

Sihlongonyane, Mfaniseni Fana .**La ocupación de tierras en Sudáfrica.** *En publicación: Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina. Sam Moyo y Paris Yeros [coord.]. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2008. ISBN 978-987-1183-85-2*

Disponible en:<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/moyo/07Sihlon.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO

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

biblioteca@clacso.edu.ar

MFANISENI FANA SIHLONGONYANE*

LA OCUPACIÓN DE TIERRAS EN SUDÁFRICA

EL TEMA DE LA OCUPACIÓN DE TIERRAS ha permanecido fuera de consideración durante un largo tiempo, detrás de las cuestiones más candentes de la vivienda, el empleo y la infraestructura. Para traerlo al centro del debate fueron necesarios la altamente politizada reforma agraria en Zimbabwe entre 2000 y 2002, y el conflicto de tierras Bredell en Sudáfrica en 2001. Estos procesos fueron acompañados por titulares sensacionalistas en la prensa, que se referían a “apropiaciones de tierra”, “las invasiones de tierra al estilo *zimbabwense*”, “sin tierra y desesperación” y “hambre por la tierra”¹, y culminaron en los titulares de

* Mfaniseni Fana Sihlongonyane es catedrático en la Escuela de Arquitectura y Planeamiento, Universidad de Witwatersrand, Johannesburg. Ha sido investigador comunitario en el Instituto de Investigación de Desarrollo (DRI) y editor del *South African Town Planning Journal* (SAPJ), producido por la Institución de Planeamiento Municipal de Sudáfrica. Sus intereses de investigación se centran en la economía política de Estados africanos, globalización y desarrollo económico local en ciudades africanas, y en la influencia de temas sociales y culturales en el desarrollo. Es miembro del Tribunal de Desarrollo de Gauteng. También es consultor de varios gobiernos locales y provinciales en Sudáfrica.

1 *Newsweek*, 16 julio de 2001; *Cape Argus*, 29 de agosto de 2001; *Cape Times*, 6 de julio de 2001; *Newsweek*, 16 de julio de 2001; *Natal Witness*, 17 de agosto de 2001; *Sometan*, 16 de julio de 2001.

la revista *New African* con la advertencia de que “el problema de tierras sudafricano es una bomba de tiempo” (Commey, 2002). Todo ello ha estimulado una nueva ola de investigaciones².

El debate alrededor de las ocupaciones de tierras se entrelaza con las políticas raciales de los países de África del sur; por lo que a su vez las percepciones son en mayor grado negativas. La ocupación de tierras se asocia en general al desorden, la contienda política, la crisis económica y los defectos administrativos, de los cuales los negros son culpables. En Zimbabwe, por ejemplo, las ocupaciones recientes han sido sinónimo de crisis económicas y fallas políticas. En Sudáfrica, las ocupaciones se refieren ampliamente a invasiones de tierras, un concepto racista nacido del *apartheid* que provocó el desprecio de los esfuerzos de los negros desposeídos por adquirir tierras. El gobierno *postapartheid* heredó el problema de la tierra, así como también su malestar conceptual. Además del de “invasión”, también se utiliza el concepto de “usurpación”, nacido del *apartheid*, y el de “embargo de tierras”, que se usa aun mucho más ampliamente, en especial en la prensa, para referirse a una diversidad de fenómenos que abarcan la conquista colonial, la recuperación a través de la lucha de liberación armada o, simplemente, las ocupaciones a gran escala.

Sam Moyo (2000) ha identificado varios tipos de ocupaciones de tierra en Zimbabwe, que tienen una mayor relevancia en la región. El primer tipo es la ocupación simbólica en forma de manifestaciones, lo que es frecuentemente facilitado por líderes civiles o tradicionales y también por veteranos de guerra en el caso de Zimbabwe. El segundo es la ocupación intimidatoria, que es violenta, e implica que los dueños de tierras se comprometan activamente en el proceso de reforma agraria, también observado en Sudáfrica. El tercero involucra movilizaciones políticas más amplias y se asocia generalmente a una campaña electoral. Al caso Bredell, como se reflejó en los medios, le dio cierto sostén político el Partido del Congreso Panafricanista (PAC). Un cuarto tipo es la adquisición compulsiva por parte del Estado, que busca formalizar ocupaciones después de que los sin tierra se han elegido a sí mismos como beneficiarios. En Sudáfrica, particularmente en las áreas urbanas donde la escasez de tierras es muy aguda, hay muchos acuerdos negociados bajo arreglos de arriendos formales e informales, ventas o rescisión de alquileres. También se reclaman, bajo tales convenios, las ocupaciones de tierras de granjas de blancos, chozas traseras y asentamientos informales, a menudo mediante acuerdos temerarios³. Este

2 Deborah James (2001: 94) ha localizado el estímulo de la investigación en la “ubicación regional” y su combinación con el “síndrome del vecino”.

3 Esto es relativamente legítimo entre los partidos involucrados, especialmente en los casos en que el gobierno formaliza ocupaciones que han sido vistas como asentamientos

tipo de ocupaciones debe distinguirse de las alienaciones de tierra y expropiaciones de los períodos coloniales y poscoloniales, que consistían en embargos de tierra por parte del Estado colono y la promulgación de leyes racistas. Entre estas últimas se incluyen: el Acta de Tierra Nativa, de 1913; el Acta de Administración Nativa, de 1927; el Acta de Tierra y Desarrollo, de 1936; el Acta de Tenencia de Tierra Asiática, de 1946; y el Acta de Áreas de Grupo, de 1950 y 1966.

En este trabajo se desarrolla un análisis de la cuestión de la tierra en Sudáfrica, con particular interés en las movilizaciones sociales contemporáneas, las tácticas y las alianzas alrededor de la reforma agraria. La sección que sigue comienza con un recorrido histórico de la alienación de la tierra bajo el *apartheid*, y las secciones subsiguientes se vuelcan hacia la política de la ocupación de tierras y la reforma agraria.

ALIENACIÓN DE TIERRAS: DEL APARTHEID AL NEOLIBERALISMO

Podemos identificar diversas corrientes de alienación de tierras llevadas adelante bajo la égida de las administraciones coloniales y de los Estados poscoloniales. Durante un período de varios siglos, los agentes imperiales europeos, mercaderes, misioneros y colonos, fueron anexionándose África y alienando la tierra de sus habitantes nativos. Varias instituciones, iglesias y empresas se establecieron en suelo nativo a través de numerosos e inescrupulosos acuerdos y tratados. El clímax del imperialismo se produjo a fines del siglo XIX, con las incursiones de Gran Bretaña, Francia, Alemania, Bélgica, Italia, Portugal y España. Con la invasión, el establecimiento del control territorial y la subyugación de tribus y países, la alienación colonial de tierras estaba asegurada (ver Berstein, pág. 79 de este volumen; Davidson, 1968).

En Sudáfrica, que se independizó formalmente de Gran Bretaña en 1912, el gobierno supremacista blanco llevó más lejos la alienación de tierras, asegurando y salvaguardando muchas de ellas para la población blanca. Este proceso hizo que se transfirieran enormes porciones al control estatal y al capital de los blancos a tasas subsidiadas y que, con el tiempo, fuera acompañado por una legislación segregacionista. El Acta de Fideicomiso y de la Tierra Nativa de 1936, promovida para restringir a los negros la propiedad de la tierra, se sumó al aumento substancial de áreas de reserva que previamente se habían definido en el Acta de 1913 para eliminar varias formas de tenencia de tierra, fuera de las reservas, por parte de negros (Mabin, 1991). Hacia 1950, la restricción racial sobre el acceso a la tierra y a la vivienda no era negociable. El Partido Nacional

informales. Moyo (2000) lo visualiza como un proceso legitimador. Este problema es ampliamente reconocido en Lesotho (Shale, 1997) y Swazilandia (Sihlongonyane, 2001).

aprobó el Acta de Áreas de Grupo, que afectaba a negros, indios y mestizos. A todos se los forzó a vivir en áreas segregadas y no se les permitió ocupar tierras fuera del área designada (Festenstein, 1987). Esto se exacerbó a partir de la promulgación del Acta de Prevención de Usurpadores Ilegales en 1951, y del Acta de Reserva de Amenidades Separadas de 1953 que, respectivamente, otorgaban poder para trasladar a la gente y demoler sus hogares sin previo aviso, y aseguraban la reserva de comodidades públicas a las personas pertenecientes a una raza particular. Se ha estimado que para acomodarse a las leyes discriminatorias del gobierno se desplazaron 3,5 millones personas, se removieron 670 mil “manchas negras” y se desalojaron 834 mil por el Acta de Áreas de Grupo (Platzky y Walker, 1985; Kassier y Groenevald, 1992). En una provincia, KwaZulu-Natal, cerca del 13% de la tierra se asignó a 700 mil africanos y el 87% a los europeos. En 1950, la provincia tenía ciento sesenta y cinco manchas negras; entre 1960 y 1970 se desalojaron 97 mil personas de los bantustanes, y los números se incrementaron durante la década del ochenta.

Fue contra esta ola de alienación de tierras que la resistencia social contra el *apartheid* comenzó dramáticamente en la década del sesenta. El Partido Liberal, más tarde conocido como el Frente de Unión Democrática reaccionó junto con las iglesias dando iniciativas a movilizaciones sociales contra los traslados forzosos y trabajando estrechamente con las comunidades. Estos grupos sociales buscaban dar publicidad a lo que estaba pasando en ciertas comunidades donde la tierra se expropiaba. La resistencia llegó a su gran momento durante los ochenta, cuando la lucha contra los traslados empezó a ser objeto de debate legal y de derechos humanos y el Frente Democrático Unido (UDF) instó a que se detuvieran las demoliciones de chozas, con inmediato resultado.

El régimen del *apartheid* comenzó a estar bajo presión en la década del ochenta cuando el neoliberalismo empezó a imponer políticas en Sudáfrica y la región. Bajo la égida del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, las políticas neoliberales propugnaban un estado minimalista y la imposición del poder de las fuerzas del mercado en el manejo de la economía. En el corazón de estas instituciones estaba la noción de que “el gobierno reconoce cada vez más la necesidad de mayores límites y de considerar al “mercado amigablemente” para lidiar con los problemas” (World Bank, 1992: 6). Esto significaba que el régimen del *apartheid* ya no podría ejercer un comando vigoroso sobre la economía. Ahora se debía afrontar un ambiente económico cambiante y volátil, que ya no podía controlarse con los mecanismos reguladores e institucionales del *apartheid*.

Asociada a esta situación se materializaba una creciente política de oposición al *apartheid*, haciendo que la administración de las ciudades fuera, durante los ochenta, más difícil que nunca. Hubo un crecimiento

de la resistencia de base cívica contra la política y la administración del *apartheid*. Se desarrollaron estrategias como boicoteos a la educación, los alquileres y los servicios, además de invasiones a tierras y resistencia a los traslados, para derribar el régimen (Bremner, 1994: 39). Así, éste sufría una crisis muy profunda y la democratización era ya difícil de resistir.

Bajo estas circunstancias, comenzó a tener lugar una nueva ola más extraordinaria de ocupaciones urbanas de tierra, impulsada a nivel estructural por las condiciones económicas austeras. Hendler (1992) notó que aunque más del 150% de la tierra declarada para desarrollo residencial africano entre 1980 y 1989 fue dejada de lado durante 1987 en la región PWV (Gauteng), desde 1989 hasta junio de 1991 más de 20.200 hectáreas fueron destinadas al desarrollo de poblados africanos, con un balance de 23.500 hectáreas pendientes de asignación. De esa manera, desde mediados de la década del ochenta, las proporciones de suelos orientadas a establecer poblados se incrementaron tan rápidamente que, hacia fines de la década, se habían asignado más hectáreas para dicho desarrollo que las originalmente contempladas en la guía de planificación para el cambio de siglo (Hendler, 1992: 67). La demanda intensiva de una sociedad democrática significaba que el Estado-*apartheid* ya no podría imponer soluciones planificadas. La planificación espacial y reguladora y los traslados forzosos ya no eran una opción; en cambio, se hacía necesario un enfoque más progresista. Ello significaba que el *apartheid* ya no podría seguir perpetuando la “Gran Mentira”.

LOS ORÍGENES Y LA COMPOSICIÓN DE LAS OCUPACIONES DE TIERRA

LOS ORÍGENES DE LAS OCUPACIONES DE TIERRA

Mientras las ocupaciones de tierra se hicieron más agresivas hacia fines de la década del ochenta, la remoción de las leyes del *apartheid* por parte de F.W. De Klerk también encendieron un movimiento masivo de personas que se trasladaron desde los países vecinos a Sudáfrica, tanto a las áreas rurales como a las urbanas. En las áreas urbanas, la promesa del Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RPD) de proveer acceso a la tierra alentó el movimiento (ANC, 1994: 20). En cierta medida, la postura flexible del gobierno hacia las colonizaciones de usurpadores –que incluía el mejoramiento de los asentamientos informales y el apoyo a los asentamientos recientes– motivó varios procesos de ocupación de tierras. Esto se combinó con un vacío político e institucional en el gobierno, asociado al período de transición de 1990-1994. Fue una época gobernada por las crisis, incierta y desfavorable para la planificación (Mabin y Harrison, 1997: 37). La efectividad de las estructuras

gubernamentales había disminuido precipitadamente y los conflictos amargos y a menudo violentos a nivel local descarrilaron varias iniciativas de planificación. Incluso, la imagen de la planificación había caído en el descrédito debido a que el público en general la asociaba con los traslados forzosos del *apartheid*.

Debajo del nivel institucional yace la pobreza masiva, la inequidad en el acceso a la tierra y la escasez de viviendas legadas por el *apartheid*. En 1994, Sudáfrica quedó en el puesto número 86 entre los países relevados en la medición del Indicador de Desarrollo Humano (HDI, por su sigla en inglés). Pero, mientras los sudafricanos blancos tenían un nivel similar al de Israel o Canadá, los sudafricanos negros obtuvieron valores menores al de países como Egipto y Swazilandia (May, 2000: 22). May et al. (1997) revelaron que el 22% de la población rural negra cayó en el valor más bajo de un indicador de cuatro escalas, mientras que el 75 % de estos hogares también cayó por debajo de la línea de pobreza.

En términos de acceso a la tierra, aproximadamente 55 mil granjeros comerciales son dueños de 102 millones de hectáreas, en contraste con 11,2 millones de hogares negros con acceso a 17 millones de hectáreas (Marcus et al., 1996: 97). Un sondeo rural dado a conocer públicamente en 1997 dio cuenta de que el 70% de la población rural tenía acceso a la tierra, aunque en el caso de más del 50% de este grupo su tamaño era menor a una hectárea (Statistics South Africa, 1999).

Mientras tanto, aproximadamente el 13,5% de todos los hogares (o un millón de hogares) vivía en caseríos usurpados “autoestables” en la periferia urbana y en la parte trasera de unidades domésticas formales (RSA, 1994). El creciente atraso en las viviendas se ha debido a las bajas tasas de provisión de casas, sumado a un número cada vez mayor de gente que tiene acceso informal a la tierra, en asentamientos informales, chozas traseras, en condiciones de hacinamiento en las viviendas formales existentes y, de manera contenciosa, a través de las invasiones de tierras (Royston, 1998). El tamaño del atraso en las viviendas del régimen del *apartheid* presentó uno de los desafíos más significativos para la reconstrucción y el desarrollo, al mismo tiempo que el proceso de democratización en sí mismo creaba altas expectativas. Muchos de aquellos que esperaban pacientemente la entrega de las promesas del RPD ya no pudieron esperar y, en cambio, hicieron las cosas por su propia cuenta y empezaron a ocupar tierras.

Al tener Sudáfrica pastos más “verdes” que sus países vecinos, el proceso de democratización provocó, asimismo, una dinámica de migración regional. Algunas personas regresaron de esos países, siguiendo un traslado forzado hacia su territorio en las áreas rurales. En algunos casos, regresaron con otros que no eran necesariamente parte de dicho desplazamiento, pero con los que estaban socialmente relacionados. Lo

que se percibía como una ventaja añadida era el acceso al dinero de pensión de los ancianos y los jubilados, lo que no era asequible en los países vecinos. Además, el número proporcionalmente cada vez mayor de viviendas rurales en Sudáfrica con acceso a un ingreso formal sirvió, luego, para atraer un mayor flujo de gente⁴.

Las políticas de austeridad de la década del ochenta intensificaron las fuentes de las ocupaciones de tierra. Redujeron el rol del Estado y destruyeron las relaciones patrón-cliente que habían subsidiado a los pequeños granjeros. Bryceson y Bank (2001: 13) notaron que el aumento del costo de los gastos en agricultura, que incluyen fertilizantes, semillas mejoradas e insecticidas, agobiaron a los campesinos africanos, al mismo tiempo que los ingresos de la cosecha en efectivo fluctuaban y, a menudo, caían. Observaron que si bien la liberalización del mercado tendía, desde la perspectiva del consumidor rural, a expandir las opciones, la verdad era que no estaban al alcance de la mano, ya que esas mercancías tentadoras llegaban a precios inaccesibles. El declive de las granjas familiares ha sido registrado por otros estudios (Bryceson, 1999; Meagher y Mustapha, 1994). Ello también se refleja en el descenso de la participación de la agricultura en el PBI: del 17% en la década del cincuenta a alrededor del 4% en la década del noventa (Department of Agriculture, 1995). El número de personas empleadas en este sector también disminuyó considerablemente, desde más de 1,5 millones en los setenta a menos de 1 millón en los noventa (Mather, 2000: 151).

La declinación del cultivo de pequeños granjeros se ha mezclado con la caída del empleo formal, los desalojos de las granjas y el asolamiento del SIDA, elementos que acrecentaron la migración a las ciudades. A la gente no le quedó otra alternativa que buscarse un trozo de suelo en las áreas periurbanas, cerca de los lugares de empleo (Lahiffa y Rugege, 2002). La mayoría opta por estas zonas debido a que las áreas urbanas tienen altas proporciones de densidad e implican lidiar con las formalidades adversas de la planificación urbana, la burocracia y las responsabilidades financieras relacionadas con el mercado (Holm, 1992: 245). Las estrategias de supervivencia incluían la ocupación de tierras y las actividades de mercado informales, como elaboración de cerveza, venta de golosinas preparadas, trenzar cabellos, venta al por menor, prostitución, confección de artesanías y ropa; ocupaciones que previamente no se habían mercantilizado (Bryceson y Bank, 2001: 14). Como era previsible, la asignación de viviendas fue pobre, los salarios del sector informal que no depende de la agricultura bajaron y la segu-

4 Según informes, el 94,9% del total de los hogares de Sudáfrica tenía acceso a un ingreso formal (May, 1996), mientras se trataba de un 20% en Namibia (Ashley y LaFranchi, 1997) y del 43% en Zimbabwe (Bradley y Dewees, 1993).

ridad alimenticia se comprometió (Bishop y Scoones, 1994; Shackleton et al., 1995; Lipton et al., 1996; Shackleton y Shackleton, 1997; Davies et al., 1999). Asimismo, las demandas de seguridad en las tenencias a menudo se expresaron como un deseo de poseer derechos de dominio absoluto, debido a la historia de relaciones adversas entre los arrendatarios y los propietarios privados de tierra, y entre los arrendatarios y los diferentes niveles del Estado (Marcus et al., 1996).

Los efectos negativos de las políticas de austeridad provocaron una división de opiniones entre el Congreso Africano Nacional (ANC, por su sigla en inglés) y el Partido Comunista Sudafricano (SACP, por su sigla en inglés). Mientras el ANC implementa políticas neoliberales sin mucha consulta, el SACP se ha mostrado hostil a su adopción, ya que parecen opuestas a la alteración de las relaciones agrarias de poder y a la redistribución de las riquezas. Consecuentemente, la reforma agraria se ha visto acechada por la tensión existente entre las cuestiones de producción y de equidad, de derechos y de compensación histórica. Al mismo tiempo que el ANC luchaba por encontrar un equilibrio entre ambas, gravitando sobre las primeras, el SACP defendía las últimas. El epítome de esta lucha fue la sustitución de la política del RDP por una reconciliable con el mercado, la de Crecimiento, Empleo y Reconstrucción (GEAR, por *Growth, Employment and Reconstruction* en inglés); el ANC se dirigió a la corte e involucró a los inversores locales y extranjeros en la reforma agraria y el SACP reivindicó un enfoque más socialista.

LA COMPOSICIÓN DE GÉNERO EN LAS OCUPACIONES DE TIERRAS

Las mujeres son las que más se benefician de las ocupaciones de tierras, especialmente en las áreas rurales (Cross, 1999). Su posición subordinada en la estructura tradicional de los jefes inhibe su acceso y control sobre el suelo y sus recursos naturales. May et al. (1995: 17) argumentan lo siguiente: “De todas las mujeres en Sudáfrica, la marginalización espacial y económica de las mujeres africanas rurales es la más severa”. Aunque a las mujeres se les da la tarea y la responsabilidad primaria de la reproducción doméstica en un ambiente económicamente deteriorado y con un sostén social reducido, ellas no tienen títulos directos ni control sobre la tierra. El acceso a sus derechos sobre ésta se da a través de sus esposos o familiares. Cross estableció que “las estructuras de poder defienden de cerca el acceso a la tierra y que éste es clave para los procesos institucionales que determinan lo que las mujeres pueden o no pueden hacer con los recursos con que mantienen sus unidades domésticas” (1999: 12). Para peor, los sistemas de tenencia consuetudinaria se están deteriorando en la medida en que, por un lado, los desarrollistas y administradores corruptos están ampliando las diferenciaciones dentro de las comunidades y, por el otro, fracasan en poner en vigencia los derechos

sobre la tierra (Cross, 1997; Cross et al., 1996). En este contexto, las ocupaciones no autorizadas dan a las mujeres la oportunidad de afrontar una variedad de necesidades domésticas, incluso las que socialmente se identifican como de su responsabilidad (Bryceson, 1995).

Muchas mujeres se ven también empujadas a ocupar tierras porque son más vulnerables al desempleo que los hombres (Lalthapersad-Pillay, 2002). Puesto que la mayoría de las mujeres rurales no posee altos niveles de alfabetización ni tiene habilidades especializadas, se ven desplazadas hacia los sectores laborales poco calificados. Aun en los casos en que consiguen empleo, se las suele ubicar en la escala más baja y en los peores sectores de la economía formal, como el servicio doméstico y la agricultura comercial. En la economía informal, la estratificación de género se refleja en las calles de Ciudad del Cabo, Durban, Johannesburgo y Pretoria, donde “al mismo tiempo que los comerciantes masculinos despliegan operaciones a mayor escala y negocian con productos no alimenticios, las comerciantes femeninas tienden a realizar operaciones menores y a negociar alimentos, siendo lo primero más lucrativo que lo último” (Skinner, 2000: 49). Muchas mujeres también recurren a trabajos informales arriesgados, como la prostitución y la venta ambulante nocturna.

Los hombres también son altamente vulnerables a los efectos económicos austeros y al alto índice de reducciones en el sector formal de la economía, calculado en medio millón entre 1990 y 2000 (Shackleton et al., 2000: 35). Así, acuden a la economía informal, a las actividades criminales y de apuestas y a la ocupación de tierras, generalmente adyacentes a los viejos poblados creados bajo el *apartheid*. El factor común entre esta gente es que son todos migrantes de zonas rurales, tanto de Sudáfrica como de la región.

LA POLÍTICA AGRARIA POSTAPARTHEID

El gobierno no se ha dormido respecto del tema de la tierra. La preocupación principal ha sido asegurar que no lleve a la huida del capital o a una licuefacción económica. Al mismo tiempo que pone cuidado en no asustar a los inversores, también siente los límites que le pone su conciencia para entregar la tierra a los que no la tienen. Desde 1990 se aprobó un número de leyes con el fin de dirigir el curso de la cuestión en favor de los dos intereses. Entre éstas se cuentan el Acta de Derecho a la Tenencia y Mejoramiento de la Tierra (1991)⁵; la Protección Provisional de los Derechos Informales sobre la Tierra (1996)⁶; el Acta de Asociación

5 Esto hace que el Acta se encuentre en la misma línea de la política del gobierno sobre la conversión de los derechos de la tierra.

6 Protege los intereses de las personas que tienen derechos informales sobre la tierra, mientras se lleva adelante una investigación

de la Propiedad Comunitaria (1996)⁷; y el Libro Blanco sobre Política Agraria (1997)⁸.

En 1994, el gobierno introdujo un programa de reforma agraria que buscaba redistribuir el 30% del territorio agrícola entre 1994 y 1999, a través de los programas de restitución, redistribución y reforma de la tenencia. De todas maneras, la reforma agraria resultó ser bastante decepcionante. Según la Encuesta Sudafricana (SAIRR, 1999/2000), para fines de diciembre de 1998, la fecha final para la presentación de los reclamos de tierras, se dispusieron más de 63 mil sobre la Comisión de Restitución de Derechos sobre la Tierra y se aceptaron sólo cuarenta y uno. La lentitud con la que se entregó la tierra queda demostrada con el hecho de que después de ocho años de gobierno *postapartheid*, sólo 55 mil granjeros son dueños de más del 80% de la tierra, parte de la cual no se usa productivamente. Aun así, más de la mitad de los sudafricanos no tiene tierra y la necesita (NLC, 2001/02).

Se brindaron varias explicaciones para una entrega tan lenta y escasa. Kock et al. (2002: 139) argumentan que el compromiso del gobierno con un programa macroeconómico neoliberal ha llevado a ralentizar la redistribución de la tierra, ya que esto último depende esencialmente del gasto del Estado. El programa sigue orientado hacia el mercado, se basa en el principio de “comprador dispuesto, vendedor dispuesto” y depende de la inyección extremadamente limitada de los recursos estatales en un mercado de tierras estancado. La relativa desmovilización de la sociedad civil señala que las demandas desde abajo no están efectivamente articuladas, y los incentivos estatales para entregar más recursos disminuyen, especialmente cuando se hacen llamados a la disciplina fiscal. Mientras tanto, las comunidades que ingresan en el proceso de reforma agraria y que desean mancomunar sus concesiones de adquisición se tornan vulnerables a los precios inflados de la tierra (Kock et al., 2002: 144). Los mecanismos del mercado, sumados al Estado débil, hacen que las relaciones no cambien, puesto que los terratenientes pueden dominar las negociaciones de transferencia para su beneficio. La concesión de adquisición de asentamiento/tierra de 15 mil *rands* (aproximadamente 1.650 dólares estadounidenses en 2002) es limitada, ya que cubre la adquisición y el mejoramiento de las tierras, pero el alto precio de éstas hace imposible lo último. Por consiguiente, después de adquirir la tierra, a la gente del campo le queda poco dinero para construir refugios y sembrar productivamente.

7 Provee un mecanismo legal para acomodarse a las necesidades de aquellos que deseen mantener colectivamente una propiedad.

8 Esto creó el marco para la reforma agraria y sus tres programas: reforma de la tenencia, redistribución y restitución.

Así, el programa de redistribución se convierte en un medio para reducir la escasez de viviendas/refugios, pero hace caso omiso del desempleo rural y de la seguridad alimenticia. El Centro de Política de Tierra Agrícola advirtió que “existe el peligro de que las nuevas comunidades establecidas a través de la reforma agraria no se conviertan más que en nuevos bantustanes, donde se arroja a las personas en lugares sin medios de sustento visibles” (LAPC 1997 en Kock et al., 2002: 144). Esto se combina con el hecho de que en algunos casos la tierra comercial ofertada en el programa de redistribución es de bajo valor agro-ecológico, además de haber tenido un pobre manejo ambiental por parte de los campesinos blancos ineficientes (Fakir, comunicación personal). Es notable, además, que el alcance de las mujeres para ejercer poder sobre el proceso de redistribución es limitado, ya que los hombres tradicionalmente dominan el mecanismo de mercado y el uso colectivo de las concesiones domésticas con las que los pobres rurales compran tierras.

Otro problema de la reforma agraria es que el Departamento de Asuntos de la Tierra (DLA) no tiene la capacidad y el apoyo de otras esferas del gobierno para llevar adelante su programa con vigor. De esta manera, el DLA y las organizaciones no gubernamentales no han encontrado formas efectivas de trabajar conjuntamente para acrecentar el poder de la sociedad rural. Con el tiempo, el nuevo gobierno ha dejado que la reforma agraria se deslizara de su agenda política (Kock et al., 2002: 142). Esto se condice con el argumento del Comité Nacional de Tierra (NLC, por su sigla en inglés), de que una sociedad civil generalmente débil y la falta de recursos para las organizaciones son el principal obstáculo para la realización de la reforma agraria desde abajo. Se ha alegado que “la sociedad rural ha sido ‘desmovilizada’ desde mediados hasta fines de la década del noventa, cuando los líderes de las ONG consiguieron posiciones en el gobierno y el movimiento sindical hizo pocos esfuerzos por organizar a los trabajadores rurales” (Pearce, 1997).

Los desalojos que continuaron sucediendo sin interrupciones exacerban la situación. Cada vez más, los granjeros llevan a cabo desalojos como acciones privadas con apoyo del Estado, y las compañías agrícolas se ponen en contra de los trabajadores que ya no desean que permanezcan en las granjas. Las instancias de desalojos de los trabajadores en los cultivos incluyen las siguientes: (a) con la venta de la granja, el nuevo dueño no siente obligación hacia los trabajadores que hereda con su adquisición; (b) en las granjas en las que aún existen ciertas formas de arrendamiento, el fracaso de las familias arrendatarias para reemplazar trabajadores viejos por otros más jóvenes tiene frecuentemente como resultado un aviso para dejar la tierra; (c) a los trabajadores que se quejan de las pobres condiciones laborales o que intentan unirse a un sindicato se los suele echar por ser “problemáticos”.

La posición de poder del granjero, como empleador y dueño de la tierra, lo habilita a tomar acciones punitivas contra los trabajadores, y dispone de la expulsión como última sanción. Mientras tanto, las dificultades que tienen los arrendatarios para mantenerse ligados a su tierra, más allá de las negociaciones que se establezcan en el proceso de redistribución, son enormes. Los arrendatarios deben afrontar órdenes de desalojo, infracciones, casos que llegan a la corte, multas, sobornos hechos por los terratenientes a las autoridades de la justicia e incluso sentencias; también enfrentan la demolición de sus casas, la falta de acceso a las fuentes de agua artificiales y naturales (por ejemplo, ríos), la persecución de los miembros de la familia fuera de ésta e, incluso, la demolición de tumbas⁹.

Sin embargo, los arrendatarios demuestran una tenaz determinación y resistencia en sus intentos por mantener sus hogares y modos de vida. Fue en este contexto que ocurrió el incidente de ocupación de tierras Bredell, que captó la atención de los medios sensacionalistas y causó un alto revuelo político.

ESTRATEGIAS Y ALIANZAS DEL MOVIMIENTO SIN TIERRA

LA EMERGENCIA DE LAS LUCHAS AGRARIAS ORGANIZADAS

Sólo unas pocas organizaciones no gubernamentales, basadas en la comunidad, centros de investigación e instituciones, existen para proseguir con la agenda agraria. La mayoría ha estado activa desde la década del ochenta. Entre ellas se incluyen: la Asociación de Mejoramiento Rural (AFRA)*, creada en 1979 para combatir los desalojos en la patria KwaZulu y Natal; El Proyecto para el Superávit Popular (SPP), creado un año más tarde, en 1980, después de la lucha crucial por los desalojos en el Cabo Occidental; el Comité de Acción Rural Transvaal (TRAC), que nació del comité Black Sash para luchar contra los traslados forzosos; y el Comité Rural Grahamstown (GRC), ahora conocido como el Comité de Límites Rurales (BRC). Estas organizaciones terminaron afiliándose unas a otras a través del Comité Nacional Contra los Traslados (NCAR). Su primer trabajo fue hacer campaña a favor del indulto a las comunidades bajo amenaza de traslado y del regreso de las comunidades que habían sido deportadas de su territorio. En 1990, el NCAR pasó a llamarse Comité Nacional de Tierras (NLC). Participó en el debate con los afiliados del ANC sobre la restitución y la redistribución e hizo propuestas de políticas públicas.

Desde entonces, el NLC ha promovido la creación de una red nacional nueva y unificada de movimientos sociales rurales, con la creencia

* Todas las siglas se presentan según su nombre en inglés [N. del E.].

9 Entrevista con el presidente del Movimiento Popular de los Sin Tierra, diciembre de 2002.

de que la presión desde abajo es el mecanismo más efectivo para galvanizar acciones estatales más adecuadas sobre la tierra. Otros participantes importantes de la red incluyen ahora al Grupo de Monitoreo Ambiental, el Centro de Políticas Agrarias y de la Tierra, el Centro de Estudios Rurales Legales, el Centro de Estudios Legales de la Universidad de Witwatersrand y el Programa para el Estudio de los Temas Agrarios y de la Tierra de la Universidad de Cabo Occidental (Kock, et al. 2002).

En 1993, cuando varias comunidades desplazadas rechazaron el cuerpo de reforma agraria del gobierno del *apartheid* –la Comisión Consultiva de Asignación de Tierras (ACLA)–, el NLC lanzó la “Campaña de Vuelta a la Tierra”, guiando a los representantes de ochenta comunidades rurales a través del país en protesta contra la cláusula de derechos de propiedad de la Constitución en ciernes. Esto llevó a una afiliación creciente a la organización. A continuación, en 1994, antes de las primeras elecciones no raciales en el país, el NLC organizó una cumbre a la que asistieron cuatrocientas organizaciones de la sociedad civil y organizaciones agrarias. La cumbre produjo un estatuto de la tierra que circuló por todos los partidos políticos. El estatuto motivó que los movimientos sociales rurales consideraran la expropiación como una palanca para forzar el ritmo de la reforma (Pearce, 1997).

En 1999, el NLC unió fuerzas con ONG orientadas a lo rural y otras organizaciones comunitarias para lanzar la Iniciativa de Desarrollo Rural (RDI), bajo la forma de una Conferencia de Reforma Agraria y de la Tierra (LARC). El LARC fue una iniciativa única, llevada a cabo en Pretoria y coorganizada por el NLC y el Programa de Estudios Agrarios y de la Tierra (PLAAS), un instituto de políticas públicas y de investigación con base en la Universidad de Cabo Occidental. El LARC convocó a diferentes actores nacionales y provinciales, ONG y organizaciones comunitarias (CBO), y evaluó el progreso de la reforma agraria y de la tierra durante los cinco años de democracia (Hargreaves, 1999: 43).

La Iniciativa de Desarrollo Rural está dirigida por algunas ONG, a saber, el NLC, la Red de Servicios para el Desarrollo Rural (RDSN), el Consorcio para la Extensión Comunitaria y la Educación (TCOE), la Iniciativa para el Desarrollo Participativo (IDP) y la Coalición de ONG de Sudáfrica (Sangoco). Se organizan a través de agrupaciones a lo largo y ancho de provincias y regiones, y se han establecido comités directivos que coordinan las actividades en todos los niveles. El Comité Directivo Nacional del RDI desarrolló una estrategia de género en noviembre de 1998, y se formó un pequeño grupo de trabajo conocido como el Equipo de Tareas de Género (GTT).

El RDI también produjo un Estatuto de la Gente Rural, un Marco de Políticas Públicas para el Desarrollo Rural y un Plan de Ejecución. El borrador del Estatuto se hizo en una convención en Bloemfontein, a

la que concurrieron representantes de más de seiscientas comunidades rurales de todo el país. En el proceso, el RDI buscó plantear las bases de trabajo de los movimientos sociales rurales. También convocó a equipos encargados de elaborar políticas públicas, sin excluir a las ONG con experiencia en el desarrollo rural, a fin de desplegar una política que permitiera una estrategia de desarrollo rural integrado (Greenberg, 1999). El NLC movilizó, además, a sus afiliados para que defendieran los derechos de los sin tierra a través del Departamento de Defensa de Derechos de la Tierra (LRAD), que tenía a su cargo el cabildeo, la defensoría y las políticas públicas. Luego de algunas conferencias, se formó el Movimiento de Acceso a la Tierra de Sudáfrica (Lamosa), con la preocupación de fortalecer las estructuras comunitarias.

En 2000, el NLC convocó a una cumbre de organizaciones de lucha por la tierra. La intención era conseguir actores por fuera del gobierno que reflexionaran sobre el nuevo Programa Integrado de Redistribución de la Tierra y de Desarrollo Agrícola (IPLRAD), y el resultado fue una respuesta conjunta. Las organizaciones involucradas eran el Congreso de Sindicatos Sudafricanos (Cosatu), el Consejo de Iglesias Sudafricano (SACC), el Centro de Estudios Legales Aplicados, el Centro de Recursos Legales y el Programa de Estudios Agrarios y de la Tierra. También otras organizaciones comunitarias hicieron su contribución, como el Comité de Arrendatarios Laborales de Johannesburgo, constituido por arrendatarios del distrito Wakkerstroom en Mphumalanga (NLC, 2000/01: 13). Con el apoyo del NLC, las organizaciones consiguieron organizar un piquete en el Departamento de Asuntos de la Tierra en Pretoria.

El NCL organizó posteriormente un taller de entrenamiento nacional para sus afiliados. Se le pidió a Planact, una ONG aliada, que lo facilitara. El NLC y el Comité de Límites Rurales (BRC) dirigieron el entrenamiento sobre los Planes de Desarrollo Integrado (IDP) para AFRA. El BRC compartió su experiencia sobre el proceso IDP en el distrito de Willowvale del Cabo Oriental. Se realizó también otro taller de entrenamiento sobre el presupuesto del gobierno local, en agosto de 2000. Éste fue facilitado por IDASA (Institute for Democracy in South Africa) y al equipo de tareas NLC-IDP se le dio toda la información del IDP conseguida por Planact para que la distribuyera entre sus afiliados. Por otra parte, el NLC se sumó a una iniciativa de investigación en colaboración con Alimentos Primero/Instituto para el Desarrollo y la Alimentación en los Estados Unidos. Como parte de su esfuerzo por colaborar, el NLC, la Red de Servicios de Desarrollo Rural (RSDN) y el Centro de Estudios Legales Aplicados (CALs) se sometieron conjuntamente a los líderes tradicionales y a las instituciones.

La Red Sudafricana de Tierras (SANL) se estableció en 1998 para asegurar la coordinación y la cooperación de las tierras y del desarrollo

del sector rural en la región, cuyo responsable fue el NLC. El SANL está constituido por el Foro para la Agricultura Sustentable (Fonsag) para Botswana; el Foro de ONG de Namibia (Nangof); la Organización Ambiental Regional de Zimbabwe (ZERO); la Organización Rural de Ayuda Mutua (ORAM) para Mozambique; el Consejo de ONG de Lesotho (LCN), sobre Agricultura y Medio Ambiente; la Asamblea Coordinadora de ONG de Swazilandia (CANGO); y el Comité Nacional de Tierras de Sudáfrica. El SANL es visto como un vehículo para compartir experiencias y habilidades y para crear una plataforma común de defensoría. Por consiguiente, el NLC no es sólo el eje nacional, sino también el eje regional del sur de África. Como tal, ha facilitado la Red de Reforma Agraria (ARNET), un programa de la Coalición Popular para erradicar el hambre y la pobreza. También es parte de la Red de Derechos sobre la Tierra de Sudáfrica (LRNSA) y estableció, asimismo, lazos internacionales y asociaciones estratégicas con la Unidad de Derechos de la Tierra de Oxfam (Reino Unido), el Departamento Británico de Desarrollo Internacional, la Red de Pobreza Regional de África del sur y la red de ONG de Derechos Humanos de África del sur.

Paralelamente, se debería reconocer a Zimbabwe como una fuerza regional, puesto que ha conseguido un notable cambio en sus derechos de propiedad, por fuera de las redes antes mencionadas. Este viraje presenta profundos contrastes con Sudáfrica. Mientras que en ésta la reforma agraria se hace de forma planeada y ordenada, en Zimbabwe la reforma agraria planificada no pudo evadir un efecto de “chisporroteo” sobre ella. En tanto Zimbabwe dependía principalmente del flujo internacional de financiamiento, con algunos fondos estatales, para llevar a cabo su reforma agraria basada en el mercado, Sudáfrica utilizaba mayormente presupuestos internos con algunos fondos del Banco Mundial. La Constitución de Zimbabwe y el Acta de Adquisición de Tierras de 1992 permitían las adquisiciones compulsivas y ponían límites al tamaño de las granjas y distintos tipos de propiedad (múltiple, ausentista y extranjera); al mismo tiempo sucedía en Sudáfrica lo opuesto, donde los derechos de propiedad se protegían en la Constitución de 1996. Esto es lo que ha permitido a Zimbabwe transferir una gran cantidad de tierras a los negros a través de un proceso rápido y a pesar de los alzamientos políticos alrededor del tema.

El asunto se ha convertido en abono de las contradicciones y la confusión entre las alianzas creadas tanto a nivel nacional como internacional. Mientras algunas organizaciones son “antiMugabe”, otras están a favor de él, como quedó demostrado con los cánticos contrapuestos de la cumbre de Johannesburgo, donde algunos gritaban “¡Arriba Mugabe!” y otros “¡Abajo Mugabe!”. Misteriosamente, el Movimiento de los Sin Tierra (ver más abajo) condenó y se disoció de las ocupaciones de tierra

de Zimbabwe. Pero, a pesar de las divisiones, ello no ha disuadido la formación de lazos internacionales.

La tendencia a crear agrupaciones supranacionales ha incrementado la colaboración en temas comunes de desarrollo a niveles internacionales. Se adoptó una Carta de Pueblos sin Tierras en agosto de 2001, en Durban, en una Asamblea de Pueblos sin Tierras durante la Conferencia Mundial en Contra del Racismo de las Naciones Unidas (Unwcar). Más de 3 mil delegados sin tierra de comunidades de toda Sudáfrica y sus aliados sin tierra de todo el mundo tomaron parte en la adopción. La Carta declaraba: “Somos los pueblos que hemos nacido del impacto del colonialismo y el neocolonialismo, de la invasión de nuestra tierra por los países ricos del mundo, del saqueo de nuestros recursos naturales y la extracción forzosa de nuestro trabajo por parte de los colonialistas”. Esta iniciativa se relacionó con la campaña “sin tierra = racismo” del Unwcar, que llevaba adelante a las demandas de 1994 de la Carta de Tierras Comunitarias (NLC, 2001/02).

Inmediatamente antes de la conferencia de Durban, se formó el Movimiento Popular Sin Tierra (LPM), dentro del marco del NLC. El LPM convocó al “Día de los Sin Tierra” con el apoyo del NLC. Aquél se lanzó formalmente en agosto de 2002, durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable (WSSD), en Johannesburgo. El LPM se ha convertido en el movimiento social rural más visible que lucha por organizar y unir a toda la gente sin tierra de Sudáfrica, bajo el lema “¡Tierra ahora! ¡Organizaos y uníos!”.

Las diferentes redes del NLC han servido para motivar empresas conjuntas con otras ONG nacionales e internacionales. El trabajo conjunto con la Red del Sector Urbano (USN, por su sigla en inglés) empezó siguiendo los traslados urbanos forzados en Gauteng como parte del “Programa de Renovación Urbana”. Una visita del MST brasileiro a Sudáfrica fue coordinada por Nkuzi y el NLC. Esto generó varios compromisos para realizar discursos públicos, incluyendo la Asamblea Popular de los Sin Tierra durante el WCAR; el Taller sobre el Día Mundial de la Mujer Rural, en Kimberly; la reunión preliminar de la Sociedad Civil Indaba de WSSD; y el Encuentro General Anual del NLC. Desde entonces, hasta la Iglesia se ha visto motivada a prestar su apoyo a los sin tierra. Las iglesias se involucran de diversas maneras en la campaña de restauración de la tierra y muchos trabajadores rurales del Consejo de Iglesias e iglesias individuales han apoyado a las comunidades que regresan a su territorio.

El ascenso de estas redes se produce en un contexto de convergencia de la globalización, la crisis social y la democratización. Esta combinación inestable motivó la reacción de grupos que se describen mejor como constelaciones vagas de movimientos sociales comunitarios con tendencias de izquierda. Si bien varían en términos de tamaño, enfoque e

influencia, los unifica su objetivo en común de ayudar a los pobres y maltratados, y su resentimiento hacia las jerarquías, las burocracias, el poder corporativo y el interés por obtener ganancias en un mercado sin trabas.

MIRANDO HACIA EL FUTURO

Una serie de cuestiones está dando forma a la lucha por la tierra, especialmente dentro de los movimientos sociales emergentes.

En primer lugar, la lucha por la tierra es de una naturaleza ampliamente defensiva. No queda garantizada por un programa político coherente para el cambio social. Además, al haber perdido la fuerza de apoyo de las organizaciones cívicas, laborales y estudiantiles, como también el gusto que movilizaba la lucha anti*apartheid* en la década del ochenta, se convirtió en reactiva y ocasional. Estas organizaciones han sido atrapadas por las luchas antiglobalización, por lo que su apoyo a la cuestión agraria es más bien retórico. La mayoría de las ONG eligió focalizar su atención en temas más de moda y políticamente compensantes, como el SIDA, la pobreza y el medio ambiente, a expensas de cuestiones políticas más sensibles como las de la tierra.

En segundo lugar, la naturaleza de la lucha también ha cambiado. Ya no opera con la política electoral y los sindicatos tradicionales, sino que aparece ahora dirigida por las organizaciones comunitarias, que son las afectadas directamente por la problemática. Esto incluye gente que se opuso no sólo al *apartheid* sino también a las injusticias del sistema post*apartheid*. De esta forma, la nueva marea de luchas por la tierra que emergió parece ser hostil a los intereses del gobierno y de sus socios, tales como COSATU y otras entidades. Éstas se encuentran ahora en una nueva relación con el movimiento antiglobalización, del que toman apoyo técnico y financiero pero no ideológico. Se crea, así, un vacío ideológico, ya que tanto los miembros de los movimientos de base como los del LPM son, en su mayoría, analfabetos y están escasamente familiarizados con la dinámica económica de la globalización. A este respecto, Bond (2000) señala que la transición elitista manejada por la alianza ANC-COSATU-SACP ha creado desánimo en el espíritu de protesta, orquestando una contención en la lucha revolucionaria.

En tercer lugar, la lucha por la tierra está fragmentada. Le falta de coordinación y síntesis. A pesar de las aparentes instancias de colaboración y de los objetivos conjuntos, los programas y los reclamos reconocibles, no hay ningún enemigo claro en común. Mientras algunos atacan al gobierno a nivel nacional, otros lo hacen localmente, otros a nivel provincial y otros culpan a la privatización y a la globalización. Todo ello despierta la confusión y la incertidumbre acerca de la naturaleza de la lucha y los medios con que se propone alcanzar sus objetivos. La mayoría de las organizaciones parece consistir en meros grupos de

presión sin dirección ideológica y sin medios estructurales para alcanzar sus metas. Unos parecen tener una actitud independiente y casual, otros son ambiguos y cambiantes en su relación con el gobierno.

En relación con esto, hay también incertidumbre respecto de las relaciones entre los movimientos y las ONG y, en especial, entre ellos mismos. En algunos casos, no está claro si una organización es una ONG, una CBO, simplemente un grupo de poder o un medio para la movilización social. Más notable es el orden de las agendas. En tanto algunas tienen una inclinación hacia el apoyo técnico, otras se ven a sí mismas como movilizadores políticos. Con frecuencia, las tensiones se originan entre los objetivos iniciales y los desarrollos subsiguientes. Los complejos temas de la inclinación ideológica y los imperativos políticos exacerbaban la situación allí donde las ONG de blancos pretenden liderar las necesidades de las mayorías negras. El personal técnico blanco, de forma notoria, tiende a alinearse con el gobierno y busca operar dentro de su marco, mientras que las bases prefieren hacerlo desde afuera.

El LPM tiene promesas. Otorga una buena base para la creación de una lucha solidaria por la tierra entre diferentes personas involucradas en la defensa de la reforma agraria. Sin embargo, los desafíos que aún debe afrontar son grandes: la armonización de las diferentes perspectivas sobre la reforma agraria; la estructura organizativa tambaleante de algunos de los actores; la naturaleza superficial de las redes y las asociaciones; la falta de recursos; y la generación de una voluntad política para impulsar la cuestión de la tierra. Es crucial para poder triunfar tener un plan efectivo de comunicaciones, capaz de atravesar las barreras ideológicas, lingüísticas, de género y geográficas. Dicho plan se debe focalizar internamente en la movilización y el fortalecimiento de las estructuras populares de base y en alcanzar a los más marginados, especialmente a las mujeres. Pero aparte, la lucha también debe extenderse al plano internacional, puesto que se orienta en contra de un mismo sistema que ha saqueado a la gente negra en la región y a los sin tierra en todo el mundo. Existe la necesidad de desarrollar una lucha global más allá de la retórica del “espectáculo de peleas del WSSD”. Esta lucha debe estar garantizada por un plan práctico que se pueda implementar para cambiar la vida de las personas. De esta manera, las alianzas que el NLC hizo con organizaciones como el MST deberían evolucionar hacia un combate global contra la falta de tierras.

En cuanto al proceso actual de reforma agraria, el método que se aplica debería reformularse para considerar más las necesidades de la gente que las del mercado. El movimiento agrario debe desarrollar intervenciones tácticas que tengan en cuenta la diversidad de los problemas en las diferentes partes del país, en lugar de contar con una estrategia igual para todos. Esta dinámica histórica y político-económica

del contexto particular debe determinar el tipo de acciones a ejecutar. Mientras una situación puede justificar la toma de tierras, otra puede sólo requerir una mera negociación para adquirir una parcela. Por lo tanto, se debe desarrollar todo un abanico de estrategias. Además, la práctica de la reforma agraria exige la creación de una estructura de mediación. En la actualidad, los órganos de mediación sólo funcionan para los reclamos de tierra, en tanto los conflictos que ocurren a nivel local se solucionan con procedimientos legales e imposiciones normativas. Es así como se crea un ambiente tenso que sofoca cualquier intento de procurarse tierras dentro del programa de reforma agraria.

Finalmente, el movimiento carece de información adecuada sobre la cual basar sus reclamos. Existe una necesidad urgente de realizar una auditoría de las tierras que focalice las propiedades por provincia, patrones de uso, y capacidad de producción por provincia y por cultivo. Incluso, es necesaria una base de datos de información sobre las demandas de tierras, que discrimine las demandas del derecho a la tierra (relacionadas con los traslados forzados), las demandas económicas de diferente tipo y las demandas tradicionales y religiosas. Al mismo tiempo, la educación acerca de la reforma agraria debería abordarse de una manera más radical.

CONCLUSIÓN

La cuestión agraria es un problema de larga data en la política sudafricana y es fundamental para la prosperidad, el progreso y los derechos humanos de la gente. Es la base sobre la cual se determinan los cambios políticos y económicos, especialmente en los países en desarrollo. La tierra ha sido un factor dinámico para el imperialismo, el colonialismo y el neocolonialismo, y ha tenido repercusiones en la determinación del poder en los procesos de producción, distribución e intercambio. Sin embargo, la cuestión fue opacada por otros problemas políticos más vitales como la vivienda, la creación de empleos y la infraestructura.

Las ocupaciones de tierra de Zimbabwe y Bredell, antes de la conferencia del Movimiento no Alineado en Durban, trajeron el problema a la luz, junto con el discurso de “la resistencia al estilo Seattle” y de “Génova, la repetición”, y la ansiedad de políticas de resistencia. El gobierno, por su parte, se ha preocupado por generar una estabilidad que se atenga a su programa amigable con el mercado. Ello produjo fuertes tensiones entre el Estado y la sociedad, que se materializaron de diferentes maneras alrededor del tema de los fondos, las alianzas, el apoyo y la asistencia técnica. A muchos movimientos les cuesta redefinir su posición frente al gobierno, mientras otros experimentan alianzas tensas, dudas y una tendencia a la introspección.

Lo que es seguro es que se trata de un terreno fértil para las demandas de base de tierras. Pese a la variedad de los reclamos, hay puntos de con-

vergencia, en especial en contra de los efectos destructivos del neoliberalismo. También tienen diferencias entre ellos, en el enfoque, la fuerza y en la actitud hacia el gobierno. Esto sugiere que los movimientos sociales en Sudáfrica tienen aún un largo camino por recorrer antes de encontrar la unidad y resolverse a identificar y a pelear contra un enemigo común.

BIBLIOGRAFÍA

- African National Congress (ANC) 1994 *Reconstruction and Development Programme* (Cape Town: Umnyango Publishers).
- Ashley, Caroline y LaFranchi, Christopher 1997 *Livelihood Strategies for Rural Livelihood in Caprivi: Implications for Conservancies and Natural Resource Management* DEA Research Discussion Paper N° 20 (Winkhoek: Ministry of Environment and Tourism).
- Bishop, Joshua y Scoones, Ian 1994 *Beer and Baskets: The Economics of Women's Livelihoods in Ngamiland, Botswana* (London: International Institute for Environment and Development) IIED Research Series, Vol. 3.
- Bond, Patrick 2000 *Elite Transition: From Apartheid to Neo-liberalism in South Africa* (London: Pluto Press).
- Bradley, Philip N. y Dewees, Peter 1993 "Indigenous Woodlands, Agricultural Production and Household Economy in Communal Areas" en Bradley, P.N. y McNamara, K. (eds.) *Living with Trees: Policies for Forest Management in Zimbabwe*, World Bank Technical Paper N° 10 (Washington, DC: World Bank).
- Bremner, Landsay 1994 "Development and Resistance: The Lessons for the Planners of Phola Park" en *Urban Forum*, 5(1), pp 23-44.
- Bryceson, Deborah Fahy (ed.) 1995 *Women Wielding the Hoe: Lessons from Rural Africa for Feminist Theory and Development Practice* (Oxford: Berg).
- Bryceson, Deborah Fahy 1999 *Sub-Saharan Africa Betwixt and Between: Rural Livelihood Practices and Policies*, African Studies Centre, Working Paper N° 43 (Leden: African Studies Centre).
- Bryceson, Deborah Fahy y Bank, Leslie 2001 "End of Era: Africa's Development Policy Parallax" en *Journal of Contemporary African Studies*, 19(1), pp 5-23.
- Commeey, Pusch 2002 "South Africa, Land: A Ticking Time Bomb" en *New African*, November, pp 12-16.
- Cross, Catherine 1997 "Rural Land Tenure Reform: Surrounded by Hungry Allocators" en *Indicator South Africa*, 14(2), pp 72-78.
- Cross, Catherine 1999 "Women and Land in the Rural Crisis" en *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, 42, pp 12-27.

- Cross, Catherine, Mngadi, Tobias, Sibanda, Siphon y Victoria, Jama 1996 "Making a Living under Land Reform: Weighing Up the Chances in KwaZulu-Natal" en Lipton, Michael, Ellis, Frank y Lipton, Merle (eds.) *Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa* (Durban: Indicator Press) Vol. II.
- Davidson, Basil 1968 *African History: Themes and Outlines* (London: Weidenfeld & Nicolson).
- Davies, J., M. Richards y Cavendish, W. 1999 *Beyond the Limits of PRA: A Comparison of Participatory and Conventional Economic Research Method in the Analysis of Ilala Palm Use in Southeastern Zimbabwe* (London: Overseas Development Institute).
- Department of Agriculture 1995 *Abstract of Agricultural Statistics* (Pretoria: Department of Agriculture).
- Department of Land Affairs 1995 *Land Policy Framework Document: Consultant Document* (Pretoria: DLA).
- Festenstein, Melville 1987 *Land and Race: South Africa's Group Area and Land Act* (Johannesburg: South Africa Institute of Race Relations).
- Fakir 1985 Personal Communication (una entrevista) en L. Platzky y Walker, C. *Surplus People's Project: Land Restitution in South Africa – Alternative Forms of Compensation* (Cape Town: SPP).
- Greenberg, Steve 1999 "Building a People Driven Rural Development Strategy: Lessons from the RDI", paper presentado en la conferencia *Land and Agrarian Reform*, Alpha Training Centre, Broederstroom, Pretoria, 26-28 julio.
- Hargreaves, Samantha 1999 "Land Reform: Putting Gender in the Centre" en *Agenda*, 42, pp 42-48.
- Hendler, Paul 1992 "Living in Apartheid's Shadow: Residential Planning for Africans in the PWV region, 1970-1990" en *Urban Forum*, 3(2), pp 39-80.
- Holm, Magens 1992 "Survival Strategies of Migrants to Makambako – An Inter-mediate Town in Tanzania" en Baker, Jonathan y Pedersen, Poul Ove (eds.) *The Rural-Urban Interface in Africa: Expansion and Adaptation*, Seminar Proceedings, N° 27 (Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies).
- James, Deborah Fahy 2001 "Land for the Landless: Conflicting Images or Rural and Urban South Africa's Land Reform Programme" en *Journal of Contemporary African Studies*, 19(1), pp 93-109.
- Kassier, Eckart y Groenewald, Jan 1992 "Agriculture: An Overview" en Shrinieled, R. (ed.) *Wealth or Poverty: Critical Choices for South Africa* (Cape Town: Oxford University Press).

- Kock, Eddie 1996 *Land Reform in South Africa: Buoyed by Restitution and Re-distribution a Phoenix Arises* (Ford Foundation Report, New York: Winter).
- Kock, Eddie, Massyn, Peter John y Van Niekerk, Andrea 2002 “The Fate of Land Reform in Southern Africa: The Role for the State, the Market and Civil Society” en Ghimire, K.B. y Moore, B:H: (eds.) *Whose Land? Civil Society Perspectives on Land Reform and Rural Poverty Reduction: Regional Experiences from Africa, Asia and Latin America* (Geneva: UNRISD).
- Lahiffa, Edward y Sam Rugege 2002 “A Critical Assessment of State Land Redistribution Policy in the Light of the Grootboom Judgment” en *New Agenda: South African Journal of Social Policy and Economic Policy*, 3(7), pp 48-67.
- Lalthapersad-Pillay, Pinky 2002 “The Effects of Poverty on Women” en *Africa Insight*, 32(1), pp 37-44.
- Land Agriculture Policy Centre (LAPC) 1997 “Review of Land Reform in South Africa” (Johannesburg) Inédito.
- Lipton, Michael, Frank Ellis y Merle Lipton (eds.) 1996 *Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa* (Durban: Indicator Press) Vol. II.
- Mabin, Alan 1991 “The Impact of Apartheid on Rural Areas of South Africa” en *Antipode* 23(I), pp 33-46.
- Mabin, Alan y Harrison, Philip 1997 “Ideas, Philosophy and Personality in the History of KwaZulu-Natal’s Town and Regional Planning Commission” en *South African Planning Journal*, 42 (junio), pp 22-42.
- Marcus, Tessa, Eales, Kathy y Wildschut, Adele 1996, *Land Demand in the New South Africa* (Durban: Land and Agriculture Policy Centre, Indicator Press, University of Natal).
- Mather, Charles 2000 “South African Agriculture and Rural Livelihoods in the Era of Liberalisation” en Cousins, Bem (ed.) *At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century* (Braamfontein: PLAAS y NLC).
- May, Julian, Posel, Deborah y Carter, Michael 1995 *The Composition and Persistence of Poverty in Rural South Africa: An Entitlements Approach to Poverty*, Research Report N° 15, Land and Agriculture Policy Centre (Johannesburg: LAPC).
- May, Julian 1996 “Assets, Income and Livelihoods in Rural KwaZulu-Natal” en Lipton, Michael, Ellis, Frank y Lipton, Merle (eds.) *Land, Labour and Livelihoods in Rural South* (Durban: Indicator Press).
- May, Julian 2000 “The Structure and Composition of Rural Poverty and Livelihoods in South Africa” en Cousins, Ben (ed.) *At the*

- Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century* (Braamfontein: PLAAS y NLC).
- May, Julian, Atwood, Heido Ewang, Peter, Lund, Francie, Norton, Andy y Wentzel, Wilfred 1997 *Experience and Perceptions of Poverty in South Africa: An Entitlement Approach*, reporte inédito para World Bank, Government of Netherlands y ODA, Data Research Africa (Durban).
- Meagher, Kate y Mustapha, Abdul Raufu 1994 “De-agrarianisation in Rural Housaland: Flexibility or Fragility?” en Bryceson, D. y Van der Laan, C. (eds.) *De-Agrarianisation in Africa*, Working Paper N° 20 (Leiden: Africa Studies Centre).
- Moser, Caroline 1996 *Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities* (Washington, DC: World Bank).
- Moyo, Sam 2000 “The Political Economy of Land Acquisition and Redistribution in Zimbabwe” en *Journal of Southern African Studies*, 26(1), pp 5-28.
- National Land Committee (NLC) 2000/01 *Annual Report Johannesburg: Media Unit of the National Land Committee*.
- National Land Committee (NLC) 2001/02, *Annual Report, Johannesburg: Media Unit of the National Land Committee*.
- Pearce, Brendan 1997 *Overview Paper on Land Reform in South Africa*, diciembre, mimeo.
- Platzky, Lanine y Cheryl, Walker 1985 *The Surplus People’s Project: Forced Removals in South Africa* (Johannesburg: Ravan Press).
- Royston, Lauren 1998 *Urban Land Issues in Contemporary South Africa: Land Tenure Regulation and Infrastructure and Services Provision*, Development Planning Unit, N° 87 (London: University College London).
- Republic of South Africa (RSA) 1994 *White Paper: A New Housing Policy and Strategy of the Government of National Unity* (Pretoria: Government Gazette).
- SAIRR 1999/2000 *South Africa Survey* (Johannesburg: South African Institute of Race Relations).
- Shackleton, Sheona Elizabeth, Stadler, J.J., Jeenes, K.A., Pollard, S.R. y Gear, J.S.S. 1995 *Adaptive Strategies for the Poor in Arid and Semi-arid Lands: In Search of Sustainable Livelihoods. A Case Study of Bushbuckridge District, Eastern Transvaal, South Africa*, reporte inédito producido para el IIED y Wits Rural Facility (Klaserie).
- Shackleton, Charles Michael y Shackleton, Sheona Elizabeth 1997 *The Use and Potential for Commercial of Veld Products in the*

- Bushbuckridge Area*, reporte inédito, DANCED Community Forest Project, Department of Water Affairs and Forestry, Nelspruit.
- Shale, Pheelo 1997 *Illegal Land Occupation in Maseru, Lesotho*, M.Sc. disertación, Facultad de Arquitectura, University of Witwatersrand.
- Sihlongonyane, Mfaniseni F. 2001 *Rural-Urban Encounters In Swaziland: The Case of Manzini City*, paper presentado en la Conferencia Internacional DPU "Rural-Urban Encounters: Managing the Environment of the Peri-Urban Interface", London, noviembre, 9-10.
- Skinner, Caroline 2000 "Getting Institutions Right: Local Government and Street Traders in Four South African Cities" en *Urban Forum*, 11(1), pp 49-71.
- Statistics South Africa 1999 *Rural Survey*. En <www.statssa.gov.za/relsched/releases/p0360/p0360/htm>.
- Surplus People's Project 1985 *Forced Removals in South Africa* (Cape Town:Ravan).
- World Bank 1992 *Governance and Development* (Washington, DC: World Bank).