
Peasants' Pursuit of Outside Alliances in the Process of Land Reform: A Discussion of Legal Assistance Programmes in Bangladesh and the Philippines

Discussion Paper No. 102, March 1999

Krishna B. Ghimire

◆ Contents

◆ Summary/Résumé/Resumen	ii
◆ Abbreviations	viii
 <u>I. INTRODUCTION</u>	 <u>1</u>
◆ Peasants' Need for External Support	1
◆ Peasants' Legal Needs	3
◆ Are Lawyers Reliable Allies?	5
◆ Lawyers' Ability to Assist Peasants	6
 <u>II. COMPARATIVE PERSPECTIVES FROM BANGLADESH AND THE PHILIPPINES</u>	 <u>8</u>
◆ General Overview of Agrarian Reforms and the Importance of Legal Aid	9
◆ Case Studies	16
 <u>III. CONCLUSION</u>	 <u>25</u>
 <u>BIBLIOGRAPHY</u>	 <u>28</u>

◆ Summary/Résumé/Resumen

Summary

In order to secure access to land and improve its productivity, peasant groups need external support. Their ability to establish solid alliances with NGOs, church groups, trade unions, political parties, development agencies and others is key to ensuring that their land and related livelihood demands are heard by landlords and authorities. External organizations can provide peasant groups with key information and resources that they would otherwise lack access to, as well as broaden the space in which they can operate to mobilize support for their causes.

In this configuration of potential external allies are lawyers and other legal representatives. In fact, one of the most tenuous and overlooked alliances in the process of land reform is that between peasant organizations and their legal representatives. Land reform is clearly a political issue, but it is also a legal one. The formulation and, more importantly, the implementation of effective land reform legislation is a vital step in improving the livelihoods of the rural poor.

From this perspective, this paper examines the search for legal support by peasants in their efforts to secure land and tenurial rights. The role of lawyers and legal aid groups as possible allies (and potential enemies) for peasants is critically examined, and their will and capacity to help peasants are assessed.

In order to determine what role lawyers can, or could, play the nature of what exactly constitutes a peasant's legal needs is initially discussed. Experiences have shown that even when progressive land reform legislation exists on paper, it may remain mute on the ground. This is often due to the political and legal clout powerful landowners and business interests possess in developing countries, allowing them to manipulate the system in their favour through legal loopholes and other means.

Given this situation, this paper highlights the myriad of important roles legal aid can play—from informing peasants of their basic rights, to holding governments and the legal system accountable for areas where land reform legislation has not been implemented in favour of the rural poor. Lawyers can also help peasants in the often long, costly and arduous process of taking cases of wrongdoing by landowners and other more powerful individuals and groups to court. The very nature of their profession and their detailed knowledge of legislation regarding property rights, land and tenurial clauses and international human rights declarations means that lawyers can play a most valuable role in ensuring not only that peasants get what they are legally due, but also in monitoring the legal system so that accountability and transparency are respected.

But this paper points out that, in reality, lawyers and legal aid services rarely fulfil this role. It argues that although the ability of lawyers to act as allies for peasants is context specific, on the whole the availability of efficient legal aid in rural areas remains weak. To try and counter this trend, non-governmental organizations (NGOs) and peasant groups are increasingly including the provision of legal aid, legal awareness and training programmes in their activities. Examples are given of a few such initiatives, but evidence shows that this process is often hampered by a lack of resources (especially financial) as well as by a very limited pool of skilled persons who are willing to work in rural areas to promote peasant legal needs.

These issues are indeed complex and multi-layered. To elucidate, case studies from the Bangladesh and the Philippines are discussed, showing that despite land legislation and jurisdiction favouring sharecroppers, smallholders, women and other groups, other more powerful actors are able to retain their stronghold. In the cases from Bangladesh, even though legal provisions exist in favour of the distribution of government *khas* land to landless peasants, very little is actually given to them. A few NGOs and other groups are getting involved in mediating land disputes. Legal assistance has been essential in preventing unjust eviction of peasants, as well as in fighting off false charges issued against them.

In the Philippines, the roots and complications of the Carruf and Mapalad cases are analysed. They not only present a very complex legal struggle between peasant beneficiaries and the legal system, but also depict internal fighting between various government agencies and business interests. In both cases, farmer beneficiaries were given legal land titles under the Comprehensive Agrarian Reform Programme, but they faced continuous legal and physical harassment due to the embedded interests of business and political élites in the area. But the Mapalad case is also an encouraging example of the large degree of social mobilization and support a peasant group can achieve even when confronted by powerful political and business opponents.

In the concluding section it is argued that, in general, securing outside alliances is crucial in conflict mediation, identifying land for redistribution, rallying media, political and public support for peasant causes, and other areas. More specifically, the provision of legal aid and the support of lawyers increases the chances that peasant organizations will achieve their objectives. In reality, however, opportunities for such alliances remain limited, and justice is often far from being the blind, objective arbitrator it is theoretically meant to be. It is argued that for changes to occur in favour of the rural poor, networks between peasants and other support groups need to be strengthened, and legal aid services made more available in rural areas. Furthermore, popular mobilization by the concerned population groups themselves is particularly crucial if social actions related to land rights are to be more effective.

Krishna Ghimire is a Project Leader at UNRISD.

Résumé

Les groupes paysans ont besoin de l'aide extérieure afin d'assurer un accès à la terre et augmenter sa productivité. La capacité de ces groupes d'établir des liens solides avec les ONGs, les groupes de paroisse, les syndicats, les partis politiques, les agences de développement, ainsi que les autres acteurs concernés, est essentielle pour s'assurer que leurs demandes concernant leurs terres et leurs moyens de subsistance sont entendus par les grands propriétaires terriens et les autorités. Ces organisations externes peuvent apporter aux organisations paysannes des informations et des ressources importantes auxquelles elles n'auraient pas accès, leur permettant d'élargir l'espace dans lequel les paysans peuvent agir et ainsi mobiliser le soutien nécessaire à leurs causes.

Dans cette configuration d'alliés externes potentiels, figurent les avocats et d'autres représentants de la loi. En fait, une des alliances la plus mince et négligée du processus de réforme agraire est celle entre les organisations paysannes et les

représentants légaux. Cette dernière n'est pas seulement une question politique, c'est aussi un point légal. La formulation, et plus important, la mise en place d'une législation efficace sur la réforme agraire est un pas vital pour améliorer les moyens de subsistance de la population rurale pauvre.

En prenant ce qui a été dit auparavant comme idée centrale, ce document étudie la recherche d'appuis légaux par les paysans dans leurs efforts de s'assurer leurs droits fonciers et de propriétés. Dans cette optique, le rôle des avocats et des groupes d'aide en matière de droit est analysé de façon critique en considérant leur capacité d'agir comme alliés possibles (ou ennemis potentiels), et en évaluant aussi leur volonté et leur habilité à aider les paysans.

La nature des besoins légaux des paysans est élaborée en premier lieu pour mieux saisir quels rôles les avocats peuvent ou pourraient jouer. Les expériences ont démontrées que même si une législation progressive sur la réforme agraire existe sur le papier, elle reste non exprimée sur le terrain. Cela est souvent dû à la couverture politique et légale que les intérêts de puissants propriétaires terriens et entreprises possèdent dans les pays en développement, leur permettant de manipuler le système en leur faveur par des astuces légales ou par d'autres moyens.

En partant de cette situation, ce document met en lumière la multitude des importants rôles que l'assistance légale peut jouer, comme prendre des initiatives pour informer les paysans sur leurs droits fondamentaux ou rendre les gouvernements et le système légal responsable des régions où la législation sur la réforme agraire n'a pas été appliquée en faveur des paysans pauvres. Les avocats peuvent aussi aider les paysans dans les longues démarches coûteuses et ardues qu'ils doivent faire pour mener des cas d'injustice fait par les propriétaires terriens et d'autres individus plus puissants devant un tribunal. La nature même de leur profession, et leur connaissance détaillée de la législation relative aux droits de propriété, les clauses foncières, ainsi que sur les déclarations internationales des droits de l'homme, font que les avocats ont la possibilité de jouer un rôle déterminant en s'assurant que les paysans obtiennent non seulement ce qui leur est légalement dû, mais aussi contrôler que les concepts de responsabilité et de transparence soient bien respectés dans le système légal.

Comme le montre cette étude, les avocats comme les services d'aide légale ne remplissent que rarement ce rôle. Elle démontre que bien que les capacités des avocats d'agir comme alliés des paysans dépend grandement du contexte, l'existence d'une aide légale efficace reste dans son ensemble faible dans les zones rurales. Pour essayer de contrer cette tendance, les ONGs et d'autres groupements paysans sont en train d'inclure progressivement l'octroi d'assistance légale, la prise de conscience du droit et des programmes de formation dans leurs activités. Pour le moment, peu d'exemples peuvent être fournis sur ces initiatives, mais l'évidence montre que ce processus est souvent gêné par le manque de ressources, spécialement financières, aussi bien que par le nombre limité de personnes compétentes qui ont la volonté de travailler dans le monde rural pour subvenir aux besoins légaux des paysans.

Les problèmes que nous venons d'évoquer sont en effet complexes et multi-dimensionnels. Pour mieux appréhender ces faits, des études de cas sur le Bangladesh et les Philippines ont été présentées et montrent que malgré une

législation et une juridiction favorisant les métayers, les petits propriétaires, les femmes et d'autres groupes, d'autres acteurs plus puissants arrivent à sauvegarder leur position de pouvoir. Dans les cas provenant du Bangladesh, bien que des dispositions légales existent en faveur de la distribution des terres appartenant au gouvernement (*khas land*) aux paysans sans terres, ils en ont obtenu très peu jusqu'à maintenant. Un petit nombre d'ONG et d'autres groupes se voient impliqués dans la médiation des disputes concernant des problèmes fonciers. L'assistance légale a été essentielle pour éviter d'injustes expulsions de paysans, aussi bien que dans la lutte contre des fausses charges relevées contre eux.

Aux Philippines, deux cas, CARUFF et MAPALAD, sont analysés, de leurs origines aux complications qu'ils ont rencontrées. Elles présentent une lutte très complexe au niveau légal qui implique non seulement les paysans bénéficiaires et le système légal, mais dépeint aussi des querelles internes entre différentes agences gouvernementales et des intérêts ayant trait aux affaires. Dans les deux cas, les paysans bénéficiaires avaient obtenu des titres de propriété sous le "Comprehensive Agrarian Reform Programme" mis en place par le gouvernement, mais à cause d'intérêts prononcés du milieu des affaires et des élites politiques dans les zones concernées, ces paysans ont été victimes de harcèlements physiques et légaux continuels. Cependant, le cas du MAPALAD est un exemple encourageant du large niveau de mobilisation sociale et de soutien qu'un groupe paysan peut développer même quand il est confronté à de puissants opposants comme des politiciens et hommes d'affaires.

Dans la conclusion, il est démontré qu'en général, s'assurer des alliés externes est crucial dans la médiation du conflit, l'identification des terres à distribuer, le contact avec les médias, la mobilisation de l'appui politique et public pour la cause paysanne entre autres. Plus spécifiquement, l'octroi d'une assistance légale et le soutien des avocats augmentent les chances des organisations paysannes de réaliser leurs objectifs. En réalité cependant, les occasions d'alliances semblables restent très limitées, et la justice est loin de se présenter comme l'arbitre neutre et objectif qu'elle est sensée être théoriquement. Pour que des changements aient lieu en faveur des paysans pauvres, il faut que les réseaux entre les paysans et les groupes capables de les soutenir soient renforcés et les services d'aide légale plus disponibles dans le monde rural. Par dessus tout, la mobilisation populaire par les groupes de population concernés est particulièrement cruciale pour que des actions sociales liées aux droits fonciers soient plus efficaces.

Krishna Ghimire est Chef de projet à l'UNRISD.

Resumen

Para poder asegurar el acceso a la tierra y mejorar su productividad, las organizaciones campesinas necesitan apoyo externo. Su habilidad para establecer alianzas sólidas con ONGs, grupos de la Iglesia, sindicatos, partidos políticos, agencias para el desarrollo y otros actores pertinentes es clave para asegurar que sus tierras y las demandas relacionadas con sus fuentes de ingreso sean escuchadas por los terratenientes y las autoridades. Las organizaciones externas pueden proveer a las agrupaciones campesinas con información clave y otros recursos a los cuales no podrían acceder de otra manera, además de ampliar el espacio en el cual operan para movilizar apoyo para su causa.

Dentro de esta configuración de potenciales aliados externos, hallamos a los abogados y a otros representantes legales. De hecho, la más tenue y obviada de las alianzas en el proceso de reforma agraria es aquella entre las agrupaciones campesinas y los representantes legales. La reforma agraria es, claramente, una cuestión política, pero también una cuestión legal. La formulación y, más importante aún, la implementación de una legislación efectiva en materia de reforma agraria es un paso vital para el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado pobre.

A la luz de estas consideraciones centrales para este estudio, examinamos la búsqueda de apoyo legal de los campesinos en sus esfuerzos para asegurar sus derechos a la tenencia de la tierra. El rol de los abogados y grupos de asistencia legal tanto como posibles aliados como enemigos potenciales de los campesinos es críticamente analizado, así como también su determinación y capacidad de ayuda.

A fin de determinar cuál es el rol que los abogados pueden o podrían desempeñar, comenzamos con una discusión sobre la naturaleza exacta de las necesidades legales de los campesinos. La experiencia ha demostrado que aún cuando existe legislación progresiva en materia de reforma agraria, en la realidad, ésta no es implementada. Frecuentemente, esto sucede gracias al inmenso poder político y legal que los grandes propietarios poseen en los países en desarrollo, permitiéndoles manipular el sistema en su favor a través de trampas e inconsistencias legales y otros medios.

Este estudio resalta la miríada de importantes roles que la ayuda legal puede desempeñar: desde informar a los campesinos de sus derechos básicos, hasta el señalar a los gobiernos y al sistema legal aquellas áreas en las cuales la legislación sobre reforma agraria no ha sido todavía implementada en favor de los pobres de las zonas rurales. Los abogados también pueden ayudar a los campesinos en el usualmente largo y costoso proceso de llevar a juicio a propietarios y a otros individuos con mayor poder. La misma naturaleza de su profesión y el detallado conocimiento que poseen en cuanto a la legislación concerniente a derechos de propiedad, cláusulas sobre la tenencia de tierras, y declaraciones internacionales sobre los derechos humanos, nos indican el valioso papel que los abogados pueden llegar a tener para asegurar que los campesinos reciban aquello a lo que por ley tienen derecho y, además, monitorear el proceso legal para que conceptos de responsabilidad y transparencia sean respetados.

Este estudio señala la rareza con la cual abogados y servicios de asistencia legal desempeñan este rol en la realidad. Aunque la habilidad de los abogados para actuar como aliados de los campesinos es específica de un determinado contexto, visto en su totalidad, la disponibilidad de eficiente ayuda legal en zonas rurales es todavía débil. Para contrarrestar esta tendencia, ONGs y otros grupos de campesinos están incluyendo progresivamente la provisión de asistencia legal, conocimiento de las legislaciones pertinentes y programas de capacitación como parte de sus actividades. Aunque es posible presentar ejemplos de estas pocas iniciativas, la evidencia muestra que este proceso es muchas veces inhibido por la falta de recursos, especialmente financieros, así como también por la limitada cantidad de personas calificadas que desean trabajar en las áreas rurales para promover las necesidades legales de los campesinos.

Las cuestiones arriba mencionadas forman, sin duda, un conjunto de complejas dimensiones interrelacionadas. Para elucidar esta situación, son analizados estudios de caso en Bangladesh y Filipinas a fin de demostrar que, a pesar de la existencia de legislación y jurisdicción sobre la tierra favoreciendo a los aparceros, pequeños propietarios, mujeres y otros grupos, actores más poderosos han logrado mantener su fortaleza contra los derechos de esos grupos. En los casos de Bangladesh, aunque existen provisiones legales en favor de la distribución de *khas* gubernamentales de tierra a campesinos sin tierra, muy poco se les ha dado efectivamente. Algunas pocas ONGs y otros grupos se han involucrado en la mediación por las disputas sobre la tierra. La asistencia legal ha sido esencial en prevenir la evicción injusta de los campesinos de sus tierras, y les ha permitido defenderse de los cargos falsos de que fueran acusados.

En las Filipinas se analizan los casos de CARUFF y MAPALAD, sus orígenes y problemáticas. Estos casos reflejan una lucha legal muy compleja no sólo entre los campesinos beneficiarios y el sistema legal, sino también a nivel de luchas internas entre las diferentes agencias gubernamentales y los grupos comerciales. En ambos casos, a los agricultores beneficiarios les fueron otorgados títulos de propiedad legales bajo el Programa de Reforma Agraria Integrado, pero debido a los intereses de las élites políticas y económicas en las respectivas áreas, tuvieron que soportar constantes molestias legales y físicas. De todos modos, MAPALAD es un ejemplo alentador del alto grado de movilización y apoyo social que un grupo de campesinos puede despertar aún cuando debe confrontarse con poderosos oponentes políticos y económicos.

En la sección final, afirmamos que, en general, es esencial asegurar alianzas externas para: la crucial mediación en conflictos; la identificación de tierras para redistribución; concientización de la prensa; la obtención de apoyo político y público, etc. Más específicamente, la provisión de ayuda legal y el apoyo de los abogados incrementa las posibilidades de las organizaciones de campesinos de lograr sus objetivos. En realidad, las oportunidades para tales alianzas todavía son limitadas, y la justicia está frecuentemente lejos de ser el árbitro ciego y objetivo que teóricamente debería ser. Se considera que, para que verdaderos cambios ocurran en favor de la población rural pobre, se deben fortalecer las redes entre los campesinos y otros grupos de apoyo y, al mismo tiempo, procurar que los servicios de ayuda legal estén más al alcance de la mano. Si se desea que las acciones sociales relacionadas con los derechos sobre la tierra sean más efectivas, es crucial la movilización popular de los sectores de la población afectados.

Krishna Ghimire es Jefe de Proyecto en UNRISD.

◆ Abbreviations

ALRD	Association for Land Reform and Development (Bangladesh)
ANGOC	Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development
AR Now	People's Campaign for Agrarian Reform
ASK	Ain O Shalish Kendra (Bangladesh)
BHREC	Bangladesh Human Rights Enforcement Committee
BHRC	Bangladesh Human Rights Commission
BLAST	Bangladesh Legal Aid and Services Trust
CARP	Comprehensive Agrarian Reform Programme (Philippines)
Carruf	Carpio-Rufino Agricultural Corporation
CART	Malay Mindanao Foundation and Center for Alternative Rural Technology (Philippines)
CCHRB	Coordinating Council of Human Rights of Bangladesh
CJP	Commission for Justice and Peace
CLOA	Certificate of Land Ownership Award (Philippines)
DAR	Department of Agrarian Reform (Philippines)
DARAB	Department of Agrarian Reform Adjudication Board (Philippines)
DENR	Department of Environment and Natural Resources (Philippines)
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
GO	governmental organization
GSS	Gonoshahajjo Sangstha (Bangladesh)
IBP	Integrated Bar of the Philippines
ICJ	International Commission of Jurists
IFAD	International Fund for Agricultural Development
LAD	Land Acquisition and Distribution (Philippines)
LBP	Land Bank of the Philippines
LRC	Legal Resources Centre (South Africa)
LRF	Legal Resource Foundation (Zimbabwe)
NGO	non-governmental organization
PAKISAMA	Pambansang Kilusan ng Mga Samahang Magsasaka
PALAMBU	Panaghiusa sa Lalawigan Maguuma sa Bukidnon
PhilDHRA	Philippine Partnership for Development of Human Resources in Rural Areas
PO	people's organization

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_21601

