

Policy brief: Landzekerheid, voorwaarde voor vrede en ontwikkeling in Afrika

Ter gelegenheid van: AO Landroof 18 september 2013

Datum: 9 september 2013

Contact: Joost van Puijtenbroek, vanpuijtenbroek@ikvpaxchristi.nl, 0650210565

Aanleiding

Op 18 september heeft de Commissie van Buitenlandse Handel Ontwikkelingssamenwerking een AO over Landroof ('land grabbing'¹) met minister Ploumen. In deze policy brief vraagt IKV Pax Christi aandacht voor het conflictpotentieel dat gebrek aan landzekerheid voor Afrikaanse burgers in zich draagt. We bepleiten groeiende aandacht voor het begrip 'landzekerheid' o.a. in de speerpunten 'Veiligheid en rechtsorde' en 'Voedselzekerheid' van de minister.

Landroof in Afrika

Land is in Afrika een kwestie van overleven, macht en identiteit. Bijna elk gewapend conflict in Afrika heeft een landdimensie.² Land is een *livelihood*, essentieel voor het levensonderhoud van Afrikanen die in grote meerderheid van zelfvoorzienende landbouw afhankelijk zijn. In veel Afrikaanse landen is de staat eigenaar van al het land³ en worden traditionele rechten op land van lokale gemeenschappen niet, onvoldoende of inadequaats erkend. In veel landen is er sprake van inadequate wetgeving en juridische kaders, zwakke definities van eigendom⁴, juridisch pluralisme, excessieve centralisatie van landbeheer, ongelijke toegang tot land (met name van vrouwen, jongeren en terugkerende vluchtelingen) en zeer zwak landbeheer. De bevolkingsdruk op land van de laatste decennia en ook de modernisering van landbouw compliceren de situatie verder.

De politieke manipulatie van toegang tot land via etnische, religieuze en economische discriminatie door cliëntelistische, neo-patrimoniale, corrupte en/of incompetente overheden is een bodem voor conflict. Ter illustratie: duizenden mensen zijn omgekomen tijdens het Hema/Lendu conflict (Ituri, DRC), waarvan de oorzaak lag in ongelijke toegang tot de economische ruimte en met name land. Een ander voorbeeld zijn de conflicten om graslanden, waarbij bij de Karamajong in Oeganda honderden mensen zijn omgekomen.

¹ *Land grabbing* wordt gedefinieerd als "the acquisition of land by a public or private enterprise or individual in a manner that is considered to be illegal, underhanded or unfair" Zie: Survival at stake, violent land conflict in Africa; Small Arms Survey 2013, pag. 111

² IKV Pax Christi voerde in de provincie Ituri een onderzoek uit met daarin een analyse van 1370 landconflicten <http://www.ikvpaxchristi.nl/media/files/rapport-conflits-foncier-ituri-100128.pdf>. Zie ook "Survival at stake, violent land conflicts in Africa", Small Arms Survey 2013, hoofdstuk 5

³ In geheel Centraal en Oost Afrika behalve in Oeganda is de staat eigenaar van al het land. In Congo, DR Congo, Angola, Burundi, Kameroen, Centraal Afrikaanse Republiek, Tsjaad, Equatoriaal Guinée, Gabon, Sao Tome et Principe, Kenia, Tanzania, Eritrea, Ethiopië, Rwanda, Somalië en Madagascar heeft de staat alle, onvervreembare rechten op land en grondstoffen. In Oeganda is land eigendom van de burgers.

⁴ Omdat de staat eigenaar is van alle grond heeft men nooit toegang tot eigendom doch slechts toegang tot gebruiksrechten. De procedures en definities van gebruiksrechten zijn vaak onderwerp van discussie.

Landroof in Afrika heeft recentelijk terecht veel aandacht gekregen. Hebzucht van politici, elites en internationale bedrijven hebben landroof) aangemoedigd. Door landroof moeten soms hele gemeenschappen hun land verlaten, zoals in Oeganda waar niet lang geleden 20.000 burgers gedwongen werden te vertrekken⁵.

Juridisch pluralisme als conflictfactor

Terecht gaat er in de discussie over landroof veel aandacht uit naar de verantwoordelijkheid van het internationale bedrijfsleven en opkomende staten die op zoek zijn naar 'resources'. Wat minstens zo veel aandacht vraagt zijn de zwakke staatsinstituties en het juridisch pluralisme dat het landgebruik in veel Afrikaanse landen kenmerkt en daarmee prooi is voor manipulatie en (vaak persoonlijk) gewin.

Het juridisch pluralisme is bijvoorbeeld erg zichtbaar in Zuid-Soedan en DRC. Hier bestaan verschillende, soms tegenstrijdige juridische kaders naast elkaar, die betrekking hebben op eenzelfde landperceel. Afhankelijk van de wet die je raadpleegt wordt er in meer of mindere mate gewicht toegekend aan individuen (de bevolking), gemeenschappen en de staat. Als het juridische kader nadruk legt op zeggenschap over land van de staat, krijgt deze alle ruimte om landrechten te verkopen aan politieke clientèle en buitenlandse bedrijven.

In **Zuid-Soedan** is bijvoorbeeld sprake van verschillende juridische kaders: de post koloniale land *registration act* van 1970, de land *transaction act* van 1984 waarbij de staat eigenaar werd van alle land dat niet geregistreerd was, landwetten ingevoerd tijdens de bevrijdingsstrijd (land behoort toe aan de gemeenschappen) en tijdens de interim grondwet (land hoort toe aan de bevolking en wordt gereguleerd door de overheid) en de landwet van 2009.

In de **DR Congo** heeft de wet van 1973 bepaald dat land het onvervreemdbaar eigendom is van de staat. Deze wet maakte een einde aan de wet waarin een onderscheid werd gemaakt in *terres domaniales* en *terres indigènes*. Met de wet van 1973 werden de *chefs coutumiers* ontheven van hun verantwoordelijkheid in het landbeheer in gemeenschappen en de *ordonnance présidentielle* die het grondgebruik door gemeenschappen moest regelen is nooit gekomen. Volgens het huidige juridische kader besluit de president over percelen tussen 1000 en 2000 hectare, de minister tussen 200 en 1000 hectare en de provincie gouverneur tussen 10 en 200 hectare.

In het verleden was land in Afrika vaak gemeenschappelijk eigendom. De traditionele autoriteit was (vaak nog door koloniale heersers) belast met het beheer. Leden van de gemeenschap hadden gebruiksrechten, maar geen bezitrechten en mochten het land ook niet verkopen. Vaak zijn afspraken tussen leden van de gemeenschap en de *chief* niet schriftelijk vastgelegd. Deze boeren en gemeenschappen zijn steeds kwetsbaarder voor manipulatie van de juridisch onduidelijk situatie, naarmate land, in het kielzog van globalisering en de *global race for resources* steeds meer een verhandelbaar goed aan het worden is. Grenzen van gemeenschappelijke gronden zijn gedurende de koloniale tijd en de decennia daarna regelmatig aangepast. Dit zijn echter niet zomaar administratieve grenzen, maar vooral grenzen van mogelijkheden voor levensonderhoud tussen gemeenschappen. Vaak komen partijen met een landkaart die dateert uit een periode die het eigen belang het beste raakt.⁶

⁵ Ibid; Oxfam 2011 Land and Power, pag. 15-16

⁶ Een van de grotere landconflicten inlturi betreft de drie dorpen Nombe, Lakpa en Lagabo *that changed hands between two communities four times during the colonial time and almost 6 times the*

Milieudegradatie en registratie van land als conflictfactoren

Een andere potentiële conflictfactor is de degradatie van het milieu, dat leidt tot toenemende druk op vruchtbaar land. Met name pastoralisten hebben het steeds moeilijker graslanden te vinden zonder in conflict te komen met de lokale bevolking. Zo zijn bijvoorbeeld de Mbororo, oorspronkelijk uit Kameroen, naar noordoost DR Congo getrokken op zoek naar graslanden waar zij echter bedreigd worden door het Congolese leger. Ook de privatisering van land waar zij geen invloed op hebben en die haaks staat op de organisatie van hun economie en levensonderhoud, zet de pastoralisten steeds meer onder druk.

Registratie van land is onvermijdelijk en noodzakelijk om rechtszekerheid van boeren te garanderen. Tegelijkertijd is de kans groot dat het proces van registratie leidt tot een toename van het aantal landloze boeren en een versteviging van de grip van de elite op land. Registratie van individuele percelen wordt vaak tegengewerkt door de lokale *chiefs* wiens machtsbasis meestal gevormd wordt door beheer van gemeenschappelijk land. Registratie van land moet dan ook met de nodige voorzichtigheid ter hand worden genomen en dient ook speciale aandacht te geven aan pastoralisten-gemeenschappen. Het risico dat een grote groep mensen na landregistratie overblijft die zich zeer onrechtvaardig behandeld voelt is reëel. Het risico dat die groep een gewapend conflict begint dan wel geïnstrumentaliseerd wordt binnen een conflict is eveneens reëel.

Aanbevelingen

1. Nederland zou vergroting van landzekerheid als beleidsdoel moeten opnemen o.a. in de speerpunten 'Veiligheid en rechtsorde' en 'Voedselzekerheid'. Versterking van kadaster, versterking en ondersteuning van district en provinciale landcommissies waar alle betrokkenen zitting in hebben en ondersteuning van hervorming van landwetten verdienen hier prioriteit.
2. Nederland zou kunnen verkennen of het mogelijk is vergroting van landzekerheid als beleidsdoel op te nemen in de *Peace and Statebuilding Goals* die de internationale donorgemeenschap heeft opgesteld in het kader van de "*New Deal for Fragile States*"
3. Nederland zou op voorzichtige wijze het voortouw moeten nemen in een programma voor landregistratie. Nederland heeft vanuit OS grote kennis van boerengemeenschappen in Afrika en van pastoralisten-gemeenschappen. Registratie zal allereerst gemeenschapsgronden moeten borgen en verkoop van die gronden door *chiefs* of wie dan ook aan banden moeten leggen. In een tweede fase kunnen privépercelen geregistreerd worden (buiten de pastoralisten-gemeenschappen). De afdeling Internationale Samenwerking van het Nederlands Kadaster kan hier ook een belangrijke rol in spelen.

period after. The villages remain heavily contested until today and was the theatre of heavy fighting during the Ituri war. Each party claim its rights on basis of a map of their choice.