

# De politieke economie van agrarische hervorming in El Salvador

Wim Pelupessy\*

Met de invoering van de agrarische en andere hervormingen in 1980 werd door de regering en het leger van El Salvador gepoogd vergaande invloed te verkrijgen op de inkomensvorming en -verdeling in het land. Deze structurele hervormingen maakten deel uit van een integrale strategie om de stagnatie in de Salvadoraanse economie tegen te gaan. Deze was eind jaren 70 uitgemond in een diepe economische, sociale en politieke crisis en een voortdurende burgeroorlog. De door de regering van de Verenigde Staten gestimuleerde agrarische hervorming moest naast economische ook politieke doelen dienen en ondervond veel tegenstand van zowel de heersende elites als de volksorganisaties. In dit artikel willen we de effecten van acht jaar hervormingsbeleid van christendemocraten in El Salvador evalueren en aangeven wat de verwachtingen kunnen zijn voor de toekomst.

Na een uiteenzetting over de historische noodzaak tot landhervorming in paragraaf 1, wordt in paragraaf 2 ingegaan op de wijze van uitvoering, op de verhouding tot 'counterinsurgency' en op de politieke effecten. Paragraaf 3 behelst een evaluatie van de resultaten van de agrarische hervorming met speciale aandacht voor de collectieve sector en de verdeling van het surplus in de exportlandbouw. In paragraaf 4 wordt aangetoond dat een evaluatie onder de veronderstelling van een gelijkblijvende maatschappelijke kontekst niet houdbaar is als gevolg van de in gang gezette veranderingsprocessen (mede door de economische crisis en oorlog). Tenslotte zullen in paragraaf 5 de conclusies over de gevolgen van deze agrarische hervorming onder kapitalistische verhoudingen worden samengevat en waar mogelijk veralgemeniseerd.

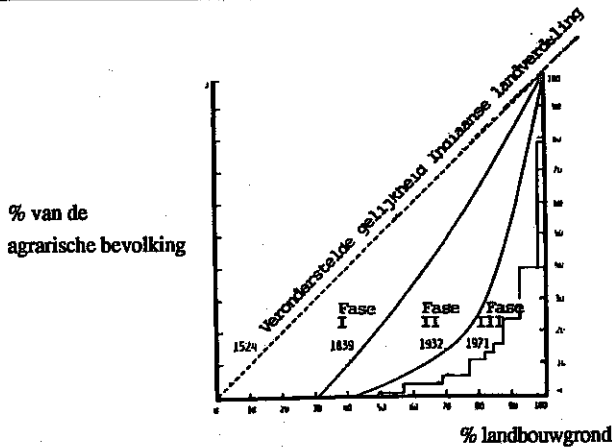
---

\* Wim Pelupessy is werkzaam bij de Katholieke Universiteit van Brabant.

# 1 De historische noodzaak tot agrarische hervorming

Sinds de Spaanse overheersing is de Salvadoraanse economie nauw verbonden met de wereldmarkt van landbouwproducten. Wat deze afhankelijkheid in de loop van de tijd teweeg heeft gebracht in de productieverhoudingen is af te lezen uit onderstaande grafiek van de verdeling van de landbouwgrond.

Figuur 1 Verdeling van landbouwgrond 1524 - 1971



Fase 1: Exportgewassen cacao en indigo, Fase 2: Opkomst van de koffie, Fase 3: Herstel van de agro-exporteconomie en opkomst nieuwe gewassen (katoen, suiker)

Bron: Durham, W.H. *Scarcity and survival in Central America*, Stanford University Press, California, 1979, blz. 45.

In de eerste fase slokten de verbouw van exportproducten als cacao en indigo en de extensieve veeteelt steeds meer landbouwgrond op, terwijl de boeren met de voedselgewassen werden verdreven naar marginale gronden. Met de opkomst van de koffie in de tweede fase, kwam een groot deel van de grond in handen van een kleine groep grondbezitters, die de liberale ideologie waren toegedaan en voorstanders waren van het privé-eigendom van dit belangrijke productiemiddel, alsmede van vrijhandel met het buitenland. Met de vorming van de huidige Salvadoraanse staat in het midden van de vorige eeuw, veroverden de grote koffieproducenten de politieke macht, die werd aangewend om steeds meer economische macht te concentreren. Het opkomende bankwezen, de handel,

maar ook de verwerking en export van koffie kwamen in handen van een elite uit deze groep, de oligarchie.<sup>1</sup>

De val van de internationale koffieprijzen tijdens de crisis in de jaren '30 had een golf van ontslagen van landarbeiders en onteigening van gronden van kleine boeren tot gevolg. De grote opstand die daarop uitbrak in de koffiegebieden, werd bloedig neergeslagen en leidde tot de instelling van een militair repressie-apparaat, dat vooral op het platteland de organisatie van de boeren moest zien te voorkomen. Het leger en de paramilitaire groepen werden op deze wijze geïnstitutionaliseerd in het politieke leven.

Na de Tweede Wereldoorlog, in de derde fase, introduceerde de oligarchie de nieuwe exportgewassen katoen en suiker als reactie op de sterk gestegen internationale prijzen voor deze producten. In de jaren '60 volgde de tweede diversificatiegolf van het productieapparaat, wanneer de oligarchie in samenwerking met vooral Amerikaanse multinationals gaat investeren in de industrie welke primair gericht is op de Middenamerikaanse markt. De diversificatie bracht ingrijpende veranderingen in de productieverhoudingen op het platteland. De nieuwe gewassen hadden vruchtbare landbouwgronden nodig, moderne inputs en productiemethoden en veel tijdelijke arbeidskrachten, met name in de oogsttijd. De traditionele deelpacht (colonato) op de grote koffie- en veeteelhacienda's nam sterk af. Grote katoen- en suikerproducenten huurden of kochten uitgebreide stukken land. Kleine en middelgrote producenten moesten het doen met gronden van minder goede kwaliteit. Het aantal landlozen en bijna-landlozen op het platteland nam sterk toe. In het midden van de jaren 70 bezat driekwart van de gezinnen minder dan 1 ha grond of was landloos.

Op elke in de grafiek aangegeven periode van steeds ongelijkere landverdeling werd gereageerd met opstanden en verzet. Aan het einde van de eerste periode, brak de boerenopstand onder leiding van indianenleider Anastasio Aquino uit. De door de communist Farabundo Martí geleide opstand van 1932 is al genoemd terwijl de derde fase is uitgemond in de huidige crisis.

De vergaande modernisering van de landbouwproductie bracht het gebruik van kunstmest, pesticiden en nieuwe variëteiten zaaigoed met een grotere plantdichtheid en resistentie en de grondproductiviteit van koffie, katoen en suiker bereikte de hoogste nivo's ter wereld.<sup>2</sup> Kleine verbouwers raakten

<sup>1</sup> Veel van dit historisch overzicht komt uit Pelupessy, W.: El sector agroexportador de El Salvador, La base económica de una oligarquía no-fraccionada, in: *Boletín de Estudios Latinoamericanos y el Caribe*, dec. 1987, p. 53-80.

<sup>2</sup> Ruiz, S., Modernización agrícola en El Salvador, in: *Estudios Sociales Centroamericanos*, San José, jan-april 179, p. 73-85.

afhankelijk van de oligarchie die de handel van inputs en de kredietverstrekking samen met de multinationale ondernemingen monopoliseerde.

Hierbij komt nog dat kleine boeren vaak de minder rendabele voedselgewassen voor de binnenlandse markt verbouwden. Koffie leverde bijna twintig keer zoveel winst per ha op als mais of bonen, katoen zeker vier keer zoveel en suikerriet al gauw het dubbele. De rurale inkomensverdeling werd zo mogelijk nog schever dan de verdeling van de grond.

De voor de Salvadoraanse situatie te kapitaalintensieve industrie in de steden bracht ook geen uitkomst. Men moest eind jaren '70 rekenen met bijna een kwart miljoen werklozen op het platteland, die, samen met de bijna-landlozen, een vlottende massa vormden op zoek naar werk en eten. Landloze gezinnen beschikten over een inkomen waarmee gemiddeld slechts voor dertien dagen in de maand voedsel kon worden verkregen. Gezinnen met maximaal 1 ha grond hadden voedsel voor zeventien dagen. Een zeer gering deel van de plattelandsbevolking (5%) had voldoende grond om in alle basislevensbehoeften te voorzien.<sup>3</sup> De tegenstellingen tussen grondbezitters en landlozen werden nog verscherpt door de terugkeer van tienduizenden Salvadoraanse agrariërs uit Honduras na de z.g. voetbaloorlog in 1969.

De modernisering van de landbouw bracht ondanks de geïnstitutionaliseerde repressie, een zekere mate van organisatie van boeren en landarbeiders. In de jaren 60 kwamen op het platteland progressieve christelijke gemeenten, christendemocratische organisaties, coöperaties en werd de door de Verenigde Staten beïnvloedde Unie van Salvadoraanse Boerengemeenschappen (UCS) opgericht.<sup>4</sup> In deze periode kwam de Christen Democratische Partij (PDC) op, die verkiezingsuccessen boekte, maar door manipulaties van de oligarchie en het leger nooit de kans kreeg te regeren. Anders dan op het platteland waren in de steden politieke en vakbondsorganisaties niet verboden, maar probeerde men regeringsgezinde parallelorganisaties op te zetten.

Hoewel het aantal vakbonden in de jaren 60 en 70 gestaag steeg, bleef de organisatiegraad beperkt tot krap 10% van de niet-agrarische beroepsbevolking.<sup>5</sup> Politiek gezien stond de vakbondswereld onder invloed van drie stromingen. Een belangrijk blok werd gevormd door een groep linkse federaties, die, samen met progressieve krachten uit de Rooms-katholieke kerk, ook aanhang hadden onder

<sup>3</sup> Pelupessy, W., De invloed van maatschappelijke tegenstellingen op het ontstaan van het volksverzet in El Salvador, in: *Maatschappelijke tegenstellingen en volksverzet in Centraal Amerika*; L. Keune en W. Pelupessy (red.), Tilburg 1984, p. 97 en 129.

<sup>4</sup> Forché, C., Wheaton, Ph., History and motivations of US involvement in the agrarian reform process in El Salvador 1970 to 1980, Washinton, 1980.

<sup>5</sup> Zie Pelupessy, W., De invloed op. cit.

de semiproletariërs of kleine boeren met minder dan 2 ha grond. Met georganiseerde stedelijke middenlagen vormden zij diverse overkoepelende massabewegingen, die op hun hoogtepunt in 1980 een totale aanhang hadden van meer dan tweehonderdduizend personen.

De tweede stroming stond in de vakbondswereld onder invloed van de conservatieve AFL-CIO-bonden uit de Verenigde Staten en van de Christen Democratie. De grootste bouwbondfederatie, eerdergenoemde UCS en enkele kleine christelijke bonden behoorden tot deze categorie.

De derde groep was de regeringsgezinde en door leger en oligarchie gecontroleerde vakbondcentrale. Veel kleine stedelijke vakbonden behoorden hiertoe en op het platteland heerste het paramilitaire ORDEN door middel van intimidatie en terreur.<sup>6</sup>

Aan het einde van de jaren 70 waren armoede en ongelijkheid op het platteland en in de steden dramatisch toegenomen, vertoonde de betalingsbalans een structureel tekort en kreeg een sterk groeiend verzet een steeds bredere basis onder de bevolking. Het oligarchische ontwikkelingsmodel had economisch, sociaal en nu ook politiek zijn grenzen bereikt.

## 2 De uitvoering van de hervorming

Reeds in 1976 werd van regeringswege een beperkte landhervorming voorgesteld als 'levensverzekering' voor de oligarchie, die deze echter niet accepteerde, waarna men het plan grotendeels weer introk. Nadat in 1979 president Romero, een typisch belangenbehartiger van de oligarchie, door een staatsgreep werd afgezet, kwamen er snel opeenvolgende, uit militairen en burgers samengestelde junta's aan het bewind. Deze wilden zowel 'anti-oligarchische' structuurveranderingen als neutralisering van de opkomende revolutie en werden gesteund door de regering van de Verenigde Staten.<sup>7</sup>

Na de toetreding tot de derde junta van de Christen Democraten onder leiding van Napoleon Duarte begonnen in maart 1980 de onteigening en militaire bezetting van een deel van de grootgrondbezittingen, in aansluiting op nationalisaties van de export van koffie en suiker en van het bankwezen met royale schadeloosstelling aan de oude eigenaren.

De agrarische hervorming moest passen in een beleid van rurale pacificatie en zou drie fasen omvatten. Met fase I werd grond van eigenaren met meer dan 500 ha land onteigend en aan het vaste personeel toegewezen om met minimaal 25 leden,

<sup>6</sup> Klassenstrijd in El Salvador, AI-cahier nr. 6, Nijmegen, 1981, pp. 70-100.

<sup>7</sup> Dunkerley, J., *The long war*, London, 1982, pp. 132-161.

coöperaties te vormen. 476 Hacienda's met in totaal 235.000 ha grond of 16% van het nationale landbouwareaal vielen hieronder, het merendeel met extensieve landbouw en veeteelt en weinig vast personeel met een lage organisatiegraad. 329 Coöperaties werden opgericht voor 35.000 gezinnen.

De progressieve organisaties hadden hun aanhang voornamelijk onder het semiproletariaat of onder de kleine boeren en seizoenarbeiders, die voorzover aanwezig, door het leger gearresteerd, vermoord of werden verdreven. Het uit de tijd van de mislukte hervorming stammende Instituut voor Agrarische Transformatie (ISTA) van het Ministerie van Landbouw kreeg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze fase, alsmede voor de ondersteuning van de coöperaties en de begeleiding van hun bestuur. Het Amerikaanse AID verleende technische en financiële assistentie aan het hervormingsprogramma.<sup>8</sup>

Fase II van de hervorming die de bezittingen tussen de 100 en 500 ha zou treffen, zou een kwart van het beschikbare landbouwooppervlak moeten beslaan. De meeste koffieplantages en een belangrijk deel van de katoen- en suikerrietondernemingen zouden hieronder vallen. Dit onderdeel van de agrarische hervorming werd meteen al uitgesteld om de grootgrondbezitters niet te zeer tegen de haren in te strijken.

Fase III werd bijna geheel door VS-adviseurs geconcipieerd, vaak tot verrassing van de verantwoordelijke Salvadoraanse ambtenaren van het Ministerie van Landbouw.<sup>9</sup> Volgens schattingen, zou deze fase tussen de 137.000 en 183.000 gezinnen kunnen omvatten (in 1980 de helft van het totaal in de landbouw) en 12% van het landbouwareaal.<sup>10</sup> Onder de leus 'land to the tiller', zouden kleine pachters hun stuk grond tot maximaal 7 ha in huurkoop krijgen toegewezen. Na dertig jaar zou men eigenaar zijn. Om in aanmerking te komen moesten pachters een verzoek indienen bij de Nationale Grondfinancieringsmaatschappij (FINATA) die verantwoordelijk was voor deze fase. De landeigenaren probeerden dit te voorkomen door met behulp van doodseskaders de pachters die hiervan gebruik zouden kunnen maken, te verdrijven. Velen vluchtten in de periode 1980-1982 als gevolg van de terreur op het platteland naar de buurlanden Honduras, Nicaragua en Costa Rica of naar Mexico en de Verenigde Staten.

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld United States Department of State: *Report on Status of Land Reform in El Salvador*, Washington D.C., 1984.

<sup>9</sup> Simon, L.R., Stephens, J.C.: *El Salvador Land Reform 1980-1981*, Impact Audit, Boston, 1981, pp. 44-63

<sup>10</sup> Prosterman, R.L., *The demographics of land reform in El Salvador since 1980*, Los Angeles, 1983. Vroeger adviseur voor landhervorming in militair door de VS gedomineerde landen als Zuid-Viëtnam en de Filipijnen.

Anderen zochten bescherming in de opvangcentra van de kerk in de steden van El Salvador.

Dit had tot gevolg dat het met de linkse organisaties verbonden bevrijdingsfront Farabundo Martí (FMLN) een eigen achterland wilde creëren, zowel als uitvalbasis voor de guerrilla als om bescherming te bieden aan de achterban. Vooral de twee grootste guerrilla organisaties van het FMLN slaagden erin die delen van het platteland te beheersen waar men traditioneel grote aanhang had. In 1982 besloeg dit bijna 17% van het nationale grondgebied met 10% van de bevolking. Deze verjoegen regeringsgezinden en leden van de paramilitaire groepen uit deze zone's naar door de regering gecontroleerde gebieden. Een veertigtal coöperaties uit de eerste fase van de hervorming werden daarom verlaten. Het regeringsleger richtte zich daarop tegen de gehele plattelandsbevolking om de guerrilla haar potentiële sociale basis te ontnemen. Zelfs boeren die lid waren van regeringsgezinde organisaties zoals de UCS werden hiervan het slachtoffer.

### Counterinsurgency

Vanaf 1983 werd naar Vietnamees model de oorlog door de regering en het leger integraal gevoerd op militair, sociaal-economisch en politiek terrein. Het leger en de veiligheidsdiensten werden drastisch uitgebreid, gereorganiseerd en gemoderniseerd. De luchtmacht kreeg de beschikking over tientallen gevechtshelicopters en verkenningsvluchten konden guerrillaconcentraties steeds sneller opsporen. In de Verenigde Staten opgeleide elitebataljons en anti-guerrilla specialisten werden in de strijd geworpen en Amerikaanse adviseurs slaagden erin het leger efficiënter te laten functioneren. Het pacificatieproces volgde nu een vast patroon en de uitvoering werd gefinancierd en begeleid door het Noord Amerikaanse AID. Luchtbombardementen en artilleriebeschietingen werden veelvuldig uitgevoerd om zones schoon te vegen en de bevolking weg te laten trekken uit door het FMLN gecontroleerde gebieden. Hierna kwam de streek onder controle van de regering en burgerwachten. De medewerking van de bevolking trachtte men te verkrijgen met behulp van de AID-fondsen voor de wederopbouw. Hoewel de plannen niet allemaal even goed slaagden, kan toch niet worden ontkend dat er een zekere coherentie en continuïteit in het regeringsoptreden was gekomen, waarbij deelresultaten elkaar versterkten. Op deze wijze kreeg de christendemocratische PDC de gelegenheid een bredere sociale basis te creëren. Daar slaagde zij in via de boerenbond UCS, de organisatie van coöperaties van de agrarische hervorming, de eerder genoemde bouwbond en andere vakbonden, die zich allen verenigden in een landelijke politieke organisatie, de UPD. Omdat deze in de beginjaren 80 naast de extreem rechtse partijen de enige was met politieke en vakbondsspeelruimte, kon zij sterk

groeien, vooral onder de werknemers van de ministeries van landbouw, publieke werken en financiën en onder de leden van de coöperaties van de agrarische hervorming. Voor de verkiezingen van 1984 tekende de christendemocraat Duarte een sociaal pact met de UPD die hem steunde in ruil voor participatie in regeringsinstanties.

Aan de andere kant slaagden de organisaties van het FMLN er niet in hun actieve massabeweging te handhaven. In de steden werd het vakbondswerk van links steeds meer overvleugeld door de christendemocratisch gezinde bonden. Maar ook in de gecontroleerde gebieden moest het FMLN terrein prijsgeven. De guerrilla kon de burgerbevolking geen bescherming bieden tegen massale bombardementen, beschietingen en grote militaire operaties. Het is dan ook logisch dat het FMLN zijn militaire strategie heeft aangepast en weer is teruggevallen op een guerrillastrategie met incidenteel grote militaire operaties. De gebieden onder controle van het FMLN, momenteel slechts een beperkt percentage van het grondgebied, geven daarom niet meer de begrenzing aan van de acties van het verzet. Sabotages, wegblokkades, e.d. vinden in de meeste departementen plaats en noodzaken het leger tot inzet van veel mankracht en materieel. Met het ontregelen van de electriciteitsvoorziening en de communicatielijnen, en met verrassingsaanvallen over het gehele land, probeert het FMLN de regering aan de onderhandelingstafel te krijgen.<sup>11</sup>

### 3 De directe resultaten <sup>12</sup>

De effecten van de uitvoering van de landhervorming op de verdeling van de grond zijn samengevat in Tabel 1. In totaal is zo'n 23% van de bijna 1,5 miljoen ha beschikbare landbouwgrond toegewezen aan 23% van de gezinnen in de agrarische sector. De coöperaties uit de eerste fase beslaan ongeveer 206.000 ha. Wanneer de coöperaties die reeds in de periode voor 1980 door ISTA werden beheerd met in totaal 57.000 ha grond hierbij worden opgeteld omvat de collectieve sector in totaal 340 coöperaties met 18% van de landbouwgrond bestemd voor 10% van de gezinnen.

13% Van de gezinnen zijn voormalige pachters, die in totaal 5% van de grond op individuele basis in huurkoop kregen toegewezen. Per gezin beschikken deze

---

<sup>11</sup> Zie verklaring J. Villalobos, momenteel de hoogste commandant van het FMLN, over de tweesporen strategie van de guerrilla, in: Foreign Policy, no. 74, Washington, 1989, pp. 103-122.

<sup>12</sup> Zie ook: Pelupessy, W., Reforma agraria y sector agroexportador, in ECA Estudios Centroamericanos, Marzo 1987, San Salvador, pp. 227-235.



'finateros' uit Fase III over niet meer dan 1,5 ha, terwijl dit bij de begunstigde cooperativistas 6,9 ha is. Als ook de landloze seizoenarbeiders worden meegerekend dan blijkt meer dan 3/4 van de gezinnen en de grond buiten de hervorming te zijn gebleven. De totale hoeveelheid land van 4 ha per gezin duidt op een absoluut tekort aan grond omdat men bij de huidige stand van de techniek minstens 5 ha nodig heeft om te overleven.

tabel 1 Verdeling grondeigendom anno 1987

Categorie	Oppervlak		Gezinnen		ha/gezin
	1000 ha	%	1000	%	
<b>FASE I</b>					
Nieuwe coöperaties	206	14,0	30	8,1	6,9
Oude coöperaties	57	3,9	8*	2,2	
FASE III (kleine boer)	72	4,9	47	12,7	1,5
<b>Totaal hervormde sector</b>	<b>335</b>	<b>22,8</b>	<b>85</b>	<b>23,0</b>	<b>3,9</b>
Commerciële landbouw	800	54,5	14	3,8	57,1
Traditionele landbouw (kleine boer)	333	22,7	115*	31,1	2,9
Landlozen	-	-	156	42,1	-
<b>Totaal niet-hervormde sector**</b>	<b>1133</b>	<b>77,2</b>	<b>285</b>	<b>77,0</b>	<b>8,8</b>
<b>Totaal agrarische sector***</b>	<b>1468</b>	<b>100</b>	<b>370*</b>	<b>100</b>	<b>4,0</b>

berekend uit: Ministerio de Agricultura, VII Evaluación del proceso de reforma agraria, San Salvador, Dec. 1987, p. 3, 118, 199. A. Morales, Luis Aquino: Impacto de la reforma agraria sobre los procesos de diferenciación campesina en El Salvador, San Salvador, pag. 10.

\* Schatting, \*\* Gemiddeld perceeloppervlak: excl. landlozen, \*\*\* Gemiddeld perceeloppervlak: incl. landlozen.

De coöperaties verbouwen voornamelijk de traditioneel winstgevende exportgewassen. De 106 collectieve koffiëproducenten uit deze groep leveren ruim eenachtste deel van de nationale oogst. Het aandeel van 50 katoen- en 134 suikercoöperaties is groter en bedraagt momenteel tussen de 40 en 50% van de totale opbrengst van deze gewassen. Het gewicht van de hervormde sector is

mede sterk toegenomen omdat veel private producenten de verbouw hebben gestaakt wegens de slechte vooruitzichten op de wereldmarkt, de gestegen kosten en de voortdurende oorlog.

**tabel 2 Gemiddelde Rendementen basisgranen hervormde sectoren  
Fase I en III, 1985-87 (qq/ha)**

Bedrijfsvorm	Maiz	Rijst	Bonen	Sorghum
<b>Coöperaties (Fase I):</b>				
Collectieve gronden	63,5	68,6	17,7	31,6
Gezinsperceel binnen coöp.	58,9	93,8	20,7	31,1
Gezinsperceel buiten coöp.	56,6	78,1	20,4	25,9
<b>(Fase III):</b>				
Gezinsperceel Finata	41,1	51,3	14,6	21,5
Gezinsperceel buiten Finata	54,0	130,5	21,7	37,2
Landelijk gemiddelde	39,7	85,9	15,5	25,2

berekend uit: - Ministerio de Agricultura, VI Evaluación op. cit. pag. 28,30, 34.  
Ministerio de Agricultura, VII Evaluación op. cit. pag. 17, 19, 24, 25, 32

De kleine boeren uit de derde fase van de hervorming verbouwen hoofdzakelijk de basisgranen maïs, bonen, sorghum en rijst. De begunstigden van de twee etappes van de landhervorming tesamen zorgen voor bijna 41% van de nationale bonenproductie, ruim 30% van de maïs en rijst en 21% van de sorghum. Deze productie vindt voor het leeuwedeel op individuele percelen plaats, die in totaal eenderde van het landelijk met basisgranen verbouwde oppervlak beslaan. Het jaarinkomen van een gemiddeld 'finatero'-gezin met 1,5 ha maïs of bonen was in 1987 slechts \$ 300 tot \$ 400, waarvan de kosten nog moesten worden afgetrokken. Rekening houdend met het minimale inkomen dat op het platteland van El Salvador nodig is kan een gemiddelde begunstigde van deze categorie van de hervorming van de opbrengst van zijn grond slechts de helft van de tijd overleven. Als aanvulling zou hij grond van elders moeten pachten of huren, of zijn arbeidskracht verkopen. Er bestaat nauwelijks verschil met de semiproletariër van buiten de hervorming. Behalve dat het om een klein stuk grond gaat, is het ook van slechte kwaliteit. Dit blijkt wanneer we de rendementen per ha van de 'finata'-grond vergelijken met die van buiten gehuurde perceeltjes bewerkt door dezelfde categorie boeren. Voor maïs is het 'buiten'-rendement gemiddeld 30% hoger, bonen 50%, sorghum 70% en voor rijst is dat maar liefst 150%.

Beide fasen van de hervorming hebben minder begunstigden dan voorzien, ongeveer eenderde deel van de potentiële doelgroep kleine pachtboeren en vaste werkers in de landbouw.

### De coöperaties

Van het *land* dat oorspronkelijk onder de de eerste fase van de hervorming viel is ongeveer 11% afgegaan naar de vroegere eigenaren en ging bijna eenzelfde percentage naar de staat als natuurreservaat. 29 Coöperaties met in totaal 15.000 ha grond in de oorlogszones van de oostelijke en paracentrale provincies liggen ook stil. Van het totale areaal van de in bedrijf zijnde coöperaties is 30% collectieve landbouwgrond (grotendeels voor exportgewassen), 12% wordt individueel bewerkt (basisgranen) en 57% ligt braak of wordt gebruikt voor extensieve veeteelt. Dit laatste percentage ligt maar weinig beneden het landelijk gemiddelde, dus in dit opzicht verschilt de landbouwcoöperatie niet veel van het grote private landbouwbedrijf. De weidegronden hebben zelfs de neiging toe te nemen bij een gelijkblijvende veestapel, terwijl de collectief bebouwde grond afneemt hoofdzakelijk als gevolg van een daling in de collectieve verbouw van basisgranen, welke steeds meer op individuele (gezins-)percelen plaatsvindt.

tabel 3 Grondgebruik coöperaties 1980-1987 (%)

	1980/84	1984/85	1985/86	1986/87
Exportgewassen	25,2	21,7	21,3	18,5
Overige commerciële gewassen	5,3	6,3	6,2	6,5
Basisgranen	11,0	4,3	4,8	5,4
Totale collectieve grond	41,7	32,3	32,3	30,4
Individuele grond	6,7	11,3	10,7	12,0
Weidegrond	19,3	21,5	22,5	24,4
Braak, bos, etc.	32,3	34,9	34,5	33,2
TOTAAL	100	100	100	100

Berekend uit: - Ministerio de Agricultura, Evaluación op. cit. pag. 10. Ministerio de Agricultura, V Evaluación del proceso de la reforma agraria, pag. 11, 13, 15, 24

Het is opvallend dat de productiviteit per ha op gezinspercelen van de coöperaties boven dat van de 'finateros' ligt, doch beneden dat van elders door deze gehuurde gronden (zie tabel 2). Met uitzondering van maïs, liggen de

productiviteiten van de gezinspercelen binnen de coöperaties ook boven die van de collectieve grond. Het niveau van de rendementen van de coöperaties ligt in het algemeen boven het landelijke gemiddelde voor zowel de exportgewassen als basisgranen (uitgezonderd rijst en de laatste jaren eveneens katoen).

Meer dan 80% van de leden van de coöperaties werkt ook op een gezinsperceel. Hiernaast wordt grond verhuurd aan niet-leden: bijna eenderde van de individueel bewerkte grond wordt verbouwd door deze groep, qua aantal ook eenderde van het totaal aantal 'cooperativistas'. Het gezinsperceel met een gemiddeld oppervlak van 0,8 ha (variërend tussen 0,2 en 2 ha) wordt door de coöperatielieden zeer op prijs gesteld en velen vinden dit zelfs het grote pluspunt van de hervorming.<sup>13</sup> Waarschijnlijk is dit niet zo zeer om de 200 a 300 dollar extra inkomen per jaar, maar om de mogelijkheid zelf te voorzien in een belangrijk deel van de gezinsconsumptie. Wegens tijdgebrek worden ook wel buitenstaanders ingehuurd voor het werk op het gezinsperceel.

Door een tekort aan *werkgelegenheid* is het aantal van de coöperaties na 7 jaar met 1/8 gedaald en waren ruim 40% van de oorspronkelijke leden vervangen. De beschikbare beroepsbevolking wordt geschat op ongeveer 68.000 manjaar want in de meeste gezinnen verkeren meerdere leden in de economisch actieve leeftijd. De vraag naar arbeid is in een jaar 41.000 manjaar voor werkzaamheden op collectieve gronden, 4.200 manjaar administratief, technisch en ander vast personeel en 5.500 manjaar voor het werk op de gezinspercelen, in totaal is de vraag dus 50.700 manjaar.

In de collectieve sector wordt deze vraag voor 70% bepaald door de exportgewassen koffie (40%), katoen en suikerriet. De veeleert genereert daarentegen geen werkgelegenheid van betekenis, ondanks de grote omvang van het areaal bestemd voor deze activiteit. Wanneer rekening wordt gehouden met 1.200 man gecontracteerd vast personeel van buiten, wordt de effectieve vraag naar arbeidskracht van coöperatielieden in totaal 49.500 manjaar of 73% van het eerder gespecificeerde aanbod. Dit betekent dat het werkloosheidspercentage op de coöperaties minimaal 27% zal zijn. Minimaal, omdat er steeds meer gebruik wordt gemaakt van (goedkope) loonarbeid die niet wordt gerekruteerd uit de kring van gezinsleden van de 'cooperativistas'. Het seizoenkarakter van de activiteiten in de landbouw verhoogt de werkloosheid eveneens.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Chapp, M. Inc., Evaluación del proyecto 0265, San Juan, dec. 1985, pp. 22-41. (enqueteresultaten)

<sup>14</sup> In de oogstmaanden december en januari worden wel drie keer zoveel werkers, waarvan veel van buiten, gevraagd dan in de stille maanden april en mei. Overigens dekt de vraag naar arbeid op het land van de "finateros", slechts een kwart van hun arbeidsaanbod en dat van de gezinsleden.

Hoewel de overgrote meerderheid van de coöperaties krediet ontvangt, klaagde 30% van de coöperaties in 1987 over de niet tijdige ontvangst en 20% kreeg onvoldoende krediet. Van het verleende werkkrediet gaat globaal genomen meer dan driekwart naar de exportgewassen en minder dan eenzesde naar de basisgranen.

Er wordt meer dan zes keer zoveel landbouwkrediet verstrekt aan de coöperaties dan aan de begunstigden van de derde fase van de hervorming. Dit ondanks dat het productieve landbouwareaal (zonder het braakliggende deel en dat van de extensieve veeteelt) van de coöperaties slechts 20% groter is dan het totaal van de 'finateros'. De hoofdoorzaak is het gewicht dat de exportgewassen innemen in de kredietverleningspolitiek. Maar ook een vergelijking van de kredieten voor basisgranen doet de relatieve voorkeursbehandeling van de coöperaties duidelijk uitkomen. Deze krijgen meer krediet voor de verbouw van basisgranen dan de gezamenlijke 'finateros', terwijl het verbouwde areaal van de fase III boeren meer dan tweemaal zo groot is als het basisgranen areaal van de coöperaties. De lagere rendementen van de eerstgenoemden zou juist wijzen op een grotere behoefte in vergelijking met de coöperaties.

Een kwart van de coöperaties heeft moeilijkheden met de terugbetaling van de leningen, als gevolg van het gewapende conflict, de natuurverschijnselen (slagregens, droogte, e.d.) en de problemen met betrekking tot de katoenverbouw. Eind jaren 80 vormt de agrarische schuld geen akueel probleem meer voor de coöperaties omdat de overheid afbetalingstermijn en periode van vrijstelling heeft verlengd en de rente heeft verminderd. De totale agrarische schuld van de coöperaties is ongeveer 145 miljoen dollar waarvan in 1987 krap 2% was afbetaald. Ter vergelijking: de financieel veel minder draagkrachtige 'finateros' hadden een gezamenlijke agrarische schuld van \$ 25 miljoen dollar waarvan 8% was afbetaald.

De meerderheid van de coöperaties krijgt *technische assistentie*, tegen ongeveer 1/10 van de fase III boeren. Rendabele coöperaties krijgen eerder en meer krediet en technische assistentie dan verliesgevende. Over het algemeen hebben de leden van de coöperaties meer inkomen en betere arbeids- en woonomstandigheden dan vroeger. De meerderheid van de leden ontvangt echter niet het wettelijk vastgestelde minimumloon.<sup>15</sup> Het is niet overdreven te constateren dat de implementatie van de twee huidige fasen van de landhervorming de traditionele ongelijkheid op het platteland niet heeft doen afnemen en ook binnen de hervorming heeft bestendigd.

---

<sup>15</sup> Arévalo de Quintanilla, A., Efectos de la reforma agraria salvadoreña sobre las formas de producción y las condiciones de vida del campesino cooperativizado de FESACORA, San Salvador, 1987

### De verdeling van het surplus

Na de behandeling van de coöperaties als meest kapitaalcrachtige sector van de agrarische hervorming is het noodzakelijk dat aandacht wordt geschonken aan de wijze van verdeling van de in deze sector gegenereerde opbrengsten uit de export.

Voer de hervormingen beheerste de oligarchie de economie niet alleen door het bezit van de landbouwgrond, maar ook door de sleutelpositie in de verwerking en de export van de koffie, katoen en suiker. De nationalisering van de export van koffie en suiker en het monopolie van de respectievelijke overheidsinstellingen INCAFE en INAZUCAR gaf de overheid de controle op de verwerking en distributie van deze producten. De staat kreeg ook de directe controle op de verdiende vreemde valuta die nog steeds, meer dan 2/3 deel van de exportopbrengsten van het land uitmaken. Hierbij moet worden opgemerkt dat het om de eerste fase van verwerking gaat. Koffiebranderijen en suikerverwerkende industrieën bleven in partikuliere handen, evenals de export van katoen.

Tijdens de introductie van de hervorming slaagden de grote koffie- en suikerrietverbouwers er vaak in om de verwerkingsinstallaties juridisch te scheiden van de grond en zodoende deze buiten de onteigeningsprocedure te houden. Meer dan 80% van de capaciteit in de koffieverwerking is partikulier gebleven, INCAFE bezit 12% van het landelijke verwerkingspotentieel en de coöperaties slechts 5%. 48% private personen en verenigingen hebben de 60 partikuliere koffie 'beneficios' in eigendom. Vier van de tien functionerende suikerfabrieken met de meerderheid van de landelijke verwerkingscapaciteit zijn privé-eigendom. De overige 6 worden door INAZUCAR gerund.

De overheid moet dus terdege rekening houden met de belangen van de 'beneficios' die daarom gebruik kunnen maken van gunstige regelingen bij het vaststellen van hun aandeel in de opbrengst. Zij kunnen bijvoorbeeld een vast bedrag per eenheid product rekenen en hebben geen nadeel van internationale prijsdalingen te duchten. Deze worden via de producentenprijs wel doorberekend naar de verbouwer.

De partikuliere 'beneficios' administreren voor INCAFE de aan hen geleverde oogst, betalen de door de overheid verstrekte voorschotten aan de verbouwer met inhouding van een vast bedrag per eenheid product aan verwerkingskosten. Op deze wijze werken zij bijna geheel met het van overheidswege verstrekte werkvoorschot en hebben bijna geen rentekosten. De definitieve afrekening van INCAFE met de verbouwer volgt eerst veel later en kan soms wel tot 18 maanden op zich laten wachten. Fluctuerende prijzen op de wereldmarkt, een

slechte verkooppolitiek, bureaucratie en liquiditeitsproblemen bij de overheid zijn de oorzaken voor deze vertraging.

De financiële gevolgen zijn zowel voor particuliere als coöperatieve verbouwers ernstig, omdat de rentekosten hoog oplopen over de uitstaande bedragen. Veel coöperaties prefereren daarom hun oogst tegen lagere prijzen dan de officiële te verkopen aan tussenpersonen. In slechte oogstjaren plegen particuliere 'beneficios' en tussenhandelaren zwart extra te betalen.

De verbouwers vinden de producentenprijzen laag in verhouding tot de kostenstijgingen en dé te hoge marges van de staatsinstellingen. INCAFE slaagde er niet in om de tijdelijke sterke stijging van de wereldmarktprijzen in 1986 te benutten. De genoemde gebreken van INCAFE zouden veel extra kosten van niet verkochte voorraden met zich mee hebben gebracht. Hiernaast werd dit instituut bij de oprichting reeds opgezadeld met hoge kosten van uitstaande schulden van zijn particuliere voorganger het Instituto del Cafe.

In de volgende tabel geven we de verdeling van de koffieopbrengst over de verschillende schakels voor de jaren 70 en 80. Hieruit kan worden geconcludeerd dat een groot deel van het gegenereerde surplus uit de export toevallt aan de staat in de vorm van exportbelasting, marges van de overheidsinstellingen en rentebetalingen voor het genationaliseerde bankwezen, alsmede aan de particuliere verwerkers. Door de sterke daling in de exportprijzen kunnen momenteel alleen zeer efficiënte verbouwers een positief bedrijfsresultaat behalen.

tabel 4 Verdeling exportopbrengsten koffie (%)

Categorie	1973	1982	1987
Opbrengst verbouwer	55,1	45,7	52,2
waarvan kosten	45,9	43,9	65*
winst (+) of verlies (-)	+9,2	+1,8	-13
Opbrengst verwerker	18,3	23,4	20,4
Opbrengst exporteur**	5,6	5,8	3,8
Exportbelasting	21,0	25,1	23,6
Totaal exportopbrengst	100	100	100
Exportprijs f.o.b. (\$/kg)	1,3	2,9	2,3

Bron: Pelupessy W.: Developments in the coffee and cotton sectors of El Salvador, in W. Pelupessy (ed.): Perspectives on the agro-exporteconomy in Central America, MacMillan forthcoming.\* Kostenniveau inefficiënte producenten (bijna de helft van de verbouwers)

Efficiënte producenten hebben lager kostenniveau en maken nog winst. \*\* In de jaren 80: INCAFE

De nationalisering van de buitenlandse handel was een van de belangrijkste grieven van de rechtse oppositie tegen het hervormingsbeleid van de regering Duarte. Machtige ondernemersorganisaties kwamen in het geweer tegen met name INCAFE. Zij eisten de privatisering van de koffieexport. Een poging van de christen-democratische regering om een extra heffing op de koffieopbrengsten als oorlogsbelasting in te stellen werd voor het Hooggerechtshof in 1987 met succes aangevochten. Hoewel het niet lukte om het koffieinstituut te laten ontbinden, heeft de regering Duarte concessies in de vorm van voordelige kredietregelingen en deelname van de private sector in het bestuur van INCAFE moeten doen.

Eind 1988 stemde de Asamblea Nacional echter voor het opheffen van de staatsmonopolies op de export. De politieke partij ARENA die vanaf het midden van dat jaar de absolute meerderheid in de Asamblea had stemde vóór met alle overige partijen tegen. Na de overwinning van ARENA bij de presidentsverkiezingen in 1989 is de liberalisering van de koffie- en suikerexporten een feit geworden.

### **De politieke resultaten van de reforma**

De regering Duarte probeerde de agrarische hervorming vooral te gebruiken om een eigen sociale basis te creëren op het platteland, wat ook een belangrijk motief is geweest voor de steun van de VS. In acht jaar tijd werd door het Noordamerikaanse AID bijna \$ 300 miljoen direct aan de hervorming besteed.

In 1984 bracht een overeenkomst met een aantal organisaties verenigd in de UPD de verkiezingsoverwinning van Duarte. De verslechterende werk- en levensomstandigheden van boeren en landarbeiders, de verarming van een groot deel van de middenklassen en de onmacht van de regering hier wat aan te doen, lieten deze overeenkomst op een mislukking uitlopen en de UPD in 1986 uit elkaar vallen. De meeste coöperaties van de eerste fase van de landhervorming zijn georganiseerd in een federatie die na het wegvallen van de UPD een belangrijke basis is geworden van een christendemocratisch gezinde vakbondskoepel. Deze werd als alternatief gezien voor de reeds bestaande linkse koepel. De meerderheid van de 'finateros' uit de derde fase van de hervorming is niet georganiseerd.

De verkiezingen van 1988 voor de Asamblea en de gemeenteraden brachten echter op het platteland de enorme overwinning voor het extreemrechtse ARENA. Het gebruik van de agrarische hervorming als politiek instrument had niet de resultaten opgeleverd die de regering Duarte en de Amerikaanse adviseurs ervan hadden verwacht. Na dit debacle deed de christen-democratische PDC opnieuw een poging om haar uiteengevallen sociale basis te verenigen met het



oog op de presidentsverkiezingen. Dit mislukte met alle gevolgen van dien voor de continuïteit van de agrarische hervorming. De visie die de begunstigten hebben op de hervorming kan hierbij van groot belang blijken. Recente enquetes geven aan dat de overgrote meerderheid nog positief ten opzichte van de hervorming staat, ondanks de sympathie die ARENA op het platteland heeft verworven. Het min of meer verzekerde inkomen, de toegang tot de grond, de werkgelegenheid worden als redenen aangevoerd. Aan de andere kant ziet vrijwel niemand zich als (mede-)eigenaar van de coöperatie. De aandacht is eerder gericht op het directe levensonderhoud dan op de bedrijfsvoering. De belangstelling voor de collectieve productie kan nog verder afnemen, omdat de coöperaties in feite nog onvoldoende technische en andere assistentie hebben ontvangen om hun arbeidsproductiviteit en inkomen in belangrijke mate en structureel te doen stijgen.

#### 4 De reforma en maatschappelijke verhoudingen

De economische en sociale crisis, de hervormingen en het gewapende conflict hebben in de jaren 80 ingrijpende veranderingen te weeg gebracht op het platteland. Deze moeten worden gezien in het kader van gewijzigde sociale, economische en politieke verhoudingen in de gehele Salvadoraanse samenleving. De ontwrichting van het productieapparaat, de sterke groei van de informele economie, met name in de productieve sectoren, en de sterke toename van de aantallen vluchtelingen en ontheemden zijn indicaties hiervan.

Een recente studie schat het aantal ontheemden, vooral afkomstig van het platteland, op 9 tot 13% van de totale beroepsbevolking, het open werkloosheidspercentage op 22% - 31% en de verborgen werkloosheid op minimaal 34%.<sup>16</sup> In de productieve sectoren zit momenteel niet meer dan 1/3 deel van de beroepsbevolking. De grootste categorie hiervan wordt gevormd door de kleine boeren met onvoldoende grond om in hun behoeften te voorzien (semiproletariërs), die ongeveer 15% van de beroepsbevolking uitmaken. De begunstigten van fase III van de hervorming vormen weer een kwart van deze groep. De overige categorieën worden gevormd door de arbeiders in de industrie en landbouw samen 1/8 deel van de beroepsbevolking en de eigenaren van kleine bedrijven die 7% hiervan uitmaken. Bij deze laatste groep zijn de coöperaties van fase I meegeteld die 1/3 hiervan uitmaken.

<sup>16</sup> Montes, S., Clases y movimientos sociales en El Salvador: caracterización, desarrollo e intervención, in Realidad Económico-Social no. 4, San Salvador, julio-agosto 1988, pp. 314,310.

Hieruit volgt dat als rekening wordt gehouden met de algemene teruggang in de economie, het effect van de landhervorming (fase I en III) belangrijker is dan het aandeel van ongeveer 5% van de beroepsbevolking zou doen vermoeden. Dit gaat zeker op als men het toenemende proces van de 'descampesinación' in aanmerking neemt, waarbij steeds meer boeren en landarbeiders het platteland definitief de rug toekeren. De aantallen terugkerende vluchtelingen zijn nog te beperkt om hierin veel verandering te kunnen brengen.

Minimaal 30% van de beroepsbevolking verblijft met familie in de steden en is afhankelijk van inkomen uit de informele sector, van hulporganisaties en de overheid, alsmede van familie overzee. De dollarstroom die met name Salvadoranen in de VS naar familie in El Salvador sturen wordt geschat op tussen de 300-400 miljoen dollar per jaar. Dit is meer dan de helft van het totale inkomen aan exporten in 1988 en het belang voor de betalingsbalans van El Salvador is duidelijk. Bijna een kwart van de gezinnen ontvangt geld uit de VS en voor velen is dit de enige bron van inkomsten. Het inkomen genererende vermogen van de hervorming is onder deze omstandigheden bepaald niet te verwaarlozen ondanks het beperkte bereik en de interne ongelijkheid.

Anderzijds gaan de stedelijke gebieden socio-economisch en politiek steeds meer gewicht krijgen. Dankzij de Amerikaanse dollars en de 'business' die door de oorlog is ontstaan is vooral een 'upper middle class' naar voren gekomen. In alle politieke partijen is het gewicht van deze klasse te merken; waarschijnlijk in ARENA meer dan in de PDC.

De gang van zaken rond de voorgenomen tweede-fase van de landhervorming waaronder 'fincas' tussen de 150-500 ha zouden vallen geeft echter duidelijk aan dat de grootgrondbezitters nog steeds meetellen. In totaal zou oorspronkelijk een kwart van de landbouwgrond van vooral grote koffieproducenten hierbij worden betrokken. De ook door de PDC goedgekeurde grondwet besliste in 1983 dat landbouwbedrijven met minder dan 245 ha buiten de landhervorming zouden vallen. Het gevolg is dat een eventuele invoering van deze fase niet meer dan 3% van de nationale landbouwgrond zal omvatten. Eind 1988 werd de Wet voor de Vrijwillige Overdracht van Grond afgekondigd, waarbij grondeigenaren land te koop kunnen aanbieden tegen de marktwaarde. Kleine boeren, landlozen en boerencoöperaties kunnen voor de aankoop van deze gronden goedkoop krediet krijgen.

In de niet-hervormde sector heeft de landhervorming er tevens toe geleid dat grootgrondbezitters hun bedrijven opdeelden, verkochten of toedeelden aan familieleden of stromannen. Finca's groter dan 245 ha zijn zeldzaam geworden. De productie van exportgewassen is vooral in de particuliere koffie- en katoensectoren sterk teruggelopen in de jaren 80. In tabel 5 staan de

productiemutaties naar gewas voor de hervormde en niet-hervormde sectoren. Opvallend is de sterkere daling van basisgranen in de hervormde sector.

In de katoen is het bebouwde areaal in 1988 gedaald tot minder dan 1/10 van het oorspronkelijke oppervlak. In de koffie wordt, om de kosten te besparen, meer dan 40% van het areaal niet of nauwelijks onderhouden. Omdat dit bij de

**tabel 5 Procentuele verandering landbouwproductie 1980/81 - 1986/87**

Gewas	Hervormde sector	Niet-hervormde sector
Maiz	-61%	-13%
Rijst	-22%	-11%
Bonen	-85%	-39%
Sorghum	-60%	-10%
Totaal basisgranen	-56%	
- 6%		
Koffie	+ 1%	-23%
Katoen	-73%	-75%
Suikerriet	+55%	+82%
Totaal exportgewassen	-11%	-17%

Bron: *CUDI: Proceso*, no. 400, 13 sept. 1989, p. 9

coöperaties in mindere mate het geval is, heeft de hervormde sector een groeiend aandeel in de productie van deze gewassen. Onder de huidige ARENA regering heeft men de bijzondere steun aan de coöperaties (in de jaren 80 al onvoldoende) sterk verminderd. De mogelijkheid staat open om deze coöperaties te reprivatiseren als de leden dat willen. De toenemende individualisering van de verbouw van basisgranen op de coöperaties en de neiging meer loonarbeid aan te trekken maken het zeer waarschijnlijk dat hier belangstelling voor bestaat. Over de opheffing van het staatsmonopolie in de buitenlandse handel hebben we het al eerder gehad.

De Amerikaanse adviesinstanties zullen hier niet tegen ingaan daar de politieke motivatie voor de steun aan de agrarische hervorming sterk is afgenomen. Het beleid van diverse instanties van de VS is in het verleden al niet erg consistent geweest. Werd aan de ene kant een politiek van hervormingen gestimuleerd, anderzijds werd druk uitgeoefend op de regering van El Salvador om in de pas te

lopen met de adviezen van multilaterale financiële instellingen zoals het IMF, die vaak een recessieve economische politiek voorstaan. Van de totale economische hulp uit de VS is tot nu toe slechts 10% bestemd geweest voor ondersteuning van de hervorming en veel maatregelen hadden eerder een 'counterinsurgency' karakter dan wat anders. De agrarische hervorming speelt nog steeds een rol in de Salvadoraanse realiteit. De Amerikaanse bemoeienis en de politieke instrumentalisering door de christendemocraten hebben het echter niet mogelijk gemaakt dat de doelen van de hervorming als objectieve noodzaak voor de oplossing van de agrarische problemen in dit land werden bereikt.

## 5 Conclusies

Het is niet gemakkelijk om eenduidige conclusies te trekken ten aanzien van de effecten van de agrarische hervorming op het transitieproces. Wanneer na ruim acht jaar wordt gekeken naar de relatieve omvang van de hervorming in termen van percentages landbouwgrond of begunstigden ten opzichte van de agrarische beroepsbevolking, dan behoort die van El Salvador aan het einde van de christendemocratische regeerperiode in 1989 met nog geen 25% voor beide indicatoren tot het gemiddelde van de als niet erg succesvol beschouwde Latijnsamerikaanse hervormingen.<sup>17</sup> De Salvadoraanse percentages vertonen een licht dalende tendens in de tijd.

Belangrijker is dat een relevant deel van de grote productieve agro-exportbedrijven in de hervormde sector zijn opgenomen. Deze coöperatisering heeft echter het karakter ten aanzien van de grote landbouwbedrijven van weleer weinig veranderd. Een groot deel van het land ligt nog braak of is in gebruik als weidegrond voor extensieve veeteelt, de technologie is grotendeels dezelfde gebleven, terwijl de vraag naar arbeid ook het tijdelijke karakter heeft behouden. Hoewel de grondrendementen zowel voor exportgewassen als basisgranen over het algemeen hoger liggen dan in de niet-hervormde sector dalen de productiecijfers sterker in de hervormde sector. Ons eigen veldonderzoek naar koffie- en katoenfinca's van vergelijkbare bedrijven heeft geen systematisch hogere rendementen opgeleverd voor de coöperaties. Aan de andere kant hebben deze tevens te maken met een toenemende neiging tot individualisering van het grondgebruik, verhuur van grond aan buitenstaanders en contractering van externe arbeid ondanks hoge eigen (verborgen) werkloosheid. De toestand wordt verergerd door problemen bij de afzet, kredietverlening, inputverwerving en

---

<sup>17</sup> De Janvry, A, *The agrarian question and reformism in Latin America*, Baltimore, J. Hopkins, p. 206. Thiessenhusen, W., *Searching for agrarian reform in Latin America*, Boston, Unwin Hyman, 1989.

technische assistentie. Het is typerend dat de meerderheid van de 'cooperativistas' ondanks reële inkomensverbeteringen zich geen eigenaar of manager van het bedrijf voelt.

De introductie van een hervormde sector waar land toegewezen op individuele titel aan gezinnen van belang wordt naast de collectieve sector, komt in de overige Latijnsamerikaanse hervormingen ook voor.

In het Salvadoraanse geval gaat het om kleine pachtboeren die reeds toegang hadden tot de grond, terwijl het geringe oppervlak en de slechte kwaliteit de nieuwe eigenaren aan de status van semiproletariër binden. Deze hervormde sector heeft nog meer problemen in de niet productieve sfeer: bij de afzet, kredieten, inputs en technische assistentie. Meer dan de 'cooperativistas' zoeken deze kleine boeren mogelijkheden om grond van buiten te pachten of te huren. De relatief hoge rendementen van deze buitenperceeltjes (ook in vergelijking met de coöperaties) duiden erop dat deze van betere kwaliteit zijn en intensief worden bewerkt. Dit duidt er ook op dat in tegenstelling tot veel andere reformas, in El Salvador de grondmarkt niet buiten werking is gesteld of bevroren. De ontwikkelingen in de niet-hervormde sector wijzen eerder op een activering van deze markt. Onder invloed van de wetgeving inzake de hervorming werden bezittingen groter dan 245 ha opgedeeld en verkocht. Maar ook de onzekerheid veroorzaakt door de oorlog, het wegvluchten van boeren en de kostenstijgingen vergezeld van dalende wereldmarktprijzen, maakten dat veel kleine en middelgrote landbouwers hun grond te koop aanbieden voor zowel agrarische als urbanisatiedoelinden.

Deze situatie leidde eveneens tot gedeeltelijke verwaarlozing van (vooral koffie)gronden en het verlaten van andere (vooral katoen)gronden, met negatieve gevolgen voor de rendementen. Onder deze omstandigheden zijn de politieke doelen (rurale pacificatie) van de hervorming duidelijk strijdig gebleken met de economische (opvoeren productie en verbetering van inkomensverdeling). Een algemene productieve stagnatie in de agrarische sector is hiervan het gevolg, zowel in de hervormde als niet-hervormde sectoren. Het staatsingrijpen in de cirkulatiesfeer (controle op de handel van producten en inputs, nationalisering exporten en bankwezen) heeft de mogelijkheid van surplusvorming in de landbouw verder gereduceerd.

Een vergelijking van de klassenstructuur op het platteland in 1987 met de situatie van tien jaar terug, geeft een aantal verschuivingen te zien. Het gewicht van semi-proletariërs en kleine boeren is afgenomen; voor een deel zijn zij landloos geworden, voor een ander deel geëmigreerd naar de steden of gevlucht voor de repressie en een niet onbelangrijk percentage zit voor 30 jaar vast aan de perceeltjes van fase III van de hervorming. Dankzij de vorming van landbouwcoöperaties is het percentage producenten van commerciële agrarische

bedrijven met meer dan 10 ha land verveelvoudigd. Het aandeel van de landlozen in de beroepsbevolking is echter niet gedaald maar gestegen. De rurale polarisering lijkt te zijn toegenomen, hoewel binnen de commerciële landbouw de verdeling van de grond waarschijnlijk gelijkmatiger is geworden en in termen van beschikkingsmacht over land, de oligarchie een veer zou hebben gelaten. Voor een deel is dit mede het gevolg van de opdeling van de grote landerijen. Uiteraard zijn deze ontwikkelingen niet alleen het resultaat van de hervorming, maar ook van de oorlog en de internationale economische crisis in de jaren 80. Toch is het twijfelachtig of de economische macht van de oligarchie sterk is afgenomen als men rekening houdt met hun invloed in de cirkulatiesfeer. De interventie van de overheid is hier slechts van tijdelijke aard geweest. Het gewicht van de oligarchie is in de regering en het leger ook groot gebleven, ondanks een opkomende concurrentie van de 'nouveau riche' uit de urbane middenklasse.

Het is waarschijnlijk nog te vroeg om tot een definitief oordeel te komen over de gevolgen van de agrarische hervorming van de jaren 80 in El Salvador, gegeven de in deze conclusies besproken tegengestelde tendensen. De hervorming heeft bijgedragen tot zowel voortschrijdende klassendifferentiatie als stabilisatie van (een gedeelte van) het semi-proletariaat op het platteland. De agrarische productiecapaciteit is echter over het algemeen niet toegenomen. De mogelijkheid om te voorzien in de basisbehoeften is voor de grote meerderheid van de gezinnen op het platteland eerder af- dan toegenomen. El Salvador is een voorbeeld van een hervormingsmodel dat onvoldoende heeft geleid tot een versterking van de sociale basis van de (christendemocratische) hervormers om de levensvatbaarheid van het model op lange termijn te waarborgen. (verg. het reformistische militaire regime in het Peru van de jaren 70)<sup>18</sup>De economische en politieke steun van een buitenlandse supermacht (de VS) heeft dit resultaat niet significant kunnen verbeteren.

---

<sup>18</sup> Zie S. Lastarria-Cornhiel, *Agrarian reforms of the 1960's and 1970's in Peru*, in Thiesenhusen (1989) op. cit. pp. 127-155.