

Civil Society and the Uncivil State

Land Tenure Reform in Egypt and the Crisis of Rural Livelihoods

Ray Bush



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper was produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for this 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

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	iv
Introduction	1
Deliberalization and Politics in Egypt: Whither Civil Society?	3
Civil society	3
Deliberalization in Egypt	7
From Crisis to Crisis: Agricultural Neglect to Economic Reform	10
Exit left, enter right: Economic reform in agriculture	12
Land tenure reform and political violence	14
Formal and Informal Rural Resistance and Livelihoods	17
Community development associations	18
Informal rural civil society	20
Conclusion	22
Bibliography	24
UNRISD Programme Papers on Civil Society and Social Movements	27
Tables	
Table 1: Number of agricultural co-operatives in Egypt, 1998	8
Table 2: Recorded deaths, injuries and arrests in rural Egypt, January 1998–December 2000, relating to Law 96 and associated land conflict	15

Acronyms

BLACD	Better Life Association
CAP	Capability Enhancement through Citizen Action
CARE Egypt	Cooperative for American Relief Everywhere, Inc., Egypt
CDA	community development association
CSO	civil society organization
DfID	Department for International Development (United Kingdom)
ERSAP	Economic Reform and Structural Adjustment Programme
GDP	gross domestic product
GoE	Government of Egypt
HIES	Household Income and Expenditure Survey
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IFI	international financial institution
IMF	International Monetary Fund
LE	Egyptian pound (1 LE = 0.1623 USD, at time of publication)
MALR	Ministry of Agriculture and Land Reclamation
MISA	Ministry for Insurance and Social Affairs
NGO	non-governmental organization
PBDAC	Principal Bank for Development and Agricultural Credit
PVO	private voluntary organization
SAP	structural adjustment programme
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
WUA	water-user association

Acknowledgements

I am grateful to Sarah Bracking, Asef Bayat and K.B. Ghimire for comments on an earlier draft of this paper. I gratefully acknowledge research support from the Nuffield Foundation that helped facilitate some of the data collection. I am, however, alone responsible for the contents of what follows.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

In this paper, Ray Bush examines the impact of recent changes in the relationship between landowners and tenants in Egypt. He does so by looking at Law 96 of 1992, which revoked rights of tenure that had been a hallmark of President Gamal Abdel Nasser's social revolution. In this context, Bush explores the links between economic liberalization, on one hand, and political liberalization, on the other, specifically as they relate to rural Egypt—rural livelihoods, asset redistribution and, especially, land. Bush also considers the declared intentions of the government and donors (the United States Agency for International Development—USAID, and the World Bank, in particular) relating to political liberalization and the role of rural civil society, and sets those intentions against actual outcomes in terms of political representation, participation in local institutions, rule of law, improvement of rural well-being and protection of rural livelihoods.

While the government of Egypt has declared the importance of widening political participation, and donors have stressed the need for an expansion of what they call civil society, concrete evidence of either is lacking. This raises two immediate questions related to Egypt's rural areas that the government is reluctant to address. The first relates to the likely outcome of the state's withdrawal from the provision of agricultural inputs. How have the *fellahin* (peasants) coped with the reduction of government support? The second question is whether civil society organizations (CSOs) have been able to substitute for the state's withdrawal from agricultural provision, and whether this has ushered in a new era for political liberalization and democratization.

Bush claims that recent years have seen political deliberalization. There has been a narrowing of the possibility for political action independent of the state. According to the author, the state continues to determine what constitutes formal political practice—the extent to which a political party can recruit new members, hold meetings and organize democratic opposition to the regime, for example.

This is the political context—referred to as the “uncivil state”—within which the author examines opportunities that have arisen for the *fellahin*, especially those dispossessed since 1997, to mobilize and promote their interests. Bush discusses issues raised by tenants who have lost land, and the consequences for their asset base, level of poverty, social exclusion and their rights to land. He examines the violence that took place in Egypt's countryside, especially after 1997, and assesses the extent to which that might be seen as indicative of protest within the realm of civil society, or as a new and different form of political mobilization. Bush shows that while donors and the government intended the 1992 reform of tenancy to promote improvements in Egypt's land market and, in parallel, enhanced opportunities for rural political expression, this has not taken place. Moreover, market liberalization has generated greater rural poverty and unemployment, and has resulted in greater dependence on family resources for the *fellahin*.

Ray Bush teaches in the School for Politics and International Studies at the University of Leeds in the United Kingdom. He is an editor of *The Review of African Political Economy*. This paper was prepared under the Institute's project on *Civil Society Strategies and Movements for Rural Asset Redistribution and Improved Livelihoods*, which was carried out between 2000 and 2003. The project was led by K.B. Ghimire, with assistance from Anita Tombez.

Résumé

Ray Bush étudie ici les effets des changements survenus récemment dans les relations entre les propriétaires fonciers et leurs fermiers en Egypte. Il le fait à la lumière de la loi N° 96 de 1992, qui abolit les droits d'occupation qui avaient été la marque de la révolution sociale du Président

Gamal Abdel Nasser. Dans ce contexte, il explore les liens entre la libéralisation économique, d’une part, et la libéralisation politique, de l’autre. Il prend pour cas particulier l’Égypte rurale, et se penche sur les moyens d’existence des populations rurales, la redistribution des biens et, plus particulièrement, les terres. Ray Bush prend également en considération les déclarations faites par le gouvernement et les donateurs (l’Agency for International Development des États-Unis—USAID et la Banque mondiale en particulier) à propos de la libéralisation politique et du rôle de la société civile rurale et compare les intentions exprimées aux résultats obtenus (représentation politique, participation aux institutions locales, primauté du droit, amélioration des conditions de vie et protection des moyens d’existence des populations rurales).

Si le gouvernement égyptien a souligné l’importance d’une plus large participation politique et les donateurs la nécessité d’une “société civile” plus développée, rien n’indique dans les faits que l’évolution soit allée dans ce sens. Cela amène immédiatement l’auteur à soulever, à propos des campagnes égyptiennes, deux questions que le gouvernement hésite à se poser. Premièrement, que se passerait-il si l’État se désintéressait de la fourniture des intrants agricoles? Comment les *fellahin* (paysans) ont-ils supporté la diminution des soutiens de l’État? Deuxièmement, les organisations de la société civile (OSC) ont-elles pu remplacer l’État dans ce domaine et en est-il résulté un tournant favorable à la libéralisation politique et à la démocratisation?

Ray Bush estime que l’on assiste depuis quelques années à une délibéralisation politique. La possibilité d’une action politique indépendante de l’État s’est réduite. Selon l’auteur, l’État continue à dicter ce qui constitue la pratique politique officielle—la mesure dans laquelle un parti politique peut recruter de nouveaux membres, tenir des réunions et organiser une opposition démocratique au régime, par exemple.

Tel est le contexte politique—ce qu’il appelle “l’État incivil”—dans lequel l’auteur examine les possibilités qui s’offrent aux *fellahin*, en particulier à ceux qui ont été dépossédés en 1997, de se mobiliser et de défendre leurs intérêts. Il traite des questions soulevées par les fermiers qui ont perdu des terres et des conséquences de cette dépossession sur l’état de leurs biens, leur niveau de pauvreté, leur exclusion sociale et, en général, leurs droits à la terre. Il étudie de près les manifestations de violence qui se sont produites dans les campagnes égyptiennes, en particulier depuis 1997, et évalue dans quelle mesure on pourrait y voir un signe de protestation de la part de la société civile ou une forme nouvelle et différente de mobilisation politique. L’auteur montre que si les donateurs et le gouvernement entendaient, par la réforme d’occupation des sols de 1992, favoriser une amélioration du marché foncier égyptien et, parallèlement, élargir les formes d’expression politique des populations rurales, ils ont manqué leur but. La libéralisation du marché a eu de surcroît pour effet d’étendre la pauvreté et d’aggraver le chômage dans les campagnes et a rendu les *fellahin* plus dépendants des ressources familiales.

Ray Bush enseigne à l’École des sciences politiques et des études internationales (School for Politics and International Studies) de l’Université de Leeds au Royaume-Uni. Il est l’un des rédacteurs de *The Review of African Political Economy*. Cette étude s’inscrit dans le cadre du projet de l’Institut intitulé Les stratégies et mouvements de la société civile en faveur de la redistribution des biens ruraux et d’une amélioration des moyens d’existence, qui a été exécuté entre 2000 et 2003. Ce projet était dirigé par K.B. Ghimire, assisté d’Anita Tombez.

Resumen

En este documento, Ray Bush examina los efectos que han tenido los cambios introducidos recientemente en la relación entre terratenientes y arrendatarios en Egipto. Para ello analiza la Ley 96 de 1992, que revocó los derechos de tenencia de la tierra, que habían sido el sello distintivo de la revolución social del Presidente Gamal Abdel Nasser. En este contexto, Bush explora los vínculos entre la liberalización económica, por una parte, y la liberalización política, por otra, específicamente en lo que atañe al Egipto rural—medios de vida rurales, redistribución de bienes y, en particular, la tierra. También estudia las intenciones declaradas

por el gobierno y los donantes (la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional—USAID, y el Banco Mundial, en concreto), relativas a la liberalización política y al papel que desempeña la sociedad civil rural, y compara dichas intenciones con los resultados actuales en términos de representación política, participación en las instituciones locales, estado de derecho, la mejora del bienestar en el ámbito rural y protección de los medios de vida rurales.

Aunque el gobierno de Egipto ha declarado la importancia que reviste ampliar la participación política, y aunque los donantes han puesto de relieve la necesidad de expandir lo que ellos denominan “sociedad civil”, faltan pruebas concretas de ambos hechos. Esto plantea dos cuestiones apremiantes relacionadas con las zonas rurales de Egipto que el gobierno se muestra reacio a abordar. La primera se refiere a las consecuencias que probablemente suponga el cese del apoyo estatal a la agricultura. ¿Cómo han enfrentado los *fellahin* (campesinos) la reducción del apoyo estatal? La segunda cuestión es si las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han hallado el modo de sustituir esta falta de apoyo, y si esta situación ha marcado el comienzo de una nueva era para la liberalización política y la democratización.

Bush sostiene que en los últimos años se ha producido una desliberalización política. Se han reducido las probabilidades de una acción política independiente del Estado. Según el autor, el Estado sigue determinando lo que constituyen las prácticas políticas formales—por ejemplo, el grado en que un partido político puede contratar a nuevos miembros, celebrar reuniones y organizar la oposición democrática al régimen.

Éste es el contexto político—al que se refiere como “estado incivil”—en el que el autor examina las oportunidades que han tenido los *fellahin*, en particular los despojados de sus tierras desde 1997, de movilizarse y promover sus intereses. Bush aborda las cuestiones planteadas por los arrendatarios que han perdido tierras, y las consecuencias para sus bienes, nivel de pobreza, exclusión social y mayores derechos de tenencia de la tierra. Analiza la violencia que tuvo lugar en las zonas rurales de Egipto, particularmente después de 1997, y evalúa el grado en que esto puede considerarse una señal de protesta en el marco de la sociedad civil, o una forma de movilización política nueva y diferente. El autor muestra que, si bien los donantes y el gobierno pretendieron que la reforma de la tenencia de la tierra de 1992 promoviera mejoras en el mercado de la tierra de Egipto y aumentara al mismo tiempo las oportunidades de expresión política en el entorno rural, la realidad ha sido muy distinta. Además, la liberalización del mercado ha generado más desempleo y más pobreza en el ámbito rural, y ha redundado en mayor dependencia de los recursos familiares para los *fellahin*.

Ray Bush es Profesor de la Escuela de Política y Estudios Internacionales de la Universidad de Leeds (Reino Unido), y es editor de *The Review of African Political Economy*. Este documento se preparó como parte del proyecto del Instituto sobre *Estrategias y movimientos de la sociedad civil para la redistribución y el mejoramiento de la vida rural*, el cual se llevó a cabo entre 2000 y 2003. El proyecto fue encabezado por K.B. Ghimire, con la asistencia de Anita Tombez.

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_21385

