

Riforme agrarie e democrazia in Africa: cambiamenti o continuità? I casi di Zimbabwe e Sudafrica

[Agrarian Reforms and Democracy in Africa: Changes or Continuity? The Case-Studies of Zimbabwe and South Africa]

*Mario Zamponi**

Abstract

[It.] Il consolidamento della democrazia in Africa attraversa alterne vicende con risultati diversi e spesso controversi, in particolare nel suo rapporto con la tutela dei diritti fondiari. L'articolo intende discutere di questi elementi partendo dal controverso rapporto storico fra democrazia e riforme agrarie (nelle sue diverse accezioni inclusi i modelli di registrazione di titoli di possesso), un tema oggi in parte messo in secondo ordine, ma fondamentale nel ridefinire il rapporto con i cittadini e il rafforzamento di democrazia e sviluppo. Dopo una discussione sulle questioni generali il saggio si soffermerà sull'Africa australe dove il tema è stato storicamente "caldo" e oggi investe transizioni non risolte da questo punto di vista, come nei casi presi in esame di Zimbabwe e Sudafrica.

[En.] The consolidation of democracy in Africa has been characterized by different events with different and usually controversial outcomes, especially in its relationship with the safeguard of land rights. The article aims to discuss these elements starting from the controversial historical relationship between democracy and agricultural reform (in its different acceptations, including property title registration forms), a topic of fundamental importance, albeit slightly under-investigated today, for the redefinition of the relationship with citizens and the strengthening of democracy and development. Following from a discussion of the general questions, the paper will focus on Southern Africa, where the topic has historically been a hot one and now involves unresolved transitions, as shown in the case studies of Zimbabwe and South Africa.

Parole-chiave: Riforma agraria – Controllo della terra – Sviluppo rurale – Zimbabwe – Sudafrica.

Keywords: Agrarian Reform – Land Control – Rural Development – Zimbabwe – South Africa.

SOMMARIO: 1. Note introduttive. 2. Questione agraria in Africa. Temi di discussione. 3. Riforme agrarie e registrazione dei titoli di possesso. 4. La riforma agraria in Zimbabwe e Sudafrica. 5. Conclusioni.

* Professore ordinario di Storia e istituzioni dell'Africa presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Bologna. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Christian Mosquera Arias.

1. Note introduttive

Il continente africano ha la più alta percentuale di popolazione rurale al mondo. Tuttavia, come ricordano Martín *et al.*¹, colpisce il fatto che un continente dove la maggior parte della popolazione svolge attività agricole e pastorali, sia il luogo dove la fame, la denutrizione e la povertà si manifestano più chiaramente e dove la cosiddetta sovranità alimentare è lungi dall'essere raggiunta². Le agenzie internazionali ammettono che prestare attenzione all'agricoltura africana è fondamentale per ridurre il problema della produzione alimentare e della povertà nel continente nei prossimi anni³.

Dibattere e riflettere sulla questione agraria in Africa - e in Africa meridionale più specificatamente - è quindi importante perché la questione agraria è strettamente intrecciata con la lotta anticoloniale, la formazione dello Stato e la “questione nazionale irrisolta”⁴, al fine di favorire il raggiungimento di forme di sviluppo rurale sostenibile⁵ e consolidare la democrazia.

Nel decimo anniversario della Dichiarazione dell'Unione Africana sulla Terra⁶, in occasione della Conference on Land Policy in Africa (Abidjan, Costa d'Avorio, novembre 2019)⁷, l'African Natural Resources Centre dell'African Development Bank ha discusso di opportunità e sfide per i programmi di riforma agraria in Africa. Fra i temi discussi: la politica dell'accesso e della riforma della terra⁸ e le sue

¹ V.O. Martín Martín, L.M. Jerez Darias, C.S. Martín Fernández, *Agrarian Reforms in Africa 1980–2016: Solution or Evolution of the Agrarian Question?*, in *Africa*, No. 3, 2019, 586-607.

² Vedasi: S. Berry, *Debating the Land Questions in Africa*, in *Comparative Studies in Society and History*, No. 41, 2002, 638-668; S. Moyo, P. Yeros, *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*, Zed Books, 2005; Ph. Rosset, *Re-thinking Agrarian Reform, Land and Territory in La Via Campesina*, in *Journal of Peasant Studies*, No. 4, 2013, 721-775.

³ P. Conceição, S. Levine, M. Lipton, A. Warren-Rodríguez, *Toward a Food Secure Future: Ensuring Food Security for Sustainable Human Development in sub-Saharan Africa*, in *Food Policy*, No. 60, 2016, 1-9.

⁴ S. Moyo, P. Yeros, *Reclaiming the Land*, cit.

⁵ K. Helliker, T. Murisa, *Land Struggles and Civil Society in Southern Africa*, Africa World Press, 2011.

⁶ African Union, *Declaration on Land Issues and Challenges in Africa*, Sirte, 3 July 2009, in archive.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/LPI/au_declaration_on_land_issues_eng.pdf.

⁷ African Land Policy Centre, *Conference on Land Policy in Africa*, Abidjan, Cote d'Ivoire, November 25-29, 2019, in au.int/fr/node/36797.

⁸ Si rende necessaria una breve considerazione su cosa siano riforma della terra e agraria, due termini in genere usati come sinonimi. In questo testo, per ragioni di maggiore chiarezza espositiva, si è privilegiato l'uso del termine riforma agraria. Non è facile distinguere, infatti, i due concetti a causa delle differenze di regime fondiario, sistemi di coltivazione, condizioni storiche, economiche e sociali. In generale possiamo però dire, riprendendo una riflessione del 1969, ma ancora utile, che riforma della terra significa redistribuzione dei diritti di proprietà di vasti possedimenti agricoli a beneficio dei senza terra, degli affittuari, dei braccianti agricoli e il consolidamento di aree troppo frammentate in unità più ampie. Riforma agraria presuppone di andare oltre la semplice redistribuzione per favorire sviluppo rurale, mettere a disposizione dei produttori servizi economici

implicazioni per lo sviluppo economico; produttività ed efficienza della proprietà fondiaria; il controllo sulla terra e il modo in cui le relazioni di autorità modellano i modelli di uso della terra; investimenti e *land grabbing*; terra, pace e conflitti; genere e diritti fondiari⁹.

In Africa, la questione agraria è legata a molte altre questioni come l'insicurezza alimentare, lo sfruttamento della manodopera agricola e le condizioni ineguali del commercio internazionale. Secondo Moyo¹⁰ i processi di concentrazione e le disuguaglianze, così come il ruolo dei movimenti rurali, non vengono presi in sufficiente considerazione, e questo in Africa meridionale in particolare. Alcuni autori hanno cercato di analizzare la complessità della questione agraria in Africa esaminando questioni quali: la sicurezza del possesso, il ruolo del mercato nella trasformazione agricola, i modelli di alienazione e concentrazione della terra, le strutture (anti)democratiche di comunità e di governi locali, i sistemi consuetudinari di accesso alla terra¹¹. Non va dimenticato che la maggior parte dell'Africa subsahariana è governata secondo varie forme di possesso consuetudinario. Negli ultimi tre decenni è, comunque, avvenuto un graduale e silenzioso cambiamento determinato da forme di adattamento a contesti rurali in costante evoluzione e accelerato dalle riforme neoliberiste: questo cambiamento ha creato un "nuovo" regime fondiario in cui i diritti consuetudinari, di fatto, regolano rapporti di produzione e controllo della terra sulla base di modelli di "privatizzazione dei diritti", mercificazione e deregolamentazione¹².

I sistemi agrari "tradizionali", caratterizzati da una stretta relazione sociale tra proprietà agraria e lavoro, non sono stati completamente sostituiti da una piena transizione al capitalismo attraverso l'accumulazione originaria. Possiamo quindi dire che la questione agraria e la riforma agraria sono ancora rilevanti nelle politiche e nei dibattiti internazionali sullo sviluppo. In particolare, in Africa australe la questione fondiaria è strettamente connessa alla costruzione dello Stato, in quanto fattore chiave nella formazione del consenso politico, nella definizione dei diritti di cittadinanza, e nell'attuazione delle politiche di sviluppo, compresa la gestione delle risorse naturali attraverso sistemi legittimi di accesso alla terra. Pertanto, gli

e sociali che migliorino la qualità della vita e le tecniche agricole. Vedasi: D. Warriner, *Land Reform in Principle and Practice*, Clarendon Press, 1969.

⁹ C.M. Obote Ochieng, *Introduction: Rethinking Land Reform in Africa: New Ideas, Opportunities and Challenges*, in *African Natural Resources Centre. Rethinking Land Reform in Africa: New ideas, Opportunities and Challenges*, African Development Bank, 2020, in www.afdb.org/en/documents/rethinking-land-reform-africa-new-ideas-opportunities-and-challenges.

¹⁰ S. Moyo, *African Land Questions, Agrarian Transitions and the State*, CODESRIA, 2008.

¹¹ Vedasi anche per riferimenti bibliografici: M. Zamponi, *African Peasantry, Rural Transformations and Land Grabbing in Contemporary (Southern) Africa*, in *Afriche e Orientali*, No. 3, 2015, 7-23.

¹² A. Chimhowu, *The 'New' African Customary Land Tenure. Characteristic, Features and Policy Implications of a New Paradigm*, in *Land Use Policy*, No. 81, 2019, 897-903.

stati africani indipendenti hanno cercato di definire istituzioni di governo della terra progettate per controllare, disciplinare e garantire lo sviluppo alle persone¹³.

A partire dagli anni '90, i paesi dell'Africa subsahariana sono stati coinvolti in varie forme di riforma agraria: la più evidente è stata la riforma del regime fondiario. Più di 40 paesi subsahariani hanno rivisto o creato nuove leggi relative alla terra. Inoltre, alcuni paesi, tra cui Sudafrica, Zimbabwe e Namibia (caso che non è parte di questo studio), hanno condotto riforme agrarie redistributive¹⁴.

Nello stesso periodo, il mondo rurale in Africa ha visto cambiamenti di vasta portata. La rapida e significativa commercializzazione della terra è stata una delle caratteristiche più evidenti. Negli ultimi due decenni, quantità rilevanti di terra sono state oggetto di accordi internazionali allo scopo di sfruttare materie prime, tra cui cibo, biocarburanti, legname e minerali. Un'altra importante novità del periodo è che gli stati africani hanno rafforzato il loro controllo sulla società rurale attraverso vari sistemi di *governance* delle campagne¹⁵.

Il saggio intende discutere di questi elementi partendo dal controverso rapporto storico fra democrazia e riforme agrarie (inclusi i modelli di registrazione di titoli di possesso)¹⁶, un tema oggi in parte messo in second'ordine, ma fondamentale nel ridefinire il rapporto con i cittadini e il rafforzamento di democrazia e sviluppo. I casi di studio esaminati saranno Zimbabwe e Sudafrica dove il tema è storicamente "caldo" e oggi investe transizioni agrarie non risolte.

2. *Questione agraria in Africa. Temi di discussione*

Probabilmente il più tangibile dei beni, la terra è anche uno dei beni più metaforici, stratificati e con molteplici significati. La terra rappresenta un fattore di produzione, una riserva di valore, uno *status symbol*, una fonte di significato culturale e comunitario e una fonte di potere sociale, economico e politico¹⁷. Pertanto, la proprietà e l'uso della terra è stata una caratteristica della contestazione sociale, economica e politica lungo tutta la storia umana¹⁸.

Dopo la Seconda guerra mondiale, con i processi di decolonizzazione, la riforma agraria divenne un principio chiave della diplomazia internazionale e parte

¹³ Vedasi anche per riferimenti bibliografici: M. Zamponi, *State, Land and Democracy: Reflections on Agrarian Change in Southern Africa*, in A. Pallotti, C. Tornimbeni (eds), *State, Land and Democracy in Southern Africa*, Ashgate, 2015.

¹⁴ V.O. Martín Martín, L.M. Jerez Darias, C.S. Martín Fernández, *Agrarian reforms in Africa 1980–2016*, cit.

¹⁵ S. Takeuchi (ed), *African Land Reform under Economic Liberalisation*, Springer, 2022.

¹⁶ Il saggio affronta il tema della questione agraria e delle sue riforme dal punto di vista storico-politico. Pertanto, non prende in esame gli aspetti eminentemente giuridici che esulano dagli obiettivi del presente lavoro. Vedasi al riguardo, a titolo di esempio: L. Cotula, C. Toulmin, C. Hesse, *Land Tenure and Administration in Africa: Lessons of experience and Emerging Issues*, IIES, FAO, February 2004.

¹⁷ C.M. Obote Ochieng, *Introduction: Rethinking Land Reform in Africa*, cit.

¹⁸ V.O. Martín Martín, L.M. Jerez Darias, C.S. Martín Fernández, *Agrarian reforms in Africa 1980–2016*, cit.

integrante dell'agenda di sviluppo globale delle Nazioni Unite: l'Assemblea generale adottò la sua prima risoluzione sulla riforma agraria nel 1950¹⁹. La visione delle Nazioni Unite cercava di raggiungere una serie di obiettivi sociali, economici e politici, quali miglioramenti nell'uguaglianza economica, nella libertà personale, la solidarietà e una maggiore produttività agricola. La riforma del regime fondiario verso un sistema di proprietà individuale è stata a lungo vista come un prerequisito per lo sviluppo in Africa sub-sahariana²⁰. Gli argomenti a favore della riforma del sistema di possesso tradizionale della terra si basavano principalmente sulla teoria economica neoclassica dei diritti di proprietà che prevede una maggiore produttività man mano che il possesso della terra diventa più sicuro e individualizzato²¹.

Negli anni '60 e '70 le preoccupazioni principali erano l'equità e la sicurezza del possesso, unite alla costruzione della democrazia nei paesi usciti dal colonialismo. Dopo la fine della guerra fredda, è emerso un diverso tipo di dibattito incentrato su questioni di efficienza e sostenibilità dell'uso delle risorse nel quadro di un sistema più orientato al mercato²². Sebbene vi sia un ampio riconoscimento circa l'opportunità della sicurezza del possesso per lo sviluppo rurale, non esiste un progetto chiaro e universalmente applicabile per quanto riguarda il regime dei diritti di proprietà, poiché questi dipendono da fattori socioculturali e geografici sottostanti.

Negli anni '80, con l'avvio dei Programmi di aggiustamento strutturale (PAS) e, successivamente, negli anni '90 con la piena liberalizzazione economica e l'avvio di processi di democratizzazione in gran parte del continente, inizia una fase di

¹⁹ United Nations, *Resolution on Land reform*, 20 November 1950, in file:///C:/Users/Utente/Downloads/A_RES_401(V)-EN.pdf. Più recentemente le Nazioni Unite hanno cercato di stimolare la discussione sui diritti alla terra dei contadini, anche se i programmi di riforma restano molto diversi e spesso in capo alle scelte dei singoli Stati. In particolare, la United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (risoluzione del 17 dicembre 2018), indica all'articolo 2: «Gli Stati rispetteranno, proteggeranno e realizzeranno i diritti dei contadini e di altre persone che lavorano nelle zone rurali. Essi adotteranno tempestivamente misure legislative, amministrative e altre misure appropriate per raggiungere progressivamente la piena realizzazione dei diritti enunciati nella presente Dichiarazione che non possono essere immediatamente garantiti». Vedasi:

ù+Èuytr1

<https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/UN%20Declaration%20on%20the%20rights%20of%20peasants.pdf>.

²⁰ G. Feder, R. Noronha, *Land Rights System and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa*, in *World Bank Research Observer*, No. 2, 1987, 143-169; S.E. Migot-Adholla, P. Hazell, B. Blarel, F. Place, *Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Policy?*, in *World Bank Economic Review*, No. 1, 1991, 155-175.

²¹ H. Ghebru, *Revisiting Land Policy Reforms in Developing Countries with a Focus on sub-Saharan Africa*, LAC working paper, 2021. Negli anni '60-'70 emerse tuttavia un'ampia discussione sul ruolo della piccola produzione contadina considerata da alcuni efficiente (la cosiddetta teoria della relazione inversa) e non necessariamente legata al tipo di regime fondiario praticato. Per approfondimenti vedasi: A. Pallotti, M. Zamponi, *Le parole dello sviluppo. Metodi e politiche della cooperazione internazionale*, Carocci, 2014, Cap. 3 Sviluppo rurale.

²² L. Cotula, C. Toulmin, C. Hesse, *Land Tenure and Administration in Africa: Lessons of Experience and Emerging Issues*, International Institute for Environment and Development, 2004.

profonda trasformazione che investe anche il settore agricolo. All'inizio degli anni '90 i sostenitori dei PAS concludevano che le riforme non potevano essere efficaci se i diritti di proprietà non erano ben definiti e applicati in modo coerente tramite il mercato. Tuttavia, i processi recenti di transizione economica tengono ben poco conto delle specificità del contesto rurale, delle sue caratteristiche, della sua storia, in particolare riguardo al dibattito sui progetti di riforma agraria in Africa australe: Zimbabwe, Sudafrica, sono i paesi più coinvolti in tale problematica come vedremo. La competizione sulla terra si è intensificata, le transazioni fondiari sono diventate sempre più commercializzate, i prezzi dei terreni sono aumentati e i conflitti tendono a moltiplicarsi²³. La riforma agraria è sostenuta, in Africa australe in particolare, come mezzo per rafforzare lo Stato, la democrazia e l'unità nazionale; come ricorda Gould, la questione fondiaria si lega significativamente alla democrazia e al sistema politico²⁴.

Alcune delle premesse su cui si muovono le critiche odierne ai sistemi fondiari in Africa si collegano alle difficoltà e ai fenomeni di crisi dei sistemi economici - e delle riforme agrarie - degli anni '60 e '70, dai quali erano scaturite, nel corso degli anni '80, alcune linee di pensiero sulle trasformazioni agrarie che possiamo schematicamente ricondurre a tre grandi filoni: la politica ha avuto poco effetto sulle attività economiche rurali, perché i contadini sono stati in grado di sfuggire ai controlli governativi; le politiche di sviluppo degli stati africani sono state economicamente inappropriate; il sistema coloniale ha lasciato eredità così forti (il cosiddetto sistema neopatrimoniale) da minare l'efficacia degli interventi governativi e aggravare quindi il suo sottosviluppo²⁵.

Le crisi degli anni '70 e '80 avevano danneggiato la piccola agricoltura contadina caratterizzata dalla produzione familiare. Con l'avvio dei PAS rimase

²³ S. Berry, *On whose authority? Land reform, Power and Economic Uncertainty in Contemporary sub-Saharan Africa*, in *African Natural Resources Centre. Rethinking Land Reform in Africa*, cit.

²⁴ J. Gould, *Left behind. Rural Zambia in the Third Republic*, The Lembani Trust, 2010.

²⁵ Vedasi su questi aspetti, fra gli altri: G. Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and Uncaptured Peasantry*, University of California Press, 1980. Egli attribuiva le difficoltà di intervento statale alla coesione della società tradizionale africana. Studiando il caso tanzaniano affermò che, protetti da una tradizionale "economia di *affection*", i contadini avevano poco bisogno dello Stato e del mercato restando fuori dallo Stato stesso; R. Bates, *Markets and State in Tropical Africa*, University of California Press, 1981, il quale descrive i fallimenti attraverso la lettura dell'incapacità da parte degli stati di far fronte allo sviluppo rurale, soprattutto perché politici e burocrati sarebbero più impegnati a mantenere le proprie posizioni di potere che non a promuovere lo sviluppo. Sul patrimonialismo si possono consultare: R. Sandbrook, *The Politics of Africa's Economic Stagnation*, Cambridge University Press, 1985; R. Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic*, Cambridge University Press, 1987; N. Chazan, D. Rothchild (eds), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Westview, 1988; N. Chazan, R. Mortimer, J. Ravenhill, D. Rothchild (eds), *Politics and Society in Contemporary Africa*, Lynne Rienner, 1988. Questi autori riprendono le eredità coloniali e quello che viene definito "neopatrimonialismo", ovvero sia la presenza di regimi dispotici, autoritari e personalistici basati su forti continuità con il sistema coloniale. I leader, pertanto, vedono il potere come il luogo da cui elargire prebende ai propri sostenitori in cambio di lealtà personali e politiche. Per una riflessione sul tema del neopatrimonialismo in Africa vedasi: M. Zamponi, *Neopatrimonialismo e oltre. La statualità africana*, in *Equilibri*, No. 2, 2018, 205-217.

senza risposta la domanda se le trasformazioni in corso avrebbero potuto favorire la competitività dei piccoli produttori africani nei mercati mondiali. Molte delle politiche finora realizzate sono state perseguite in nome dei contadini africani ma, in realtà, hanno offerto vantaggi ai produttori su vasta scala. Per la maggior parte dei piccoli produttori i programmi hanno realizzato uno schiacciamento fra la crescita dei prezzi degli *input* agricoli e dei beni di consumo e la crescita più modesta dei prezzi ai produttori²⁶.

Al contrario, come segnala Cotula²⁷, quando è stata data loro l'opportunità, i piccoli produttori hanno dimostrato di essere efficaci e resilienti, eppure la legge spesso li pone in una posizione di svantaggio e li espone a forme di spossessamento. Inoltre, i modelli economici sono fortemente orientati a facilitare i flussi di investimenti transnazionali piuttosto che garantire che tali flussi rispondano alle aspirazioni locali o che i sistemi di *governance* consentano alle persone di appropriarsi di opportunità di investimento e di promuoverle in modo socialmente inclusivo.

La liberalizzazione delle politiche agrarie e l'attuazione di riforme agrarie di mercato hanno facilitato l'espansione del *land grabbing* agevolato dal non riconoscimento legale dei diritti dei contadini, in un processo in cui gli stessi stati africani ne sono parte, insieme alle autorità consuetudinarie²⁸. Questo periodo di riforme iniziato negli anni '80 è ancora in corso e, pertanto, la questione in Africa è in evoluzione ma è ancora irrisolta, con contraddizioni fra forme di accesso, ruolo della consuetudine, piccole e grandi aziende, povertà e marginalità sociale diffuse²⁹.

Studiosi e i professionisti discutono su come le diverse leggi e politiche sulla terra inibiscono o promuovono forme di uso della terra e di investimento produttivi e come i costi e i benefici sono distribuiti tra le diverse categorie di persone (ad esempio politici, funzionari statali, investitori stranieri, ONG, gruppi etnici, autorità tradizionali, anziani e giovani, uomini e donne). Alcuni osservatori analizzano anche il modo in cui le politiche fondiari riflettono gli interessi di coloro che ricoprono posizioni di autorità o esplorano le connessioni tra "regimi fondiari" e conflitto sociale³⁰ e quindi anche rispetto alla democrazia.

Vi sono ragioni convincenti per proteggere i diritti fondiari delle popolazioni rurali: non solo tutelare i mezzi di sussistenza, la cultura e l'identità sociale di fronte alla crescente competizione fondiaria, ma anche, in termini più positivi, riconoscere e sostenere il contributo dei contadini come attori chiave nel processo di sviluppo³¹.

²⁶ Vedasi: M. Zamponi, *Terra, produzione, lavoro. Storia agraria dell'Africa australe*, Aiep, 2001.

²⁷ L. Cotula, *The Future of Land: Commercial Pressures and the Case for Systemic Law Reform to Secure Rural Land Rights*, in African Natural Resources Centre. *Rethinking land reform in Africa*, cit.

²⁸ A. Collins, M.I. Mitchell, *Revisiting the World Bank's Land Law Reform Agenda in Africa: The Promise and Perils of Customary Practices*, in *Journal of Agrarian Change*, No. 1, 2018, 112-131.

²⁹ Per dettagli vedasi: V.O. Martín Martín, L.M. Jerez Darias, C.S. Martín Fernández, *Agrarian Reforms in Africa*, cit.

³⁰ S. Berry, *On Whose Authority? Land Reform*, cit.

³¹ L. Cotula, *The Future of Land*, cit.

A partire dagli anni '90 molti governi sono stati spinti dai donatori verso la predisposizione di programmi di registrazione di titoli di possesso sulla terra in base alla considerazione che i diritti consuetudinari non sarebbero mai stati in grado da soli di fornire le basi necessarie per lo sviluppo agricolo. Si ritiene che detti diritti non permettano agli utilizzatori di avere sufficiente sicurezza del possesso al fine di effettuare investimenti che aumentino la produttività e non favoriscono un vitale mercato della terra.

Tuttavia, alcuni critici sostengono che le tensioni sulla terra riguardavano tanto chi ha l'autorità per allocare la terra e risolvere le controversie quanto i modi di uso della terra stessa e che gli sforzi per imporre norme uniformi sulle società in cui la terra è soggetta a rivendicazioni multiple e sovrapposte esacerberebbe piuttosto che chiarire le linee di conflitto³². Citando diversi casi, Boone³³ sostiene che i conflitti sulla terra variano in impatto e intensità a seconda che il potere sulla terra risieda o meno su autorità locali o nazionali, mettendo in evidenza anche una qualche forma di debolezza della democrazia. Come vedremo in Sudafrica, i complessi programmi della riforma agraria post-apartheid hanno incontrato difficoltà nell'intersezione di lotte politiche a diversi livelli di *governance* e di interazione sociale³⁴.

3. Riforme agrarie e registrazione dei titoli di possesso³⁵

A partire dagli anni '90, il dibattito è stato orientato verso riforme agrarie ridistributive guidate dal mercato (questione che ha riguardato essenzialmente i paesi dell'Africa australe) e verso uno sviluppo rurale volto a sostenere l'agricoltura dei piccoli produttori³⁶. I principali sponsor di questo approccio sono state istituzioni internazionali come la Banca Mondiale (BM) e anche donatori bilaterali, con l'accento posto sul ruolo centrale dell'agricoltura per lo sviluppo, in particolare al fine di alleviare la povertà³⁷. Un documento della BM affermava che: «il focus

³² K. Juul, C. Lund (eds), *Negotiating Property in Africa*, Heinemann, 2002.

³³ C. Boone, *Property Rights and Political Order in Africa: Land Rights and Political Structure*, Cambridge University Press, 2014.

³⁴ A. Claassens, B. Cousins, *Land, Power and Custom: Controversies Generated by South Africa's Communal Land Rights Act*, Legal Resources Center, 2008.

³⁵ La registrazione dei titoli di possesso sulla terra è un sistema di riconoscimento di diritti fondiari che può assumere varie forme, da un sistema centralizzato di titoli fondiari a registrazioni dei diritti su base comunitaria (di villaggio) e/o individuale/famigliare. Questo riconoscimento non equivale, solitamente, all'identificazione giuridica di diritti di proprietà in senso stretto del termine. Vedasi: J. Quan, C. Toulmin, *Formalising and Securing Land Rights: Diverse Approaches from Africa*, Overview paper prepared for the Conference *Land in Africa: Market Asset, or Secure Livelihood?*, Church House, Westminster, November 2004, www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00166.pdf. Vedasi anche per un'ampia discussione sull'argomento: C. Toulmin, J. Quan, *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, IIED International Institute for Environment and Development, 2000.

³⁶ A. Pallotti, M. Zamponi, *Le parole dello sviluppo*, cit.

³⁷ M. Zamponi, *State, Land and Democracy*, cit.

principale è il sostegno dell'agricoltura dei piccoli proprietari»³⁸. Già nel 1975 la BM pubblicava un *Land Reform Policy Paper* che raccomandava, come pre-condizione per lo sviluppo, la registrazione di titoli formali di proprietà della terra, l'abbandono dei sistemi comunitari in favore della proprietà privata, ampia diffusione del mercato delle terre per favorire sistemi di trasferimenti incentivanti l'efficienza e il sostegno alla redistribuzione su basi di efficienza ed equità³⁹.

In questo contesto si sono rafforzate le idee che l'individualizzazione del controllo e della disponibilità della terra (come nei diritti di proprietà assoluta) avrebbe favorito nuovi meccanismi centrati su logiche e incentivi di mercato della terra con lo sviluppo di compravendita dei terreni. Inoltre, altri strumenti quali l'ipoteca può creare un flusso di nuovi capitali sotto forma di credito, in grado di finanziare la modernizzazione di tecniche di produzione e di nuovi input. Una volta che la terra sarà diventata una merce a tutti gli effetti, il lavoro seguirà ed emergeranno unità di produzione e processi di produzione capitalistici⁴⁰.

In particolare, i programmi della BM in oltre 90 paesi nel mondo hanno sostenuto investimenti a lungo termine come la ricerca e la divulgazione agricola, il miglioramento della gestione idrica e agricola, l'adozione di nuove tecnologie e l'integrazione della dimensione di genere. Pertanto, la registrazione dei titoli di possesso dei terreni è emersa come un meccanismo chiave per affrontare le vulnerabilità dei contadini. Il *land grabbing* ha rafforzato il presupposto che titoli fondiari certi siano necessari per garantire la tutela dei poveri, un'adeguata distribuzione della terra e accesso alle risorse da parte delle comunità rurali. Più specificatamente:

nella discussione sulla (e nella pratica relativa) alla proprietà e accesso sicuro alla terra, c'è ovviamente il pericolo di presumere che (1) i titoli siano il miglior mezzo per garantire l'accesso e (2) tale accesso fornirà necessariamente stabilità che genererà comportamenti imprenditoriali o produttivi sulla terra con modalità allineate o con gli obiettivi della razionalità neoliberista o della sovranità alimentare⁴¹.

Nell'ambito del sostegno ai piccoli agricoltori, i programmi volti a conferire titoli di possesso registrati sulla terra agli agricoltori e alle comunità locali potrebbero essere un modo per offrire sicurezza del possesso a gruppi più ampi di

³⁸ World Bank, *Implementing Agriculture for Development: World Bank Group Agriculture Action Plan (2013-2015)*, The World Bank Group, 2013, xvi, in documents1.worldbank.org/curated/en/331761468152719470/pdf/779110WP0Ag0Ac0than0the0Board0paper.pdf.

³⁹ M. Zamponi, *Terra, produzione, lavoro*, cit.

⁴⁰ Vedasi: C. Boone, *Legal Empowerment of the Poor Through Property Rights Reform: Tensions and Trade-offs of Land Registration and Titling in sub-Saharan Africa*, in *Journal of Development Studies*, No. 3, 2019, 384-400.

⁴¹ M. Edelman, T. Weis, A. Bavisar, S.M. Borras Jr., E. Holt-Giménez, D. Kandiyoti, W. Wolford, *Introduction: Critical Perspectives on Food Sovereignty*, in *Journal of Peasant Studies*, No. 6, 2014, 923.

abitanti rurali e potrebbe generare una nuova classe di piccoli contadini, anche all'interno del sistema capitalista globale⁴². Come suggerisce Boone⁴³ i sostenitori ritengono che la registrazione dei diritti di possesso protegga i poveri da espropri e politiche arbitrarie da parte dei governi, delle élite locali (comprese le autorità tradizionali) e altri accaparratori di terre; riduce i conflitti legati alla terra, fra comunità e membri della famiglia allargata e rafforza la posizione delle donne.

A differenza delle politiche di formalizzazione della proprietà progettate per sostituire l'agricoltura di villaggio a favore dell'agrobusiness, i programmi di registrazione dei titoli di possesso mirano a garantire i diritti di utilizzo dei piccoli produttori. In una visione forse ottimistica, la riforma della proprietà fondiaria potrebbe fornire la base per la costruzione di nuove istituzioni politiche a livello locale e la nascita di nuove autorità amministrative possibilmente più democratiche. Questa era l'idea che aveva guidato per esempio le raccomandazioni della Commissione Shivji in Tanzania. La legge, scaturita dai lavori della commissione si fondava sul principio dei diritti dei possessori e mirava all'istituzionalizzazione dell'amministrazione fondiaria locale⁴⁴ e non alla creazione di un mercato della terra; intendeva creare le condizioni per l'autogoverno locale e la democrazia.

Va però considerato che nel quadro delle politiche neoliberiste contemporanee c'è il rischio che gli unici beneficiari siano piccoli gruppi di élite rurali (e talvolta urbane), mentre aumentano i conflitti sulla terra. Lo studio di Otsuka e Place⁴⁵ suggerisce che

i passi verso l'istituzione di sistemi formali di possesso hanno anche portato ad una maggiore insicurezza del possesso in molti paesi, a causa dei conflitti tra diritti tradizionali e diritti legali sulla terra di nuova creazione. Vale a dire, se la titolarità della terra viene implementata prima che i diritti fondiari siano individualizzati spontaneamente, è probabile che la titolarità crei conflitti tra i membri della famiglia, che collettivamente "possiedono" lo stesso pezzo di terra.

Difatti, i sostenitori della posizione sulla sicurezza del possesso spesso non affrontano la questione di come i regimi fondiari incentrati sul riconoscimento di titoli registrati possano essere mantenuti nel tempo a fronte di cambiamenti come quello della crescita delle famiglie allargate, la continua differenziazione socioeconomica nelle comunità rurali e/o continui cambiamenti avversi, nei

⁴² Per una discussione su questo punto vedasi: M. Zamponi, *Governance della terra, diritti di cittadinanza e sviluppo rurale in Africa australe*, in *Africa*, No. 1, 2007, 54-77.

⁴³ C. Boone, *Legal Empowerment of the Poor*, cit.

⁴⁴ A. Manji, *Legal Paradigms in Contemporary Land Reform*, in *Commonwealth and Comparative Politics*, No. 1, 2006, 151-165.

⁴⁵ K. Otsuka, F. Place, *Changes in Land Tenure and Agricultural Intensification in sub-Saharan Africa*, WIDER Working Paper, 2014/051, 4.

contesti normativi nazionali e internazionali, per l'agricoltura dei piccoli produttori rispetto alle grandi aziende transnazionali⁴⁶.

Mentre le istituzioni finanziarie internazionali rafforzano la loro ottica di privatizzazioni (o comunque di aumento del ruolo di meccanismi di mercato), la carenza di un ambiente adeguato e del capitale sociale necessario sono i maggiori impedimenti allo sviluppo economico. In particolare, colpendo i meccanismi preesistenti collegati alla produzione agricola - spesso imperfetti, corrotti o comunque inefficienti è vero, ma in parte in grado di garantire i produttori - la crisi si è acuita. Ma più grave ancora, i nuovi processi hanno messo in evidenza che la piccola produzione contadina africana sta perdendo sempre più il proprio posto nella nuova divisione mondiale del lavoro. Una ricerca condotta dall'International Food Policy Research Center⁴⁷ segnalava, già molti anni fa, che la produzione di beni agricoli alimentari, settore nel quale i piccoli produttori detengono una quota rilevante, mostra un andamento produttivo migliore dei settori dominati dalle aziende agricole di grandi dimensioni. Binswanger segnalava, in particolare, che i sistemi produttivi basati sulle grandi fattorie commerciali esprimono bassi livelli di produttività, riducono le capacità produttive dei piccoli agricoltori e creano distorsioni economiche che possono tramutarsi in lotte e tensioni sociali⁴⁸.

Nonostante la mercificazione su larga scala della terra, oggi ci troviamo di fronte una situazione anomala in cui i sistemi di possesso della terra sono ancora basati su regole consuetudinarie. Lund e Boone⁴⁹ li descrivono in questo modo: «La fusione tra strategie di accesso alla terra consuetudinaria, influenza statale e mercato promuovono l'accumulazione da parte di attori ben posizionati, ma sembrano riprodurre fluidità nelle norme e nei termini di accesso alla terra». Dobbiamo, infatti, prendere in considerazione che il possesso consuetudinario della terra è caratterizzato da un controllo individuale piuttosto che comunitario. Infatti, possiamo concordare con Ribot e Peluso⁵⁰ quando affermano che l'accesso alla terra è un "insieme di poteri" complicato, contraddittorio e sovrapposto, radicato in varie forme di autorità locale e tradizionale, che possono permettere agli attori di accedere alle risorse o per mediare e persino controllare l'accesso di altri.

Un esempio lampante degli effetti imprevisti della legislazione sulla riforma agraria è quello della recente rinascita delle autorità tradizionali in paesi formalmente democratici. Pressati dai donatori internazionali e da alcuni dei loro stessi cittadini, alcuni stati africani hanno adottato misure per registrare le proprietà

⁴⁶ C. Boone, *Legal Empowerment of the Poor*, cit.

⁴⁷ P. Pinstup-Andersen, R. Pandya-Lorch, M.W. Rosegrant, *World Food Prospects: Critical Issues for the Early 21st Century*, International Food Policy Research Center, 1999.

⁴⁸ Vedasi: H. Binswanger, K. Deininger, *Are Large Farms more Efficient than Small Ones? Government Intervention, Large Scale Agriculture and Resettlement in Kenya, South Africa and Zimbabwe*, Unpublished paper, 1992; H. Binswanger, K. Deininger, G. Feder, *Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations*, in J. Berhman, T.N. Srinivasan (eds), *Handbook of Development Economics*, Elsevier Science, 1995.

⁴⁹ C. Lund, C. Boone, *Introduction: Land politics in Africa - Constituting Authority over Territory, Property and Persons*, in *Africa*, No. 1, 2013, 10.

⁵⁰ J.C. Ribot, N.L. Peluso, *A Theory of Access*, in *Rural Sociology*, No. 2, 2003, 158.

fondiarie, definire i diritti dei possessori della terra o rafforzare l'amministrazione fondiaria, in nome della garanzia dei diritti fondiari e della promozione degli investimenti, ampliando al contempo il potere politico delle autorità tradizionali⁵¹.

A causa delle imperfezioni nei mercati e di istituzioni limitate nel sostenere il funzionamento dei mercati stessi in Africa, la liberalizzazione, sotto forma di individualizzazione dei diritti di proprietà, a volte non è riuscita a ottenere i benefici promessi rispetto a opportunità di investimenti associate ai diritti di possesso comunitario⁵². Come ricorda Ghebru questo scenario è particolarmente convincente in molti contesti rurali dell'Africa dove la terra non è solo un bene produttivo, ma svolge anche importanti funzioni di ammortizzatore sociale. Ad esempio, uno dei grandi vantaggi di molti regimi di possesso comunitario è che i membri della comunità possono rivendicare l'accesso alla terra per l'agricoltura quando necessario e affittarla come risposta per soddisfare le esigenze di consumo a breve termine⁵³.

Infine, i modelli di registrazione dei titoli avrebbero l'intenzione di collegarsi a nuove forme di *governance* decentralizzata dell'amministrazione della terra promuovendo democrazia partecipativa diretta e favorendo la partecipazione delle comunità locali alle decisioni riguardanti la gestione fondiaria. Tuttavia, la realtà sul campo nella maggior parte dei paesi africani mostra poca o nessuna effettiva partecipazione della comunità, soprattutto nella formulazione delle regole⁵⁴. Alcuni analisti hanno osservato che la mancanza di coinvolgimento della comunità equivarrebbe al fallimento della democrazia⁵⁵.

4. La riforma agraria in Zimbabwe e Sudafrica

Come già ricordato, in Africa sub-sahariana la questione della terra è fortemente legata alla costruzione dello Stato, in quanto elemento necessario alla formazione del consenso e alla realizzazione dello sviluppo. In Africa australe, i modelli coloniali basati su esproprio delle terre, segregazione territoriale e proletarianizzazione degli agricoltori indigeni furono determinanti per la costituzione dello Stato coloniale (e dell'apartheid) attraverso il diretto sostegno ai *settler* forgiando quello specifico legame tra terra, razza e disuguaglianza che avrebbe lasciato una così profonda e problematica eredità nella formazione degli stati post-coloniali nella regione. Disuguaglianze socioeconomiche e alti livelli di povertà indeboliscono la legittimità dei governi e rappresentano una sfida ai modelli di sviluppo economico

⁵¹ S. Berry, *On Whose authority? Land reform*, cit. Vedasi anche su questo aspetto: S. Takeuchi (ed), *African Land Reform*, cit.

⁵² B. Shiferaw, G. Obare, G. Muricho, *Rural Market Imperfections and the Role of Institutions in Collective Action to Improve Markets for the Poor*, in *Natural Resource Forum*, No. 1, 2008, 25-38.

⁵³ H. Ghebru, *Revisiting Land Policy Reforms*, cit.

⁵⁴ A.L. Wily, *The Law is to Blame: The Vulnerable Status of Common Property in Sub-Saharan Africa*, in *Development and Change*, No. 3, 2011, 733-757.

⁵⁵ H. Chitonge, *Participatory Land Governance in Africa: The Key to Raising Productivity and Promoting Equitable and Sustainable Land Use*, in *African Natural Resources Centre. Rethinking land reform in Africa*, cit., 204.

promossi da anni dai governi con il sostegno della comunità internazionale, aprendo ampie riflessioni sui diritti di cittadinanza e sulla democrazia⁵⁶.

Come ci ricordano Scoones e Cousins, le narrazioni incentrate sulla promozione di un'“agricoltura economicamente sostenibile” hanno profondamente influenzato la definizione delle politiche per la riforma agraria redistributiva in Sudafrica, Zimbabwe e Namibia. Ciò è avvenuto, spesso, in modo ambiguo. In effetti, una caratteristica chiave dei dibattiti sulla riforma agraria in Africa australe è una forte disconnessione tra i discorsi su cui si concentra la politica di riforma agraria - che spesso comporta dosi di populismo e retorica nazionalista attingendo a una varietà di argomenti che affondano le loro radici nelle prospettive di studio sulle *livelihood*, nel populismo agrario e nel marxismo - e i discorsi più tecnici dell'economia, che sottolineano aggiustamenti pragmatici e attingono a varianti dell'economia neoclassica e della nuova economia istituzionale, col risultato che in tutta la regione, la coerenza politica si è rivelata oltremodo sfuggente⁵⁷.

Nel caso dello Zimbabwe, la grave crisi politica ed economica che lo Zimbabwe sta ancora vivendo si lega alla riforma agraria e alla formulazione di un rinnovato “progetto nazionale” come risposta alle tensioni nella formazione dello Stato-nazione post-coloniale. La riforma agraria del 2000 - criticata sia nel paese sia all'estero - è stata percepita come la ricerca di un capro espiatorio (la comunità degli agricoltori bianchi) e come un rude tentativo di distogliere l'attenzione dalla crescente opposizione interna e dalla grave crisi economica in cui il paese versa fin dalla metà degli anni '90⁵⁸. Benché la situazione sia precipitata a causa dell'uso strumentale della questione fondiaria da parte di un governo che vedeva diminuire giorno dopo giorno la propria legittimità, non si deve dimenticare che il valore simbolico prima che sociale, economico e politico della terra è fortissimo in Zimbabwe così come in Namibia e Sudafrica⁵⁹. In questo senso «lo Zimbabwe fornisce un importante caso di studio per i più ampi problemi politici ed economici in una regione [l'Africa australe] caratterizzata da modelli specifici di penetrazione coloniale, per le forme della lotta di liberazione, e per i problemi dello sviluppo post-coloniale»⁶⁰.

Possiamo identificare tre elementi che si intersecano l'un l'altro: la crisi del “consenso di élite”⁶¹ dello Stato indipendente costruito sul delicato equilibrio di

⁵⁶ M. Zamponi, *African Peasantry, Rural Transformations*, cit.

⁵⁷ I. Scoones, B. Cousins, *Contested Paradigms of 'Viability' in Redistributive Land Reform: Perspectives from Southern Africa*, in *Journal of peasant studies*, No. 1, 2010, 31-66.

⁵⁸ R. Palmer, *Mugabe's "Land Grab" in Regional Perspective*, in T.A.S. Bowyer-Bower, C. Stoneman (eds), *Land Reform in Zimbabwe: Constraints and Prospects*, Ashgate, 2000, 15-24. Su crisi economica e conflitto politico vedasi: B. Raftopoulos, L. Sachikonye, *Striking Back. The Labour Movement and the Post-colonial State in Zimbabwe 1980-2000*, Weaver Press, 2001; P. Bond, M. Manyanya, *Zimbabwe's Plunge*, University of Natal Press, 2003.

⁵⁹ E. Lahiff, B. Cousins, *The Land Crisis in Zimbabwe Viewed from South of the Limpopo*, in *Journal of Agrarian Change*, No. 4, 2001, 652-666.

⁶⁰ B. Raftopoulos, *Le sfide politiche dello Zimbabwe*, in *Afriche e Orienti*, No. 2, 2003, 12.

⁶¹ M. Lee, *La risposta dell'Occidente alla crisi in Zimbabwe*, in *Afriche e Orienti*, No. 2, 2003, 95-112.

forze sociali esistenti nel paese e che si reggeva sull'eredità della lotta di liberazione e sugli accordi di pace del 1979; le crescenti difficoltà nel perseguimento di una politica di sviluppo e di *welfare* nel periodo della globalizzazione, espresse dalle grandi difficoltà del programma di aggiustamento strutturale avviato nel 1991; l'uso del nazionalismo e di una nuova solidarietà regionale rispetto alle sfide poste da un nuovo sistema, in qualche misura o da alcuni attori, definito come imperialista.

La crisi rappresenta, pertanto, il modo in cui il partito al potere ha gestito una "ricostruzione" dello Stato post-coloniale per definire e consolidare i processi di accumulazione interna.

La crisi legata alla riforma agraria si collega a tre fasi principali della storia dello Zimbabwe, legate tanto alla questione della formazione dello Stato e del consenso interno quanto alla questione della terra. Infatti, esiste una stretta relazione fra l'evoluzione dei processi politici e le fasi che hanno contraddistinto dibattito e politiche della terra: la prima fase è quella della giustizia sociale, della trasformazione socialista dello Stato e del programma di reinsediamento agricolo (anni '80); la seconda fase è legata all'implementazione dell'aggiustamento strutturale e ai processi di indigenizzazione del sistema economico, anche in agricoltura (anni '90); la terza fase è rappresentata dalla fase attuale di crisi e dalla battaglia per la ri-legittimazione a tutti i costi da parte del partito al potere, accompagnata dalla riforma agraria radicale tramite il *Fast Track Land Reform Programme* (FTRP)⁶².

Il FTRP lanciato nel 2000 ha determinato una relazione complessa fra molti attori e fattori politici, economici e sociali che hanno contribuito a un confronto politico assai violento e a un dibattito ad esso collegato su motivi, risultati e impatti della riforma agraria centrata su invasioni ed espropri della gran parte delle aziende agricole commerciali di proprietà dei bianchi⁶³.

Più precisamente possiamo affermare che la crisi in Zimbabwe è stata descritta secondo una dicotomia fra l'idea di un progetto nazionalista redistributivo delle risorse (la terra in specifico) in quanto elemento centrale della propria sovranità e la rottura delle norme della *governance* liberale mediante un sistema di potere autoritario. La questione della terra è stata presentata dal governo dello Zimbabwe

⁶² La ricostruzione storica delle fasi politiche del paese dopo la sua indipendenza è stata affrontata in dettaglio in altre sedi, dove ho discusso della questione della ri-costruzione del consenso interno e dei suoi rapporti con la questione agraria. Vedasi per esempio: M. Zamponi, *From Social Justice, to Neo-liberalism, to Authoritarian Nationalism. Where is the Zimbabwean State Going?*, in S. Dansereau, M. Zamponi (eds), *Zimbabwe. The political Economy of decline*, Nordiska Afrikainstitutet, 2005; M. Zamponi, «Lo Zimbabwe non sarà mai, mai più una colonia». *Autoritarismo politico, riforma agraria e conflitto sociale*, in A.M. Gentili, M. Zamponi (a cura di), *Stato, democrazia e legittimità nelle transizioni politiche in Africa, America Latina, Balcani, Medio Oriente*, Carocci, 2005; M. Zamponi, *Crisi dello Stato, autoritarismo politico e riforma agraria nello Zimbabwe contemporaneo. Verso quale democrazia?*, in *Afriche e Orienti*, No. 1-2, 2012, 77-92. Vedasi anche: M. Zamponi, *La politica autoritaria della ZANU-PF in Zimbabwe. La rielaborazione del nazionalismo mediante una "storia patriottica"*, in *NAD*, No. 2, 2020, 142-164.

⁶³ B. Raftopoulos, A. Mlambo (eds), *Becoming Zimbabwe: A History from the Pre-colonial Period to 2008*, Weaver Press, 2009.

come un modo per risolvere le ingiustizie coloniali ancora in grado di influenzare il processo di formazione dello Stato.

Per l’Africa australe in generale il caso dello Zimbabwe ha evidenziato una serie di questioni non risolte riguardanti le eredità di accesso ineguale alle risorse e, in modo particolare alla terra, a seguito dei sistemi coloniali e l’apartheid. Il caso dello Zimbabwe offre anche importanti considerazioni all’interno delle più ampie discussioni internazionali sulle riforme agrarie e sulle possibilità di modelli di riforma redistributiva orientata alla formazione di un modello di piccoli proprietari. Secondo alcuni, nel quadro delle prescrizioni di riforme basate sul mercato, le odierne riforme centrate sul principio *willing seller - willing buyer* (peraltro già applicato dallo Zimbabwe negli anni ‘80) sono considerate accettabili in quanto contribuiscono alla riduzione della povertà⁶⁴, in un contesto in cui però la ristrutturazione più ampia delle politiche agrarie e dei modelli di proprietà non è considerata. Da questo punto di vista l’esperienza dello Zimbabwe apre un dibattito oggi sottovalutato. Secondo Lipton⁶⁵ la riforma agraria è una questione non risolta che rimane fortemente caratterizzata da una discussione vivace a livello internazionale.

In particolare, mentre secondo il governo la riforma agraria è stata completata con successo fin dal 2003, gli oppositori evidenziano il modo caotico in cui è stata condotta, il confronto sociale violento e il crollo della produzione agricola con conseguente aumento della povertà nel paese. In sostanza abbiamo due posizioni che si fronteggiano. La prima, quella governativa, di sostegno al programma, insiste sul fatto che la questione della terra è stata risolta. La seconda posizione insiste sul rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani e sulla democratizzazione come questioni da inglobare nel programma di riforma agraria se si vogliono realmente raggiungere obiettivi di giustizia⁶⁶.

Il discorso sulla terra ha creato contestazioni e una forte polarizzazione politica non solo in Zimbabwe ma anche nei paesi vicini che condividono l’eredità storica di colonie dei *settler*. Quindi non c’è dubbio che la ridistribuzione della terra continui ad essere un tema “emotivo” in Africa australe a causa dell’ombra onnipresente della modernità coloniale e delle sue tendenze epistemiche con la conseguente richiesta di forme di restituzione della terra⁶⁷.

Infatti, oggi, dopo circa sei anni dall’entrata in carica del nuovo Presidente Emmerson Mnangagwa non sembra si possa affermare che ci siano state

⁶⁴ K. Deininger, H. Binswanger, *The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges*, in *The World Bank Research Observer*, No. 2, 1999, 247-276; K. Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, A World Bank Policy Research Report, World Bank, in documents.worldbank.org/curated/en/485171468309336484/Land-policies-for-growth-and-poverty-reduction.

⁶⁵ M. Lipton, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*, Routledge, 2009.

⁶⁶ Per una disamina recente e ampia discussione della questione agraria in Zimbabwe si rimanda a I. Scoones, *Land reform in Zimbabwe: challenges for policy*, Create Space, 2018.

⁶⁷ L. Makuwerere Dube, *Restitution versus Populism: Revisiting the Dominant Tropes of the Land Question in Zimbabwe*, in *Open Journal of Social Sciences*, No. 7, 2019, 203-219.

significative discontinuità con l'era del Presidente Robert Mugabe rimasto al potere dal 1980 al 2017. Si può comunque ritenere che lo Zimbabwe sia in qualche modo “in transizione”. Nella misura in cui è corretto parlare dell'era Mugabe per i decenni passati, potrebbe essere ancora prematuro definire gli anni Mnangagwa come l'inizio di un'era post-Mugabe poiché, anche se è possibile vedere processi di trasformazione, appare difficile definire quale forma e direzione prenderà la politica futura dello Zimbabwe: al riguardo se il processo di riforma agraria ha ormai una storia lunga 40 anni, le trasformazioni legate alla riforma radicale avviata nel 2000 ha prodotto risultati fortemente redistributivi, ma anche controversi, ancora da comprendere appieno⁶⁸.

Anche in Sudafrica la riforma agraria è un argomento carico di “emotività” e di tensione politica. Questo perché la terra è stata al centro dell'espropriazione degli africani da parte dei *settler* europei. Una riforma agraria di successo può aiutare a superare questa eredità al fine di rafforzare legami nazionali condivisi. Può anche servire come base per una società coesa attraverso un programma di redistribuzione adeguatamente gestito. Si tratta, tuttavia, di un “lavoro infinito” a causa della complessità della questione agraria nel paese⁶⁹.

Il programma di riforma agraria sudafricano partito dal 1994 si basa su tre pilastri: restituzione, redistribuzione e riforma del possesso come originariamente concettualizzati nel Programma di ricostruzione e sviluppo. Restituzione significa risolvere le rivendicazioni delle terre perse durante l'apartheid attraverso il ripristino delle terre o una compensazione finanziaria, la redistribuzione è intesa a trasferire le aziende agricole di proprietà dei bianchi agli agricoltori neri e la riforma del possesso mira a fornire un accesso più sicuro alla terra per i contadini “tradizionali” nelle aree comunitarie (gli ex Bantustan del periodo dell'apartheid) e per i neri che vivono nelle fattorie commerciali⁷⁰.

⁶⁸ Vedasi: G.T. Mudimu, T. Zuo, N. Nalwimba, *Inside an Enclave: The Dynamics of Capitalism and Rural Politics in a Post-land Reform Context*, in *Journal of Peasant Studies*, No. 1, 2022, 101-128; G. Mkodzongi, P. Lawrence, *The Fast-track Land Reform and Agrarian Change in Zimbabwe*, in *Review of African Political Economy*, No. 159, 2019, 1-13. In questo secondo saggio si ricorda che l'FTLR ha ristrutturato radicalmente le relazioni agrarie a favore di un gruppo eterogeneo di agricoltori. La riforma agraria è un processo in corso che può offrire ai contadini l'opportunità di diversificare i mezzi di sussistenza e partecipare ai mercati mondiali delle materie prime. Pertanto, qualsiasi ritorno all'ortodossia neoliberista nell'attuale Zimbabwe pone sfide al processo di trasformazione agraria e rischia di annullare le conquiste ottenute a favore dei contadini. In ogni caso molta è ancora l'incertezza sui possibili sviluppi della politica agraria in Zimbabwe. Inoltre, la decisione già dal 2020 di procedere a forme di indennizzo per gli agricoltori bianchi espropriati (anche se non pienamente operativa per mancanza di fondi) evidenzia una qualche evoluzione nella strategia politica del governo rispetto alla riforma agraria; vedasi: B. Zulch, J. Yacim, P. Paradza, *Are Former Commercial Farmers in Zimbabwe Satisfied with the Global Compensation Agreement?*, in *Journal on Property Research*, No. 2, 2022, 99-119.

⁶⁹ W. Sihlobo, *Land reform in South Africa: what the real debate should be about*, in *The Conversation*, 16 May 2022, in theconversation.com/land-reform-in-south-africa-what-the-real-debate-should-be-about-182277.

⁷⁰ Per approfondimenti si rimanda a: M. Zamponi, *The South Africa Land Reform since 1994: Policies, Debates, Achievements*, in A. Pallotti, U. Engel (eds), *South Africa after Apartheid. Policies and Challenges of the Democratic Transition*, Brill, 2016.

Di particolare interesse è il Libro Verde sulla Riforma Agraria, approvato a fine agosto 2011. Questo documento programmatico ha la seguente visione per la riforma agraria:

Un sistema unico riconfigurato e coerente a quattro livelli di possesso della terra, che garantisca che tutti i sudafricani, in particolare i neri che vivono nelle aree rurali, abbiano un accesso ragionevole alla terra con diritti sicuri [...]; diritti di proprietà chiaramente definiti [...]; forme sicure di possesso della terra a lungo termine per i non cittadini residenti impegnati in investimenti appropriati che aumentino la sovranità alimentare e la sicurezza dei mezzi di sussistenza, e migliorino lo sviluppo agroindustriale; efficaci sistemi di pianificazione e regolamentazione dell'uso della terra che promuovano un utilizzo ottimale della terra in tutte le aree e settori [...]⁷¹.

Lo scopo della prima opzione - il Land Restitution Program - è quello di restituire la terra o risarcire le persone che sono state espropriate della loro terra attraverso leggi discriminatorie dal 1913, cioè «riparare i torti del passato: riparare l'ingiusta spoliatura e risanarla»⁷².

La seconda opzione è la redistribuzione della terra. Nel 1994, il governo si era impegnato a ridistribuire il 30% delle terre agricole di proprietà dei bianchi ai poveri e ai senza terra per un periodo di cinque anni. Gli obiettivi principali sono: affrontare l'eredità della disuguaglianza razziale nella proprietà della terra nel paese, migliorare i mezzi di sussistenza dei poveri rurali e contribuire allo sviluppo economico. Gli obiettivi e gli approcci specifici della politica di redistribuzione sono stati definiti nel Libro bianco del 1997. La riforma redistributiva della terra mirava a ottenere sia benefici diretti per i beneficiari del programma sia benefici indiretti per l'economia rurale nel suo complesso. Possiamo trovare questi scopi nel Libro bianco:

La riforma agraria mira a contribuire allo sviluppo economico, sia dando alle famiglie l'opportunità di impegnarsi in un uso produttivo della terra, sia aumentando le opportunità di lavoro incoraggiando maggiori investimenti. Prevediamo una riforma agraria che si traduca in un paesaggio rurale costituito da aziende agricole piccole, medie e grandi; uno che promuova sia l'equità che l'efficienza attraverso una strategia combinata agraria e industriale in cui la riforma agraria è una scintilla per il motore della crescita⁷³.

Nel 1994, quando in Sudafrica si tennero le prime elezioni democratiche, i 77,58 milioni di ettari di terreno agricolo del paese con titoli di proprietà registrati erano

⁷¹ Department of Rural Development and Land Reform, *Green Paper on Land Reform*, 2012, Punto 3, in www.gov.za/sites/www.gov.za/files/land_reform_green_paper.pdf.

⁷² R. Hall, *Reconciling the Past, Present, and Future*, in C. Walker, A. Bolhin, R. Hall, T. Keep (eds), *Memory, Reconstruction, and Justice: Perspectives on Land Claims in South Africa*, University of Kwazulu-Natal Press, 2011, 17.

⁷³ Department of Land Affairs, *White Paper on South African Land Policy*, 1997, p. 31, in www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201411/whitepaperlandreform.pdf.

principalmente posseduti da agricoltori bianchi. Da allora l'area totale dei diritti fondiari trasferiti dalla proprietà bianca allo Stato o ai beneficiari neri, è pari a 19,16 milioni di ettari. Ciò equivale al 24,7% di tutti i terreni agricoli di proprietà. Anche se la cifra può sembrare incoraggiante, dato che è vicina all'obiettivo del 30%, la preoccupazione è che lo Stato è ora uno dei principali proprietari di terreni agricoli (più di 2,5 milioni di ettari)⁷⁴.

Come suggerito da Walker⁷⁵, la redistribuzione della terra ai senza terra e alle persone emarginate non può garantire di per sé maggiori redditi e mezzi di sussistenza, mentre allo stesso tempo l'incapacità dei settori economici non agricoli di assorbire i lavoratori sta aumentando la potenziale rilevanza della terra per i gruppi sociali più poveri.

Il terzo pilastro è la riforma del regime fondiario che mira a garantire un accesso più sicuro alla terra negli ex Bantustan. La questione della sicurezza del possesso fondiario è inclusa nella Costituzione, la quale, tuttavia, non fornisce ulteriori dettagli sui modelli di sicurezza del possesso fondiario. Il possesso della terra è ancora una questione molto controversa nel paese. In effetti dei tre pilastri della riforma agraria, la riforma fondiaria si è rivelata quella più difficile da affrontare e sostanzialmente non risolta.

Il Libro bianco del 1997 affermava che: «tutti i processi di riforma della proprietà fondiaria devono riconoscere e accogliere i diritti acquisiti di fatto che esistono sul terreno. Gli interessi acquisiti includerebbero i diritti legali, così come gli interessi che sono venuti ad esistere senza un riconoscimento legale formale»⁷⁶. Come indicato dall'African National Congress (ANC):

La riforma del regime fondiario è diretta verso due obiettivi distinti. Il primo è affrontare lo stato dell'amministrazione fondiaria nelle aree comunitarie delle ex homelands e riserve per i coloured [...] Le aree comunitarie ospitano quasi un terzo di tutti i sudafricani e sono il luogo con la più alta concentrazione di povertà nel paese. Molti residenti hanno forme di possesso insicure o illegali, che rappresentano sia una potenziale fonte di conflitto sia un ostacolo agli investimenti e allo sviluppo. Il secondo obiettivo è rafforzare la sicurezza del possesso dei lavoratori che vivono nelle aziende agricole commerciali [...] ⁷⁷.

Le eredità storiche incidono pesantemente sulla gestione delle terre comunitarie e, quindi, sulle politiche di riforma. La gestione della terra è ancora un sistema misto

⁷⁴ J. Kirsten, *South Africa's government has been buying land and leasing it to black farmers. Why it's gone wrong and how to fix it*, in *The Conversation*, 4 September 2023, in theconversation.com/south-africas-government-has-been-buying-land-and-leasing-it-to-black-farmers-why-its-gone-wrong-and-how-to-fix-it-211938.

⁷⁵ C. Walker, *Redistributive Land Reform: For What and for Whom*, in L. Ntsebeza, R. Hall, *The Land Question in South Africa*, HSRC, 2007, 134.

⁷⁶ Department of Land Affairs, *White Paper on South African Land Policy*, 1997, cit., 84.

⁷⁷ African National Congress, *Land Reform Policy Discussion Document*, 2012, in www.anc1912.org.za/wp-content/uploads/2021/05/Land-Reform-Policy-Discussion-Document.pdf, 6.

di relazioni istituzionali caratterizzato da incertezza e ambiguità riguardo alla sicurezza dell'accesso alla terra e rispetto ai rapporti con gli enti locali e con le autorità tradizionali, in particolare⁷⁸.

La riforma del regime fondiario, tra l'altro, ha l'obiettivo di garantire i deboli diritti fondiari delle persone che vivono nelle aree rurali degli ex Bantustan, che risiedono da decenni su terre che non possiedono e che sono amministrate da autorità tradizionali non sempre responsabili verso i cittadini. La legge sui diritti fondiari comunitari (Communal Land Rights Act) n. 11 del 2004 è stato un tentativo di affrontare i problemi storici dell'accesso alla terra nelle aree rurali africane. Quella legge stimolò un ampio e acceso dibattito all'interno del paese per più di un decennio e fu infine abrogata da una decisione della Corte costituzionale l'11 maggio 2010. Resta quindi irrisolta la questione della riforma del regime fondiario. Al riguardo Ntsebeza⁷⁹ ricorda, quindi, che a causa delle difficoltà e dei fallimenti incontrati dalla riforma agraria un numero significativo di sudafricani sono ancora "rinchiusi" negli ex Bantustan e sono ancora soggetti ai leader tradizionali.

Nonostante l'ampio dibattito sull'argomento non si è ancora arrivati ad una chiara e organica ridefinizione. Alla Conferenza svoltasi in Sudafrica in agosto 2022 si segnalava che 25 anni dopo l'adozione della Costituzione post-apartheid, i circa 18 milioni di sudafricani che vivono negli ex bantustan hanno ancora un riconoscimento limitato della loro sicurezza di possesso, dei diritti sulla terra e quindi deboli garanzie sull'ottenimento di adeguati mezzi di sussistenza. Al contempo, i diritti fondiari consuetudinari e informali sono direttamente e sistematicamente minacciati da leggi, politiche e pratiche governative che abrogano tali diritti⁸⁰.

Da qualche anno, come ricorda du Toit⁸¹, nel discorso pubblico contemporaneo quasi tutta l'attenzione è focalizzata sull'aspetto emotivo e sul dibattito polarizzante sul possibile esproprio della terra senza indennizzo, che il governo vorrebbe attuare. Da un lato troviamo la Democratic Alliance che invoca lo spettro di un governo guidato dall'ANC determinato a impossessarsi delle proprietà fondiarie dei bianchi a tutti i costi; dall'altro lato, il partito Economic Freedom Fighters (EFF), ha costruito un marchio politico efficace basato sull'incarnare proprio lo *swart gevaar*

⁷⁸ B Cousins, A. Claassens, *Communal Tenure "from Above" and "from Below"*. *Land Rights, Authority and Livelihoods in South Africa*, in S. Evers, M. Spierenburg, H. Wels (eds), *Competing Jurisdictions. Setting Land Claims in Africa*, Brill, 2005.

⁷⁹ L. Ntsebeza, *The More Things Change, the More they Remain the Same: Rural Land Tenure and Democracy in the Former Bantustans*, in F. Hendricks, L. Ntsebeza, K. Helliker (eds), *The Promise of Land. Undoing a century of dispossession in South Africa*, Jacana Media, 2013.

⁸⁰ Land conference 2022, *The Failed Promise of Tenure Security. Customary Land Rights and Dispossession*, in plaas.org.za/land-conference-2022/. La Conferenza ha riunito attivisti, accademici e altre persone interessate al fine di attirare l'attenzione sul bisogno urgente di garantire la sicurezza del possesso nonché i diritti sulla terra in generale per le comunità vulnerabili quale preconditione per lo sviluppo: landportal.org/node/112448. Alla conferenza, fra le varie ipotesi, si è evidenziata l'opportunità di individuare una forma di amalgama fra legge nazionale e legge consuetudinaria al fine di creare un sistema giuridico dei diritti tradizionali più efficace e chiaro.

⁸¹ A. du Toit, *The Land and Its People: The South African "Land Question" and the Post-Apartheid Political Order*, PLAAS Working Paper 64, March 2023.

(il pericolo nero) che i bianchi temono, collegando le richieste di esproprio e nazionalizzazione su vasta scala delle terre con promesse di distruggere il potere economico bianco: «verremo a sederci a tavola, e se ci rifiutate a tavola, distruggeremo quel tavolo da pranzo. Nessuno mangerà finché tutti nel Sudafrica non mangeranno alla stessa tavola. Questo è ciò per cui stiamo combattendo»⁸².

In effetti, la discussione pubblica sulla questione fondiaria in Sudafrica procede per lo più in completa disconnessione dalla complessità pratica e materiale dell'effettiva redistribuzione della terra e gestione organica dei diritti sulla terra dei contadini neri. Secondo alcuni, infatti, la riforma agraria non dovrebbe essere vista solo come un problema del settore agricolo. Piuttosto, dovrebbe essere vista come una sfida multisettoriale che coinvolge anche attori non agricoli. A sostegno di questa visione si segnala che gli agricoltori bianchi non sono stati gli unici beneficiari delle politiche fondiaria dei regimi coloniali e di apartheid poiché la maggior parte di coloro che hanno tratto profitto dall'apartheid vivono nelle aree urbane. La non piena attuazione della riforma agraria nei suoi tre pilastri di redistribuzione, restituzione e riforma del regime fondiario sarebbe da attribuire alle debolezze dello Stato nel concepire una politica organica⁸³.

Il Sudafrica, come qualsiasi altro Stato al mondo, ha sufficienti poteri per espropriare la terra (con o senza risarcimento) al fine di affrontare le eredità razzista del passato e per implementare progetti di sviluppo. Se la questione fondiaria non verrà affrontata, il governo dovrà fronteggiare nuovi elementi di crisi legati all'aumento dell'urbanizzazione, alla proliferazione di insediamenti informali e proteste diffuse. Il Sudafrica può gestire con successo la questione della terra se è attento a pianificazione, allineamento delle parti interessate, chiara identificazione dei risultati attesi e miglioramento dell'identificazione dei beneficiari della redistribuzione della terra. Il Sudafrica ha molti ostacoli davanti a sé anche a causa di interessi confliggenti dei diversi *stakeholder*; gli enti locali e gli uffici preposti alla gestione della riforma agraria sembrano essere incapaci di risolvere la questione, gestita in modo troppo burocratico e non sufficientemente trasparente. In definitiva la questione della terra in Sudafrica deve andare oltre il dibattito attuale sugli espropri senza indennizzo ed essere meglio contestualizzata nella riflessione politica ed economica globale⁸⁴.

5. Conclusioni

Non c'è dubbio che la terra in Africa sia un bene sociale e culturale fondamentale nonché una risorsa per lo sviluppo, soprattutto per i poveri, sia nelle zone rurali sia

⁸² Ibidem, p. 3. Sul posizionamento dell'EFF vedasi anche: EFF, *Frequently asked Questions. On Land Expropriation Without Compensation*, in effonline.org/wp-content/uploads/2020/03/FAQ-2020.pdf.

⁸³ Per un'ampia disamina storico-politica si rimanda a: T. Ngcukaitobi, *Land Matters: South Africa's Failed Land Reforms and the Road Ahead*, Penguin Random House South Africa, 2021.

⁸⁴ Vedasi su queste riflessioni: M.B. Xaba, *A Review of the Political Economy of South African Land Reform and Its Contested Multifaceted Land Questions*, in *Africa Review*, No. 14, 2022, 231-252.

urbane. Il raggiungimento di obiettivi di sviluppo richiede un'efficace politica agraria in grado di bilanciare i diritti e gli interessi di tutti gli *stakeholder* e di garantire l'inclusione di tutti i membri della società soprattutto donne, persone con disabilità e poveri senza terra, per consentire loro di godere appieno i benefici sociali, ambientali ed economici provenienti dall'utilizzo della terra, anche al fine di migliorare la stabilità politica e costruire istituzioni democratiche⁸⁵.

Le riforme agrarie e i modelli di registrazione dei titoli di possesso si sono storicamente collegati ai cambiamenti politici ed economici più generali, soprattutto nell'epoca del neoliberismo. In Africa la riforma in sé non può essere considerata un elemento sufficiente per cambiamenti significativi. Tuttavia, è necessario - in Africa australe in particolare come abbiamo visto - riflettere e trovare soluzioni di riforma agraria sostenibili e generatrici di maggiore inclusione sociale. La riforma del regime fondiario a partire dagli anni '90 ha principalmente cercato di trasformare la natura delle terre consuetudinarie, che rappresentano la maggior parte delle aree rurali africane, ed è proprio lì che si sono verificati i cambiamenti più significativi che, però, non hanno chiarito in modo adeguato diritti, opportunità, possibilità di sviluppo⁸⁶.

Cinque elementi delineano il regime fondiario consuetudinario oggi: creazione di nuove dinamiche di classe (quelle con diritti registrati e quelle che ne sono prive); alterazione dei rapporti di potere istituzionale (estensione della *governance* normativa legale); sostituzione dei tradizionali "big men" dell'Africa rurale con "nuovi" "big men"; parcellizzazione dell'agricoltura di piccola proprietà e la crescita delle aziende agricole di media-grande scala; crescente disuguaglianza e potenziale ulteriore differenziazione sociale⁸⁷.

Sebbene la terra sia fondamentale per avere accesso a *livelihood* sostenibili, le iniziative di sviluppo in molti paesi non sempre tengono conto in modo esaustivo di questa realtà. I governi africani devono adottare misure adeguate, garantire che la terra svolga il suo ruolo primario nei processi di sviluppo e più in particolare nella ricostruzione sociale, nella riduzione della povertà e nel rafforzamento di opportunità economiche per le donne, rafforzamento della *governance* democratica, promuovendo la risoluzione dei conflitti e incentivando un'agricoltura innovativa e moderna⁸⁸.

Qualunque direzione si prenderà, come ricorda Xaba⁸⁹ in riferimento al Sudafrica, occorrerà comunque creare forme di accordo fra gli *stakeholder*; sostenere i beneficiari delle riforme; fare un uso oculato di eventuali espropri;

⁸⁵ African Union/African Development Bank/ Economic Commission for Africa, *Framework and Guidelines on Land Policy in Africa. Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods*, 2010.

⁸⁶ S. Takeuchi (ed), *African Land Reform*, cit.

⁸⁷ A. Chimhowu, *The 'new' African customary land tenure*, cit.

⁸⁸ African Union/African Development Bank/ Economic Commission for Africa *Framework and Guidelines on Land Policy in Africa*, cit.

⁸⁹ M.B. Xaba, *A Review of the Political Economy of South African Land Reform*, cit.

garantire titoli di possesso efficaci a individui e comunità facendo attenzione a nuove forme di *élite capture* e a nuovi modelli di *land grabbing*.