
LAND REFORM IN DEVELOPING COUNTRIES: THE ROLE OF THE STATE AND OTHER ACTORS

Discussion Paper No. 101, June 1999

Solon L. Barracclough

◆ Contents

◆ Summary/Résumé/Resumen	ii
◆ Acronyms	x
 <u>INTRODUCTION: LAND TENURE ISSUES IN DEVELOPING COUNTRIES</u>	 <u>1</u>
◆ Divergent Perceptions of Agrarian Problems	2
◆ The Evolution of Land Tenure Systems and Agrarian Structures	4
◆ The Need to Reform Inequitable Agrarian Structures	8
◆ Actors and Issues: The Argument	9
 <u>THE DYNAMICS OF TWENTIETH CENTURY LATIN AMERICAN LAND REFORMS: CASES</u>	 <u>10</u>
◆ Mexico	10
◆ Bolivia	14
◆ Guatemala	16
◆ Puerto Rico	17
◆ Cuba	18
◆ Venezuela	19
◆ Chile	20
◆ Peru	29
◆ Nicaragua and El Salvador	30
 <u>THE PRINCIPAL ACTORS IN RECENT LAND REFORMS</u>	 <u>33</u>
◆ Contradictory Role of the State	33
◆ Peasant Organizations	36
◆ Large Landholders	37
◆ Political Parties	39
◆ NGOs	39
◆ International Organizations	43
 <u>CONTEMPORARY OPPORTUNITIES FOR LAND REFORM</u>	 <u>45</u>
◆ Globalization and Obstacles to Land Reform	45
◆ The Need for Flexible Approaches to Land Reform	47
 <u>BIBLIOGRAPHY</u>	 <u>49</u>

◆ Summary/Résumé/Resumen

Summary

An approach to sustainable and equitable development requires well informed, purposeful courses of action by the state and other concerned social actors. Land tenure institutions have to be continually adapted and regulated to serve the “public interest”. But unless the institutions and policies regulating rights and obligations in access to land are somehow made primarily accountable to poor majorities, to low-income minorities and unborn generations—instead of to currently dominant corporate and other powerful groups—“public interest” can easily be interpreted to mean the opposite of sustainable development.

A review of twentieth century land reforms in Latin America and in a few other developing countries is instructive, as it brings out several of these controversial issues. Each case is to some extent unique, but there are also common features permitting qualified generalizations. Land reforms are considered to have occurred in countries where more than approximately one fifth of the agricultural land has been redistributed to benefit over one tenth of the rural poor, over a period of a decade or less.

Social movements with important peasant support led to revolutionary regimes implementing significant land reforms in Mexico, Bolivia, Cuba and Nicaragua. Similar processes produced massive land reforms in China and Viet Nam. Popularly based insurgencies in Peru and El Salvador convinced nationalist military officers wielding state power to undertake land reforms. Important land reforms by authoritarian regimes in South Korea and Taiwan had partially similar origins. Democratically elected regimes in Puerto Rico, Guatemala, Venezuela and Chile all initiated important land reforms. Political parties in each of these cases sought increased electoral support from low-income rural voters as well as being pressured by a wide range of other clients and allies with frequently conflicting interests in reform. In all of these reforms, peasant organizations and the state regime of the moment were central actors.

The often fleeting nature of popularly based state regimes supporting serious agrarian reforms is well illustrated by the Latin American experiences. In Mexico the most sweeping phase of the reform occurred during the Cardénas administration in the 1930s, with state-encouraged militant support by armed peasant organizations. Credit, marketing, technical assistance and similar state institutions were created or redirected to serve reform beneficiaries’ needs. This resulted in significant increases in peasant food production and incomes. Subsequent administrations after 1940 continued to redistribute land, but priorities were changed to promoting commercial production by large-scale private farmers while leaving the peasants as dependent clients of the state’s ruling party. In Bolivia, peasant food production and consumption increased following reform, but the marketed surplus diminished. The state was able to meet growing urban demands for food through highly subsidized imports. It directed most investments in agriculture toward private commercial producers in frontier regions while neglecting the mostly indigenous peasantry that had benefited from the land reform. Land reform had brought substantial benefits to major low-income peasant populations in both cases, but subsequent changes in the state’s major political support groups, and hence its priorities, had excluded most peasant producers from playing a dynamic role in post-reform developments.

The Puerto Rican reform accompanied the protectorate's full integration into the US economy. Sugar exports lost their historic importance, while food imports increased rapidly. The house and garden plots allocated to many thousands of reform beneficiaries, however, provided a cushion that enabled rural workers to migrate to other employment on the island or in the United States on better terms than would have otherwise been the case. They were also politically very popular. Land reform in Venezuela was instigated in response to peasant protests, but its reliance on paying full compensation to expropriated large holders illustrated the limitations of a "market friendly" approach in reforming rural social relations.

The initially very successful Guatemalan reform was aborted by a United States-instigated military coup in 1954 with disastrous consequences for the country's future. The United States had supported the Chilean land reform timidly begun by the Alessandri regime and rapidly extended under the Frei administration, but its opposition to the Allende administration resulted in the coup that halted and partially reversed these earlier reforms. United States support had been decisive in promoting land reforms in South Korea and Taiwan, as well as in El Salvador. But United States opposition to the Sandanista regime in Nicaragua eventually led to a government that placed its priority on promotion of large-scale agro-export production by transnational investors and commercial private farmers who were mostly not reform beneficiaries. In Cuba, the United States trade embargo imposed in the early 1960s negatively affected production and incomes of land reform beneficiaries, but this was offset by liberal support from the Soviet Union until 1989.

Obviously, international markets as well as the policies of foreign powers and transnational corporations have crucially influenced the courses of these and most other land reforms. In rapidly globalizing national economies, this is likely to be even more the case in the future than it has been in the past.

Some analysts have concluded that growing globalization of finance, markets, information, production and modern technologies have left the redistributive land reforms of the past irrelevant for today's developing countries. Social differentiation of their rural populations have already advanced so far that it would be impossible to redistribute land rights in a way that could benefit most of the rural poor, according to this view. The difficulties experienced during the Chilean and Peruvian reforms of building a consensus among potential beneficiaries about how expropriated lands should be divided would seem to support this conclusion. The rural poor, they believe, will have to wait until livelihoods become available in other activities. Meanwhile, some might be helped by market-assisted land reforms that promote voluntary sales of land by large holders to low-income buyers who use the land more "efficiently". The majority of the poor who could not benefit from such real estate transactions could be tided over by social "safety nets" and emergency aid until they find other sources of income.

Fortunately, this pessimistic vision is not universally shared. Redistributive land reforms can still play a crucial role in relieving rural poverty and in promoting broad-based sustainable development. Increased social differentiation and other concomitants of globalization present new opportunities for significant reforms, as well as obstacles. Contradictions among large landowners about the costs and benefits of reform are increasing. Peasants have new opportunities to communicate

and organize with access to modern transport and communication facilities. They are now in a better position than earlier to find allies among environmentalists, groups promoting human rights and others in civil society as well as from international organizations committed to the promotion of equitable and ecologically sustainable development. Popularly based development strategies that include radical land reforms are not necessarily becoming obsolete. The problem is to organize the social forces able and willing to support them.

Solon Barraclough is a senior consultant at UNRISD.

Résumé

Une approche d'un développement durable et équitable nécessite des études objectives d'action par l'Etat et les autres acteurs sociaux concernés. Les institutions du régime foncier doivent être continuellement adaptées et ajustées pour servir "l'intérêt public". Cependant, à moins que les institutions et politiques régissant les droits et obligations à l'accès à la terre ne se montrent responsables envers les majorités pauvres, les minorités à faible revenu et les générations à venir, plutôt qu'envers des sociétés dominantes et autres groupes de pouvoir; "l'intérêt public" peut être aisément interprété comme signifiant l'opposé d'un développement durable.

Un examen des réformes agraires qui ont été appliquées en Amérique latine et dans quelques autres pays en développement au cours de ce 20ème siècle est très instructif, car il révèle plusieurs points de controverse. Chaque cas était dans une certaine mesure unique, mais il y avait aussi des traits communs permettant une certaine généralisation. Les réformes agraires ont soit disant été appliquées dans des pays où plus du cinquième de la terre agricole était redistribuée au bénéfice de plus d'un dixième de ruraux pauvres durant une période de dix ans ou moins.

Des mouvements sociaux avec un soutien paysan important ont conduit à des régimes révolutionnaires qui ont mis en oeuvre d'importantes réformes agraires au Mexique, en Bolivie, à Cuba et au Nicaragua. Des processus similaires amenèrent des réformes agraires massives en Chine et au Viet-Nam. Des insurrections populaires au Pérou et au Salvador ont convaincu les officiers militaires nationalistes au pouvoir d'entreprendre des réformes. D'importantes réformes agraires par les régimes autoritaires de la Corée du Sud et de Taïwan ont en partie les mêmes origines. Des régimes démocratiquement élus à Porto-Rico, au Guatemala, au Venezuela et au Chili ont tous initié d'importantes réformes agraires. Dans chacun de ces cas, les partis politiques virent le soutien électoral des travailleurs ruraux à faible revenu augmenter, mais subirent parallèlement la pression d'une large catégorie d'autres clients et alliés avec fréquemment des intérêts conflictuels dans la réforme. Dans toutes ces réformes, les organisations paysannes et les régimes en place étaient les acteurs centraux.

La fréquente nature éphémère des régimes populaires soutenant de sérieuses réformes agraires est bien illustrée par les expériences latinoaméricaines. Au Mexique la phase la plus radicale de la réforme se déroula sous l'administration Cardénas dans les années 1930, l'Etat étant encouragé par le soutien militant des organisations paysannes armées. Crédit, marketing, assistance technique, et des institutions étatiques similaires étaient créées ou réorientées afin de répondre aux besoins des bénéficiaires de la réforme. Il en résulta chez les paysans, une augmentation significative de la production alimentaire et du revenu. Les

administrations successives après 1940 continuèrent la redistribution de la terre, mais les priorités avaient changé, en privilégiant la production commerciale de grande envergure de fermiers privés, tandis qu'elle laissait les paysans comme clients dépendant du parti au pouvoir. En Bolivie, la production et la consommation paysanne augmentèrent suite à la réforme, mais le surplus commercialisé diminua. L'Etat était en mesure de répondre à la demande alimentaire urbaine croissante, moyennant la subvention des importations. Il orienta la plupart des investissements dans l'agriculture par le biais de producteurs commerciaux privés dans les régions frontières tout en négligeant la paysannerie indigène qui avait bénéficié de la terre grâce à la réforme agraire. La réforme agraire avait dans les deux cas apporté des bénéfices substantiels aux populations paysannes à faible revenu, mais les changements importants au sein des principaux groupes de soutien politique à l'Etat et donc ses priorités avaient exclu la plupart des producteurs paysans jouant un rôle dynamique dans les développements d'après-réforme.

A Porto-Rico, la réforme accompagna l'intégration complète du protectorat dans l'économie américaine. Les exportations du sucre perdirent leur importance historique, alors que les importations alimentaires augmentaient rapidement. Les maisons et lopins de terre alloués à des milliers de bénéficiaires de la réforme donnèrent aux travailleurs ruraux la capacité de migrer vers d'autres emplois sur l'île ou aux Etats-Unis dans de meilleures conditions. Ils étaient en outre politiquement très populaires. La réforme agraire au Venezuela a été mise en place en réponse aux protestations des paysans, mais sa confiance dans le paiement d'une compensation complète pour exproprier les grands propriétaires montre les limites d'une approche d'un "marché amical" pour réformer les relations sociales en milieu rural.

La réforme guatémaltèque initialement très réussie fut sabordée par un coup d'Etat militaire commandité par les Etats-Unis en 1954, et dont les conséquences ont été désastreuses pour le futur du pays. Les Etats-Unis ont soutenu le démarrage timide de la réforme agraire chilienne par le régime Alessandri, et ont rapidement étendu leur soutien sous l'administration Frei; mais de leur opposition à l'administration Allende résulta un coup d'Etat militaire qui stoppa et inversa partiellement le processus de réforme engagé. Le soutien des Etats-Unis a été décisif pour la promotion des réformes agraires en Corée du Sud et Taïwan, comme plus tard au Salvador. Mais l'opposition américaine au régime sandiniste au Nicaragua conduisit par la suite à un gouvernement qui plaça ses priorités dans la promotion d'une production d'exportations agricoles à grande échelle par des investisseurs transnationaux et des propriétaires de fermes commerciales privées, qui n'étaient pas de grands bénéficiaires de la réforme. L'embargo commercial imposé à Cuba par les Etats-Unis au début des années 1960 a affecté la production et les revenus des bénéficiaires de la réforme agraire de façon négative, mais ces effets ont néanmoins été repoussés grâce au soutien de l'URSS jusqu'en 1989.

De toute évidence, les marchés internationaux tout comme les politiques des puissances étrangères et les sociétés transnationales ont influencé de manière cruciale le cours de ces réformes agraires comme bien d'autres. Avec la mondialisation rapide des économies nationales, il devrait en être encore plus le cas à l'avenir que ce ne l'a été par le passé.

Certains analystes ont conclu que la mondialisation croissante aux niveaux des finances, des marchés, de l'information, de la production et des technologies modernes ont rendu la réforme agraire redistributive telle qu'on l'a connu par le passé, inadaptée aujourd'hui pour les pays en voie de développement. Des différenciations sociales des populations rurales de ces pays se sont déjà développées de façon considérable et il serait impossible de redistribuer les droits à la terre de manière à en faire bénéficier la plupart des populations rurales pauvres. Les difficultés rencontrées pendant les réformes chiliennes et péruviennes, pour avoir un consensus parmi les principaux bénéficiaires sur la façon dont les terres expropriées pourraient être partagées, semblent appuyer cette conclusion. Ils pensent que les pauvres ruraux devront attendre jusqu'à ce que d'autres moyens d'existence deviennent disponibles dans d'autres activités. D'ici là, certains pourraient être aidés par un marché assisté de réformes agraires qui favoriserait volontairement la vente de terre par les grands propriétaires aux acheteurs à faible revenu, ces derniers pouvant l'utiliser de manière plus "efficace". La majorité des pauvres qui ne pourrait bénéficier de ce genre de transactions pourrait être dépannée par "des filets de sécurité" sociaux et par l'aide d'urgence, jusqu'à ce qu'ils puissent trouver d'autres sources de revenu.

Heureusement cette vision pessimiste n'est pas universellement partagée. La réforme agraire redistributive peut encore avoir un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté rurale, et dans la promotion d'un développement durable étendue à la base. L'augmentation de la différenciation sociale, ainsi que les autres aspects de la mondialisation offrent autant de nouvelles possibilités que d'obstacles pour des réformes significatives. Les contradictions parmi les grands propriétaires terriens à propos des coûts et bénéfices de la réforme sont en augmentation. Les paysans ont de nouvelles possibilités de communiquer et de s'organiser grâce à l'accès au transport moderne et aux facilités de communication. Ils sont aujourd'hui dans une meilleure position que dans le passé pour trouver des alliés parmi les défenseurs de l'environnement, les groupes de promotion des droits de l'homme et d'autres au sein de la société civile, aussi bien qu'à l'intérieur d'organisations internationales attachées à la promotion d'un développement équitable et écologiquement durable. Les stratégies de développement de base populaires qui incluent des réformes agraires radicales ne sont pas nécessairement devenues obsolètes. Le problème est d'organiser les forces sociales capables et ayant la volonté de les soutenir.

Solon Barraclough est consultant auprès de l'UNRISD.

Resumen

Para promover un desarrollo sostenible e igualitario se requieren estrategias resueltas y bien informadas por parte del gobierno y demás actores sociales involucrados. Las instituciones que rigen la tenencia de la tierra deben ser continuamente adaptadas y reguladas para servir al "interés público". Pero, a no ser que las instituciones y políticas que regulan los derechos y obligaciones en materia de acceso a la tierra sean hechas primordialmente para servir a las mayorías pobres, a las minorías de bajos ingresos y a las generaciones aún por nacer -en vez de favorecer a las corporaciones dominantes y a otros grupos con poder- el "interés público" puede fácilmente ser interpretado como lo opuesto a un desarrollo sostenible.

Un análisis de las reformas agrarias en América Latina y en algunos otros países en desarrollo refleja varias de estas controvertidas cuestiones. A pesar de que cada

caso ha sido único hasta un cierto punto, elementos comunes permitieron efectuar generalizaciones bien fundadas. En su mayoría, las reformas agrarias implementadas han ocurrido en aquellos países en los cuales más de un quinto de la tierra destinada a la agricultura fue redistribuida y benefició a más de un décimo de la población rural viviendo en condiciones de pobreza en el período de una década o menos.

Los movimientos sociales que contaron con un importante apoyo de los campesinos condujeron a los movimientos revolucionarios a implementar significantes reformas agrarias en México, Bolivia, Cuba y Nicaragua. Procesos similares han producido reformas agrarias masivas en China y Viet Nam. Insurgencias populares en Perú y El Salvador contribuyeron a que los oficiales militares nacionalistas que poseían el poder estatal llevaran adelante reformas agrarias. Las importantes reformas agrarias realizadas por los gobiernos autoritarios de Corea del Sur y Taiwan tienen, en parte, orígenes similares. Asimismo, los regímenes democráticamente electos de Puerto Rico, Guatemala, Venezuela y Chile iniciaron considerables reformas agrarias. En cada uno de estos casos, los partidos políticos buscaron mayor apoyo electoral en los votantes rurales con bajos ingresos, y, a la vez, fueron presionados por un amplio rango de clientes y aliados con intereses divergentes a la reforma. En todas estas reformas, tanto las organizaciones campesinas como el régimen estatal se convirtieron en actores centrales.

La frecuentemente efímera naturaleza de los regímenes populares que seriamente han apoyado reformas agrarias es propiamente ilustrada por las experiencias de América Latina. En México, la fase más importante de la reforma ocurrió en los años 30 durante la administración del Presidente Cárdenas, y contó con el apoyo de las organizaciones campesinas armadas, fomentadas por el Estado. Créditos, mercadotecnia, asistencia técnica y otros instrumentos similares propios del Estado fueron creados o redirigidos para atender a las necesidades de los beneficiarios de la reforma. Esto resultó en un aumento significativo en la producción campesina de alimentos y en sus ingresos. Las administraciones que siguieron al año de 1940 continuaron con la redistribución de tierras, pero con prioridades tales como la de promover la producción comercial privada en gran escala, dejando a los campesinos como clientes dependientes del partido gobernante en turno. En Bolivia, la producción campesina de alimentos se incrementó luego de la reforma, pero el excedente vendido en el mercado disminuyó. El Estado consiguió satisfacer las crecientes demandas alimenticias urbanas gracias a importaciones fuertemente subsidiadas. Dirigió la mayoría de las inversiones en agricultura hacia la producción comercial privada en regiones fronterizas, descuidando al campesinado mayormente indígena que se había beneficiado con tierras de la reforma. En ambos casos, la reforma agraria había traído beneficios substanciales, en su mayor parte, a poblaciones de campesinos con bajos ingresos. Sin embargo, sucesivas presiones de los grupos de apoyo político más influyentes del Estado acarrearón un cambio en las prioridades de éste y resultó en la imposibilidad de los productores campesinos de ejercer un rol dinámico en los acontecimientos que siguieron a la reforma. La reforma de Puerto Rico acompañó a la completa integración de este protectorado a la economía de los Estados Unidos. Las exportaciones de azúcar perdieron su importancia histórica mientras que las importaciones de alimentos se incrementaron rápidamente. Las casas y terrenos asignados a miles de beneficiarios de la reforma proveyeron a los trabajadores rurales con un amortiguador que les permitió migrar, en mejores términos (dejando a sus familias

instaladas), a otros empleos en la isla o en los Estados Unidos. Las reformas también fueron políticamente muy populares. La reforma agraria en Venezuela fue instigada por las protestas de los campesinos. El hecho de tener que pagar compensación total a los grandes propietarios expropiados demostró las limitaciones de un enfoque orientado hacia el mercado en el cambio de las relaciones sociales rurales.

La reforma guatemalteca fue muy exitosa en sus comienzos, pero fue abortada por el golpe de estado instigado por los Estados Unidos en 1954, trayendo consecuencias desastrosas para el futuro del país. En el caso de Chile, los Estados Unidos habían apoyado tímidamente la reforma agraria iniciada por el régimen de Alessandri y continuada por la administración de Frei, pero la oposición al gobierno de Allende, que concluyera en el golpe militar que lo depuso, detuvo y parcialmente revirtió las primeras reformas. Por el contrario, el apoyo de los Estados Unidos fue decisivo en la promoción de las reformas agrarias en Corea del Sur, Taiwan y más tarde en El Salvador. A su vez, la oposición de los Estados Unidos al régimen Sandinista en Nicaragua llevó, eventualmente, a la formación de un gobierno que dio prioridad a la promoción de la producción agro-exportadora en gran escala de inversionistas transnacionales y granjeros comerciales privados, que en su mayoría no eran beneficiarios de la reforma. En Cuba, el embargo comercial norteamericano impuesto a comienzos de los años 60 afectó negativamente la producción y los ingresos de los beneficiarios de la reforma, aunque esto se vio compensado por el apoyo liberal de la Unión Soviética hasta 1989. La extrema pobreza rural fue prácticamente erradicada y la educación y salud en las zonas rurales mejoraron rápidamente. Pero, el desmantelamiento de la Unión Soviética resultó en una severa contracción económica y crecientes dificultades.

Obviamente, tanto los mercados internacionales como las políticas de las potencias extranjeras y empresas transnacionales han influenciado crucialmente las orientaciones de éstas y la mayoría de las reformas agrarias. Y, con la rápida globalización de las economías nacionales, es factible que esta situación se repita en el futuro aún más de lo que lo ha hecho hasta ahora.

Algunos investigadores han llegado a la conclusión de que la creciente globalización de las finanzas, los mercados, la información, la producción y las tecnologías modernas han hecho de las reformas agrarias de ayer algo irrelevante para los países en desarrollo de hoy. De acuerdo con este punto de vista, hoy en día, en estos países las diferenciaciones socio-económicas de las poblaciones

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_21603

