

SYDAFRIKANSK DEMOKRATISERING

*mellem vækst og fordelingsproblemer,
protest og ytringsfrihed*

D E N N Y V E R D E N
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2007

Kan svarta landsbygds- kvinnor bli delaktiga i Sydafrikas jordreforms- program?



Introduktion

I Sydafrika skulle jordreformsprogrammet kunna bli ett kraftfullt instrument för omfördelning av extremt ojämlika äganderättsförhållandena till jord. Det ställer dock stora krav på effektiv och handlingskraftig maktutövning på alla nivåer. Staten bör inleda en mer demokratiskt orienterad jordreformsprocess till nytta för flertalet svarta – inte minst för kvinnorna.

Arvet från kolonialtid och apartheid

Under kolonialtiden och under apartheid erövrades stora delar av den jord som tidigare tillhörde den svarta inhemska befolkningen. Stora grupper tvångsflyttades till de områden som idag utgör *communal areas*, områden som under apartheid kallades hemländer, bantustans eller reservat. De kom att utgöra 13 procent av markytan och kännetecknades av brist på odlingsbar jord för de enskilda svarta hushållen. De svåra levnadsvillkoren i reservaten medförde att männen ofta migrerade till andra områden för att hitta försörjningsmöjligheter medan kvinnorna stannade kvar i reservaten. Det har lett till att antalet kvinnor överstiger antalet män än idag i dessa områden (Kaarhus et al. 2005).

Den vita minoritetsregeringen kontrollerade områdena genom att samarbeta med och utnämna traditionella hövdingar som utövade makt i statens intresse och mot den svarta majoritetens intressen. Den åtskillnadspolitik [adskillelsespolitik] som den sydafrikanska staten bedrev under apartheid var inte enbart riktad mot den svarta inhemska befolkningen utan skiljde också svarta män och kvinnor åt vad beträffar bruket av och rättigheterna till naturresurser som jord, vatten och ved [brände]. Än idag har kvinnor en underordnad ställning vad gäller bruks- och äganderätt till jord. Det är kvinnornas relationer till männen som avgör vilken tillgång till jord som kvinnorna får. Männen betraktas som familjens överhuvud i äktenskapet och har då enligt lag alla medborgerliga rättigheter i samhället,

vilket förutom tillgången till jord också innefattar rätten att bygga hus, odla grödor, kontrollera avkastning och inkomster från jordbruket. Det leder också till att männen har tillgång till statliga resurser och att de tar aktiv del i den offentliga debatten. I alla dessa avseenden har kvinnorna en underordnad ställning och till jord har de endast andrahandsrättigheter. Kvinnorna befinner sig i ett beroendeförhållande till männen både i äktenskapet och i relationerna utanför äktenskapet.

Jordreformens tre delar

Den sydafrikanska jordreformen brukar beskrivas som en reform bestående av tre delar. *Restitution* syftar till [har til formål] att ge tillbaka jord eller att på annat sätt kompensera dem som blev fråntagna sin jord under apartheid. *Redistribution* har till uppgift att öka antalet svarta bönder medan slutligen *tenure reform* skall säkra besittningsrätten till jord för lantarbetare, landsbygdsbor och för invånare i städernas ytterområden. Den sydafrikanska staten har som målsättning att omfördela 30 procent av jordbruksmarken från vita till svarta jordbrukare, en målsättning som förväntades vara uppnådd 1999 men som nu staten blivit nödsakad att ändra till 2014. Jordreformens tre delar förväntas att tillsammans bidra till förverkligandet av de mål som staten har vad gäller omfördelning eller återlämnandet av jord.

I december 2004 hade förhandlingslösningar uppnåtts för uppskattningsvis 70 procent av alla sökande under *restitution*, det motsvarar 57.257 sökande av totalt 80.000. Slutdatum för ansökningar om att få jord tillbaka eller att bli ekonomiskt kompenserad sattes till utgången av år 1998. I jord motsvarar avklarade fall inom restitution 812.315 hektar vilket utgör mindre än en procent av all kommersiell jordbruksmark.

I början av 2006 återstod 7.000 sökande att fatta beslut om. Staten har som mål att slutföra dessa senast årskiftet 2007/2008. Den ursprungliga planen var att uppnå målen redan tre år tidigare. Många anspråk [krav] om att få jord tillbaka rör stadsområden, anspråk som ofta lösts genom utbetalning av kontanter snarare än jord. Den processen har gått snabbare än de anspråk som ställs på landsbygden. Det är betydligt mer komplicerat att få till stånd uppgörelser på landsbygden eftersom flera personer oftast gör anspråk på att få jord tillbaka eller att bli kompenserade jämfört med i städerna. De medel som avsatts för *restitution* har varit alldeles för låga men 2005 beslöt staten att höja anslagen [bevillingerne] till 10 miljarder rand jämfört med endast 3,5 miljarder rand under den tidigare treårsperioden från 2004 till 2006/2007.

I december 2004 hade programmet *redistribution* omfördelat 1,7 miljoner hektar jord vilket motsvarar 2 procent av all kommersiell jordbruksmark. Utöver det omfördelades 772.660 hektar statlig jord i huvudsak för jord-

bruksändamål. Totalt motsvarar det en siffra på 3,1 procent av Sydafrikas kommersiella jordbruksmark. En stor del av den mark som omfördelats ligger i Norra Kapprovinsen som har ett relativt torrt klimat.

Den lägsta andelen omfördelad jord ryms under programmet *tenure* och i december 2004 uppskattades omfördelningen till 171.554 hektar. Det finns minst tre lagar som försöker att på olika sätt reglera besittningsrätt till jord. En av dem, Communal Land Rights Act, CLRA, offentliggjordes i februari 2004, efter att ha utarbetats under en lång period. Den försöker att hitta metoder för att förenkla de mycket svåra frågorna som rör besittningsrätt i de tidigare hemländerna men det riktas mycket kritik mot den. Bland annat ifrågasätts statens kapacitet att tillämpa lagen. Osäkerhet kring besittningsrätt i städerna och deras ytterområden kan mycket väl bli ett växande problem som staten ännu inte riktat tillräcklig uppmärksamhet vid (CDE 2005).

Fram till nyligen har omfördelningen av jord kännetecknats av principen *willing buyer, willing seller* vilket anses ha gett upphov till den alltför långsamma takten i jordreformsprogrammet. Därför vill staten nu ompröva [genoverveje] sin politik för att skynda på processen. Regeringen har tillkännagett att den avser [har til hensigt] att beslagta jord i de fall där förhandlingarna mellan privata storjordbrukare och staten pågått i mer än tre år utan att någon uppgörelse nåtts. Vad beträffar nya fall skall uppgörelser vara uppnådda inom sex månader från det datum då förhandlingarna påbörjades under 2006 och framåt (EIU 2006).

Sannolikheten för att staten verkligen lyckas med att påskynda processen är dock liten. Det visar aktuell forskning av bl a Ben Cousins (2006) och Cheryl Walker (2005a,b). Cousins forskning bedrivs inom området *tenure* medan Walker analyserar jordreformsprocesser inom *restitution*. Cousins, professor vid universitetet i Western Cape och ansvarig för The Programme for Land and Agrarian Studies är kritisk till formuleringar i CLRA och hur lagen tillämpas bl a därför att den åsidosätter demokratisk ansvarsutövning hos de institutioner som administrerar jord. En annan nyckelfråga är jämställdheten mellan män och kvinnor. Cousins (2006) beskriver fyra lokalsamhällen vars invånare beslutat att i domstol juridiskt pröva lagens tillämpning. Byinvånarna anser att CLRA förstärker patriarkala maktrelationer och att den misslyckas med att trygga kvinnors rättigheter till jord. CLRA förefaller att lämna litet utrymme för lokalsamhällets invånare att själva besluta om fördelning av jord i beslutsorgan som de själva kan utse. Enligt lagen är det jordbruksministern som överför äganderätten från statlig jord till dagens lokalsamhällen, som i sin tur blir ägare till den som juridiska personer. Lokalsamhällets uppgift blir att inrätta kommittéer för administration av jord som då fördelar jordrättigheter, upprättar register, ger stöd vid tvister och samarbetar med lokala regeringsorgan.

Vid sidan av CLRA finns också de traditionella ledarnas statliga ramverk, Traditional Leaders Governance Framework Act från 2003. Den lagen ger traditionella ledare befogenhet att genom traditionella råd utöva makt på precis samma sätt som kommittéerna för administration av jord, eller att ersätta dem om lokalsamhällets invånare erkänner de traditionella råden som sina representativa beslutsorgan. Oftast ges dock inte invånarna någon valfrihet. Maktutövningen sker uppifrån och ner och genom traditionella ledare istället för genom demokratiskt valda representanter på lokal nivå i en demokratisk process nedifrån och upp. Juridiska processer är kända för att vara långsamma och tidskrävande. Det kommer sannolikt att ta flera år innan domstolsförhandlingarna är avslutade för de fyra lokalsamhällena ovan (Cousins 2006).

En realistisk väg

Cherryl Walker, professor vid Stellenboschuniversitetet, har både lång praktisk och teoretisk erfarenhet av att jobba med jordreformsfrågor i Sydafrika. Hon anser att staten knappast är realistisk i sin målsättning att omfördela 30 procent av jorden från i huvudsak vita kommersiella jordbrukare till svarta. Det är viktigt att inte stirra sig blind på storleken på omfördelningen i kvantitativa termer eller hur snabbt den går, anser hon. Istället förespråkar hon ett kvalitativt innehåll i vad projekten kan åstadkomma på lokala nivå. En viktig uppgift för staten är att sträva efter att tillämpa en politik som kan stärka fattiga kvinnors rätt till jord och andra naturresurser. Dessutom är det viktigt att jordreformen sätts in i ett bredare sammanhang där arbetsmarknads-, utbildnings-, bostads- och hälsovårdspolitik för att bekämpa spridningen av HIV/AIDS kan förstärka jordreformens positiva effekter. Hon anser att en påskyndad process för återlämnandet av jord riskerar att inte ta hänsyn till om kvinnor finns representerade i de kommunala ledarskapsstrukturerna eller om kvinnor har möjlighet att aktivt delta i formella beslutsfattande organ. Det är statens uppgift att fästa uppmärksamhet vid det och att möjliggöra för kvinnor att delta. I debatten om vad staten har eller borde ha åstadkommit när det gäller att uppfylla målsättningen med omfördelningen av jord så glöms komplexiteten ofta bort. Det är viktigt att inte försvåra [besværleggøre] möjligheter för skapandet av starka institutioner till dem som tilldelats jord och att möjliggöra för dem att inte enbart äga jorden formellt utan även att förvalta ägarskapet effektivt även efter övertagandet (Walker 2005b).

Vid sidan av staten har det civila samhället en betydelsefull roll att spela vad beträffar att rikta uppmärksamheten på kvinnors lika värde och rättigheter till bl a jord. Det vore önskvärt om starka kvinnoorganisationer kan bildas som har förmåga att driva frågorna gentemot staten men som också kan erbjuda bättre utbildningsmöjligheter för kvinnorna.

Tyvär visat forskningsresultat en ganska nedslående bild av den roll som civila organisationer spelar på landsbygden idag. Statliga jordreformsprogram tenderar att förlita sig till samhällsorganisationer vars ledarskap domineras av män som inte beaktar [tager hensyn till] kvinnors behov och rätten att äga jord i tillräckligt hög grad. Aktuell forskning visar också att landsbygdskvinnor migrerar till städerna där de söker efter möjligheter till inkomster. Kvinnorna påbörjar, som ockupanter eller nybyggare, att odla trädgårdsväxter i stadsområdena och på marginella jordar som de lyckats komma över. De odlar grödor för att konsumera eller för att sälja. Det här är en ny typ av efterfrågan på jord som likväl kan betecknas som en feminisering av den. En jordlott för boendet med tillgång till små jordmånar [stycker jord] som kan användas i produktivt syfte svarar väl mot kvinnornas behov. Kvinnornas efterfrågan på jord skiljer sig åt från männens som istället efterfrågar stora betesmarker [græsgange] för sin boskap [kvæg] och för fältodlingar [markafgrøder] (Kaarhus et al. 2005). Fattiga kvinnors jordbruksaktiviteter och naturresursanvändning som skiljer sig åt från männens traditionella markanvändning bör beaktas [tages hensyn till] vid utformningen och utövandet av den politik som har till uppgift att registrera äganderätt till jord och till andra naturresurser.

The Greater St Lucia Wetland Park

The Greater St Lucia Wetland Park i KwaZulu-Natal, är ytterligare ett bevis för de svårigheter som staten möter i sin strävan att omfördela jord på ett jämlikt och rättvist sätt och i enlighet med den sydafrikanska konstitutionen. Parken utnämndes av UNESCO till världsarv i december 1999. Sedan avskaffandet av apartheid 1994 finns det en vilja att övergå från ett repressivt skydd av naturen till en integrerad modell för utveckling och för naturskydd. Den sydafrikanska konventionen om världsarv införlivar [inkorporerer] den internationella världsarvskonventionen med landets egna lagar och lägger grunden för ett juridiskt ramverk för effektiv förvaltning och utveckling av sydafrikanska världsarv.

Lagen strävar efter att tillgodose behovet av lämpliga åtgärder för att möjliggöra naturvård och presentation av landets världsarv samtidigt som också lokalbefolkningens behov av social och ekonomisk utveckling tillgodoses (UNESCO 2003). I det avseendet är policyföreskrifter på både nationell och internationell nivå tillämpbara. Det avgörande för om myndigheterna skall lyckas med målsättningarna att både värna om naturens och lokalbefolkningens välbefinnade beror dock på om lokalbefolkningen är beredd att följa de regler som instiftas för förvaltningen av området och om de blir delaktiga i beslut. En utmaning är bland annat att finna former för hur parken skall förvaltas som kombinerar ett erkännande av lokalbefolkningens jordrättigheter med bibehållandet av skydd för naturen. En annan utmaning är att inkludera kvinnor i förhandlingsuppgörelser och de fördelar som de ger så väl som i samverkan om hur

förvaltningen skall se ut. Kvinnor är viktiga faktiska naturresursanvändare eftersom de skördar [høster] naturresurser från allmänningar, t ex medicinalväxter, ätliga vilda frukter, vass [(tække)rør] och längs kusten vid parken även skaldjur (Cousin 2000; Dahlberg 1999). Vid utövandet av daglig naturvård borde kvinnor vara en viktiga källa för kontakt mellan naturvårdare, personer som söker jordrättigheter men också för dem som givits rättigheter till naturvårdsområdena. Tyvärr förbiser offentliga myndigheter, turistnäringar och politiska beslutsfattare ofta kvinnors rättigheter och behov.

Den bild av The Greater St Lucia Wetland Park som presenteras utåt förtiger också en tvåtusenårig gammal historia av mänskliga bosättningar och aktiviteter som förekommit i området. Lämningar av både tidig sydafrikansk järnålder, som dateras till 300-400 efter Kristus, och sen järnålder, daterat från 1000-talet och framåt, finns i området. Arkeologiska utgrävningar har dock inte påbörjats (Walker 2005a).

Världsarvsidén och presentationen

Parken presenteras i de flesta resehandböcker som ett område som erbjuder utländska och inhemska turister vildmark och vilda djur. Den bild som förmedlas om lokalbefolkningen ger inte rättvisa åt de svåra sociala, ekonomiska, politiska och kulturella villkor under vilka de lever idag. Istället förmedlas en stereotyp bild av 'traditionella' Zulubyar som inte på ett verklighetsnära sätt knyter an till eller ökar kunskapen om lokalbefolkningens egen uppfattning om sig själva, sin identitet och sin historia. Trots att området är rikt på naturtillgångar finns här också många fattiga hushåll (Groenewald 2005). För turister är det kanske inte känt att grupper av lokalbefolkningen under perioden 1950 till 1970 tvångsförflyttades från området till förmån för skydd av naturen och för att turister skulle få uppleva tropisk och subtropisk vildmark (Brooks 2005). Så var fallet med t ex de Bhangazi och Mbila som bodde inne i parkområdet. De har dock kompenseras genom de möjligheter som Restitution of Land Rights Act erbjuder. En förhandlingslösning uppnåddes 1999 med olika utfall för de två grupperna. Det är fortfarande oklart om förhandlingslösningen förbättrat levnadsvillkoren för Bhangazi och Mbila och i vilken utsträckning de kunnat dra nytta av den (Nel 2005; Walker 2005a). Framförallt saknas det statistik över i vilken utsträckning som kvinnor tilldelats jord eller andra rättigheter vid förhandlingslösningen. Forskning kan bidra till att sprida ny kunskap om förhållandena.

Tvångsförflyttningar

Under perioden 1950 till 1970 tvångsförflyttades grupper av lokalbefolkningen från Eastern Shores, den östra stranden vid sjön St Lucia

som ingår i parkområdet. Förhandlingslösningen som nåddes 1999 innebar att Bhangazi fick ekonomisk kompensation till skillnad från Mbila som fick jordrättigheter tillbaka. Antalet Bhangazi familjer som skulle kompenseras fastställdes till 556. De tilldelades totalt 16.680.000 rand vilket motsvarar 30.000 rand per familj. Utöver ekonomisk kompensation innebar uppgörelsen bland annat bildandet av en gemensam stiftelse för förvaltning av överblivna medel och en procentuell andel av intäkter från besökare till Eastern Shores som enligt överenskommelsen skall betalas till stiftelsen. Stiftelsens uppgift är bland annat att avsätta medel för utbildning som blir till nytta för alla förmånstagare i samhället. Tanken är även att stiftelsen skall representera Bhangazi i deras fortsatta kontakter med parkförvaltningen. En annan del av överenskommelsen innefattar bildandet av en världsarvsplats som motsvarar en yta på 4,6 hektar belägen vid det sydvästra hörnet av St Lucia sjön (Walker 2005a).

Jean du Plessis, chefsförhandlare för ministeriet för jordfrågor, har i uttalanden om uppgörelsen sagt att de på ministeriet var övertygade om att boskapsuppfödning [kvægdrift] på Eastern Shores skulle förstöra en för nationen och världen gemensam tillgång för lång tid framåt. De argumenterade istället för att uppgörelsen skulle ge en slags äganderätt som gav Bhangazis viss ekonomisk ersättning genom inträdesavgifter och liknande, och som också gav dem en stark symbolisk närvaro som skulle göra det möjligt för besökare att förstå vem jorden egentligen tillhörde (Walker 2005a). Det är dock viktigt att komma ihåg att boskapskötsel var ett viktigt inslag i de jordbruk som bedrevs av Bhangazis och Mbilas innan de fördrevs från de områden som idag utgör en del av världsarvet. Det är också troligt att de aktiviteter som bedrivits av lokalbefolkningen under tusentals år i stor utsträckning bidragit till att forma ett landskap som nu värdesätts högt.

Slutsatser

Jordreform i Sydafrika kännetecknas av ett stort gap mellan vad staten säger sig vilja göra och vad den faktiskt åstadkommer. En anledning till att jordreformsprogrammet går långsamt tycks vara att staten är ineffektiv och svag i förhandlingar med kommersiella vita storjordbrukare. En annan svårighet är lagstiftningen om besittningsrätt, *tenure*, som ger utrymme för flera olika tolkningar och tillämpningar. Det i sin tur medför att de som missgynnas [ikke begunstiges] i uppgörelsen om jord väljer att gå via domstol, en process som i allmänhet tar lång tid att slutföra. Det förefaller också som om genomförandet av jordreformen lämnar litet utrymme för demokratiskt deltagande på gräsrotsnivå; besluten tas i hierarkisk ordning uppifrån och ned. Staten är svag i visst avseende och i andra avseenden tar den inte tillräcklig hänsyn till de anspråk som lokala grupper ställer på att få jord tillbaka. För att lyckas med jordreformen

bör staten ompröva sitt förhållningssätt, bli mer demokratiskt orienterad och i den processen stärka landsbygdsbornas ställning, framförallt de svarta kvinnornas.

*Lisbeth Larsson Lidén, doktor i landsbygdsutveckling,
är forskare vid Nordiska Afrika-institutet, Uppsala, sedan mars 2006*

Referenser

Brooks, Shirley. 2005. Images of wilderness landscapes. *News from the Nordic Africa Institute*, no. 3: 22-23

CDE, Centre for Development and Enterprise. 2005. Land reform in South Africa, A 21st century perspective. Research Report no 14. Johannesburg

Cousins, Ben. 2000. Tenure and common property resources in Africa. I *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*, eds. Camilla Toulmin, & Julian Quan. London: DFID/IIED/NRI

Cousins, Ben. 2006. Chief's powers over land to be challenged in court. Kommande nr av *The South African Labour Bulletin*, July

Dahlberg, Annika. 1999. Wonderful Wetlands. *Focus*, vol. 10, no. 2. University of Natal

EIU. 2006. Country Profile, 2006. South Africa

Groenewald, Yolandi. 2005. The Goldmine in St Lucia's dunes. *Mail&Guardian online*, March 9

Kaarhus, Randi, Benjaminsen, Tor A., Hellum, Anne. & Ingunn Ikdahl. 2005. Women's land rights in Tanzania and South Africa: a human rights based perspective on formalisation. *Forum for Development Studies*, vol. 32, no. 2

Nel, Michelle. 2005. Can ecotourism save St Lucia? *Mail&Guardian online*, March 9

UNESCO, Culture, 2003. "Benefits beyond boundaries" for Greater St Lucia Wetland Park. http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=13501&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html

Walker, Cheryl. 2005a. Land of Dreams. Land Resitution on the Eastern Shores of Lake St Lucia. *Transformation*, no 59

Walker, Cheryl. 2005b. The limits to land reform: rethinking 'the land question'. *Journal of Southern African Studies*, vol. 31, no. 4: 807-824