

**LA PROBLEMATIQUE DE LA REFORME AGRAIRE
EN AMERIQUE LATINE**

**LANDHERVORMINGSPROBLEMATIEK
IN LATIJNS-AMERIKA**

FONDATION ROI BAUDOIN

ET

ACADEMIE ROYALE

DES

SCIENCES D'OUTRE-MER



KONING BOUDEWIJNSTICHTING

EN

KONINKLIJKE ACADEMIE

VOOR

OVERZEESSE WETENSCHAPPEN



1997

SEANCE ACADEMIQUE SUR LE THEME

LA PROBLEMATIQUE DE LA REFORME AGRAIRE EN AMERIQUE LATINE

ORGANISEE A L'OCCASION DE L'ATTRIBUTION
DU PRIX INTERNATIONAL ROI BAUDOIN POUR LE DEVELOPPEMENT

AU

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA

(Bruxelles, le 21 mars 1997)

ACADEMISCHE ZITTING OVER HET THEMA

LANDHERVORMINGSPROBLEMATIEK IN LATIJS-AMERIKA

GEORGANISEERD TER GELEGENHEID VAN DE TOEKENNING
VAN DE INTERNATIONALE KONING BOUDEWIJNPRIJS VOOR ONTWIKKELINGSWERK

AAN DE

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA

(Brussel, 21 maart 1997)

FONDATION ROI BAUDOIN

ET

ACADEMIE ROYALE

DES

SCIENCES D'OUTRE-MER



KONING BOUDEWIJNSTICHTING

EN

KONINKLIJKE ACADEMIE

VOOR

OVERZEESE WETENSCHAPPEN



1997

ACADEMIE ROYALE
DES
SCIENCES D'OUTRE-MER

KONINKLIJKE ACADEMIE
VOOR
OVERZEESE WETENSCHAPPEN

rue Defacqz 1 boîte 3
B-1000 Bruxelles (Belgique)

Defacqzstraat 1 bus 3
B-1000 Brussel (België)

Tél. (02)538.02.11
Fax (02)539.23.53
E-mail: kaowarsom@skynet.be

Tel. (02)538.02.11
Fax (02)539.23.53
E-mail: kaowarsom@skynet.be

ISBN 90-75652-09-7
D/1997/0149/7

TABLE DES MATIERES - INHOUDSTAFEL

Avant-propos / Woord vooraf / Foreword	4-5-7
W. LOY. — Introduction / Inleiding	9
S. PLASSCHAERT. — Présentation du / Voorstelling van de <i>Movimento dos trabalhadores rurais sem terra</i> (M.S.T.)	11
E. DOMINGOS BRUNETTO. — Agradecimento	17
E. DOMINGOS BRUNETTO. — Remerciements	21
E. DOMINGOS BRUNETTO. — Dankwoord	27
J. KLEINPENNING. — Mens en Land in Latijns-Amerika	33
R. REZSOHAZY. — La réforme agraire en Amérique latine - Aspects sociaux et politiques des réformes agraires	43
R. FLORES. — Brazilian Agriculture: Some Economic Aspects	55

Avant-propos

Le Prix International Roi Baudouin pour le Développement 1996 fut décerné au Mouvement des paysans sans terres (*Movimento dos trabalhadores rurais sem terra*, M.S.T.). Le prix a été remis par S.M. le Roi Albert au Palais royal le 19 mars 1997.

Comme il est de tradition, notre Académie a organisé une séance académique en collaboration avec la Fondation Roi Baudouin. Elle eut lieu au Palais des Académies le 21 mars 1997.

Au cours de cette séance, plusieurs orateurs ont illustré divers aspects de la réforme agraire en Amérique latine. Le problème foncier est une des clefs du développement rural dans le Tiers-Monde. Particulièrement en Amérique latine, la nécessité des réformes agraires apparaît.

La présente publication réunit les textes des communications présentées à la séance académique.

Nous tenons à exprimer notre gratitude envers la Fondation Roi Baudouin pour sa collaboration très appréciée.

Y. VERHASSELT
Secrétaire perpétuelle
de l'Académie Royale
des Sciences d'Outre-Mer

Woord vooraf

De Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk 1996 werd toegekend aan de Beweging van boeren zonder grond (*Movimento dos trabalhadores rurais sem terra*, M.S.T.). De prijs werd uitgereikt door Z. M. Koning Albert op het Koninklijk Paleis op 19 maart 1997.

Traditiegetrouw organiseerde onze Academie, in samenwerking met de Koning Boudewijnstichting, een academische zitting. Deze vond plaats op 21 maart 1997 in het Paleis der Academiën.

Tijdens deze zitting illustreerden verschillende sprekers diverse aspecten van de landbouwhervorming in Latijns-Amerika. Het probleem van de grond vormt een essentieel aspect van de landontwikkeling in de Derde Wereld. Meer bepaald in Latijns-Amerika treedt de noodzaak van landhervormingen naar voor.

In deze publicatie werden alle voordrachten die tijdens deze academische zitting werden gehouden, samengebracht.

Wij houden eraan de Koning Boudewijnstichting ten zeerste te danken voor haar gewaardeerde medewerking.

Y. VERHASSELT
Vast Secretaris
van de Koninklijke Academie
voor Overzeese Wetenschappen



Foreword

The International King Baudouin Prize for Development 1996 was awarded to the Movement of farmers without land (*Movimento dos trabalhadores rurais sem terra*, M.S.T.). The Prize was presented by H. M. King Albert at the “Palais royal” on 19 March 1997.

True to tradition, the Academy organized, in cooperation with the King Baudouin Foundation, an academic session that took place on 21 March 1997 at the “Palais des Académies / Paleis der Academiën”.

During this session, the different speakers illustrated various aspects of the rural reform in Latin America. The land problem is an essential aspect of the rural development in the Third World. More precisely in Latin America the need of land reform arises.

The present publication contains the texts of the papers which were presented at this academic session.

We would like to thank the King Baudouin Foundation for its most appreciated cooperation.

Y. VERHASSELT
Permanent Secretary
of the Royal Academy
of Overseas Sciences



Walter Loy

La problématique de la réforme agraire en Amérique latine
Landhervormingsproblematiek in Latijns-Amerika
Fondation Roi Baudouin
Koning Boudewijnstichting
Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer
Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
p. 9 (1997)

Introduction / Inleiding

par / door

Walter LOY *

La tradition veut que l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer organise une séance académique à l'occasion de l'attribution du Prix International Roi Baudouin pour le Développement.

Zoals U wellicht vernomen hebt door de media, werd de prijs voor 1996 toegekend aan de M.S.T., wat staat voor *Movimento dos trabalhadores rurais sem terra*, uit Brazilië. In dit verband heeft de Academie als thema gekozen: de problematiek van de landhervorming in Latijns-Amerika.

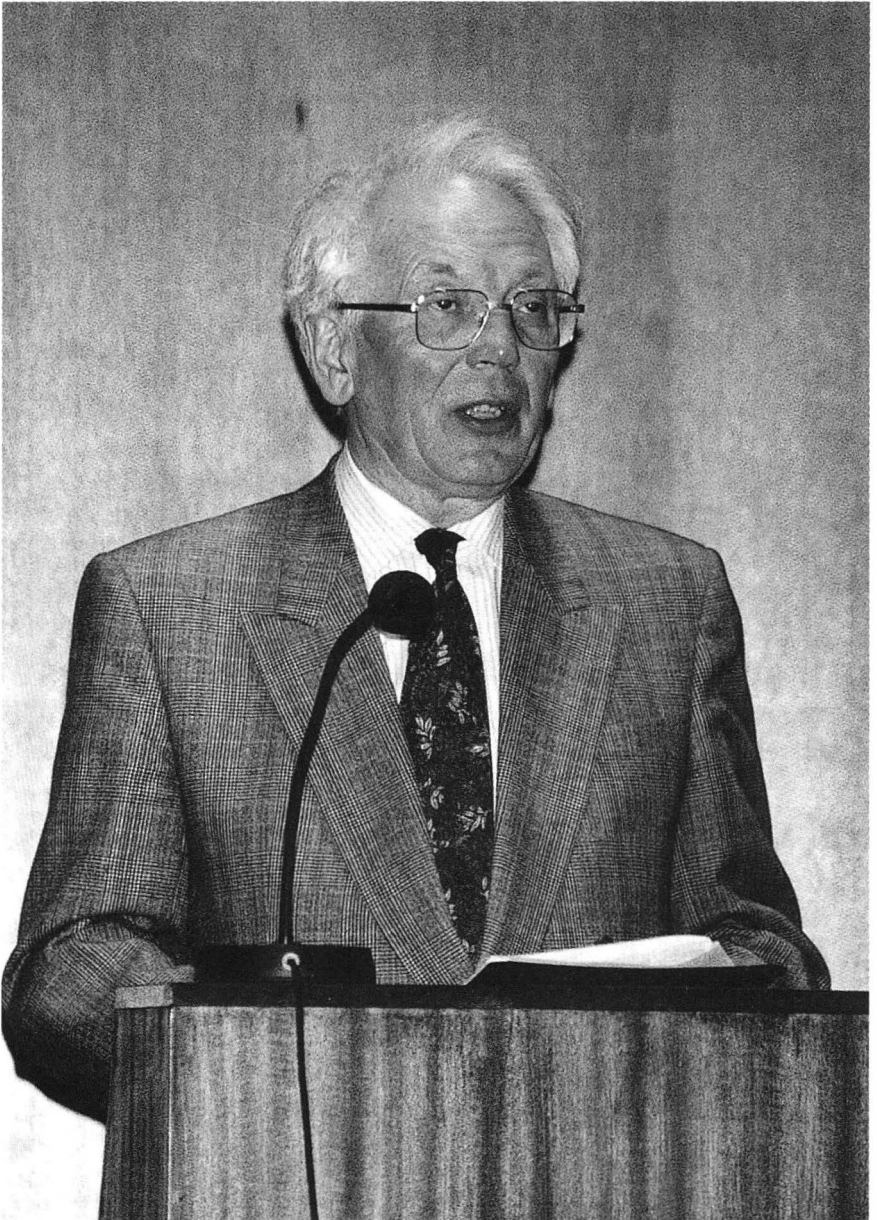
Deze problematiek dateert niet van vandaag. De geschiedenis leert ons de idealistische Romeinse familie der Gracchen kennen. Tiberius Gracchus stelde in 133 v. C. zijn befaamde akkerwetten voor. Deze wetten beoogden geen radicale omwenteling, maar bepaalden wel dat niemand meer dan 125 ha staatsgrond mocht bezitten. De rest moest teruggegeven worden aan de Staat, die ze in kleine percelen aan de armen zou verpachten. Plutarchos schreef dat Tiberius verklaarde: „De dieren van het woud hebben hun holen, maar zij die voor Italië sterven niets dan lucht en licht...”, woorden die wonderwel gelijken op deze die eergisteren op het Koninklijk Paleis door Mevrouw Ivanete Tonin werden uitgesproken!

Kort nadien werd Tiberius met driehonderd van zijn aanhangers doodgeslagen. Het volk was woedend en de senaat durfde de akkerwetten niet afschaffen maar schoof de uitvoering ervan op de lange baan (waar hebben we dit nog ervaren?...). Tiberius was dood, maar zijn ideaal bleef leven. Het werd overgenomen door zijn jongere broer Caius, die in 123 v. C. volkstribuun werd, en in ... 1985 door M.S.T.!

Aujourd'hui, en 1997, un long chemin reste encore à parcourir. Les communications que nous entendrons cet après-midi nous diront quelle distance nous en écarte encore et dans quelle mesure notre optimisme est justifié.

Collègue Plasschaert, je vous donne la parole pour la première communication de cet après-midi.

* Président de l'Académie, rue Defacqz 1 boîte 3, B-1000 Bruxelles (Belgique). / Voorzitter van de Academie, Defacqzstraat 1 bus 3, B-1000 Brussel (België).



Sylvain PLASSCHAERT

La problématique de la réforme agraire en Amérique latine
Landhervormingsproblematiek in Latijns-Amerika
Fondation Roi Baudouin
Koning Boudewijnstichting
Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer
Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
pp. 11-14 (1997)

Présentation du / Voorstelling van de
Movimento dos trabalhadores rurais sem terra (M.S.T.)

par / door

Sylvain PLASSCHAERT *

Zoals U bekend is en zoals artikel 1 van het Organiek Reglement het uitdrukt, wordt de Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk elke twee jaar toegekend aan „mensen of organisaties, zonder onderscheid van nationaliteit, die een belangrijke bijdrage hebben geleverd tot de ontwikkeling van de derde wereld of tot de solidariteit en de goede betrekkingen tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden en de volkeren ervan”.

Opvallend is dat bij de voorgaande edities, de Koning Boudewijnprijs werd toegekend aan organisaties die in derdewereldlanden zelf door inheemse personen of bewegingen werden opgericht, er tot snelle ontwikkeling zijn gekomen, en een belangrijke rol hebben gespeeld bij de verheffing van hun volk, vooral dan van de armste bevolkingsstrata. Tevens hebben deze laureaten van de prijs een innovatief concept ontworpen en daadwerkelijk in werking gesteld.

De prijs voor 1994 kwam toe aan TASO, de afkorting voor The AIDS Support Organization, opgezet in Oeganda door een dynamische vrouw, Mrs Noerine Kaleeba, die aan mannen, vrouwen en kinderen die door de HIV-infectie zijn aangetast, medische zorgen en psychologische steun verleent en hen, ondanks het zwaard van Damocles dat boven hen hangt, een positieve levenshouding bijbrengt. En ook uiteraard door voorlichtingscampagnes de verspreiding van de AIDS-epidemie helpt indijken.

In 1992 was de Grameen Bank in Bangladesh de laureaat. Dit levenswerk van professor Mohammad Yunus heeft in het arme Bangladesh reeds enkele miljoenen gezinnen uit een uitzichtloze miserie opgetild tot een weliswaar nog schraal, maar menswaardig bestaan, dankzij de toekenning, binnen een efficiënt geleide

* Membre de l'Académie, Président du Comité de Sélection du Prix International Roi Baudouin pour le Développement 1996. / Lid van de Academie, Voorzitter van de Selectiecommissie van de Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk 1996.

authentieke bank, van mini-kredieten, vooral opgenomen door vrouwen en gericht op productieve bestedingen. Tevens omkadert de Grameen Bank een echte sociale beweging tot een moderne levenshouding. Het Grameen-concept staat thans model voor gelijkaardige initiatieven in vele landen van de derde wereld.

Twee jaar eerder, op een ogenblik dat nog geen doorbraak was verwezenlijkt in de afbraak van de Apartheid in Zuid-Afrika, werd de prijs toegekend aan de Kagiso Trust (Stichting van de Vrede), een interconfessionele en interrassiale niet-gouvernementele organisatie die o.m. door middel van onderwijs, permanente vorming en solidariteitsacties, lotsverbetering van de meest achtergestelde bevolkingsgroepen nastreeft en daarbij geweldloosheid, eerbiediging van de mensenrechten en multirassiale samenwerking in het vaandel voert. Het duidelijk politieke opzet van de Kagiso Trust ging derhalve gepaard met sociale actie.

Cette fois, le Conseil d'Administration de la Fondation Roi Baudouin, sur proposition du Comité de Sélection du Prix, a décidé d'accorder le Prix International Roi Baudouin pour le Développement 1996 au *Movimento dos trabalhadores rurais sem terra*, le Mouvement des paysans sans terre, en abrégé le M.S.T., opérant au Brésil.

Comme son nom l'indique, il s'agit d'une organisation de masse en milieu rural brésilien. Le M.S.T. s'efforce d'implanter sur des lopins de terre cultivables mais actuellement sous-exploités des «travailleurs de la terre» qui ne possèdent comme ressource propre que leurs mains nues. En d'autres termes, le Mouvement réussit ainsi à octroyer des «terres sans hommes» à des «hommes sans terres». En cultivant eux-mêmes la terre, les paysans peuvent pourvoir aux besoins de base de leurs familles pauvres, produire de la nourriture et accéder ainsi à plus de dignité humaine.

Le Mouvement a été constitué sur une base nationale au Brésil en 1985. Il coordonnait ainsi un nombre de mouvements qui ont émergé depuis les temps relativement reculés où le problème agraire s'est posé au Brésil comme un problème social primordial, et qui a donné lieu à des luttes politiques, recourant parfois à la violence.

Depuis lors, le Mouvement s'est plus solidement structuré et constitue une force importante dans la marche vers une distribution plus équitable des terres cultivables mais insuffisamment mises en exploitation. La redistribution de ces terres qui, dans l'immense Brésil aux configurations économiques et sociales tellement diversifiées, représentent elles-mêmes des espaces très vastes et dont les délimitations ne sont pas basées sur des données cadastrales inexpugnables, mais souvent sur des rapports de force, s'opère parmi les paysans sous-marginalisés qui en font souvent les frais.

Le Brésil est un des pays du globe où la distribution des terres est la plus inégale, et où elles sont largement en possession de «latifundistes», souvent absents, c.-à-d. les *absentee owners*. Les méthodes d'action du *Movimento* ont quelques caractéristiques propres et fort originales, qui sont devenues plus

sophistiquées. La caractéristique la plus marquante consiste en l'occupation, ou le *squatting*, de telles terres, ou l'*acampamento*, qui, après des procédures juridiques, peuvent être légitimées et se muer en une occupation et exploitation stables, les *assentamentos*. En second lieu, ce sont les paysans eux-mêmes qui portent le Mouvement, qui n'est guère enserré dans de lourdes structures verticales. En plus, il s'agit d'un mouvement de masse, en ce sens que le *squatting* s'opère en groupes constitués d'un grand nombre de paysans sans terre et non à l'initiative de quelques-uns d'entre eux. Cent quarante-cinq mille familles de paysans, antérieurement sans terres, ont été installées dans environ mille cinq cents *assentamentos*, où ils cultivent la terre soit individuellement, soit selon des formules coopératives.

Het probleem van de verdeling van de beperkte landbouwgrond is prangend en ook één der meest ingewikkelde problemen in de derdewereldlanden. Prangend, omdat het de betrachting is van een boer om zelf een stuk land te kunnen uitbaten, het liefst in eigendom of zoniet binnen een pachtovereenkomst van lange duur, mits deze een draaglijke pachtprijs aanwijst. Sociologen en economen hebben deze diepmenselijke verzuchting naar meer welstand, meer bestaanszekerheid en menselijke waardigheid geduid. De wereldliteratuur — ik moge denken aan Tolstoi in het Russische tsarenrijk en Pearl Buck voor het China van de jaren dertig — heeft daaromtrent suggestieve bladzijden geschreven.

Het probleem heeft zich overigens door de jaren heen omvangrijker en scherper gesteld ingevolge de demografische druk die het familiaal grondbezit bij elke erfopvolging verbrokkelt, en ingevolge de afbrokkeling van de tewerkstelling in de industriële ondernemingen en in de landbouwuitbating zelf, wegens de technologische innovaties die mensenkracht door mechanische hulpmiddelen vervangen — fenomenen die zich ook in Brazilië voordoen, waar de vlucht uit het platteland naar de steden, d.i. naar de *favelas*, tot een schrijnend sociaal probleem is uitgegroeid.

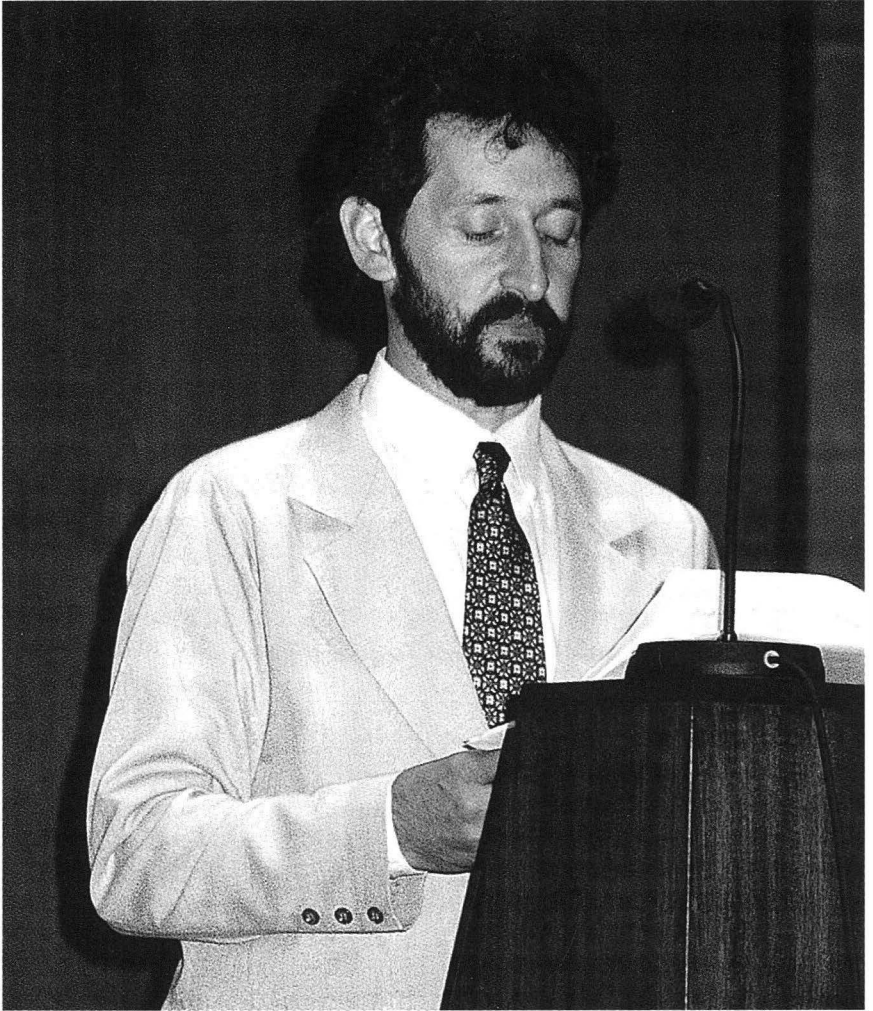
De verwezenlijking van een zinvolle landhervorming, hoe wenselijk ook in vele landen, blijft evenwel een moeilijke opgave. Er is de frequente tegenkating, via proceduriële, politieke of gewelddadige middelen, vanwege grootgrondbezitters. Opvallend is hoezeer, in vele ontwikkelingslanden, ondanks de politieke aanvaarding van het beginsel van een herverdeling van gronden sinds vele decennia, de resultaten bijzonder mager zijn uitgevallen. Daarnaast is er een economische imperatief: het volstaat immers niet grond te herverdelen indien de nieuwe uitbaters niet zouden in staat zijn de gronden productief uit te baten. Daarom moet kennis inzake teelmethodes worden bijgebracht, kredietmogelijkheden worden verschaft en de opleiding van de nieuwe uitbaters tot geschoolde landbouwers worden ter hand genomen, waarbij zij ook, via afdoend algemeen onderwijs en gezondheidszorg, als mondige burgers hun rol in de moderne maatschappij zouden verzorgen.

Le M.S.T. a acquis une surface nationale au Brésil à partir de mouvements localisés, a su organiser des paysans dans des circonstances souvent très diffi-

ciles — des paysans les plus démunis qu'on pourrait vraiment appeler «les damnés de la terre» au sens propre, puisque, vivant à la campagne, c'est l'absence de terre qui les condamne à un niveau de vie infra-marginal. Par ses actions, le M.S.T. a pu installer à ce jour environ cent quarante-cinq mille familles sur des *assentamentos*. Le M.S.T. a également pu faire admettre par de très larges couches de l'opinion publique brésilienne la nécessité d'une répartition plus équitable des terres; à ce sujet, on constate un revirement au cours de ces dernières années. Le M.S.T. a en outre su inspirer certaines mesures législatives en la matière au Brésil, même si celles-ci rencontrent différentes sortes d'entraves. En mettant l'accent sur un enseignement de base et les soins de santé de première ligne, en aidant les nouveaux *assentados* à augmenter leur productivité dans le cadre de structures coopératives, le M.S.T. démontre également une attitude responsable.

Pour ces raisons, le Prix International Roi Baudouin pour le Développement 1996 a été accordé à ce mouvement de masse autochtone, original par plusieurs de ses facettes, qui s'adresse à un problème des plus aigus au Brésil.

Comme il est de coutume, la séance académique organisée par l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer devrait permettre de dégager des éclairages utiles sur les problèmes de la réforme agraire, au-delà même des circonstances spécifiques du Brésil. Même si, naturellement, notre attention sera focalisée sur ce pays si vaste et si diversifié, aux réalisations certaines, aux potentialités énormes, mais confronté également à des problèmes sérieux dont celui des sans-terre compte parmi les plus urgents et nécessite sans délai des solutions adéquates.



Egidio DOMINGOS BRUNETTO

La problématique de la réforme agraire en Amérique latine
Landhervormingsproblematiek in Latijns-Amerika
Fondation Roi Baudouin
Koning Boudewijnstichting
Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer
Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
pp. 17-20 (1997)

Agradecimento

por

Egídio DOMINGOS BRUNETTO *

Senhoras e Senhores,

Nem todos conhecem a realidade brasileira, as verdadeiras causas da pobreza e da violência no meio rural brasileiro. Por isso, vou expor brevemente a situação, tratando de explicar porque um problema tão antigo como o das péssimas condições de vida da população rural brasileira tornou-se agora tão agudo e premente.

O desenvolvimento económico, social e político do Brasil está sendo entravado pela estrutura fundiária do país. Duas são características básicas dessa estrutura: de um lado, a extrema concentração da propriedade da terra — os enormes latifúndios; de outro lado, a pulverização da propriedade — a infinidade de minifúndios. Segundo dados do órgão oficial de cadastramento das propriedades rurais — o Incra — 2,8 % dos proprietários detém 57 % das terras agricultáveis, enquanto 62 % dos proprietários possuem apenas 8 % do total.

No primeiro grupo há propriedades de 50 000, 100 000, 500 000 e até 1 000 000 de ha. No segundo, propriedades de um, meio e até um quarto de ha.

As consequências dessa estrutura distorcida são várias e de natureza diversa.

A primeira — e mais grave — é a pobreza rural. Segundo estudos da Universidade de São Paulo, 46 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de pobreza no meio rural — uma medida que separa em um conjunto aquelas pessoas que não conseguem o mínimo de recursos para reproduzir a própria existência e que acabam morrendo de doenças provocadas pela má alimentação, má habitação ou falta de higiene. São milhões de miseráveis, dispersos por todas as regiões do país, inclusive as que já atingiram graus de desenvolvimento industrial avançados.

Estudos da Universidade de São Paulo e da FAO comprovaram ainda a correlação positiva entre a concentração da terra e a concentração da pobreza. Nos

* Representante do Movimento dos trabalhadores rurais sem terra.

estados e nos municípios em que a terra está mais concentrada, registram-se índices superiores de concentração de pobreza — há mais pobres e os pobres são mais pobres.

Uma segunda consequência direta da estrutura fundiária concentrada é a ociosidade da terra. Ocupando uma superfície de 90 milhões de ha, as propriedades acima de 5 mil ha, pertencentes a menos de 6 mil latifundiários, mantêm de forma improdutiva 62 % da arca. Terras plenamente aptas para a exploração agrícola ficam assim paradas, enquanto milhões de habitantes do campo brasileiro não conseguem terra suficiente para sua manutenção.

O extraordinário tamanho das grandes fazendas estimula ainda a extensividade da exploração. Em algumas regiões, os fazendeiros precisam de três ha de terra para manter uma vaca!

O paradoxo duma agricultura baseada em propriedades que mantêm grande parte da terra ociosa e exploram extensivamente apenas parte dela, mas que, não obstante, causam um enorme dano ao meio ambiente, constitui outra consequência da estrutura fundiária brasileira. Desde o período colonial, a agricultura brasileira é itinerante. Caminha do leste para o oeste, do litoral para o interior, devorando florestas, esgotando a fertilidade dos solos, poluindo rios, destruindo culturas indígenas e exterminando espécies animais e vegetais. A grande propriedade responde por essa devastação, pois utiliza o fogo para habilitar e preparar a terra para cultivo.

Finalmente, a estrutura fundiária sustenta uma estrutura social e política caracterizada pelo mandonismo do senhor de terras e pela violência deste contra a população rural. Antigamente costumava-se associar esse padrão perverso de relações sociais ao atraso cultural dos latifundiários tradicionais — os famigerados "coronéis" do sertão. Esse retrato distorce a realidade: tão autoritário e tão violento quanto o velho "coronel" é o administrador cultivado — às vezes até bilingue — do latifúndio moderno (nacional ou transnacional) que se constituiu nos vastos espaços do interior do país, mediante o estímulo do estado, no período da ditadura militar. Essas imensas fazendas, produtivas e tènicamente atualizadas, não se acanham de adotar relações de trabalho arcaicas e opressivas. Há denúncias de emprego de trabalho escravo de agressões a tribos indígenas vizinhas, de expulsão violenta de posseiros por empreiteiros de mão de obra e capangas a serviço de empresas rurais que se apresentam como modernas.

Esse sombrio quadro da realidade rural projeta-se no mundo urbano sob a forma dum processo migratório de vultosas proporções. De 1960 a 1980, 27 milhões de pessoas, impossibilitadas de sobreviver no campo, emigraram para as cidades que não estavam preparadas — nem conseguiram recursos para oferecer-lhes trabalho, habitação, transportes, escolas, equipamentos de saúde e lazer. O resultado foram as favelas, os mocambos, os cortiços, logo seguidos da escalada da violência urbana.

A conclusão desta breve descrição da realidade agrária do país só pode ser uma: a estrutura fundiária precisa ser reformada para que a agricultura possa se

desenvolver. Mais do que isso: para que a democracia possa universalizar-se, porque ninguém pode crer que haja vida democrática em comunidades submetidas à férula do grande empresário rural, seja ele o antiquado coronel do sertão ou o proposto da moderna multinacional.

Por mais incrível que pareça, esta não é uma conclusão consensual entre os intelectuais do país. Um bom número deles — os mais ligados às elites aculturadas que dirigem o país — defende a tese de que já passou, para o Brasil, a hora da reforma agrária, porque a agricultura já apresenta um setor moderno, que produz segundo padrões de produtividade elevados e que é capaz de atender à demanda de produtos agropecuários, tanto para exportação como para consumo interno. Este raciocínio interessado esconde várias falácias. A primeira delas é a de que a produção atende à demanda. Sim. Mas que demanda? Com um salário base de US\$ 100 dólares, para o chefe de família, que alimentos pode consumir uma família trabalhadora? Se esse salário aumentar duas ou três vezes, não há dúvida de que o consumo alimentar aumentará exponencialmente a curtíssimo prazo e há, isto sim, muita dúvida de que a agricultura brasileira responda rapidamente a esse aumento da demanda, o que gerará pressões inflacionárias que anularão em pouco tempo o aumento de salários. A segunda falácia é a de que a expulsão de população rural é sinal de progresso, pois todos os países industrializados estão perfeitamente abastecidos, exportam grandes quantidades de produtos agropecuários e mantêm apenas entre 3 e 5 % da sua população no campo. Nos países industrializados, o jovem que saía do campo vinha para a cidade com saúde, estudos básicos completos e alguma habilitação profissional. Na cidade, encontrava um emprego permanente na indústria ou no setor de serviços. Essa imagem — que hoje não corresponde à realidade nem nos países desenvolvidos — não tem a menor relação com a realidade de emigrações massivas de hordas de famílias inteiras, destroçadas fisicamente, analfabetas, portadoras de doenças endêmicas fatais. Essa emigração é sinal de atraso, não de progresso. Para estancá-la, é preciso uma verdadeira reforma agrária. Uma reforma agrária que responda ao momento histórico que vive a nossa nação.

Esse momento foi perfeitamente retratado pelo maior economista vivo do Brasil — o Professor Celso Furtado — em seu último livro, sugestivamente denominado "Brasil — a construção interrompida".

De fato, de 1930 a 1980, nosso país engajou-se em um processo de construção nacional que, apesar de todas as contradições que o praguejaram, apresentou, em alguns campos, resultados verdadeiramente espetaculares. Nenhum país do mundo conseguiu, por tanto tempo seguido, taxas do crescimento do produto e de diversificação da estrutura produtiva como o Brasil. Em cinquenta anos, construímos um parque produtivo que incluía todos os setores da produção industrial e que incorporou toda a tecnologia da Segunda Revolução Industrial. Surpreendida no contrapé, pelas inesperadas e avassaladoras revoluções técnicas, empresariais e políticas destas duas últimas décadas, essa construção foi

paralisada. Por onde retomá-la? No pensamento da elite aculturada que dirige o país, pela renúncia ao projeto nacional e consequente transformação do país em um espaço econômico regulado pelos centros decisórios do sistema capitalista internacional. No pensamento dos verdadeiros Brasileiros, pela homogeneização social, pela redução das imensas disparidades econômicas e sociais que caracterizam a sociedade do latifúndio. Só mediante e homogeneização social será possível difundir padrões de consumo possibilitados pela produção fordista, plenamente incorporada no país e, desse modo, construir o patamar para que o salto tecnológico para o mundo da Terceira Revolução Industrial e da globalização não seja uma re-colonização, mas o fecho da construção nacional. Nessa perspectiva, a prioridade primeira é para a reforma agrária, porque não há nenhum outro programa que possa redistribuir renda com menos custo econômico e social. Basta dizer que com apenas 5 % das terras em poder do latifúndio pode-se assentar um milhão de famílias pobres do campo e que o investimento requerido para criar um posto de trabalho permanente na agricultura é de US\$ 10 000 — cifra inferior a qualquer posto de trabalho no setor industrial ou de serviços. Reforma agrária que se completará com educação, assistência técnica e crédito aos beneficiários do processo.

O M.S.T. vem lutando há quinze anos por essa visão humana e realista do desenvolvimento brasileiro. Todo edifício precisa começar pelos alicerces. E o alicerce da nação brasileira, como da nação belga, como de qualquer outra nação, é o seu povo — alimentado, saudável, educado, livre, respeitado na sua cidadania. No Brasil, é impossível estender isto a todos, sem passar pela desconcentração da propriedade da terra, sem passar pela reforma agrária.

Agradeço a acolhida afetuosa que vocês nos estão dando. Saibam que o nome do Rei Balduino será agora mais conhecido e muito respeitado em nossa pátria. A Fundação Rei Balduino tornou-se uma preciosa aliada nossa: o reconhecimento internacional da justiça da nossa causa e da seriedade de nosso esforço nos torna nacionalmente também mais fortes. Em nome de todos os trabalhadores rurais sem-terra, que lutam por seu direito ao trabalho e à vida, eu lhes agradeço a solidariedade.

La problématique de la réforme agraire en Amérique latine
Landhervormingsproblematiek in Latijns-Amerika
Fondation Roi Baudouin
Koning Boudewijnstichting
Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer
Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
pp. 21-25 (1997)

Remerciements

par

Egidio DOMINGOS BRUNETTO *

Mesdames, Messieurs,

Vous ne connaissez pas tous la réalité brésilienne, les véritables causes de la pauvreté et de la violence dans les milieux ruraux au Brésil. C'est pourquoi je vais vous exposer brièvement la situation en tentant d'expliquer pourquoi un problème aussi ancien que celui des conditions de vie inacceptables de la population rurale brésilienne est devenu aujourd'hui une question si grave et d'une telle urgence.

Le développement économique, social et politique du Brésil est entravé par la structure des campagnes découpées en latifundia, en particulier du fait de deux caractéristiques essentielles: d'une part, la très forte concentration de terres entre les mains des propriétaires d'énormes latifundia, et d'autre part, l'atomisation des terres en un nombre infini de petites propriétés rurales. D'après les données fournies par l'organe officiel du cadastre rural, l'Incra, 2,8 % des latifundia représentent 57 % des terres cultivables, alors que 62 % des petits propriétaires ne possèdent que 8 % de l'ensemble des terres.

Dans le premier groupe, on trouve des propriétés de 50 000, de 100 000, de 500 000 et même de 1 000 000 d'hectares et, dans le second, des terres ne dépassant pas 1 hectare, 1/2 ou 1/4 d'hectare. Les conséquences de ce découpage contrasté sont variées et de nature très diverse.

La première — et la plus grave — est la pauvreté rurale. D'après des études réalisées à l'Université de São Paulo, quarante-six millions de personnes vivent en dessous du seuil de la pauvreté en milieu rural — ce groupe réunissant toutes les personnes qui ne disposent pas du minimum de ressources pour survivre et qui finissent par mourir de maladies dues à une alimentation défectueuse, à un logement malsain ou au manque d'hygiène. Il s'agit de millions de gens misérables répartis dans toutes les régions du pays, y compris celles qui ont déjà atteint des stades de développement industriel avancés.

* Représentant du *Movimento dos trabalhadores rurais sem terra*.

Les études de l'Université de São Paulo et de la FAO ont également démontré la corrélation entre la concentration des terres et la concentration de pauvreté. En effet, c'est dans les Etats et les municipalités où on observe la plus forte concentration de terre entre les mains d'une minorité qu'on constate les taux les plus élevés de pauvreté — c'est là qu'on trouve le plus de pauvres, qui sont encore plus pauvres qu'ailleurs.

Une deuxième conséquence directe de cette structure rurale concentrée est la faible exploitation de la terre. Les propriétés de plus de 5 000 hectares occupent une surface de 90 000 000 d'hectares appartenant à moins de 6 000 propriétaires de latifundia, qui les maintiennent en état d'improductivité à 62 % de leur superficie. Il s'agit donc de terres inutilisées alors qu'elles méritent particulièrement d'être cultivées du fait de leur fertilité, et que des millions d'habitants des campagnes brésiliennes n'ont pas suffisamment de terre pour subvenir à leurs besoins.

La taille exceptionnelle des grandes *fazendas* favorise également la culture extensive. Dans certaines régions, les propriétaires de ces *fazendas* ont besoin de trois hectares de terre pour nourrir une vache.

Autre conséquence de cette structure rurale brésilienne: paradoxalement, cette agriculture qui s'étend sur des propriétés dont la majeure partie n'est pas cultivée et dont une faible surface seulement est exploitée de manière extensive nuit énormément à l'environnement. Depuis la période coloniale, l'agriculture brésilienne est itinérante: elle se déplace de l'est à l'ouest, du littoral à l'intérieur, dévorant les forêts, épuisant les sols qui deviennent infertiles, polluant les ruisseaux, détruisant les cultures indigènes et exterminant les espèces animales et végétales. Les grands propriétaires sont responsables de cette dévastation car ils brûlent les terres pour les traiter et les préparer avant de les cultiver.

Enfin, les latifundia favorisent une structure sociale et politique caractérisée par l'autoritarisme du propriétaire terrien et par la violence qu'il exerce contre la population rurale. Autrefois, on avait coutume d'associer ce schéma pervers de rapports sociaux au retard culturel des propriétaires de latifundia traditionnels, les fameux «colonels» de l'intérieur du pays. Mais ce portrait ne reflète pas la réalité: en effet, les administrateurs des latifundia modernes (nationaux ou transnationaux) cultivés, parfois même bilingues, qui se sont installés sur les vastes espaces situés à l'intérieur du pays grâce à l'aide de l'Etat pendant la dictature militaire, sont aussi autoritaires et violents que les anciens «colonels». Ces immenses *fazendas* productives, qui ont recours à des techniques modernes, ne se contentent pas de maintenir des relations de travail archaïques et oppressives. On constate des cas de dénonciations de travail en esclavage, d'agressions contre des tribus indigènes voisines, d'expulsion violente des populations installées sur les lieux par des hommes de main au service d'entreprises rurales qui se présentent comme «modernes».

Ce sombre tableau de la réalité rurale a une incidence sur le monde urbain dans la mesure où il accélère le processus migratoire dans des proportions verti-

gineuses. Entre 1960 et 1980, vingt-sept millions de personnes incapables de survivre à la campagne et sans aucune formation ont émigré vers les villes, où elles n'ont obtenu aucune aide financière pour trouver du travail, un logement ou pour pouvoir bénéficier de transports, d'instruction, d'équipements de santé et de loisirs. C'est ainsi que sont nées les *favelas*, les cabanes, les logements collectifs, avec l'escalade de la violence urbaine qui en a découlé.

La seule conclusion de cette brève description de la réalité agraire du pays est la suivante: la structure rurale des latifundia doit être modifiée afin de permettre à l'agriculture de se développer, et plus encore, pour que la démocratie puisse être instaurée universellement, parce que tout le monde sait qu'il ne peut y avoir de démocratie dans des communautés placées sous la férule des grands patrons ruraux, qu'il s'agisse de l'ancien colonel de l'intérieur du pays ou du chef d'une entreprise multinationale d'exploitation rurale moderne.

Aussi incroyable que cela paraisse, ce n'est pas seulement la conclusion à laquelle sont parvenus de manière consensuelle tous les intellectuels brésiliens. Bon nombre d'entre eux, notamment les plus proches des entités acculturées qui dirigent le pays, défendent la thèse selon laquelle pour le Brésil, l'heure de la réforme agraire est déjà passée parce que l'agriculture est déjà un secteur moderne qui produit selon des normes de productivité élevée et capable de répondre à la demande de produits laitiers, tant pour la consommation interne que pour l'exportation. Cependant, ce raisonnement intéressé occulte plusieurs contre-vérités.

La première est que la production permet de répondre à la demande. Oui, mais à quelle demande? Avec un salaire de base de cent dollars perçu par le chef de famille, quels produits alimentaires peut consommer une famille de travailleurs? Si ce salaire est multiplié par deux ou trois, il ne fait aucun doute que la consommation alimentaire augmentera de manière exponentielle à très brève échéance, mais rien n'est moins sûr que l'agriculture brésilienne soit en mesure de réagir rapidement à un tel accroissement de la demande, ce qui ne manquera pas de générer des pressions inflationnistes qui annuleront en peu de temps le bénéfice de la hausse des salaires.

La seconde contre-vérité est que l'expulsion de la population rurale est un signe de progrès du fait que tous les pays industrialisés sont parfaitement approvisionnés, qu'ils exportent des quantités importantes de produits laitiers et ne conservent qu'entre 3 et 5 % de leur population à la campagne. Dans les pays industrialisés, les jeunes qui quittaient la campagne arrivaient à la ville en bonne santé, après avoir terminé leurs études primaires et avoir suivi une formation professionnelle quelconque. A la ville, ils trouvaient un emploi stable dans l'industrie ou dans les services. Cette image qui ne correspond plus aujourd'hui à la réalité, même dans les pays développés, n'a rien à voir avec les émigrations massives actuelles de véritables hordes de familles entières en très mauvais état physique, analphabètes, porteurs de germes de maladies endémiques mortelles. Cette émigration est en fait l'indice d'un retard, et non d'un progrès. Pour l'endi-

guer, il est indispensable de mettre en œuvre une vraie réforme agraire. Une réforme agraire qui s'impose compte tenu du moment historique que vit notre nation.

Ce moment a été parfaitement décrit par le plus grand économiste brésilien vivant actuellement, le professeur Celso Furtado, dans son dernier livre auquel il a donné le titre suggestif de «Brésil — la construction interrompue».

En fait, de 1930 à 1980, notre pays s'est engagé dans un processus de construction nationale qui, en dépit de toutes les contradictions qui lui ont porté préjudice, a présenté dans certains domaines des résultats véritablement spectaculaires. Aucun pays du monde n'est parvenu à enregistrer pendant aussi longtemps des taux de croissance du produit interne et une telle diversification de la structure de production. En cinquante ans, nous avons créé un parc de production englobant tous les secteurs de la production industrielle et intégrant toute la technologie de la Seconde Révolution industrielle. Mais cette construction s'est trouvée paralysée, prise à contre-pied par des métamorphoses soudaines et irrésistibles, notamment la révolution des techniques, des entreprises et des politiques des deux dernières décennies.

Comment reprendre ce processus de construction? Dans l'esprit de l'élite acculturée qui dirige le pays, en renonçant au projet national et à la transformation consécutive du pays en un espace économique réglementé par les centres de décision du système capitaliste international. Mais dans celui des vrais Brésiliens, en parvenant à instaurer l'égalité sociale, en réduisant les immenses disparités économiques et sociales qui caractérisent la société des propriétaires de latifundia. C'est seulement en nivelant la société et en l'intégrant parfaitement dans le pays qu'on réussira à implanter des schémas de consommation rendus possibles par la production «à la Ford». De cette manière, on atteindra un palier de sorte que le saut technologique dans le monde de la Troisième Révolution industrielle et de la globalisation n'aboutisse pas à une nouvelle colonisation, mais permette plutôt de parachever la construction nationale. Dans cette perspective, la priorité majeure est la réforme agraire, parce qu'il n'existe aucun autre programme qui soit capable de redistribuer le revenu à un moindre coût économique et social.

A titre d'exemple, il suffit de dire qu'avec seulement 5 % des terres entre les mains des propriétaires de latifundia, il serait possible d'installer un million de familles pauvres à la campagne et que l'investissement exigé pour créer un poste de travail stable dans l'agriculture est de 10 000 dollars, c.-à-d. un chiffre inférieur à n'importe quel autre poste créé dans l'industrie ou les services. La réforme agraire sera complétée par une éducation, une assistance technique et des subventions en faveur des bénéficiaires de ce processus.

Le M.S.T. lutte depuis quinze ans pour cette vision humaine et réaliste du développement brésilien. Tout édifice doit reposer sur des fondations solides. Et le fondement de la nation brésilienne et de la nation belge, à l'instar de n'importe quelle autre nation, c'est son peuple — un peuple bien alimenté, en bonne santé,

éduqué, libre, jouissant de tous ses droits de citoyen. Au Brésil, il est impossible de parvenir à ce résultat sans passer par une décentralisation de la propriété des terres, sans passer par la réforme agraire.

Je vous remercie tous de votre accueil chaleureux. Sachez que le nom du Roi Baudouin sera dorénavant plus célèbre et davantage respecté dans notre patrie. La Fondation Roi Baudouin est devenue notre précieuse alliée, tandis que la reconnaissance internationale de la justice de notre cause et du sérieux de nos efforts a renforcé notre fiabilité à l'échelle nationale. Au nom de tous les travailleurs ruraux sans terre qui luttent pour leur droit au travail et à une vie décente, je vous remercie de votre solidarité.

La problématique de la réforme agraire en Amérique latine
Landhervormingsproblematiek in Latijns-Amerika
Fondation Roi Baudouin
Koning Boudewijnstichting
Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer
Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
pp. 27-31 (1997)

Dankwoord

door

Egidio DOMINGOS BRUNETTO *

Dames en Heren,

U bent niet állen vertrouwd met de Braziliaanse realiteit, met de échte oorzaken van de armoede en het geweld in de landbouwmilieus in Brazilië. Daarom zal ik U de situatie beknopt uitleggen en proberen duidelijk te maken waarom een zo oud probleem als dit van de onaanvaardbare levensomstandigheden van de Braziliaanse plattelandsbevolking vandaag zo ernstig en zo dringend is geworden.

De economische, sociale en politieke ontwikkeling van Brazilië wordt belemmerd door de structuur van het platteland dat verdeeld is in latifundia, meer bepaald vanwege twee essentiële kenmerken: enerzijds, de zeer sterke concentratie van land in handen van de eigenaars van enorm grote latifundia en anderzijds, de versnippering van de grond in een oneindig aantal kleine rurale eigendommen. Volgens de gegevens afkomstig van het officieel orgaan van het plattelandskadaster, het Incra, vertegenwoordigt 2,8 % van de latifundia 57 % van de bebouwbare grond, terwijl 62 % van de kleine eigenaars slechts 8 % van het geheel der gronden bezit.

In de eerste groep treft men eigendommen van 50 000, 100 000, 500 000 en zelfs 1 000 000 ha aan, terwijl in de tweede groep de gronden niet groter zijn dan 1 - 1/2 of 1/4 ha. De gevolgen van deze contrasterende verdeling variëren en zijn van zeer verschillende aard.

Het eerste en tevens belangrijkste gevolg is de landelijke armoede. Volgens studies verricht aan de Universiteit van São Paulo leven op het platteland zesenviertig miljoen mensen onder de armoedegrens; tot deze groep behoren alle mensen die niet beschikken over de minimumbestaansmiddelen om te overleven en die ten slotte sterven door ziektes veroorzaakt door gebrekkige voeding, ongezonde huisvesting of een tekort aan hygiëne. Het gaat om miljoenen

* Vertegenwoordiger van de *Movimento dos trabalhadores rurais sem terra*.

behoefte mensen verspreid over het hele land, met inbegrip van de regio's die reeds een gevorderde graad van industriële ontwikkeling hebben bereikt.

Uit de studies van de Universiteit van São Paulo en van de FAO blijkt ook dat er een correlatie bestaat tussen de grond- en de armoedeconcentratie! Het is immers in de deelstaten en de gemeenten waar men de grootste grondconcentraties in handen van een minderheid aantreft, dat men de schrijnendste armoede vaststelt — daar vindt men het grootste aantal armen; ze zijn er nog armer dan elders.

Een tweede rechtstreeks gevolg van deze geconcentreerde rurale structuur is de zwakke bodemuitbating. Eigendommen groter dan 5 000 ha nemen een oppervlakte van 90 000 000 ha in, toebehorend aan minder dan 6 000 latifundia-eigenaars die ze voor 62 % van de oppervlakte onproductief laten. Het gaat dus om onontgonnen grond die verdient bebouwd te worden omwille van zijn vruchtbaarheid en omwille van het feit dat miljoenen Braziliaanse plattelandsbewoners onvoldoende land hebben om in hun behoeften te voorzien.

De uitzonderlijke omvang van de grote *fazendas* werkt ook de extensieve landbouw in de hand. In sommige streken hebben de eigenaars van deze *fazendas* 3 ha nodig om één koe te voeden.

Een ander gevolg van deze Braziliaanse plattelandsstructuur: paradoxaal genoeg is de landbouw op de eigendommen waarvan het grootste deel onbebouwd is en waarvan slechts een beperkte oppervlakte op een extensieve manier uitgebaat wordt, erg schadelijk voor het milieu. Sedert de koloniale periode is de Braziliaanse landbouw een zwerflandbouw; hij verplaatst zich van oost naar west, van de kust naar het binnenland en verslindt hierbij de bossen, put de bodem — die onvruchtbaar wordt — uit, verontreinigt de beken, vernielt de inheemse teelten en roeit dier- en plantensoorten uit. De grote eigenaars zijn voor deze vernieling verantwoordelijk vermits zij de gronden afbranden om ze te behandelen en klaar te maken voor bebouwing.

Ten slotte moedigen de latifundia een sociale en politieke structuur aan, gekenmerkt door het autoritair optreden van de grootgrondbezitter en het geweld dat hij gebruikt tegen de plattelandsbevolking. Vroeger was het gebruikelijk dit perverse schema van sociale verhoudingen te associëren met de culturele achterstand van de traditionele latifundia-eigenaars, de fameuze „kolonels” van het binnenland. Maar dit beeld weerspiegelt de realiteit niet. Het is immers zo dat de ontwikkelde, soms zelfs tweetalige, beheerders van de moderne (nationale of internationale) latifundia, die zich tijdens de militaire dictatuur met de hulp van de Staat in de uitgestrekte gebieden in het binnenland installeerden, even autoritair en gewelddadig zijn als de vroegere „kolonels”. De onmetelijke productieve *fazendas*, die gebruik maken van moderne technieken, stellen zich niet tevreden met het in stand houden van archaische en onderdrukkende arbeidsverhoudingen. Er zijn gevallen bekend van aangifte van slavenarbeid, aanvallen op naburige inheemse volksstammen, gewelddadige verdrijvingen van ter plaatse gevestigde bevolkingen door handlangers in dienst van landbouwondernemingen die zich „modern” noemen.

Dit somber beeld van de plattelandsrealiteit heeft een weerslag op de stedelijke wereld in de mate dat het migratieproces op een duizelingwekkende manier versnelt. Tussen 1960 en 1980 emigreerden zevenentwintig miljoen mensen die op het platteland onmogelijk konden overleven en die geen opleiding hadden naar de stad, waar zij echter geen enkele vorm van financiële hulp kregen om werk of huisvesting te vinden of om van vervoer, onderwijs, gezondheidszorg of ontspanning te genieten. Op die manier ontstonden de *favelas*, de hutten, de gemeenschappelijke woningen, met de daaruit voortvloeiende uitbarsting van stedelijk geweld.

Het enige besluit dat wij uit deze korte beschrijving van de agrarische realiteit van het land kunnen trekken is: de rurale structuur van de latifundia moet gewijzigd worden om de landbouw toe te laten zich te ontwikkelen, meer nog, om de democratie op universele schaal te kunnen invoeren; iedereen weet immers dat er in gemeenschappen waar grote rurale bazen — hetzij de vroegere kolonel uit het binnenland, hetzij de beheerder van een multinationale onderneming van een modern landbouwbedrijf — de scepter zwaaien, geen sprake kan zijn van democratie.

Hoe ongeloofwaardig het ook moge klinken, dit is niet enkel het op consensus berustende besluit waartoe alle Braziliaanse intellectuelen gekomen zijn. Velen onder hen, meer bepaald zij die het dichtst bij de geaccultureerde entiteiten die het land regeren, staan, verdedigen de thesis volgens dewelke voor Brazilië het uur van de landhervorming al voorbij is, omdat de landbouw reeds een moderne sector is die produceert volgens de normen van hoge productiviteit en in staat is te voldoen aan de vraag naar melkproducten, zowel voor het interne gebruik als voor de uitvoer. Maar deze op eigenbelang berustende redenering verbergt verschillende onwaarheden.

De eerste is dat de productie toelaat aan de vraag te voldoen. Ja, maar aan welke vraag? Welke voedingsproducten kan een arbeidersfamilie met een basisloon van honderd dollar voor het gezinshoofd zich veroorloven? Indien dit loon verdubbeld of verdrievoudigd wordt, bestaat er geen twijfel over dat het voedselverbruik op een exponentiële wijze op zeer korte termijn zal toenemen, maar het is zeer onwaarschijnlijk dat de Braziliaanse landbouw in staat zal zijn om snel op een dergelijke toename van de vraag te reageren, wat ongetwijfeld een inflatiedruk zal meebrengen die op korte tijd het voordeel van de loonsverhoging zou tenietdoen.

De tweede onwaarheid is dat de uitwijking van de plattelandsbevolking een teken is van vooruitgang, vermits alle geïndustrialiseerde landen perfect bevoorrad zijn, dat ze belangrijke hoeveelheden melkproducten uitvoeren en slechts 3 tot 5 % van hun bevolking op het platteland behouden. In de geïndustrialiseerde landen bereikte de jeugd die het platteland verliet de stad in goede gezondheid, na eerst de lagere school te hebben voltooid en een of andere beroepsopleiding te hebben gevolgd. In de stad vonden zij een vaste baan in de industrie of de dienstensector. Dit beeld, dat vandaag niet meer aan de werke-

lijkheid beantwoordt, zelfs niet in de ontwikkelde landen, heeft niets te maken met de huidige massale emigratie van ware horden families in zeer slechte fysieke toestand, analfabeet, dragers van dodelijke endemische ziektekiemen. Deze uitwijking wijst eigenlijk op een achterstand, niet op vooruitgang. Om ze in te dijken is het onontbeerlijk een echte landhervorming door te voeren. Een landhervorming die zich opdringt, rekening houdend met het historisch moment dat onze natie nu beleeft.

Dit moment werd uitstekend beschreven door de grootste nog in leven zijnde Braziliaanse economist, professor Celso Fortado, in zijn laatste boek met de suggestieve titel: „Brazilië — de onderbroken opbouw”.

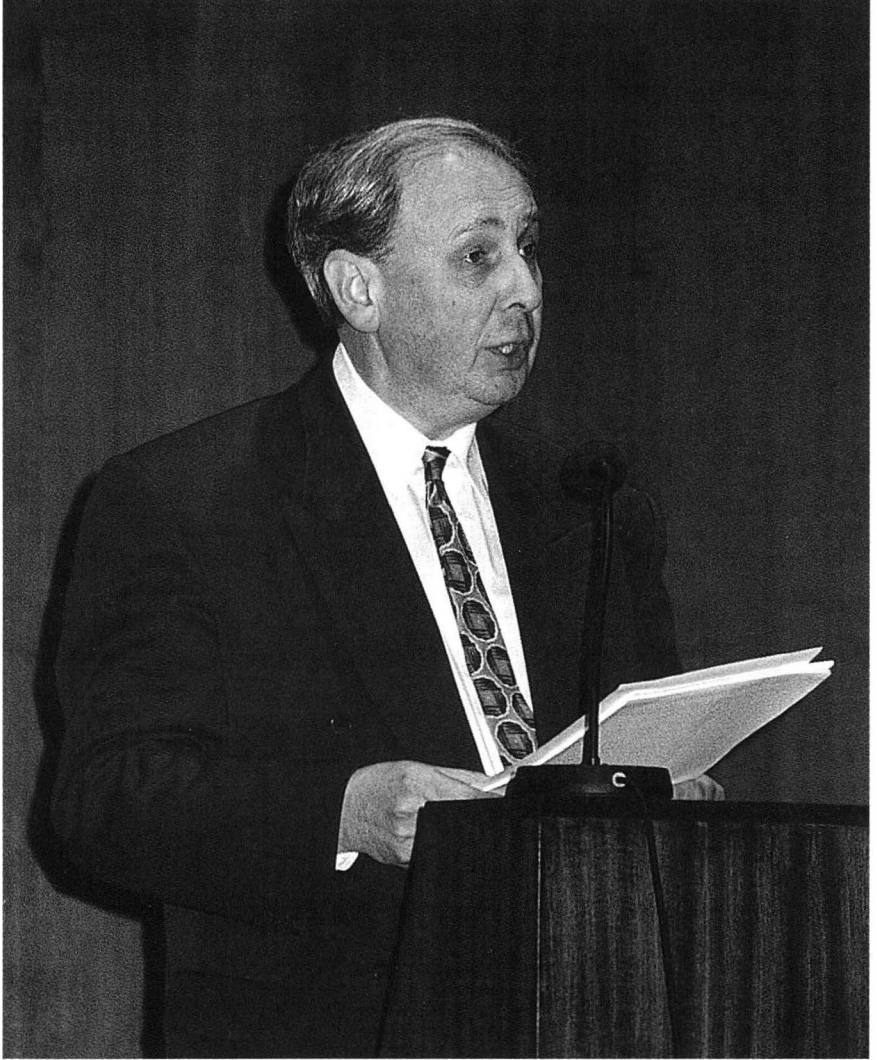
Van 1930 tot 1980 heeft ons land zich in feite geëngageerd in een proces van nationale opbouw die, alle tegenstellingen die het schade toebrachten ten spijt, in bepaalde domeinen echt spectaculaire resultaten opleverde. Geen enkel land ter wereld slaagde erin gedurende zo lange tijd een zo grote groei van het binnenlands product en een zo grote verscheidenheid in de productiestructuur voor te leggen. In vijftig jaar hebben wij een productiepark gecreëerd dat alle sectoren van de industriële productie omvat en alle technologie van de Tweede Industriële Revolutie integreert. Maar deze opbouw werd gefnuikt, misleid door plotse en onweerstaanbare metamorfoses, meer bepaald de revolutie van de technieken, de ondernemingen en de politiek van de laatste twee decennia.

Hoe kan dit constructieproces hervat worden? In de geest van de geaccultuurde elite die het land bestuurt: door te verzaken aan het nationaal project en aan de daaruit voortvloeiende transformatie van het land tot een economische ruimte gereguleerd door de beslissingscentra van het internationaal kapitalistisch systeem. Volgens de echte Brazilianen: door sociale gelijkheid door te voeren, d.m.v. het verminderen van de enorme economische en sociale tegenstellingen, die de gemeenschap van de latifundia-eigenaars kenmerken. Het is alleen door deze gemeenschap te nivelleren en ze volledig in het land te integreren dat men er zal in slagen consumptieschema's in te voeren, mogelijk gemaakt door „Fordiaanse” productie. Op deze manier bereikt men een drempel zodat de technologische sprong in de wereld van de Derde Industriële Revolutie en de globalisatie niet uitdraait op een nieuwe kolonisatie maar toelaat de nationale opbouw te voltooien. In dit perspectief moet absolute voorrang gegeven worden aan de landhervorming vermits er geen enkel ander programma bestaat dat in staat is het inkomen tegen een lagere sociale en economische prijs te herverdelen.

Bij wijze van voorbeeld volstaat het te zeggen dat het, met slechts 5 % van de gronden in handen van de latifundia-eigenaars, mogelijk zou zijn één miljoen arme families op het platteland te installeren en dat de investering nodig om een vaste baan in de landbouw te creëren 10 000 \$ bedraagt, een bedrag lager dan dit nodig om om het even welke andere baan in de industrie of de dienstensector te creëren. De landhervorming moet aangevuld worden met opleiding, technische bijstand en toelagen ten voordele van zij die bij dit proces betrokken zijn.

Sedert vijftien jaar vecht de M.S.T. voor deze realistische en menselijke kijk op de Braziliaanse ontwikkeling. Elk bouwwerk moet op stevige funderingen rusten. De fundering van de Braziliaanse natie en de Belgische natie, naar het voorbeeld van om het even welke andere natie, is het volk — een goed gevoed, gezond, opgevoed, vrij volk dat geniet van al zijn burgerrechten. In Brazilië is het niet mogelijk dit resultaat te bereiken zonder eerst een decentralisatie van de grondeigendom door te voeren, zonder eerst het land te hervormen.

Ik dank U allen voor Uw warm onthaal. Wees ervan overtuigd dat de naam van Koning Boudewijn in ons vaderland voortaan bekender zal klinken en nog meer gerespecteerd zal worden. De Koning Boudewijnstichting is onze dierbare bondgenoot geworden, terwijl de internationale erkenning van de rechtvaardigheid van onze zaak en de ernst van onze inspanningen op internationaal niveau onze betrouwbaarheid versterkt heeft. In naam van alle boeren zonder grond die strijden voor hun recht op werk en een fatsoenlijk bestaan, dank ik U voor Uw solidariteit.



Jan KLEINPENNING

La problématique de la réforme agraire en Amérique latine
Landhervormingsproblematiek in Latijns-Amerika
Fondation Roi Baudouin
Koning Boudewijnstichting
Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer
Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
pp. 33-41 (1997)

Mens en land in Latijns-Amerika

door

Jan KLEINPENNING *

TREFWOORDEN. — Agrarische modernisering; Grondconflicten; Kolonisatie; Landbezitsverhoudingen; Marginalisering; Latijns-Amerika.

SAMENVATTING. — In deze bijdrage wordt in het kort aandacht besteed aan de functies van land in Latijns-Amerika, de scheve verdeling van deze hulpbron in koloniale en postkoloniale tijd, de concurrentie en conflicten om grond in kolonisatiegebieden, het proces van agrarische modernisering en bevolkingsgroei in de oudere landbouwgebieden, de daaruit voortkomende marginalisering van een groot deel van de rurale bevolking, en de reacties daarop van de bedreigde Indianen en kleine boeren.

MOTS-CLES. — Modernisation rurale; Conflits terriens; Colonisation; Relations entre propriétaires terriens; Marginalisation; Amérique latine.

RESUME. — *L'homme et la terre en Amérique latine*. — Cette contribution décrit brièvement les fonctions de la terre en Amérique latine, la distribution inégale de cette ressource à l'époque coloniale et postcoloniale, la concurrence et la lutte pour la terre dans les zones de colonisation, le processus de modernisation agricole et de croissance démographique dans les régions agraires plus anciennes, la marginalisation d'une grande partie de la population rurale qui en résulte et les réactions des Indiens et *campesinos* menacés.

KEYWORDS. — Agrarian Modernization; Land Conflicts; Colonization; Landowners' Relations; Marginalization; Latin America.

SUMMARY. — *Man and Land in Latin America*. — This contribution briefly deals with the functions of land in Latin America, the skewed distribution of this resource in colonial and postcolonial times, the competition and conflicts about land in colonization areas, the process of agricultural modernization and popu-

* Professor emeritus van de Katholieke Universiteit Nijmegen (Nederland).

lation growth in older agricultural regions, the subsequent marginalization of the majority of the rural population, and the counterforces which the threatened Indians and *campesinos* have developed in the course of time.

De functies van land; het ontstaan van latifundisme

Al bijna vijf eeuwen is er in Latijns-Amerika sprake van concurrentie om land. Indien we teruggaan in de geschiedenis van dit continent, leren we dat land in de prekoloniale tijd door de bevolking alleen van belang werd geacht omdat het de mogelijkheid bood tot akkerbouw, jacht en verzamelen. Land was een communaal gebruiksgoed. In de koloniale tijd kreeg land echter een multifunctioneel karakter. Het bleef vanzelfsprekend een belangrijke productiefactor en bestaansbron, want ook in de koloniale samenleving was er behoefte aan voedsel, terwijl de bestaansmogelijkheden buiten de agrarische sector beperkt waren. Maar daarnaast werd land ook een belangrijk statussymbool voor de Spaanse en Portugese veroveraars, onder wie er velen waren die in hun geboorteland nooit tot de landbezittende klasse hadden weten door te dringen. Bovendien werd het een geliefd beleggings- en speculatieobject, d.w.z. een middel om vergaard kapitaal vast te leggen en daarbij te profiteren van de waardeverhoging die vrijwel elk stuk land na verloop van tijd ondergaat. Land werd, met andere woorden, ook handelswaar. Dat kwam tot uiting in de vele pogingen die al direct door Spanjaarden en Portugezen werden ondernomen om door schenking of occupatie in het bezit van land te komen en in de vele grondtransacties, die na enige tijd op gang kwamen. Ook bleek die functie van handelswaar uit het feit dat de Spaanse en Portugese kroon in de latere koloniale tijd stukken kroonland begon te verkopen, om op die manier de staatskas te vullen.

In de postkoloniale tijd werden de genoemde functies alleen nog maar manifester. Er ontstonden nieuwe productiemogelijkheden voor de groeiende nationale markt en er kwamen tot dan ongekenne mogelijkheden voor exportgerichte agrarische productie, dankzij de integratie van Latijns-Amerika in de wereld-economie. De veranderingen zorgden ervoor dat land in Zuid- en Midden-Amerika een steeds waardevoller productiefactor werd, niet alleen trouwens voor grote producenten, ook voor de grote massa van de kleine boeren. Dit temeer daar de ontwikkeling van de niet-agrarische sectoren stagneerde. Naarmate de diverse Latijns-Amerikaanse economieën meer en meer met inflatieproblemen te kampen kregen, kon land bovendien steeds meer dienen om vergaard kapitaal tegen ontwaarding te beschermen. Deze functies van statussymbool, beleggings- en speculatieobject verklaren overigens waarom veel land, dat in de loop van de tijd in bezit is genomen, lang niet altijd intensief is benut.

Bekend is dat de inspanningen om land te verwerven al in een vroeg stadium tot het ontstaan van latifundia hebben geleid. Grootgrondbezit bestond ook in Spanje en Portugal. Het had sommigen daar de begeerde rijkdom en het aanzien

verschafft, die voor de meeste anderen niet waren weggelegd, en was een vrij probaat instrument gebleken om grote delen van het grondgebied in eerste instantie veilig te stellen, nadat dit op de Moren was heroverd. Niet verwonderlijk is dan ook dat de Reconquista van het Iberisch Schiereiland zich min of meer herhaalde in de Conquista van de nieuw verworven overzeese rijkdelen. Ook hier werden grote — soms zelfs uitzonderlijk grote — stukken land weggeschonken aan verdienstelijke personen en ook hier leek het in bezit geven van uitgestrekte arealen grond een probaat middel om zo snel mogelijk een groot deel van het koloniale territorium veilig te stellen. Er was — zo vonden bestuurders en onderdanen — bovendien land genoeg. En natuurlijk waren er ook voldoende peninsulares en creolen die een flink areaal grond wensten te verwerven. Soms zagen de nieuwe landbezitters niet zo gauw veel andere mogelijkheden dan extensieve veehouderij, die bedreven kan worden met inzet van weinig arbeidskracht op natuurlijke en semi-natuurlijke weidegronden, m.a.w., men koos voor een vorm van bodemgebruik die per definitie veel grond vereist. Dat bracht de Spaanse en Portugese kolonisatie of herkolonisatie alleen maar in een versnelling. Zo die grote lappen grond niet via schenking werden verworven, nam men die overigens eenvoudigweg in bezit.

Niet alleen de autochtonen behoorden in dit proces van grondverwerving tot de beconcurrerende en gemarginaliseerde rurale bevolking. Naarmate de koloniale periode vorderde, werden het Portugese en het Spaanse imperium ook meer en meer bevolkt door arme, eenvoudige creolen, die niet veel meer hadden weten te verwerven dan een klein bedrijfje. Slaven bezaten in het geheel geen eigen grond. Het minifundismeprobleem dateert in feite al uit die tijd.

De in de koloniale tijd ontstane traditie van grootgrondbezit werd in de postkoloniale tijd bepalend voor het verdere verloop van het privatiseringsproces. Begin negentiende eeuw was er in tal van landen nog volop staatsgrond. Deze werd — vroeg of laat, snel of langzaam — omgezet in particulier bezit. Waar weinig of geen staatsland was, werden wetten geformuleerd die de verkoop van kerkelijke bezittingen en de privatisering van collectief inheems bezit mogelijk maakten. De gegoede bovenlaag, die beschikte over de daartoe benodigde middelen en relaties, wist daarbij vrijwel steeds grote tot zeer grote arealen grond te verwerven. Alleen grote lappen land verschafften in hun ogen voldoende status en inkomen en alleen die leenden zich voor bedrijfsvormen, die van de doorgaans absenteïstische eigenaren weinig arbeid en organisatietalent vergden. Zo is het er tot ver in deze eeuw in de meeste landen aan toegegaan (denk aan de gang van zaken in het Amazonegebied). Tot aan het op gang komen van de landhervormingen (het eerst in Mexico, decennia later ook elders) hebben de politiek en economisch dominante bevolkingsgroepen — de élites — in feite nagenoeg vrij spel gehad bij hun pogingen grote delen van het land te monopoliseren. De rechten van de grote massa van de bevolking werden door hen niet of onvoldoende erkend. Daar waar dit tot al te grote sociale spanningen leidde, doordat er voor de meeste plattelanders weinig of geen land overbleef, was verdere kolo-

nisatie van het nationale grondgebied een middel om die spanningen te ontladen. Waar dit niet mogelijk was, werd de sociale onrust de kop ingedrukt. Diezelfde mogelijkheden tot verdere kolonisatie zijn in de afgelopen decennia overigens ook aangegrepen om de landhervormingen zoveel mogelijk te beperken (de Andeslanden) of om die niet noodzakelijk te verklaren (o.a. Paraguay en Brazilië).

De gebrekkige regeling van de rechten

Ondanks de essentiële functies die land tot op de dag van vandaag heeft vervuld voor zowel grote als kleine agrariërs en niet-agrariërs, werden en zijn de rechten ten aanzien van dat land lang niet altijd snel en duidelijk geregeld. De gang van zaken in de koloniale tijd (die ik hier onbesproken laat) leidde ertoe dat tal van landgebruikers, vooral de kleine, aan het begin van de postkoloniale periode niet in het bezit waren van officiële documenten; velen konden zich alleen beroepen op tradities of een in gang gezette maar niet voltooide verweringsprocedure. Over het bestaan van een kadaster hebben we het dan nog niet eens. Van deze onduidelijke situatie is tot ver in de vorige eeuw, net als in de koloniale tijd, door particulieren gebruik (beter misbruik) gemaakt om ten onrechte *claims* op land te leggen, vooral in die landen en regio's waar de nationale overheden nalieten snel orde op zaken te stellen.

De huidige situatie is dat de rechten ten aanzien van de grond in de oudere landbouwgebieden inmiddels grotendeels zijn uitgekristalliseerd en min of meer formeel vastliggen. Zoniet, dan worden ontstane tradities veelal gerespecteerd. In de jonge kolonisatiegebieden hebben we, net als in het verleden, echter nog steeds te maken met niet of onduidelijk geregelde situaties. Sommige kolonisten kopen er op legale wijze grotere of kleinere stukken grond, anderen worden als aspirant-eigenaar in officiële projecten geplaatst en in de gelegenheid gesteld om via afbetaling volledig eigenaar van het land te worden. Verreweg de meeste kolonisten strijken echter gewoon ergens neer, erop vertrouwend dat de ontginning en het gebruik van het land een voldoende garantie zullen zijn voor het ongestoord bezit ervan. Ook nu werken de overheidsinstanties veelal langzaam, waardoor het jaren kan duren voordat de rechten worden geformaliseerd. Anders gezegd, mede doordat de kolonisatie overwegend spontaan van aard is (d.w.z. weinig of niet van overheidswege wordt begeleid), herhaalt de geschiedenis zich nog steeds.

Concurrentie, landconflicten en marginaliseringsprocessen

In het voorafgaande zijn in feite in een notendop al de belangrijkste omstandigheden vermeld die ervoor hebben gezorgd dat de occupatiegeschiedenis van Latijns-Amerika voortdurend gekenmerkt is — zij het in wisselende mate en

met de nodige regionale verschillen — door concurrentie, landconflicten en verdringingsprocessen. Die omstandigheden zijn: het spontane karakter van de kolonisatie, het open karakter van de vestigingsfronten (waarmee ik bedoel dat allerlei groepen landgebruikers er in principe toegang hadden), de landhonger (veelal zelfs grote landhonger) van agrariërs en niet-agrariërs en de neiging van occupanten en overheden om landrechten niet snel en duidelijk formeel te regelen. Ik zal aan deze concurrentie, conflicten en marginaliseringsprocessen nu wat uitgebreider aandacht schenken.

Eerst wil ik stilstaan bij de situatie in de kolonisatiegebieden. Kolonisatie enerzijds en concurrentie, landconflicten en marginaliseringsprocessen anderzijds blijken zaken, althans in Latijns-Amerika, die veel met elkaar te maken hebben, zelfs haast in één adem genoemd mogen worden. Dat klinkt weinig logisch. Immers, de term kolonisatie roept al gauw de gedachte op van lege, onbevolkte gebieden waar land in overvloed is en conflicten zich derhalve niet behoeven voor te doen. Doorgaans is echter het tegendeel waar. Veel kolonisatiegebieden waren en zijn in feite gebieden waar sprake is van ernstige concurrentie, zoniet van regelrechte en harde strijd om grond.

Een eerste verklaring voor het bestaan van deze concurrentie en strijd is het feit dat gebieden waar kolonisatie plaatsvindt bijna nooit volledig onbewoond zijn. Dat is alleen het geval bij primaire kolonisatie, d.w.z. van volkomen maagdelijk gebied. Dergelijke gebieden waren al rond 1500 in Zuid- en Midden-Amerika gering in aantal. Bijna overal waren toen reeds grotere of kleinere groepen ruimtegebruikers te vinden. Kolonisatie, of beter gezegd verdere kolonisatie — de komst van nieuwe ruimtegebruikers —, verstoort in zo'n geval de bewoning en benutting door de al aanwezige bevolkingsgroepen. Die komst zal daardoor bijna per definitie al tot spanningen en conflicten leiden, meer dan eens met verdringing als gevolg (de oorspronkelijke bewoners nemen de wijk).

Hiermee is echter nog maar een deel van de verklaring gegeven. Van belang is ook dat open koloniatiefrenten, die gevarieerde en lucratieve bestaansmogelijkheden bieden, aantrekkingskracht uitoefenen op omvangrijke groepen kolonisten van uiteenlopende signatuur: arme landloze plattelanders en minifundistas uit oude landbouwgebieden, maar ook personen die in hun gebied van herkomst al een middelgroot of groot bedrijf bezitten, of op andere wijze over kapitaal beschikken en het front opzoeken om hun reeds welvarende bestaan nog verder te verbeteren, bijvoorbeeld door het verwerven van een nóg groter bedrijf. Het koloniatiefrent fungeert, anders gezegd, als convergentiepunt van landzoekenden: het brengt allerlei groepen (inclusief tegenwoordig nationale en transnationale ondernemingen) met elk hun eigen belangen bijeen, met alle concurrentie vandien.

De concurrentie of regelrechte strijd om land wordt er nog verder versterkt doordat land in feite tóch altijd schaars is, zelfs in landen met belangrijke *frontiers*. Immers, voor kolonisatie komt niet ineens ál het land in aanmerking dat hiervoor in principe beschikbaar is, maar altijd slechts een gedeelte, en wel de

grond in het gebied dat het meest aansluit bij de al bewoonde wereld, gunstig ligt ten opzichte van afzetmarkten en/of voldoende ontsloten is. Dáár bevindt zich dan op dat moment het kolonisatiefront en dáár komen derhalve de elkaar beconcurrerende potentiële ruimtegebruikers bijeen, want dáár wil eenieder het liefst land verwerven. Al het land dat achter het front ligt (onontsloten, te ver weg, enz.) valt op dat moment nog buiten de belangstelling. Het wordt pas interessant zodra het front opschuift.

Het zijn deze drie zojuist genoemde omstandigheden (de aanwezigheid van al eerder gearriveerde ruimtegebruikers, de komst van omvangrijke groepen nieuwkomers met elk hun eigen belangen, en landschaarste) die, samen met het spontane karakter van de kolonisatie (d.w.z. de afwezigheid van een regulerende overheid), een verklaring leveren voor het voorkomen van allerlei vormen van concurrentie aan het kolonisatiefront. Deze „conditionerende factoren” zijn niet slechts in de hedendaagse spontane kolonisatiegebieden aanwezig; zij hebben ook in het verleden bestaan. Concurrentie en strijd om land zijn dan ook geenszins verschijnselen van de moderne tijd, maar zijn in Zuid- en Midden-Amerika zo oud als het spontane kolonisatieproces zelve. De vele landconflicten die zich tot nu toe in Noord-Brazilië hebben voorgedaan, vormen enerzijds actuele voorbeelden, maar zijn tegelijkertijd ook te beschouwen als slechts de toppen van een omvangrijke historische ijsberg.

De concurrentie om land neemt in de Latijns-Amerikaanse kolonisatieregio's allerlei vormen aan: er kan sprake zijn van concurrentie tussen autochtonen en nieuwkomers, van concurrentie tussen sterke en zwakke kolonisten, van concurrentie tussen kolonisten van vrijwel gelijke sterkte onderling, en van concurrentie tussen serieuze pioniers die een nieuw bestaan willen opbouwen en lieden die er eigenlijk alleen maar op uit zijn zich land toe te eigenen zonder zelf de agrarische productie ter hand te willen nemen (waaronder pure landdieven).

De hevigheid die de concurrentie aanneemt (stille competitie via de markt of openlijke en gewelddadige strijd) wordt sterk bepaald door de instelling van de diverse categorieën ruimtegebruikers, meer concreet de mate waarin ze elkaar willen respecteren. Van gewelddadige conflicten zal sprake zijn als individuen en ondernemingen die alleen door hebzucht en speculatiemotieven worden gedreven, zich het land van (kleine) kolonisten willen toeëigenen en geen enkel middel, ook niet het gebruik van grof geweld, schuwen om hun doel te bereiken. Het Braziliaanse Amazonegebied levert voorbeelden te over: alleen al in de laatste tien jaar honderden doden als gevolg van grondconflicten. De gronddieven is het overigens vaak niet alleen om het land zelf te doen, maar ook om de investeringen die de boeren reeds in het land hebben gedaan, in de vorm van al verrichte ontginningen. Van een veel vreedzamere „concurrentie” daarentegen was sprake bij de occupatie van de centrale Paraguayaanse Chaco vanaf eind jaren twintig door Mennonieten. Zij wensten een nieuw bestaan op te bouwen, met behoud van eigen normen en waarden, maar wel in harmonie met de autochtone

bevolking. Na verloop van tijd gingen ze zelfs zendings- en ontwikkelingswerk onder de hen omringende Indianen bedrijven.

Behalve door bepaalde normen en waarden (attituden) zal de hardheid van de concurrentie ook worden bepaald door de voordelen die de diverse (groepen van) ruimtegebruikers van elkaars aanwezigheid denken te hebben. Bijvoorbeeld, hebben grotere kolonisten de kleinere al dan niet nodig voor de leverantie van arbeidskracht.

De kleine spontane kolonist heeft in Latijns-Amerika niet alleen te maken met concurrentie en soms zelfs gewelddadige strijd om grond, maar vaak ook met allerlei andere problemen, zoals onvoldoende kennis van het nieuwe productiemilieu, kapitaalgerek, slechte ontsluiting, geringe voorzieningen voor de afzet en weinig faciliteiten op het vlak van onderwijs en gezondheidszorg. Ze verklaren waarom veel kolonisten het niet kunnen bolwerken en uiteindelijk weer verder trekken: naar nieuwe kolonisatiezones, naar de steden en stadjes (die — reeds overvol — verder uitgroeien als arbeidsreservoir) of terug naar het gebied van herkomst. Zo gaat het heden ten dage, maar zo is het ook in het verleden gegaan.

Na verloop van tijd raakt een gebied gekoloniseerd. Het wordt een „oud” — „normaal” — landbouwgebied. Aan de concurrentie om grond komt dan echter doorgaans geen einde. Bevolkingsgroei en uitputting van de landreserves, soms ook bodemverarming, zorgen dan voor toenemende landschaarste. De bestaande landbouwbedrijven worden opgesplitst en kunnen na een of enkele generaties zo klein worden dat hun bezitters het niet langer lucratief achten de landbouw voort te zetten. Die bezitters kunnen besluiten nieuwe kolonisatiegebieden op te zoeken, naar de stad te migreren of op het platteland te blijven wonen, maar wel andere, aanvullende bestaansbronnen te zoeken.

Naast de bevolkingsgroei speelt ook het proces van agrarische modernisering in tal van oude en oudere landbouwgebieden een rol. Dit proces is in Latijns-Amerika in de tweede helft van de vorige eeuw geleidelijk op gang gekomen, maar kwam na de Tweede Wereldoorlog in een stroomversnelling, met alle nadelige effecten voor de kleine ruimtegebruikers vandien. Tal van kleine boeren hebben de laatste vijftig jaar in de oude landbouwgebieden terrein verloren doordat er van overheidswege veel systematischer dan voorheen naar is gestreefd de agrarische sector te moderniseren. Primair doel van deze modernisering was doorgaans niet om de welvaart onder de vele arme plattelanders te vergroten, maar om via een „groene revolutie” de agrarische productie te verhogen en goedkoper te laten plaatsvinden, teneinde zo de economie te versterken.

De voorzieningen die daartoe zijn getroffen en de programma's die werden opgezet bevoordeelden vaak vooral de middelgrote en de grote landbouwers, niet of minder het gros van de kleine boeren, die daardoor in toenemende mate in een achterstandspositie geraakten en vroeg of laat het landbouwbedrijf geheel of grotendeels vaarwel zeiden. Het land dat deze kleine boeren vrij maakten is doorgaans niet overgenomen door kleine of zeer kleine bedrijfjes, maar veelal

door landbouwbedrijven van een grotere omvang. Veel van die bedrijven hadden behoefte aan meer land, aangezien het dan beter mogelijk is om bij het toepassen van moderne landbouwtechnieken te profiteren van schaalvoordelen.

De agrarische modernisering is, met andere woorden, gepaard gegaan met een proces van eigendoms- en bedrijfsconcentratie, en dus met een verdere verdringing en uitstoot van kleine boeren (eigenaren, pachters, dan wel occupanten). Zuid- en Zuidoost-Brazilië, met o.a. zijn spectaculair gegroeide sojasector, levert er sprekende voorbeelden van. Maar ook elders deed en doet het verschijnsel zich voor, bijvoorbeeld in de oude koffiezones van centraal Costa Rica en in de oude en nieuwe irrigatiegebieden van Mexico, Peru en Noordoost-Brazilië. In laatstgenoemd gebied was in de irrigatiezones sprake van een drastische teruggang in de toegang tot grond en van de rurale werkgelegenheid. Het overheidsbeleid dat mikt op de vergroting van het aantal moderne, marktgerichte bedrijven, is daar regelrecht debet aan.

Tegenkrachten

Vanaf het begin zijn door de bedreigde en gemarginaliseerde ruimtegebruikers tegenkrachten ontwikkeld. De koloniale tijd levert voorbeelden te over, zoals de lange tegenstand van de Chichimeken in Noord-Mexico en de hardnekkige strijd — zelfs tot ver in de vorige eeuw — van de Indianenbevolking van Argentinië, Uruguay, westelijk Paraguay (de Chaco) en zuidelijk Chili. Het felle karakter van het inheemse verzet in al deze gebieden hing niet alleen samen met het feit dat de betreffende Indianen jagers en verzamelaars waren (d.w.z. mobiel en geoefend in het hanteren van wapens), maar ook met de omstandigheid dat hun traditionele bestaanswijze stond of viel met de aan- of afwezigheid van omvangrijke en nagenoeg ongerepte natuurgebieden. Naarmate hun leefgebied verder werd ingeperkt en meer en meer zijn natuurlijke rijkdommen verloren, betekende dit een steeds verdere en regelrechte ondermijning van hun bestaansbasis. Dat maakte de Indianen, zo mogelijk, alleen maar agressiever.

In de postkoloniale tijd is de intensiteit van de concurrentie, de landconflicten en de verdringingsprocessen eerder toe- dan afgenomen. Het land werd schaarser, zeker het nog „vrije” land, mede doordat de bevolking versneld begon te groeien en er veel ruimere mogelijkheden tot marktgerichte productie kwamen. In recenter tijd werd die schaarste alleen maar groter. Het in de laatste decennia beschikbaar komen van moderne machinale ontginningsmethoden is al evenmin gunstig geweest: het biedt de mogelijkheid om in korte tijd grote lappen grond van bos te ontdoen en om te zetten in akkerland of weide, met alle negatieve effecten voor autochtone ruimtegebruikers, kleine kolonisten e.a. vanden. Het is dan ook begrijpelijk dat het verzet tot op de dag van vandaag voortduurt. In allerlei vormen: men hoeft slechts te denken aan de Zapatistabeweging, aan de Mexicaanse Revolutie en (tot op zekere hoogte) aan de Cubaanse revolutie.

Indianen zijn allang niet meer de enigen die verzet bieden (zoals in de koloniale tijd); meer en meer wordt de strijd de laatste eeuw gevoerd door andere categorieën arme plattelanders. De Braziliaanse Beweging van boeren zonder grond is daar een duidelijk en actueel voorbeeld van.

Het toekomstperspectief

Verwacht mag worden dat het moderniseringsproces zich in de toekomst zal voortzetten, zowel in de oude landbouwgebieden als in de kolonisatiezones van nu, en daarmee ook het proces van eigendoms- en bezitsconcentratie. De agrarische productie zal meer dan nu al het geval is een aangelegenheid worden van middelgrote en grote marktgerichte bedrijven. Ook andere ontwikkelingen zullen doorgaan (bevolkingsgroei, bedrijfsopsplitsing). Volgens sommigen — de zogeheten *descampesinistas* — betekent dit dat het kleine boerenbedrijf op den duur gedoemd is te verdwijnen. De steeds vaker voorkomende combinatie van landbouw met niet-agrarische activiteiten zou daarvan een voorbode zijn. Hoewel het aannemelijk mag worden geacht dat met de verdere afname van de plattelandsbevolking ook het aantal minifundia en microfundia zal dalen, lijkt het weinig waarschijnlijk dat het proces van *descampesinación* dusdanige vormen zal aannemen dat het Latijns-Amerikaanse platteland op korte termijn volledig beheerst zal worden door middelgrote en grote bedrijven. Vooralsnog zullen ook de *campesinos* een belangrijke groep plattelandsbewoners blijven. Ook in de nabije toekomst lijkt echter voor de meesten van hen slechts een marginaal, d.w.z. weinig welvarend, moeilijk en bedreigd bestaan in oude of nieuwe landbouwgebieden te zijn weggelegd. Niet voor niets hebben veel plattelanders dan ook al het stedelijk milieu opgezocht (waar nu al 74 % van de Latijns-Amerikanen woont) en zien anderen steeds meer in dat ze zich dienen te organiseren voordat het te laat is.

BIBLIOGRAFIE

- FERES, J.B. 1990. Propriedade da terra: opressão e miséria. O meio rural na história social do Brasil. — Cedla, Amsterdam, XVI + 657 pp.
- KLEINPENNING, J.M.G. 1996. Schuivende fronten. Historisch en geografisch mozaïek van de kolonisatie van Zuid- en Midden-Amerika. — Nijmegen University Press, Nijmegen, XVI + 454 pp.
- KONETZKE, R. 1965. Süd- und Mittelamerika I. Die Indianerkulturen Altamerikas und die spanisch-portugiesische Kolonialherrschaft. — Fischer Bücherei, Frankfurt am Main, 391 pp.



Rudolf REZSOHÁZY

La problématique de la réforme agraire en Amérique latine
Landhervormingsproblematiek in Latijns-Amerika
Fondation Roi Baudouin
Koning Boudewijnstichting
Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer
Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
pp. 43-52 (1997)

La réforme agraire en Amérique latine **Aspects sociaux et politiques des réformes agraires**

par

Rudolf REZSOHAZY *

MOTS-CLES. — Réforme agraire; Redistribution; Multiples facettes; Efficacité; Amérique latine.

RESUME. — Nous voudrions traiter des principaux aspects des réformes agraires en Amérique latine.

- Il s'agit d'une question de justice: une répartition équitable de la terre.
- La réforme agraire crée un enjeu politique: la possession de domaines étendus constitue la base du pouvoir politique des propriétaires. La répartition de la terre fonde l'existence politique indépendante des paysans.
- Un problème culturel se pose: les bénéficiaires de la réforme ont-ils les traits de mentalité et la formation qui assurent la capacité de gestion de leur bien?
- Enfin, il faut envisager un problème d'organisation: l'encadrement des bénéficiaires dans le domaine de la production, du crédit et de la commercialisation.

TREFWOORDEN. — Landhervorming; Hervreiding; Veelvuldige facetten; Doeltreffendheid; Latijns-Amerika.

SAMENVATTING. — *De landhervorming in Latijns-Amerika - Sociale en politieke aspecten van de landhervormingen.* — Wij zullen de belangrijkste aspecten van de landhervormingen in Latijns-Amerika behandelen.

- Het is een kwestie van gerechtigheid: een rechtvaardige verdeling van de grond.
- De landhervorming creëert een politieke inzet: het bezit van uitgestrekte domeinen vormt de basis van de politieke macht van de eigenaars. Verdeling van de grond ligt aan de basis van een politiek onafhankelijk bestaan voor de boeren.
- Er rijst een cultureel probleem: hebben de begunstigden van de hervorming de geschikte mentaliteit en vorming om hun goed te kunnen beheren?
- Ten slotte moet men rekening houden met een organisatieprobleem: begeleiding van de begunstigden wat productie, krediet en commercialisering betreft.

* Membre de l'Académie; professeur émérite de l'Université Catholique de Louvain.

KEYWORDS. — Land Reform; Redistribution; Multiple Aspects; Effectiveness; Latin America.

SUMMARY. — *Land Reform in Latin America - Social and Political Aspects of Land Reforms.* — The main aspects of land reforms in Latin America are dealt with.

- It is a matter of fairness: a fair distribution of land.
- The land reform entails a political stake: holding extensive estates forms the basis for the political power of landowners. The distribution of land lays the foundations of the farmers' independent political existence.
- A cultural problem arises: do the reform gainers have the adequate mentality and training to manage their goods?
- Finally, a problem of organization should be considered: the supervision of the reform gainers in the field of production, credit and marketing.

Introduction

La notion de réforme agraire prend en Amérique latine un sens précis. Il s'agit de la redistribution des terres, des ressources naturelles (comme l'eau) et des moyens de production — en changeant leur propriétaire.

Nous distinguons principalement trois grands types de paysans, de péons ou de travailleurs agricoles, qui peuvent bénéficier de la réforme agraire:

- Le monde des *inquilinos*, *huasipungeros*, *aparceros*, etc., suivant les pays, dont le point commun est de vivre sur une grande propriété et de fournir au propriétaire un certain nombre de jours de travail par semaine, contre l'usufruit d'un lopin de terre qui assure leur subsistance;
- Le monde des *minifundistas* et des *arrendatarios* (fermiers), qui sont indépendants, mais dont l'exploitation est trop petite pour pouvoir les nourrir convenablement: ils doivent donc chercher des activités d'appoint en louant leurs bras, en bricolant ou en pratiquant un petit commerce quelconque;
- Le monde des salariés des plantations qui forment le prolétariat rural. On peut assimiler à ce prolétariat les gens sans terre qui se déplacent à la recherche d'une occupation.

Tout cet univers compte vers 1960, où la problématique de la réforme agraire devient brûlante, environ cent millions de personnes.

Le régime de la grande propriété est un héritage de la conquête coloniale. Avec l'*encomienda*, les Espagnols ont tout simplement transplanté en Amérique les institutions domaniales de la métropole: les conquistadors reçoivent des domaines avec un lot d'Indiens qui leur fournissent un travail forcé. Ailleurs où la main-d'œuvre manque, comme au Brésil, on en importe, principalement d'Afrique, ou on en capture.

Cet héritage — quelle qu'en soit la forme actuelle, qu'on l'appelle *latifundio*, *hacienda*, *fazenda* ou *estancia*, ou qu'il s'agisse d'une plantation de type capitaliste — consiste en une concentration poussée de la propriété terrienne. Toujours vers 1960, 1 % des exploitations ont plus de mille hectares, mais elles couvrent 62 % de la superficie occupée. Les structures agricoles sont rigides, pratiquement immobiles; aucune opportunité réelle d'ascension sociale n'existe pour les paysans.

La première mise en question radicale de l'ordre des campagnes a lieu au Mexique. La révolution qui éclate en 1910 est d'abord d'ordre constitutionnel et politique, mais rapidement la question rurale prend de plus en plus d'importance et une première réforme agraire est édictée en 1915, sous Venustiano Carranza. Encore modestes, les distributions continuent cependant pour s'accélérer ensuite, entre 1935 et 1940, sous Lázaro Cárdenas.

Il faut attendre 1953 pour que l'exemple mexicain soit suivi: la révolution bolivienne de 1952 opère alors un transfert massif en faveur principalement des communautés indiennes. A partir de 1960, les projets se multiplient, mais n'atteignent pas une ampleur considérable. Néanmoins, certains pays prennent des mesures plus radicales. Cuba, en 1959, dès l'arrivée au pouvoir de Fidel Castro, le Chili en 1964, après la victoire du démocrate-chrétien Eduardo Frei, suivi par Salvador Allende qui accélère les réformes. Au Pérou, fait nouveau, ce sont les militaires progressistes du général Velasco Alvarado qui, s'étant emparé de l'Etat en 1968, procèdent à la répartition des terres ou à leur «coopérativisation», ainsi qu'à la nationalisation des mines et des banques.

Les multiples facettes d'une réforme agraire

Une réforme agraire comprend de multiples facettes. Elle peut se réaliser très vite, accompagnée d'occupations de terres, ou s'étirer dans le temps; elle peut privilégier différents régimes de propriété (privé, collectif, coopératif); elle peut opter pour différentes tailles d'exploitation (à partir de la petite ferme familiale jusqu'aux grandes unités de type industriel); elle peut envisager différemment l'indemnisation des expropriés (sans indemnité, remboursement échelonné en prenant pour base la valeur fiscale ou la valeur commerciale, etc.).

Je voudrais prendre en considération cinq facettes: l'aspect moral, politique, social, culturel et la question de l'efficacité.

L'ASPECT MORAL

Si nous nous plaçons dans la perspective morale, nous débouchons sur le problème de la justice. On peut, en effet, affirmer légitimement que la répartition de la propriété terrienne et des revenus en Amérique latine était, et reste encore souvent, profondément injuste.

Une vieille doctrine d'origine chrétienne affirme que la terre est un don libre de la nature créée par Dieu et destinée à toute l'humanité. Son appropriation à des fins privées n'est donc pas «naturelle» et devient nuisible si les fonctions sociales de la propriété ne sont pas assurées.

En 1959, encore bien jeune, j'étais chargé, à l'Université de Louvain, d'un cours sur les coopératives. L'évêque de Riobamba, en Equateur, Mgr Leonidas Proaño, a pris contact avec moi. Dix mille hectares que le diocèse possédait lui brûlaient la conscience. Il voulait y prendre l'initiative d'une réforme agraire et il m'avait demandé si je pouvais l'aider. Evidemment, pareille offre ne se refuse pas. C'était ma première expérience de développement en Amérique latine.

Mais le cas de Mgr Proaño n'était point isolé. Il s'inscrivait dans un vaste mouvement d'éveil de conscience, principalement parmi les intellectuels. Ce mouvement se situe à l'aile gauche de l'éventail politique, mais toutes les forces de gauche n'y participent pas. Certains courants marxistes radicaux estiment que la réforme agraire aboutit à la «koulakisation» du paysannat, à l'introduction du capitalisme dans les campagnes; les forces révolutionnaires ne se trouvent pas dans l'agriculture; elles sont fournies par la classe ouvrière.

L'Eglise, dont l'influence est si considérable en Amérique latine, a donné l'exemple dans plusieurs pays, en distribuant ses propriétés, notamment au Chili, au nord-est du Brésil, grâce à Dom Fragoso, à l'époque évêque auxiliaire de São Luís do Maranhão, etc. C'est la génération des Dom Hélder Câmara et l'époque des réunions épiscopales de Medellín. Des mouvements d'éducation de base, des campagnes d'alphabétisation par la radio sont lancés. Les premiers *leaders* paysans sont formés. En même temps, les campagnes sortent peu à peu de l'isolement et «l'effet de démonstration» joue: les paysans réalisent qu'ils pourraient vivre autrement, leurs aspirations se précisent.

Des instances internationales exercent aussi une influence notable: la FAO, le BIT et sa Mission andine, la CEPAL (la Commission économique de l'O.N.U. pour l'Amérique latine), qui est un véritable laboratoire de pensée pour le développement et les changements ruraux.

Tous ces éléments conjugués créent une pression en faveur de la réforme agraire. Sur ce plan, nous ne pouvons pas négliger non plus l'incidence de la révolution cubaine. La hantise de son expansion sur le sous-continent a inspiré aux milieux plus éclairés des cercles dirigeants la nécessité d'entreprendre des réformes. C'est l'époque où le président Kennedy lance l'Alliance pour le Progrès qui, sans produire des résultats miraculeux, a quand même contribué à l'évolution des esprits.

L'ASPECT POLITIQUE

Ceci nous conduit à une deuxième facette de notre problématique: la politique. La réforme agraire constitue l'enjeu d'une lutte politique. En effet, la pos-

session de domaines étendus forme la base du pouvoir politique des *terratenientes*, des propriétaires. Inversement, la possession de la terre est assurée par le système politique et les forces de l'ordre que celui-ci commande. La réforme agraire aboutit donc à ôter le fondement du pouvoir et à changer le système politique.

Même s'il existe dans un pays une démocratie formelle, les gens en situation de dépendance votent comme les notables le leur disent. Par contre, la répartition de la terre finit par créer l'existence politique indépendante des paysans. Nous savons que, concrètement, la démocratie ne peut fonctionner si les distances entre les classes sociales sont trop grandes. Celles-ci, n'ayant rien de commun entre elles, se considèrent en ennemis. Devenir citoyen suppose que les personnes jouissent d'une certaine autonomie.

On pourrait imaginer, à titre hypothétique, une évolution naturelle du monde rural vers une distribution plus équilibrée de la propriété terrienne ou vers une agriculture modernisée, plus efficace, sous l'effet de l'expansion de l'instruction et des forces du marché. En Amérique latine, pareille éventualité ne pouvait pas se produire, car les classes possédantes n'envisageaient pas de renoncer à leur position privilégiée. A partir du moment où le paysannat pauvre a pris conscience de sa situation, les changements ne pouvaient être que le fruit d'un conflit plus ou moins long et dur.

Dans ce contexte, suivant les pays, nous observons de la part des grands propriétaires et des acteurs politiques qui les représentent trois types de stratégies:

- Celle qui consiste à nier ou à occulter le problème et à résister par tous les moyens aux vellétés de réforme;
- Celle des mesures dilatoires comprenant des promesses, quelques concessions et, éventuellement, des pseudo-réformes;
- Celle d'attendre la solution de l'évolution vers un capitalisme moderne capable d'intégrer des technologies nouvelles, comme la «révolution verte».

Le Pérou est un bon exemple pour illustrer les trois stratégies avant qu'une réforme agraire profonde ne soit réalisée.

Jusqu'aux années '60, c'est la première stratégie qui prévaut, combinée avec la troisième. L'*oligarquía* nationale (les «44 familles») et les grands propriétaires terriens (les *gamonales*) dominent la vie politique, en alliance avec des compagnies étrangères qui tendent déjà à devenir multinationales. Les exploitations de type capitalistique se trouvent à la côte (sucre, coton, etc.), tandis que les haciendas traditionnelles sont localisées dans la sierra.

En 1963, Belaúnde Terry est élu président avec un programme réformiste. Soutenu par une mobilisation importante du monde rural, il obtient le vote d'une loi de réforme agraire. Mais la deuxième stratégie, celle des actions dilatoires, est appliquée: le Congrès a rendu caduque l'exécution de la loi en coupant radicalement les crédits nécessaires.

Finalement, des militaires progressistes, sous la direction du général Juan Velasco Alvarado, ont pris le pouvoir en 1968. Désireux de mettre fin au règne de l'*oligarquía*, ils ont réalisé de profonds changements économiques et sociaux, y compris une réforme agraire radicale, en majeure partie sous forme coopérative (les *Cooperativas Agrarias de Producción* de la région côtière et les *Sociedades Agrícolas de Interés Social* de la sierra).

Pendant ce temps, au plus grand pays du sous-continent, le Brésil, les tactiques dilatoires continuent et jusqu'à nos jours. Déjà entre 1953 et 1960, huit projets de réforme ont été présentés au Congrès, mais toujours sabotés. Et depuis le retour des civils au gouvernement, la même stratégie est suivie: la pression politique des grands propriétaires, voire des actions violentes qu'ils organisent, empêchent l'exécution de la plupart des mesures prises.

Quand nous tournons le regard vers les forces qui s'engagent en faveur de la réforme agraire, nous pouvons distinguer cinq lignes d'action:

- La «jacquerie», c'est-à-dire les révoltes aveugles de désespoir qui éclatent de temps en temps et qui font partie, en quelque sorte, de la tradition indienne;
- La guérilla, qui est aussi une réaction violente, mais politiquement préparée et idéologiquement élaborée (voir les exemples de la Colombie, l'aventure de Che Guevara en Bolivie, le *Sendero luminoso* du Pérou, le Nicaragua sous Somoza, le Salvador, le Guatemala et, récemment, les Zapatistes au Mexique,...);
- La voie des partis, c'est-à-dire le cas où les revendications rurales sont relayées par des formations politiques qui en font un enjeu électoral (l'illustration typique ici est le Chili de Frei et d'Allende);
- La voie de l'associationnisme: ce sont des syndicats, des ligues rurales qui déploient le drapeau des revendications (comme le Mouvement des Sans-Terre au Brésil) et agissent directement;
- La voie de la réforme d'en haut, lorsque, comme dans le cas péruvien, la réforme agraire est octroyée par un gouvernement, à son initiative et suivant ses conceptions.

L'ASPECT SOCIAL

Et j'en arrive ainsi à l'aspect social de la problématique. L'exemple européen nous enseigne que notre révolution industrielle et le développement qu'elle a lancé, ont été précédés par deux processus majeurs: la disparition ou l'abolition du régime féodal et une expansion remarquable de l'agriculture et de l'élevage à partir du milieu du 18^e siècle. On dirait donc qu'une économie moderne est incompatible avec des formes archaïques de structures agraires et exige un monde rural plus performant.

La logique sociale milite également en faveur de la réforme agraire. En voici les arguments les plus décisifs:

- Dans une société où les pauvres sont encore nombreux, les besoins les plus impérieux sont d'ordre alimentaire et ils sont à couvrir par des biens d'origine agricole. Une étude a connu un retentissement extraordinaire: celle de Josué de Castro, *La géopolitique de la faim* (1952). L'auteur a montré que la faim était un phénomène largement répandu en de nombreuses régions d'Amérique latine. La pression démographique étant forte, il fallait donc absolument gagner le combat pour la subsistance.
- Il fut aussi reconnu que seuls les progrès de l'agriculture et de l'élevage permettraient de nourrir les populations croissantes des villes, tout en dégageant des campagnes la main-d'œuvre nécessaire à l'industrialisation.
- Dans des pays qui sont encore largement agricoles, les prélèvements nécessaires à l'investissement industriel doivent, en partie, venir du milieu rural.
- Mais un meilleur-être des couches paysannes est aussi indispensable car la vente des produits industriels suppose un supplément de pouvoir d'achat engendré dans l'agriculture.

La réforme agraire est un acte impérieux pour faire entrer le paysannat dans la société. L'usage du mot «marginal» nous vient d'Amérique latine où il désigne les masses qui vivent en marge de la communauté nationale et ne jouissent pas des prestations minimales que celle-ci offre à ses membres. Dans certains pays, cette marginalité est encore renforcée par des barrières culturelles: les populations rurales sont les descendants des anciens empires inca ou aztèque, ont leur langue et leur culture propres.

La réforme agraire met fin à la servitude dans les relations de travail. Elle signifie le premier pas vers l'intégration, elle ouvre vers des opportunités et, surtout, elle permet la reconquête de la dignité.

Je voudrais illustrer cette dernière observation par une expérience qui m'a beaucoup marqué. Quand j'ai fréquenté les communautés indiennes en Equateur, des pauvres *huasipungeros* des grandes haciendas des environs de Riobamba, j'ai été frappé par l'attitude humble des gens. Ils se tenaient courbés et dirigeaient leur regard du bas vers le haut. Ils ne demandaient pas, ils quémandaient. Ils m'appelaient respectueusement *taíta* ou *taítamito* (papa, petit papa). Et il m'est arrivé que des hommes qui auraient pu être mon père, me baisaient la main.

Quelques années plus tard, j'ai séjourné en Bolivie, dans la région de Sucre, où nous préparions le lancement de coopératives. Et j'ai rencontré les cousins de ces paysans équatoriens. Ils parlaient quechua comme eux. Mais ces hommes traitaient avec moi d'égal à égal. Leur corps était redressé, leur attitude était droite, leur regard croisait franchement le mien et nous nous donnions de solides poignées de main.

La différence entre les deux rencontres est simple: la réforme agraire bolivienne de 1953. Le paysan de Sucre est devenu son propre maître; il a reconquis sa dignité.

L'ASPECT CULTUREL

La réforme agraire pose un problème culturel. Je le formule ainsi: les bénéficiaires de la réforme ont-ils la formation, le savoir-faire, les traits de mentalité qui assurent la capacité de gérer leur exploitation?

Dans mon pays natal, en Hongrie, une réforme agraire radicale a été proclamée en 1945, au lendemain de la guerre. Elle est entrée en vigueur immédiatement et complètement sur l'ensemble du territoire. Du jour au lendemain, toute propriété au-delà de deux cents hectares fut divisée suivant le principe «la terre à ceux qui la travaillent».

Cette réforme fut un succès complet, non seulement parce que, suite à la guerre, la demande fut énorme et stimulait les producteurs, mais surtout parce que la classe paysanne hongroise était scolarisée depuis trois générations et elle avait l'étoffe d'un petit producteur familial efficace. Les difficultés ont commencé lorsque, trois années après, les autorités communistes ont repris la terre en forçant les paysans d'entrer dans des kolkhozes.

En Amérique latine, les conditions culturelles de la réussite de la réforme agraire sont notablement moins favorables.

A vrai dire, le nouveau propriétaire devrait être un petit entrepreneur qui comprend le monde où il vit, qui connaît le marché où il écoule ses produits, qui sait calculer et manipuler l'argent, qui sait s'adapter aux changements, qui ne se méfie pas des nouveautés. Autant de qualités rarement réunies!

Je voudrais plus particulièrement souligner l'attitude à l'égard du temps social. Le développement exige la transformation des conceptions qui prévalent dans une société traditionnelle face au temps. Je me limite à en souligner quatre dimensions: sa maîtrise dans les activités quotidiennes, la ponctualité, la prévision et sa valorisation.

J'entends par maîtrise du temps l'étalement, la succession optimale des différentes tâches dans la journée et pendant la semaine, à l'instar d'un mécanicien qui a un moteur à réparer et qui doit adopter une certaine disposition dans la suite des opérations. Cette maîtrise se trouve au cœur du développement: la productivité.

J'entends par ponctualité l'inscription des activités à des moments précis et le respect de ce calendrier. La vie est commandée par l'agenda où figurent les rendez-vous pris, les livraisons à faire, le début des activités auxquelles nous allons participer. Dans les écoles que j'ai visitées dans la sierra bolivienne, la classe ne débutait pas à une heure fixe, mais quand tous les élèves étaient arrivés. Imaginez que tout d'un coup toutes les montres de notre planète soient dérégées. Ce serait pire que la bombe atomique: tout notre univers serait complètement désorganisé.

La prévision est la capacité de se représenter les événements futurs et de se fixer des objectifs qui se situent dans un avenir plus éloigné, comme entreprendre une construction ou introduire une nouvelle production. Il s'agit de pré-

parer des projets et, grâce à ces projets, de modifier le cours des choses. Le paysan traditionnel voit l'avenir comme une reproduction du passé qu'il connaît: à telle saison, il faut planter, à telle autre, il faut récolter. Pour le paysan moderne le développement est le fruit de multiples projets qui conduisent du présent vers un avenir différent du passé: il est souhaité et voulu.

La maîtrise, la ponctualité, la prévision n'ont point de sens si le temps n'est pas valorisé, s'il n'est pas considéré qu'il est précieux et qu'il travaille pour nous. Un pauvre est quelqu'un qui a très peu d'argent, mais beaucoup de temps. Les Africains disent de nous: «Les Blancs ont tous une montre, mais ils n'ont jamais le temps».

Le défi n'est pas de nous imiter, mais de réussir une synthèse harmonieuse entre une utilisation plus rigoureuse du temps et une disponibilité aux autres, une certaine distance par rapport aux contraintes, qui font le charme de la vie en Amérique latine.

LA QUESTION DE L'EFFICACITE

Mon dernier point est un essai de réponse aux problèmes culturels que je viens d'esquisser. Puisque les bénéficiaires de la réforme risquent de ne pas être outillés culturellement pour être d'emblée des gestionnaires efficaces, la réforme agraire doit être encadrée. L'expérience prouve que les paysans abandonnés à leur sort se replient sur leurs terres, produisent pour leur consommation; mais pour l'ensemble du pays, la réforme aboutit à une baisse de la production agricole.

La meilleure solution est d'entourer les nouveaux propriétaires d'un réseau coopératif: coopératives de commercialisation, coopératives de crédit, coopératives de services pour l'équipement lourd, pour l'achat d'engrais, etc. Le Chili s'est engagé dans cette voie dès 1964.

Quant au gouvernement, il lui appartient de surveiller les prix et d'assurer qu'ils soient suffisamment rémunérateurs. Ce sont encore les pouvoirs publics, auxquels incombe le développement des infrastructures, qui exigent les investissements les plus considérables: construction de routes, de ponts, électrification, etc.

Enfin, la formation des hommes dans différents domaines, à partir de l'alphabétisation jusqu'à la comptabilité, l'apprentissage de techniques, la préparation aux innovations, etc.

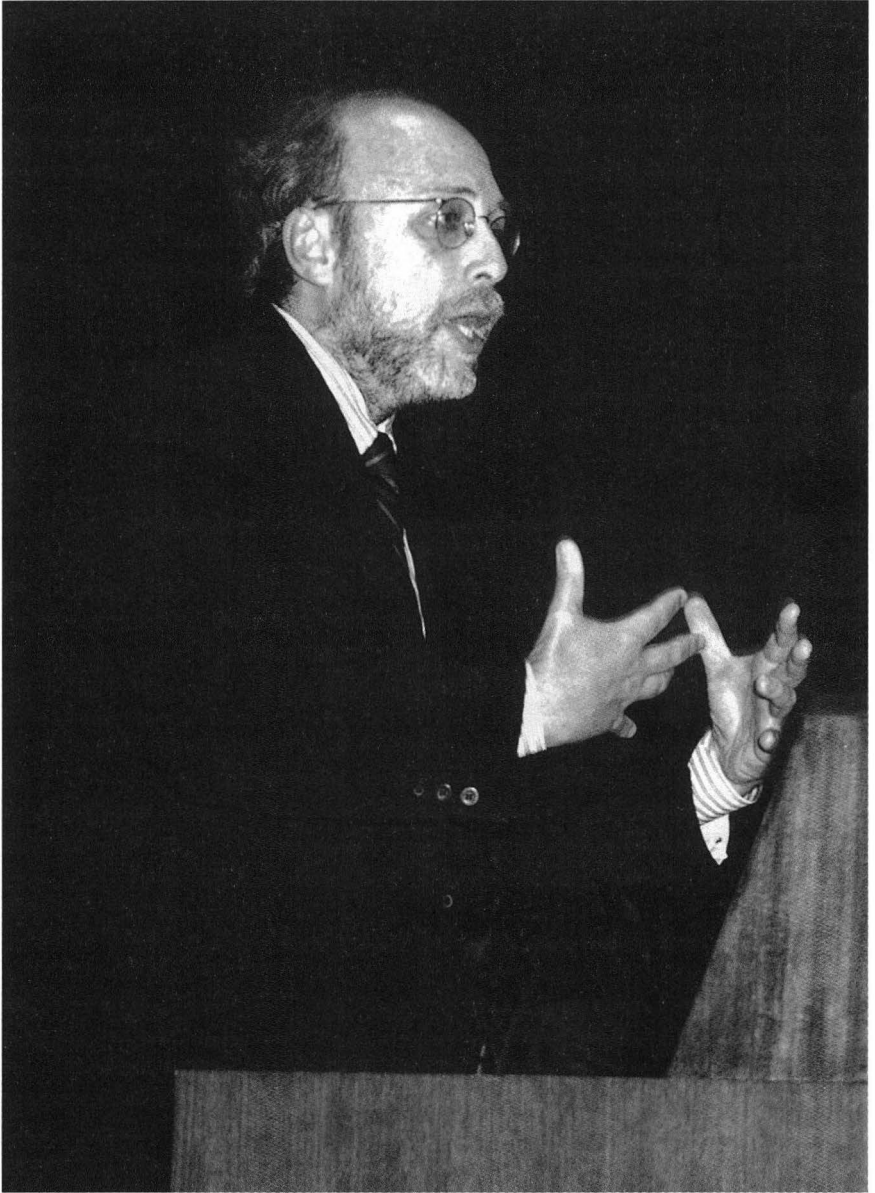
Conclusions

Il est vrai que depuis les années '60, beaucoup de choses ont changé en Amérique latine. Dans pas mal de pays, l'économie a connu des progrès remar-

quables, mais les différences de classes se sont souvent maintenues, voire aggravées. Les armées sont rentrées dans les casernes et le pouvoir politique s'est diversifié: à côté des grands propriétaires, des industriels et des financiers, les classes moyennes de plus en plus vastes y participent. Mais en de nombreux endroits les campagnes attendent toujours la prise en charge de leurs problèmes. Le thème de la réforme agraire reste donc d'actualité et exige que nous y consacrons toute notre attention et tous nos efforts.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBERTS, T. 1981. *Agrarian Reform and Rural Poverty. A Case Study of Peru.* — Institute of Latin American Studies, Stockholm.
- Banque Mondiale 1977. *Réforme foncière*, Washington.
- BARRACLOUGH, S. & FERNANDEZ, J.A. (eds) 1976. *Diagnóstico de la reforma agraria chilena.* — Ed. Siglo Veintiuno, México-Madrid.
- CEHELSKY, M. 1979. *Land Reform in Brazil: the Management of Social Change.* — Westview Press, Boulder.
- CHRISTODOULOU, D. 1990. *The Unpromised Land. Agrarian Reform and Conflict Worldwide.* — Zed Books, London-New Jersey.
- DELGADO, O. (ed.) 1965. *Reformas agrarias en la América latina. Procesos y perspectivas.* — Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires.
- GHOSE, A. (ed.) 1983. *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries.* — Croom Helm, London-Canberra.
- PROSTERMAN, R., TEMPLE, M. & HANSTAD, T. (eds) 1990. *Agrarian Reform and Grassroots Development. Ten Studies.* — Lynne Rienner, London.
- REZSOHAZY, R. & TRUEBA, J. 1974. *Lineamientos para la Reforma agraria.* — Instituto Mexicano de Estudios Sociales, México.



Renato FLORES

La problématique de la réforme agraire en Amérique latine
Landhervormingsproblematiek in Latijns-Amerika
Fondation Roi Baudouin
Koning Boudewijnstichting
Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer
Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
pp. 55-62 (1997)

Brazilian Agriculture: Some Economic Perspectives

by

Renato FLORES *

KEYWORDS. — Brazilian Economy; Cooperation; Land Property; Nash Equilibrium; Rural Debt.

SUMMARY. — The presentation focusses on a few economic aspects of an otherwise vast subject. It starts with a global view on Brazilian agriculture: its broad characteristics and the problems it faces in the international arena. The role of these issues in the effort the country is making towards free trade, alongside radical changes in its economic structure, is stressed. Productivity and ownership questions are assessed within their historical evolution, the above dynamics and that of the recent policy measures on the subject. The importance of stabilization in this context is highlighted. We then propose a shortlist for further consideration, trying to encompass the positive sides of the accomplishments made by the different economic agents at stake. The list makes a point for cooperative outcomes, as potential Nash equilibriums are deemed very inefficient. Finally, the proposal is put into the perspective of a likely future scenario for the agricultural sector in Brazil and South America in general.

MOTS-CLES. — Economie brésilienne; Coopération; Propriété terrienne; Equilibre de Nash; Dette rurale.

RESUME. — *L'agriculture brésilienne: quelques perspectives économiques.* — L'exposé se concentre sur quelques aspects économiques d'un sujet pour le moins très vaste. Il débute par une vue d'ensemble de l'agriculture brésilienne: ses grandes caractéristiques et les problèmes auxquels elle est confrontée sur la scène internationale. L'accent est mis sur le rôle de ces questions dans les efforts fournis par le pays en vue du libre échange, parallèlement à l'introduction de changements radicaux dans la structure économique. Une évaluation des questions de productivité et de propriété est donnée en tenant compte de leur évolution historique, des dynamiques mentionnées ci-dessus et des mesures politiques

* Professor at the *Universidade federal do Rio de Janeiro*.

récentes prises dans ce domaine. L'importance de la stabilisation dans ce contexte est soulignée. Nous proposons ensuite une liste qui tente de cerner les côtés positifs des réalisations des différents agents économiques en jeu. La liste met en exergue les résultats coopératifs, puisque les équilibres potentiels de Nash sont jugés très inefficaces. Finalement, la proposition est placée dans la perspective d'un scénario futur probable pour le secteur agricole au Brésil et en Amérique latine en général.

TREFWOORDEN. — Braziliaanse economie; Samenwerking; Landbezit; Nash Equilibrium; Rurale schuld.

SAMENVATTING. — *Braziliaanse landbouw: enkele economische perspectieven.* — In deze voordracht gaat de aandacht vooral naar enkele economische aspecten van een overigens zeer omvangrijk onderwerp. Eerst wordt er een globaal beeld geschetst van de Braziliaanse landbouw: zijn algemene kenmerken en de problemen waarmee hij op internationaal vlak geconfronteerd wordt. De rol van deze problemen bij de inspanning die het land doet om, naast radicale wijzigingen in de economische structuur, tot een vrije handel te komen, wordt benadrukt. Productiviteits- en eigendomskwesaties worden in hun historische evolutie en tegen de hogergenoemde dynamiek en de recente beleidsmaatregelen m.b.t. dit onderwerp, geëvalueerd. Het belang van stabilisering in deze context wordt onderstreept. Daarna legt de auteur ter overweging een lijst voor, waarbij hij probeert de positieve kanten te omvatten van wat de verschillende bij de zaak betrokken economische agentia hebben gerealiseerd. Deze lijst pleit voor coöperatieve oplossingen, aangezien potentiële Nash equilibriums zeer inefficiënt werden bevonden. Ten slotte wordt het voorstel in het perspectief geplaatst van een aannemelijk toekomstscenario voor de landbouwsector in Brazilië en Zuid-Amerika in het algemeen.

*
* *

It is an honour to me to participate in the session of the Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen - Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer.

As a plain economist, in this lecture I shall focus on a few economic issues perhaps deserving the consideration of this distinguished audience.

Though most Latin American economists — and I would say most countries in general — do not agree that the world economic order is fair, all of them — or at least the majority of them — would not withdraw from a policy of an open economy and consider other alternatives as unacceptable at present. So, I am taking as a working hypothesis the fact that, for the good or for the bad, Latin American economy now is part of the global economy. As part of the global economy, domestic problems interact with international problems, interact with external constraints to grow, interact with barriers to trade, as we are going to

see. My focus will of course, as the title of my presentation indicates, be on Brazil, though I think that most of the general issues I am going to pose apply also to the main Latin American countries.

If we consider agriculture in Brazil, it is evident that it plays a major role in the economy. Agriculture accounts for 13 % of the Gross Domestic Product (G.D.P.) and 27 % of the total employment. Brazil is the largest producer of coffee and sugar. It ranks also amongst the largest producers of soil bean products, orange juice, cocoa, beef, tobacco and cotton. Exports of agricultural commodities account for something around 30 % of Brazil's total export revenue.

In 1994 — just to give you an idea of the portfolio of agricultural exports — the five most important ones in value were: coffee, oil cake, soil beans, orange juice and soil bean oil. The country is close to being self-sufficient in most basic food products but wheat, what does not necessarily mean that all citizens have access to the basic food needs, but the country is almost self-sufficient in the majority of them.

This sort of peak picture does not mean at all that the situation is simple. Brazil — as other South American agricultural producers — faces very serious and strong barriers to its goods in the international market. In the United States, for instance, sugar and tobacco very often face quotas and tariffs. The same applies to oil seeds and manioc in the European Union, as well as chicken, turkey and beef. Not to mention, for instance, orange juice, which is a product in which Brazil is very competitive and faces restrictions everywhere.

If we add to this situation the potential of the partners of Brazil, in Mercosur — which is the southern counterpart of the Common Market —, and especially Argentina, we are going to find a very powerful exporting block of tropical and temperate agricultural commodities. Just to give you an example of the weight of this block: at the end of 1995, a framework agreement was signed between Mercosur and the European Union. This agreement, which is very interesting — and we all have great hopes on this agreement —, has the purpose of strengthening the links between the two blocks and also, in the long run, of promoting free trade.

However, European negotiators, until now, have always stated that discussions on trade in agricultural goods are out of question. The reason for this — you all know — is linked to the Common Agricultural Policy (C.A.P.) conducted by the European Union which was one of the major problems for the conclusion of the Uruguay Round.

If tomorrow the C.A.P. would be dismantled, the change in the world prices of many agricultural commodities, especially those from temperate agriculture, would change violently and the trade flows for a country like Argentina — much more than even Brazil because Argentina is very competitive in temperate agriculture — would change dramatically with exports from Argentina increasing very much.

We think this outside reality. What do we see when we focus on the interior of the country? Very unfortunately, the Brazilian economy, rather than being a

developing economy, is an unjust economy. Economists measure, in justice, usually by concentration indexes, by the inequality of distribution. I think it is no news at all that, unfortunately, Brazil is one of the countries where the income distribution is one of the worst in the world.

It is then no wonder that this inequality reflects itself also in the area of land property. According to INCRA, which is the National Institute for Land Reform, in 1992 there were 3.4 million of rural properties accounting for an area of 325 million of hectares. 35 % of these properties, i.e. roughly 1.2 million, are in the hands of 0.9 % of the proprietors. Of these properties, around 35,000 account for 153 million of hectares and are of unproductive land. This gives an overall figure of around 47 % of agricultural land which is unproductive. Of course, when judging this figure, one should take into account the size of the country. In a huge country like Brazil, a figure of unproductive land could not be the same as the one in a small country like Belgium, Holland, Portugal or even France. Notwithstanding, these statistics are appalling.

As economists, whenever we see a very distorted situation as this concentration, we try to ask what the reasons are, what the rules of this situation are. No doubt injustice is a sort of explanation, but injustice is an umbrella word. There are reasons for injustice: some of them, for instance, have been put forward by previous speakers when we look at the historical perspective of land property in Latin America.

From the economic viewpoint, I would like to propose also two motives which do not account for the many food motives for this injustice but which, I think, are interesting to bring to the debate.

One is related to what was called in the 60s and the 70s the Green Revolution. The Green Revolution was based on the use of what are called the High Yielding Varieties (H.Y.V.) which were developed in research centres all over the world and afterwards, through rural extension programmes, were distributed to small farmers. The Green Revolution was a success in Asia mainly; in India and Indonesia, it was very successful. But it was less successful in South America and Subsaharan Africa. And also the Green Revolution raised the debate among the economists whether it was not increasing the concentration of land. The reason for this is that the H.Y.V. crops are more capital-intensive, they need more fertilizers, more technology. So, one would need a minimal size of the farm so that a H.Y.V. crop would be efficient and consequently, the small farmers would be ruled out of this programme. There are evidences for this idea, there are evidences against this idea. Personally, I think that in the case of Brazil, where some H.Y.V. crops were very successful, this might have enhanced concentration.

A second point is that agricultural exports are very important for the Brazilian economy. Some of these cultures, like the soya culture, demand a lot of mechanization, demand also a minimal size; this enhances concentration.

A third point — perhaps the most important one — is the lack of macro-economic stability. As you all know — and this is also responsible for the increase

of inequality in the country —, Brazil suffered from skyrocket levels of inflation. There is a joke among the economists that inflation is a way governments found of pickpocketing our money without using the hands. So, the great problem, the disaster of inflation is that it destroys the signal effect of prices. On the one hand, the high inflation in Brazil impaired the creation of a flexible credit market for small farmers; on the other hand, it heightened the perverse effects of property speculation in the urban/rural dualism.

I think it is a startling picture if we look at the percentage of rural population. In 1960, around 55 % of the population lived in the rural area; in 1970, 44 %; in 1990, a little more than 24 %. On the other hand, 29 % of the population is living in the largest metropolitan areas. These are the regions of Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife and Salvador. The problems of these enormous urban concentrations have been very well explained by the laureate in his presentation.

The other startling figure related to the evil consequences of inflation is the problem of rural debt. Besides impairing the creation of a flexible credit market, there is, still today, a problem of rural debt in Brazil. In October 1995, there was 25 billion dollars of outstanding rural debt.

Within this context, within the historical perspective, within the social problems, it is no wonder that social movements claiming for basic legitimate rights of citizenship have blown up, have appeared, have developed. However, we should now take into account at the side of the legitimate social movements some important policy undertakings by the government. I think that the 1988 chart, which was a much debated chart in the Brazilian society, with a very heavy social component, set a very important thing when in one of its articles it gave the government the right to take possession of land proved to be unproductive. I think this was an important point for the whole society.

Also the government is trying to speed up settlements based on this article. Last year — these are two interesting examples of the various conflicting forces at stake — the government managed to pass in Congress two laws which are not a solution, but are important. One is the law referring to higher taxes on unproductive rural land. This is the law of the “Imposto Territorial Rural”. This law, coupled with a stable macro-economic environment in the medium and the long run, will be a disincentive to holding unproductive latifundias.

Another important thing was a law which allowed the government to pursue faster traditional processes for legally taking hold of unproductive land. It is called the law of the “Rito Somalio”. This is a fast track for passing property from the latifundias to the small producers.

It must be said that these are laws approved by Congress and, as you are all aware, the latifundias are represented by a powerful lobbying. The latifundias have their Congress' men. It is important that these be approved by Congress and that the latifundias lobbies didn't manage to abort this legislation.

So, from an economist's viewpoint, what we see in the land reform problem in Brazil, and in Latin America in general, is a sort of game theory problem with different players, with somewhat diverging objectives, but sometimes not very much diverging, but with different policies trying to achieve a certain amount of welfare.

I would like then to propose three points for consideration and afterwards I will rejoin these three points with the beginning of my presentation.

The first point for consideration and of immediate and urgent need, as already raised before, is that the granting of property must go at a socially acceptable speed. No doubt, there must be a way of producing a fast grant of property to those who need it. However, this must be done in a way which also preserves the integrity of the state and its basic rules.

Point two is that property is not enough. There is a very famous book by the American agricultural economist, Theodore Schultz, in the early 60s which is called "Transforming Traditional Agriculture", in which he advocates that property is not enough and the experiences we have been discussing here have shown us it is important also to pass knowledge, to pass technology. This is usually translated into programmes of rural expansion and rural education.

As was raised here in the case of Brazil, this sometimes must be translated into a programme that gives the proprietors the ability to read. We have people who are illiterate and who will be unable to read the manual of something or follow a small booklet on how cultivating the crops.

I would also say that in the second point there is a serious problem of planning because the Brazilian economy, as we have seen before, is divided, in terms of agriculture, into cash crops — the crops for export — and food crops. As we know, the majority of the people without farm have a problem of food crops. Sometimes it will be interesting to engage these people in cash crops, sometimes not. But sometimes these people are in a cash crop area. So, a matter of planning, a planning issue, also will be at stake in point two.

Thirdly, from the economic viewpoint, it is mandatory to create the right price incentive for making the holding of land property not only feasible but sustainable. It is not enough to grant technology and knowledge to the proprietors if the whole economic system is not able to produce a price system which will be an incentive for this person to stay in his farm, to produce efficiently, and also an incentive to attract people back from the urban area to the rural areas.

This is the most serious enterprise, not easy at all. This requires stabilization as a background. If the economy is not stabilized, price incentives do not work at all. This might require also governmental intervention in the input markets. Input markets and agriculture — this is known in economics — are very distorted markets, especially for the small farmers. So it is important sometimes that there is governmental intervention in the input markets. Also this supposes the extinction of subsidies. Subsidies are also distortions to the system and are usually beneficial to the largest owners. They can juggle, play better with subsi-

dies. So, as previously said, it is important to have an absence of subsidies, but it is also important to create a flexible credit market for the small farmer. This is mandatory for sustaining these people who have got property.

I would like just to mention a very interesting example which is a paper by Flicing in 1995 in which he makes a comparison between the system of allowing for collateral goods for the small farms to receive a grant from the banks in Uruguay and in the state of Kansas in the U.S. In both areas, in Uruguay and in Kansas, the banks theoretically accept movable assets as collaterals for allowances, in this case cattle. However, in Uruguay the legislation, the financial requirement, the bureaucracy is so complicated that actually nobody is able to use cattle as a collateral for allowance in agriculture from a bank. On the other hand, in the state of Kansas, the system is so flexible, so easy to be understood that small farms with a very low technical level can just change.

So, it is a very complex problem if we take into account the sequences one, two and three, and I have no solution for this. I am just inviting you, as my other colleagues also did, to think on the complexity of the question.

The only thing I can add, as a need to finding a solution, is bringing forward an example from game theory. Economists use game theory — which is actually a mathematical theory — for studying the behaviour of players in a conflicting situation. In game theory, there is a famous result which is due to an American economist called Nash who received the Nobel Prize for what is called the Nash Equilibrium. We search equilibriums in the game situation. An equilibrium would be a situation in which the players would reach informally a kind of stable agreement. Nash discovered that in many situations one can reach an equilibrium by playing what we now call Nash. What is to play Nash? Playing Nash is a strategy in which each participant optimizes his actions independently of the other players' moves. So, in a Nash strategy one optimizes his policy and does not take into account what the other players are going to do. This is called a non-cooperative outcome. It is not very evident to arrive at an equilibrium with this kind of strategy. Nash's discovery was a real stroke of genius. But we can also prove that there is an equilibrium in which the players try to cooperate, to collude with the other players. The global welfare of the cooperative equilibrium is higher than the welfare in the Nash equilibrium.

The only thing I would add to the discussion is that in this conflicting and difficult question of land reform, urgent, serious, socially dramatic, it is important from the modest viewpoint of an economist to try to keep the cooperative approach. It is important that successful and serious social movements appear, that serious people in the government, serious people in the ministries, agencies, universities — the students will be needed in the rural expansion programmes — are involved. Also bankers — and we hope they also have a heart — will be engaged. So, it is important to fight for the cooperative solution and not to search for a Nash Equilibrium. If this is done, I would be optimistic in the domestic arena.

However — to conclude with a grain of pessimism — if we come back to the international arena, I would be less optimistic. We see here in Europe that in the short term we are going to have serious questions to address. There is the problem of the single currency, the question of the enlargement of the European Union to the East. These two problems are so important, so serious that the European Union will not be able in the short term to think very much about the outside. The same with the U.S., which is the most powerful nation in the world, and History has always told what the worries of powerful nations are. Also new players are arriving: China which will probably be a major player in the short term.

So the international scenario is not very rosy, not very easy for the Latin American countries.

I think that, to conclude, this only stresses the need for cooperation, and in the case of Brazil the need for cooperation with the different serious agents inside the country, the need for cooperation with its partners in Mercosur and with the other South American nations.

