

Land Reform and Gender in Post-Apartheid South Africa

Cherryl Walker

UNRISD Discussion Paper No. 98, October 1998

United Nations Research Institute for Social Development

The **United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)** is an autonomous agency that engages in multi-disciplinary research on the social dimensions of contemporary problems affecting development. Its work is guided by the conviction that, for effective development policies to be formulated, an understanding of the social and political context is crucial. The Institute attempts to provide governments, development agencies, grassroots organizations and scholars with a better understanding of how development policies and processes of economic, social and environmental change affect different social groups. Working through an extensive network of national research centres, UNRISD aims to promote original research and strengthen research capacity in developing countries.

Current research themes include Crisis, Adjustment and Social Change; Socio-Economic and Political Consequences of the International Trade in Illicit Drugs; Environment, Sustainable Development and Social Change; Integrating Gender into Development Policy; Participation and Changes in Property Relations in Communist and Post-Communist Societies; and Political Violence and Social Movements. UNRISD research projects focused on the 1995 World Summit for Social Development include Rethinking Social Development in the 1990s; Economic Restructuring and Social Policy; Ethnic Diversity and Public Policies; and The Challenge of Rebuilding War-torn Societies.

A list of the Institute's free and priced publications can be obtained from the Reference Centre.

**United Nations Research Institute
for Social Development
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland**

**☎ (41.22) 798.84.00/798.58.50
Fax (41.22) 740.07.91**

Note: The paging of the electronic version of this article may vary from the printed source.

ISSN: 1012-6511

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development (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 this publication, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material herein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the United Nations Research Institute for Social Development 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 in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by UNRISD of the opinions expressed in them.

◆ Contents

◆ Contents	i
◆ Summary / Sommaire / Resumen	ii
INTRODUCTION*	1
1. BACKGROUND: GENDER AND LAND IN SOUTH AFRICA	2
◆ The Legacy of the Past	2
◆ Gender	4
2. THE POLICY FRAMEWORK FOR LAND REFORM	6
◆ The Constitutional Framework	7
◆ Commission for Gender Equality	8
◆ Land Reform	8
◆ Land Redistribution	10
◆ Tenure Reform	11
◆ Land Restitution	12
3. PROSPECTS FOR GENDER EQUALITY: CONSTRAINTS AND CHALLENGES	15
◆ Lack of Capacity	15
◆ Tradition	16
◆ Weak Women's Organization	17
CONCLUDING REMARKS	18
BIBLIOGRAPHY	20

◆ Summary / Sommaire / Resumen

Summary

Post-apartheid South Africa has embarked on a market-driven programme of land reform that can be described both as very ambitious, when measured against existing constraints, and as very modest, when measured against popular demand and need. But regardless of one's assessment of the actual programme that has been put together over the last few years, its goals are certainly impressive: to redress the injustices of a grossly skewed land distribution system, to reduce poverty, to contribute to sustainable land use and economic development, and to establish tenure security for all.

Perhaps the most radical component of the programme is the explicit policy commitment to gender equality as a long-term goal, which involves targeting women as a major category of beneficiaries in the short to medium term. Gender issues are addressed in all three components of the land reform programme: (i) land redistribution, (ii) land restitution, and (iii) tenure reform. The commitment to gender equality grows out of the recognition that rural women have been systematically marginalized from access to and control over land, as a result of past land and labour policies based on race, combined with patriarchal structures of authority. Designing and implementing the land reform strategy remains a difficult task for a number of reasons, three of which are highlighted below.

Lack of Capacity

Perhaps the greatest constraint is summed up in a South African catch phrase of the 1990s — “lack of capacity” on the part of government. The seriousness of the problem is illustrated by the fact that the Department of Land Affairs (DLA) is not able to spend all the funds allocated for acquisition of land (which, according to a DLA official in 1995, amounted to only one third of one per cent of the government's entire budget). In the field of land restitution alone, there are over 23,000 claims, each of which must go through a complex process of registration, verification and negotiation. The systems required to handle these tasks must be created from scratch, with most personnel training on the job (and on the run). Implementation is further complicated by the fragmentation of the programme, distributed across different bureaucratic structures within the DLA. The pressure to get cases to the Land Claims Court is enormous, and this pushes officials to seek a quick resolution of claims.

Government employees are often not well prepared to engage in awareness raising and organizational development in sensitive areas. For example, there are no detailed guidelines on *how* to ensure that women are *not* marginalized in land reform processes. Moreover, the climate on the ground may be hostile to well-intentioned interventions. Community dynamics are usually quite complex, with counter claims and internal struggles which often erupt into serious, deeply debilitating conflicts, or are left to simmer in less dramatic but also destructive ways. Lack of policy direction and training — as well as trainers — is aggravated by low levels of sensitivity to gender dynamics among many officials, all of which weakens capacity to fulfil the gender goals of the land reform programme.

Traditional Power Structures

The second key constraint is associated with the strength of patriarchal attitudes, as well as the government's reluctance to intervene actively to curb the powers of traditional authorities at the local level. The institutions of rural local government are still transitional, with a low-level — but from a gender point of view, crucial — political struggle under way over the extent to which traditional leaders (i.e., chiefs) will continue to exercise real power over the allocation of resources, including land. There is serious tension between the government's commitment to gender equality, on the one hand, and its reluctance to alienate these neotraditionalist structures of rural local government, on the other. Although less monolithic than in the past, these patriarchal power relations are deeply entrenched in rural society. Many women uphold "tradition" as a cornerstone of orderly society and support the traditional institutions of power, such as the chieftaincy. Such support, however, is not incompatible with a real — if not strongly articulated — interest in securing improved land rights for themselves. Women may approve of the chieftaincy as an institution, but disapprove the claims of the chief to control the allocation of additional land acquired by the community.

Women's Organization

The third constraint is created by the absence of a strong lobby campaigning for women's land rights in rural areas. Most rural women, like most rural men, see land primarily as a social rather than an economic resource, and look to urban jobs as the route to household economic survival and advancement. Farming is very often one element in the array of strategies that women deploy to ensure their survival and that of their children. It is not, however, one which they regard as the most rewarding in terms of income generation, nor does farming define their interest in land. The extent to which women can benefit from land reform is also limited by their lack of knowledge of the formal structures and legal opportunities being put in place. Without this, the broad policy objective of greater gender equality through land reform is likely to remain stronger at the level of principle than practice.

Given the limitations on the government's role in community development, the NGO sector has a major responsibility to educate rural women about the opportunities opening up to them and to help build women's organizations at the local level. While there are some encouraging initiatives, the overall level of organization is weak; and NGOs are themselves battling to redefine their role in the post-apartheid era in the face of reduced funding. There is also a real disjuncture between the demand for rapid land reform and the time needed to build women's capacity to maximize the opportunities that land reform undoubtedly holds for them.

It is too early to judge the success of the land reform programme, but not too early to state that there is absolutely no basis for complacency. The chances that far greater resources and political importance will be granted to the programme in the next few years are minimal, although one can anticipate an increase in the rhetoric of land reform as the elections of 1999 approach and government programmes attract closer attention.

What has already been achieved is progressive in terms of its emphasis on gender equality as a basic principle of government policy. There are real opportunities for women to improve and protect their land rights, although not enough champions to

assist them in this process. While the constraints on implementation are very real, they are not new and should be regarded positively, as developmental challenges, rather than negatively, as intractable problems. The challenge now is to build upon what is in place.

Cherryl Walker is currently the Regional Land Claims Commissioner for the KwaZulu Natal Commission for the Restitution of Land Rights. Prior to her appointment by the Minister of Land Affairs she was the head of the Sociology Department at the University of Natal, Durban.

Work under the first phase of the UNRISD research project on **Gender, Poverty and Well-being** has been carried out with the support of the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) and the United Nations Development Programme (UNDP). UNRISD is grateful to the governments of Denmark, Finland, Mexico, the Netherlands, Norway, Sweden and Switzerland for their core funding.

Sommaire

L'Afrique du Sud de l'après-apartheid s'est lancée dans un programme de réforme agraire régi par le marché, que l'on peut qualifier à la fois de très ambitieux par rapport aux contraintes existantes et de très modeste par rapport à la demande et aux besoins de la population. Mais indépendamment du jugement que l'on porte sur le programme réel élaboré au cours des dernières années, ses objectifs sont impressionnants: corriger les injustices d'un système de répartition des terres manifestement biaisé, réduire la pauvreté, contribuer à une occupation viable des sols et à un développement économique durable et assurer à tous la sécurité de jouissance.

L'élément le plus radical du programme est peut-être l'engagement politique explicite de faire de l'égalité des sexes une réalité à long terme, ce qui l'amène à cibler les femmes comme l'une des principales catégories de bénéficiaires à court et à moyen terme. Les questions de parité entre les sexes sont prises en considération dans les trois composantes du programme de réforme agraire: (i) la redistribution des terres, (ii) la restitution des terres, et (iii) la réforme des régimes d'occupation. Si le gouvernement tient à la parité entre hommes et femmes, c'est qu'il s'est rendu compte que dans le passé, l'effet combiné des politiques de la terre et du travail, fondées sur la race, et des structures hiérarchiques de l'autorité, avait empêché systématiquement les femmes rurales d'accéder à la terre et d'en disposer librement. La conception et l'application d'une stratégie de réforme agraire reste une tâche difficile pour un certain nombre de raisons dont trois sont exposées ci-dessous.

Le manque de capacité

"Le manque de capacité" de la part du gouvernement, cette rengaine des années 90 en Afrique du Sud, résume bien ce qui est peut-être le plus grand obstacle. L'incapacité du Département des affaires agraires (Department of Land Affairs — DLA) de dépenser entièrement les fonds alloués à l'acquisition de terres (montant qui, selon un haut fonctionnaire du Département, équivalait en 1995 à seulement 0,33 pour cent de la totalité du budget gouvernemental) illustre bien la gravité du problème. Dans le seul domaine de la restitution des terres, il y a plus de 23.000 demandes qui, toutes, doivent suivre une procédure complexe d'enregistrement, de vérification et de négociation. Les systèmes nécessaires à l'accomplissement de

ces tâches doivent être créés à partir du néant et la plus grande partie du personnel formée sur le tas (et avec le temps). L'exécution en est encore compliquée par la fragmentation du programme entre divers services du Département. Les pressions qui s'exercent pour que la justice soit saisie des revendications foncières sont énormes, ce qui pousse les fonctionnaires à rechercher un règlement rapide aux cas qu'ils traitent.

Souvent, les employés du gouvernement ne sont guère préparés à faire un travail de sensibilisation et à développer les capacités d'organisation dans les régions sensibles. Par exemple, ils n'ont pas de directives détaillées sur les moyens à employer pour que les femmes ne soient pas écartées des processus de réforme agraire. De plus, l'atmosphère sur le terrain peut être hostile aux interventions bien intentionnées. Les dynamiques communautaires sont généralement assez complexes, avec des contre-réclamations et des luttes intestines qui, soit éclatent au grand jour et se transforment souvent en conflits graves, aux effets profondément débilissants, soit couvent et ont des retombées moins spectaculaires mais tout aussi destructrices. Le manque de directives politiques, de formation et de formateurs est aggravé par le fait que beaucoup de fonctionnaires sont peu sensibles à la dynamique des rapports sociaux entre hommes et femmes; tous ces facteurs font obstacle à la réalisation des objectifs d'égalité entre les sexes fixés au programme de réforme agraire.

Les structures traditionnelles du pouvoir

Le second obstacle de taille est lié à la force des attitudes patriarcales ainsi qu'à la réticence du gouvernement à intervenir carrément pour limiter les pouvoirs des autorités traditionnelles locales. Les institutions du pouvoir local dans les campagnes sont encore transitoires et s'accompagnent d'une lutte politique menée en sourdine — mais pourtant cruciale pour les femmes — sur le point de savoir dans quelle mesure les chefs traditionnels continueront de fait à exercer le pouvoir en décidant de l'attribution des ressources, y compris des terres. Le gouvernement est tiraillé entre sa volonté de promouvoir l'égalité des sexes, d'une part, et sa réticence à s'aliéner ces structures néo-traditionalistes du pouvoir local, de l'autre. Bien que moins monolithiques que par le passé, ces rapports de force patriarcaux sont profondément ancrés dans la société rurale. Bien des femmes défendent la "tradition" comme fondement de l'ordre social et soutiennent les institutions du pouvoir traditionnel telles que les chefferies. Certes, un tel appui n'est pas incompatible avec un désir réel, sinon exprimé haut et fort, de jouir de plus larges droits foncières. Les femmes peuvent approuver la chefferie comme institution mais désapprouver la prétention du chef de décider de l'attribution des terres supplémentaires acquises par la communauté.

L'organisation des femmes

L'absence d'un groupe puissant faisant campagne pour les droits foncières des femmes dans les zones rurales constitue un troisième obstacle. La plupart des femmes rurales, comme des hommes, voient dans la terre une ressource essentiellement sociale, bien plus qu'économique, et dans les emplois qu'offre la ville, le moyen d'assurer l'existence et la promotion économiques du ménage. L'agriculture n'est très souvent qu'un élément d'une batterie de stratégies dont les femmes se servent pour survivre et faire vivre leurs enfants. Cependant, ce n'est pas la plus gratifiante à leurs yeux, ni la plus lucrative. L'intérêt qu'elles portent à la terre ne s'arrête pas non plus à l'agriculture. Les bénéfices que les femmes peuvent tirer d'une réforme agraire sont aussi limités par leur ignorance des

structures officielles et des mécanismes légaux récemment mis en place. Sans cette connaissance, l'objectif politique général d'une plus grande égalité entre hommes et femmes grâce à la réforme agraire risque de rester au niveau des principes et de ne jamais se concrétiser.

Etant donné les limites fixées au rôle du gouvernement dans le développement communautaire, c'est aux ONG qu'il revient d'instruire les femmes des possibilités qui s'ouvrent à elles et de les aider à s'organiser au niveau local. Malgré quelques initiatives intéressantes, le niveau d'organisation générale est faible et les ONG elles-mêmes se battent pour redéfinir leur rôle après l'apartheid, alors qu'elles ne disposent plus que d'un financement réduit. Il y a aussi contradiction entre l'impératif de procéder rapidement à la réforme agraire et le temps dont les femmes ont besoin pour acquérir les moyens de maximiser les chances que leur offre cette réforme.

S'il est trop tôt pour juger de la réussite du programme de réforme agraire, il ne l'est pas pour dire que l'optimisme béat est absolument déplacé. Les chances de voir le programme disposer de ressources beaucoup plus importantes et revêtir une importance politique accrue dans les années à venir sont minimales, bien que l'on puisse prévoir une inflation du discours de la réforme agraire à l'approche des élections de 1999, qui devraient amener à examiner de plus près les programmes gouvernementaux.

Un progrès a déjà été accompli en ce sens que l'égalité entre hommes et femmes est devenue un principe fondamental de la politique gouvernementale. Les femmes ont des chances réelles d'étendre et de défendre leurs droits fonciers, bien qu'elles manquent de champions pour les y aider. Si les obstacles à la mise en oeuvre sont tout à fait réels, ils ne sont pas nouveaux et doivent être considérés d'un point de vue positif, comme des défis au développement, et non sous un jour négatif comme des problèmes insurmontables. Il s'agit maintenant d'édifier sur ce qui est en place.

Cherryl Walker est actuellement Commissaire régionale à la justice foncière pour la Commission du KwaZulu Natal pour la restitution des terres. Avant d'être nommée à ce poste par le Ministre des Affaires agraires, elle dirigeait le Département de sociologie de l'Université du Natal à Durban.

Le travail, dans sa première phase, du projet de recherche de l'UNRISD sur **Genre, pauvreté et bien-être**, a été réalisé avec l'appui de l'Agence suédoise de

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_21608

