

Moyo, Sam. **La cuestión agraria y el campesinado en África austral.** *En publicación: Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina.* Boron, Atilio A.; Lechini, Gladys. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Julio 2006. ISBN 987-1183-41-0

Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/politica/PIIICTres.pdf>

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)

**RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO**

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

SAM MOYO\*

## LA CUESTIÓN AGRARIA Y EL CAMPESINADO EN ÁFRICA AUSTRAL

### INTRODUCCIÓN

La cuestión agraria que enfrenta África austral está dominada por los efectos negativos de un proceso distorsionado de descolonización de los antiguos colonos y, asociada con este, la imposibilidad de tratar la cuestión nacional, el desarrollo sustentable y la democracia, en un contexto de revoluciones nacionales democráticas inconclusas. A pesar de las importantes diferencias existentes en la naturaleza de la cuestión agraria en los distintos países de África austral y en las formas en que la misma ha sido tratada, existen similitudes críticas en las cuestiones sociopolíticas y económicas fundamentales que surgen de los persistentes conflictos que provienen de una distribución desigual de la tierra y de sistemas discriminatorios de tenencia de la misma (Moyo, 2003).

La tierra aún es una fuente básica de sustento para la mayoría de los habitantes de África austral y es clave en el desarrollo de la agricultura.

\* Director Ejecutivo del African Institute for Agrarian Studies, Harare, Zimbabwe. Ha publicado varios trabajos relativos a la cuestión agraria.

ra, el turismo y la vivienda. El desarrollo económico en un contexto de transformación agraria y de industrialización tiende a verse distorsionado por la propagación de estructuras agrarias desequilibradas en la región. Así, el problema de la tierra no es sólo una cuestión del agro sino también una cuestión social crítica relacionada con pautas de asignación desigual de recursos en las divisorias rural-urbana y agrícola-industrial. Esto subyace en los persistentes conflictos de clase, género, raza y etnia como también en el proceso de explotación laboral entre clases, en la desigualdad fiscal y en el acceso a los recursos y sus beneficios, en un contexto de marginalización de la mayor parte de la población rural de la región. Incluso en Sudáfrica y Zambia, las más urbanizadas de la región, las altas tasas de desempleo (en un rango de entre 30 y 50%) han hecho que las cuestiones relativas a la tierra resulten atenuadas por la crisis más amplia de urbanización, con falta de vivienda y desempleo, a lo que se suma la dependencia de medios de subsistencia a caballo entre lo rural y lo urbano. La propiedad desigual de la tierra y los patrones de uso de la misma distorsionan la integración del espacio y las estrategias de desarrollo debido a la preeminencia de un desarrollo de enclave (Nzimande, 2004).

La cuestión campesina en África austral ha estado por largo tiempo subordinada en términos de ideología y sustancia por los terratenientes coloniales blancos y por la discriminación racial institucionalizada por parte del estado y el capital, y justificada por un proyecto de modernización rural basado en la agricultura capitalista orientada al comercio de exportación periférica (Moyo, 2003). Así, los conflictos agrarios y raciales que afectan a Namibia, Sudáfrica y Zimbabue han quedado relegados por largo tiempo, a pesar de que en dichos países el campesinado sigue siendo marginado y está en expansión. En otros países de África austral, nuevas problemáticas relacionadas con la tierra surgen a partir de la emergente diferenciación agraria y rural.

Zimbabue ha quebrado esta tendencia y exhibe miradas críticas sobre el futuro del campesinado, habiendo reformado sustancialmente su estructura agraria en términos de escala y calidad de la base productiva y de las relaciones sociales. Esto ha promovido procesos de formación de una clase rural y agraria que, mientras permiten al campesino mantenerse en un nivel básico de reproducción social, desarrollan una nueva estructura de clases rurales diferenciadas, la cual, de todas formas, privilegia la acumulación "periférica" (o semi-periférica) de capital en una elite extendida pero económicamente des-racializada. Esta especie de camino doble hacia el cambio rural incluye los intereses

contradictorios de clase de los grandes capitalistas, el campesinado “medio”, el campesinado “pobre” y los trabajadores, mientras se resuelven los aspectos raciales de la cuestión agraria a través de un modelo económico de exportación periférica que favorece la continuidad de la pobreza entre el campesinado en una economía marginal.

Por otra parte, la cuestión de la tierra en Sudáfrica queda sin respuesta, debido en parte a su gradual acercamiento neoliberal hacia la reforma agraria, pero fundamentalmente porque la cuestión campesina (o incluso la trayectoria de desarrollo de los pequeños campesinos) ha sido negada por la política oficial de reforma agraria y por el debate intelectual. Esto refleja tendencias teleológicas en los debates que entreven un mayor crecimiento del empleo industrial y no-agrícola, que se espera logre disminuir la demanda campesina de tierras, así como ideologías que critican la “ineficiencia” de los sistemas de producción y modos de sustento campesinos *per se*. Sin embargo, la creciente demanda urbana y peri-urbana de tierras, necesaria para la construcción de viviendas y para la producción de bienes de consumo, que es contingente a la semi-proletarización y el desempleo crecientes, también ha sido descuidada por la reforma agraria sudafricana basada en el mercado y por las políticas de seguridad social neoliberales. Estas tendencias aumentan el espectro de los cada vez más difundidos conflictos por la tierra que resultan de las demandas de un campesinado creciente pero bloqueado y de los pobres urbanos, así como de una naciente burguesía negra, opuesta a una minoría blanca de terratenientes.

El dilema de la cuestión agraria en África austral deviene de un pobre entendimiento de la cuestión campesina en particular y de las restricciones al desarrollo “articulado” en la semi-periferia.

El destino del campesinado en términos de su carácter socioeconómico y de su significación política en el marco capitalista es central para el futuro neocolonial de África austral<sup>1</sup>. ¿Está el campesinado desapareciendo económicamente o está resultando políticamente insignificante (Moyo y Yeros, 2004), teniendo en consideración la emergente percepción sobre el cambio agrario, habida cuenta de que “la implementación de políticas de ajuste estructural y la liberalización del mercado mundial han tenido un efecto de disolución en los modos de subsistencia campesinos”? (Bryceson, 2000). Desde este punto de vista, ¿cuál es la cuestión agraria en África austral?

---

1 Colección de ensayos titulada *Disappearing Peasantries?* (Bryceson, Kay y Mooij, 2000).

## LA CUESTIÓN AGRARIA EN ÁFRICA AUSTRAL

### DESDE LA DESCOLONIZACIÓN HASTA LAS REFORMAS AGRÍCOLAS RADICALES Y NEOLIBERALES

Las diversas formas de colonización en la región, de acuerdo al grado de expropiación colonial de la tierra, determinaron las principales diferencias en la cuestión agraria, en especial con respecto a la naturaleza de las cuestiones nacionales irresueltas. En este sentido, allí donde la expropiación de la tierra y la colonización blanca se logró, por ejemplo en Swazilandia, Botswana, Zambia y Malawi, se encuentran problemáticas agrarias menos explosivas, aunque con el tiempo la concentración de las tierras se ha convertido en un tema central para la población negra. La expropiación colonial extrema en Zimbabue, Sudáfrica, Namibia, Mozambique y Angola llevó a una lucha de liberación más prolongada y a conflictos persistentes por la tierra. De todas formas, es imprescindible reconocer la naturaleza regional sistémica de las cuestiones agrarias que el legado de la colonización impuso en África austral. A saber, que la expropiación en algunas partes de la región, la generalizada movilización de trabajadores migrantes (especialmente en Lesotho) y la desposesión de tierras en el actual estado libre de Malawi, la antigua Rhodesia y Sudáfrica fueron facetas entrelazadas del crecimiento de los enclaves regionales mineros, agroindustriales y de agricultura comercial de Sudáfrica, y de los enclaves mineros y agrícolas de Zimbabue y Zambia a mediados del siglo pasado.

Las economías regionales basadas en la migración del trabajo y los patrones de asentamiento de tipo enclave dependían del subsidio de los ingresos por salario urbanos a través de las llamadas economías de subsistencia rurales, basadas en tierras marginales, así como de las formas de subsistencia rural-urbanas combinadas que definen los flujos del ingreso popular en la economía regional. El vínculo del capital agro-industrial en la región de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) en la actualidad refleja las interacciones de los colonos y los modelos comunes de administración agraria históricamente hegemónicos, en el marco de una estrategia de desarrollo agro-industrial enfocada hacia las exportaciones europeas, mediadas principalmente por los grandes mercados de capital y trabajo sudafricanos. Este modelo de desarrollo define los desiguales patrones de distribución del ingreso y el consumo, y la persistencia de economías rurales e informales marginales.

La forma y el resultado del proceso de liberación nacional han tenido diversas implicancias en relación con el modo en que la cuestión nacional, el problema agrario y la democracia han sido enfocados en África austral. Las propuestas específicamente nacionales de resolución de la cuestión agraria reflejaron los variados procesos de descolonización y las diversas movilizaciones de los movimientos de liberación, particularmente desde mediados de los años setenta, cuando surgió el *détente*, y el languideciente “fin” de la Guerra Fría de los ochenta. Así, las variadas tácticas de reforma agraria experimentadas en África austral desde los setenta (en la región lusoparlante); en el período que comprende los ochenta y los primeros años de la década del noventa en Zimbabue y Namibia; y las propuestas post-apartheid (en Sudáfrica, Zimbabue y Namibia), así como los procesos de formación de políticas neoliberales en relación con la tierra (en especial, referidas a la tenencia) experimentados desde los sesenta en otros países de la SADC. Allí donde la liberación fue decisivamente concluyente, como en Mozambique y Angola, a pesar de los conflictos armados internos por la cuestión nacional, alimentados por la desestabilización externa, la cuestión agraria parece haberse resuelto ampliamente. Allí donde la liberación se concluyó parcialmente, como en los principales territorios colonizados de Zimbabue, Namibia y Sudáfrica, los acuerdos negociados dejaron tanto la cuestión nacional como la cuestión agraria relativamente irresueltas. En particular, las dimensiones raciales de la cuestión nacional no fueron adecuadamente tratadas, como hemos visto recientemente. Por lo tanto, las estructuras racialmente desiguales de riqueza, ingreso y distribución de la tierra quedaron intactas, mientras los principios liberales democráticos y de mercado protegían estas desigualdades e inequidades. Esto limitó el resultado y el ritmo de las reformas agrarias.

Es más, los estados corporativistas-liberales que emergieron, y sus articulaciones con el capital global a través de Instituciones de Financiamiento Internacional –IFIs– (especialmente las instituciones de Bretton Woods), las estructuras de asistencia para el desarrollo (aportes bilaterales y multilaterales y estructuras de empréstito) y el sistema de intercambio, eventualmente consolidaron el marco neoliberal adoptado para tratar las cuestiones nacionales de la región y para elaborar las estrategias de reforma agraria adoptadas. Esto puede verse como interconectado por una creciente ideología neoliberal común y una estrategia común de administración económica, consistente en la estabilización macroeconómica impuesta desde el exterior y generada

internamente al estilo de los programas de ajuste estructural, la liberalización del comercio orientada al exterior, y la desregulación de los mercados internos (tierra, trabajo y artículos de consumo). Estos procesos llevaron, desde Tanzania hasta Zimbabue, a lo largo de cuatro décadas, a variados grados de desindustrialización de los enclaves de crecimiento. Estos se habían basado en procesos de industrialización con capital intensivo, desde los años cincuenta, paralelos a la creciente dependencia de la mayoría de las economías de la región en relación con la tierra para la supervivencia social. Las lecciones que resultan de este esquema son el común fracaso de las reformas agrarias y las transiciones económicas, y las estrechas disidencias del tratamiento de la reforma agraria y de la administración económica.

La trayectoria específica de los procesos de reforma agraria en la región de la SADC, por tanto, necesita ser examinada en función de los cuarenta años de historia de liberación nacional, si se pretende entender las aparentemente variadas experiencias y estrategias de reforma aplicadas en la evolución de la cuestión agraria en los países de África austral. Si bien es necesario reflexionar sobre las diversas especificidades socioeconómicas y políticas, lo que distingue las estrategias específicas de reforma agraria experimentadas es el cambio gradual en el terreno de la independencia nacional y de las luchas de liberación en los países desde los años sesenta, en relación a la movilización ideológica y política de las fuerzas sociales como respuesta a las tácticas imperialistas.

Así, en los años sesenta y setenta, la región de la SADC experimentó una clara escisión entre la radical orientación nacionalista-socialista de la reforma agraria y los proyectos liberales. La primera se basaba en la nacionalización de las tierras colonizadas y las estructuras de capital comercial e industrial extranjeras, como se buscó hacer en Tanzania y Zambia en los años sesenta y principios de los setenta y en Mozambique y Angola desde mediados de los setenta. En oposición a esto, las estrategias más liberales de reforma agraria se hallan en el mismo período en los pequeños “protectorados” coloniales, que enfrentaban prominentemente la administración colonial indirecta junto con asentamientos blancos de menor envergadura a la par de sistemas de mano de obra migrante barata en Botswana, Swazilandia, Lesotho y Malawi. En estos últimos países, las experiencias de reforma agraria incluyeron un grado limitado de expropiación mercantil de las tierras colonizadas, junto con compensaciones monetarias acordes al mercado y financiamiento colonial, como en el caso de Swazilandia

y Botswana. Estas tierras en manos de pequeñas comunidades de colonos fueron principalmente indigenizadas con propiedad de la tierra a gran escala a manos de una limitada minoría blanca extranjera y por la agricultura estatal, quedando a la par de la emergencia de granjas estatales y de la resiliencia de estructuras agrarias mayormente pastoriles y campesinas.

La naturaleza y los resultados de la radicalización de la reforma agraria también fueron variables. Mientras que Tanzania, Zambia y Mozambique buscaron reformas agrarias de tipo socialista basadas en grandes sistemas de administración estatal, y la reorganización de los asentamientos y el uso de la tierra (la urbanización y el desarrollo rural en Tanzania y los reasentamientos y el desarrollo integrado en Zambia), Mozambique siguió un proceso de nacionalización de tierras con intentos aún más intensivos de transformación socialista de la tierra y de la cuestión agraria a través del estado y las explotaciones cooperativas. Angola, que se vio envuelta en una guerra civil, no buscó mayores y significativas reformas agrarias después de la nacionalización de las tierras de 1975. La guerra civil en los territorios lusoparlantes, impulsada por la desestabilización y el aislamiento internacional relativo de Sudáfrica, de todas formas implicó reformas agrarias fundamentales.

El enfoque liberal aplicado a la resolución de la cuestión agraria apenas varió. Este consistió fundamentalmente en limitados esfuerzos de redistribución de la tierra guiados por el mercado y en intentos de modernizar la agricultura campesina en el contradictorio contexto de desequilibradas asignaciones de recursos públicos. Los mismos se concentraban principalmente en el desarrollo a gran escala del subsector de la agricultura capitalista nativa y estatal y su incorporación creciente en los mercados mundiales de exportación agrícola. Esta forma de la transformación agraria llevó a la concentración intensiva de tierras en varios de los países de África austral; a un crecimiento sostenido de la diversificación social agrícola en base a la acumulación capitalista, la explotación del trabajo y la marginalización rural; y a una estructura agraria bimodal que se arraigó a diferentes escalas en la región.

## NATURALEZA E IMPORTANCIA DEL CAMPESINADO EN ÁFRICA AUSTRAL

El campesinado –los agricultores familiares o en pequeña escala que operaban en un sistema generalizado de producción para el consumo– no constituye una clase en sí misma, pero le son inherentes las tendencias antagónicas entre proletarios y propietarios. El tipo ideal de “sub-



sistencia campesina” se reproduce simultáneamente como capital y trabajo en una contradicción interna, pero esta combinación de capital y trabajo no está extendida de manera regular entre el campesinado, por dos razones. En primer lugar, el campesinado se diferencia entre productores de bienes de consumo ricos, medios y pobres, un espectro que va desde el capitalista que contrata fuerza de trabajo, más allá de la familia, al semiproletario que la vende. Como tal, el campesinado medio es la única categoría que encarna el tipo ideal de la producción pequeño-burguesa, sin contratar ni vender fuerza de trabajo –y que de hecho es poco común (Moyo y Yeros, 2005). En segundo lugar, la combinación de capital y trabajo tampoco está distribuida uniformemente en cada economía de subsistencia; diferenciados por género y por generación, los patriarcas controlan los medios de producción, mientras que las mujeres y los niños proveen de mano de obra no asalariada. Si bien esto podría aparecer en la superficie como un modo “diferente” de producción, se ha argumentado con certeza que la producción de bienes de consumo está profundamente arraigada en el sistema capitalista y, de hecho, es una característica normal de la sociedad capitalista, aun siendo subordinada e inestable (Gibbon y Neocosmos, 1985).

Bajo el capitalismo, el campesinado queda en un estado de flujo, dentro de la estructura centro-periferia engendrada por el colonialismo, así como la proletarianización coexiste con la campesinización y la semi-proletarianización. La forma y escala del campesinado actual es tanto un problema empírico como de interpretación que debe ser comprendido a partir de la composición del ingreso familiar según fuente, incluyendo fuentes de sustento no intercambiables, y a partir de un análisis de los patrones residenciales de los hogares, y entre la ciudad y el campo. Se ha argumentado que, a causa de los ajustes estructurales, los campesinos se han vuelto “problemáticos”, en la medida en que son “multi-ocupacionales, abarcan residencias urbanas y rurales, [y] mercados de trabajo fluctuantes” (Bryceson, 2000). Sin embargo, el campesinado ha sido problemático en este sentido durante casi todo el siglo XX<sup>2</sup>.

Los ajustes estructurales han sido acompañados por una migración intensificada. En la actualidad, África registra la tasa más alta de urbanización en el mundo (3,5 % anual) y casi el 40% de su población

---

2 La semi-proletarianización tiene una historia previa a los Programas de Ajuste Estructural más larga de la cual no se da cuenta adecuadamente, y que es de hecho generalizable a África (First, 1983; Cohen, 1991; Mamdani, 1996) y el resto de la periferia.

se encuentra ya urbanizada. Este hecho se utiliza a menudo como prueba de que la cuestión agraria y de la tierra está perdiendo relevancia. La migración no implica una completa proletarización ni una urbanización permanente, sino el riesgo, en circunstancias altamente adversas, con la urbanización avanzando junto a la desindustrialización y el ajuste económico, de la diseminación de asentamientos ilegales no planificados, de modo que, por ejemplo, la mitad de la población urbana de Kenia y Sudáfrica vive en barrios marginales (Moyo, 2003).

La migración no es simplemente de sentido único. Los trabajadores expulsados de las minas y las granjas buscan la campesinización, tal como se observó en el caso de estudio de la “ocupación ilegal” rural en Zimbabue (Yeros, 2002a), o las zonas urbanizadas ingresan en los procesos de reforma agraria (Moyo, s/f[b]). Asimismo, por oposición a la urbanización secular, que Kay (2000) llama “ruralización de las áreas urbanas” y “urbanización de las áreas rurales”, los trabajadores urbanos y rurales compiten por ambos trabajos, incluyendo tareas agrícolas, y por lugares de residencia en ambas áreas. Además, se ha observado que los trabajadores expulsados de las minas y la industria se han sumado a esta lucha y también han buscado convertirse ellos mismos en campesinos (por ejemplo, es el caso de Bolivia, donde los antes trabajadores mineros se han hecho cargo de la producción de coca) (Petras, 1997).

La urbanización y la proletarización no son definitivas, y la reforma agraria no puede ser vista como anacrónica (ver Petras y Veltmeyer, 2001), ni se puede subestimar la significación política del campo, donde la tesis del “fin de la reforma agraria” desdibuja la posibilidad de un patrón alternativo de acumulación. La tesis de la semi-proletarización, en el marco del actual cambio agrario en la estructura centro-periferia contemporánea, no provee la reubicación masiva de la población hacia el norte (Moyo y Yeros, 2005).

La consecuencia ha sido el surgimiento de una clase de campesinos ricos, comparados con el resto del campesinado que se ha semi-proletarizado o carece de tierras. En general, la proletarización completa se anticipó, en gran parte por la acción del estado, y los hogares rurales se aferraron a una parcela de tierra y mantuvieron la estrategia de ingresos dual sostenida en la producción de bienes de consumo y el trabajo asalariado (Harriss, 1992; Breman, 2000). Las actividades rurales no agrícolas y los mercados proliferaron, de modo tal que entre el 30 y el 40% de los ingresos de los hogares provienen en la actualidad de fuentes no agrícolas (Mooij, 2000). Esta doble tendencia

nos sugiere que “el sector informal [en la economía urbana] no es un escalón hacia una vida urbana mejor y más sólida, sino un estadio temporario para la mano de obra que puede ser repelida hacia su lugar de origen cuando ya no sea necesario” (Breman, citado por Moyo y Yeros, 2005).

La transición hacia el capitalismo en la periferia se ha producido bajo una acumulación desarticulada y subordinada a las necesidades de acumulación del centro. En consecuencia, no se ha caracterizado por seguir la “vía americana” (Moyo y Yeros, 2005), tal como fuera identificada por Lenin –esto es, una acumulación amplia en base a los productores de bienes de consumo “desde abajo”–, sino por una variedad de caminos (Ibid y cf. entre otros de Janvry, 1981; Byres, 1991; Moyo, s/f[b]). Estos incluyen una “vía *junker*” de capitalistas convertidos en terratenientes en América Latina y Asia (exceptuando Asia Oriental), con su variante de colonizadores blancos en las sociedades en África austral, que operan junto con el capital transnacional (propietario o no). Recientemente, con el gran capital agrícola también se ha expandido y ha convertido la agricultura lejana en la gestión de la fauna silvestre, o en iniciativas de “eco-turismo”, una “vía mercantil” que comprende una multiplicidad de elementos [pequeño] burgueses urbanos con acceso a la tierra, ya sea por arrendamiento o por tenencia libre, por medio del estado, el mercado o la reforma agraria, agricultura a escala mediana pero integrada a los mercados de exportación y a la agroindustria mundial (Moyo y Yeros, 2005).

Las medidas de “reducción de la pobreza”, que incluyen “programas de integración y desarrollo rural”, tendientes a reforzar esta dualidad funcional en su momento de crisis desde los ochenta, llevando al abandono de la agenda de la pobreza y a la aceleración de la tendencia a la proletarianización, más allá de las acciones políticas directas e indirectas y de una serie de catástrofes sociales (Banco Mundial, 1990), han incluso retrotraído la reforma agraria con base en el mercado (Moyo y Yeros, 2005). En Zimbabue, donde la agenda social neoliberal falló gravemente, la re-campesinización a gran escala se ha producido fuera del control del Banco Mundial y, por lo tanto, debido a las penalidades impuestas desde el Norte, un nuevo patrón de “acumulación desde abajo” no se ha desarrollado aún (Yeros, 2002b; Moyo, s/f[b]).

Numerosas jerarquías sociales sustentadas en el género, la generación, la raza, las castas y las etnias se han intensificado con el capitalismo y la dualidad funcional (Yeros, 2002b; Moyo, s/f[b]), ya que la acumulación desarticulada y su corolario de semi-proletarianización brin-

dan un base económica estructural para el florecimiento de poderosas jerarquías sociales que, o bien se funden con las clases (por ejemplo, la raza y las castas), o bien las atraviesan (género), y reproducen formas aparentemente “no capitalistas” de “tenencia de la tierra”, aun a pesar de la culminación histórica de la “vía *junker*” (Yeros, 2002b; Moyo, s/f[b]). La sinergia entre la clase y la raza es notoria en Zimbabue y Sudáfrica, donde los procesos históricos de dominación y resistencia han fusionado los discursos de clase y raza (Moyo y Yeros, 2005).

En consecuencia, las demandas por la reforma agraria han golpeado el corazón de las identidades nacionales y culturales dominantes a través de las cuales se reproducen las condiciones de sobreexplotación. De todas formas, en África las cuestiones de raza y clase han estado altamente politizadas desde hace mucho tiempo (Fanon, 2001; Cabral, 1979), lo que se intensificó con las luchas armadas de liberación nacional contra el colonialismo. El logro del gobierno de la mayoría en todo el continente, en el marco neocolonial, se caracterizó por el fomento de pequeñas burguesías locales orientadas al exterior, combinadas para defender a nivel nacional el patrón desarticulado de acumulación, mientras que en África austral el neocolonialismo coincidió con el ajuste estructural. Las políticas nacionales se han galvanizado gracias a las luchas de clases rurales y urbanas alentadas por las crecientes diferenciaciones de clase entre la población negra, y por el conflicto inter-capitalista entre las emergentes burguesías negras y el capital blanco establecido, ambos orientados al exterior y ambos pendientes de la cuestión agraria. El resultado ha sido una contrastante bifurcación de la cuestión nacional: por un lado, el capital negro se ha enfrentado al capital blanco, transformando el significado de la “liberación nacional” en sus propios términos y acaparando la reforma agraria; mientras que, por otro lado, las realidades históricas de clase y raza persisten, caracterizadas por una dualidad funcional en el marco de la supremacía blanca, que incluye la racialización de la tenencia de la tierra a la que da lugar (Moyo, 2001; Rutherford, 2001; Yeros, 2002b).

La jerarquía de género ha sido tan intrínseca a la dualidad funcional como la raza, la mano de obra masculina en las minas, y las explotaciones agrícolas que descansaban en una política de confinamiento de la mujer a las áreas comunales por medios institucionalizados bajo jefaturas despóticas (Channok, 1985; Schmidt, 1990; Mamdani, 1996). Mientras que el caciquismo se ha transformado de modos variables, y las mujeres han ingresado en grandes cantidades al mercado de trabajo, siguieron siendo un pilar rural de la dualidad funcional. Con el ajuste

estructural, la jerarquía de género ha sido instrumentalizada a fondo, ya que los Programas de Ajuste Estructural (PAEs) han reducido los servicios sociales y se han sustentado en el rol reproductivo de la mujer, que a su vez se ha intensificado, así como en el trabajo infantil. Al mismo tiempo, las mujeres han sido obligadas a diversificar las fuentes del ingreso familiar. Sin embargo, los obstáculos tradicionales de acceso a la tierra han persistido y permanecen sujetos a las relaciones patriarcales, mientras en muchos casos el uso ilegal de tierras ha proliferado (Moyo, 1995; Agarwal, 1994; Deere y León, 2001).

La tendencia mencionada denota la emergencia en la región de conflictos agrarios dispersos pero significativos, un resultado directo y negativo de las reformas agrarias neoliberales, que tiende a alimentar las renovadas luchas por las cuestiones nacionales y por la democracia. El resto del trabajo examina estas cuestiones y las experiencias de reforma agraria en África austral, incluyendo la naturaleza de las rápidas reformas agrarias neo-radicales en Zimbabue y las implicancias regionales de estas para el futuro de la cuestión agrícola en la región de la SADC.

## CONCENTRACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y CONTROL EXTERNO DE LA TIERRA EN ÁFRICA AUSTRAL

### CONTEXTO HISTÓRICO DE LA CUESTIÓN AGRARIA EN ÁFRICA AUSTRAL

La principal cuestión agraria que enfrenta África austral se vincula con el poco progreso logrado en la implementación de la reforma agraria, en especial en lo que respecta a reparar la desigualdad en la propiedad de la tierra derivada del colonialismo y la post-independencia, las regulaciones discriminatorias del uso de la misma y los inseguros sistemas de tenencia que marginan a la mayoría de la población pobre rural y urbana. La herencia de un control de la tierra racialmente desigual, que enfrentaron principalmente los antiguos asentamientos coloniales, se mantuvo con la independencia a través de constituciones que garantizaban la protección de la propiedad privada sacralizando enfoques de “vendedor deseoso-comprador deseoso” en el esquema de redistribución de tierra de tenencia libre. Dichos estados de la SADC, con sus herencias de un colonialismo colonizador limitado, han tendido a enfrentar los desafíos de promover sistemas legales y administrativos equitativos de tenencia de la tierra y una administración segura y efectiva en el contexto de una creciente concentración de tierras y diferenciación de clases agrarias.

Un problema significativo que subyace al enfrentamiento de estas cuestiones agrarias en África austral es el continuo crecimiento de la población entre los campesinos en tierras marginales superpobladas, sin un aumento neto en el acceso a las tierras cultivables mal distribuidas y sub-explotadas, y una baja tasa de crecimiento en la productividad de la tierra y la intensificación de la agricultura. Las políticas y prácticas discriminatorias del uso de la tierra, y las leyes de tenencia de la misma, han tendido a impulsar la sub-explotación o el uso ineficiente de terrenos entre los grandes campesinos, quienes, sin embargo, registran altos niveles de productividad en partes limitadas de la tierra que manejan. A pesar de ello, la expansión del número de propietarios por medio de una redistribución de la tierra podría subsanar la escasez de la misma y los patrones de inseguridad en relación con la tenencia que provienen de la mala distribución. En cambio, las políticas de reforma en los países sudafricanos se han focalizado en reformar las regulaciones del uso de la tierra y las prácticas de administración medioambiental entre los pequeños propietarios, así como las formas de tenencia tradicionales hacia sistemas de tenencia con base en el mercado, con la creencia de que estos pueden llevar a un aumento de la inversión agrícola y la intensificación.

Una característica persistente de la cuestión de la reforma agraria en la subregión, por lo tanto, radica en que el desequilibrio racial y las quejas históricas sobre la expropiación de tierras proveen una fuerza vinculante para la movilización política del descontento social y la pobreza creciente en el marco de la reforma agraria. Así, la independencia, los acuerdos políticos y las políticas de reconciliación en Zimbabue, Namibia y Sudáfrica han fallado en frenar el conflicto racial en un contexto en el cual los dividendos de la paz de mediados de los noventa no han conducido al crecimiento económico a través de la subregión, ni han producido cambios estructurales que incluyan a la mayoría en la economía formal. Naturalmente, incluso en los territorios sin asentamientos, el problema de la tierra y sus fundamentos raciales resuenan. Por lo tanto, el conflicto por la tierra tiende a ser impulsado por discursos ideológicos y de políticas agrarias que en África austral no han resuelto la cuestión de si los derechos que ejercen los blancos sobre la tierra que fue expropiada históricamente son o no válidos y legítimos social y políticamente, y en qué medida (Moyo, 2003).

Los discursos sobre la reforma agraria se ven alimentados además por el mito de que el sistema de tenencia libre de la tierra y los

mercados de tierra privados son más eficientes e incluso superiores que los sistemas de tenencia tradicionales (los llamados “comunales”). Este mito tiende a justificar la preservación de la tenencia desigual de la tierra en los sistemas duales de tenencia, aduciendo erróneamente que la reforma agraria *per se* deteriora la seguridad alimenticia y las exportaciones, así como la confianza de los inversionistas en la economía. Mientras que esto puede ser correcto allí donde se produjeron transferencias conflictivas de tierras, como en Zimbabue desde el año 2000, este podría ser un problema de transición a corto o mediano plazo, según el apoyo dado a los nuevos ocupantes. En tal contexto, en que los pequeños campesinos son vistos intrínsecamente como menos eficientes en el uso de la tierra, la productividad y las prácticas ecológicas que los grandes campesinos blancos, que poseen grandes porciones de las mejores tierras y otros recursos, esta predicción puede sostenerse a través de retener los recursos agrícolas que corresponden a los llamados campesinos de subsistencia. Esto es, la reforma agraria sólo puede tener éxito en la medida en que los recursos sean redistribuidos por el estado y a través de intervenciones apropiadas del mercado.

Los conflictos por la tierra son hoy resultado de reclamos y luchas por el acceso a la tierra y los recursos naturales por parte de la clase pobre y las clases capitalistas negras emergentes. Tales agravios reflejan las profundas raíces de la polarización social marcada por líneas raciales y de nacionalidad. Estas surgen históricamente del trato discriminatorio hacia la población negra en las explotaciones agrarias, las minas y las ciudades a través de un proceso de proletarianización basado en la enajenación de la tierra y la movilización de trabajo barato, y la persistencia de un desarrollo racialmente desigual. La creciente radicalización de las posturas de adquisición de tierras en Namibia y Sudáfrica y el crecimiento de la táctica de ocupación de los terrenos en la región SADC desde los noventa son manifestaciones de este fenómeno fuertemente arraigado de agravios relacionados con las cuestiones agrarias irresueltas, y del fracaso de los mercados o de los terratenientes para reasignar la tierra a una base más amplia.

#### PATRONES DE DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA RACIALES Y EXTRANJEROS

La estructura y los patrones actuales de las desigualdades agrarias en África austral se basan en una distribución racial relativamente única de las características socioeconómicas que incluyen población, riqueza, ingreso y patrones de empleo (Moyo, 2003). La expropiación de tie-

rras fue creciente en casi todos los países de África austral, y sólo Botswana no tenía colonos blancos hacia 1958. Por otra parte, Angola, Lesotho y Zambia registraban los más bajos porcentajes de tierras expropiadas. En términos de población asentada, Namibia parece haber tenido una cantidad significativa de asentamientos de población blanca principalmente compuesta por los afrikáners y alemanes en 1960, registrando un 19%. La mayor enajenación de la tierra llevada adelante por los blancos se dio en Sudáfrica en el siglo XVIII, con un 87% del total de la tierra en sus manos.

Aunque con la independencia las poblaciones colonizadoras blancas han tendido a disminuir, la proporción de tierra en manos de minorías blancas ha tendido a no descender proporcionalmente en las ex tierras de los colonos, mientras que hubo un crecimiento gradual de las propiedades en manos extranjeras en algunos países como Mozambique, Zambia y Malawi, en el contexto de un renovado interés del capital internacional privado por el turismo basado en el control de los recursos naturales (Moyo, 2003).

Países como Sudáfrica y Namibia se enfrentan a la propiedad desigual de tierras con títulos en manos de unos pocos agricultores blancos orientados al comercio. Este patrón es excesivo en Sudáfrica, donde 60 mil agricultores blancos, que conforman sólo el 5% de la población blanca, son propietarios de casi el 87% (85,5 millones) de la tierra. Solamente 20 mil agricultores blancos orientados al comercio producen el 80% del grueso del producto agrícola. Otros 40 mil, incluyendo unos 2 mil campesinos negros, producen el 15%, mientras que 500 mil familias que viven en sus antiguas tierras natales producen cerca del 5%. Al menos 12 millones de pobladores negros viven en 17,1 millones de hectáreas de tierra y no más del 15% (es decir, 2,6 millones de hectáreas) de esa tierra es potencialmente cultivable. Así, los blancos poseen seis veces más tierra en términos de la cantidad de tierra disponible y de su calidad (Wildschut y Hulbert, 1998).

Sin embargo, Namibia tiene el número más alto de asentamientos blancos, con un 8% del total de la población. Las tierras comerciales de tenencia libre comprenden aproximadamente 6.300 explotaciones que pertenecen a 4.128 campesinos, la mayoría blancos, y que ocupan alrededor de 36,2 millones de hectáreas. La tierra de tenencia libre cubre el 44% de la tierra disponible y el 70% de la tierra agrícola más productiva, ocupando 36 millones de hectáreas. Sólo 2,2 millones de hectáreas de las explotaciones comerciales pertenecen a campesinos negros. En contraposición, las tierras comunales comprenden 138



mil hogares en un área de 33,5 millones de hectáreas, lo cual representa sólo el 41% de la tierra disponible.

En los países con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, existe una tendencia a altas densidades de población en tierras consideradas pobres alrededor de áreas altamente montañosas y tierras escasamente cultivables. De hecho, en Swazilandia y Malawi, la lucha por la propiedad equitativa de la tierra convoca el control de líderes tradicionales sobre la asignación de la tierra (Mashinini, 2000). La creciente privatización de tierras estatales, como parte del flujo de inversiones extranjeras, ha amontonado a los pobres en las peores tierras. En Mozambique, aunque toda la tierra es considerada constitucionalmente como tierra estatal, la “privatización” de la tierra se inició en 1984 como parte de la implementación de los programas de ajuste estructural. Esto ha sentado las bases para la animosidad racial, ya que los extranjeros y los sudafricanos blancos han tendido a dominar estas inversiones. Las confrontaciones por la tierra en Zimbabue se relacionan con la emigración de los zimbabuenses blancos a Mozambique<sup>3</sup>. Los funcionarios mozambiqueños han demandado una mayor integración social de los campesinos blancos entrantes para evitar la creación de “islas blancas” en las que el desarrollo comercial supere al de la población nativa que rodea esos nuevos asentamientos.

En Zimbabue, antes del programa de reforma agraria de emergencia, la mayoría de las tierras de tenencia libre estaban en manos de 4.500 blancos (que conformaban el 0,03% de la población) y localizadas en las zonas más fértiles del país, con las condiciones climáticas más favorables y con recursos hídricos disponibles. Los campesinos blancos controlaban el 31% de la tierra de tenencia libre o alrededor del 42% de la tierra agrícola, mientras que 1,2 millones de familias negras subsistían en el 41% del territorio del país de 39 millones de hectáreas.

También se verifica una estructura diversificada y diferenciada de tenencia y uso de la tierra entre las regiones de población blanca. La propiedad racial de la tierra va desde terratenientes de familia a unas pocas grandes compañías dominadas por blancos –la mayoría de las cuales son empresas multinacionales con fuertes lazos internacionales. Mientras que estas compañías tienden a sub-utilizar la mayoría de sus

---

3 Mozambique espera 100 campesinos comerciales blancos zimbabuenses mientras que 10 han sido reubicados en 4.000 ha de la provincia de Manica. Un grupo de 63 zimbabuenses blancos ha solicitado 400.000 ha, pero el gobierno de Mozambique ha puesto un techo de 1.000 ha por explotación individual (*Daily News*, 20/07/2001).

terrenos, son sin embargo la nacionalidad y la ciudadanía de los grandes terratenientes las que se cuestiona. En Zimbabue, se estima que entre 20 mil y 30 mil zimbabuenses blancos son británicos y sudafricanos con doble ciudadanía<sup>4</sup>. Mientras que la definición de quién es nativo permanece cuestionada, incluso para los miembros no blancos de grupos minoritarios que son ciudadanos por nacimiento o naturalización, la propiedad en ausencia exagera los sentimientos en contra de la propiedad extranjera de la tierra. En Namibia, la propiedad corporativa esconde el influjo de terratenientes extranjeros, en particular de aquellos que están cambiando el uso de la tierra desde la agricultura al turismo.

La propiedad extranjera de la tierra posee dimensiones históricas y contemporáneas. La pasada expropiación colonial comienza ahora a verse reforzada por nuevas concesiones de tierra a inversores extranjeros. Esto tiende a ser complicado social y políticamente por la ausencia física de muchos grandes terratenientes extranjeros. Los propietarios extranjeros usan cada vez más acuerdos de arrendamiento mediante la tenencia de acciones para el control de la tierra, en especial en la creciente industria del ecoturismo, aumentando así la globalización de la cuestión agraria de la región (Moyo, 2000). Los pobres rurales son entonces marginados de su propio paisaje, y sus medios de subsistencia son socavados.

El paradigma mercantilista de los ochenta vio llegar nuevas y grandes olas migratorias de campesinos blancos hacia Zambia, Mozambique y la República Democrática del Congo. Esta migración, alentada por las políticas de inversión neoliberales, ha conducido a la apropiación de tierras por manos extranjeras en muchos países, y a presiones para la consolidación de regímenes de tenencia privada de la tierra de modo tal de proteger las inversiones. El sector agrícola ha sido el objetivo central de tales inversiones a través de incentivos lucrativos para las inversiones externas, en especial en zonas de exportación.

#### NOCIONES EN DISPUTA DE LOS OCUPANTES RESPECTO DEL TAMAÑO DE LAS TIERRAS Y LA MARGINACIÓN CAMPESINA

La propiedad *per capita* de tierra cultivable por hogar ha ido en declive debido al aumento de la población en las áreas habituales de tenen-

---

4 La ciudadanía doble no es legal en Zimbabue y se han introducido recientemente nuevas enmiendas para reforzar la ley, generando también problemas sobre la ciudadanía de campesinos migrantes de larga data de Mozambique y Malawi que aún no han declarado su ciudadanía de origen.

cia de tierras en las regiones, mientras que los pocos campesinos blancos y algunos campesinos negros a gran escala poseen la mayor parte de la tierra cultivable en explotaciones que están sobredimensionadas. Así, según IFAD (2001), la pobreza tiende a concentrarse en hogares con explotaciones menores de 1 ha y, en especial, menores de 0,5 ha. Mientras que los pequeños propietarios pobres negros y aquellos que no poseen tierras exigen una mayor redistribución, las elites negras urbanas y rurales también demandan acceso a vastas explotaciones comerciales más grandes de lo necesario, como ha sucedido recientemente en Zimbabue, donde los topes prescritos para el tamaño de la tierra se basan en nociones obsoletas de las dimensiones de tierra requeridas para una agricultura comercial “viable”<sup>5</sup>.

Las dimensiones de las explotaciones en la región reflejan las tendencias en la propiedad de la tierra. En Namibia, el tamaño promedio de las explotaciones blancas de gran escala es de 5.700 ha. En Zimbabue, el promedio era de 2.500, con una variación entre la Región Natural (NR) II y la NR V<sup>6</sup>. En las áreas comunales, el tamaño promedio de las tierras para cultivo y cría es de aproximadamente 2 ha, y en los reasentamientos llega a 5 ha. En Sudáfrica, el 28,5% de las explotaciones eran mayores a 1.000 ha (Wildschut y Hulbert, 1998). En Malawi, el 40% de los pequeños propietarios cultivan menos de 0,5 ha, con terrenos promedio de 0,28 ha (IFAD, 2001). Las áreas habitadas por pequeños propietarios registran el mayor grado de pobreza.

Los programas de reasentamiento en la región se efectivizan sobre la base de explotaciones de pequeñas dimensiones para la población negra, con un promedio de menos de 10 ha de tierra cultivable en zonas como la NR II en Zimbabue. La reforma agraria sustentada en el control de las dimensiones de las explotaciones por medio de topes no ha se ha llevado adelante en la mayoría de los países.

Esto deja a unos pocos propietarios la posesión de espacios de tierra excesivamente extensos. Usando como límite el tope de más de 10.000 ha poseídas a título individual o de una empresa, o como explotaciones simples o múltiples, cerca de 66 propietarios (con 158 explotaciones) ocupaban más de 2 millones de hectáreas del territorio de

---

5 Estas dimensiones han sufrido desde entonces nuevas reducciones, aunque continúan siendo de gran escala para explotaciones comerciales viables.

6 Ello fue así hasta que el gobierno de Zimbabue adquiriera y redistribuyera cerca de 10 millones de hectáreas a un total estimado de 250.000 hogares (Moyo, 2002). Además, estableció dimensiones máximas de las haciendas por región agro-ecológica, que hicieron desaparecer las haciendas de gran tamaño.

Zimbabue hacia 1998 (Moyo, 2003). La mayoría de estas explotaciones son de propiedad múltiple. La propiedad múltiple es, así, una característica decisiva en la burguesía agraria de Zimbabue, ya sea colectiva o individual.

El criterio utilizado para determinar las dimensiones viables de las explotaciones se basa en un legado de nociones correspondientes al colonizador blanco sobre la “pequeña escala” orientada a la subsistencia y la escala “comercial”, es decir, explotaciones blancas de gran tamaño.

Aunque la categorización es propuesta como una función de diferentes niveles de recursos, existe una base fundamental de clase y raza para dicha definición. Históricamente, las explotaciones de gran escala han significado niveles más altos de ingresos para los blancos, en contraposición a ingresos más bajos, de “subsistencia”, para los negros. Estos últimos se han visto obligados a proveer de mano de obra barata para suplementar sus ingresos. Se supone que las tierras de grandes dimensiones también permiten múltiples usos a escala “comercial”, y permiten que una parte de la tierra quede en barbecho por un tiempo. Asimismo se consideran necesarias para la agricultura mecanizada, sobre las bases falsas de que las economías a escala ganan con la agricultura. De todas formas, la población negra ha estado históricamente imposibilitada de adquirir maquinaria de gran envergadura debido a los prejuicios en la asignación de recursos institucionalizada y la discriminación de las instituciones financieras. Igualmente, mientras que muchas de las grandes explotaciones así sustentadas son productivas en términos de los estándares regionales, la mayoría de sus tierras están sub-explotadas.

Para ocultar la sub-explotación de la tierra y los usos especulativos de la misma, los blancos dedicados a la agricultura comercial y las compañías multinacionales han tendido a dedicar sus tierras a la hacienda silvestre, aun cuando los beneficios sociales y económicos de estos usos son puestos en duda (Moyo, 2000). Más allá de invertir en hacienda silvestre, el turismo conservacionista requiere la exclusión continua de población pobre de extensas zonas y, en algunos países, el cercado de tierras recientemente consolidadas para el mismo fin. Varias estructuras de propiedad mediante tenencia de acciones que se conservan en el grupo cerrado de los hacendados blancos excluyen tanto a la elite negra como a los pobres negros, quienes critican estos arreglos por medio de varias estrategias, entre ellas la ocupación de tierras. El sector del turismo ha justificado la exclusión de la población negra argumentando que se trata de una cuestión excesivamente

técnica para ser administrada por el pequeño campesinado negro, y que sus requerimientos de marketing son demasiado sofisticados para ellos. Se argumenta que dicha población debe, en cambio, concentrarse en cultivos menos técnicos como los granos alimenticios más que en cultivos de horticultura de exportación (World Bank, 1991; 1995).

Esta noción racista es reforzada por la creencia de que los negros sólo buscan asegurarse el consumo privado y un lugar de residencia, y que no requieren tierras para uso comercial. Sin embargo, el desempeño productivo de los pequeños propietarios, incluyendo a los campesinos negros reasentados y a aquellos que han invertido en zonas peri-urbanas, demuestra que con un acceso adecuado a la tierra los negros contribuyen sustancialmente con los mercados locales y de exportación. Desafortunadamente, el racismo, incluso en algunos círculos de financiamiento, sigue imponiendo la errada idea de que, cuando los negros obtienen explotaciones de grandes dimensiones a través del apoyo estatal, ello es sólo un reflejo de un favoritismo improductivo más que de un proceso de des-racialización. Sin embargo, considerando que históricamente los blancos obtuvieron tierras de grandes dimensiones destinadas a comercializar la agricultura a través de los mismos procedimientos, dichas ideas son infundadas.

Tales contradicciones del acceso a la tierra basadas en divisiones raciales, de clase y de nacionalidad constituyen hasta el momento una fuente fundamental de conflicto en las demandas por la tierra en una región donde la ideología neoliberal hegemónica promueve de hecho el capitalismo agrario, aun cuando en el discurso se exprese como a favor de la reforma agraria orientada a reducir la pobreza.

## EXPERIENCIAS DE REFORMA AGRARIA EN LOS ESTADOS DE LA SADC

### LA DEMANDA DE REFORMA AGRARIA

La demanda por la redistribución de tierras, en términos tanto de reparar las desigualdades históricas y raciales como de las necesidades crecientes de los negros pobres (rurales y urbanos) y las elites negras, ha sido una característica constante de la política y el diseño de políticas en la región de África austral. Recientemente, la mayoría de estos países ha formulado políticas de tierras como respuesta a ambas presiones en pos de la redistribución.

Dichos esfuerzos están dominados por las perspectivas oficiales que tienden a enfatizar la conversión de los sistemas de tenencia tradicionales hacia sistemas privados de tenencia libre. La mayoría de los

análisis oficiales de la cuestión agraria, sin embargo, han tendido a subestimar la naturaleza y escala de la demanda por la redistribución de la tierra, y a ignorar las tensiones raciales que han persistido como resultado de una agenda de reforma agraria incompleta.

La demanda de reforma agraria adopta varias formas y proviene de diversas fuentes. Estas incluyen demandas formales e informales, legales y clandestinas, o formas ilegales de reclamo de redistribución de tierras, y demandas que pueden estar basadas en la restitución de derechos históricos, u otras contemporáneas basadas en diferentes necesidades. Las diversas organizaciones sociopolíticas que median en tales demandas incluyen organizaciones de la sociedad civil, sindicatos de campesinos, partidos políticos, asociaciones de veteranos de guerra, asociaciones de representantes de negocios, organizaciones de base comunitaria y estructuras tradicionales. Estas estructuras son centrales en la evolución de la demanda de redistribución agraria. El contenido social de tales estructuras, sin embargo, está polarizado racialmente de manera indudable en África austral, mientras que la composición de clase de los actores políticos “visibles” ha sido elitista.

Desde la descolonización de Zimbabue, Sudáfrica y Namibia, el debate sobre la reforma agraria ha estado primordialmente enfocado hacia los instrumentos mercantiles de transferencia de la tierra. A pesar del amplio consenso entre los gobiernos, los sin-tierra, los terratenientes y la comunidad internacional respecto de la necesidad de la reforma agraria en la subregión, esta continúa siendo limitada. La puesta en práctica de programas de ajuste estructural, así como la “democratización” multipartidaria en África austral desde los ochenta, han tendido a reforzar las dimensiones de política liberal y de mercado del debate sobre la cuestión de la tierra. En el proceso de liberalización económica, sin embargo, las demandas políticas informales del sector rural en reclamo de tierras, que incluyen la ocupación de tierras y la apropiación furtiva de recursos naturales, han seguido siendo una fuente crítica de apoyo a la reforma radical y, de hecho, han tenido éxito en mantener la reforma agraria en la agenda (Moyo, 2001). Con el tiempo, las demandas de tierra por parte de las clases medias y las elites negras han tendido a ser promovidas al interior de las organizaciones de la sociedad civil y a los partidos gobernantes y de oposición, en un marco político y de derechos humanos liberal, que deja al mercado la cuestión fundamental de la reestructuración económica y la redistribución de recursos (Moyo, 2001).

Así, la sociedad civil, de liderazgo predominantemente urbano, no ha adoptado de manera formal la agenda de la reforma agraria, quizás debido a la persistente base de clase media de su liderazgo, en especial en el movimiento de las ONGs.

#### DEFENSA LIMITADA DE LA REFORMA AGRARIA POR PARTE DE LA SOCIEDAD CIVIL

Esto ha relegado a los movimientos sociales rurales por la reforma agraria a la política informal, mientras que ha dado relevancia a grupos cívicos de clase media más organizados y a organizaciones dedicadas a las políticas que típicamente defienden métodos de reforma agraria basados en el mercado y cuestiones de derechos ciudadanos y políticos liberales. Aun así, la problemática racial de la reforma agraria domina con persistencia las luchas y el debate por la reforma agraria, puesto que se espera que la tierra a ser redistribuida provenga mayormente de explotaciones en gran medida propiedad de blancos, mientras que los potenciales beneficiarios negros compiten por la redistribución y la acción afirmativa en términos de su pertenencia de clase, pero bajo la bandera común de sanar las heridas de las injusticias pasadas.

Lo anterior evidencia las tendencias contradictorias en las ideologías y objetivos de los movimientos sociales, entre los que luchan por el acceso a los derechos sociales (redistribución de tierras y de mayores recursos) y los que hacen foco en los derechos políticos (cívicos y humanos). De este modo, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, que por lo general orientan su apoyo a un único tema, han tendido a dividirse entre aquellas que tienen perspectivas estructuralistas (redistribucionistas) y las que tienen perspectivas procedimentalistas (gobernanza) del cambio social y económico, aunque en realidad ambas cuestiones necesitan ser consideradas en una combinación calibrada. A través del tiempo, sin embargo, la demanda formal de una reforma agraria radical o simplemente extendida ha tenido la tendencia a verse subsumida, en especial en las luchas recientes por la democratización, por la postura procedimentalista del activismo de la sociedad civil, la mayor parte de la cual está comprendida en un marco neoliberal. Esto se ve reforzado por el hecho de que el equilibrio de la ayuda externa, en Zimbabue, por ejemplo, se ha inclinado en los últimos quince años hacia el apoyo del activismo pro-gobernabilidad.

Mientras que dicho apoyo es necesario, esta tendencia ha servido para resaltar principalmente las cuestiones de derechos humanos y

las transgresiones electorales del estado, en detrimento de las cuestiones estructurales y los derechos sociales. Las excepciones son la ayuda alimentaria y la asistencia en VIH/SIDA y salud, que desafían la dicotomía y pueden ser consideradas como apoyo humanitario básico.

Los discursos de la sociedad civil sobre la reforma agraria, por el hecho de que van más allá de cuestiones de legislación, han estado enfocados hacia la crítica de los métodos de adquisición y asignación de tierras, sin ofrecer alternativas a la adquisición por medio del mercado y a los instrumentos de expropiación, y sin movilizar a los beneficiarios más merecedores de la reforma en apoyo a una reforma agraria extendida frente a la resistencia de los terratenientes y otros propietarios. Dada la polarización de la sociedad en cuanto a partidos políticos y bases ideológicas, en Zimbabwe, por ejemplo, el involucramiento del estado en la promoción de la reforma agraria ha sido sacrificado por rechazar los procesos administrativos y las reglas legales aplicados a la reforma agraria, a pesar de los desafíos legales y la resistencia. Sin embargo, existe una redistribución de hecho (ver también Nyoni, 2004) sobre la base de que esta tendencia de la sociedad civil a la defensa de la tierra no es coyuntural ni está limitada a la experiencia de Zimbabwe.

Históricamente, África austral en general no ha tenido una sociedad civil organizada que planteara demandas de reforma agraria o de redistribución de la tierra. Bajo la ley colonial, la causa por la tierra estaba liderada por los movimientos de liberación y en los años setenta se la llevó a cabo por medio de la lucha armada (Chitiyo, 2000). En el período de la independencia, la defensa de la tierra por parte de la sociedad civil ha estado limitada por sus valores predominantemente de clase media, orientados a los servicios sociales y el desarrollismo neoliberal, que a su vez dependen de la asistencia internacional. Mientras tanto, las organizaciones de base formales rurales y urbanas que exigen tierras tienden a ser apéndices de organizaciones de la sociedad civil mediadoras impulsadas por la clase media, mientras que los movimientos locales de ocupación de tierras han tendido a ser evitados por estas (Moyo, 1998). Las operaciones rurales de las ONGs en el contexto neoliberal se han caracterizado por sus demandas de fondos para pequeños proyectos de “desarrollo” dirigidos a unos pocos beneficiarios selectos (Moyo, Raftopoulos y Makumbe, 2000), y han dejado un vacío político y social en el liderazgo de la agenda de la reforma agraria.

La defensa de la reforma agraria en la región ha sido crecientemente dominada por antiguas asociaciones de movimientos de libera-



ción, líderes tradicionales dispersos y *mediums* espirituales, grupos con intereses particulares y otras estructuras de base estrecha, más que por organizaciones de la sociedad civil de base extendida, como hemos visto en Zimbabwe, Namibia y Sudáfrica. En esta última, algunos grupos de ONGs de tendencia izquierdista han apoyado la formación del *Landless People's Movement* (LPM), si bien las contradicciones del liderazgo intelectual de la clase media blanca de las estructuras de la población negra sin tierra, y la naturaleza trans-clasista y nacionalista de los intereses por la tierra, han quedado evidenciados en la lenta maduración de una agenda de reforma agraria radical a escala nacional.

Los grupos de presión negros de acción indigenista o afirmativa, algunos con objetivos etno-regionales y de género, han reenfocado, por otra parte, la agenda de la reforma agraria, incluyendo la demanda de un “regreso de las tierras perdidas”, apuntando más bien hacia la desracialización de los fundamentos de la propiedad de las tierras comercialmente cultivables, a veces como fórmula de sustitución racial para la agricultura capitalista (Moyo, 2001). Hasta aquí, sin embargo, una aproximación doble a la redistribución de la tierra a vastas cantidades de campesinos negros y pobres permanece en la agenda de la reforma agraria formal u oficial, aun cuando las asignaciones de recursos han tendido a beneficiar a las elites. De todas formas, las grandes organizaciones de agricultores blancos, los tecnócratas negros y varias ONGs han tendido a apoyar la orientación de los campesinos comerciales en la redistribución de las explotaciones en general, dada su generalizada tendencia a creer en la ineficiencia de los pequeños campesinos. Esto ha hecho cambiar los discursos relativos a las políticas sobre los criterios para el acceso a la tierra, reorientando la visión redistributiva desde los “sin tierra” e “inseguros” hacia los “capaces” y presumiblemente “eficientes” capitalistas agrarios nativos dentro de los términos del paradigma de desarrollo global neoliberal.

Esto queda ejemplificado, por ejemplo, incluso en la similitud entre las políticas bifocales de asignación de tierras de los partidos políticos contrarios, en el caso del partido gobernante, *Zimbabwe African National Union-Patriotic Front* (ZANU-PF) de Zimbabwe, y el MDC (MDC, 2004). El primero se refiere a proveer a los necesitados (los sin tierra y los “hacinados”) y a los “aptos” o “calificados” de tierras según lo definen los esquemas de asignación A1 y A2 respectivamente, mientras que el segundo promete asignar tierras según las necesidades y las capacidades. Ninguno define formalmente la inclinación proporcional en base a la pertenencia de clase que se procura

con las asignaciones de tierras, aunque en Zimbabue el 35% de la tierra ha sido entregada hasta el momento a las elites consideradas calificadas para ello, que suman menos de 20 mil, en comparación con unos 130 mil beneficiarios “necesitados”. Esto, sin embargo, nos sugiere además que hay un interés bipartidista intra-elite común en el proyecto de la clase agraria capitalista. Los términos de la agenda de reforma agraria también tienden a ser dictados por la disposición favorable del partido político dominado por la clase media y la elite, y de la sociedad civil, hacia los mercados externos (globales), apuntalados por las expectativas optimistas de la promesa de inversión extranjera. Pareciera que se espera de esto último que obvie la necesidad de una reforma redistributiva extendida, y existe la creencia de que la misma pueda ser reemplazada por otros beneficios del desarrollo económico, incluyendo la generación de empleo. Pero el crecimiento del empleo es tremendamente bajo e informalizado y los salarios de la mayoría están muy por debajo del nivel de subsistencia, mientras que el sector rural permanece marginado.

#### DISEÑO DEL PROGRAMA NEOLIBERAL DE REFORMA AGRARIA

En este contexto, los objetivos y las estrategias de reforma agraria adoptados en la región varían. Los programas de redistribución de tierras han tendido a hacer hincapié en los países en rehabilitación y en proceso de estabilización política golpeados por las luchas armadas. Los objetivos generales de la reforma agraria en la mayoría de los países de África austral incluyen: descongestionar zonas superpobladas; aumentar la base de la agricultura productiva; rehabilitar a las personas desplazadas por la guerra; reubicar a los que reclaman mediante la ocupación de tierras, los indigentes, los sin tierra; promover la distribución equitativa de la tierra cultivable; y desracializar la agricultura comercial. Estos están en su mayoría guiados por el objetivo de ocuparse de las injusticias históricas de la expropiación colonial de tierras y asegurar el derecho de acceso de los “nativos”. Las iniciativas de redistribución de tierra en la región han tendido a estar restringidas por los marcos legales, institucionales y constitucionales existentes, que han llevado a procesos costosos y lentos de adquisición de tierras y transferencia de derechos de tierras a varios beneficiarios. Las políticas de redistribución han tendido a ser influenciadas por propuestas de adquisición de tierras orientadas por el mercado, y proscribas por el reto legal por parte de los grandes propietarios al meca-

nismo de expropiación de tierras, mientras que las transferencias voluntarias negociadas de grandes extensiones de tierra a escala significativa no se han producido. Las experiencias de redistribución de tierras en la región de la SADC han estado por lo general basadas en cuatro enfoques tácticos interrelacionados.

El enfoque dominante, aplicado principalmente en Zimbabue y Namibia antes de la implementación de la adquisición obligatoria de tierras, es la transferencia de tierras centrada en el estado pero basada en el mercado. La tierra fue adquirida por el estado para su redistribución siguiendo los enfoques de “vendedor voluntario/comprador voluntario”. El sector privado dirigió la identificación y provisión de tierras a través del mercado, y el gobierno central fue un comprador reactivo, que eligió la tierra en oferta. Los gobiernos identificaron las demandas y respondieron a la provisión privada con beneficiarios seleccionados por sus funcionarios. La propuesta de restitución de tierras adoptada en Sudáfrica es esencialmente una iniciativa estatal en la que el gobierno paga prácticamente a precio de mercado en función de los reclamos de tierra de individuos y comunidades en un contexto de derechos a la tierra limitados y de carácter temporario. Estos programas fueron lentos en la redistribución de tierras, excepto en los primeros años en Zimbabue cuando esto fue acompañado por vastas ocupaciones de tierras abandonadas por los blancos.

El uso de la *adquisición forzada de tierras por parte del estado con compensación* por tierra y mejoras ha sido implementado en la región desde los noventa, principalmente en Zimbabue. Esta propuesta involucra la intervención directa del gobierno en la identificación y adquisición de tierras a precios de mercado, y los gobiernos además tienden a controlar los procesos de reasentamiento, si bien la selección de los nuevos ocupantes es en general controlada más localmente. Zimbabue ha aplicado una estrategia de adquisición masiva obligatoria, y más de 7 mil propiedades –granjas o haciendas– han sido publicadas oficialmente para su adquisición entre 1992 y 2001. El litigio por parte de los propietarios contra la adquisición obligatoria ha sido un obstáculo clave. En Sudáfrica, unos pocos casos de adquisición obligatoria han quedado recientemente por fuera de su programa de restitución de tierras, dada la resistencia de los propietarios a ceder sus tierras, mientras que la legislación fue enmendada en 2003 para facilitar la expropiación y evitar obstáculos. El gobierno sudafricano argumenta que esta propuesta será utilizada con moderación. A principios de 2004, el gobierno de Namibia inició medidas legales para expropiar ocho explotaciones,

tres de las cuales están destinadas a mitigar la falta de tierras urbanas, mientras que algunas de las otras están siendo expropiadas en respuesta al desalojo de trabajadores de la tierra de sus granjas por parte de los terratenientes. Un tercer enfoque de redistribución de la tierra que ha sido testeado sólo hasta cierto punto tanto en Sudáfrica como en Zimbabue en el contexto de la puesta a prueba de propuestas “alternativas” es la *reforma agraria asistida por el mercado*, expuesta principalmente por el Banco Mundial. Se considera que la misma debe ser conducida por el sector privado, las comunidades y las ONGs, que identifiquen las tierras a ser transferidas o los beneficiarios para comprar la tierra dentro de un encuadre de mercado. Este marco de adquisición de tierras parece favorecer los requisitos de compensación de los grandes terratenientes dada la respuesta en términos del precio de la tierra a la demanda. De todas formas, las comunidades negras en la subregión se resisten a pagar por terrenos que sienten que fueron expropiados a través de la conquista. Hasta el momento, muy pocas extensiones de tierra han sido redistribuidas a través de este mecanismo, principalmente en Sudáfrica. Los esfuerzos por aplicar esta propuesta en Zimbabue en 1998 y 1999 fueron suspendidos antes de su despegue, ya que los actores tendieron a no acordar con financiar el proceso, en función del uso combinado de la adquisición vía el mercado y obligatoria, y de los enfoques para la identificación de cantidades acordadas de tierra y beneficiarios para la redistribución.

Por último está la estrategia de *autoprovisión de tierras liderada por las comunidades* (Moyo, 2000), principalmente bajo la forma de las ocupaciones e invasiones de tierras por parte de potenciales beneficiarios. Esta aproximación ha sido facilitada por el estado, y formalizada o reprimida por el estado en varios momentos (Moyo, 2000; Raftopoulos, 2003; Alexander, 2003 y Marongwe, 2003). En tanto estrategia formal de redistribución de la tierra, no ha sido implementada a gran escala en la mayoría de los países, con excepción de Zimbabue durante los primeros cuatro años posteriores a la independencia, y en 2000 bajo condiciones políticas y económicas diferentes, con distintas respuestas formales por parte del estado en ambos períodos, y su represión entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa.

Ocupaciones ocasionales aisladas se han registrado en Malawi, Botswana y Sudáfrica. Esta última, sin embargo, experimentó grandes ocupaciones de tierras urbanas entre los ochenta y principios de los noventa, que están siendo formalizadas en esquemas de propiedad de residencia como casa de familia. Esta no es, sin embargo, una política

formal del gobierno en la región SADC y, de hecho, tiende en general a ser desalentada oficialmente.

Estas propuestas diversas para la redistribución de la tierra tienden cada vez más a ser usadas de manera combinada, aunque la propuesta con base en el mercado ha sido la dominante. El reciente apoyo financiero a la reforma agraria tiende a favorecer el aún no probado mecanismo de reforma asistida por el mercado, y se espera que provea una alternativa a la búsqueda de la adquisición obligatoria a gran escala o a las propuestas puramente basadas en los enfoques de “vendedor voluntario/comprador voluntario”. De todas formas, la mayoría de los países de África austral que se enfrentan a las demandas de una reforma agraria podrían necesitar una fuerte intervención estatal en los mercados de tierras, considerando la herencia del capital social desigual y el control de los mercados financieros.

Dado el ritmo lento del proceso de reforma agraria en general en la región, las persistentes demandas populares por la redistribución de la tierra, tanto en términos de reparar las inequidades históricas y raciales arraigadas como en términos de las crecientes demandas de tierra por parte de los negros pobres (rurales y urbanos) y de las elites negras para mejorar sus fuentes de sustento y sus estrategias de acumulación respectivamente, han resurgido con consistencia en las agendas políticas y de políticas agrarias de África austral. Estas estructuras han tendido a ser centrales para influenciar la evolución de la demanda de redistribución agraria, tanto en colaboración como en confrontación con el estado.

La movilización política y social en África austral a favor de la reforma agraria ha profundizado la polarización racial y de clase y las contradicciones en torno de las propuestas de implementación de la reforma en un contexto de democratización. Por ejemplo, en Zimbabue, los veteranos de guerra, los campesinos sin tierra y los pobres urbanos utilizaron la ocupación de tierras, en colaboración con elementos dominantes del estado y el partido gobernante, para forzar al gobierno a continuar con la adquisición obligatoria oficial de tierras en un programa acelerado. En Sudáfrica, la demanda de tierra se ha producido básicamente en zonas urbanas y peri-urbanas, dado que el 70% de la población está urbanizada. Sin embargo, la demanda de tierra en las zonas rurales también se encuentra en aumento y está conduciendo a la polarización a nivel de los partidos políticos y entre los campesinos blancos y los negros que reclaman el acceso a la tierra de sus antepasados, respaldados por una violencia

significativa contra los propietarios. La emergencia en Sudáfrica de un movimiento de personas sin tierra que demanda redistribución para los trabajadores y los campesinos, con la amenaza explícita de boicotear al Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés) en las elecciones, ha tenido el efecto (junto con las presiones provenientes de la experiencia de Zimbabue) de hacer más urgentes las iniciativas de reforma del gobierno.

Los estudios oficiales y formales tienden a subestimar la demanda de tierra, en especial en Zimbabue, Sudáfrica y Namibia. Las experiencias recientes de ocupaciones de tierras rurales en Zimbabue y en la zona peri-urbana de Sudáfrica y Namibia muestran la intensidad de las demandas populares por la redistribución, entre un amplio rango de beneficiarios tales como los sin tierra rurales, los ex refugiados, los veteranos de guerra, los pobres y ex trabajadores de la agricultura comercial, los pobres urbanos y la elite negra (Moyo, 2001; Kinsey, 1999). Así, mientras que la reforma agraria ha tenido una orientación de tipo rural y ha estado enfocada a promover la seguridad alimentaria nacional y el desarrollo agrícola, la demanda urbana también ha pasado a primer plano. El aspecto más importante de las demandas por la reforma agraria se apoya a esta altura en la expansión del acceso y de los derechos a la tierra de los pobres, los sin tierra y los sectores de la sociedad en desventaja, tales como las mujeres y los trabajadores rurales, y una naciente clase negra capitalista agraria.

#### LA ESCALA Y NATURALEZA DE LA REDISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA

La escala y composición social de los que se benefician con la redistribución de la tierra hasta aquí ha sido reducida. Desde la independencia en 1990, sólo cerca de 30 mil habitantes negros de Namibia han sido reubicados. Entre ellos, sólo 6.515 han sido reubicados en explotaciones comerciales. El resto ha sido reinstalado en zonas comunales. La reforma en Sudáfrica ha empezado a ponerse al día gradualmente, aunque menos del 3% de las tierras en propiedad de blancos ha sido redistribuido. Para 1998, Zimbabue había redistribuido 3,6 millones de hectáreas a 70 mil familias, en los cinco primeros años de la independencia. Entre los años 2000 y 2004, cerca de 130 mil familias han sido reubicadas en cerca de 10 millones de hectáreas de tierra expropiada mediante tratamiento urgente. Sin embargo, la mayor parte de tierra adquirida está aún siendo disputada por los propietarios, y la

provisión de infraestructura y servicios para las familias reubicadas ha sido mínima dada la falta de recursos del estado en el período de transición económica.

La demanda de redistribución de la tierra incluye cada vez más a las clases medias negras emergentes, tales como ejecutivos de negocios, graduados en agronomía, académicos, incluyendo funcionarios públicos. La cuestión clave que ahora enfrentan las políticas de reforma agraria en la región radica en cómo equilibrar el control y acceso a la tierra por parte de los grandes propietarios que sub-utilizan su tierra, y las demandas de pequeños y medianos aspirantes a agricultores. La desracialización de la agricultura comercial es una perspectiva en términos de políticas que ha ido ganando importancia en este contexto, y en una medida crítica a expensas de los sin tierra.

En Zimbabue, la reforma agraria de los noventa promovió a los agricultores negros de gran escala emergentes en lo que pareció menos un reasentamiento que un programa de reasignación de tierras que apuntaba a resolver los desequilibrios raciales. Así, las tierras estatales han sido utilizadas para facilitar el acceso a la tierra de aproximadamente 400 negros de clase media, mientras que otros mil negros usaron sus propios recursos para comprar alrededor de 760 mil hectáreas.

Hacia 1999, las elites negras poseían cerca del 11% de las explotaciones agrarias comerciales de Zimbabue. El tratamiento de la cuestión por la vía rápida agregó luego 19 mil pequeños y medianos campesinos comerciales más. En Sudáfrica y Namibia, las políticas también han buscado crear y dar poder a los agricultores comerciales negros como un aspecto integrado de la reforma agraria.

En tal contexto, la reforma agraria ha tendido a marginar a grupos vulnerables y organizados críticos. Por ejemplo, grupos especiales, como los veteranos de guerra de Zimbabue y otros lugares, han recibido una atención especial en las políticas, pero la cuota de reasentamiento de tierras que se les ha asignado en general no se ha cumplido. Mientras que se ha registrado un progreso significativo al reconocer los derechos a la tierra de las mujeres en las políticas, en la práctica estos derechos han quedado marginados por la ley en la mayoría de los países. Los derechos a la tierra de los trabajadores rurales, en especial a la tierra residencial y agrícola, han tendido a ser dejados de lado en todos los ex territorios coloniales. En Zimbabue, el programa de reforma agraria tratado por la vía rápida reacomodó a menos del 3% de los trabajadores rurales, mientras que en Namibia y Sudáfrica los terratenientes continuaron desalojándolos a voluntad.

## CONCLUSIONES: LAS DIMENSIONES REGIONALES DE LA REFORMA AGRARIA RADICAL

Los efectos de las reformas agrarias en Zimbabue desde el año 2000, como un modelo disidente de reforma radical en la región de África austral, necesitan ser reconocidos en varios niveles, aunque entre varios existe la tendencia a hacer hincapié sólo en algunos de sus impactos, llevando a un discurso restringido sobre este tema (Moyo, s/f[a]). Claramente, el impacto más comúnmente considerado ha sido la expectativa de que el proceso de ocupación de tierras, en tanto estrategia popular para reparar las protestas relacionadas con la tierra y el hambre, se reproduzca ampliamente, en especial en los antiguos estados coloniales, como Sudáfrica (Cousins, 2000; Rutherford, 2001; Lahiff, 2002), Namibia e incluso Kenya. La formación del LPM en Sudáfrica en 2001 fue un signo significativo del proyecto de difusión de la ocupación de tierras<sup>7</sup>, a partir de las ocupaciones urbanas de 2001 en Johannesburgo. Estos juicios parecen prematuros, dado que la coalición política de la mayoría gobernante parece estar relativamente intacta, y que las perspectivas de crecimiento económico de Sudáfrica aún se perfilan prometedoras, a pesar de los niveles bastante altos de desempleo, la pobreza y las desigualdades en la distribución de la riqueza que enfrenta el país.

La mayor incidencia de las ocupaciones de tierras en Sudáfrica ya se ha evidenciado a fines de los ochenta, durante la lucha política y los conflictos de aquel momento, mientras que se han observado esporádicas ocupaciones a fines de los noventa en Botswana (Molomo, 2002), Namibia y Malawi (Kanyongolo, 2005). Estos incidentes han coincidido con las ocupaciones esporádicas y de bajo perfil que experimentó Zimbabue en ese período. Considerando los estrictos desalojos de ocupantes de tierras que el gobierno de Sudáfrica inició a partir del gobierno de la mayoría, podría sostenerse con seguridad que estos no se expandirían ampliamente, ni allí ni en otro lugar de la región, y que se produciría en cambio un intento de los gobiernos de la SADC por proseguir ordenadamente con la reforma agraria (Lahiff, 2002).

Ha habido una tendencia creciente entre los gobiernos de África austral a desarrollar rápidamente Políticas Agrarias Nacionales preventivas para adelantarse al escenario de Zimbabue, como hemos visto en Malawi, Swazilandia y Lesotho en 2001, y en Botswana,

---

<sup>7</sup> Entrevista con Andile Mngxitama.



Zambia y Angola en 2003 (Lahiff, 2002). Tales políticas nacionales aún están por ser implementadas. También se han registrado esfuerzos para mejorar las políticas y estrategias de redistribución en Sudáfrica y Namibia desde 2001. En ambos países, los intentos en pequeña escala de aplicar leyes de expropiación de tierras se dieron sin demasiado éxito durante ese período. En Sudáfrica, la modernización de los procedimientos burocráticos para la restitución de tierras ha aumentado el ritmo de las transferencias de tierras. Entre 2001 y 2003, Namibia ha procedido rápidamente a instituir un impuesto a la tierra que, junto con la amenaza de expropiación, se espera que genere más tierra disponible para la redistribución. Ambos países están implementando regulaciones que establecen un límite a la compra de tierra por parte de extranjeros, en especial propietarios ausentes en el caso de Namibia. Aparentemente, también los organismos de financiamiento están aumentando su apoyo financiero a las reformas agrarias de estos países.

Sin embargo, en la mayoría de estos países el cambio más destacado en términos de políticas de tierras, y quizás aquel con mayor poder para reconcentrar la posesión de tierras, ha sido la introducción de modificaciones legales para permitir las formas de tenencia tradicionales, bajo las cuales vive la mayoría de las personas, que permiten arrendar la tierra a desarrolladores mediante contratos de arrendamiento a largo plazo y acuerdos de otorgamiento de recursos naturales. Estos desarrollos en las políticas emulan ampliamente los acuerdos de tenencia tradicionales de Mozambique y Botswana y expanden las prácticas de arrendamiento existentes ya para las tierras en poder del estado y los regímenes de propiedad de los recursos naturales públicos. Estas orientaciones de las políticas han recibido un gran apoyo de los organismos internacionales de financiamiento, mientras que la SADC se encuentra en la actualidad en proceso de adoptar una *Regional Land Reform Technical Facility* con el objetivo de movilizar la ayuda y la experiencia regional para mejorar los procesos de definición de políticas agrarias (Lahiff, 2002).

En conclusión, las políticas de reforma agraria en África austral parecen estar evolucionando a través del uso interactivo del mercado y de enfoques coercitivos de la adquisición de tierras para la redistribución, restitución y reforma de la tenencia tanto para los sin-tierra como para la emergente burguesía agraria negra.

Las políticas oficiales de reforma agraria están cada vez más forzadas a responder a las crecientes demandas populares de tierra.

Una importante lección a ser aprendida de los acuerdos de la independencia política en los territorios coloniales de la sub-región es que, si no se tratan adecuadamente los problemas de la propiedad desigual de la tierra y los recursos naturales, el subsiguiente endurecimiento de las desigualdades raciales en el acceso a las oportunidades económicas que mana de dicho control, en economías que enfrentan un lento crecimiento del empleo, probablemente impulse la agitación en favor de una reforma agraria radical. Así, la redistribución, restitución y reforma de la tenencia de la tierra para reparar los agravios históricos, la injusticia social y la pobreza son ingredientes cruciales de la reconciliación y el desarrollo, y esenciales para la resolución de la cuestión nacional y los procesos de democratización.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agarwal, B. 1994 *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Alexander, J. 2003 "Squatters', Veterans and the State in Zimbabwe" in Hammar, Amanda; Raftopoulos, Brian y Jensen, Stig (eds.) *Zimbabwe's Unfinished Business: Rethinking Land, State and Nation in the Context of Crisis* (Harare: Weaver Press).
- Breman, J. 2000 "Labour and Landlessness in South and South-East Asia" in Bryceson, D.; Kay, C. and Mooij, J. (eds.) *Disappearing Peasantries?* (London: ITDG Publishing).
- Bryceson, D. 2000 "Peasant Theories and Small Holder Policies: Past and Present" in Bryceson, D.; Kay, C. and Mooij, J. *Disappearing Peasantries?* (London: ITDG Publishing).
- Bryceson, D.; Kay, C. and Mooij, J. (eds.) 2000 *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America* (London: ITDG Publishing).
- Byres, T. J. 1991 "The Agrarian Question and Differing Forms of Capitalist Transition: An Essay with Reference to Asia" in Breman, J. and Mundle, S. (eds.) *Rural Transformation in Asia* (Delhi: Oxford University Press).
- Cabral, A. 1979 "Unity and Struggle" in *Monthly Review Press* (New York).
- Channock, M. 1985 *Law, custom and social order: the colonial experience in Malawi and Zambia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Chitiyo, T. 2000 "Land Violence and Compensation: Reconceptualising Zimbabwe's Land and War Veterans Debate" in *Track Two* (South Africa) Vol. 9, N° 1.

- Cohen, R. 1991 "Peasants to Workers and Peasant-Workers in Africa" in *Contested Domains: Debates in International Labour Studies* (London and Atlantic Highlands, NJ: Zed Books).
- Cousins, B. 2000 "The Zimbabwe Crisis: Lessons for the Region. Could Land Invasions happen here too?". Ponencia presentada en el Seminario PLAAS, School of Government, UWC, South Africa, mimeo.
- De Janvry, A. 1981 *The Agrarian Question and Reformism in Latin America* (Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press).
- Deere, Carmen D. and León, Magdalena 2001 "Who Owns the Land? Gender and Land Titling Programmes in Latin America" in *Journal of Agrarian Change* (London), Vol. 1, N° 3.
- Fanon, F. 2001 (1961) *The Wretched of the Earth* (London: Penguin Books).
- First, R. 1983 *Black Gold: The Mozambican Miner, Proletarian and Peasant* (Brighton: Harvester).
- Gibbon, P. and Neocosmos, M. 1985 "Some Problems in the Political Economy of 'African Socialism'" in Bernstein, Henry and Campbell, Bonnie (eds.) *Contradictions of Accumulation in Africa* (Beverly Hills/London/New Delhi: Sage).
- Harriss, J. 1992 "Does the 'Depressor' Still Work? Agrarian Structure and Development in India: A Review of Evidence and Argument" in *Journal of Peasant Studies* (London) Vol 19, N° 2.
- IFAD 2001 (1999) "Assessment of Rural Poverty in the Eastern and Southern African Region". Ponencia presentada en el Taller sobre Pobreza Rural (Roma) 24 y 25 de enero, mimeo.
- Kanyongolo, F. E. 2005 "Land Occupations in Malawi: Challenging the Neoliberal Legal Order" in Moyo, Sam and Yeros, Paris (eds.) *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America* (London: Zed Books).
- Kay, C. 2000 "Latin America's Agrarian Transformation: Peasantization and proletarianization" in Bryceson, D.; Kay, C. and Mooij, J. (eds.) *Disappearing Peasantries?* (London: ITDG Publishing).
- Kinsey, B. H. 1999 *Determinants of Rural Household Incomes and their Impact on Poverty and Food Security in Zimbabwe* (Rome: Food and Agricultural Organization).
- Lahiff, E. 2002 *The Regional Implications of the Crisis in Zimbabwe. Rational and Principles of Regional Support for Land Reform and Economic Spillover* (Zimbabwe: Institute for Security Studies) 27<sup>th</sup> November.
- Mamdani, M. 1996 *Citizens and Subjects: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton NJ: Princetown University Press).
- Marongwe, N. 2003 "Farm Occupations and Occupiers in the New Politics of Land in Zimbabwe" in Hammar, A.; Raftopoulos, B. and Jensen, S. (eds.) *Zimbabwe's Unfinished Business: Rethinking Land, State and Nation in the Context of Crisis* (Harare: Weaver Press).

- Mashinini, V. 2000 "The Land Problem in Lesotho: Focus on Contestation and Conflicts". Ponencia presentada en el SARIPS/SAPES Trust Annual Colloquium (Harare) 24 al 27 de septiembre, mimeo.
- MDC 2004 *RESTART: Our Path to Social Justice. The MDC's Economic Programme for Reconstruction, Stabilisation, Recovery and Transformation* (Harare).
- Molomo, M. G. 2002 "Land and Sustainable Development in Botswana" (Harare: African Institute for Agrarian Studies) mimeo.
- Mooij, J. 2000 "Changing Peasantries in Asia" in Bryceson, D.; Kay, C. and Mooij, J. (eds.) *Disappearing Peasantries?* (London: ITDG Publishing).
- Moyo, Sam 1995 *The Land Question in Zimbabwe* (Harare: SAPES Trust).
- Moyo, Sam 1998 *The Land Acquisition Process in Zimbabwe (1997/8)* (Harare: United Nations Development Programme, UNDP).
- Moyo, Sam 2000 *Land Reform under Structural Adjustment in Zimbabwe: Land Use Change in the Mashonaland Provinces* (Stockholm: Nordiska Afrika Institutet).
- Moyo, Sam 2001 "The Land Occupation Movement and Democratization in Zimbabwe: Contradictions of Neo-Liberalism" in *Millennium: Journal of International Studies* (London) Vol. 30, N° 2.
- Moyo, Sam 2003 "The Land Question in Africa: Research Perspectives and Questions". Draft Paper presented at CODESRIA Conferences on Land Reform, the Agrarian Question and Nationalism in Gaborone, Botswana (18-19 October), and Dakar, Senegal (8-11 December), mimeo.
- Moyo, Sam 2005 "The Politics of Land Distribution and Race Relations in Southern Africa" in Bangura, Yusuf and Stavenhagen, Rodolfo *Racism and Public Policy* (Houndmills: Palgrave Macmillan).
- Moyo, S. s/f[a] "Fast Track Land and Agrarian Reform in Zimbabwe Contradictions of Neo-Liberalism", mimeo.
- Moyo, Sam s/f[b] "The New Peasant Question in Zimbabwe and South Africa", mimeo.
- Moyo, Sam; Raftopoulos, B. and Makumbe, J. M. 2000 *NGOs and development in Zimbabwe* (Harare: SAPES Books).
- Moyo, Sam and Sukume, C. 2004 "Agricultural Sector and Agrarian Development Strategy", Final Draft Report (African Institute for Agrarian Studies).
- Moyo, Sam and Yeros, Paris 2005 "Land Occupations and Land Reform in Zimbabwe: Towards the National Democratic Revolution" in Moyo, Sam and Yeros, Paris (eds.) *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America* (London: Zed Books).
- Nyoni, J. 2004 "Zimbabwe Land Policy". Ponencia presentada en Economic Conference on Zimbabwe Restart (Johannesburg, South Africa) 27 and 28 February, mimeo.

- Nzimande, B. 2004 “Continental Perspectives on Zimbabwe”. Ponencia presentada en Economic Conference on Zimbabwe Restart (Johannesburg, South Africa) 27 and 28 February, mimeo.
- Petras, J. 1997 “Latin America: The Resurgence of the Left” in *New Left Review* (London) N° 223.
- Petras, J. and Veltmeyer, H. 2001 “Are Latin American Peasant Movements Still a Force for Change? Some New Paradigms Revisited” in *Journal of Peasant Studies* (London) Vol. 28, N° 2.
- Presidential Land Review Committee (PLRC) 2003 *Report of the Presidential Land Review Committee* (Zimbabwe) Vol. 1 and 2.
- Raftopoulos, B. 2003 “The State in Crisis: Authoritarian Nationalism, Selective Citizenship and Distortions of Democracy in Zimbabwe” in Hammar, A.; Raftopoulos, B. and Jensen, S. (eds.) *Zimbabwe's Unfinished Business: Rethinking Land, State and Nation in the Context of Crisis* (Harare: Weaver Press).
- Rutherford, B. 2001 “Commercial Farm Workers and the Politics of Displacement in Zimbabwe: Colonialism, Liberation and Democracy” in *Journal of Agrarian Change* (London) Vol. 1, N° 4.
- Rutherford, B. 2002 *Labour, Land and Civil Society: The Case of Farm Workers* (Sussex: Institute of Development Studies, Department of Agrarian and Labour Studies) First Annual.
- Schmidt, E. 1990 “Negotiated Spaces and Contested Terrain: Men, Women and the Law in Colonial Zimbabwe, 1890–1939” in *Journal of Southern African Studies* (London) Vol. 16, N° 4.
- Wildschut, A. y Hulbert, S. 1998 “A Seed not Sown: Prospects for Agrarian Reform in South Africa” German Agro Action, Interfund and the National Land Committee (South Africa) mimeo.
- World Bank 1990 *World Development Report* (Oxford: Oxford University Press for the World Bank).
- World Bank 1991 *Zimbabwe: Agriculture Sector Memorandum* (Washington: World Bank) Vol I and II, N° 9429.
- World Bank 1995 *Zimbabwe Achieving Shared Growth: Country Economic Memorandum* (Washington: World Bank) Vol. 2.
- Yeros, P. 2002a *The Political Economy of Civilisation: Peasant-Workers in Zimbabwe and the Neo-Colonial World* (University of London) Tesis de Posgrado.
- Yeros, P. 2002b “Zimbabwe and the Dilemmas of the Left” in *Historical Materialism* (London) Vol. 10, N° 2.