

2 0 0 9 / 1

# land reform

LAND SETTLEMENT AND COOPERATIVES

# réforme agraire

COLONISATION ET COOPÉRATIVES AGRICOLES

# reforma agraria

COLONIZACIÓN Y COOPERATIVAS



## **INFORMATION FOR CONTRIBUTORS**

Readers are invited to submit manuscripts in English, French or Spanish on research and analysis of issues related to land reform, land settlement or cooperatives. Submitted manuscripts are read by members of the Editorial Board and also by outside reviewers. Authors are requested to provide an alphabetical reference list at the end of the article. Please ensure that full bibliographical details are given so that readers can readily find the sources they want to consult: the author(s), year of publication, full title of book or article, full journal title, volume and issue number and page numbers of the article or chapter. Please consult the latest issue for format. All references should be cited parenthetically in the text by author and year, e.g. (Riddell, 1988). Authors should provide their full name, affiliation, complete address and telephone number, as well as fax number and electronic mail address if available. Whenever possible, the author is requested to provide the document on diskette. To avoid conversion problems, if documents are produced on PC please also supply a copy converted to ASCII or RTF format. Documents produced on Macintosh should be provided in MS Word or WordPerfect format. Articles for consideration can also be submitted by electronic mail. Authors should check the contents page of the bulletin for the latest e-mail address. If you have any questions, do not hesitate to contact the editor.

## **À L'ATTENTION DE NOS COLLABORATEURS**

Les lecteurs sont invités à envoyer des articles en français, en anglais ou en espagnol sur la recherche et l'analyse des problèmes liés à la réforme agraire, à la colonisation et aux coopératives agricoles. Les manuscrits sont lus par le Comité de rédaction et par des critiques extérieurs. Nous prions les auteurs de fournir une bibliographie (en ordre alphabétique) à la fin de l'article et de donner tous les renseignements nécessaires pour que les lecteurs puissent consulter facilement les sources qui les intéressent: auteur(s), année de publication, titre complet de l'ouvrage ou de l'article, titre complet de la revue, volume et numéro, et numéros des pages où figure l'article ou le chapitre. Toutes les références bibliographiques doivent figurer dans le texte et indiquer, entre parenthèses, l'auteur et l'année de publication: (Riddell, 1988) par exemple. Pour la présentation des articles, les auteurs voudront bien consulter le numéro le plus récent de notre bulletin. Les articles doivent être accompagnés du nom complet de l'auteur, de sa profession et de son adresse exacte (y compris numéro de téléphone, de télécopie et adresse électronique). L'auteur doit, si possible, fournir l'article sur disquette. Pour éviter des problèmes de conversion, les manuscrits produits sur IBM-PC ou compatible devraient être fournis en format ASCII ou RTF, et les documents produits sur Macintosh en format MS Word ou WordPerfect. Les articles peuvent également être envoyés par courrier électronique. Les auteurs sont invités à vérifier notre adresse électronique à la page du sommaire du bulletin. Si vous avez des questions, n'hésitez pas à contacter le rédacteur.

## **INFORMACIÓN PARA LOS COLABORADORES**

Se invita a los autores a presentar manuscritos en español, inglés o francés sobre investigación y análisis de cuestiones relacionadas con la reforma agraria, colonización y cooperativas. Los originales son leídos por miembros del Consejo Editorial y también por críticos externos. Se ruega facilitar una bibliografía en orden alfabético, que se debe incluir al final del artículo que se desee publicar. A fin de que los lectores puedan localizar fácilmente las obras mencionadas en la bibliografía, esta última deberá constar de los siguientes elementos: nombre del autor o de los autores; año de publicación de la obra; título completo del libro o del artículo; título completo de la revista; número del volumen y números de las páginas que recogen el artículo o el capítulo citados. En las citas bibliográficas que figuren en el texto deben mencionarse entre paréntesis el nombre del autor y el año de publicación de la obra; por ejemplo (Riddell, 1988). El autor o los autores de los artículos deben facilitar su nombre y apellidos, con la afiliación, la dirección completa y los datos relativos al teléfono, fax y correo electrónico, si disponen de ellos. Cuando sea posible, se ha de entregar copia del documento en un disquete de computadora. Para evitar problemas de conversión, en el caso de artículos elaborados con un procesador de textos, se debe adjuntar también una copia en el formato ASCII o RTF. En cuanto a los textos elaborados en computadoras Macintosh, se emplearán los programas MS Word o WordPerfect. Los artículos se pueden presentar para su eventual aceptación por la Redacción enviándolos por correo electrónico. La dirección actualizada de correo electrónico figura en la página del índice del boletín. El redactor en jefe responderá con agrado a las consultas que los lectores deseen realizar.

Editor/Rédacteur/Redactor en Jefe

**M.-P. Törhonen**

Editing, design, graphics and desktop publishing/Rédaction, mise en page, graphiques et édition électronique/Redacción, compaginación, elaboración gráfica y composición electrónica: **Electronic Publishing Policy and Support Branch, FAO Communication Division/Sous-division des politiques et de l'appui en matière de publications électroniques, Division de la communication/Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica / División de Comunicación de la FAO**

Editorial Board/Comité de rédaction/Comité de Redacción  
**P. Munro-Faure, P. Mathieu, A. Herrera, D. Palmer, M.-P. Törhonen**

This bulletin is issued by FAO as a medium for the dissemination of information and views on land reform and related subjects to the United Nations, FAO Member Governments and national and international experts and institutions. Articles are published in the original language (English, French or Spanish).

Readers requiring more detailed information concerning this bulletin or articles therein should write to the Editor, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, Land and Water Division, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy.

The opinions expressed in this document are the personal views of the individual authors and do not necessarily reflect those of FAO.

Le présent bulletin a pour but de fournir des renseignements et de faire connaître des opinions sur la réforme agraire et les questions connexes à l'Organisation des Nations Unies, aux États Membres de la FAO, ainsi qu'aux experts et institutions nationales et internationales. Les articles paraissent dans la langue originale (en français, anglais ou espagnol).

Les lecteurs désireux d'obtenir des renseignements complémentaires sur ce bulletin sont priés de s'adresser au rédacteur, *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles*, Division des terres et des eaux, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie.

Les opinions exprimées dans le présent bulletin n'engagent que leurs auteurs et ne sont pas nécessairement celles de la FAO.

La presente publicación es editada por la FAO como medio difusor de información y opiniones sobre la reforma agraria y temas conexos entre las Naciones Unidas, los Estados Miembros y expertos e instituciones nacionales e internacionales. Se publican artículos originales en español, francés e inglés.

Los lectores que deseen obtener más detalles sobre este boletín o sobre los artículos que figuran en él deberán escribir a: Redactor en Jefe, *Reforma agraria, colonización y cooperativas*, División de Tierras y Aguas, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia.

Los artículos expresan las opiniones personales de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

Tel.: +39 06 57053880  
Fax: +39 06 57056275  
E-mail: [mika.torhonen@fao.org](mailto:mika.torhonen@fao.org)  
Web site:

[www.fao.org/sd/tdirect/landrf.htm](http://www.fao.org/sd/tdirect/landrf.htm)



## 2 Preface/Préface/Prefacio

*Jennifer Franco*

### 8 Pro-poor policy reforms and governance in state/public lands: a critical civil-society perspective

Réformes politiques et gouvernance en faveur des pauvres dans le domaine des terres domaniales/publiques: un point de vue critique de la société civile

Reformas de las políticas en beneficio de los pobres y gobernanza en las tierras estatales o públicas: una perspectiva crítica de la sociedad civil

*Wordsworth Odame Larbi*

### 20 Compulsory land acquisitions and compensation in Ghana: searching for alternative policies and strategies

Expropriation et indemnisation au Ghana: à la recherche de politiques et de stratégies différentes

Adquisición de tierras por expropiación y compensación en Ghana: búsqueda de políticas y estrategias alternativas

*Babu Ram Acharya*

### 30 Government and public land management in Nepal

Gestion des terres domaniales et publiques au Népal

Gestión de tierras estatales y públicas en Nepal

*Daniel Roberge*

### 38 Le Registre du domaine de l'État: une infrastructure essentielle dans la gestion du territoire public

Register of the State Domain: essential infrastructure for public land management

El Registro de las Tierras Estatales: una infraestructura esencial en la gestión del territorio público

*Simon Keith, Kiril Georgievski and Kristina Mlitic*

### 48 Options for the management of state land in rural areas of The former Yugoslav Republic of Macedonia

Options pour la gestion des terres domaniales dans les zones rurales de l'ex-République yougoslave de Macédoine

Opciones para la gestión de las tierras estatales en las regiones rurales de la ex República Yugoslava de Macedonia

*Richard Grover*

### 58 State and public land management: the drivers of change

Gestion des terres domaniales et publiques: les moteurs du changement

Gestión de tierras estatales y públicas: factores determinantes del cambio

## Preface

Almost all societies acknowledge the concept of state or public landownership in which property rights are vested in a public body on a national, regional or community level. State and public land tenure arrangements define rules for the distribution, use and protection of publicly vested lands. State lands may be used to deliver public services. Authorities or customary rulers may act as custodians of common property resources or of environmentally or culturally sensitive sites on behalf of society. Many forms of public tenure arrangements have been introduced. They commonly differ from private arrangements by limiting access, use and alienation of public lands.

Despite the growing recognition of the importance of state lands and their proper management, public land and property assets are generally weakly managed. Considered as “free” and available, state lands are commonly encroached upon, overutilized and acquired for personal gain. Undefined tenure arrangements and poor recording of land rights contribute to the poor and ineffective management of public lands, providing fertile ground for corrupt practices. The situation is made more serious by weak governance, which is common in land administration institutions. There are no simple solutions for improvement. However, progress has been made by improving transparency, consistency, impartiality and equity in land administration institutions and by enhancing their technical competences and clarifying their management objectives, i.e. by improving the governance of state and public lands.

Through its ongoing normative work on state/public-sector land management, FAO’s Land Tenure and Management Unit aims to support governments and other parties in addressing current challenges by providing guidelines, policy recommendations and examples of good practice. The objective is to raise global awareness of persisting problems and of their impacts on the efficient use of and equitable access to land. FAO will publish a new Land Tenure Series guide on state and public land management later this year.

The articles in this issue complement an international seminar on state and public sector land management organized by the International Federation of Surveyors (FIG) and FAO in Verona, Italy, in September 2008. This issue opens with a scene-setting paper by Jennifer Franco expressing the need for a pro-poor policy on public lands. The following articles consist of case studies from various geographical settings. They present different initiatives aimed at improving and strengthening public land management and the governance of public properties. In Ghana, past military rulers expropriated private land without paying compensation and Odame Larbi’s paper discusses how this could be rectified. Babu Ram Acharya stresses the importance of appropriate legal, policy and governance frameworks to preserving and managing public land resources in Nepal. Daniel Roberge presents the new public land cadastre developed for Quebec, Canada. Exploring the context of privatization and restitution, Simon Keith, Kiril Georgievski and Kristina Mlitic identify options for more effective state land management in the rural areas of The former Yugoslav Republic of Macedonia. Finally, Richard Grover looks at how public management and the introduction of accruals accounting are changing the delivery of public services and the management of operational property in the United Kingdom.

**Paul Munro-Faure**

Chief, Land Tenure and Management Unit  
FAO Land and Water Division

## Préface

Presque toutes les sociétés reconnaissent le concept de propriété foncière domaniale ou publique au titre de laquelle les droits de propriété sont détenus par une entité publique à l'échelon national, régional ou local. Les dispositions du régime foncier domanial et public définissent les règles relatives à la distribution, l'utilisation et la protection des terres relevant du domaine public. Ces terres domaniales peuvent être utilisées pour la prestation de services publics. Les autorités publiques ou les chefs coutumiers peuvent jouer le rôle de gardiens de ressources de propriété commune ou de sites sensibles sur le plan environnemental ou culturel, et ce au nom de la société. Les dispositions du régime foncier public sont nombreuses et variées. Elles se distinguent habituellement de celles du régime privé par des limitations imposées à l'accès, l'utilisation et l'aliénation des terres publiques.

Alors même que l'importance des terres domaniales et la nécessité de gérer correctement ce capital sont de plus en plus reconnues, les terres et les actifs fonciers publics sont généralement négligés. Considérées comme des biens «gratuits» et disponibles, les terres du domaine public sont souvent usurpées, sur-utilisées et acquises à des fins de gain personnel. L'imprécision des régimes fonciers et la mauvaise tenue des registres de droits fonciers entraînent une gestion médiocre et inefficace des terres domaniales et sont le terreau de la corruption. La faiblesse de la gouvernance, monnaie courante dans les institutions chargées de l'administration des terres, vient aggraver la situation. Il n'existe pas de solution simple pour améliorer les choses. Cependant, des progrès ont été enregistrés en renforçant la transparence, la cohérence, l'impartialité et l'équité dans les institutions chargées de l'administration des terres, ainsi qu'en améliorant leurs compétences techniques et en précisant leurs objectifs de gestion, en d'autres termes en améliorant la gouvernance des terres relevant du domaine public.

Par le biais de ses activités normatives suivies dans le domaine de la gestion des terres du secteur public, l'Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers de la FAO s'efforce d'aider les gouvernements et les autres acteurs à relever les défis actuels en leur fournissant des directives, des recommandations de politique générale et des exemples de bonnes pratiques. L'objectif est d'élargir la prise de conscience mondiale des problèmes persistants et de leur impact sur l'utilisation efficace des terres et l'accès équitable à ces dernières. D'ici à la fin de l'année, la FAO publiera un nouveau guide de la Série Régime foncier consacré à la gestion des terres domaniales et publiques.

Les articles du présent numéro viennent compléter un séminaire international sur la gestion des terres domaniales et publiques organisé par la Fédération internationale des Géomètres (FIG) et la FAO en septembre 2008 à Vérone (Italie). Dans le premier article de ce numéro, Jennifer Franco plante le décor en évoquant la nécessité de mettre en place une politique relative aux terres publiques qui soit axée sur les pauvres. Les articles suivants sont des études de cas provenant de divers contextes géographiques. Ils présentent différentes initiatives visant à améliorer et à renforcer la gestion des terres publiques et la gouvernance des biens publics. Au Ghana, par le passé, les chefs militaires ont exproprié des propriétaires terriens privés sans leur verser aucune compensation et, dans son article, Odame Larbi explique comment cette situation pourrait être rectifiée. Babu Ram Acharya souligne l'importance de disposer de cadres juridiques, politiques et de gouvernance appropriés afin de préserver et de gérer les ressources foncières publiques du Népal. Daniel Roberge présente le nouveau cadastre mis en place au Québec (Canada) pour les terres domaniales. En explorant le contexte de la privatisation et de la restitution, Simon Keith, Kiril Georgievski et Kristina Mlitic présentent différentes options pour une

gestion des terres domaniales plus efficace dans les zones rurales de l'ex-République yougoslave de Macédoine. Enfin, Richard Grover examine la façon dont la gestion publique et l'introduction de la comptabilité d'exercice modifient la fourniture des services publics et la gestion opérationnelle du système foncier au Royaume-Uni.

**Paul Munro-Faure**

Chef de l'Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers  
Division des terres et des eaux de la FAO

## Prefacio

Prácticamente todas las sociedades reconocen el concepto de propiedad estatal o pública de la tierra en que los derechos de propiedad se confieren a una institución pública del ámbito nacional, regional o de la comunidad. Los mecanismos estatales y públicos de tenencia de la tierra definen las normas para la distribución, el uso y la protección de terrenos de carácter público. Los terrenos estatales pueden emplearse para prestar servicios públicos. Las autoridades o los gobernantes consuetudinarios pueden actuar como guardianes de los recursos de propiedad común o de lugares ambiental o culturalmente sensibles en nombre de la sociedad. Se han introducido muchas formas de acuerdos de tenencia pública, que suelen diferir de los acuerdos privados limitando el acceso, el uso y la enajenación de los terrenos públicos.

A pesar del creciente reconocimiento de la importancia de los terrenos estatales y su administración adecuada, los terrenos y los activos de propiedad pública suelen contar con una pobre administración. Considerados como «libres» y disponibles, los terrenos estatales se suelen invadir, se sobreexplotan y suelen adquirirse para beneficio personal. Los mecanismos de tenencia sin definir y el registro inadecuado de los derechos de tierras contribuyen a una administración deficiente e ineficaz de los terrenos públicos, que allana el camino a las prácticas corruptas. La situación empeora cuando la gobernanza es débil, lo que es habitual en las instituciones de administración de tierras. Las soluciones para la mejora no son sencillas. Sin embargo, se ha progresado, al mejorar la transparencia, coherencia, imparcialidad y equidad de las instituciones de administración de tierras, así como al incrementar sus competencias técnicas y aclarar sus objetivos de ordenación, es decir, mejorando la gobernanza de los terrenos estatales y públicos.

A través de su labor normativa en curso sobre la ordenación de tierras del sector estatal y público, la Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra de la FAO pretende brindar apoyo a gobiernos y otras partes interesadas para abordar los desafíos actuales proporcionando directrices, recomendaciones sobre políticas y ejemplos de buenas prácticas. El objetivo es acrecentar la concienciación mundial acerca de los problemas persistentes y de sus repercusiones en el uso eficiente de la tierra y el acceso equitativo a la misma. La FAO publicará este año una nueva guía de la serie de Estudios sobre tenencia de la tierra dedicada a la ordenación de tierras estatales y públicas.

Los artículos contenidos en esta edición complementan un seminario internacional sobre ordenación de tierras estatales y públicas organizado por la Federación Internacional de Agrimensores y la FAO en Verona (Italia) en septiembre de 2008. Abre la edición un artículo de Jennifer Franco en que la autora sienta las bases y expresa la necesidad de formular políticas que favorezcan a los pobres respecto a los terrenos públicos. En los artículos posteriores se presentan estudios de casos de distintos entornos geográficos, en que se muestran diferentes iniciativas orientadas a la mejora y el fortalecimiento de la ordenación de tierras públicas y la gobernanza de las propiedades públicas. En Ghana, los gobiernos militares anteriores expropiaron terrenos privados sin ofrecer ninguna compensación. En el artículo de Odame Larbi se examina cómo podría rectificarse esta situación. Babu Ram Acharya destaca la importancia de los marcos de políticas, de gobernanza y jurídicos apropiados para conservar y ordenar los recursos de terrenos públicos en Nepal. Daniel Roberge presenta el nuevo catastro de tierras públicas que se ha elaborado para Quebec (el Canadá). Al explorar el contexto de privatización y restitución, Simon Keith, Kiril Georgievski y Kristina Mlitic determinan diferentes opciones que permiten una ordenación de tierras estatales más eficaz en las zonas

rurales de la ex República Yugoslava de Macedonia. Por último, Richard Grover estudia de qué forma la gestión pública y la introducción de la contabilidad en valores devengados están cambiando la prestación de servicios públicos y la gestión de la propiedad operativa en el Reino Unido.

**Paul Munro-Faure**

Jefe de la Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra  
División de Tierras y Aguas de la FAO



