

Agrarian Change, Gender and Land Reform

A South African Case Study

Cherryl Walker



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been prepared with support from the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and the United Nations Development Programme (UNDP). UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, the Netherlands, 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.

ISSN 1020-8208

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	v
Resumen	vii
Preface	1
Introduction	1
1. The Context for Land Reform	7
1.1 The historical, macroeconomic and constitutional background to land reform	7
1.2 The context for land reform: The women's movement	15
1.3 The context for land reform: Conditions in rural South Africa	21
2. Land Reform, 1994–2000	36
2.1 The first phase, 1994–1999	36
2.2 Shifts in 1999–2000	53
3. Conclusion	61
Sources	64
Interviews, May–June 2000	64
Workshop, 19 June 2000	65
Bibliography	66
UNRISD Programme Papers on Social Policy and Development	71

Acronyms

AFRA	Association for Rural Advancement
AFReC	Applied Fiscal Research Centre
AgriSA	Agri South Africa
ANC	African National Congress
COSATU	Congress of South African Trade Unions
CPD	Critical Project Database
CRLR	Commission on the Restitution of Land Rights
CSS	Central Statistical Service
DLA	Department of Land Affairs
GEAR	Growth, Employment and Redistribution Strategy
GNU	Government of National Unity
IFP	Inkatha Freedom Party
IMF	International Monetary Fund
IPLRAD	Integrated Programme of Land Redistribution and Agricultural Development
ISRDS	Integrated Sustainable Rural Development Strategy
LRAD	Land Redistribution for Agricultural Development
MERG	Macro-Economic Research Group
NAFU	National African Farmers' Union
NDA	National Department of Agriculture
NGO	Non-governmental organization
PLAAS	Programme on Land and Agrarian Studies
RDP	Reconstruction and Development Programme
RWM	Rural Women's Movement
SLAG	Settlement and Land Acquisition Grant
SDI	Spatial Development Initiative
UDM	United Democratic Union
WNC	Women's National Coalition

Summary/Résumé/Resumen

Summary

This paper looks at the land reform policies of the ANC government in South Africa from the democratic transition in that country in 1993/1994 until November 2000, and the extent to which women's rights and interests in land were addressed during that time. It concludes that while a small number of women gained access to land through the programme, land reform did not take place on a sufficiently large scale to benefit the great majority of poor, rural women. Furthermore, poor women are unlikely to benefit from the new direction of land reform policy since 1999, which prioritizes the promotion of a black commercial farming class above other commitments.

The first section of the paper discusses the context for land reform, including the historical, political and economic background, the strength of the women's movement before and after 1994, and conditions in rural South Africa. The political and economic pressures for land reform grow out of a history of colonial dispossession and the racial pattern of land ownership that was enforced by successive white minority governments after 1910; and the demand for land continues to be fuelled by severe poverty in the rural areas as well as high unemployment in the formal economy. However, despite the political and symbolic significance attached to land and property issues in the constitutional negotiations of the early 1990s, the ANC government has not regarded land and agrarian reform as an important component of economic policy. Its focus has been on urban-industrial strategies and the fashioning of an investor-friendly macro-economic policy, which has set strict limits to its ongoing commitment to the redistribution of resources. The emergence of a small but growing black middle class has also influenced the determination of political and economic priorities.

The women's movement played a significant role in entrenching gender equity as a basic constitutional principle in the new democratic dispensation in South Africa, to which other constitutional provisions that guarantee freedom of cultural expression and a role in government for the institutions of traditional leadership are subordinate. However, the movement of gender activists into parliament and the public service after 1994 weakened organization among rural women, and the ability of rural women to utilize the enabling spaces created by the national "gender machinery" is limited.

The second section of the paper looks at the land reform programme after 1994. It analyses developments in what is identified as the first phase of the land reform programme, between 1994 and 1999, and then discusses the policy shifts that have taken place during President Thabo Mbeki's term of office, since the national elections of mid-1999.

The land reform programme that emerged out of the constitutional negotiations and policy debates of the early 1990s had three main components: restitution for those who had lost land rights as a result of the racially discriminatory policies of the past; redistribution of land to poor and landless or land-hungry black people; and tenure security for black people living on commercial farms and under attenuated forms of communal tenure in the former native

reserves or Bantustans. The policies that were formulated attempted to combine a strong commitment to the goals of social justice (including gender equity), redress and poverty alleviation with acceptance of the protection of property rights and the principles of a market-led programme of land redistribution that had been mandated by the compromises of the constitutional negotiations.

By 1999 the achievements of the land reform programme were very modest in relation to both popular expectations and its own, stated goals. Implementation had proved far more complex and resource-demanding than anticipated. While poor people were targeted, very little land had been redistributed and where land had been transferred, evidence of economic development was minimal. This made the programme and its advocates politically vulnerable. Implementers had also struggled to turn high-level commitments to the principle of gender equity into workable project interventions.

The elections of 1999 ushered in a new phase in land reform, in which the redistribution of land has been linked strongly to policies within the national Department of Agriculture to enhance agricultural productivity and promote a black commercial farming class. In early 2000 the new Minister for Land Affairs (who is also the Minister for Agriculture) initiated a major policy review and set ambitious new targets for the restitution and redistribution of land, a process which was accompanied by a substantial turnover in staff among senior management in both the Ministry and the Department of Land Affairs. These developments led to a period of debilitating institutional turmoil and policy uncertainty, which was still having some impact on the land reform programme at the time of writing.

There are serious questions about the viability of the commercial farming strategy, given the hostile global conditions under which South African agriculture is operating. There are also concerns that the new policy direction signals a shift away from the redistribution of resources to the poor—a criticism which the advocates of the new policy strongly deny—and that sufficient cognizance is not being taken of the lessons gained during the first phase of land reform about the challenges of implementation. In the communal areas, the claims of traditional leaders for a larger stake in land administration and land ownership now appear to be more favourably regarded than before, although the announcement of formal policy on the future of these areas continues to be delayed. Ongoing monitoring of the implementation of the new policies will be important in order to assess the validity of these criticisms and the impact of these developments on agrarian change.

The implications of the new policy direction for poor rural women are potentially negative, given the general weakness of their position socially and economically, and the lack of official capacity to implement confirmed gender policy. These are issues for follow-up research.

Cherryl Walker was Regional Land Claims Commissioner for the province of KwaZulu Natal from March 1995 until April 2000. She is currently working as an independent researcher and consultant on land issues.

Résumé

Cherryl Walker se penche ici sur les politiques de réforme agraire suivies par le gouvernement de l'ANC en Afrique du Sud depuis le passage à la démocratie en 1993/1994 jusqu'en novembre 2000 et sur l'attention portée aux droits et intérêts fonciers des femmes pendant cette période. Elle conclut que, si le programme a donné à un petit nombre de femmes accès à la terre, la réforme agraire n'a pas été assez étendue pour profiter à la majorité des femmes pauvres des campagnes. Celles-ci ont, en outre, peu de chances de bénéficier de la nouvelle orientation prise par la politique de réforme agraire depuis 1999, qui privilégie avant tout la promotion d'une classe agricole noire acquise aux cultures commerciales.

Dans la première partie, elle brosse la toile de fond historique, politique et économique de la réforme agraire, sans oublier le mouvement féminin avant et après 1994 et la situation dans les campagnes sud-africaines. La dépossession liée au colonialisme et le caractère racial de la structure foncière maintenue par les gouvernements minoritaires blancs qui se sont succédés après 1910 faisaient relever la réforme agraire d'une nécessité politique et économique. De plus, la misère dans les campagnes et le chômage élevé dans l'économie organisée ont alimenté les revendications de terres. Pourtant, malgré l'importance politique et symbolique attachée aux questions relatives à la terre et à la propriété dans les négociations constitutionnelles du début des années 1990, le gouvernement de l'ANC n'a pas jugé bon de faire de la terre et de la réforme agraire une composante importante de sa politique économique. Il s'est plutôt attaché à se doter de stratégies urbano-industrielles et d'une politique macroéconomique propre à attirer les investisseurs, ce qui a sévèrement limité son action dans le domaine de la redistribution des ressources. L'émergence d'une petite classe moyenne noire en expansion a aussi pesé dans le choix des priorités politiques et économiques.

Le mouvement féminin a beaucoup contribué à consolider le principe d'équité entre hommes et femmes comme principe constitutionnel de base dans la nouvelle démocratie sud-africaine et à le faire passer avant d'autres dispositions constitutionnelles garantissant la liberté de l'expression culturelle et un rôle dans le gouvernement aux institutions dirigeantes traditionnelles. Cependant, le mouvement d'activistes pour la parité entre hommes et femmes au parlement et dans la fonction publique après 1994 a affaibli les efforts d'organisation des femmes rurales qui, par ailleurs, n'ont que peu de possibilités de mettre à profit les espaces créés par "l'appareil national de promotion de la femme".

La deuxième partie de l'étude porte sur le programme de réforme agraire après 1994. L'auteur analyse l'évolution qui s'est produite pendant ce qui a été identifiée comme la première phase du programme, située entre 1994 et 1999, puis aborde les changements de politique survenus pendant le mandat du Président Thabo Mbeki, depuis les élections nationales de juin 1999.

Le programme de réforme agraire issu des négociations constitutionnelles et du débat politique du début des années 90 se composait essentiellement de trois éléments: recouvrement des droits fonciers pour ceux qui les avaient perdus à la suite des politiques raciales discriminatoires du passé; redistribution de terres aux pauvres et sans-terres démunis ou aux Noirs désireux d'en posséder; et sécurité de jouissance pour les Noirs qui vivaient de cultures commerciales, au bé-

néfice d'un régime collectif atténué dans les anciennes réserves ou bantoustans. A travers ses politiques, le gouvernement tentait de concilier une action vigoureuse en faveur de la justice sociale (et de l'équité entre hommes et femmes), d'un redressement et d'une baisse de la pauvreté, en acceptant des compromis que les négociations constitutionnelles lui avaient imposés, à savoir la protection des droits de propriété et un programme de redistribution des terres régi par les lois du marché.

En 1999, les réalisations à l'actif du programme de réforme agraire étaient très modestes, par rapport à la fois aux attentes populaires et aux objectifs déclarés. Son exécution s'était révélée beaucoup plus complexe et coûteuse que prévu. Là où l'objectif avait été d'adoucir le sort des pauvres, très peu de terres avaient été distribuées et là où des terres avaient changé de mains, les signes de développement économique étaient minimes, ce qui rendait le programme et ses défenseurs politiquement vulnérables. Les agents d'exécution s'étaient aussi donnés beaucoup de peine pour traduire un attachement supérieur au principe de l'équité entre hommes et femmes en interventions et en projets concrets.

Les élections de 1999 ont marqué le début d'une nouvelle étape dans la réforme agraire, la redistribution des terres étant désormais étroitement liée aux politiques menées par le Département national de l'agriculture pour augmenter la productivité agricole et promouvoir une classe agricole noire acquise aux cultures commerciales. Début 2000, le nouveau ministre des affaires foncières (qui est aussi le ministre de l'agriculture) a donné le coup d'envoi à une importante étude politique et fixé de nouveaux objectifs ambitieux à la restitution et à la redistribution de terres, processus qui s'est accompagné d'importants mouvements de personnel à la direction du Ministère et du Département des affaires foncières. Ces changements ont entraîné une période de turbulence institutionnelle et d'incertitude politique, dont le programme de réforme agraire ressentait encore les effets au moment où l'auteur rédigeait son étude.

La viabilité de la stratégie des cultures commerciales est sérieusement mise en doute, en raison du caractère hostile de l'environnement mondial avec lequel l'agriculture sud-africaine doit compter. Certains craignent aussi que la nouvelle orientation politique ne signale l'abandon de la politique de redistribution aux pauvres – critique que réfutent vigoureusement les défenseurs de la nouvelle politique – et que les leçons tirées de la première phase de la réforme agraire sur

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_21472

