

**LAND
TENURE**
JOURNAL

REVUE DES
**QUESTIONS
FONCIÈRES**

REVISTA SOBRE
TENENCIA DE
LA **TIERRA**

2·12

ISSN 2078-715X



EXPERIENCES WITH
LAND REFORM AND
LAND CONSOLIDATION IN
MOLDOVA

ADDRESSING NATURAL
RESOURCES ISSUES IN
DARFUR THROUGH A
PARTICIPATORY AND
NEGOTIATED TERRITORIAL
DEVELOPMENT APPROACH
Preliminary results

AGRICULTURAL LAND
TENURE SECURITY UNDER
VIETNAMESE LAND LAW
Legislative changes and
improvements since the
economic reform

RETHINKING CHINA'S LAND
TENURE REFORM
The emergence of
farmers' land shareholding
cooperatives

LAND AND MARINE TENURE
IN FRENCH POLYNESIA
Case study of Teahupoo

LAND OWNERSHIP AND
LAND USE IN
SARDINIA, ITALY
Towards sustainable
development patterns



DECEMBER 2012

DÉCEMBRE 2012

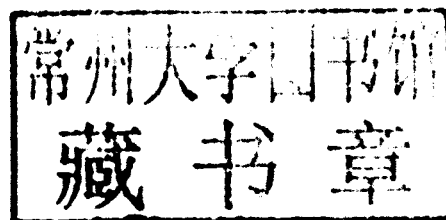
DICIEMBRE 2012

2.12

**LAND
TENURE**
JOURNAL

REVUE DES
**QUESTIONS
FONCIÈRES**

REVISTA SOBRE
TENENCIA DE
LA **TIERRA**



FOOD AND AGRICULTURE
ORGANIZATION OF
THE UNITED NATIONS

ORGANISATION DES NATIONS
UNIES POUR L'ALIMENTATION ET
L'AGRICULTURE

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA
AGRICULTURA

The designations employed and the presentation of material in this information product do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) concerning the legal or development status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. The mention of specific companies or products of manufacturers, whether or not these have been patented, does not imply that these have been endorsed or recommended by FAO in preference to others of a similar nature that are not mentioned.

The views expressed in this information product are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views or policies of FAO.

ISBN 978-92-5-007612-6
(print version)

E-ISBN 978-92-5-007613-3
(PDF)

FAO encourages the use, reproduction and dissemination of material in this information product. Except where otherwise indicated, material may be copied, downloaded and printed for private study, research and teaching purposes, or for use in non-commercial products or services, provided that appropriate acknowledgement of FAO as the source and copyright holder is given and that FAO's endorsement of users' views, products or services is not implied in any way.

All requests for translation and adaptation rights, and for resale and other commercial use rights should be made via www.fao.org/contact-us/licence-request or addressed to copyright@fao.org.

FAO information products are available on the FAO website (www.fao.org/publications) and can be purchased through publications-sales@fao.org.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

ISBN 978-92-5-007612-6
(version imprimée)

E-ISBN 978-92-5-007613-3
(PDF)

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs. Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-007612-6
(edición impresa)

E-ISBN 978-92-5-007613-3
(PDF)

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios. Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

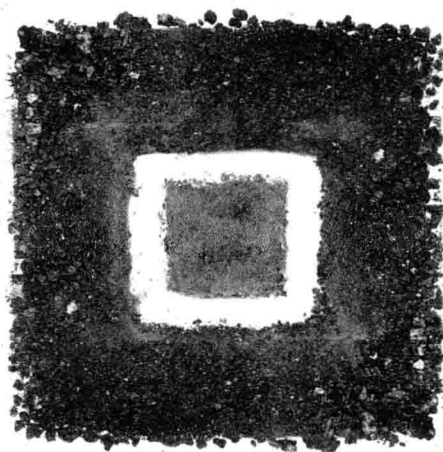
Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Table of contents

Table de matières

Indice de materias

1	PREFACE	1	PRÉFACE	1	PREFACIO
5	Morten Hartvigsen, Maxim Gorgan and David Palmer EXPERIENCES WITH LAND REFORM AND LAND CONSOLIDATION IN MOLDOVA	5	Morten Hartvigsen, Maxim Gorgan et David Palmer EXPÉRIENCES DE RÉFORME FONCIÈRE ET DE REMEMBREMENT AGRICOLE EN MOLDAVIE	5	Morten Hartvigsen, Maxim Gorgan y David Palmer EXPERIENCIAS SACADAS DE LA REFORMA AGRARIA Y LA CONSOLIDACIÓN DE TIERRAS EN MOLDAVA
39	Syprose Achieng Ogola, Paolo Groppo and Musa Adam Abdul-Jalil ADDRESSING NATURAL RESOURCES ISSUES IN DARFUR THROUGH A PARTICIPATORY AND NEGOTIATED TERRITORIAL DEVELOPMENT APPROACH Preliminary results	39	Syprose Achieng Ogola, Paolo Groppo et Musa Adam Abdul-Jalil ABORDER LES QUESTIONS RELATIVES AUX RESSOURCES NATURELLES AU DARFOUR À TRAVERS UNE DÉMARCHE TERRITORIALE PARTICIPATIVE ET NÉGOCIÉE Premiers résultats	39	Syprose Achieng Ogola, Paolo Groppo y Musa Adam Abdul-Jalil CÓMO ABORDAR LA PROBLEMÁTICA VINCULADA A LOS RECURSOS NATURALES EN DARFOUR CON ARREGLO A UN ENFOQUE TERRITORIAL PARTICIPATIVO Y NEGOCIADO Resultados preliminares
67	Huong Lan Nguyen AGRICULTURAL LAND TENURE SECURITY UNDER VIETNAMESE LAND LAW Legislative changes and improvements since the economic reform	67	Huong Lan Nguyen SÉCURITÉ FONCIÈRE AGRICOLE DANS LE CADRE DE LA LÉGISLATION FONCIÈRE DU VIET NAM Changements et améliorations législatifs intervenus depuis la réforme économique	67	Huong Lan Nguyen LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA AGRÍCOLA CON ARREGLO A LA LEY VIETNAMITA Cambios y mejoras legislativas desde la implantación de la reforma económica
95	Yongjun Zhao RETHINKING CHINA'S LAND TENURE REFORM The emergence of farmers' land shareholding cooperatives	95	Yongjun Zhao REPENSER LA RÉFORME FONCIÈRE EN CHINE L'émergence de coopératives foncières agricoles	95	Yongjun Zhao REPLANTEAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA EN CHINA Las nuevas cooperativas accionistas agrarias de gestión campesina
119	Tamatoa Bambridge LAND AND MARINE TENURE IN FRENCH POLYNESIA Case study of Teahupoo	119	Tamatoa Bambridge LE FONCIER TERRESTRE ET MARIN EN POLYNÉSIE FRANÇAISE L'étude de cas de Teahupoo	119	Tamatoa Bambridge LA TENENCIA TERRESTRE Y LA TENENCIA MARÍTIMA EN LA POLINESIA FRANCESA El estudio de caso de Teahupoo
145	Angela Cacciarru LAND OWNERSHIP AND LAND USE IN SARDINIA, ITALY Towards sustainable development patterns	145	Angela Cacciarru PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET UTILISATION DES TERRES EN SARDAIGNE, ITALIE Vers des modèles durables de développement	145	Angela Cacciarru PROPIEDAD Y USO DE LA TIERRA EN CERDEÑA, ITALIA Hacia la adopción de pautas de desarrollo sostenible



editors	rédacteurs	redactores
ANNI ARIAL, VLADIMIR EVTIMOV		
editorial board	comité de rédaction	comité de redacción
REXFORD AHENE, MOUSSA DJIRÉ, VICTOR ENDO, RENEE GIOVARELLI, DAVID P. GOODWIN, PIERRE-YVES LE MEUR, SOFIA MONSALVE, ORAPAN NAPANGCHANG-SRISAWALAK, JOSEPH SALUKVADZE, MOUEN SAYEGH, REETTA TOIVANEN, MIKA-PETTERI TÖRHÖNEN, JUDE WALLACE AND MARY YOUNG		
design and layout	conception graphique et mise en page	diseño y maquetación
PIETRO BARTOLESCHI - STUDIO BARTOLESCHI, ROME		

Preface

This edition of the *Land Tenure Journal* contains a diversity of articles ranging geographically from Moldova to French Polynesia, in scale from China to Sardinia, and in technical focus from land consolidation to how tenure of land and sea are linked. All of the articles reflect issues of governance of tenure, and all fall within the remit of the *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* that were negotiated and endorsed in 2012 under the Committee on World Food Security.

The articles deal, within this remarkable diversity, with many core issues of governance of tenure. Yongjun Zhao's paper on China's land tenure reform assesses recent developments in how land is dealt with in the rural areas of China and at experiments in dealing with land shareholding cooperatives. Ensuring that farmers' tenure rights are not eroded through weak participatory village governance, and recommending moving towards more inclusive models, are core governance of tenure issues. Huong Lan Nguyen's paper considers the case of land tenure security under the land laws of Viet Nam, in respect of the breadth,

Préface

Ce numéro de la *Revue des questions foncières* propose une série d'articles qui nous conduira de la Moldavie à la Polynésie française en passant par la Chine et la Sardaigne et abordera des thèmes allant du remembrement agricole aux liens entre les régimes fonciers applicables aux terres et aux mers. Tous ces articles portent sur la question des régimes fonciers et entrent dans le champ des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, négociées et approuvées en 2012 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

Dans le cadre de cette remarquable diversité, les articles abordent les questions essentielles de la gouvernance foncière. L'article de Yongjun Zhao, qui porte sur la réforme des régimes fonciers en Chine, évalue comment la prise en compte du facteur terre a évolué dans les zones rurales de Chine, notamment à travers la création de coopératives d'actionnaires fonciers. Ces initiatives montrent la volonté des agriculteurs de sécuriser leurs droits fonciers menacés par une gouvernance villageoise insuffisamment participative et la nécessité de s'orienter vers des modèles de gouvernance foncière plus inclusifs.

L'article de Huong Lan Nguyen se penche sur le cas de la sécurité foncière au Viet Nam, à travers

Prefacio

El presente número de la *Revista sobre tenencia de la tierra* contiene un variado conjunto de artículos que abarcan, desde el punto de vista geográfico, zonas que van de Moldova a la Polinesia Francesa; en cuanto a dimensiones, de China a Cerdeña, y, en lo relativo a la técnica agraria, de la concentración parcelaria a los vínculos entre la tenencia territorial y la tenencia marítima. Todos los artículos reflejan problemas asociados con la gobernanza y entran dentro del ámbito de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, que fueron negociadas y aprobadas en 2012 bajo la égida del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

No obstante su notable diversidad, los artículos tratan de muchos asuntos que están en el núcleo de la gobernanza de la tenencia. En su estudio sobre la reforma agraria china, Yongjun Zhao evalúa las formas actuales del manejo de las tierras rurales en China y los experimentos que han sido llevados a cabo en el campo del cooperativismo agrario participativo. La preocupación por velar por que los derechos de tenencia de los agricultores no sufran una erosión debida al menoscabo de la gobernanza participativa a nivel de la aldea y la recomendación de ir adoptando pautas de tenencia de tipo incluyente constituyen cuestiones que son centrales a la gobernanza agraria. El trabajo de Huong Lan Nguyen

duration and degree of assurance of farmers' rights. In particular, the paper assesses what improvements in security might be appropriate to encourage increased investment in agriculture in Viet Nam.

Looking more broadly at natural resources, and at participatory, negotiated, territorial based approaches to supporting resolution of conflict resulting from, inter alia, climate change, Ogola, Groppo and Abdul-Jalil describe the FAO approach to this in the context of the ongoing project in Darfur. Here, increased competition over, and restricted access to common natural resources, at the heart of the region's problems, are being addressed by bringing together different ethnic groups through dialogue and other peaceful conflict resolution mechanisms. Reflecting on the diversity of informal tenure relationships and the ways in which they are brought into formal land use regulations in Sardinia, Italy, Angela Cacciaru assesses how all of these different types of property relationships affect how land can be used.

Turning to the transitional economies and the inheritance of the land reform processes that started in the 1990's, a very common challenge is that of excessive land

un examen de la législation foncière de ce pays, en termes de portée, de durée et de sécurité des droits fonciers des agriculteurs. L'article propose un inventaire des améliorations de sécurité foncière susceptibles d'encourager de nouveaux investissements dans le secteur agricole du Viet Nam.

Avec un regard plus général sur les ressources naturelles, l'article d'Ogola, Groppo et Abdul-Jalil décrit l'approche de développement territorial participatif et négocié préconisé par la FAO, dans le cadre des projets en cours dans la région du Darfour, pour trouver des solutions aux conflits fonciers liés notamment au changement climatique. Dans cette zone, le cœur du problème réside dans une concurrence de plus en plus âpre sur les ressources naturelles communes et des restrictions de plus en plus sévères en termes d'accès à ces ressources. Les solutions sont recherchées par l'établissement d'un dialogue entre les divers groupes ethniques concernés et la mobilisation d'autres mécanismes pacifiques de règlement des différends.

L'article proposé par Angela Cacciaru s'intéresse à la question de l'utilisation des terres en Sardaigne, Italie, à travers un examen croisé des réglementations foncières formelles et des divers régimes fonciers informels et une évaluation des effets de ces divers types de propriété sur les modes d'utilisation des terres.

Les réformes foncières intervenues au cours des années 1990 dans

examina la problemática de la seguridad de la tenencia a la luz de la legislación vietnamita atendiendo a la amplitud, duración y grado de seguridad de los derechos de los agricultores. En particular, su artículo analiza las mejoras que habría que introducir en los mecanismos de seguridad de la tenencia para alentar una intensificación de las inversiones agrícolas en Viet Nam.

Con el objeto de proyectar una mirada más extensa sobre los recursos naturales y sobre los enfoques participativos, negociados y de carácter territorial de la resolución de unos conflictos que, entre otras causas, derivan de las alteraciones climáticas, Ogola, Groppo y Abdul-Jalil describen las iniciativas que la FAO ha desarrollado en este contexto en el proyecto actualmente en marcha en Darfur. Aquí, la competencia cada vez más aguda por los recursos naturales de aprovechamiento común y las limitaciones que plantea el acceso a esos recursos —factores que están en el meollo de los problemas que aquejan a la región— se están encarando por medio del diálogo entre los diferentes grupos étnicos y otros mecanismos de resolución pacífica de conflictos. Al reflexionar sobre las particularidades de la tenencia informal y sus relaciones, y las formas que acaba adoptando la reglamentación estructurada del uso de la tierra en Cerdeña (Italia), Angela Cacciaru da cuenta de cómo los diferentes tipos de propiedad determinan la modalidad de los usos que se puede dar a las tierras.

Pasando al tema de las economías

fragmentation. Hartvigsen, Gorgan and Palmer's paper takes up this story in Moldova, where they document the initiatives of the last decade, supported by finance from the World Bank, and by FAO, in a set of processes which has enabled consolidation to be offered through projects in almost 50 villages. Significant proportions of villagers have taken up the opportunity and benefited from this; and, at the national level, with FAO support, work is well progressed towards the finalisation of a national land consolidation strategy.

This edition's collection of papers is rounded off by Tamatoa Bambridge's case study on land and sea tenure in French Polynesia. While the paper maintains that the scientific literature on the Pacific treats land and sea tenures separately, for the Islanders themselves they have historically observed continuity between the two.

Xiangjun Yao

Director
Climate, Energy and
Tenure Division

Paul Munro-Faure

Principal Officer
Climate, Energy and
Tenure Division

les pays en transition ont souvent débouché sur un morcellement excessif des terres. L'article de Hartvigsen, Gorgan et Palmer examine le cas de la Moldavie, où des initiatives financées par la Banque mondiale et soutenues par la FAO ont permis, au cours de la dernière décennie, la mise en œuvre d'un programme de remembrement qui s'inscrivaient dans le cadre d'une cinquantaine de projets villageois. De nombreux villageois ont su saisir et bénéficier de l'opportunité ainsi offerte, et ce processus a permis, avec le soutien de la FAO, de progresser vers la finalisation d'une stratégie nationale de remembrement agricole.

Cette édition se conclut par une étude de cas portant sur les régimes fonciers terrestres et maritimes en Polynésie française, préparée par Tamatoa Bambridge. Cet article souligne que la littérature scientifique sur le Pacifique aborde de façon séparée les régimes fonciers applicables aux terres et aux mers, alors que les insulaires eux-mêmes considèrent qu'il existe une continuité historique entre ces deux formes de régimes fonciers.

Xiangjun Yao

Directeur
Division du climat, de l'énergie et
des régimes fonciers

Paul Munro-Faure

Fonctionnaire principal
Division du climat, de l'énergie et
des régimes fonciers

en transición y a la herencia de los procesos de reforma agraria, iniciados en el decenio de 1990, la excesiva fragmentación de las tierras constituye un reto muy común. Hartvigsen, Gorgan y Palmer examinan esta cuestión en Moldova, y documentan las iniciativas realizadas, con el apoyo financiero del Banco Mundial y de la FAO, durante la última década en un conjunto de procesos de consolidación parcelaria llevados a cabo en casi 50 aldeas. Una parte importante de la población ha aprovechado esta oportunidad y se ha beneficiado con las medidas de concentración; y a nivel nacional, y con el apoyo brindado por la FAO, los trabajos de consolidación parcelaria apuntan a una estrategia nacional que ya está en vías de finalización.

Remata la colección de monografías de este número el estudio de caso de Tamatoa Bambridge sobre la tenencia territorial y la tenencia marítima en la Polinesia Francesa. Aunque en el artículo se sostiene que la literatura científica sobre el Pacífico trata ambas formas de tenencia separadamente, para los propios isleños la tenencia territorial y la marítima han sido observadas, a lo largo de la historia, como una entidad dotada de continuidad.

Xiangjun Yao

Director
División de Clima, Energía y
Tenencia de Tierras

Paul Munro-Faure

Oficial mayor
División de Clima, Energía y
Tenencia de Tierras



Morten Hartvigsen

Orbicon A/S | Aalborg University, Department of Development and Planning
moha@orbicon.dk

Maxim Gorgan

National Agency for Rural Development (ACSA), Moldova.
mgorgan@acsa.md

David Palmer

FAO Land Tenure Group, Climate, Energy and Tenure Division (NRC)
david.palmer@fao.org

**EXPERIENCES WITH
LAND REFORM AND
LAND CONSOLIDATION
IN MOLDOVA**

**EXPÉRIENCES DE
RÉFORME FONCIÈRE ET
DE REMEMBREMENT
AGRICOLE EN
MOLDAVIE**

**EXPERIENCIAS
SACADAS DE LA
REFORMA AGRARIA Y
LA CONSOLIDACIÓN
DE TIERRAS EN
MOLDAVA**



ABSTRACT

LAND REFORM

RURAL LAND MARKET DEVELOPMENT

LAND FRAGMENTATION

LAND CONSOLIDATION

Land privatization in the Republic of Moldova was made feasible through the adoption of the Land Code in 1991. The land reform and post-land reform development has resulted in a polarized agricultural structure with an average land holding of 1.56 hectares, typically distributed in 3–4 parcels. In many cases the fragmentation of land parcels has prevented the land market from developing.

As a result of increasing political awareness of the problems, in 2004 the Government of Moldova requested assistance from the World Bank to address the situation. This led to a feasibility study and ultimately to the implementation of land consolidation in six pilot

RÉSUMÉ

RÉFORME FONCIÈRE

DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS FONCIERS RURAUX

MORCELLEMENT DES TERRES

REMEMBREMENT AGRICOLE

La privatisation des terres en république de Moldavie a été rendue possible grâce à l'adoption d'un Code foncier en 1991. L'application de la réforme foncière a généré une structure agricole polarisée, caractérisée par des propriétés agricoles d'une superficie moyenne de 1,56 ha, communément composées de 3 ou 4 parcelles. Le morcellement des exploitations a, en règle générale, freiné le développement du marché foncier.

Après une période de prise de conscience politique à l'égard de ces problèmes, le Gouvernement de Moldavie a sollicité l'assistance de la Banque mondiale. Cette démarche a conduit à une étude de faisabilité et plus récemment à une expérience

SUMARIO

REFORMA AGRARIA

DESARROLLO DEL MERCADO RURAL DE TIERRAS

FRAGMENTACIÓN DE TIERRAS

CONSOLIDACIÓN DE TIERRAS

La privatización de las tierras en la República de Moldova resultó de la adopción del Código agrario de 1991. La reforma agraria y los acontecimientos posteriores a ella dieron lugar a una estructura agrícola polarizada, en la que la tenencia promedio de tierras equivalía a una superficie de 1,56 hectáreas, generalmente distribuidas en tres o cuatro parcelas. En muchos casos, la fragmentación parcelaria ha impedido el desarrollo del mercado de tierras.

La siempre mayor sensibilización política acerca de los mencionados problemas hizo que, en 2004, el Gobierno de Moldova solicitase la asistencia del Banco Mundial para hacer frente a esta situación. Ello condujo a la realización de un estudio de factibilidad y, en último término, a

villages; this was then scaled up to an additional 40 villages.

The six pilots were implemented during 2007–2009. In total, more than 7 000 landowners and almost 27 000 agricultural parcels were identified in the six pilot villages. Of these more than 2 900 (40 percent) participated in the project through land transactions. The scheme was completely voluntary.

During 2009–2010, the activity was scaled up with 40 new projects. A total of 7 520 hectares changed ownership, and around 2 600 hectares were transferred through long-term leases. About 25 percent (12 795) of all owners participated in the project.

In 2010, the Government of Moldova requested FAO to support the preparation of a national land consolidation strategy. The plan is for this strategy to be implemented through a national land consolidation programme. In January 2013 it was expected that the land consolidation strategy would be adopted by the Government in mid-2013 as part of a general strategy for agriculture and rural development.

pilote de remembrement agricole dans six villages, étendue par la suite à 40 autres villages.

Le remembrement agricole dans les six villages pilotes a été réalisé entre 2007 et 2009. Plus de 7 000 propriétaires fonciers et 27 000 agriculteurs y ont été identifiés. Parmi ceux-ci, plus de 2 900 propriétaires (soit 40 pour cent) ont participé au projet, à travers des transactions foncières. Tous étaient totalement volontaires.

Au cours de la période 2009–2010, les activités ont été étendues à 40 nouveaux projets. Un total de 7 520 ha a changé de propriétaire et près de 2 600 ha ont été transférés à travers un système de baux à long terme. Près de 25 pour cent des propriétaires (12 795) ont participé au projet.

En 2010, le Gouvernement de Moldavie a demandé l'assistance de la FAO pour la formulation d'une stratégie nationale de remembrement agricole susceptible de se traduire ensuite par un programme national de remembrement agricole applicable à l'ensemble du pays. En Janvier 2013, il était prévu que la stratégie de remembrement agricole serait adoptée par le gouvernement à la mi-2013 dans le cadre d'une stratégie générale de l'agriculture et du développement rural.

acciones de consolidación de tierras en seis aldeas piloto. Posteriormente, el plan de consolidación abarcó 40 aldeas adicionales.

La consolidación de tierras en las aldeas piloto fue llevada a cabo entre 2007 y 2009. Se determinó que en ellas había más de 7 000 propietarios y casi 27 000 parcelas agrícolas, y que más de 2 900 propietarios (40 por ciento) participaban en el proyecto por medio de transacciones de tierras. El plan era completamente voluntario.

Durante los años 2009 y 2010, la actividad de consolidación fue incrementada con otros 40 nuevos proyectos. Una superficie total de 7 520 hectáreas cambió de dueños, y alrededor de 2 600 hectáreas fueron transferidas por arrendamiento a largo plazo. Aproximadamente el 25 por ciento (12 795) de todos los propietarios participaron en el proyecto.

En 2010, el Gobierno de Moldava pidió a la FAO apoyar la preparación de una estrategia nacional de consolidación. El plan consiste en aplicar la estrategia consolidación de tierras mediante un programa nacional. En enero de 2013 se esperaba que el Gobierno hubiese adoptado la estrategia consolidación de tierras a mediados de 2013 como parte de una estrategia general para la agricultura y el desarrollo rural.



INTRODUCTION

Most countries in Eastern Europe have been through a remarkable process of land reform that resulted in a complete shift from collective or state ownership of agricultural land to private ownership. The majority of these reforms were carried out in the 1990s and started with the transition from a command economy to a market economy. Land was privatized in different ways. In some countries, e.g. the Baltic states, privatization took the form of restitution to owners or their heirs of land that had been registered before the Second World War. In other countries, e.g. Albania, Armenia and Moldova, privatization was implemented through an equitable distribution of land parcels. In yet other countries, e.g. Ukraine and Russia, agricultural land was privatized by distributing to farm workers 'ideal' or 'equivalent' shares (i.e. undivided shares) with the land often continuing to be used by large-scale agricultural enterprises. All of these reforms were essentially driven by considerations of political justice. In some countries they were also driven by the need to rapidly allocate agricultural land to rural households in order to address problems of food security after the collapse of collective and state farms.

This paper describes the land reform process undertaken by Moldova, the land fragmentation that resulted, and recent efforts to address fragmentation through the introduction and development of a land consolidation instrument.

Most countries in Eastern Europe have been through a remarkable process of land reform

LAND REFORM IN MOLDOVA AND ITS OUTCOMES

The Republic of Moldova is situated in Eastern Europe between Romania and Ukraine. It was part of the Soviet Union and declared its independence in August 1991. During the Soviet era all agricultural land was state-owned (World Bank, 2005). Land was used for large-scale farming in collective or state farms and typically organized with one large farm per village.

Land privatization

Land privatization was made feasible through the adoption of the Land Code in 1991 and the Law on Peasant Farms (Csaki and Lerman, 2001). The Land Code set out the principles and processes for privatization and distribution of agricultural land. Meanwhile the Law on Peasant Farms provided the legal tools for establishing individual private farms by allowing people to exit from collective farm enterprises. In accordance with articles 6 and 12 of the 1991 Land Code, village land commissions were established to determine 'equivalent' land shares for eligible recipients, such as members and workers of collective and state farms. Eligibility extended to administrative and professional staff, teachers, social workers and pensioners. One of the first activities was to determine the land fund subject to privatization, and the village land commissions played a central role. The exact size of the land fund for all of Moldova's villages was established by Government Decree number 469 in 1994.

The 1991 Land Code (article 13) provided for the preparation of 'land arrangement projects' to distribute the state-owned agricultural land to the rural population. These privatization projects were approved by local councils of the *primarias* (i.e. municipalities) upon the recommendation of the village land commissions, after taking into consideration the opinions of the owners of land shares. The local councils authenticated the distribution of property rights for the equivalent shares of land and issued land titles for land shares. Initially, the provisional land titles did not indicate the exact location of parcels and eligible persons were not allocated physically distinct parcels. According to the Land Code, the owners of the land shares had the right to withdraw from the collective farms and establish individual farms. In this situation, distinct physical land parcels were allocated.

Administrative support for land privatization was relatively weak and in many cases the management of collective and state farms worked against the process. Between 1992 and 1996, less than 10 percent of members of collective farms had left and those that had were trying to farm individually, often without any equipment (East-West Management Institute, 2001). As such, despite the early start, land reform in Moldova advanced very slowly until 1996 when the Constitutional Court removed legislative constraints (Csaki and Lerman, 2001).

Land privatization was made feasible through the adoption of the Land Code in 1991



Moldova's land reform was heavily influenced by donors. The National Land Programme, funded by USAID, was launched in 1997 following two privatization pilot projects. Land arrangement projects for privatization were finally prepared and implemented using the procedure set out in the 1991 Land Code, but only after resolving the issue of outstanding farm debts. The new owners each received parcels of 'equivalent soil quality' rather than of equal surface area, i.e. allocations of land with good soil quality were smaller than those for less fertile soils.

The National Land Programme ended in 2001 and resulted in the privatization of 1 004 collective and state farms (East-West Management Institute, 2001). More than 98 percent of agricultural land subject to privatization (around 1.7 million hectares) was distributed to almost 1.1 million new owners, each with an average land holding of 1.56 hectares (Consulting and Credit in Agriculture (CCA), 2003). Moldova was relatively unusual among transition countries in that a husband and wife (for example) would each receive land parcels, rather than the household.

A land registry, the Agency for Land Relations and Cadastre, was established during the implementation of the National Land Programme with headquarters in the capital, Chisinau, and branch offices in each *raion* (i.e. administrative region). The parcels distributed during the privatization process have in most cases been registered.

The land reform in the 1990s and post land reform development has resulted in a polarized agricultural structure. A duality now exists: with a relatively small number of large corporate farms at one extreme and a large number of very small and fragmented family farms at the other. While smallholders operate some 99.5 percent of farms, they farm less than 39 percent of the total utilized agricultural area. Their farms average around one hectare compared with an average of almost 250 hectares for the larger operators, who are often farming on leased land (National Bureau of Statistics, 2011). Medium-sized family farms that are the backbone of the agricultural structures in most Western European countries are almost completely absent in Moldova.

More than 98 percent of agricultural land subject to privatization (around 1.7 million hectares) was distributed to almost 1.1 million new owners

Land fragmentation as a side effect of land reform

As elsewhere throughout Eastern Europe, land fragmentation occurred in Moldova as a side effect of the land privatization process. During the implementation of the National Land Programme the issue of land fragmentation was raised politically, and in 1998 the Land Code was adjusted to minimize fragmentation (Consulting and Credit in Agriculture (CCA), 2003). From that stage on, the equivalent land share was to be allocated in not more than three physical parcels – i.e. of arable land, vineyard and orchard – depending on the situation in the village. The level of land fragmentation after the privatization process varies considerably from village to village: new owners were almost always allocated three parcels officially, but they often received more. In some villages the persons eligible for land requested up to 12 parcels, e.g. to have orchards with different types of fruit trees.

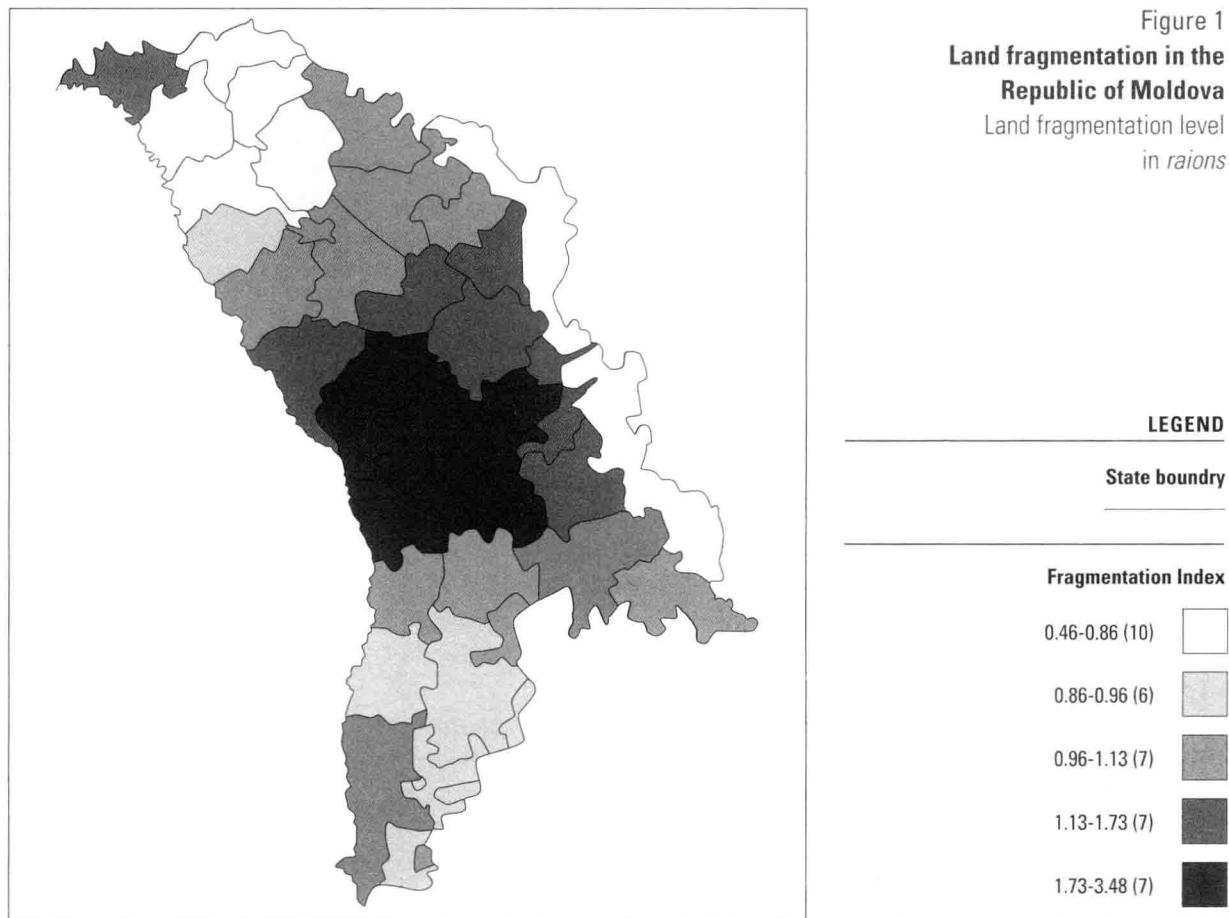
The level of fragmentation today remains almost the same as when the privatization process ended around 2000. Figure 1 shows the level of land fragmentation for the different *raions*. For each *raion*, a land fragmentation index, i.e. number of parcels per hectare, is calculated by dividing the total number of agricultural parcels – including arable land, orchards and vineyards – by the total area of agricultural land. The level of fragmentation is highest in the central part of Moldova.

The extent to which land fragmentation obstructs agricultural and rural development differs from one country to another and a general analysis of the underlying circumstances is beyond the scope of this paper. In the case of Moldova, the small and fragmented farms – e.g. farms of one hectare divided into 3–4 parcels – are widely recognized as a significant barrier for the vast numbers of small-scale family farmers. These farmers live with the daily problem of additional costs and inconvenience caused by fragmentation.

Land fragmentation occurred in Moldova as a side effect of the land privatization process



Figure 1
**Land fragmentation in the
Republic of Moldova**
Land fragmentation level
in raions



Source: Adapted from "Calculations by the authors based on data from the 2011 General Agricultural Census, National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova"