

# The Politics of Land Distribution and Race Relations in Southern Africa

*Sam Moyo*

Identities, Conflict and Cohesion  
Programme Paper Number 10  
December 2004

United Nations  
Research Institute  
for Social Development



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper was written for the 2001 UNRISD International Conference on Racism and Public Policy. This conference was carried out with the support of the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

# Contents

<b>Acronyms</b>	<b>ii</b>
<b>Summary/Résumé/Resumen</b>	<b>iii</b>
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	vi
<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Conceptual Issues</b>	<b>2</b>
Institutionalized racism and economic control through land monopolies	2
The white commercial farm economy	3
Environmentalism and white control of tourism	4
Postcolonial aspects of the land problem and its global dimensions	5
<b>Landholding Patterns in the Region</b>	<b>6</b>
Background to landholding patterns	6
Present regional landholding patterns	7
Contested settler notions of land size	10
<b>Politics and Demand for Land Redistribution</b>	<b>11</b>
<b>Land Redistribution Policies and Balancing Racial Land Inequality</b>	<b>14</b>
<b>Conclusion</b>	<b>18</b>
<b>Bibliography</b>	<b>19</b>
UNRISD Programme Papers on <b>Identities, Conflict and Cohesion</b>	<b>21</b>
<b>Tables</b>	
Table 1: Polarized values: Land redistribution versus democratization	5
Table 2: Settler alienation of land in southern Africa	7
Table 3: Land and population in southern Africa	8
Table 4: Land tenure in southern Africa	9
Table 5: Per capita arable land in the Southern Africa Development Community (SADC) region	11
Table 6: Land policy issues and problems	14

## Acronyms

<b>AIAS</b>	African Institute for Agrarian Studies
<b>CBNRM</b>	community-based natural resources management
<b>DRC</b>	Democratic Republic of Congo
<b>GDP</b>	gross domestic product
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>LSCF</b>	Large-scale commercial farm
<b>NGO</b>	non-governmental organization
<b>NR</b>	Natural Region
<b>RENAMO</b>	Resistencia Nacional Moçambicana ( <i>Mozambique National Resistance</i> )
<b>SADC</b>	Southern African Development Community
<b>UNCED</b>	United Nations Conference on Environment and Development
<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<b>WTO</b>	World Trade Organization
<b>WVA</b>	War Veterans Association

## **Summary/Résumé/Resumen**

### ***Summary***

This paper discusses the politics of land distribution and race relations in southern Africa, with a particular focus on the experiences of the former colonial states of Zimbabwe, South Africa and Namibia. It examines how inequitable land relations have contributed to intensified race-based conflicts.

Recent land reform debates in southern Africa have rekindled discourses on unequal race relations within the region. Land policy formation continues to be shaped by racial patterns, ownership of land and natural resources, and social justice concerns arising from historic grievances. The indigenous black population remains marginalized in national and global politics and in terms of economic benefits derived from land and natural resources, and the black majority in most southern African countries remains landless and excluded from development, despite the fact that, technically, it has political and economic sovereignty.

Colonial land policies institutionalized racial inequity with regard to land in southern Africa, and recent attempts to confront the consequences of historical land expropriation, and to redress contemporary land-based inequities, discriminatory legislation and institutions, have generated renewed racial conflict in the subregion.

The greatest threat to security in southern Africa lies in the unequal land ownership patterns in countries where poor people's livelihoods depend on farming. There are too many blacks who remain unemployed, landless, homeless and shut out of the agricultural economic base of the region. This is due, in part, to the political independence agreements within the subregion that failed to address the core racial problem of inequitable land and natural resource ownership, and the commensurate dearth of economic opportunities. Moreover, continuing land conflicts along racial lines suggest the fallibility of efforts for reconciliation that fail to humanely and fairly address economic, political and social justice concerns. Simply put, a major problem in addressing land conflict is the racially based ideological distortion that shrouds social, political and economic debates about land and agriculture in southern Africa.

This paper argues that land redistribution through redressing historical problems and social justice is a crucial ingredient of reconciliation and development in the subregion. Since political independence agreements failed to consider compensating victims for past losses of lives, land, livestock, wildlife resources and homes, land redistribution can be seen as a form of reparation for the land and resources expropriated during the colonial period. The international community's failure to mobilize finance for land reform has fuelled the perceptions of indigenous people that white landowners are being protected by the donor community. Many donor countries have supported land reform as an economic development initiative, while neglecting the enduring political and social justice issues that underlie it.

Hence, the land question in southern Africa is increasingly viewed as an internationalized form of racist privileging of white minorities in the face of demands for land redistribution by victims of past land expropriation. Moreover, non-governmental organizations appear to be predominantly interested in sustainable environment issues, which, while certainly important, seem to consistently militate against the needs and interests of the poor and landless of the region.

This paper develops a conceptual framework, reviews the structure and relationships regarding race and land distribution, and discusses demands for land redistribution. It provides a review of land policies and detailed case-study evidence from the subregion. It utilizes a historical and political-economic framework to examine the evolution of racial inequalities, conflicts and struggles over land and land policies in order to address these issues directly. The preferred framework integrates conflict analysis and structuralist and materialist perspectives to elucidate the evolution of conflictual race relations.

It also provides a framework for analysing the social basis for land demand, struggles and policy making. Data and indices relating to inequality, scarcity and landlessness are presented and discussed. It further offers a broad scan of land policies and administration systems, many of which have perpetuated, deepened and institutionalized social and economic inequities derived from unequal agrarian structures.

Different approaches to land redistribution are also explored, examining the politics and policies of land reform with particular reference to the Zimbabwe experience and its implications for South Africa and Namibia. Details of the political process, violence and conflict are reviewed, together with the manner in which international relations and aid have affected land reform in postcolonial Zimbabwe.

Race relations in southern Africa can improve, normalize and benefit the entire region through appropriate land reform policies if the historical and social justice issues, together with contemporary problems of equity, poverty reduction and economic growth, are acknowledged and redressed directly, rather than subsumed by development parameters and aid preconditions. Attempts to reduce complex racial, political and identity-based conflicts into simplistic components of economic reform based upon inadequately developed market processes will only further polarize socially charged southern African societies.

Social justice based upon more equitable race relations and land distribution is integral to longer-term political reform and economic development. Ultimately, resolving racial land conflicts requires realistic and meaningful notions of reconciliation, which entail exposing the wider historic truths of past and present race relations in this region, and exploring avenues for redistribution of critical resources such as land.

Sam Moyo is the Executive Director of the African Institute for Agrarian Studies (AIAS) based in Harare, Zimbabwe.

### ***Résumé***

Cette étude traite de la répartition des terres et des relations raciales comme enjeux politiques en Afrique australe et s'intéresse plus particulièrement aux expériences des anciens Etats coloniaux du Zimbabwe, de l'Afrique du Sud et de la Namibie. L'auteur examine dans quelle mesure la répartition injuste des terres a contribué à intensifier les conflits raciaux.

La réforme agraire, qui a fait récemment l'objet de débats en Afrique australe, a relancé le discours sur l'inégalité des relations raciales dans la région. La politique foncière est toujours déterminée par les structures raciales, l'organisation de la propriété des terres et des ressources naturelles, et inspirée par un souci de justice sociale qui s'explique par les injustices de l'histoire. La population noire autochtone reste marginalisée dans la politique nationale et mondiale et n'a guère part à la manne économique que rapportent les terres et les ressources naturelles. Dans la plupart des pays d'Afrique australe, la majorité noire reste privée de terres et exclue du développement, bien que, techniquement, elle ait la souveraineté politique et économique.

Les politiques foncières de la période coloniale ont institutionnalisé l'inégalité des races dans l'accès à la terre en Afrique australe, et les tentatives récentes qui ont été faites pour affronter les conséquences de l'expropriation historique des terres et pour corriger les inégalités actuelles dans ce domaine, ainsi que les lois et institutions discriminatoires, ont rallumé le conflit racial dans la région.

La plus grande menace à la sécurité en Afrique australe vient de l'inégalité des structures de la propriété foncière dans des pays où les pauvres vivent de l'agriculture. Les noirs chômeurs, sans terre, sans abri et exclus de l'économie agricole sont trop nombreux dans la région. Cette situation est due en partie au fait que, lors de l'accession à l'indépendance politique, les accords, dans cette sous-région, ne sont pas attaqués au problème central, celui de l'inégalité des races dans l'accès à

la propriété des terres et des ressources naturelles, avec les conséquences qui en résultent en aval sur les chances économiques. De plus, le fait que les conflits fonciers continuent à suivre les lignes de fracture raciales est un indice de la faillibilité des efforts de réconciliation qui n'ont pas su trouver des solutions humaines et équitables aux problèmes de justice économique, politique et sociale. Pour dire les choses simplement, le problème majeur auquel on se heurte lorsqu'on veut régler le conflit foncier tient au préjugé racial qui fausse le débat social, politique et économique sur les terres et l'agriculture en Afrique australe et le teinte d'idéologie.

Sam Moyo estime que la réconciliation et le développement de la sous-région passent par une redistribution des terres qui corrige les problèmes et l'injustice sociale hérités du passé. Puisque les accords conclus lors de l'accession à l'indépendance politique n'ont pas envisagé d'indemniser les victimes pour les vies sacrifiées, la perte de leurs terres, de leur bétail, des ressources de la faune et de la flore et de leurs foyers, la redistribution des terres peut être considérée comme une forme de réparation pour la terre et les ressources dont elles ont été expropriées pendant la période coloniale. L'incapacité de la communauté internationale à réunir des fonds pour la réforme agraire a confirmé les populations autochtones dans leur croyance que les propriétaires fonciers blancs étaient protégés par les donateurs internationaux. De nombreux pays donateurs ont soutenu la réforme agraire comme initiative de développement économique mais ont négligé les problèmes sous-jacents et tenaces de justice politique et sociale.

Ainsi, la question foncière en Afrique australe est considérée de plus en plus comme une forme de racisme internationalisé, les minorités blanches étant perçues comme privilégiées par rapport à ceux qui ont été expropriés dans le passé et qui demandent une redistribution des terres. De plus, les organisations non gouvernementales semblent s'intéresser surtout aux questions de développement durable qui, bien qu'importantes, paraissent se liguer contre les besoins et les intérêts des pauvres et des sans-terre de la région.

L'auteur élabore un cadre conceptuel, examine la structure raciale de la répartition des terres et les relations qui vont de pair avec elle, ainsi que les revendications en matière de redistribution des terres. Il dresse un catalogue des politiques foncières et apporte un dossier bien fourni d'études de cas menées dans la sous-région. Il étudie l'évolution des inégalités, des luttes et des conflits raciaux ayant pour objet la terre et les politiques foncières selon une grille historique et politico-économique afin d'éclairer directement ces questions. Son cadre préféré intègre l'analyse des conflits et les perspectives structuralistes et matérialistes afin de faire la lumière sur l'évolution de relations raciales plutôt conflictuelles.

Il offre aussi une grille d'analyse pour étudier la base sociale des revendications de terres, des luttes et de l'élaboration des politiques. Il présente des données et des indicateurs relatifs à l'inégalité, à la rareté et à la privation de terres et les commente. Il donne aussi un vaste aperçu des politiques foncières et des systèmes d'administration, dont beaucoup ont perpétué, approfondi et institutionnalisé des inégalités sociales et économiques nées de l'inégalité des structures agraires.

Il explore aussi diverses façons d'aborder la redistribution des terres, examinant les politiques de réforme agraire et leurs enjeux politiques à la lumière de l'expérience du Zimbabwe, en particulier, et des conséquences à en tirer pour l'Afrique du Sud et la Namibie. Il s'attarde sur des aspects du processus politique, des moments de violence et de conflit, ainsi que sur l'influence des relations internationales et de l'aide sur la réforme agraire dans le Zimbabwe postcolonial.

Des politiques appropriées de réforme agraire peuvent améliorer et normaliser les relations raciales en Afrique australe, ce qui aurait des retombées bénéfiques sur toute la région. Encore faut-il que les questions de justice sociale et historique soient dûment reconnues et les injustices redressées directement plutôt qu'incluses dans les paramètres de développement et les conditions préalables à l'aide. Tenter de réduire la complexité des conflits raciaux, politiques et identitaires à des éléments simplistes de réforme économique en invoquant un fonctionnement du marché encore insuffisant, ne fera qu'accentuer encore la division dans les sociétés d'Afrique australe.

A long terme, la réforme politique et le développement économique passent par une justice sociale fondée sur des relations raciales et une répartition des terres plus équitables. En dernière analyse, les conflits fonciers entre les races ne pourront se régler sans une conception réaliste et positive de la réconciliation, qui amène à ne plus dissimuler les grandes vérités historiques, celles des relations raciales passées et présentes dans cette région, et à rechercher les moyens de redistribuer les terres, qui font partie des ressources vitales.

Sam Moyo est directeur exécutif de l'Institut Africain des études agraires (AIAS, sigle anglais), basé à Harare, Zimbabwe.

### **Resumen**

En estas páginas se examina la política de distribución de la tierra y las relaciones raciales en África meridional, prestando particular atención a las experiencias de los antiguos Estados coloniales de Zimbabwe, Sudáfrica y Namibia. Se analiza el modo en que las relaciones no equitativas respecto de la tierra han contribuido a intensificar los conflictos raciales.

Los recientes debates sobre la reforma agraria en África meridional han reavivado los discursos sobre la desigualdad de las relaciones raciales en la región. La política agraria sigue forjándose sobre la base de patrones raciales, de la tenencia de la tierra y los recursos naturales, y de cuestiones de justicia social derivadas de agravios históricos. La población negra indígena sigue estando marginada en la política nacional y mundial, así como en lo que respecta a los beneficios económicos dimanantes de la tierra y los recursos naturales; y la mayoría negra en la mayor parte de los países de África meridional sigue sin tener tierras y sin poder beneficiarse del desarrollo, a pesar de que, técnicamente, disfrutaban de soberanía política y económica.

Las políticas agrarias coloniales institucionalizaron la falta de equidad racial con respecto a la tenencia de la tierra en África meridional, y los esfuerzos desplegados recientemente para afrontar las consecuencias de la expropiación de la tierra histórica, así como para corregir la falta de equidad territorial actual y las instituciones y legislación discriminatorias, han provocado un renovado conflicto racial en la subregión.

La mayor amenaza para la seguridad en África meridional es la desigualdad con respecto a la tenencia de la tierra en los países en que el sustento de los pobres depende de la agricultura. Demasiados negros están desempleados, sin tierra, sin hogar y excluidos de la economía agrícola de la región. Esto es debido, en parte, a que los acuerdos de independencia política en la subregión fracasaron en el intento de abordar el problema racial fundamental que representaba la falta de equidad respecto de la tenencia de la tierra y los recursos naturales, y las grandes oportunidades económicas que éstos conllevarían. Además, los continuos conflictos territoriales de carácter racial ponen de relieve la falibilidad de los esfuerzos de reconciliación que no logran hacer frente de un modo humano y justo a los problemas económicos, políticos y de justicia social. En estos países, el problema fundamental al hacer frente al conflicto territorial es la

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_21350](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21350)

