Information and Action Network. (mimeo)
- Ramachandran, V.K. & Ramakumar, R.** 2000. *Agrarian reforms and rural development policies in India. A note*. Paper presented at the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, 5–8 December 2000. Tagaytay City, Philippines.
- Roy, J. & Serfes, K.** 2000. *Strategic lengths of tenancy contracts*. Paper presented at the International Symposium on Development Policies for the New Millennium, 13–16 July 2000. Mumbai, India, Indira Gandhi Institute of Development Research.
- Ruben, R. & Masset, E.** 2003. Land markets, risk and distress sales in Nicaragua: the impact of income shocks on rural differentiation. *J. Agrarian Change*, 3(4): 481–499.
- Sadoulet, E., Murgai, R. & de Janvry, A.** 1998. *Access to land via rental markets*. Paper presented at the FAO/WIDER Seminar on Access to Land, Rural Poverty and Public Action, April 1998. Santiago, Chile.
- Salanié, B.** 1997. *The economics of contracts. A primer*. Cambridge, MA, USA, The MIT Press.
- Sauer, S.** 2001. *A proposta de “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil*. Brasília, Senado Federal. (mimeo)
- Sender, J. & Johnston, D.** 2004. Searching for a weapon of mass production in rural Africa: unconvincing arguments for land reform. *J. Agrarian Change*, 4(1–2): 142–164.
- Shankar, K.** 1999. Tenancy reform: rhetoric and reality. *Economic and Political Weekly*, 20–26 November.
- Sharma, N. & Drèze, J.** 1996. Sharecropping in a north Indian village. *J. Devel. Studies*, 33(1):1–39.
- Swinnen, J.F.M.** 2002. *Political reforms, rural crises, and land tenure: a historic analysis of land leasing and tenure reform in Western Europe*. Leuven, Belgium, Policy Research Group, Leuven University, Belgium. (mimeo)
- World Bank.** 2003. *Land policies for growth and poverty reduction*, by K. Deininger. World Bank Policy Research Report. Washington, DC, World Bank and Oxford, UK, Oxford University Press.



Bolivia: discarded land reform in the valleys and altiplano

This article relates the historical reasons that led to the formulation and approval of Bolivia's Land Reform Law in the 1950s, to the subsequent abandonment of the reform process in the 1970s and, finally, to the renewal of interest in land reform in the 1990s, spurred by the 1996 National Land Reform Institute Law (also known as the INRA Law), which is still in effect. After outlining the geographical and environmental situation to place the reform process in its context and reporting prevailing opinions of the Law, the article goes on to explain that the land issue is becoming increasingly conjoined with debate on territorial jurisdiction, where a degree of autonomy is invoked to advance claims of a political and administrative nature and on access to natural resources. Central planks of all farmer and indigenous organization programmes are gender equality of rights, change in land tenure and emergence of new agents. The article concludes by putting forward proposals for discussion to reflect the current importance that is given to the land issue in Bolivia.

Bolivie: abandon de la réforme agraire dans les régions des vallées et des hauts plateaux

Cet article décrit les raisons historiques qui, dans les années 50, ont abouti à la définition, puis à l'adoption de la Loi sur la réforme agraire en Bolivie, à l'abandon, dans les années 70, du processus de réforme, et enfin, au regain d'intérêt suscité par la réforme agraire dans les années 90, grâce à la promulgation, en 1996, de la Loi de l'Institut national de la réforme agraire (la Loi INRA), encore en vigueur aujourd'hui. Après avoir décrit, dans ses grandes lignes, la situation géographique et environnementale afin de placer le processus de réforme dans son contexte et de souligner les principaux avis formulés au sujet de cette loi, les auteurs montrent que les questions relatives à la terre sont de plus en plus liées à celles de juridiction territoriale, dans le cadre desquelles un certain degré d'autonomie est nécessaire pour faire valoir des revendications de nature politique et administrative et d'accès aux ressources naturelles. Tous les programmes mis en œuvre par des organisations paysannes et par des communautés autochtones font face à des problèmes communs: la mise à l'écart des femmes concernant certains droits dont bénéficient les hommes, l'évolution des régimes fonciers et l'apparition de nouveaux agents. En conclusion, les auteurs proposent des thèmes à débattre, en tenant compte de l'importance que revêt actuellement la question des terres en Bolivie.

Bolivia: el abandono de la reforma agraria en zonas de los valles y el altiplano

M. Urioste Fernández de Córdova

Director de la Fundación Tierra, La Paz (Bolivia)

En este artículo se describen las razones históricas que condujeron, en la década de 1950, a la formulación y aprobación de la Ley de reforma agraria en Bolivia; el posterior abandono, en la década de 1970, del proceso reformista; y finalmente el renovado interés que la reforma agraria despertó en la década de 1990 al promulgarse, en 1996, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (también llamada Ley INRA), actualmente en vigor. Tras una breve reseña geográfica y medioambiental destinada a situar los procesos reformistas y a recoger las principales opiniones que se formularon acerca de la ley, se observa que la problemática de la tierra está cada vez más relacionada con el debate de las cuestiones de jurisdicción territorial, las cuales comprenden, con ciertos márgenes de autonomía, reivindicaciones de índole político-administrativa y de acceso a los recursos naturales. La exclusión de la mujer de los derechos de que gozan los hombres, la transformación de los sistemas de tenencia y la aparición de nuevos agentes sociales son los elementos que se encuentran en todos los programas de las organizaciones campesinas e indígenas. A la luz de la importancia que el asunto de la tierra reviste actualmente en Bolivia, se formula, en la conclusión del artículo, una serie de propuestas de discusión.

ANTECEDENTES

Bolivia vivió una profunda conmoción social por efecto de las generalizadas ocupaciones de haciendas en regiones de los valles y del altiplano a principios de la década de 1950. Cuando, en abril de 1952 tomó el poder por las armas, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) no tenía claro su programa respecto a la cuestión de la tierra, aunque había formulado varios diseños provisorios que no llegaban a la propuesta explícita de una reforma agraria. Ésta se realizó como consecuencia de la rebelión indígena y de las tomas de tierras. Un año después de que entró en funciones el gobierno revolucionario, se promulgó en Ucareña el decreto que dio legalidad a la liberalización de la fuerza de trabajo rural-indígena y al reparto de tierras.

La Ley de Reforma Agraria de Bolivia se inspiró en el proceso similar iniciado 35 años antes en México, sólo que a diferencia

de la revolución y reforma agraria mexicana, en Bolivia se generó un neolatifundismo en las tierras del oriente con la repartición de vastos territorios a supuestos hacendados.

A mediados de década de 1970, la reforma agraria había sido abandonada, pero se ignora cuándo dejó de ser aplicada. Todos los gobiernos fueron negligentes en la conducción del proceso reformista. Las dictaduras militares se destacaron por la distribución gratuita y arbitraria de tierras, especialmente en el oriente, para pagar apoyos y lealtades políticas.

Ante el escándalo de la apropiación ilícita de 100 000 hectáreas de tierras por el Ministro de Educación del gobierno de Jaime Paz Zamora, en 1992 el gobierno decidió intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización para frenar la corrupción y poner orden en el caos administrativo: para ello dio un plazo de tres meses.

Los tres meses se convirtieron en cuatro años de esfuerzos y dificultades para intentar llegar a un acuerdo acerca de un Programa Nacional de Administración de Tierras y, simultáneamente, elaborar una nueva ley con una visión jurídica más moderna de la administración de la reforma agraria.

Entre 1992 y 1996 el país vivió momentos de grandes debates y movilizaciones campesinas e indígenas, además de protestas empresariales y sociales que concluyeron con la promulgación –a fines de 1996– de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Esta ley fue aprobada sin un consenso suficiente, y el esfuerzo de concertación fue extremo. Difícilmente se lograría una Ley de Reforma Agraria concertada entre terratenientes y campesinos sin tierra. Los principales impugnadores fueron los grupos de poder del oriente, y en menor medida las organizaciones sindicales del occidente.

El INRA lleva ya siete años aplicando la ley, y con este fin ha hecho inversiones por alrededor de 42 millones de dólares EE.UU. otorgados por organismos de cooperación internacional. Estos recursos se han destinado principalmente al proceso de saneamiento y titulación de las tierras comunitarias de origen (TCO) en la región de los llanos y del oriente, sobre todo mediante un proceso de tercerización de contratos con empresas privadas que llevaron a cabo evaluaciones técnico-jurídicas de los expedientes agrarios, pericias de campo, estudios de georreferencia, y registros y catastro de los predios.

Sin embargo, el proceso de saneamiento se realiza ignorando el marco global de la Ley INRA, que dispone un proceso simultáneo de expropiación, devolución y redistribución. El saneamiento se aplica como si en Bolivia la reforma agraria ya hubiese concluido, y como si lo único que faltase para cerrar el ciclo fuese el fortalecimiento jurídico del derecho propietario. Esa es la mayor tergiversación del mandato constitucional de la Ley de Reforma Agraria.

UN DEBATE SIN PRUEBAS EMPÍRICAS

El asunto de la tierra en Bolivia ha sido objeto de debates superficiales e incompletos, y carentes de pruebas empíricas de los efectos de la Reforma Agraria de 1953. En los últimos años ha habido discusiones, a veces muy ideológicas, sobre los potenciales e insuficiencias de esa reforma y de la Ley INRA como nueva política pública. Muchas de las críticas fueron más bien formuladas al Estado, al sistema capitalista, a la economía de mercado, al modelo neoliberal y un mercado de tierras que la Ley INRA estaría promoviendo por mandato del Banco Mundial.

EL PROYECTO DE LEY AGRARIA FUNDAMENTAL DE 1984

En 1984, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), liderada por Genaro Flores Santos, presentó al país un anteproyecto de Ley Agraria Fundamental (LAF) que fue el producto de varios años de reflexiones.

El escenario más propicio para su elaboración fue el proceso democrático iniciado en noviembre de 1982 que, después de muchos años de dictadura, permitió a los movimientos indígenas del país debatir y proponer sus propias alternativas, especialmente respecto del cambio de orientación de la Reforma Agraria de 1953. La LAF tuvo una orientación marcadamente «andino-comunitarista», y buscó dar mayor fuerza a la participación indígena-campesina para el autogobierno comunal.

El principal argumento de la LAF fue la ampliación del principio constitucional vigente de que no solo «la tierra es del que la trabaja», sino que «la tierra es para el que la trabaja personalmente». Se hacía alusión a la necesidad de vincular la «clase campesina» al trabajo de la tierra. Quien no trabaja directamente la tierra no debería tener derecho a poseerla: esa era la máxima de la LAF. Predominaba una concepción clasista del «campesinado», y el concepto de territorialidad indígena estaba prácticamente subordinado a la jurisdicción político-administrativa de un

territorio local desligado de la propiedad de los recursos naturales. Fue el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el que años más tarde promovió el concepto de territorio indígena, y fue –en el caso boliviano– las poblaciones indígenas de la región amazónica las que lo reivindicaron en sus movilizaciones de principios de los años 1990. Una parte de esas reivindicaciones territoriales fueron incluidas en la Ley INRA bajo el concepto de «tierras comunitarias de origen» (TCO) legisladas y reglamentadas para las zonas amazónicas y de los llanos como respuesta a las movilizaciones y demandas de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).

Los pueblos indígenas andinos del altiplano y valles, estimulados por los avances de las demandas territoriales de las poblaciones amazónicas originarias, y por los esfuerzos de varios investigadores que promovieron la reconstitución de los *ayllus* andinos, particularmente en el norte de Potosí, incorporaron con decisión, en la segunda mitad de la década de 1990, sus propias reivindicaciones territoriales y plantearon la restitución de extensos territorios andinos precolombinos –el Kollasuyo– de antes de la conquista española. Uno de los argumentos para rechazar la aplicación del saneamiento en algunas regiones del altiplano era precisamente la reivindicación de la autonomía político-administrativa del territorio indígena originario, con pleno acceso y control de la totalidad de los recursos naturales y las formas de gobierno propio.

Más allá de las aspiraciones y propuestas de varios líderes indígenas, la realidad es que han transcurrido dos siglos de vida republicana y 50 años desde que se promulgó una reforma agraria parcelaria que ha fomentado formas aparentemente irreversibles de propiedad privada. La mayoría de las tierras de las comunidades de los valles y altiplano es ahora de propiedad familiar, aunque está administrada en el marco de las comunidades y según una compleja

combinación de la norma positiva (1953) y de los usos y costumbres locales.

Para algunos, la LAF de 1984 fue una clave inspiradora de la Ley INRA de 1996; pero para otros la Ley INRA desfiguró totalmente la LAF. Posiblemente, el elemento más orientado hacia el fortalecimiento de las comunidades en la Ley INRA fue la decisión de titular de manera excluyente la propiedad individual, por un lado, y de titular de manera comunitaria, por otro. El estudio de la Fundación Tierra (Pacheco y Valda, 2003) sobre los valles ha respondido a la fuerte demanda de los campesinos-indígenas, porque el saneamiento les otorga títulos de derecho propietario de manera combinada o mixta: la propiedad individual para todos pero en el marco de la propiedad territorial de la comunidad.

En los valles y en el altiplano hay un explícito rechazo de la titulación colectiva, que promueve la Ley INRA; y se prefiere la titulación individual otorgada por la Reforma Agraria de 1953. Hoy día los indígenas-campesinos de los valles y altiplano prefieren una combinación de derecho propietario familiar y comunitario. No se sabe cuál es la relación de este pedido de titulación mixta con el estado del desarrollo de las fuerzas productivas, el contexto socioeconómico y la inclusión de las economías campesinas en el contexto mayor de la economía nacional mercantil. Tampoco se sabe si este pedido se funda en la identidad étnica, ni cómo están operando los procesos de mestización-urbanización y cuáles serán sus tendencias futuras.

EL CONTEXTO GEOGRÁFICO Y MEDIOAMBIENTAL DE LA REFORMA AGRARIA DE 1953

En América Latina, 17 millones de personas viven en valles, montañas y altiplanos a altitudes comprendidas entre los 2 500 y los 3 500 m, y 7 millones de personas viven a más de 4 000 m de altura. De estos 7 millones, casi 2 millones pueblan el altiplano boliviano, sin tomar en cuenta la población urbana. Un millón y medio habita los valles interandinos a alturas superiores a los 2 500 m.

El altiplano boliviano es una de las pocas regiones del mundo donde se encuentra una población que vive a alturas de 4 000 m. Su principal actividad es el pastoreo pero además practica cultivos de subsistencia de variedades nativas altamente resistentes a las heladas y sequías. En estas regiones el crecimiento de la población está generando nuevos y graves problemas ambientales, dada la escasez de recursos naturales.

El hecho de que 3,5 millones de habitantes rurales vivan en los ecosistemas de altura de valles y altiplano a más de 2 500 m es en sí mismo un factor de notables consecuencias sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas. Se suele olvidar que las condiciones climáticas (temperatura, humedad), calidad y textura de los suelos, y el nivel de erosión determinan grandes limitaciones para el aumento de la productividad y obligan cada vez más a los habitantes a combinar actividades agrícolas con otras actividades que generen ingresos. En estas regiones de altura es sumamente difícil expandir la frontera agrícola de forma sostenible, en consideración de un contexto de economía de mercado abierto y globalizado en el cual los productos agropecuarios de otros países –provenientes de zonas de menor riesgo climático y con altos subsidios directos e indirectos– obtienen precios mucho más bajos. De hecho, la mera subsistencia en estos ecosistemas es extremadamente difícil, especialmente cuando las políticas macroeconómicas y las inversiones públicas desalientan sistemáticamente el desarrollo rural.

Uno de los principales sistemas montañosos del mundo es el andino, y de él forman parte los valles y el altiplano boliviano. En esta región, «el pequeño tamaño de las parcelas cultivables, la falta de inversión pública en infraestructura, la naturalmente baja productividad típica de las elevadas alturas de tierras áridas, la extendida erosión del suelo y la pérdida de fertilidad conducen a una situación de pobreza endémica y creciente expulsión migratoria. La pobreza y la inseguridad

alimentaria son muy graves y generalizadas» (FAO, 2002).

Este contexto geográfico y ambiental fue el principal escenario de la Reforma Agraria de 1953. Durante varias décadas la Reforma Agraria concentró el reparto de tierras en las regiones del occidente boliviano. Según la Superintendencia Agraria de Bolivia (2002), en medio siglo el medio ambiente se ha deteriorado como consecuencia del crecimiento de la población y la sobreexplotación de los recursos naturales y ha llegado probablemente al límite de sostenibilidad. Hace medio siglo, cuando se inició la Reforma Agraria, la población que habitaba la región montañosa del occidente andino rural de Bolivia era prácticamente la mitad de lo que es hoy. En los últimos 50 años, con el aumento de la población, la tierra se ha subdividido de manera insostenible.

El altiplano norte es una subregión privilegiada del altiplano boliviano a causa del microclima de la región circunlacustre (Titicaca), pero principalmente por la cercanía y facilidad de comunicación con los mercados de productos agropecuarios de las ciudades de La Paz y El Alto, donde vive un millón y medio de consumidores. Lo mismo ocurre con el valle central de Cochabamba y la influencia ejercida por La Paz. A diferencia del altiplano central y sur, los productores indígenas del altiplano norte y de los valles centrales están plenamente incorporados a una dinámica de economía de mercado –con una lógica mercantil dominante– inclusive en relación con la propiedad (privada) de la tierra y la seguridad jurídica (pedidos de titulación). En cambio, en las otras regiones del altiplano y los valles, persisten las economías de reciprocidad parcialmente relacionadas con el mercado, lo que determina una combinación de distintas formas de propiedad de la tierra.

La situación en los valles es probablemente más compleja y heterogénea. En los valles hay mayor variedad de suelos, sistemas productivos y formas de acceso a la propiedad de la tierra. Además, los sistemas de riego comunal y

las organizaciones de regantes están más difundidos. Esto seguramente determina, según las regiones, distintas expectativas y conductas sobre las formas de titulación en el proceso de saneamiento de la tierra dispuesto por la ley. Este aspecto no había sido contemplado por la ley de Reforma Agraria de 1953 ni por la Ley INRA de 1996.

NUEVAS REIVINDICACIONES TERRITORIALES Y ABANDONO DE LAS TIERRAS

La discusión sobre la problemática de la tierra está cada vez más vinculada al debate de los asuntos relativos al territorio, que comprenden demandas de jurisdicción político-administrativa, con ciertos márgenes de autonomía, y de acceso a los diversos recursos naturales. Estos elementos son inseparables del programa de las organizaciones campesinas e indígenas.

Están en permanente elaboración las relaciones entre jurisdicción territorial, seguridad jurídica de la propiedad sobre la tierra y derecho consuetudinario, y gestión territorial indígena-campesina como espacio donde se promueven los procesos de planificación de recursos y organización del poder social y político.

Diferentes estudios concuerdan en señalar que la población rural andina tiende a ser cada vez más vieja (FAO, 2003). Los productores agrícolas no se sienten atraídos por las regiones deprimidas de montaña en las que las condiciones de vida son adversas, no sólo por la ausencia de servicios públicos, caminos vecinales, energía eléctrica, agua potable, educación y salud, sino por las condiciones climáticas extremas, como frecuentes heladas y sequías. Por consiguiente, la mayoría de los jóvenes emigra a los centros urbanos buscando mejores condiciones de vida, y abandona en muchos casos las pocas tierras recibidas en herencia de sus padres.

LA EXCLUSIÓN DE LA MUJER

Múltiples datos estadísticos demuestran que la pobreza afecta mayormente a las mujeres rurales. En el caso de Bolivia, las mujeres indígenas-campesinas se encuentran en el último eslabón de la

pobreza. Por ello, muchas instituciones están promoviendo acciones de discriminación positiva con el criterio de que la seguridad de la tenencia de la tierra es fundamental para la supervivencia y el empoderamiento de las mujeres rurales de escasos recursos (Salazar, 2003)

A pesar de que la reciente normativa agraria boliviana ha optado por la equidad distributiva respecto al recurso tierra¹, las normas consuetudinarias relacionadas con las prácticas de herencia afectan negativamente a la mujer porque se tiende a privilegiar en la herencia al jefe de hogar, que es generalmente el hombre. En las comunidades campesinas e indígenas –regidas por la tenencia comunal de la tierra– también prevalece la facultad de los hombres para decidir sobre las formas de distribución y redistribución de la tierra.

Pese a la falta de información cuantitativa, algunos estudios de casos, parciales y poco sistemáticos, muestran que en la mayoría de las regiones del altiplano y los valles las formas de distribución de la tierra entre los hijos –hombres y mujeres– son muy diversas. Sin embargo, la tendencia es a entregar más tierras a los hombres que a las mujeres. En general, las mujeres tienen derecho de usufructo sobre las tierras de sus padres, si son solteras, o las del marido, si son casadas. Las decisiones de usufructo de las tierras de uso común se toman en asambleas comunales (pero la mujer generalmente está excluida de estos mecanismos de consulta).

Una visión muy difundida –sobre todo en el altiplano– es la de la complementariedad y reciprocidad, entendidas como igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, algunos estudios concluyen que la complementariedad, basada en la

¹ El artículo 3, inciso V de la Ley INRA establece que «el Servicio Nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 6° de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil».

solidaridad, no necesariamente significa equidad y que, con el argumento de la complementariedad, se estaría impidiendo que las mujeres accedan a la propiedad de la tierra² y restringiendo sus actividades al ámbito doméstico en la medida en que las mujeres participan en las actividades públicas (comunales) por conducto del hombre (Salazar, 2003).

TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE TENENCIA

A partir de la Reforma Agraria de 1953, en el occidente andino boliviano ha ocurrido una profunda transformación de los sistemas de tenencia de la tierra que ha afectado a los procesos de cambio productivo, a la sociedad rural y a las estructuras agrarias en su conjunto. Existen opiniones contradictorias en cuanto a la utilidad de las políticas públicas de desarrollo rural en materia de tierras. La discusión ha sido parcial hasta la fecha y sólo ha considerado unas pocas variables como el crecimiento de la población, la disponibilidad de tierras y tecnologías, y particularmente factores de mercado, según el peso que se asigne a cada una de estas variables.

En los últimos años se ha intentado profundizar el conocimiento de la región andina con una visión más integrada que intenta recuperar la complejidad del cambio productivo agrario y sus repercusiones en el tiempo y en el espacio. El debate se concentra en las «estrategias de supervivencia» (así llamadas por varios autores latinoamericanos en las décadas de 1970 y 1980), con el objeto de comprender mejor las complejas interacciones entre los medios de sustento rural, las políticas económicas y las instituciones que influyen sobre estas últimas.

En el caso boliviano, la reciente discusión sobre la problemática de la tierra está más relacionada con el debate sobre el asunto del territorio, constituyendo ambos

aspectos –tierra y territorio, y las demandas consiguientes de autonomía político-administrativa territorial– elementos nuevos del programa de algunas organizaciones campesinas e indígenas. Se reclama el fortalecimiento de los derechos de administración y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables por las poblaciones indígenas, comunidades campesinas y originarias, y la redefinición de las jurisdicciones territoriales, locales y regionales (Pacheco y Valda, 2003).

No obstante, los análisis y debates sobre el tema de la tierra y el territorio son parciales y en muchos casos sesgados por una visión exclusivamente macropolítica del Estado. El asunto es importante porque la tierra y el territorio³ constituyen elementos de un conjunto más amplio de sistemas en un país de población indígena mayoritaria como Bolivia (Pacheco y Valda, 2003).

Hace 20 años, autores como Albó (1985) llamaban la atención sobre el asunto de la tierra en la región del altiplano por la significativa presencia del *ayllu*⁴ andino que, pese a la colonización externa e interna, mantenía ciertos rasgos esenciales de la estructura política, económica y social de la antigua forma de organización. En el *ayllu* y

³ La tierra y el territorio expresan, en primer lugar, la necesidad del dominio sobre la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables, así como la identificación de límites jurisdiccionales. Además, el territorio encierra dos aspectos: la territorialidad jurisdiccional administrativa actual del país, y una jurisdicción de propiedad sobre la tierra. En este contexto se desarrollan los procesos de gestión territorial, que se articulan con los sistemas políticos de autoridad. La tierra y el territorio son los elementos de un conjunto más amplio de sistemas, por ejemplo, las estructuras políticas o sistemas de gobierno, los sistemas culturales y rituales, los sistemas productivos o tecnológicos, los sistemas de aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables y no renovables de las comunidades, *ayllus*, *markas* y pueblos indígenas. Cuando se hace referencia a la tierra, se menciona que su posesión otorga derechos sobre los recursos del suelo, y cuando se define el territorio se amplían estos derechos a los recursos del subsuelo y suelo. Sin embargo, este enunciado oculta otros aspectos importantes de lo que debemos entender por territorio.

⁴ El *ayllu* es la unidad social que agrupa sistemas amplios de parentesco en un territorio continuo o discontinuo, que a partir de una trama cultural y una ritualidad compartida se reproduce en macro y microniveles, tanto en lo económico, político-ideológico y religioso (Murra, 1975 y Albó, 1988).

² De alguna manera, se estaría utilizando el argumento de la complementariedad como una forma de legitimar la posesión no equitativa de la tierra por hombres y por mujeres.

en la comunidad andina, el «fraccionalismo» se expresa en la posesión individual y colectiva de las tierras de la comunidad. En las últimas dos décadas, la política macroeconómica liberal dominante en el ámbito nacional e internacional podría estar debilitando estas formas de organización y de gestión de los recursos y convirtiéndolas en sistemas de tenencia individuales.

LOS «RESIDENTES» Y LA TIERRA

Otro aspecto importante pero poco estudiado –sobre todo en el altiplano cercano a las ciudades de El Alto y La Paz– es el papel determinante que juegan los «residentes»⁵ en la configuración de nuevas estructuras de propiedad de la tierra y de poder de las comunidades. Los residentes tienen mayor acceso a los partidos políticos, a la información, a las instituciones públicas, y principalmente a la educación. Este acceso privilegiado a los activos, tanto urbanos como rurales, les permite jugar un papel de liderazgo en la estructura organizacional de las comunidades. Viven en las ciudades pero mantienen tierras y propiedades, y son menos pobres que el resto de la población. No les interesa el saneamiento de la propiedad de la tierra dispuesto por la Ley INRA (de 1996) porque les obligaría a declarar en registros de catastro y Derechos Reales todos sus bienes y activos urbanos y rurales. Por eso son los principales opositores a la aplicación de la Ley INRA. Sin embargo, debido a su acceso al conocimiento, a la información y a su mayor nivel de educación, son también un motor del desarrollo económico y agropecuario rural y agentes de cambio.

No está claro qué tipo de control ejercen los residentes sobre los recursos naturales y específicamente sobre el acceso y propiedad de la tierra en sus comunidades de origen. No se sabe con certeza si los ex campesinos,

que antes vivían en el altiplano o los valles, y ahora viven en las ciudades, impiden la reconstitución de parcelas de tamaños ambiental y económicamente sostenibles en las comunidades. Al mantener la propiedad de las tierras que recibieron de la Reforma Agraria de 1953, los residentes han «perjudicado» a los que se quedan en el campo. Es necesario averiguar si los «usos y costumbres» son, en este caso, un pretexto para acumular tierras en manos de quien no la trabaja directamente, o si más bien son elementos de cohesión social y cultural que entran en contradicción con aspectos de sostenibilidad ambiental y de equidad. No se sabe si los residentes son los que están creando y controlando desde las ciudades un mercado de tierras en el altiplano y los valles, no por el mecanismo «definitivo» de la compra-venta, sino mediante formas temporales y encubiertas de arriendo («al partir», aparcería, alquiler).

LA DINÁMICA DEL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

En el altiplano y los valles la propiedad de la tierra está muy fragmentada. Pocos reconocen que esta fragmentación data de antes de la Reforma Agraria de 1953 y que estuvo determinada por factores medioambientales, especialmente en el altiplano. La tendencia sostenida hacia la propiedad privada y la actividad económica familiar, que han acompañado la Reforma Agraria desde 1953, es cada vez mayor en el marco de las relaciones sociales comunales. Sin embargo desde los años 1990, la tercera generación –los «nietos» de la Reforma Agraria– ya no consigue acceder a tierras en superficies sostenibles. Por eso emigra más frecuentemente a las ciudades, diversifica al extremo sus estrategias de supervivencia o busca tierras en otras partes del país. Durante el paso a la tercera generación se aprobó la nueva Ley de Tierras (INRA, 1996) y se estableció que todo nuevo asentamiento a título gratuito (dotación) en tierras fiscales en los llanos debería ser exclusivamente en beneficio de comunidades que solicitaran la tierra en «propiedad comunitaria» (propiedad

⁵ Residente es aquel ciudadano de origen campesino-indígena que desde hace 10 a 20 años ya no vive en el campo sino en las ciudades y se dedica principalmente a actividades que generan la mayor parte de su ingreso familiar, pero que mantiene el derecho propietario de su tierra y vínculos sociales con su comunidad de origen.

que no se puede subdividir ni enajenar). Este punto de la Ley INRA de 1996 ha sido abiertamente rechazado por casi todos los dirigentes del altiplano y de los valles: se exige acceder gratuitamente a nuevas tierras fiscales en los llanos amazónicos del oriente al amparo del concepto de propiedad privada. El Movimiento sin Tierra (MST) estaría orientado hacia esta dirección.

Desde hace una década, la población de la zona rural del altiplano y los valles se está manteniendo relativamente constante en cerca de 3 millones de habitantes, y ello demostraría que gracias a las actuales tecnologías, productividades y rendimientos, esa región de altura habría llegado al límite máximo de expansión de la frontera agrícola y de la producción agropecuaria. Esto indicaría que la incorporación de actividades económicas no agrícolas en esa zona rural se realiza principalmente para compensar pérdidas de ingresos en el sector agropecuario o disminuciones en la productividad de la tierra, y no siempre significaría un aumento del ingreso familiar total. El altiplano y los valles son exportadores de recursos humanos calificados, especialmente jóvenes, tanto hombres como mujeres, pero no se sabe bien cómo la dinámica económica generada por el mercado de las ciudades, las nuevas costumbres difundidas por los medios de comunicación, especialmente la televisión, y el atractivo de la vida en las ciudades, afectan a las formas de acceso y propiedad de la tierra.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Muchos estudiosos critican que, una vez distribuida la tierra –especialmente a las familias–, la Reforma Agraria de 1953 dejase a los campesinos abandonados a su suerte, sin ningún apoyo ni políticas públicas explícitas de desarrollo rural; pero otros afirman que la Reforma fue respetuosa de la autodeterminación de los indígenas-campesinos al no imponerles formas de organización, representación o propiedad de la tierra, ya que dejó que cada familia y comunidad optara por las más conformes a sus necesidades.

La aplicación de las leyes de Participación Popular (1994) y de tierras del INRA (1996) ha despertado expectativas y puesto en conflicto la tradicional forma de relación de la sociedad civil rural con el Estado. Desde 1994, la influencia del Estado se extiende a las comunidades indígenas-campesinas a través de los municipios, que en su gran mayoría están ahora gobernados por indígenas campesinos (Albó, 2001). En una región andina de fuertes organizaciones indígenas muy celosas de su independencia del Estado nacional, las demandas de titulación de tierras comunitarias de origen (TCO), a las que se añade una exigencia de autonomía política –para la reconstitución de los *ayllus* precolombinos– junto con el fortalecimiento de identidades étnicas (art. 171 de la Constitución Política del Estado, Bolivia multicultural y pluriétnica), marcan el inicio de una nueva etapa en la historia republicana que pone en cuestión la actual división político-administrativa municipal en vigencia desde 1994. Pero no sólo está en cuestión la circunscripción municipal y su relación con las comunidades indígenas, sino la propia concepción del Estado nacional. Las actuales normas jurídicas (Ley de Participación Popular y Ley de Tierras) no serían suficientes para comprender el alcance de esta problemática en la perspectiva de promover el desarrollo rural territorial desde las comunidades y con la participación de instituciones públicas renovadas. En otras palabras, se plantea ahora la creación de municipios indígenas –coincidentes en cuanto a sus límites con los espacios territoriales de las TCO– como una nueva forma de gestión territorial y de jurisdicción político-administrativa dotada de autonomía local.

Adoptando posiciones muy conservadoras, se afirma que la Ley INRA ha cambiado la concepción de autodeterminación liberal de la Reforma Agraria de 1953 por una visión paternalista o de protección de un Estado que promueve la titulación colectiva de la tierra –ya sea en forma de propiedades comunales o de TCO–, debido a que el saneamiento obliga a los indígenas-campesinos a elegir de manera excluyente

entre propiedad familiar o propiedad comunitaria.

Al mismo tiempo, grupos de poder de los llanos estarían consintiendo a regañadientes en la titulación de TCO en beneficio de los indígenas amazónicos –como un mal menor para los grupos empresariales de la región– para impedir nuevos asentamientos de indígenas andinos collas en la región de las tierras bajas. Continúan sosteniendo dichos grupos, como en el siglo XIX, que «tierra en manos del indio es tierra muerta».

EN LA REGIÓN ANDINA YA NO HAY TIERRAS DISPONIBLES

El fenómeno simultáneo de abandono de tierras erosionadas y presión por nueva tierra no es exclusivo de Bolivia. Ocurre en todos los lugares en los que las dinámicas poblacionales no están orientadas por políticas públicas de asentamientos humanos y ordenamiento territorial y en los que se que agudiza al mismo tiempo el proceso de deterioro de los recursos naturales por efecto de la sobreexplotación. Las prácticas de desmonte, roza y quema son comunes en las agriculturas itinerantes de la Amazonía y de los llanos, mientras que en las tierras de altura, en el altiplano y valles, los ciclos de rotación y descanso se han interrumpido.

El simultáneo abandono de la «tierra vieja» y la búsqueda de la «tierra nueva» es la demostración de que se han roto los equilibrios previos que permitían ciclos familiares reproductivos y la satisfacción de las necesidades alimenticias básicas.

En la región andina del altiplano y valles ya no hay más tierra que distribuir. Toda o casi toda la tierra ya fue distribuida con la Reforma Agraria de 1953. Y toda o casi toda la tierra distribuida mediante reparto y devolución a las comunidades indígenas está siendo sometida a fuerte presión debido al uso excesivo ejercido por las unidades familiares productoras campesinas indígenas.

La gran mayoría de las tierras en dotación colectiva se dedican al pastoreo siguiendo complejas fórmulas de turnos,

alquileres, herbajeo y periodos, o se han distribuido de forma fragmentada para uso familiar. Esto ha complicado las relaciones intracomunitarias.

PROPUESTAS DE DISCUSIÓN

1. La reforma agraria debe continuar mediante la recuperación de tierras ilegales

Las reformas agrarias son momentos de inflexión histórica, debido a la ruptura de las estructuras prevalecientes de propiedad y tenencia de la tierra y de los regímenes de trabajo. Así ocurrió con la reforma mexicana, que duró más de 75 años (1917-1992), y la boliviana, que se inició hace medio siglo y que continúa vigente formalmente pero que está «aletargada», y ha sido manipulada, corrompida y desvirtuada desde hace más de tres décadas. Parece que la frustración de las expectativas despertadas con la aprobación de la Ley INRA y el mantenimiento de la concentración de la propiedad de la tierra en los llanos y la Amazonía en manos de grupos de poder –situaciones simultáneas a las demandas de titulación de territorios indígenas y las cada vez más frecuentes ocupaciones de tierras realizadas por el Movimiento sin Tierra– están llevando a Bolivia a un nuevo momento de inflexión histórica, en el cual es indispensable replantear el concepto global de reforma agraria.

No es verdad que la reforma agraria sea cosa del pasado, ni que carezca de vigencia. La reforma agraria boliviana no ha concluido, y es por eso que la Ley INRA fue concebida como el instrumento de modernización del proceso de distribución y redistribución de tierras y fortalecimiento de la seguridad jurídica de la tierra para todo el que la trabaja. Sin embargo, algunas autoridades públicas y organismos de cooperación dan al proceso reformista el carácter de una «contrarreforma agraria» –en el marco de las políticas de ajuste neoliberal– centrada exclusivamente en el saneamiento de las tierras con el propósito de legalizar la propiedad. Es necesario dejar en claro, ante los movimientos sociales y las instituciones públicas del más alto nivel, que la reforma agraria continúa plenamente vigente en Bolivia.

2. El sistema político debe pronunciarse explícitamente sobre la reforma agraria

La reforma agraria debiera ser un asunto central del programa de política nacional. La reforma agraria es un asunto aún no resuelto, que está pendiente para los gobiernos, la sociedad, las instituciones y principalmente los partidos políticos. La reforma agraria –en una concepción moderna– implica el uso de diversos instrumentos y formas de acceder a la propiedad: reparto, arriendo, alquiler o compra-venta, según las circunstancias y combinando diferentes modalidades como condición del desarrollo rural sostenible.

Los líderes políticos prefieren las ambigüedades y no reconocen que es necesaria una nueva fase de la reforma agraria. Pero para que ésta tenga carácter de reforma debe haber un interlocutor público autorizado y deben existir unas instituciones y órganos públicos que acompañen este proceso. Cuanto más claro sea el mensaje de los líderes políticos y más rápido sea el proceso, mejores serán los resultados. Sin embargo, con la excepción de los partidos políticos de origen campesino-indígena como el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), el resto del sistema político no quiere precisar su posición sobre este tema fundamental porque de una manera u otra prefiere que las cosas sigan como están. Bolivia necesita iniciar una nueva etapa en el proceso de la reforma agraria que no solamente fortalezca la seguridad jurídica sino que cambie la estructura de la propiedad de la tierra, elimine el latifundio y el minifundio y promueva el uso sostenible de los recursos naturales.

3. La tierra al que la trabaja

En el pasado, el Consejo Ciudadano, creado para promover la reforma de la Constitución Política del Estado, propuso la eliminación del principio básico de que el trabajo es la fuente de derecho propietario sobre la tierra. Esta propuesta debía transformar por completo la estructura jurídico-agraria. El principio de que la tierra es de quien la trabaja también está contenido en las

constituciones de muchos otros países de América Latina.

Eliminar este principio agudizaría la inseguridad jurídica y promovería la reconcentración latifundiaría improductiva de la tierra. Este es un asunto de orden político pero también económico. En el marco de la proyectada reforma constitucional, es necesario mantener el principio fundamental de que la tierra es de quien la trabaja porque existe una estrecha relación entre la construcción de la democracia y la ciudadanía y el acceso a los recursos naturales. No puede haber democracia económica si no hay acceso equitativo, jurídicamente seguro y ambientalmente sostenible a los recursos naturales. No puede haber inclusión económica si persiste la desigualdad en el acceso a los recursos. El cumplimiento de la función económico-social a través del trabajo de la tierra –en las diversas formas establecidas en la Ley INRA– es un elemento clave del ordenamiento agrario.

4. Promover el ejercicio por la mujer del derecho de propiedad

Otro de los grandes problemas del acceso a la tierra en Bolivia es la desigualdad de género. Gran parte de los títulos de propiedad otorgados por la Reforma Agraria de 1953 están a nombre del jefe de familia varón. La sucesión hereditaria dispone que la tierra se distribuya por igual entre los hijos e hijas pero, en la práctica, los hombres han acumulado más tierra que las mujeres. Esta situación se debe a prácticas sociales tradicionales machistas de la sociedad rural que relegan a la mujer a papeles secundarios.

La Ley INRA contempla mecanismos proactivos para la titulación de las tierras en favor de la mujer, pero en la realidad esto no ocurre fácilmente. El proceso de titulación de tierras en favor de la mujer puede ser corregido parcialmente con la titulación obligatoria a nombre de la pareja y mediante campañas informativas sistemáticas sobre derechos iguales.

Es necesario encontrar mecanismos que favorezcan el acceso de la mujer a

la propiedad de la tierra en adecuado equilibrio con los usos y las costumbres y normas consuetudinarias. Éste es un problema todavía irresuelto en Bolivia.

5. Atender las demandas de tierras comunitarias de origen de los pueblos indígenas

En julio de 2003, para frenar la corriente de tomas de tierras que vive el país, el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada entregó títulos de propiedad a varios pueblos indígenas del oriente y del Chaco. Estos títulos habían quedado en espera de su firma durante casi un año. La Asamblea del Pueblo Guaraní ha manifestado su frustración porque las superficies tituladas a favor de los guaraníes eran insuficientes, y así lo han demostrado a las autoridades en largos años de gestiones. Las superficies entregadas son claramente insuficientes porque varios hacendados colindantes han logrado que el INRA acepte como prueba del cumplimiento de la función económica social de sus haciendas los certificados –emitidos por el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASAG)– de vacunación de 4 000 cabezas de ganado que no existen. Este ejemplo demuestra cómo la aplicación de la ley –con la complicidad de las autoridades– se tuerce sistemáticamente en beneficio del más fuerte.

En la región andina están siguiendo su curso varias demandas de saneamiento para la titulación de TCO. En algunos casos estas demandas van más allá de cualquier racionalidad, inclusive en el marco de las más radicales corrientes indigenistas. Algunas demandas están alentadas por organismos de cooperación extranjeros, y en ellas se adopta una visión ingenua de la reconstitución de autonomías jurisdiccionales político-administrativas precolombinas.

Es necesario comprender los nuevos elementos que explican las particularidades del proceso de relanzamiento de la reforma agraria en países que, como Bolivia, tienen mayorías indígenas que son extremadamente pobres y que han accedido a casi toda la tierra disponible en el altiplano y los valles. Sin embargo,

esta tierra es insuficiente, especialmente en la región montañosa, para permitir un desarrollo sostenible.

No es lo mismo poner en práctica una reforma agraria en un contexto en el que la identidad étnica está diluida –como en la Argentina– o en países como Guatemala, Ecuador o Bolivia donde la identidad indígena –más que la ruralidad– tiene una connotación particular muy fuerte. En Bolivia, la demanda no es solamente de acceso a la tierra sino al conjunto de los recursos naturales de los territorios locales, y a la reconstitución de las formas tradicionales de organización social territorial como los *ayllus* y capitanías.

En Bolivia, la cuestión indígena no es accesoria ni marginal, sino determinante y central. La exclusión étnica de la que son víctimas los pueblos indígenas-campesinos desde hace siglos no ha concluido, y la cuestión indígena debe estar al centro del debate. Bolivia es un país racista y excluyente en el que en la práctica los ciudadanos no son iguales. Por lo tanto, el acceso a los recursos naturales de tierra, agua y bosques por los pueblos indígenas-campesinos sigue siendo una gran tarea nacional.

6. Regular los mercados de tierras para hacerlos transparentes

Los mercados de tierras son un tema ampliamente debatido en América Latina a partir de los postulados de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. A fines de los años 1980, estos organismos lanzaron un planteamiento con una fuerte carga ideológica que se llamó «Reformas agrarias asistidas por el mercado». Este eufemismo indica que el acceso a la tierra no debe llevarse a cabo por la vía administrativa de un órgano público, sino a través del mercado. Sin embargo, el mercado de tierras es el más imperfecto de todos los mercados, y por lo tanto, es necesario regularlo. El papel del Estado en la regulación de los mercados de tierras es central ya que el comportamiento de los sujetos sociales, económicos y productivos

suele favorecer a los más poderosos, que disponen de acceso a la información y al financiamiento. Pero el principal problema para la puesta en marcha de un mercado regulado de tierras en Bolivia es el origen ilegal de muchas propiedades, especialmente en el oriente. Los propietarios no han accedido a la tierra a través del mercado de tierras: la han recibido gratis del Estado tras simple pedido, y generalmente por favoritismo político o familiar. Por eso su derecho propietario es inseguro.

Los grandes latifundios de Bolivia nacieron del reparto, mediante dotación gratuita. Esas tierras fueron puestas –casi inmediatamente después de recibidas– en un mercado no transparente que genera utilidades por medio de las hipotecas, los préstamos bancarios, el «engorde», el loteamiento y la reventa. Tras una década de comprobar sus limitaciones y haber permitido la agudización de la pobreza rural y la pérdida de oportunidades para acceder a la tierra por parte de miles de campesinos e indígenas, los últimos informes del Banco Mundial (Deininger, 2003) señalan que las reformas agrarias asistidas por el mercado son sólo una herramienta adicional a la participación del Estado en la distribución de la tierra.

El mercadeo de tierras entre pobres o entre minifundistas está ampliamente difundido. Miles de campesinos indígenas compran y venden entre sí muy pequeñas propiedades de tierras. Generalmente estas transacciones no están registradas en los Derechos Reales ni en el INRA, pero tienen validez porque son contratos sociales plenamente aceptados entre las partes y la comunidad.

Sin embargo, en Bolivia no podrá haber mercados de tierras «normales» mientras no se eliminen las grandes asimetrías en la estructura de la propiedad, es decir, mientras no se elimine el latifundio improductivo mediante la acción directa del Estado al amparo de la ley.

7. Involucrar al municipio

Existe una desconexión entre la regulación del ordenamiento de la propiedad de la tierra, que es impulsado por el Instituto de

Reforma Agraria, y la función que cumple el municipio como órgano público local. A diferencia de otros países, en Bolivia no hay ninguna relación vinculante entre el proceso de saneamiento, titulación, registro y catastro (que ejecuta el INRA) y el municipio. Queda por establecer cuál es la función del municipio en el ordenamiento territorial, en los planes de uso del suelo, en la administración del catastro y el cobro del impuesto sobre la tierra, en el reagrupamiento de predios y en los asentamientos humanos.

Es importante acrecentar el poder local, tanto de autoridades institucionales como de órganos sociales, no solamente en la solución de conflictos o en la delimitación de linderos sino en la administración territorial local. Los mejor capacitados para afrontar y resolver por vía conciliatoria los conflictos de tenencia son en muchos casos los propios interesados. Solo en los casos en que no se encuentre solución concertada localmente será necesaria la intervención de otras instancias. Ni la Ley de Participación Popular ni la Ley INRA otorgan competencias a los municipios para administrar los recursos naturales del territorio municipal. Son necesarios ajustes en ambos textos para fortalecer la capacidad de los agentes sociales locales y de sus instituciones.

8. Invertir para un saneamiento con mayor control social

México ha invertido más de 800 millones de dólares de recursos propios en el saneamiento de tierras y en el ordenamiento territorial. En Bolivia se han invertido alrededor de 42 millones de dólares en los últimos siete años para avanzar en un 10 por ciento hacia las metas previstas en los planes de saneamiento. La totalidad de la inversión se financia con recursos concesionales otorgados por organismos de cooperación internacional.

El gobierno nacional (2002-2007) ha presentado un programa de relanzamiento del saneamiento que requiere un financiamiento de 131 millones de dólares para concluir el proceso de saneamiento en los próximos cuatro años. El plan

de saneamiento está centrado en la tercerización del saneamiento, y en la reducción de las funciones del INRA a la contratación, regulación, supervisión y fiscalización de las empresas privadas encargadas de aplicarlo. Se ha argumentado que el INRA no tiene la capacidad para ejecutar el saneamiento. De hecho, la casi totalidad del nuevo financiamiento para el saneamiento provendrá de generosas donaciones externas, condición necesaria ante la lentitud, politización e indicios de corrupción que había conocido el proceso de saneamiento.

Las políticas públicas de exclusión del desarrollo rural no han detenido la tendencia al abandono rural. Es necesario invertir 131 millones de dólares para relanzar la reforma agraria: devolver y expropiar latifundios, promover asentamientos humanos, titular, establecer registros y un catastro rural, y fortalecer el derecho propietario de las tierras que cumplen la función económica social.

Para amortiguar los efectos de la migración (expulsión) empobrecedora del campo a la ciudad, es necesario fortalecer un derecho propietario y una seguridad jurídica que estimulen la inversión en el predio rural. La seguridad jurídica es un requisito de cualquier plan de desarrollo rural. El proceso de saneamiento debe ser legitimado socialmente mediante la efectiva participación ciudadana en las instancias creadas por la ley, por ejemplo las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD) y la Comisión Agraria Nacional (CAN).

9. Promover el «saneamiento interno»

Desde 1996, las modalidades de saneamiento –saneamiento integrado al catastro (CAT-SAN), saneamiento simple (SAN-SIN) y saneamiento de tierras comunitarias de rigen (SAN-TCO)– tienen una formulación compleja que debe simplificarse. Esta simplificación la están llevando a cabo las propias comunidades a través de lo que han denominado «saneamiento interno». La comunidad, por la vía de la conciliación y aprobación en asamblea, resuelve sus problemas de

linderos, y actualiza y esclarece el derecho propietario y la sucesión hereditaria.

El reconocimiento explícito del saneamiento interno en las comunidades es una herramienta útil y eficaz, más barata, de mayor concertación y con amplia participación social.

10. Titulación mixta: individual y colectiva

A diferencia de la Ley de Reforma Agraria de 1953, la Ley INRA establece que no se puede titular simultáneamente un mismo predio como propiedad colectiva y propiedad familiar. Las nuevas leyes de tierras que se han promulgado en América Latina en la última década pretenden en general diferenciar de manera artificial entre unidades mercantiles (propiedad privada individual) y no mercantiles (propiedad privada comunal), y por ende reconocen formas de propiedad excluyentes. Por un lado, la propiedad estrictamente familiar o individual y, por el otro, la titulación en beneficio de comunidades o de TCO de propiedad colectiva. Es necesario cambiar esta fórmula.

La realidad está demostrando que desde el inicio de la reforma agraria los indígenas y campesinos han desarrollado un método combinado, complejo y flexible, que equilibra sus estrategias de vida según la coyuntura, año agrícola, condiciones climáticas, enfermedades, crecimiento de la familia, rendimientos agrícolas y empleo extrapredial (Urioste, 1976). Con un pie en la economía de mercado y otro en las relaciones de reciprocidad, los indígenas y campesinos se organizan y acceden a la propiedad de la tierra-territorio combinando el derecho propietario, la propiedad privada familiar y la propiedad comunitaria. Esto ocurre especialmente en las comunidades originarias o de ex hacienda, y mucho menos en las comunidades nuevas en las que las relaciones mercantiles son dominantes, existe tendencia al monocultivo y la propiedad es únicamente privada. Es conveniente construir fórmulas jurídicas válidas que permitan la titulación mixta en beneficio del mismo sujeto. Esta práctica es muy común en otros continentes.

11. Reagrupar los minifundios

Posiblemente, el mayor problema de la estructura productiva de la región andina de Bolivia es la enorme fragmentación de la tierra en superficies que dificultan el manejo de los suelos y las innovaciones tecnológicas. Miles de propietarios de pequeños fundos rurales ya no viven en el campo, y han dejado a otros familiares a cargo de sus parcelas. Los campesinos residentes en las ciudades mantienen, sin embargo, el derecho propietario de sus parcelas: son propietarios minifundistas ausentes.

Pocos países han encontrado una solución al problema de la fragmentación de la tierra provocado por la sucesión hereditaria: los pequeños predios no resultan económicamente viables. Generalmente los países que han puesto freno a esta tendencia universal tienen instituciones muy sólidas y reglas del juego claramente respetadas. En algunos casos se beneficia de la herencia sólo el hijo varón mayor; en otros simplemente se prohíbe la subdivisión del predio por debajo de una cierta extensión límite, y se deja que los herederos hagan entre sí los arreglos internos que crean convenientes.

En Bolivia, a pesar de la prohibición expresa de la subdivisión, el Estado está fomentando el minifundio improductivo al titular predios muy pequeños. En el colmo de la frivolidad, algún ex presidente se ufana de que en su gestión se tituló más que en la anterior, a sabiendas de que se habían entregado títulos de hasta 20 ó 30 microparcels distintas a un mismo propietario, y que cada parcela tenía un título propio. Hasta hace algunos años organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID afirmaban que «el mercado es el único que va a regular los tamaños óptimos de la finca y de las unidades productivas familiares».

La complejidad de una subdivisión y titulación de minifundios de 500 ó 300 m² es una irracionalidad económica. Es fundamental promover el reagrupamiento de los predios y la reconstitución de unidades productivas sostenibles y

rentables mediante conciliaciones entre familiares y vecinos y estímulos financieros al reagrupamiento. El «saneamiento interno» puede ser una herramienta que ayude a conseguir este reagrupamiento.

12. Eliminar el latifundio

De manera paralela a la distribución de tierras de ex haciendas a los comunarios del altiplano y valles, la reforma agraria promovió un nuevo tipo de latifundismo en el oriente de Bolivia. Según el principio de que las haciendas ganaderas podían tener hasta un máximo de 50 000 hectáreas, la reforma agraria boliviana otorgó millones de hectáreas en dotación gratuita a dirigentes políticos, grupos de poder y cooperativas fantasmas. La boliviana es la única reforma agraria del mundo que distribuyó gratuitamente superficies de hasta 50 000 ha a simple pedido del interesado. Esta práctica aberrante ha generado una muy asimétrica estructura dual de la propiedad rural y de los modelos productivos agropecuarios. A los blancos –mestizos e inmigrantes extranjeros– se entregó gratuitamente la mejor tierra en zonas enormes que no se trabajan o se trabajan en forma muy reducida. A los indígenas del occidente, quechuas y aymaras, se repartieron parcelas en tierras de ex haciendas de muy baja productividad que han acabado siendo subdivididas al extremo. La reforma agraria confirmó el carácter racista y excluyente de la sociedad boliviana.

En los llanos y la Amazonía de Bolivia la tierra está concentrada en pocas manos, especialmente en haciendas ganaderas que reclaman aumentar la carga animal hasta 25 ha por cabeza de ganado. Estos latifundios –enormes superficies de tierras no trabajadas en manos de pocas personas o familias– perjudican el desarrollo y el crecimiento con equidad. A pesar de la Reforma Agraria de 1953 y de los avances en la titulación de TCO en la región de tierras bajas tras la aprobación de la Ley INRA, hay miles de indígenas, campesinos y pequeños productores que no pueden acceder a la tierra.

El latifundio es una rémora del pasado, una estructura de propiedad que frena la producción, un impedimento para el desarrollo agropecuario, y una forma de acaparamiento de abundantes recursos naturales. La Constitución Política del Estado, la Ley de Reforma Agraria y la Ley INRA no reconocen calidad jurídica al latifundio. Todo latifundio es ilegal. Los latifundios no están permitidos por la ley; sin embargo existen y no han sido eliminados. Para eliminarlos se debe aplicar la ley y devolver las tierras que no están cumpliendo la función económica social. Esto es precisamente lo que no ha hecho el Instituto Nacional de Reforma Agraria en los últimos siete años. La eliminación del latifundio –dispuesta en la Ley de Reforma Agraria de 1953 y en la Ley INRA– es la condición básica para que el proceso agrario recupere credibilidad y disminuya la presión sobre la tierra. Mientras subsistan latifundios habrá ocupaciones de tierras.

13. Cobrar el impuesto sobre la tierra a las empresas

La Ley INRA ha establecido una relación compleja entre el impuesto sobre la tierra y el derecho propietario. Esa fue la principal impugnación que hizo la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1996, inmediatamente después de aprobada la ley. Esta impugnación no ha sido respondida aún. La Ley INRA establece un mecanismo de mercado para desalentar la tenencia improductiva de la tierra mediante un impuesto que debe pagar toda persona que reclama un derecho propietario por encima de la pequeña propiedad, denominado autoevalúo.

Pero en la práctica, el gobierno del General Bánzer ha bajado ese impuesto a niveles insignificantes y, por lo tanto, quienes poseen veinte, treinta o cincuenta mil hectáreas de tierra pueden fácilmente pagar dos pesos de impuestos por hectárea al año sobre tierras que valen 2 000 ó 3 000 dólares la hectárea. El pago de impuestos exiguos como demostración del cumplimiento de la

función económica social está burlando el proceso de redistribución de tierras y ha desnaturalizado el proceso reformista. El gobierno del General Bánzer envió, en 1997, un poderoso mensaje a los grandes propietarios de tierras al indicar que la Ley INRA no afectaría a sus derechos, que en muchos casos habían sido adquiridos ilegalmente. En un año de gestión, el gobierno de Sánchez de Lozada no ha cambiado esta situación. No existe voluntad política para restablecer el impuesto sobre la tierra, y esta es la demostración de que no existe un criterio redistributivo en la aplicación de la Ley INRA.

14. Impedir la violencia rural

Históricamente, las fuerzas del orden se han utilizado sólo para reprimir a los indígenas y campesinos. En los casos recientes de conflictos por el acceso a la tierra, nunca se ha enviado a policías o soldados para obligar a cumplir la ley a los grandes propietarios que usurpan la propiedad de indígenas, campesinos o colonizadores. Con frecuencia, los usurpadores se amparan en documentos, sellos y firmas, pero sobre todo en la impunidad del ejercicio del poder.

La violencia rural no es generada por los pobres sin tierra sino por los grupos de poder que cuentan con el apoyo de unas instituciones públicas que tergiversan las instituciones y las leyes. Cuando éstas fallan, los poderosos no dudan en usar la fuerza. Para ello contratan a sicarios a quienes encargan asesinar a los sin tierra. Así ocurrió en Pananti a fines de 2001 (Miranda, 2002). Este caso sentó un precedente muy grave puesto que los acusados eran los sin tierra, y los absueltos, los agresores y victimarios de los campesinos.

Es evidente que toda propiedad –familiar o comunitaria– debe ser respetada por todos, comprendido el Estado, en el marco de las leyes y las normas vigentes. En teoría, todos los ciudadanos son iguales ante la ley: pequeños productores, indígenas, empresarios, campesinos, ganaderos, colonizadores, barraqueros, madereros.

Pero lamentablemente en la práctica no son iguales cuando se aplica la ley.

En Bolivia, a pesar de la existencia de leyes avanzadas, prima la ley del más fuerte. Hay un «paternalismo de Estado» a favor de los grandes propietarios de tierras que tiene una connotación regionalista y establece diferencias entre el oriente y el occidente: esta discriminación oculta un racismo antiindígena andino. La impunidad de los asesinatos, como en caso de Pananti, está abriendo la puerta a la generalización de la violencia rural ligada al acceso a la tierra. En otros países de la región, por ejemplo, Guatemala y Colombia, el conflicto por el acceso a la tierra ha desatado dolorosas guerras civiles que aún perduran. Bolivia debe hacer todos los esfuerzos por evitar la violencia rural, y la ley debe ser cumplida estrictamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Albó, X.** 1995. *Bodas de plata o réquiem para la reforma agraria*. CIPCA, La Paz.
- Deininger, K.** 2003. *Land policies for growth and poverty reduction*. A World Bank Policy Research Report. Banco Mundial, Washington, DC.
- FAO.** 2003. *Towards a GIS-based analysis of mountain environments and populations*. Environment and Natural Resources. Working Paper No. 10. Roma.
- Hernáiz, I. y Pacheco, D.** 2000. *La Ley INRA en el espejo de la Historia. Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia*. Fundación Tierra, La Paz.
- Miranda, H.** 2002. *El caso Pananti y el derecho a la tierra en Bolivia*. Fundación Tierra, La Paz.
- Murra, J.V.** 1975. *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Pacheco, D. y Valda, W.** 2003. *La tierra en los valles de Bolivia. Apuntes para la toma de decisiones*. Fundación Tierra, La Paz.
- Salazar, R.** 2003. *Acceso de las mujeres a la tierra*. Fundación Tierra, La Paz.
- Urioste, M.** 1984. *El Estado anticampesino*. CINCO-ILDIS, La Paz.
- Urioste, M.** 1987. *Segunda Reforma Agraria. Campesinos, tierra y educación popular*. CEDLA, La Paz.
- Urioste, M.** 1989. *La economía del campesino altiplánico en 1976*. CEDLA, La Paz.

Urioste, M. 2000. *Bolivia: reform and resistance in the countryside (1982-2000)*. ILAS, Fundación Tierra, La Paz.

Réforme agraire en Namibie: antagonisme entre les motivations économiques et sociopolitiques

Depuis 1990, le Gouvernement namibien se consacre notamment à l'exécution d'un vaste programme de réforme agraire, dont l'objectif principal est la redistribution des terres occupées par des fermiers blancs aux «populations jusqu'alors défavorisées». Comme en Afrique du Sud et comme au Zimbabwe au début de sa réforme agraire, le programme de réforme agraire de la Namibie est pour l'instant fondé sur le principe de «l'acheteur consentant et du vendeur consentant». Selon ce principe, toutes les exploitations agricoles acquises jusqu'à présent par l'Etat à des fins de réinstallation ont été achetées aux prix du marché à des vendeurs consentants. Si l'on y ajoute le nombre limité des exploitations proposées par les fermiers au gouvernement, leur coût élevé et leur qualité médiocre, cette caractéristique ralentit sensiblement le processus de réforme. De plus, du point de vue de la production, la plupart des projets collectifs de réinstallation ont présenté des carences agraires du point de vue de la production. Dans ce contexte, le processus ne peut pas être considéré comme une politique fructueuse. Les facteurs sociaux et politiques semblent aller à l'encontre de la logique économique, alors que les pressions exercées à différents niveaux forcent le Gouvernement namibien à mettre en œuvre une politique de réforme agraire encore plus rigoureuse. Cet article montre comment ces facteurs sociopolitiques perturbent la réforme agraire en plaçant le processus au cœur de discussions acharnées.

Reforma agraria en Namibia: justificación económica frente a justificación sociopolítica

Desde 1990 el Gobierno de Namibia se ha dedicado, entre otras cuestiones importantes, a un amplio programa de reforma agraria destinado a la reasignación de parte de las tierras ocupadas actualmente por agricultores blancos a las denominadas «personas anteriormente desfavorecidas». Al igual que en Sudáfrica y en Zimbabwe, al comienzo de su propia experiencia de reforma agraria, en Namibia el programa de reforma agraria se ha basado siempre en el principio del consentimiento tanto del comprador como del vendedor. De conformidad con este principio, hasta la fecha todas las explotaciones adquiridas con fines de reasentamiento por el Estado se han comprado a precio de mercado a vendedores con su consentimiento. Este factor, junto con el limitado número, el elevado precio y la escasa calidad de las explotaciones ofrecidas al Gobierno por estos agricultores está frenando el proceso considerablemente. Además, la mayoría de los proyectos colectivos de reasentamiento han adolecido de deficiencias importantes desde una perspectiva de producción. En tales condiciones, el proceso de reforma agraria no puede considerarse como una política acertada. Factores sociales y políticos parecen contradecir los razonamientos económicos, mientras que presiones ejercidas a distintos niveles están empujando al Gobierno de Namibia a la ejecución de una política de reforma agraria aún más rigurosa. En este artículo se explica cómo afectan dichos factores sociopolíticos a la reforma agraria de Namibia al situar el proceso en el centro de un encendido debate.

Land reform in Namibia: economic versus socio-political rationale

C. Tapia Garcia

Research Fellow, Istituto Agronomico per l'Oltremare, Florence, Italy.

Since 1990, the Namibian Government has devoted itself, among other major issues, to a wide-ranging land reform programme with the main objective of reallocating part of the lands currently occupied by white farmers to the so-called "formerly disadvantaged people". As in South Africa and as in Zimbabwe at the beginning of its own land reform experience, Namibia's land reform programme has so far been based on the "willing buyer–willing seller" principle. According to this principle, all the farms acquired by the state for resettlement purposes to date have been purchased at market prices from willing sellers. This, together with the low number, high prices and poor quality of the farms offered to the government by these farmers, is slowing down the process considerably. In addition, most of the collective resettlement projects have shown major deficiencies from a production perspective. In such conditions the process cannot be described as a successful policy. Social and political factors appear to contradict economic reasoning, while pressures at different levels are pushing the Namibian Government towards an even more stringent land reform policy. This article explains how these socio-political factors interfere with Namibian land reform by putting the process at the centre of a heated debate

THE LAND ISSUE IN SOUTHERN AFRICA

Land reform policies recently implemented in southern Africa have put the classic debate on land redistribution back on regional agendas at both scientific and political levels. Several circumstantial factors have contributed to this political renaissance of land reform policies in southern Africa, namely Zimbabwe's new radical land reform approach, the collapse of communist regimes in Angola and Mozambique and, above all, the end of the apartheid system in South Africa and Namibia. All these factors have transformed "the land issue" from a political taboo into a sensitive and controversial, but de facto, operating policy.

Apart from these political factors, there are two other, more crucial elements that explain the recovery of land reform policies as a recurrent strategy for most southern African governments:

- First, the fact that most of the liberation movements presented the "reconquering" issue as an extremely important element during the struggle. After the

achievement of independence, this aspect has been repeatedly invoked as electoral propaganda, particularly when the ruling party risked being dismissed by the electors according to opinion polls (Mataya, 2000; Melber, 2000).

- Second, the extremely skewed distribution of land among rural people in all these countries, leading the peasants to focus their demands on the land issue as of the end of the colonial era (see Table 1).

Both the political pressures and the social imbalances created by the skewed distribution of the land have led local governments to devote themselves to land redistribution. Paradoxically, this has not only affected commercial areas, but also many zones under customary tenure systems. In fact, communal systems have been at the centre of a great controversy concerning their suitability to address the increasing modernization – i.e. monetarization – of rural economies in the region (Quan, 1998; Bruce, 2000).

TABLE 1
Land distribution in southern Africa as a percentage of total land¹

	Individual tenure	Communal lands	Other public lands
Angola	5.4	88.0	6.6
Botswana	5.0	70.0	25.0
Lesotho	5.0	90.0	5.0
Malawi	4.3	78.7	17.0
Mozambique	2.9	93.0	4.1
Namibia	44.0	41.0	15.0
South Africa	72.0	14.0	14.0
Swaziland	40.0	60.0	0.0
United Republic of Tanzania	1.5	84.0	14.5
Zambia	3.1	89.0	7.9
Zimbabwe	36.0	42.0	22.0

Source: World Bank, 1999; Moyo, 1998.

¹ Latest available figures.

The discussions held on these issues have affected many fields and perspectives – from the academic to the purely political and from international donors to national development agencies – and, more often than not, prejudicial views of reality have been maintained.

According to Nyoni (1997), Bretton Woods institutions were the main supporters of privatization during the 1980s and 1990s. For the International Monetary Fund and the World Bank, as well as for some other international donors, African communal agriculture denies poor farmers access to credit markets (Quan, 1998). According to these views, since communal farmers cannot use land as collateral to obtain loans, the innovation processes have been blocked for generations, explaining to a large extent the relative lack of development in African agriculture. These neo-liberal criticisms joined those pre-existing opinions that dismissed communal agriculture because of its disregard for the environment (Hardin, 1968).

However, most recent views tend to rehabilitate African communal agriculture from both economic and ecological perspectives. From the economic perspective, some authors have described the central failures of privatization, focusing essentially on the Kenyan example (Firmin-Sellers and Sellers, 1999), while

others have pointed out the economic potential of African customary systems. In this regard, some authors have summarized the existence of traditional microcredit mechanisms that counterbalance the absence of formal credit markets (Nyoni, 1997), while others have outlined the overall socio-economic equilibrium that communal agriculture contributes to maintaining among African farmers (Kalabamu, 2000).

Moreover, most recent perspectives discharge the customary tenure system from its tragic burden of ecological suspicion. While some authors established the conditions that are necessary if common property systems are to be sustainable in ecological terms (Bromley, 1992), some contributors merely repositioned their previous work, adopting a more flexible approach (Hardin, 1994).

In general terms, debates about communal versus private tenure models have ignored the fact that, to a large extent, both systems are complementary and mutually dependent. In southern African countries, communal systems offer an alternative to most peasants who lack land and who would otherwise be forced into exodus, joining those hundreds of thousands, maybe millions, seeking a job at every crossroads in the region. Still, given the increasing pressure on natural resources within rural areas, this option of communal farming would not have been possible without the improvements in farming techniques that have occurred in the area during the last few decades.

In part, this modernization has been possible thanks to the spatial proximity of commercial agriculture, from which traditional agriculture has to some extent borrowed new techniques and practices. Simultaneously, commercial agriculture has expanded and developed its market potentialities thanks to the accumulation of lands, capital and cheap labour (Moyo, 1998). Obviously, this would have not taken place without a contribution from the communal agriculture sector. Traditional systems have provided commercial agriculture with

a cheap workforce and lands, surely to their own detriment and in the absence of legal control.

Notwithstanding the relative importance that can be assigned to commercial and communal tenure models and the need for them to change, most countries in the region have already implemented reforms affecting both systems. While some countries, such as Kenya and Malawi, started several privatizing reforms within communal areas, most countries in the region adopted a more flexible approach in which the state played the role of protagonist, becoming the beneficiary of lands previously governed under customary laws (McAuslan, 1996).

According to Bruce (1998), African land reforms can be either adaptive or substitutive, depending on the nature of the intervention proposed on traditional land tenure models. Most recent southern African reforms fall within the first category. The aim of these reforms is not only to produce a holistic change in the use and ownership of the land, but also to accelerate the spontaneous privatizing trend already taking place within the communal systems.

While addressing the scarcity of land among a huge proportion of southern African peasants, redistributive reforms simply pushed the question a little further, establishing that customary and commercial tenure systems cannot coexist in a stable equilibrium unless serious and comprehensive reforms are applied. Immediately after the beginning of the Zimbabwean land reform in the early 1980s, it became clear to all governments in the region that the policies had to address an extensive and multifaceted problem, dealing not only with land redistribution among the peasantry who lacked land, but also with the rural system as a whole.

The case of Namibia is an outstanding example of this wide conception of the land issue. Here, the ruling party and former left-wing liberation movement, the South West Africa People's Organization (SWAPO), had to cope early on with an extremely skewed distribution of the land in the commercial

area (the legacy of South African colonialism), as well as with an increasing trend of privatization of communal regions. The answer to this double-faceted problem necessitated a comprehensive land reform process affecting simultaneously both communal and commercial systems.

BACKGROUND TO NAMIBIA'S LAND ISSUE

Namibia officially came under European rule in 1884. That year, Chancellor Bismarck, who had previously refused to involve his country in the colonial race, changed his mind and declared under German "protection" the great region between Portuguese Angola and the British Cape Colony, as well as some other territories in the present-day United Republic of Tanzania and Cameroon.

The Namibian colony was baptized as *südwestafrikanische Schutzgebiet*, meaning South West Africa Protectorate, and was soon opened to European firms. While most capital was invested in the mining sector, farming became an attractive activity for German and South African settlers, who were granted lands at extremely low prices. This not only represents the first cause of the current Namibian land issue, but was also its most conflictive stage, as local peoples were forcibly removed from their lands in order to give way to foreign farmers.

By the end of 1905, native Namibians were only allowed to own lands in the so-called Police Zone – the area effectively occupied by white settlers – under a special permit granted by the German Governor himself. However, the first permit was not granted until 1912, when the first Native Reserve was created in southwest Africa. As Werner has opportunely outlined, "access to land determined the supply and cost of African labour to the colonial economy. So, the large scale dispossession of black Namibians was as much intended to provide white settlers with land, as it was to deny black Namibians access to the same land, thereby denying them access to commercial agricultural production and forcing them into wage labour" (Werner, 1991, p. 43).

However, the German colonial strategy in Namibia cannot be considered the only explanation for the current pattern of land ownership in the country. After the German colonial era, Namibia had to survive an even tougher time under South African rule. Pretoria's regime in Namibia was even more oppressive than the German one, as it basically consisted of the rigid application of all apartheid extremist policies, leading the country to a bitter liberation war.

Despite the military and political efforts made by SWAPO and the Popular Liberation Army of Namibia (PLAN) to confront South African troops and infrastructure, the clash was clearly unbalanced, and Pretoria imposed all the land divisions, population transfers and regressive laws that characterized the oppressive apartheid system.

In 1990, when Namibia was finally granted its independence and political status as a free and democratic state, 42 percent of Namibian agricultural lands were under white farmers' control. White people, while representing a very small proportion of the total population, possessed more than 34 million hectares of land, mainly devoted to livestock farming. In contrast, black people, who constituted more than 90 percent of the population, owned 40 percent of all agricultural lands, mainly oriented towards subsistence farming under customary tenure systems. In 1990, black farmers owned fewer than a million hectares of commercial land (Ministry of Agriculture, Water and Rural Development [MAWRD], 1991).

Given the extremely skewed distribution of lands and the promises made by the SWAPO Party during the resistance war and during Namibia's first electoral campaign, the land reform process started immediately after the formation of Sam Nujoma's inaugural government.

CURRENT DYNAMICS IN NAMIBIAN SOCIETY AND THE ECONOMY

As a consequence of its historical background, Namibia exists today as a multiethnic and multilingual society. Approximately 60 percent of Namibia's total

population of around two million people have Bantu origins, mainly Ovambo, while 10 percent have European roots. Aboriginal Khoi and San groups represent the other 30 percent of the population.

Paradoxically, it is the 10 percent of Namibians with European origins who control all aspects of the economy, from both productive and consumption perspectives. This minority has a living standard comparable with those of most developed societies, while the rest of the population has to confront recurrent situations of deprivation and underdevelopment. For instance, the Sans' Human Development Index (HDI) is equivalent to that in Sierra Leone, while German-speaking Namibians have an HDI higher than that of Norwegians (UNDP, 2002).

Apart from its inherent inequalities, the Namibian economy relies almost entirely on diamond and uranium mining, as well as on commercial exchanges with South Africa, which account for more than 90 percent of all Namibian import/export activities. The Namibian economy is also characterized by its minuscule industrial sector and the dualistic distribution of its labour and consumption markets, leading to a classic intrinsic division between the formal and informal sectors. All these characteristics give rise to an extremely vulnerable and dependent economy.

The agrarian sector closely reflects Namibia's general economic conditions, as it is characterized by a marked duality between its commercial and communal subsectors. These are defined by two extremely divergent conceptions of agriculture and rural environments. While commercial agriculture is characterized by a heavily capitalized farming system, mainly oriented towards raising livestock, in northern Namibia subsistence farming relies on basic agricultural production, almost exclusively oriented towards home-consumption (MAWRD, 1995).

Namibia's commercial agricultural output consists principally of cattle and sheep production, both of them strongly oriented towards foreign markets. In 1995 more than 60 percent of Namibia's privately owned

TABLE 2

Agrarian subsector as a percentage of gross domestic product

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Commercial	3.2	4.9	4.1	3.9	3.2	2.4	2.6	2.8
Communal	1.7	2.7	2.8	2.6	2.6	2.4	2.7	2.7
Total	4.9	7.6	6.9	6.5	5.8	4.8	5.3	5.5

Source: Central Bureau of Statistics, 2001.

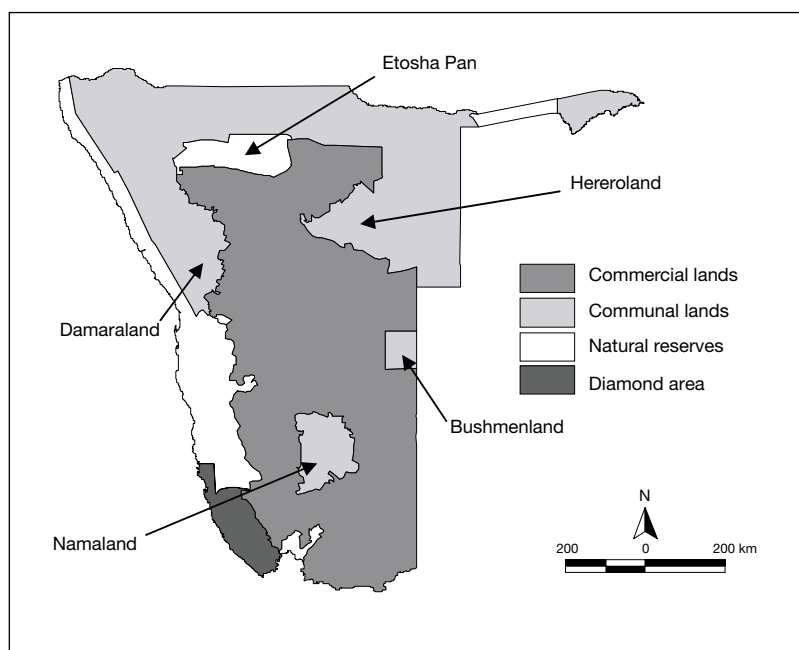
farms specialized in cattle production above all other activities. More than 90 percent of the total output was sent to South Africa and the European Union, amounting to more than 150 000 live animals and an equivalent quantity of beef and other animal by-products. When sheep and Karakul pelt production are also considered, more than 93 percent of Namibian farms are dedicated to livestock production, while only 2.5 percent of farms concentrate on agricultural activities. The remaining farms are devoted to ostrich farming, hunting safaris and the tourism business in general (Central Statistics Office, 1997).

Subsistence farming places more emphasis on agricultural activities, which constitute a core part of the system. Agriculture provides staple food to most African farmers, especially to the north of Etosha Pan (see Map 1). However, despite agriculture's importance in northern Namibia as a key feature of its farming

model, the reality is that neither *mahangu* (millet) in Ovambo and Kavango nor maize in the Caprivi Strip represent more than secondary activities in terms of land use. Most of the land is allocated, as in the rest of the country, for livestock farming (MAWRD, 1991; see Map 2).

Nevertheless, raising livestock in the communal areas does not present the same features as in commercial zones. Indeed, within traditional society, raising livestock constitutes a completely different conception of farming, where cattle, sheep and goats play a much more important role than one of a mere economic means. This makes a difference not only to the customary allocation of the land, but also to the very economic purpose underlying peasants' productive efforts.

According to Kroll and Kruger (1998) livestock production in Namibian communal systems aims to keep as large a herd as possible, with the triple scope of:

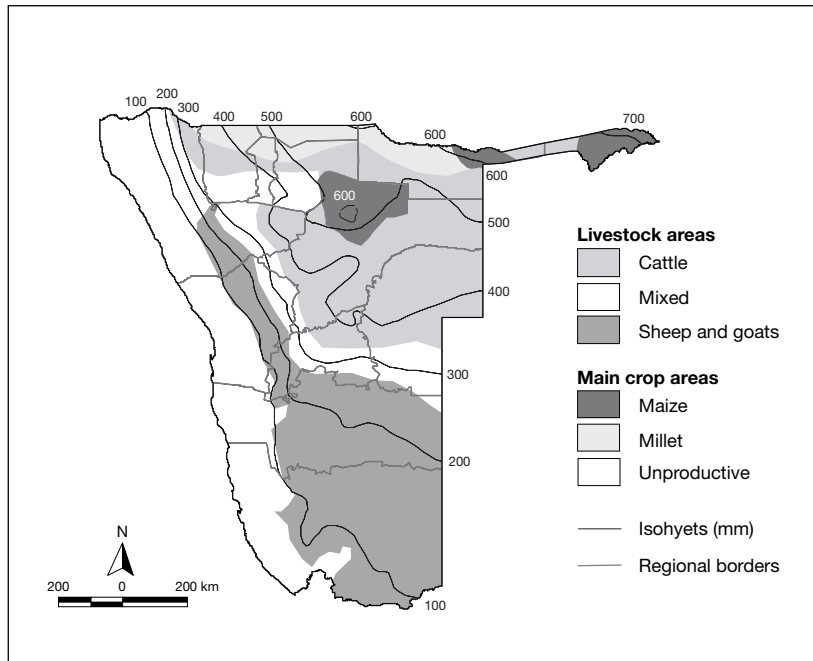


MAP 1

Land ownership in Namibia

Source: Author's own elaboration using data from MAWRD.

MAP 2

Land use in Namibia

Source: M.-L. Kiljunen, 1981; FAO, 1997.

- contributing to maintaining and eventually increasing the social and economic status of the family (this includes the commercialization of a minimum part of the production);
- observing traditional responsibilities at weddings, funerals and other social events;
- facing difficulties during drought periods and other eventualities, constituting a sort of traditional social security and saving system.

All these characteristics differentiate the communal farming system in Namibia from the commercial system, through their unequal capabilities and economic productivity, as well as through their dramatically divergent conception of agricultural and livestock production. While commercial farming follows productive and modern economic efficiency objectives and criteria, the communal farming system still maintains, to a large extent, a crucial role as social articulator, representing for the farmers not only a means of earning a living but also a comprehensive social system. Communal peasants do not only use agriculture and livestock raising as an economic input, but also as a way to maintain and assert their roles in the community.

Thus, when dealing with land reform policies in both communal and commercial areas, politicians should bear in mind the consequences that a hypothetical transformation of the model would imply in both economic and social terms. That the social implications of a specific policy should always be considered prior to its effective implementation is widely accepted. Difficulties arise when presenting the matter the other way round; in other words, are social factors themselves sufficient to justify and determine a measure affecting not only social but also economic aspects of society, as is the case with land reform policies?

LAND REFORM IN NAMIBIA: THE LEGAL PERSPECTIVE

The Namibian land reform process is based on two main legal statements:

The (Commercial) Land Reform Act

This Act, introduced in 1995, established a legal framework for the acquisition of lands by the state for resettlement purposes, following the so-called “willing buyer–willing seller” principle. According to this principle, commercial farmers who are willing to sell their ranches freely offer them to the government. Thereafter, an

official commission visits the farms and decides whether or not to buy, depending on the quality and suitability of the land for resettlement purposes.

Simultaneously, the Act established a land tax, which so far has not been collected, although the necessary procedures were introduced in April 2002. The aim of this tax is to penalize unproductive farmers, obliging them to sell to the state and making more lands available for resettlement.

The Act was amended in July 2003, empowering the government to expropriate land “in the public interest”, subject to “the payment of just compensation”. Thus, the (Commercial) Land Reform Amendment Bill has started a new era in the land reform process, eroding the willing buyer–willing seller principle. Despite the fact that on 25 February 2004, Namibian Prime Minister Theo-Ben Gurirab formally announced the beginning of the expropriation phase of land reform, expropriation has not yet been invoked in Namibia. The Amendment Bill also expanded the definition of land “owner” to include persons acting in a representative capacity, tightening the legal loopholes that many farmers had previously used to avoid Land Reform Act procedures.

The (Communal) Land Reform Act

This was inspired by Botswana’s Tribal Lands Act, and was finally passed in August 2002, after being sent back to the National Assembly by the Upper Chamber. The National Council pointed out that the Act did not actively combat the problem of illegal fencing-off of communal lands, and was in fact condoning this activity. This caused a considerable delay in the application of the Act, which was finally implemented in late 2002.

In general terms, the Act provides for the constitution of the so-called “Land Boards”, which are currently being endowed with all the powers concerning land management and land allocation in the communal areas, previously under the control of the traditional authorities. The aim of this measure is to democratize all procedures dealing with land

transfers in communal areas and to supply the peasants in those regions with a higher degree of land tenure security.

Together with these two legal instruments, the last pillar sustaining Namibian land reform is the Affirmative Action Loan Scheme applied by the Agribank of Namibia. Essentially, the scheme consists of granting subsidized loans to communal peasants who wish to buy a farm in the commercial area. Apart from contributing to the achievement of a new racial equilibrium within the commercial zone, the main scope of the loan scheme is to reduce pressures in the overgrazed communal areas (Agribank of Namibia, 2001).

While the Commercial Land Reform Act provides a complex framework within which the Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation (MLRR) has developed a general resettlement scheme for the poorest communal farmers, the Affirmative Action Loan Scheme offers a good opportunity for the wealthiest livestock owners within the communal areas to become commercial farmers.

LAND REFORM IN FIGURES

According to the figures delivered by Mr Pohamba, the Namibian Minister of Lands, Resettlement and Rehabilitation, by August 2003 only around 37 400 of the 243 000 Namibians eligible for resettlement had taken part in any of the government’s resettlement schemes (see Box 1). Mr Pohamba’s figures show that by that date a total of 758 411 hectares, worth N\$170 million and divided into 123 farms, had been purchased for resettlement purposes (Kaira, 2003). Therefore, according to the MLRR, each beneficiary involved in either of the two official resettlement schemes would have been assigned 20 hectares on average. This, given the extreme aridity of Namibian territory, where the tolerated maximum carrying capacity ranges from 10 to 20 hectares per large stock unit, seems to be wholly insufficient to provide an acceptable income for the families involved in ministerial resettlements.

BOX 1

People eligible for resettlement

The total of 243 000 Namibians potentially qualified for resettlement was established by the Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation (MLRR, 2001) by aggregating the following communities:

- members of the San people
- ex-fighters of PLAN, SWADF and KOEVOET armies
- ex-refugees and returned people
- disabled people
- inhabitants of overpopulated communal areas

The recent inclusion of this last category has increased the total sum of people potentially qualified for resettlement by more than 160 000. Once a citizen

is considered to be within one of these categories, specific requisites for taking part in the resettlement programme are simply being a Namibian lacking land, over 18 years old and owning fewer than 150 large stock units or 800 small stock units.

The latter becomes a minimum requisite for those farmers interested in being granted a loan under Agribank's Affirmative Action Loan Scheme (Agribank of Namibia, 2001). Thus, any Namibian considered a "formerly disadvantaged person" with or without experience in farming and with or without livestock of his or her own immediately qualifies for taking part in the land reform process.

Meanwhile, thanks to Agribank's Affirmative Action Loan Scheme, from 1992 to December 2001, black farmers have been able to purchase 2 088 990 hectares of land, distributed among 368 ranches (Agribank of Namibia, 2001). Thus, the total quantity of land so far transmitted to black farmers through both the ministerial land reform programme and Agribank's loan scheme is estimated to be nearly 3 million hectares, representing 8.3 percent of all Namibian commercial lands.

Focusing on Agribank's contribution to land reform, and following the same model used by the MLRR,¹ the number of hectares per person under Agribank's loan scheme equals 1 135. This figure is dramatically higher than the 20 hectares per person assigned by the projects directly managed by the MLRR, contributing to increasing scepticism about the official resettlement programme.

Putting all these considerations together, it clearly emerges that the Namibian land reform process is being conducted under two different criteria, one affecting

the most robust communal farmers and another dealing with the people qualified for ministerial resettlement schemes. While wealthier communal farmers are doing quite well, having acquired lands worth N\$243 611 251 in the first nine years of the Affirmative Action Loan Scheme, people taking part in ministerial resettlement projects can be expected to suffer some difficulties due to the small size of the lots allocated to them.

NAMIBIAN LAND REFORM IN THE FIELD

However successful the Affirmative Action Loan Scheme might be in terms of land transfers, it is not officially considered as a component of Namibian land reform policy. So far, attention has been placed instead on the most ambitious side of the Namibian land reform process, namely the double-faceted resettlement scheme designed, applied and managed by the MLRR.

In general terms, this attitude is based on the limited contribution made by Agribank in terms of resettled people. Compared with the government's target of 243 000 people who qualify for resettlement (see Box 1), Agribank's contribution of 1 840 resettled Namibians is considered too modest to be accepted as an efficient practice. This ignores the considerable importance that the loan scheme has in terms of land

¹ In order to assess the full number of people taking part in the land reform process, the MLRR multiplies by five the sum of applicants accepted for resettlement, considering that the standard Namibian family is composed of five members. Accordingly, the 368 farms acquired through Agribank loans would support a total of 1 840 people.

reallocation, which adds up to almost three times the contribution made by the MLRR.

As illustrated in Figure 1, collective resettlement represents the most important part of Namibian land reform in quantitative terms, as it provides a higher proportion of people resettled (86 percent of the total), compared with individual resettlement (8.2 percent) and Agribank's Affirmative Action Loan Scheme (5.8 percent).

Collective resettlement basically consists of the resettlement of a number of people in the lands previously acquired by the MLRR within communal and/or cooperative productive frameworks, depending on the project. While individual resettlement simply divides the farms acquired by the MLRR into different plots, allocating each of them to individual farmers from communal areas, collective resettlement includes a broad intervention of the MLRR in terms of housing and irrigation facilities, as well as technical assistance in agricultural production. Livestock production within collective projects is currently being managed under different criteria, as it mainly depends on project managers' choices. Some of the projects accept both beneficiaries and the herds belonging to them, while others reserve the pastures for external farmers.

Unlike Agribank's projects, the ministerial collective resettlement scheme has been

examined and assessed by at least two comprehensive studies, namely Marenga's (1997) MLRR internal assessment and Werner and Vigne's (2000) study on cooperative resettlement projects. Although the first report is relatively unknown, it constitutes a key document in the literature on Namibia's land reform, as it represents the first attempt to assess the state of affairs of ministerial farms from both the productive and functional perspectives. Marenga's report is an internal document produced by the Planning Division at the MLRR following the Permanent Secretary's first visit to ministerial projects, and it is based on MLRR internal data.

The second study was carried out by a team of reputed and independent experts led by Werner and Vigne, and it focused on a particular type of Namibian resettlement, namely the cooperative projects. After visiting and analysing the nine cooperatives created to date under MLRR's land reform programme, the analysts outlined two main shortcomings of the entire process. The first was that resettlement cooperatives were not working as real cooperatives from the functional nor from the legal perspectives. The other shortcoming was that none of the projects under analysis were able to provide a reasonable income to the resettled families. In some cases this was due to a resource/population imbalance within

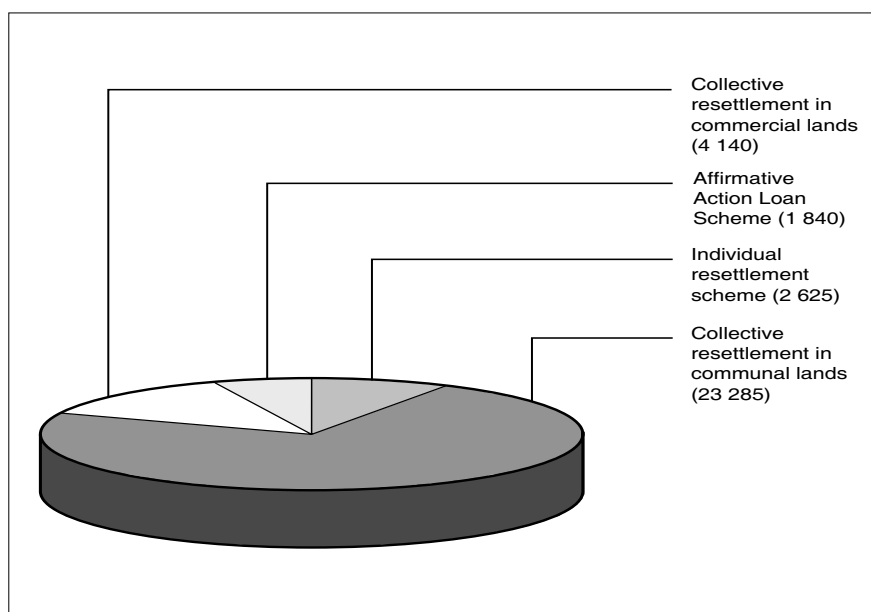


FIGURE 1
People resettled in Namibia
(1990–2001)

Source: MLRR, 2002; Agribank of Namibia, 2001.

the farms; in other cases, the failure was caused by the mismanagement of the natural resources within the projects.

In general terms, both reports pointed out many of the weaknesses of the collective resettlement scheme. Some of the most remarkable deficiencies, which are easily observable when visiting ministerial collective farms,² are the following.

There is a great lack of technical skills among ministerial employees. Most of the project managers appointed by the MLRR to administer the farms show none or very few of the minimum desirable requirements in terms of agricultural skills, experience in raising livestock, basic accountancy knowledge, etc. (Marenga, 1997).

The lack of technical skills is leading to a generalized failure of the projects in terms of agricultural production. Settlers are not adequately trained to accomplish a basic agricultural output. This is particularly significant when many projects are being provided with sophisticated irrigation systems, solar panels and other high-tech infrastructures (Marenga, 1997; Werner and Vigne, 2000).

The situation becomes even more serious, given that, according to government statements (MLRR, 2001), being a farmer is not considered a prerequisite to qualifying for resettlement. On the contrary, entire ethnic groups such as the San community, any disabled person, or any “formerly disadvantaged Namibian” from the “overpopulated” regions are eligible for resettlement, regardless of their aptitude for rural life (see Box 1).

Furthermore, in most of the projects where international assistance is providing settlers with basic agricultural skills, as is the case at the Excelsior, Queen Sofia, Westfalen and Bernafey projects, surpluses in agricultural production are not being

marketed properly, and a large proportion of the potential income is being lost (Marenga, 1997; MLRR, 1999).

If we look at the predominant livestock production within the projects, it clearly emerges that most of the government’s collective farms are poorly managed (Marenga, 1997). Project managers rarely know the exact number of heads pasturing the fields under their authority, and more often than not farms are experiencing severe overgrazing problems as in Hardin’s (1968) *Tragedy of the commons*-type drama.

It is also surprising that, in the absence of a legal framework structuring governmental intervention within the projects, the beneficiaries do not gain any official title for the lands allocated to them (Marenga, 1997). People taking part in both individual and collective ministerial resettlement schemes do certainly gain access to a plot of land, but under very uncertain conditions from the legal perspective (Werner and Vigne, 2000). Thus in Namibia the central objective of every land reform policy is being neglected, i.e. assuring a higher degree of security of tenure for the peasantry.

Finally, it is extremely discouraging to observe how both strategic and specific planning within the projects are being neglected (Marenga, 1997). It is, for instance, astonishing that there is not even a timetable for ministerial interventions in each project. It would be of particular importance if all collective resettlements were assigned a deadline for official assistance, including the presence of the manager appointed by the MLRR. It seems difficult to reach a goal when the details are unknown or imprecise.

SOCIAL AND POLITICAL RATIONALE

All the deficiencies described in the previous section, in addition to several other major shortcomings, have configured a process that not many dare to qualify as a successful policy. Indeed, some authors have openly presented it as a failure (Harring, 2000; Werner, 1997, 2000, 2001).

However, proving that under current conditions Namibian land reform is a

² From September 2001 to March 2002 the author of this essay had the opportunity of visiting some of the resettlement projects managed by the Ministry of Lands. The visits were undertaken in order to collect information as a part of doctoral research on Namibian land reform. The projects studied on that occasion were Ekoka, Excelsior, Queen Sofia, Skoonheid, Westfalen and Bernafey.

productive failure does not necessarily mean that there is no need for land reform at all. On the contrary, there are several social and political peculiarities pushing the Namibian Government towards an even tougher land reform scenario.

For most Namibians, including a substantial proportion of those opposing SWAPO's policies, land reform symbolizes much more than a neutral redistributive measure. When discussing land redistribution in Namibia we are not only dealing with social and economic considerations, but also with psychological perceptions. These perceptions make many Namibians feel as if their own country were not under their control, when they see most lands in the hands of white farmers. According to this extremely widespread perception, land reform is necessary not only to address an objective demand of land among Namibian peasants, but also to deal with a more profound need of the Namibian people. In this regard, land reform no longer appears as a *neutral* redistributive policy, but as a *restitutive* one.

Second, the social and cultural importance of livestock for Namibian people must also be considered. Owning livestock is an *imperative*, not only for peasants, but also for urban Namibians, and not only for poor people, but also for wealthier Namibians. Owning animals in Namibia, as in many other African societies, does not necessarily mean that one devotes one's life to ranching. Livestock is much more of a social requirement than an economic input. To express it in a Namibian clerk's words: "Not owning a herd in Namibia means being poor among the poor." It is well known that without land, herds are difficult to keep – hence the need for comprehensive land reform in the country.

Finally, one statistical figure should not be overlooked: in Namibia, 70 percent of the people still rely on agriculture and livestock raising as the main source of income (MAWRD, 1995). Such a figure indicates that a well-planned and successfully managed land reform process might contribute significantly to the well-being of

the greatest proportion of Namibians. Given that in Namibia poverty is still associated with rural life (UNDP, 2002), land reform would also be extremely meaningful in terms of poverty alleviation and socio-economic development.

CONCLUSIONS

This article has attempted to give a general overview of the Namibian land reform process and its economic and sociopolitical rationale. The trends described prove that, so far, the most important scheme within the Namibian land reform programme constitutes a politically motivated strategy rather than a requisite for rural socio-economic development, as it does not satisfy either of the peasants' two main demands: land tenure security and technical assistance in agricultural production. Being aware of this, the SWAPO Government continues to implement the land reform plan not only for its expected potential contribution to the economic prosperity of the peasantry, but mostly because of the widespread perception that formerly disadvantaged Namibians will not be owners of their country until they own its land. Thus the reform is not only for economic, but also for socio-political reasons.

This might be a justification in itself for the implementation of a land reform process, depending on how one approaches the matter, and undoubtedly it requires further attention in terms of opportunity costs analysis, from both economic and socio-political perspectives. It is also beyond the scope of this work to attempt to answer a question that concerns Namibian society almost exclusively. Moreover, it is pointless to ask since Namibians have repeatedly answered the question each time they have re-elected the SWAPO Party to rule the country. At this stage there seem to be more pragmatic things to do in Namibia – as the German Government has recently assumed, making a €23 million contribution to the land reform process (*The Namibian*, 16 July 2003) – than debating the pertinence of a ten-year-old land reform programme.

It seems wiser instead to focus on the way land reform is currently being implemented in Namibia and to try to correct its misconceptions. In fact, it might be as dangerous to ignore the mistakes currently being made under the land reform umbrella, as it would be to interrupt the process without providing an alternative to the increasingly high demand for land in the country. From this perspective, and apart from its technical shortcomings, one of the most significant omissions related to the land issue is its general misconception about the role that land reform should play in Namibia in terms of rural development and poverty alleviation.

Namibian land reform has until now been erroneously considered by the SWAPO administration as a procedure for addressing the problems affecting the so-called “formerly disadvantaged people”, which are not necessarily the same problems affecting Namibian agrarian structures, nor even those affecting currently disadvantaged Namibians. This is particularly obvious from the criteria to qualify for resettlement, which concern virtually anyone interested in taking part in the scheme, without necessarily being involved in agrarian activities. If these conditions remain unaltered, the land reform process is condemned to continue to be stuck in its own trap of insufficient planning and mismanagement.

From this perspective, there is a need for reflection on the specific contributions that the land reform process can offer to Namibian society, both in qualitative and quantitative terms. Consequently, political and scientific debate should be shifted from the theoretical and quite fruitless discussion about the pertinence of the land reform programme to the more pragmatic dialogue about how to transform the land reform process into a more clearly positive input to the Namibian nation.

ACKNOWLEDGEMENTS

I wish to thank Alessandra Abbruzzese for her support and acute observations during the preparation of this article.

I also wish to express my gratitude to all the people who patiently answered my questions in Namibia. This work has been financed by the Department of Education, Universities and Scientific Research of the Basque Government.

REFERENCES

- Agribank of Namibia.** 2001. *Annual Report 2001*. Windhoek.
- Bromley, D. ed.** 1992. *Making the commons work: theory, practice and policy*. San Francisco, USA, Institute for Contemporary Studies.
- Bruce, J.W.** 1998. Learning from the comparative experience with agrarian reforms. In M. Barry, ed. *Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World with a Focus on Southern Africa*, pp. 39–48. Cape Town, South Africa, University of Cape Town.
- Bruce, J.W.** 2000. African tenure models at the turn of the century: individual property models and common property models. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* 2000/1: 16–27.
- Central Bureau of Statistics.** 2001. *National accounts 1993–2000*. Windhoek, National Planning Commission.
- Central Statistics Office.** 1997. *1994/95 Namibia agricultural census. Basic tables of commercial agriculture*. Windhoek, National Planning Commission.
- FAO.** 1997. *Main crop zones of Namibia*. Global Information and Early Warning System, Rome.
- Firmin-Sellers, K. & Sellers, P.** 1999. Expected failures and unexpected successes of land titling in Africa. *World Devel.*, 27: 1115–1128.
- Hardin, G.** 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162: 1243–1248.
- Hardin, G.** 1994. The tragedy of the unmanaged commons. *Trends Ecol. Evol.*, 9(5): 199.
- Harring, S.L.** 2000. *The “stolen lands” under the constitution of Namibia: land reform under the rule of law*. Paper presented at the Conference on Ten Years of Namibia’s Constitution, organized by the Faculty of Law (University of Namibia), 11–13 September 2000. Windhoek.
- Kaira, C.** 2003. Pohamba says land reform “too slow”. *The Namibia Economist*, 22 August.
- Kalabamu, F.T.** 2000. Land tenure and management reforms in East and Southern Africa. The case of Botswana. *Land Use Policy*, 17(4): 305–319.

- Kiljunen, M.-L.** 1981. The land and its people. In R.H. Green, K. Kiljunen, & M.-L. Kiljunen, eds. *Namibia, the last colony*. London, Longman.
- Kroll, T. & Kruger, A.S.** 1998. Closing the gap: bringing communal farmers and service institutions together for livestock and rangeland development. *J. Arid Environ.*, 39: 315–323.
- Marenga, H., ed.** 1997. *Evaluation report projects 1997*. Windhoek, Planning Division (MLRR). (unpublished)
- Mataya, C.** 2000. *The southern African land question. The case of Malawi*. Paper presented at the Southern Africa Regional Institute for Policy Studies Annual Colloquium, 24–27 September 2000. Harare.
- McAuslan, P.** 1996. *Making law work: restructuring land relations in Africa*. Paper presented at the Third Alistair Berkley Lecture, 30 May 1996. London, London School of Economics and Political Science.
- Melber, H.** 2000. The issue of land in Southern Africa. *ICEIDA Newsletter*, 11: 13–15.
- MAWRD.** 1991. *Current land tenure system in the commercial districts of Namibia*. Vol. 1. *Research Papers, Addresses and Consensus Document*. National Conference on Land Reform and the Land Question, 25 June–1 July 1991, Windhoek. Windhoek, Ministry of Agriculture, Water and Rural Development.
- MAWRD.** 1995. *National agricultural policy*. Presented as a white paper to parliament. Windhoek, Ministry of Agriculture, Water and Rural Development.
- MLRR.** 1999. *Market research on products produced by resettlement and rehabilitation projects*. Windhoek, Division of Planning, Research and Projects Development Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation. (unpublished)
- MLRR.** 2001. *National resettlement policy*. Presented as a white paper, April 2001. Windhoek, Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation.
- MLRR.** 2002. *Farms acquired in Namibia*. Windhoek, Division of Planning, Research and Projects Development, Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation. (unpublished)
- Moyo, S.** 1998. Land entitlements and growing poverty in southern Africa. *Southern Africa Political and Economic Monthly: Southern Review*, March.
- Nyoni, M.J.M.** 1997. Land tenure options for Namibia. In J. Malan & M.O. Hinz, eds. *Communal land administration*. Proceedings of the Consultative Conference on Communal Land Administration, 26–28 September 1997. Windhoek, Centre for Applied Social Sciences.
- Quan, J.F.** 1998. *Issues in African land policy: experiences from Southern Africa*. Greenwich, UK, Natural Resources Institute, University of Greenwich.
- UNDP.** 2002. *Human Development Report 2000/2001. Gender and violence in Namibia*. Windhoek, United Nations Development Programme.
- Werner, W.** 1991. A brief history of dispossession in Namibia. In *Current land tenure system in the commercial districts of Namibia*. Vol. 1. *Research Papers, Addresses and Consensus Document*. National Conference on Land Reform and the Land Question, 25 June–1 July 1991, Windhoek. Windhoek, Ministry of Agriculture, Water and Rural Development.
- Werner, W.** 1997. *Land reform in Namibia. The first seven years*. NEPRU Working Paper No. 61. Windhoek, The Namibian Economic Policy Research Unit.
- Werner, W.** 2001. *Rights and reality: farm workers and human security in Namibia*. London, Catholic Institute for International Relations (CIIR).
- Werner, W. & Vigne, P.** 2000. *Resettlement co-operatives in Namibia: past and future. Report of a consultancy for the Division of Co-operative Development*. Windhoek, Ministry of Agriculture, Water and Rural Development and The Namibian Economic Policy Research Unit.
- World Bank.** 1999. *African Development Indicators 1998/99*. Washington, DC, World Bank.