

Det uformelle eiendomsmarkedet og formalisering av lavinntektsbosettinger

En studie av Potosí og Juan Pablo II i Bogotá, Colombia

Kathrine Kjøsnes



Masteroppgave i samfunnsgeografi
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Universitetet i Oslo
Mai 2006

Forord

Å skrive masteroppgave har vært en utrolig utfordrende og slitsomt, men til tider også svært morsom prosess. En ting er sikkert jeg hadde aldri klart å gjennomføre det alene og det er mange jeg ønsker å takke.

En spesiell takk går til Luisa, Marta og Pedro Galindo som lot meg bo hos dem i et halvt år i Bogotá. Maria Iñes og Eduardo Patarroyo takk for all støtte og hjelp under feltarbeidet. En stor takk går til professor Fabio Zambrano som tok seg tid til å diskutere og gi meg nyttige innspill om boligproblematikken i Bogotá. Den største takken går til beboerne i Potosi og Juan Pablo II uten dere hadde det vært umulig.

Studietiden hadde ikke vært den samme uten dere: Heidi, Tone, Marit, Anniken, Una, Hilde, Camilla, Hanne, Arnhild, Anja, Bente, Irene og Ingrid

Takk til Jan Hesselberg for god veiledning. Kjersti Hammarqvist takk for at du fikk meg til å skrive om tema og at du leste teorikapitlet. Deretter tusen takk til alle dere som tok dere tid til å lese korrektur og komme med gode tilbakemeldinger: Tone, Marit, Camilla, Hanne og Arnhild. Trine og lillesøster, tusen takk for datahjelp. Takk Bendik, for all støtte, og for at du er deg.

Så vil jeg takke Grethe Utnes. Takk for grundig tilbakemelding, korrekturlesing og for at du har vært en utrolig støttespiller gjennom hele prosessen. Til slutt vil jeg takke verdens beste mormor.

Kathrine Kjøsnes
Oslo, mai 2006

INNHALDSFORTEGNELSE

<i>Liste over kart og figurer</i>	<i>vi</i>
<i>Liste over forkortelser</i>	<i>vi</i>
1. INNLEDNING	1
<i>Problemstillinger.....</i>	<i>2</i>
<i>Boligsituasjonen og borgerkrigen i Colombia</i>	<i>3</i>
<i>Prosjektets formål og aktualitet</i>	<i>5</i>
<i>Begrepsavklaringer</i>	<i>6</i>
<i>Oppgavens struktur</i>	<i>7</i>
2. TEORETISKE PERSPEKTIVER OG BEGREPER	9
<i>Innledning.....</i>	<i>9</i>
<i>Boligstrategier – kort historisk gjennomgang.....</i>	<i>9</i>
<i>Sikker bruksrett og andre typer bruksrettigheter</i>	<i>13</i>
<i>Sikker bruksrett i et menneskerettighetsperspektiv.....</i>	<i>13</i>
<i>Ulike typer bruksrettigheter i utviklingsland</i>	<i>15</i>
<i>Etablering og formalisering av ulovlige lavinntektsbosettinger</i>	<i>16</i>
<i>Faktorer som påvirker graden av sikker bruksrett og muligheten for formalisering.....</i>	<i>19</i>
<i>Sosiale bevegelser i Latin-Amerika</i>	<i>21</i>
<i>Dagens debatt i formaliseringspolitikken: skjøte eller midlertidige rettigheter</i>	<i>24</i>
<i>Troen på eierskap som beste løsning.....</i>	<i>27</i>
<i>Markedskrefter og eiendomsspekulering versus økt fokus på rettigheter.....</i>	<i>28</i>
<i>Tilgang til lån og økt investering i bolig</i>	<i>29</i>
<i>Sårbare grupper taper ved formalisering.....</i>	<i>30</i>
<i>Oppsummering</i>	<i>31</i>
3. LAVINNTEKTSBOSETTINGER OG BOLIGPOLITIKK I BOGOTA	33
<i>Innledning.....</i>	<i>33</i>
<i>Lavinntektsbosettinger i Bogotá.....</i>	<i>33</i>
<i>Eie versus leie i Colombia.....</i>	<i>34</i>
<i>Bogotás vekst.....</i>	<i>35</i>
<i>Eskalerende konflikt i Bogotá</i>	<i>36</i>
<i>Bogotás administrasjon og boligpolitikk.....</i>	<i>36</i>
<i>Formalisering av lavinntektsbosettinger i Bogotá.....</i>	<i>39</i>
<i>Legalisering av lavinntektsbosettinger.....</i>	<i>39</i>
<i>Skjøte – formalisering av eiendomsrettigheter.....</i>	<i>40</i>
<i>Oppsummering</i>	<i>42</i>
4. METODISK TILNÆRMING	43
<i>Innledning.....</i>	<i>43</i>
<i>Kvalitativ metode.....</i>	<i>43</i>
<i>Casestudiet</i>	<i>45</i>
<i>Feltarbeidet i Bogotá våren 2004</i>	<i>45</i>
<i>Valg av og tilgang til case</i>	<i>45</i>

<i>Kvalitative intervjuer</i>	47
Tilgang til informanter	47
Oppbygging av intervjuguiden.....	48
<i>Gjennomføring av intervjuer</i>	49
Min relasjon til informantene	50
<i>Bearbeiding av data</i>	52
<i>Oppsummering av dataens kvalitet</i>	52
5. PIRATURBANISTENES UFORMELLE EIENDOMSMARKED.....	55
<i>Innledning</i>	55
<i>Lav forekomst av eiendomsokkupasjoner i Bogotá</i>	55
<i>Hvem er de og hvordan opererer piraturbanistene?</i>	56
<i>Hvorfor vinner piraturbanistene?</i>	59
<i>Oppsummering</i>	61
6. ETABLERING OG ORGANISERING AV TO LAVINNTEKTSBOSETTINGER	63
<i>Innledning</i>	63
<i>En presentasjon av Ciudad Bolívar – Potosí og Juan Pablo II</i>	63
<i>Dannelsen av Ciudad Bolívar; Potosí og Juan Pablo II</i>	65
<i>De ulike boligtypene i bosettingene</i>	68
<i>Piraturbanistene i de to lavinntektsbosettingene</i>	69
Piraturbanistene i Potosí.....	69
Piraturbanistene i Juan Pablo II.....	72
<i>Den sosiale organiseringen av de to lavinntektsbosettingene</i>	73
Eksterne kontakter tilknyttet nabolagene	75
<i>Oppsummering</i>	78
7. FORMALISERINGSPROSESSER I TO LAVINNTEKTSBOSETTINGER	81
<i>Innledning</i>	81
<i>Fakta om formaliseringsprosessene i Juan Pablo II & Potosí</i>	81
<i>Skjøtte versus midlertidige rettigheter</i>	82
<i>Ulike faktorer som påvirker sikker bruksrett og tilgang til formalisering</i>	87
Offentlig eller privat eiendom	87
Hvordan lavinntektsbosettinger har blitt dannet	88
Sentral eller perifer beliggenhet	89
Piraturbanistenes motstand mot formalisering av eiendomsrettigheter	90
Lavinntektsbosettingenes alder, størrelse, intern organisering og eksterne kontakter ...	91
<i>Piraturbanistene misbruker formaliseringsstrategiene i Bogotá</i>	91
<i>Oppsummering</i>	92
8. AVSLUTNING	95
Hva karakteriserer piraturbanistenes uformelle eiendomsmarked i Bogotá?.....	95
Hva kjennetegner formaliseringsprosessene i lavinntektsbosettinger som har oppstått gjennom ulovlig underoppdeling av land i Bogotá?	96
Betydning av formalisering som redskap i kampen mot fattigdom	97
9. REFERANSELISTE	101

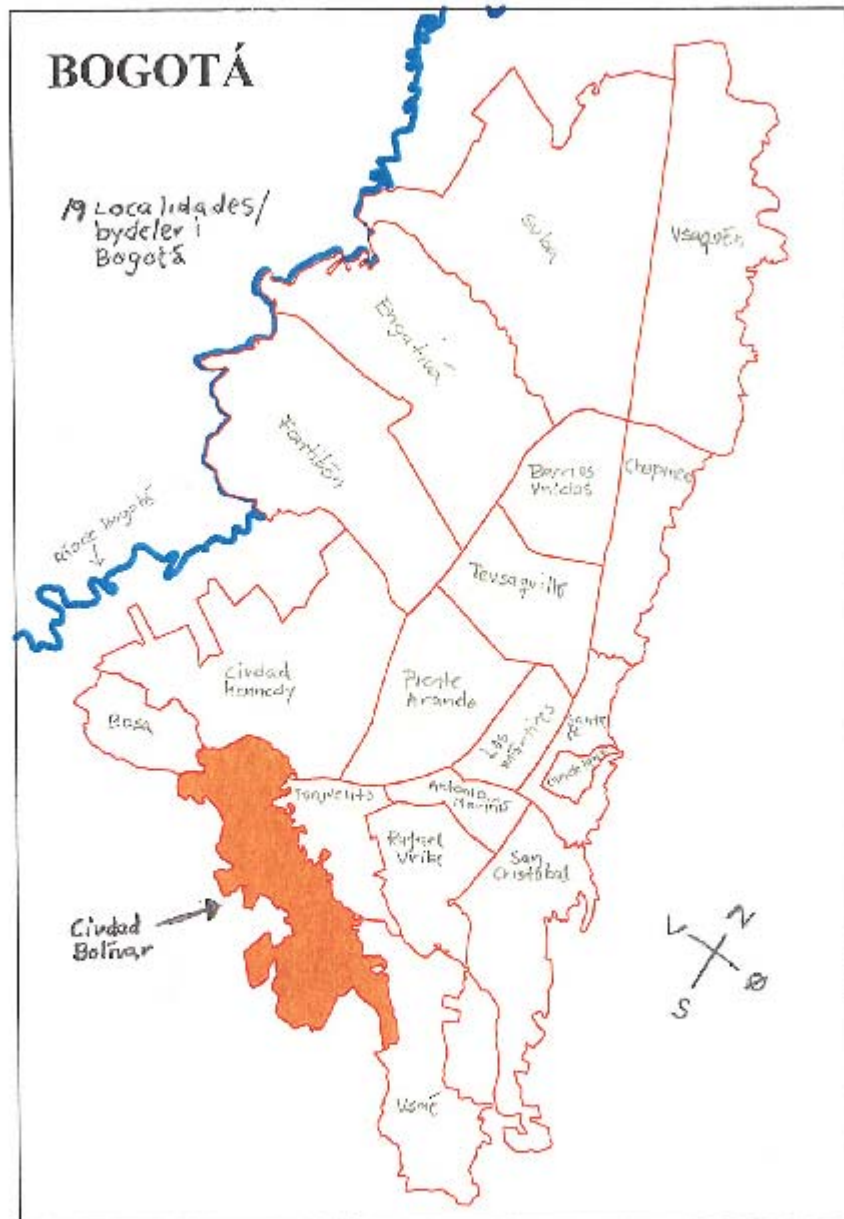
10. VEDELEGG I. OVERSIKT OVER INFORMANTER	107
11. VEDELEGG II. INTERVJUGUIDER.....	111
<i>Intervjuguide I: beboere.....</i>	<i>111</i>
<i>Intervjuguide II: offentlige myndigheter</i>	<i>112</i>
<i>Intervjuguide III: ulike boligorganisasjoner, universiteter og andre aktører</i>	<i>113</i>

Liste over kart og figurer

Kart 1.	Kart over Bogotá	s. vii
Figur 1.	Det uformelle eiendomsmarkedet	s.18
Figur 2.	En enkel modell for samfunnsforskning	s.43

Liste over forkortelser

DAPD	Departamento Administrativo del Planeación Distriktets (Bogotá's) planleggingsetat
ELN	Ejército del Liberación Nacional Geriljabevegelse
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarios de Colombia-Ejército de Pueblo Geriljagruppe
FENAVIP	Federacion Nacional de Vivenda Popular Privat boligorganisasjon dannet av de tidligere medlemmene av geriljagruppen M-19
FIDHAP	Fundación Educación Investigación y Desarrollo Privat boligorganisasjon
LCVP	La Caja de la Vivenda Popular Den offentlige boligorganisasjonen
POT	Plan de Ordenamiento Territorial En arealplan
UN-Habitat	United Nations Settlements Programme
UPZ	Unidad Planeacion Zonal Enhetssoneplanlegging



Målestokk 1:150.000

Kilde: Secretaria Distrital de Salud

1. INNLEDNING

Ifølge UN-Habitat¹ bor over 50 % av befolkningen i byer i utviklingsland i slum- eller lavinntektsområder. Lavinntektsområdene er ofte lokalisert i utkanten av byene på offentlig- eller privateid land. De kjennetegnes ved mangel på tilgang til rent vann, sanitære tjenester, elektrisitet og veier. Områdene er ofte overbefolkede og plaget av miljøproblemer. Det forekommer en økt urbanisering av fattigdom. I Latin-Amerika bor omlag 75 % av befolkningen i byer (UN-Habitat 2005). Det er et generelt problem i mange utviklingsland at boligbyggingen ikke har holdt tritt med behovet for boliger i byene. Knapphet på landområder/boliger har ført til en drastisk prisøkning. De fattige har ikke råd til å betale det som forlanges på det lovlige eiendomsmarkedet, og løsningen for mange har vært å enten kjøpe ulovlige tomter, invadere landområder eller leie bolig i illegale slum- eller lavinntektsområder. De siste 30-40 årene er det i hovedsak de uformelle eiendomsspekulantene som har gitt bolig til lavinntektsbefolkningen i byer i utviklingsland (Berner 2000). I mange byer Latin-Amerika er det dessuten fortsatt enklere, billigere og mer lønnsomt for landutviklere å operere på det uformelle eiendomsmarkedet enn på det formelle.

Utkastelse av beboere i lavinntektsbosettinger har tiltatt de siste årene (Duran-Lasserve et al 2002). Uten eiendomsrettigheter eller sikker bruksrett kan beboere i lavinntektsbosettinger fjernes fra området de bor på uten forvarsel. Mange lever i frykt for å bli tvunget bort fra sin eiendom. For mange beboere er derfor formalisering av områdene viktig. Formaliseringsprosessen kan ta fra 5-20 år og myndighetenes innstilling til formalisering varierer ofte fra land til land og by til by, samt også fra bosetting til bosetting. Det siste tiåret har myndigheter i utviklingsland ofte favorisert tildeling av skjøte som den beste formaliseringsstrategien (Durand-Lasserve og Royston 2002). I Latin Amerika har erfaringer basert på skjøte ofte ikke fungert på bakgrunn av tekniske, juridiske og finansielle hindringer (Fernandes 2002). UN-Habitat fremhever tilgang til midlertidige bruksrettigheter eller sikker bruksrett som gode alternativer til skjøte ved formalisering av lavinntektsbosettinger.

¹ FN's første bosetningskonferanse i 1978 førte til opprettelsen av organisasjonen UNCHS-Habitat (United Nations Centre for Human Settlement). I 2002 skiftet organisasjonen navn til UN-Habitat, som står for United Nations Settlements Programme. Tall hentet fra: <http://www.unhabitat.org/about/challenge.asp>

Problemstillinger

Problemstillingene er som følger:

- Hva karakteriserer ulovlig underoppdeling av land i Bogotá?
- Hva kjennetegner formaliseringsprosessene i lavinntektsbosettinger som har oppstått ved ulovlig underoppdeling av land i Bogotá?

Jeg har delt de involverte aktørene i det uformelle eiendomsmarkedet inn i 3 kategorier:

1. Uformelle eiendomsspekulanter - Piraturbanister²
2. Offentlige myndigheter
3. Beboere

Jeg ønsker å belyse og problematisere samhandlingen mellom disse 3 aktørene i eiendomsmarkedet i Bogotá. Jeg vil se på mekanismene rundt piraturbanistenes system og belyse hvorfor det er selvforsterkende. Deretter vil jeg diskutere formaliseringspolitikken som føres i Bogotá, fremheve mulighetene og utfordringene ved en slik politikk. Det er planleggingsetaten i Bogotá som har ansvaret for legalisering på nabolagsnivå, mens den offentlige boligorganisasjonen La Caja de la Vivenda Popular (Den sosiale boligkassa) hjelper lavinntektsgrupper med formalisering av eiendomsrettigheter i form av skjøte. Forhold ved den enkelte bosetting, som for eksempel lokalisering og tidligere eierforhold, har vist seg å være avgjørende faktorer for muligheten til formalisering. Beboernes erfaringer og vurderinger i tilknytning til det uformelle eiendomsmarkedet og formaliseringsprosessene vil i denne oppgaven bli satt i fokus.

Undersøkelsen min er avgrenset til to nabolag i Bogotá, hovedstaden i Colombia. Nabolagene, Potosí og Juan Pablo II, ligger i den tredje største bydelen i Bogotá, Ciudad Bolívar. Bydelen har ca. en halv million innbyggere. Nabolagene Potosí og Juan Pablo II har blitt til gjennom ulovlig underoppdeling av land. Piraturbanister har solgt ulovlige tomter uten tilgang til offentlige tjenester og/eller infrastruktur til fattige. Piraturbanistene har et utall av

² I Bogotá kalles de uformelle eiendomsspekulanter for "Urbanizadores Piratas". Jeg har oversatt begrepet til norsk; piraturbanister. Navnet piraturbanister er dekkende for den ulovlige virksomheten de utfører. Navnet piraturbanister, pirater og uformelle eiendomsspekulanter vil brukes videre i oppgaven. Lavinntektsbosettinger som har blitt til gjennom ulovlig underoppdeling av land i Bogotá kalles for piratbosettinger

fremgangsmåter og løftene de gir, til de enkelte beboerne, knyttet til infrastruktur, offentlige tjenester og skjøte er høyst forskjellige. Både Potosí og Juan Pablo II er legalisert. De er godkjent av planleggingsetaten som del av byen og har tilgang til offentlige tjenester. Foreløpig har bare noen få beboere i Juan Pablo II fått skjøte. Begge nabolagene er involvert i boligorganisasjonen La Caja de la Vivenda Populares program 3: formalisering av eiendomsrettigheter. Juan Pablo II har kommet lenger i formaliseringsprosessen enn Potosí. En av årsakene til dette er at Potosí er lokalisert på tidligere privateid land. Det har medført en rekke problemer både når det gjelder legalisering av nabolaget og formalisering av eiendomsrettigheter. Juan Pablo II er lokalisert på offentlig eid jord, noe som har gjort formaliseringsprosessen i form av skjøte mye enklere, selv om det allikevel har tatt lang tid. Offentlige myndigheter i Bogotá skiller mellom urban legalisering og formalisering av eiendomsrettigheter i form av skjøte. Urban legalisering innebærer en godkjennelse av den uformelle bosettingen som en del av byen, samt tilrettelegging av offentlige tjenester og infrastruktur, selv om beboeren ikke har skjøte. Dette styrker ofte beboernes midlertidige bruksrettigheter til områdene. I oppgaven vil jeg benytte begrepet legalisering istedenfor urban legalisering. Formalisering av eiendomsrettigheter betyr at beboere i uformelle bosettinger får skjøte til tomtene sine.

Boligsituasjonen og borgerkrigen i Colombia

Siden 90-tallet har det i Colombia forekommet intens liberalisering av økonomien, privatisering av den offentlige sektor, restrukturering av arbeidsmarkedet og åpning av den nasjonale økonomien for konkurranse på verdensmarkedet. 22, 3 millioner av den colombianske befolkningen lever i fattigdom³ og 7,1 millioner av befolkningen lever i absolutt fattigdom⁴. Fordelingen av landeiendommer i Colombia er svært skjev. 1,3 % av befolkningen eier 48 % av jorda.

<p>Areal: 1,14 km² Befolkning: 43,7 millioner Hovedstad: Bogotá Språk: spansk Styresett: republikk Viktigste eksportartikler: Olje, kull, kjemiske produkter, tekstil- og lærvarer, kaffe, bananer, blomster og narkotiske stoffer (illegalt) (Flyktningerådet Colombia 2004)</p>

³ Fattigdomsgrensen er på 230.000 pesos i måneden (ca kr. 560) for en familie på 5 personer. Flyktningerådet Colombia 2004

⁴ Absolutt fattigdom tilsvarer ifølge Verdensbanken 1 US dollar om dagen for en person (målt i 1997).

I 2000 bodde 76 % av den colombianske befolkningen i byer (UN-Habitat 2005). Den offentlige boligpolitikken i Bogotá har siden 90-tallet blitt mer og mer privatisert. De som faller utenfor det formelle eiendomsmarkedet kjøper tomter av piraturbanister. Tomtene er ikke regulert for boligformål og mangler offentlige tjenester og infrastruktur. Beboerne i de uformelle bosettingene bygger sine egne boliger, kjemper for tilgang på infrastruktur og videre for utvikling av sitt nabolag. Offentlige myndigheter konsentrerer seg i hovedsak om oppgradering og formalisering av lavinntektsbosettingene.

Borgerkrigen i Colombia startet på slutten av 40-tallet og har vart i over 50 år. Rivalisering mellom det konservative partiet og det liberale partiet førte til borgerkrigen kalt "La Violencia" (1948-1958). Konflikten ble delvis løst ved at det ble opprettet et topartisystem hvor partiene byttet på å ha presidentembetet i 6 år av gangen. Begge partiene har i ettertid ført en politikk som har opprettholdt den rike elitens maktposisjon. Andre politiske aktører ble utestengt fra politikken, og dette er en av årsakene til at ulike geriljagrupper vokste frem på 60- og 70-tallet. FARC og ELN er i dag de største og mest aktive geriljagruppene i landet. De er begge marxistiske og har det til felles at de krever en bedre ressursfordeling, omfattende jordreformer, demokratisering av samfunnet og bedret vern av landets naturressurser. Hæren ble satt inn og det ble opprettet paramilitære grupper, trent av hæren, for å bekjempe geriljagruppene. På 80-tallet ble de første narkotikakartellene i Colombia etablert. Dette forandret karakteren på den interne konflikten. Narkotikabaronene kjøpte opp store landarealer for dyrking og dannet etter hvert allianser med mektige jordeiere og paramilitære grupper. Alle de væpnede aktørene i konflikten er involvert i narkotikatrafikken. Geriljagruppene har blant annet kidnappet sentrale personer for å presse myndigheten for å gi etter for deres krav. Ofrene i den colombianske borgerkrigen er først og fremst sivilbefolkningen. De lever et utsatt liv i kryssilden mellom hæren, geriljaen og de paramilitære gruppene. Dette har resultert i at store deler av befolkningen i Colombia er på flukt i sitt eget land (På Flukt 1999). De internt fordrevne søker som oftest tilflukt i byene, noe som har økt trykket på eiendomsmarkedet spesielt for lavinntektsgruppene.

Siden president Álvaro Uribe kom til makten i 2002 har han satset på en militær løsning på konflikten. Uribe har innført det han kaller "en demokratisk sikkerhetspolitikk" hvor hovedfokuset er å bekjempe geriljaen militært. Han har blant annet opprettet et nettverk av informanter bestående av sivile. Hensikten med nettverket er at sivilbefolkningen skal bidra

med informasjon som leder til arrestasjoner av medlemmer av de væpnede gruppene og deres medhjelpere. Samtidig har presidenten inngått fredsforhandlinger med de paramilitære gruppene. Colombia er et av de mest voldelige land i verden; menneskerettigheter brytes kontinuerlig uten at det får strafferettslige konsekvenser. De ulike aktørene i borgerkrigen fantes og finnes fortsatt i bydelen Ciudad Bolívar i Bogotá.

Prosjektets formål og aktualitet

Halvparten av verdens befolkning lever i byer, og innen slutten av dette århundret vil to tredjedeler bo i urbane områder (UN-Habitat 2005). Samtidig forekommer det en økt urbanisering av fattigdom. Det vil si at en økende grad av verdens fattige befinner seg i bystrøk, og ikke rurale strøk som tidligere. I 2001 bodde 43 % av den urbane befolkningen i utviklingsland i slum eller lavinntektsområder. Et av delmålene til FNs Tusenårserklæring er å forbedre livssituasjonen for minst 100 millioner av slumbeboere innen 2020 (UN-Habitat 2003). Norske myndigheter har implementert delmålet i sin bistandsagenda og NORAD ønsker et økt fokus på byer, urbanisering og fattigdom (NORAD 2002).

Det siste tiåret har det forekommet økende interesse for formalisering av eiendomsrettigheter som løsning på fattigdomsproblemet. Regjeringen Bondevik tok blant annet initiativ til opprettelsen av en Internasjonal Høykommisjon for fattiges bruks- og eiendomsrettigheter⁵. Arbeidet som gjøres i kommisjonen skal bidra til å oppnå FNs tusenårsmål om fattigdomsbekjempelse, samt øke den globale oppmerksomheten vedrørende formalisering av eiendomsrettigheter. Høykommisjonen har sete i New York og ledes av den tidligere utenriksministeren Madeleine Albright og Hernando de Soto. Kommisjonen ble etablert i januar 2006 i New York⁶. Bondevik-regjeringen har også finansiert deler av et program i Tanzania som omfatter formalisering av eiendomsrettigheter. Det er Institute of Liberty and Democracy (ILD) ledet av Hernando de Soto som har fått oppdraget i Tanzania. Programmet vil koste 49 millioner kroner fordelt over 3 år⁷. ILD designer og implementerer strategier og prosjekter for formalisering av eiendomsrettigheter i form av skjøte for utviklingsland og de tidligere østblokklandene. Løsningen, i følge ILD, er å reformere hele

⁵Norske myndigheters offisielle oversettelse av: High Level Commission on Legal Empowerment of the Poor

⁶Seminar om fattiges bruks- og eiendomsrettigheter. Opprettelse av norsk faglig forum for formalisering. 16 desember 2005 i Utenriksdepartementet

⁷Bistandsaktuelt – 8/2005

eiendomssystemet, samt forenkle formaliseringsprosessene og gjøre de mer inkluderende. En slik løsning eller tilnærming til formalisering av eiendomsrettigheter kritiseres ofte for å være ensidig og markedsliberalistisk, samt at den innehar en rekke fallgruver. UN-Habitat legger vekt på at det finnes alternative tilnærminger til formalisering og fokuserer spesielt på tilgang til sikker bruksrett og retten til tilstrekkelig bolig.

I lys av dette er det viktig å øke kunnskapen om ulike formaliseringsstrategier. I Bogotá satses det både på skjøte og ulike typer midlertidige bruksrettigheter. Det foreligger en del faglitteratur om ulovlig underoppdeling av land og aktørene som operer på det uformelle eiendomsmarkedet generelt, mens tilfanget av empiriske studier som går i dybden av fenomenet virker mer begrenset. Det er imidlertid viktig å presisere at ulovlig underoppdeling av land ikke er et spesielt fenomen for Bogotá eller Colombia. I andre byer, spesielt på høylandet, i for eksempel Ecuador, Mexico, Peru og den sørlige delen av Brasil er den vanligste måten fattige tilegner seg bolig på, å kjøpe ulovlige tomter av ulike typer uformelle eiendomsspekulanter (Gilbert 2001).

Begrepsavklaringer

Med **lavinntektsbosettinger** referer jeg i denne undersøkelsen til boligområder for lavinntektsgrupper. Boligene i slike områder er som regel bygget av de fattige selv. Bosettingene har oppstått gjennom for eksempel ulovlig underoppdeling av land eller eiendomsokkupasjon, og i ettertid har bosettingene blitt formalisert. Jeg vil komme nærmere inn på ulike typer bosettinger i neste kapittel. På engelsk blir slike bosettinger ofte omtalt som "squatter"-områder. På norsk skiller ofte forskere mellom lavinntektsområder og slum. Med slum referer de til lovlige bygde boliger som har forfalt og er uten tilstrekkelige sanitære tjenester. I denne oppgaven bruker jeg i hovedsak begrepet lavinntektsbosettinger. I de tilfellene jeg benytter slumbosetting, slumområder, bosetting eller nabolag mener jeg det samme som lavinntektsbosetting.

I oppgaven bruker jeg begrepet *fattige* og *lavinntektsgrupper* i relativ forstand og ikke i en absolutt kategori. De har lav inntekt, lavt materielt forbruk og jobber ofte i uformell sektor.

Oppgavens struktur

Teoretiske perspektiver og begreper: i neste kapittel vil jeg redegjøre for og diskutere det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for analysen av mine problemstillinger. Utgangspunktet er teorier, begreper og strategier i forhold til bolig/eiendom, med spesielt fokus på ulike formaliseringsstrategier.

Lavinntektsbosettinger og boligpolitikk i Bogotá: i kapittel 3 presenterer jeg i korte trekk bakgrunnen for den nåværende boligsituasjonen i Bogota og redegjør for myndighetens formaliseringspolitikk. Det blir spesielt lagt vekt på en gjennomgang av planleggingsetatens prosedyrer for legalisering av nabolag og boligorganisasjonen La Caja de la Vivenda Populars faser for formalisering av eiendomsrettigheter.

Metodisk tilnærming: i dette kapittelet blir den metodiske tilnærmingen til prosjektet drøftet. Jeg legger vekt på å synliggjøre mine erfaringer fra feltarbeidet. Da jeg mener dette er viktig for å sikre kvaliteten på datamateriale.

Piraturbanistenes uformelle eiendomsmarked: i kapittel 5 drøfter jeg hva som er karakteristisk for det uformelle eiendomsmarkedet i Bogotá og hvorfor det ikke i like stor grad forekommer eiendomsokkupasjoner der. Jeg vil beskrive og analysere de ulike aktørene som er involvert i den ulovlige underoppdelingen av land og hvorfor virksomheten kan sies å være selvforsterkende.

Etablering og organisering av to lavinntektsbosettinger: i dette kapittelet vil jeg presentere bydelen Ciudad Bolívar og de to lavinntektsbosettingene i min undersøkelse, Potosí og Juan Pablo II. Jeg vil gjennom mine informanter fortelle hvordan nabolagene ble etablert, hvordan de kjøper tomter fra piraturbanistene, hvordan de bygde husene sine, hvordan de har organisert seg og kjempet for utvikling av sine nabolag. Videre vil jeg presentere piraturbanistene som har operert i Potosí og Juan Pablo II. Måten lavinntektsbosettinger er organisert på, påvirker ofte muligheten for formalisering. Jeg vil beskrive, med hjelp av ressursmobiliseringsteori, beboernes organisering og deres tilknytning til ulike aktører utenfor bosettingen.

Formaliseringsprosessene i to lavinntektsbosettinger: i kapittel 7 vil jeg diskutere og sammenligne formaliseringsprosessene i de to nabolagene, Potosí og Juan Pablo II.

Avslutning: i avslutningen fremheves de viktigste resultatene i undersøkelsen. Helt til slutt vil jeg se på betydningen av formalisering i forbindelse med fattigdomsbekjempelse.

2. TEORETISKE PERSPEKTIVER OG BEGREPER

Innledning

I dette kapittelet presenteres sentrale begreper, strategier og forskjellige teoretiske perspektiver som grunnlag for å diskutere og analysere empirien. Først vil jeg gi en kort historisk gjennomgang av sentrale boligstrategier og vise hvordan disse har utviklet seg de siste 50 årene. I dag regnes sikker bruksrett for å være en sentral og viktig indikator for å nå tusenårsmålene i byene. *Sikker bruksrett* i et menneskeperspektiv defineres som retten alle individer og grupper har til effektiv beskyttelse fra staten mot tvungen utkastelse (UN-Habitat 2001). Jeg vil redegjøre for begrepet sikker bruksrett og hvorfor det anses som viktig ved bosettingsspørsmål. Deretter vil jeg se på hvordan ulovlige lavinntektsbosettinger oppstår og hvordan uformelle eiendomsspekulanter kan kategoriseres. De siste tiårene har myndigheter i Latin-Amerika i hovedsak konsentrert sin boligpolitikk om formalisering av lavinntektsbosettinger. Det er ofte ulike faktorer eller egenskaper ved lavinntektsbosettingene som hindrer eller fremmer tilgangen til formalisering. Disse faktorene vil bli beskrevet i dette kapittelet. Hvordan beboere i lavinntektsbosettinger organiserer seg har betydning for muligheten til formalisering. Deres evne til å organisere seg og stille krav til myndighetene vil jeg belyse med teorier om sosiale bevegelser.

Det er ofte to strategier som presenteres som konkurrerende ved formalisering av lavinntektsbosettinger i utviklingsland: ensidig fokus på tildeling av skjøte versus sikker bruksrett, også kalt midlertidige bruksrettigheter. I siste del av kapittelet vil jeg diskutere de ulike strategiene.

Boligstrategier – kort historisk gjennomgang

Før 1950 fantes det ingen konkrete boligstrategier for den fattige delen av befolkningen i byer i utviklingsland. På **50-tallet** ble områder med lavinntektsbosettinger som regel revet og jevnet med jorden. I mange år manglet myndigheter i utviklingsland en spesifikk boligpolitikk og resultatet var en forsømmelse av landets boligsituasjon. De ønsket å begrense veksten av lavinntektsbosettingene og gjorde dette ved for eksempel å redusere migrasjon inn til byen.

Investering i bolig ble sett på som uproduktivt og som en ren utgiftpost. Bolig ble ikke nevnt i utviklingslandenes nasjonale planer før på 60-tallet (Gilbert 1992).

På **60-tallet** forandres synet på bolig og myndigheter i utviklingsland forstod at investeringer i bolig kunne være med å påvirke økonomien i positiv retning. Rivingen av de ulovlige bosettingene fortsatte, men staten startet samtidig å bygge boliger til lavinntektsgrupper. Staten var aktiv i forhold til bygging av boliger i tråd med hva de mente var adekvat arkitektur og standard. Myndigheters syn på og holdninger til de fattige var i stor grad påvirket av Lewis (1966) fattigdomsteori. Han mente at fattige mennesker, fordi de bodde i slummen, hadde utviklet en fattigdomskultur som gjorde dem hjelpeløse, avhengige og gav dem mindreverdighetskomplekser. Ut fra dette synet var det staten som måtte stå for boligbyggingen (Hammarqvist 2003). Problemet med de offentlige boligene som ble konstruert på denne tiden, var at de ble bygget med for høy standard og på ugunstige områder i utkanten av byen. Resultatet var at de ble for dyre, og de fattige endte ofte opp med å selge rettighetene sine til middelinntektsfamilier, mens de selv bosatte seg i nye slumområder nærmere sentrum av byen.

På **70-tallet** innså myndighetene at de ikke klarte å bygge nok boliger til den fattige delen av befolkningen og at boligstrategien måtte endres. Internasjonale aktører som Verdensbanken og FN (UN-Habitat) begynte først i denne perioden å involvere seg i boligspørsmål i byer i utviklingsland (Hesselberg 1996). Begge aktørene la og legger fortsatt betydelige føringer på nasjonale myndigheters boligpolitikk. Den nye boligstrategien, også kalt selvhjelpstrategien, la vekt på at de fattige selv skulle bygge sine egne boliger. Offentlige myndigheter skulle ikke lenger bygge boligene, men stille områder til disposisjon og tilrettelegge for infrastruktur. Det ble lagt stor vekt på "tomt-og-tjenesteprojekter" ("sites-and-services") og oppgraderingsprosjekter. Målet var å kanalisere mer ressurser direkte til de fattige og sikre bruksretten til området. Gilbert sier at:

"At its best, sites-and-services programme would offer a family a plot of land, gradual servicing, access to credit, advice on construction and materials, all at a price not beyond the family budget" (Gilbert i Gilbert og Gugler, 1992:141).

Med oppgraderingsprosjektene fokuserte myndighetene på å oppgradere allerede eksisterende lavinntektsbosettinger. Turners boligteori var med på å påvirke utviklingen av selvhjelpsstrategien ved lavinntektsbosettinger. I motsetning til Lewis, mente han at fattige

mennesker er innovative og handlekraftige og vet selv best hvordan boligbehovene kan dekkes, og at de derfor bør bestemme selv. På denne måten benyttes lokale ressurser. En slik tilnærming øker fleksibilitet og senker byggekostnadene (Turner i Holmberg 1998). Ved bruk av selvhjelpsstrategien har staten blitt kritisert for at den bare tilfredsstiller minimumskravene de fattige har til bolig og at resultatet ikke er forbedring av situasjonen, men en bevaring av status quo. Burgess mener at selvhjelpsstrategien ikke er løsningen for å bedre boligforholdene til de fattige. Han mener at man må se på andre årsaker, som kapitalinteresser og klasse-motsetninger, for å forstå hvorfor de fattige bor slik som de bor. Med kapitalinteresser mener han for eksempel industri-, finans- og eiendomsinteresser. Han nevner også ulike interessegrupper og motsetninger mellom de som eier og de som leier bolig, eiendomsmeglere og lånehaier i uformelle bosettinger. Resultatet, sier Burgess, er ofte en boligpolitikk som i hovedsak tjener de sterkeste kapitalinteressene i samfunnet. I følge Burgess har de fattige liten mulighet til å forbedre sine levekår grunnet strukturene i det kapitalistiske systemet og mener sannsynligvis at sosial revolusjon er en forutsetning for at de fattige kan få det bedre (Burgess i Holmberg 1998).

Siden **80-tallet** har den økonomiske nyliberalismen påvirket utformingen av dagens boligstrategier. I nyliberalistiske strategier legges det stor vekt på det frie markedet som løsning på boligproblemer. Den nye strategien, også kalt enablingstrategien, baseres på hvordan forholdene kan legges til rette slik at fattige mennesker på egen hånd kan bygge sine egne boliger (Hammarqvist 2001). Forskjellen fra tidligere er at myndighetene skal ha en tilretteleggende funksjon i motsetning til den mer intervensjonstiske stilen. Denne nyliberalistiske stilen ble adoptert av både Verdensbanken og UN-Habitat. I 1988 formulerte UN-Habitat en ”*Global Shelter Strategy to year 2000*” (GSS). Gjennom utvikling av nasjonale boligstrategier var målet at alle skulle ha tilgang på tilfredsstillende⁸ bolig innen år 2000. Dette innebar ikke bare tilgang på husly, men også privatliv, sikkerhet, elektrisitet, grunnleggende infrastruktur og tjenester, samt en lokalisering som er overkommelig når det gjelder avstand til arbeid (Hesselberg 1997). Staten skal tilrettelegge for boligbygging i privat regi og sørge for at boligmarkedet fungerer effektivt. Hesselberg beskriver det slik:

⁸ Ordet tilstrekkelig bolig benyttes istedenfor adekvat bolig.

”The enabling approach implies a different role for government than their traditional policy of direct provision of housing. Governments shall facilitate new construction by establishing a more appropriate regulatory environment and housing finance allowing the private sector, NGOs, CBOs, and individual household to make their contribution (Hesselberg 1997:22).

I GSS-strategien blir det lagt vekt på at det er nødvendig med spesielle programmer og prosjekter for å nå den aller fattigste delen av befolkningen. Folkelig deltagelse er viktig og de fattige skal, gjennom grasrotorganisasjoner og ikke-statlige organisasjoner, motiveres til å delta i bosettingsprosjekter. I strategien (GSS) fremheves spesielt viktigheten av å inkludere kvinner og deres rolle i forbindelse med bolig og utvikling. En stor andel av de fattige husholdninger i byer i utviklingsland ledes av kvinner. De har ofte blitt og blir ekskludert fra boligprosjekter i lavinntektsbosettinger. Nasjonale myndigheter skal sikre bruksretten til områder slik at lavinntektsbeboerne gis sikkerhet for at de kan bli boende (Spilling Johansen 1998). Et av problemene med enablingstrategien er at private boligkonstruktører motvillig investerer i boligbygging for lavinntektsgrupper så fremt det ikke foreligger statlige subsidier (UN-Habitat 2003).

Det er først på **90-tallet** at sikker bruksrett virkelig ble satt på dagsorden. Som et resultat av Habitat II-konferansen i Istanbul i 1996 kom Istanbul Deklarasjonen og Habitat Agendaen. Det overordnede målet nedfelt i de to deklarasjonene er at alle skal ha rett til en tilfredsstillende bolig og at bosettingsutviklingen skal være bærekraftig (UN-Habitat 1997). Ulike typer bruksrett til landområder, og da spesielt sikker bruksrett for fattige fremheves som viktige faktorer i både Habitat Agendaen og Istanbul Deklarasjonen. I Habitat Agendaen står det at:

”Access to land and security of tenure are strategic prerequisites for the provision of adequate shelter for all and the development of sustainable human settlement. It is also one way of breaking the vicious circle of poverty” (UN-Habitat 2003:9)

Gjennom Habitat Agendaen og Istanbul Deklarasjonen har myndigheter forpliktet seg til å følge opp og tilrettelegge for sikker bruksrett og lik tilgang til land for alle. I 1999 lanserte UN-Habitat to globale kampanjer; ”The Global Campaign for Secure Tenure” og ”The Global Campaign on Urban Governance”. Kampanjen for sikker bruksrett ble etablert for å videreføre engasjementet fra Habitat Agendaen om at alle har rett til en tilfredsstillende bolig. Med kampanjen ønsker UN-Habitat å belyse problemene ved mangel på sikker bruksrett i uformelle

bosettinger⁹. I kampanjen "Urban Governance" fremheves hva UN-Habitat vektlegger med et godt styresett; bærekraftighet, likhet, effektivitet, gjennomsiktighet, ansvarlighet, lokal deltagelse, borgerskap og sikkerhet. Det blir lagt vekt på at prinsippet om godt styresett må prioriteres og at velfungerende myndigheter i byer anses som en av de viktigste faktorene for å få fjernet fattigdomsproblemene (UN-Habitat 2004).

I 2000 etablerte FN en utviklingsagenda for dette tusenåret. Agendaen inneholder 8 mål (the Millennium Development Goals/MDG) og 18 delmål (MGD targets) som skal bekjempe fattigdom, sult, sykdommer, analfabetisme, miljøproblemer og diskriminering av kvinner. De forskjellige målene skal vurderes gjennom ulike indikatorer (MGD indicators). UN-Habitat har fått det overordnede ansvaret for operasjonaliseringen, innsamlingen og målingen av blant annet delmål 11 i tusenårsmålene:

" By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers, which builds upon the Cities Alliance's Cities Without Slums initiative¹⁰" (UN-Habitat 2003:8).

Andelen mennesker med tilgang til grunnleggende sanitærtjenester og sikker bruksrett benyttes som to av de viktigste indikatorene på måling av fremdriften av delmål 11. I 2000 manglet 2.4 milliarder mennesker tilgang til grunnleggende sanitærtjenester. Det bor 924 millioner mennesker i lavinntektsbosettinger uten sikker bruksrett i byer i utviklingsland. I følge UN-Habitat vil ikke denne situasjonen bedres, men stadig forverres. Antallet mennesker i uformelle bosettinger antas å øke til 1.5 milliarder i 2020 og 2 milliarder i 2030 (UN-Habitat 2004). Eiendomskonflikter i byer og sikker bruksrett er blant de største utfordringene for myndigheter og andre som er involvert i byplanlegging og utformingen av en ny bolig- og eiendomspolitikk for den fattige delen av befolkningen (Duran-Lasserve og Royston 2002)

Sikker bruksrett og andre typer bruksrettigheter

Sikker bruksrett i et menneskerettighetsperspektiv

Definisjonen av begrepet sikker bruksrett har variert i teori og praksis (Fernandes 2002). Sikker bruksrett i et menneskerettighetsperspektiv defineres som retten alle individer og grupper har til

⁹ http://www.unhabitat.org/campaigns/tenure/articles/introduction_introduction_1.asp

¹⁰ The Cities Alliances ble etablert i 1999 på initiativ av Verdensbanken og UN-Habitat

effektiv beskyttelse fra staten mot tvungen utkastelse. I henhold til internasjonal lov er “tvungen utkastelse” definert som:

“the permanent or temporary removal against their will of individuals, families, and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection” (UN-Habitat 2004:6).

Sikker bruksrett inngår som en av de viktigste 7 komponentene i **retten til tilstrekkelig bolig** i de internasjonale menneskerettighetene. De 6 andre aspektene som inngår og videre definerer hva som legges i begrepet tilstrekkelig bolig er: (1) tilgang til tjenester, materiale, fasiliteter og infrastruktur, (2) tilgjengelig pris på boligen, (3) bebolighet, (4) tilgjengelighet for sårbare grupper, (5) lokalisering og (6) kulturell tilstrekkelig (UN-Habitat 2004).

Retten til bolig har etter hvert blitt en anerkjent internasjonal rettighet. Mange stater har de siste årene nedfelt rettighetene i sine nasjonale grunnlover. Problemet er at implementeringen og gjennomføringen av denne rettigheten fortsatt gjenstår. De fleste myndigheter har godkjent prinsippet, men rettigheten har som oftest likevel ikke blitt realisert. På verdensbasis er retten til bolig den av menneskerettighetene som oftest brytes. 14 millioner mennesker er under konstant trussel om å bli kastet ut fra sine hjem eller nabolag (UN-Habitat 2001).

I mange land er det spesielt kvinner som fratras rettigheten til tilstrekkelig bolig ved at de har liten eller ingen tilgang til eierskap og/eller kan ikke arve land, hus eller eiendom. Rettigheter til bolig har i noen tilfeller også blitt nektet spesielle grupper på bakgrunn av politiske motiver. Retten til bolig kan komme i konflikt med andre rettigheter, som for eksempel private eiendomsrettigheter. Slike konflikter oppstår ofte på bakgrunn av at et privat område har blitt tatt over av fattige eiendomsokkupanter. Videre kan retten til bolig være vanskelig å gjennomføre på grunn av økonomiske, administrative eller rettspraktiske hindringer i det enkelte landet. Problemet, ifølge UN-Habitat (2001), er at det i mange utviklingsland mangler politisk vilje til å gjennomføre det de har forpliktet seg til. Noen stater har til og med argumentert for at boligpolitikken ikke skal eller bør føres med et menneskerettighetsperspektiv og at fokus på retten til bolig ikke er nødvendig. Når stater implementerer og godkjenner retten til tilstrekkelig bolig som et prinsipp i sine grunnlover eller underskriver Habitat Agendaen, understreker UN-Habitat, at denne rettigheten ikke skal

realiseres over natten eller at myndighetene automatisk skal stille med gratis boliger til deres borgere, men at de forplikter seg til å ta nødvendige steg for å legge til rette for at deres borgere skal få tilgang til tilfredsstillende, prisvennlige og sikre boliger.

Ulike typer bruksrettigheter i utviklingsland

Land defineres som en særegen ressurs på grunn av at den ikke kan, som andre varer og tjenester, produseres eller flyttes. Samt er den psykologiske og emosjonelle tilhørigheten til land ofte sterk sammenlignet med andre ressurser. Payne (2000) definerer bruksretten til land som: *“the mode by which land is held or owned, or the set of relationship among people concerning land or its product”*. Eiendomsrettigheter definerer han som: *recognised interest in land or property vested in an individual or group and can apply separately to land or development on it*. Bruksrettigheter varierer i forhold til personens eller gruppens tilgang til bruk, utvikling og overføring av området:

Tenure often involves a complex set of rules, frequently referred to as a “bundle of rights”. A given resource may have multiple users, each of whom has particular rights to the resource. Some users may have access to the entire “bundle of rights” with full use and transfer rights. Other users may be limited in their use of resources (ie nature of the use...length of the use, etc). (Duran-Lasserve og Royston 2002:8).

Bruksrettigheter er en felles betegnelse for ulike typer rettigheter vedrørende land. Det finnes et spekter av bruksrettigheter som kan rangeres etter hvilken grad av sikkerhet som gis. Et lands kulturelle og historiske bakgrunn vil alltid påvirke hva slags systemer av bruksrettigheter som eksisterer. De vanligste formene for bruksrettigheter i utviklingsland defineres av Payne (2000) i 4 formelle og 1 uformell kategori: privat bruksrett, offentlig bruksrett, religiøse bruksrettsystemer, tradisjonell (customary) bruksrett og uformelle bruksrettsystemer. De ulike formene for bruksrett eksisterer ofte side om side i utviklingsland. **Privat bruksrett** innebærer at alle rettighetene til området er knyttet til den eller de personene som sitter med skjøte. Med privat eierskap/bruksrett får man full tilgang til bruk, utvikling og overføring av området. Payne mener at privat bruksrett er et importert konsept fra tidligere koloniherrer og ble designet for å beskytte deres interesser. Begrensningene ved et slikt system er at det er vanskelig for lavinntektsgruppene å få tilgang. **Offentlig bruksrett** vedrører jordområder eid av staten. I sosialistiske land er alle rettighetene til området knyttet til staten. I kapitalistiske stater

er områdene avsatt til offentlige formål under spesielle betingelser. **Religiøse bruksrettsystemer** forekommer ofte i muslimske land. Områdene forbeholdes gud og anses som hellige. Slike områder kan ikke selges på det kommersielle eiendomsmarkedet (Payne 2000). Innenfor tradisjonsbaserte eiendomssystemer, også kalt **tradisjonelle bruksrettsformer** er det ofte høvdingar som forvalter og beskytter området gruppen eller stammen bor på. De tradisjonelle områdene har ingen økonomisk verdi i seg selv og kan ikke omsettes på markedet (UN-Habitat 2003). Høvdingen bestemmer tildeling, bruk og overføring av eiendommen. På grunn av byenes vekst ser man at de rurale eller tradisjonelle bruksrettsformene overtas av mer urbane bruksrettsformer. Myndigheter har i noen land besluttet å gi skjøte til beboere i områder hvor de tradisjonelle formene for bruksrett er rådende. Dette skaper problemer fordi det tradisjonelle bruksrettskonseptet ikke inkluderer en individualisering av landområder til tomter med skjøte. I andre land har nasjonale myndigheter ikke godkjent de tradisjonelle bruksrettsystemene og mener at beboere i slike områder står utenfor det legale systemet. **Uformelle bruksrettsystemer** er beskrivende for en rekke kategorier av lavinntektsbosettinger. De omfatter alt fra regulerte og uregulerte eiendomsokkupasjoner, ulovlig underoppdeling av privateide og offentlig eide områder og ulike uoffisielle leieavtaler. Denne type bruksrett er blitt den mest vanlige i mange utviklingsland. De uformelle bruksrettsystemene vokser vesentlig raskere enn samtlige av de andre kategoriene.

Etablering og formalisering av ulovlige lavinntektsbosettinger

Det finnes ulike typer ulovlige bosettinger og de rangeres ofte etter graden av ulovlighet. Vaa (1995) skisserer tre idealtyper. Den første innebærer ulovlige okkupasjoner av offentlige og private landområder. Eiendomsokkupasjoner skjer enten ved at et stort antall fattige uten bolig går sammen og utfører en organisert okkupasjon av et område, eller ved at et område gradvis befolkes over tid. Organiserte masseokkupasjoner forekommer særlig i Latin-Amerika. Okkupasjonene utføres ofte i ledtog med lokale politikere. De såkalte "slow invasions" finner sted på små, og ubebygde arealer i byene (Mertins et al. 1998)

Den andre idealtypen er bosettinger som er blitt til gjennom ulovlig underoppdeling av land ("illegal subdividing") i konflikt med reguleringsplaner. Majoriteten av de uformelle bosettingene som har oppstått i byer i utviklingsland er blitt til på denne måten. Ulovlig

underoppdeling av land uføres av jordeiere, eiendomsspekulanter, utbyggere eller indirekte gjennom mellommenn. De ulike aktørene selger, eller i noen tilfeller, leier land til personer som bygger sine egne boliger på området. Salget av tomtene er ikke nødvendigvis ulovlig, men problemet er at de ikke registreres. Karakteristisk for områder som deles opp ulovlig er at eiendommen ikke er godkjent for utbygging; mangler reguleringsplaner og ikke har tilgang til offentlige tjenester eller infrastruktur (Durand-Lasserve og Royston 2002, UN-Habitat 2003). Det finnes en rekke navn på dette fenomenet. Hvilket navn som tas i bruk avhenger ofte av landet eller forfatteren som benytter begrepet. Som for eksempel "loteamentos" i Brazil og "colonias" i Mexico. I Colombia kalles slike lavinntektsbosettinger for piratbosettinger og de som selger tomter ulovlig for piraturbanister.

Den tredje idealtypen som Vaa nevner er konstruksjon av boliger som ikke samsvarer med bestemte byggestandarder eller offentlige reguleringer. Både den første og den andre idealtypen overlapper ofte, men ikke nødvendigvis, med den tredje (Vaa 1995).

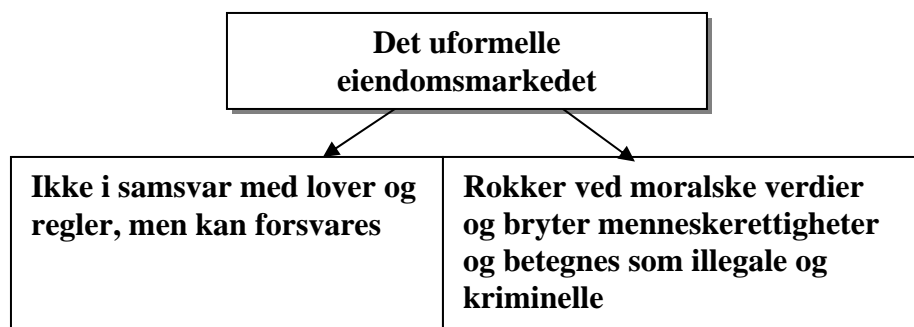
Problemet med begrepene ulovlige og uformelle bosettinger er at de er negativt ladede. Dessuten vil grensen mellom det formelle og uformelle, det lovlige og ulovlige variere fra ulike typer bosettinger og vil også være avhengig av myndigheters tolkning (Durand-Lasserve og Tribillion 2001). Uformelle bosettinger i utviklingsland blir i de fleste tilfeller gradvis formalisert og inkorporert som en del av byen. Beboere i en bosetting kan for eksempel formelt ha fått tilgang til offentlige tjenester og myndighetene har akseptert at området eksisterer, men allikevel er bosettingen ikke blitt regulert gjennom juridiske formaliteter; de har fortsatt ikke skjøt på tomtene sine. UN-Habitat skiller mellom *de facto* og *de jure* legalisering¹¹. *De facto* innebærer at myndighetene har godtatt at bosettingen eksisterer og ikke har planer om å flytte den, eventuelt rive den. Bosettingen er likevel ikke formelt godkjent. Med *de jure* legalisering har beboere formelle kontrakter på at de har rett til å bo på eiendommen. I Latin-Amerika, sier Fernandes (2002), har myndighetene de siste tiårene i stor grad konsentrert seg om å formalisere lavinntektsbosettinger. Gilbert (2001) forfekter at myndigheters positive innstilling til formalisering av eiendomsrettigheter kan knyttes til at politikerne trenger valgstøtte fra beboere i de ulovlige bosettingene, samt at de ønsker å bygge opp under at privat eierskap er den beste løsningen. I tillegg, sier han, kan formalisering føre til økte inntekter for offentlige myndigheter gjennom for eksempel eiendomsskatten. Den sterke posisjonen til Verdensbanken

¹¹ [Http://www.unchs.org/tenure/tenure.html](http://www.unchs.org/tenure/tenure.html)

kan også forklare hvorfor mange myndigheter i utviklingsland har valgt formalisering som strategi. Verdensbanken har hatt stor innflytelse over boligpolitikken som føres fordi mange av landene ikke har klart å tilbakebetale lån (Hammarqvist 2003).

Areal- og eiendomsmarkeder i utviklingsland beskrives ofte som delt i to: det formelle og det uformelle. Ward (1998) mener at en slik todeling gir et unyansert bilde. Han påpeker at det finnes *ett* eiendomsmarked som igjen er delt opp, men ikke atskilt, langs et kontinuum i henhold til tilgjengelighet og pris. Gilbert og Ward (1985) understreker at all eiendom har kommersiell verdi uavhengig av om de er legale eller illegale. Eiendom som har blitt framskaffet illegalt i det uformelle markedet, vil etter hvert bli en vare i det formelle markedet.

I følge Baken og van der Linden (1992) finnes det et spekter av uformelle eiendomsspekulanter. De varierer fra å nesten utføre den ulovlige underoppdelingen på lovlig vis til å operere fullstendig illegalt. Fernandes (1998) påpeker også at noen former for ulovlighet i det uformelle eiendomsmarkedet er mer akseptert enn andre former av både staten og den offentlige sfære. Wehrmann (2001) deler det uformelle eiendomsmarkedet inn i to kategorier. Den første kategorien innebærer at uformelle eiendomsspekulanter selger eiendom/tomter som ikke er i samsvar med lover og regler. For eksempel at tomtene mangler tilgang til offentlige tjenester og infrastruktur. I følge Wehrmann kan denne kategorien forsvares fordi den oppfyller boligbehovene til de fattige. I den andre kategorien bryter eiendomsspekulantene ikke bare lover og regler ved utbygging og salg av et område, men røkker også ved moralske verdier og bryter menneskerettigheter. Denne type eiendomsspekulanter kan, mener Wehrmann ikke forsvares og hun betegner de som illegale og kriminelle. Overgangen mellom de to kategoriene er ofte flytende og hun gjør derfor inndelingen på bakgrunn av hvordan de uformelle eiendomsspekulantene bidrar til sosial velferd til de fattige.



Figur 1: det uformelle eiendomsmarkedet (Wehrmann 2001:2)

Berner (2000) understreker at fordelene med det uformelle eiendomsmarkedet ligger i muligheten de fattige har til gradvis å utvikle og forbedre sine boliger, og på denne måten spre kostnadene over et lengre tidsperspektiv. I det lange løp, sier han, er en uformell tomt/bolig og en formell tomt/bolig like dyr. En annen fordel med det uformelle eiendomsmarkedet er knyttet til tilgjengelighet på land til en overkommelig pris for de fattige. I følge Baken og van der Linden (1992) kan disse fordelene ikke isoleres fra de høye sosiale og finansielle kostnadene det innebærer å bo på slike områder. Mangel på offentlige tjenester, infrastruktur, perifer beliggenhet, og områder som ofte er dårlig egnet for boligbygging gjør levetilstandene vanskelige. De siste 30-40 årene er det likevel i hovedsak de uformelle eiendomsspekulantene som har gitt bolig til lavinntektsbefolkningen i byer i utviklingsland. Med andre ord, som Berner påpeker har myndighetene mye å lære av de uformelle eiendomsspekulantene. I følge Berner (2001) finnes det fire faktorer som vil påvirke opprettholdelsen av det uformelle eiendomsmarkedet i et land. For det første vil landets økonomiske utvikling og det politiske systemet innvirke på det uformelle markedet. Deretter vil størrelsen på byen og dens potensielle vekst påvirke mulighetene og eventuelle behov for billig land. For det tredje, legger Berner vekt på at tilgang til, kvaliteten på, og eierstatusen til landområder i og rundt byer vil påvirke markedet. Til slutt, sier han, vil myndigheters ferdighet og politisk vilje til å håndheve loven påvirke opprettholdelsen av det uformelle eiendomsmarkedet

Faktorer som påvirker graden av sikker bruksrett og muligheten for formalisering

Hvor lavinntektsbosettingen er lokalisert, tidligere eierforhold til området, hvordan bosettingen har blitt dannet, beboernes interne organisering og eksterne kontakter er faktorer som kan påvirke myndighetens innstilling til formalisering, samt graden av sikker bruksrett for beboere i lavinntektsbosettinger.

Gilbert (1992) og UN-Habitat (2003) mener at hvordan lavinntektsbosettinger blir dannet vil kunne påvirke beboernes grad av sikker bruksrett og risikoen for utkastelse. Beboere i bosettinger som har blitt til gjennom ulovlig underoppdeling av land, føler ofte større grad av sikkerhet enn eiendomsokkupanter. Grunnen til dette er at de fattige ikke har okkupert et område, men i mange tilfeller kjøpt tomter direkte av jordeierne og fått et uformelt dokument som bekrefter kjøpet. Allikevel vil graden av sikkerhet også avhenge av offentlige

myndigheters innstilling til det ulovlige salget av tomter. Beboere i ulovlige underoppdelte bosettinger har imidlertid ofte ingen beskyttelse mot misbruk fra jordeierne (Aristizabal og Gómez 2003).

Durand-Lasserve og Royston (2002) legger vekt på 4 faktorer, uansett type bosetting, som øker sikkerheten og minsker risikoen for utkastelse for beboere i lavinntektsbosettinger. Hvor lenge bosettingen har eksistert vil påvirke graden av sikkerhet. Eldre bosettinger har ofte større grad av legitimitet og er derfor bedre beskyttet mot utkastelse enn nye bosettinger. Små bosettinger er ofte mer sårbare og risikoen for utkastelse er høyere enn for de bosettingene med en større befolkning. Den tredje og fjerde faktoren som vil påvirke graden av sikkerhet og risikoen for utkastelse er nivået og graden av samhold og organisering i nabolaget, parallelt med den støtten bosettingen får fra andre organisasjoner, som for eksempel andre ikke-statlige organisasjoner. Jeg vil komme nærmere inn på sosial organisering under avsnittet om sosiale bevegelser i Latin-Amerika.

Gilbert (1992) påpeker at tilknytting til politiske partier for beboere i lavinntektsbosettinger vil påvirke muligheten bosettingen har til å utvikle seg og etter hvert konsolideres. Forholdet mellom politikere og beboere utvikler seg ofte til et patron-klient forhold. Politikere lover for eksempel å gi beboere tilgang til offentlige tjenester, infrastruktur og skjøte mot at beboerne stemmer på dem. Et patron-klient forhold er avhengig av at det eksisterer gjensidig tillit mellom partene og at begge har noe å vinne på alliansen. Maktforholdet mellom patronen og klienten er asymmetrisk. Patronen, den sterkeste parten, har mulighet til å monopolisere ressursene som klienten ønsker seg. Slike utvekslingsforhold av økonomiske eller politiske tjenester etableres ofte på siden av regelverket, og er ikke juridiske bindende avtaler. Burgwal (1995) påpeker at slike typer allianser er vanlig i hele Latin-Amerika. Patronen kan være en lokal politiker på jakt etter stemmer. Forhold kan også etableres mellom beboere og et bestemt politisk parti. Beboere i lavinntektsbosettinger, sier Burgwal, har større påvirkningskraft i for eksempel land som Ecuador og Brasil sammenlignet med Colombia. Årsaken til dette, sier han, er at det i de to førstnevnte landene finnes større konkurranse innad og mellom partiene, mens den nasjonale makten i Colombia bare er delt mellom to partier.

Hvor den uformelle bosettingen er lokalisert vil påvirke graden av sikkerhet og risikoen for utkastelse. Mangelen på landeiendommer egnet for boligbygging i byene har gjort kampen om

land hardere. En bosetting lokalisert i perifere områder har ofte større grad av sikkerhet og sjansen for utkastelse er mindre sammenlignet med bosettinger lokalisert i mer attraktive og sentrale områder av byen. Allikevel har knapphet på land også gjort de mer perifere områdene attraktive for boligutvikling og andre prosjekter rettet mot middel- og overklassen (Everett 2001). Tvungen utkastelse innebærer ofte, i følge FN, en overføring av land fra den fattige delen av befolkningen til middel- og overklassen. Offentlige myndigheter rettferdiggjør utkastelse med byfornyelsesprosjekter og fokus på forskjønning av byen, samtidig som de mener at de slik blir kvitt de sosiale problemene som finnes i slummen. Land frigjøres til kommersiell utvikling. Det bygges veier og andre former for infrastruktur som i hovedsak tjener den velstående delen av befolkningen. I tillegg oppføres det boliger som de fattige ikke har råd til. Det er sjelden at de som utsettes for utkastelse får tilbud om alternative bosteder og som regel ender de fleste opp i uformelle lavinntektsbosettinger andre steder i byen. Når familier tvinges til å flytte fra sine hjem, mister de ikke bare sin bolig, men også etablerte sosiale nettverk og nærhet til eventuelle arbeidsmuligheter.

Gilbert (1992) mener at sjansen for at lavinntektsbosettinger formaliseres er størst dersom eiendommen eies av myndigheter eller kirken og ikke av private aktører. Bosettingens lokalisering bør ikke komme i konflikt med eller true prinsippene om privat eiendomsrett. Nesten alle store aksepterte lavinntektsområder ligger på offentlig eid land. Der hvor jordeiere har operert som eiendomsspekulanter har de latt bosettinger etablere seg på deres områder i påvente av økonomiske kompensasjoner fra myndighetene

Sosiale bevegelser i Latin-Amerika

Landene i Latin-Amerika slet på slutten av 1970- og 1980-tallet med økonomiske nedgangstider og gjeldsproblemer. 1980-tallet blir ofte omtalt som "the lost decade". Den økonomiske politikken ble restrukturert og den tidligere importsubstitusjonsstrategien ble erstattet med økt satsing på eksport og åpne markeder (Escobar og Alvarez 1992a). Dette bidro til å øke de sosiale forskjellene i befolkningen. Undertrykkende militærregimer hadde makten i mange av landene i Latin-Amerika og aktører i det sivile samfunnet ble utsatt for forfølgelse og undertrykking. Parallelt skjedde det i Latin-Amerika en oppblomstring av kollektiv mobilisering på landsbygda og i byene, blant annet i form av sosiale bevegelser.

Stokke (1999) definerer en sosial bevegelse som en gruppe enkeltpersoner som opptrer som en kollektiv aktør for å fremme felles interesser ut fra en kollektiv identitet. De sosiale bevegelsene skiller seg fra politiske partier eller pressgrupper ved at de har massemobilisering eller trusselen om det som hovedsaksjon og makt. De ønsker å forsvare eller forandre samfunnet, eller deres relative posisjon i samfunnet som gruppe. I Latin-Amerika har alt fra eiendomsokkupanter, miljøvernere, suppekjøkken i lavinntektsnabolag, fagforeninger, sosialistiske kvinnegrupper, bevegelser som kjemper for rettighetene til den sorte delen av befolkningen, urbefolkningen og homofile blitt betegnet som sosiale bevegelser (Escobar og Alvarez 1992b). I følge Hellman (1992) er ofte hovedfokus til mange av de sosiale bevegelsene i Latin-Amerika å finne løsninger for å dekke primærbehovene som blant annet tilgang på mat, rent vann, tak over hodet, samt tilgang til jord og tomter. På grunn av de autoritære regimene har det vært vanskelig å benytte de tradisjonelle kanalene, som politiske partier og etablerte organisasjoner, for politisk representasjon. Derfor har sosiale bevegelser fungert som et nyttig alternativ for fattige og marginaliserte grupper som ønsker å stille krav til myndighetene.

Teorier om sosiale bevegelser har vært dominert av to hovedretninger; *teorier om nye sosiale bevegelser* (vesteuropisk retning) og *ressursmobiliseringsteorier* (Nord-amerikansk retning). Mens det tidligere var en sterk dikotomisering mellom de ulike retningene, ser man de i dag mer som komplementære teorier (Stokke 1999). Teorier om nye sosiale bevegelser fokuserer på *hvorfor* sosiale bevegelser oppstår. De mener at kollektiv mobilisering av klagemål, i form av sosiale bevegelser, er skapt av de sosioøkonomiske strukturene i samfunnet. Innenfor ressursmobiliseringsteorier (RMT) er teoretikerne mer opptatt av å se på *hvordan* sosiale bevegelser oppstår, og mener at fremveksten av bevegelsene er et fenomen som det er verdt å studere i seg selv. De er mer interessert i hvordan mobiliseringen og interesseartikuleringen foregår. Dessuten legger de vekt på at utilfredstilte behov eksisterer i alle samfunn til alle tider. Utilfredstilte behov alene kan derfor ikke forklare framveksten av sosiale bevegelser. Teoretikere innenfor RMT mener at dannelsen av sosiale bevegelser er betinget av at det eksisterer ressurser som muliggjør kollektiv mobilisering. Det blir lagt vekt på tre sett av ressurser; organisatoriske, politiske og kulturelle ressurser. Disse tre omtales gjerne som henholdsvis mobiliseringsstrukturer, politiske mulighetsstrukturer og kulturelle rammeprosesser.

Mobiliseringsstrukturer er sosiale bevegelsers organisatoriske ressurser, som sosiale nettverk og institusjoner i samfunnet. De kan utgjøre en basis for kollektiv mobilisering. Det skilles mellom formelle og uformelle institusjoner og nettverk. Disse kan igjen eksistere innenfor eller utenfor en sosial bevegelse. Uformelle institusjoner er for eksempel familie- og vennskapsnettverk, nabolag og arbeidsnettverk. Eksempler på mer formelle institusjoner kan være organisasjoner, kirkegrupper og politiske partier. De forskjellige mobiliseringsstrukturene vil variere fra sak til sak og over tid og rom.

Det politiske systemet i et land er avgjørende i forhold til sosiale bevegelsers mulighet for ulike typer kollektiv mobilisering. *Politiske mulighetsstrukturer* er det andre begrepet innenfor RMT og defineres som hvordan og i hvilken grad det politiske systemet skaper muligheter og begrensninger for de sosiale bevegelsene. Sosiale bevegelsers politiske handlingsrom avhenger blant annet av i hvilken grad det politiske systemet er åpent eller lukket i tilknytning til kollektiv mobilisering i samfunnet. To andre viktige elementer innenfor de politiske mulighetsstrukturene er i hvilken grad krav og interesser kan fremmes gjennom uformelle politiske nettverk og allianser, samt statens kapasitet og vilje til å anvende politisk undertrykkelse. Mange av de sosiale bevegelsene i Latin-Amerika vokste frem under autoritære, og ofte også militære regimer. Mulighetene for å nå fram med krav til myndighetene var derfor ofte begrenset (Leira 2001). I Colombia ble blant annet streik og sosial protest gjort ulovlig på slutten av 80-tallet og staten kunne i henhold til landets anti-terrorlover idømme streikende arbeidere opp til 20 års fengsel (På flukt 1999).

Kulturelle rammer er det tredje hovedbegrepet innenfor RMT og det framholdes at den kulturelle konteksten også vil påvirke handlingsrommet til sosiale bevegelser. Med dette legges det vekt på at det til grunn for mobilisering må ligge et minimum av felles forståelse av verden. Det må eksistere en felles oppfatning av at det finnes et problem eller en utfordring, og en forståelse av at det er mulig å gjøre noe med det gjennom å handle kollektivt (Leira 2001). Latinamerikanske teoretikere har særlig vært opptatt av at utgangspunktet for en sosial bevegelse er at deltagerne til en viss grad har et felles syn på samfunnet.

Aksjonsrepertoar er et annet begrep som brukes innenfor RMT. Begrepet omfatter alle de ulike metodene de sosiale bevegelsene benytter seg av for å få gjennomslag for sine saker. Metodene innebærer alt fra direkte påvirkning av politiske beslutningstakere til mer indirekte

metoder for politisk press, som for eksempel demonstrasjoner, underskriftskampanjer, boikottaksjoner og okkupasjoner.

Friedmann (1989) har spesielt konsentrert seg om sosiale bevegelser i latinamerikanske byer. Han har sett på utviklingen av ”barrio”-bevegelser (nabolagsbevegelser) i lavinntektsbosettinger. Bevegelsene, mener Friedmann, har vokst frem på bakgrunn av at beboere i lavinntektsbosettinger organiserer seg for å kreve og forsvare et eget livsrom, og øke sin autonomi over den sosiale reproduksjonsprosessen. Den sosiale reproduksjonsprosessen kan, i følge Friedmann, forstås som aktiviteter som er nødvendig for individuell og kollektiv overlevelse, som for eksempel suppekjøkken, barnepass, og dugnader. Livsrom er det fysiske rommet hvor den sosiale reproduksjonen foregår som for eksempel tomt, bolig og nabolag. Den sosiale reproduksjonsprosessen kan også utvides til å omfatte basisinfrastruktur som er nødvendig for å sikre et felles eksistensgrunnlag, som for eksempel tilgang til vann, transport, skoler og bosikkerhet. Karakteristisk for ”barrio”-bevegelsene, i følge Friedmann, er at de organiseres territorielt og springer ut fra spesifikke lavinntektsbosettinger. Videre mener han at nabolagsorganisasjonene fungerer best når de har nærkontakt med beboernes daglige behov.

Mange teoretikere innenfor nye sosiale bevegelser mener at hvis sosiale bevegelser inngår i forhandlinger med staten vil de miste sin integritet. Sosiale bevegelser bør derfor være autonome i forhold til staten. I følge Fals Borda (1992) har de latinamerikanske sosiale bevegelsene gått fra protest og motstand i sivilsamfunnet til samarbeid og forhandlinger med politiske partier og statlige institusjoner. Mange ressursmobiliseringsteoretikere mener at dette er et unyansert syn og at politisk integrasjon kan skje på mange måter med positive og negative utfall for bevegelsene (Hellman 1992). Videre påpeker de at for at en sosial bevegelse skal kunne eksistere og fungere over lengre tid er bevegelsen avhengig av å utvikle en formell organisasjonsstruktur (Burgwal 1995).

Dagens debatt i formaliseringspolitikken: skjøte eller midlertidige rettigheter

Det foregår en internasjonal debatt om hvordan man best mulig kan sikre bruksretten til beboere i lavinntektsbosettinger. Det diskuteres spesielt hvorvidt fokus bør ligge på skjøte eller sikker bruksrett i form av tilgang til midlertidige bruksrettigheter.

Skjøte har blitt fremhevet og sterkt støttet av blant annet IMF (International Monetary Fund) og Verdensbanken som løsningen på usikker bruksrett for de fattige i lavinntektsbosettinger. Denne typen strategi har blitt påvirket og inspirert av den peruanske økonomen de Soto med boken "The Mystery of Capital"(2000). De Soto hevder at kapitalismen har feilet i utviklingsland på grunn av at store grupper mangler formelle eiendomsrettigheter. Uten formelle dokumenter som viser eierskap til hjem, eiendeler og jord, er i følge de Soto kapitalen de besitter "død". De kommer ikke inn på det formelle markedet, men er fanget i det uformelle. Resultatet, sier han, er at over 80 % av verden er underkapitalisert; folk kan ikke bruke boligene eller eiendelene sine for å generere kapital. Ved å sikre de fattiges eiendomsrettigheter til denne "kapitalen", kan den integreres i den formelle økonomien og fremme nasjonal økonomisk vekst for det enkelte landet. De fattige kan ta opp lån med sikkerhet i huset og investere i sin bolig og/eller annen produktiv virksomhet.

UN-Habitat mener at skjøte ikke er den eneste løsningen for å sikre bruksretten til de fattige i byene. De legger vekt på at sikker bruksrett kan oppnås gjennom å styrke rettighetene beboerne har til området de bor på.

"It is now recognized that security of tenure is more important for many of the urban poor than home ownership, as slum policies based on ownership and large scale granting of individual land titles have not always worked" (UN-Habitat 2004:2)

"Security of tenure is a fundamental requirement for the progressive integration of the urban poor in the city, and one of the basic components of the right to housing. It guarantees legal protection against forced eviction...The granting of secure tenure is one of the most important catalysts in stabilising communities, improving shelter conditions, reducing social exclusion and improving access to urban services (Durand-Lasserve og Royston 2002:3).

Duran-Lasserve et al. tilføyer at på bakgrunn av det mangfoldet som finnes av preferanser, situasjoner og ulike former for bruksrett er det nødvendig med flere alternative tilnæringer til å øke bosikkerheten til de fattige. Når hovedvekten blir lagt på *én* løsning, skjøte, øker faren for at kompleksiteten ved situasjonen ignoreres og at lovverket ikke tilpasses for å beskytte lavinntektsbeboeres behov, samt forskjellige bruksrettssystemer. Durand-Lasserve og Royston (2002) påpeker at løsningen på sikker bruksrett utelukkende basert på skjøte, ikke er like enkel som den presenteres av de Soto. Studier utført de siste tiårene viser at en slik

formaliseringsspolitikk møter en rekke hindringer i byene. Den vil være vanskelig å gjennomføre av blant annet tekniske, politiske, administrative, finansielle og kulturelle årsaker.

UN-Habitat (2004) mener at sikker bruksrett kan promoteres i form av å gi fattige tilgang til fleksible bruksrettsformer, også kalt **midlertidige bruksrettsformer**. Målet med en slik strategi er først og fremst å styrke beboernes rettigheter til området, hindre utkastelse, samt øke tilgangen til grunnleggende tjenester. Tildeling av skjøte er ikke nødvendig, men utelukkes heller ikke. Midlertidige bruksrettsformer gis for eksempel gjennom forskjellige leieavtaler på land, midlertidige og permanente okkupasjonslisenser, skjøte til et kvartal i nabolaget, rettigheter i forhold til besittelse av et område og tilgang til offentlige tjenester før beboere har fått skjøte. UN-Habitat mener at fordelene med en slik alternativ strategi er at retten til bolig ikke bare reduseres til å omfatte individuelle eiendomsrettigheter. Sammenlignet med den konvensjonelle tilnærmingen til formalisering, stiller ikke den alternative strategien uforholdsmessige eller urealistiske krav til lokale myndigheter i henhold til institusjonelle og økonomiske ressurser. I for eksempel Bangkok har lavinntektssamfunn gjort avtaler med jordeiere om leie av land. Mot å betale en lav leie, får de bli boende på området en viss periode. Jordeierne ønsker ofte å vente med utbygging og utvikling av området til den kommersielle verdien på eiendommen har økt. Slik unngår eierne at eiendommen okkuperes av en tredjepart. De fattige får mulighet til å bo en periode på området de ellers antagelig ikke hadde hatt råd til, uten å bekymre seg for utkastelse.

UN-Habitat legger vekt på at myndigheter i utviklingsland har liten erfaring når det gjelder implementering av skjøte, og at det derfor er vanskelig å forutsi hvilken effekt det kan få. Et storskala formaliseringsprosjekt gjennomført av Verdensbanken i Ahmadabad i India førte til mer kaos enn orden. Muligheten til å få skjøte på potensielle verdifulle landområder forårsaket at andelen av registrert befolkning i de uformelle bosettingene steg dramatisk, samt at rettstvister økte mellom beboerne og andre som kom og hevdet sin rett til området. Bosettinger lokalisert på private områder ble ekskludert fra prosjektet fordi de ikke tilhørte den offentlige sektorens myndighetsområde. Dette resulterte i at av de 2000 uformelle bosetningene var det bare 43 som ble plukket ut til å delta i Verdensbankens formaliseringsprosjekt (Payne 2000).

Troen på eierskap som beste løsning

Kritikken av de Sotos teori er særlig rettet mot de forenklingene han gjør i forbindelse med måloppnåelse. Det stilles spørsmål i henhold til realismen i de makroøkonomiske konsekvensene han hevder vil bli følgende ved at fattige formelt blir eiere av sine egne boliger. De Soto kritiseres også for å forenkle historien og utviklingen av eiendomsrettighetene i Europa og USA (Cousins et al. 2005). De Soto (2000) mener at kapitalismen i den vestlige verden er tuftet på eierskap. Eierskap er ikke, ifølge UN-Habitat (2003), integrert som det høyeste nivået i kapitalismen. Hvis dette var tilfellet ville majoriteten av de som bor i nord eie sine egne boliger. Det finnes ingen korrelasjon mellom eierskap og nivået på økonomisk utvikling. Mange rike land har en høy grad av eierskap, mens noen har en lav grad av eierskap. Flere europeiske stater har lavere grad av eierskap enn mange utviklingsland. Frankrike, Tyskland og Sveits har en velfungerende og utbygd leiesektor som dekker boligbehovene til alle inntektsgruppene. Eierskap har, mener UN-Habitat, blitt den kulturelle normen i mange land på grunn av offensive politiske strategier.

”For governments create the demand for homeownership and generate much of the propaganda that fuels it favorable image. When the whole weight of government policy favors owner-occupation, people’s preferences begin to reflect this bias” (UN-Habitat 2003a:116)

Det å eie sin egen bolig blir ofte presentert av media og myndigheter som en sikrere eller mer verdifull bruksrett enn det å leie. Troen på eierskap som beste løsning er dominerende i de fleste utviklingslands boligstrategier. Argumenter om at eierskap gjør folk til bedre borgere er ikke uvanlig. I en teknisk rapport til colombianske myndigheter fra en chilensk ekspertgruppe hevdes det at:

” Latin American experience has proved that...the single act of becoming a home owner helps a family to develop socially, culturally and economically” (Budinich et al. i UN-Habitat 2003a:113)

Gilbert (2001) beskriver hvordan beboere i lavinntektsbosettinger uttrykker stolthet over sine selvbygde hus. Verdien av å ”eie” sitt eget hus presenteres ofte av beboere i lavinntektsbosettinger som stor sammenlignet med det å leie.

Markedskrefter og eiendomsspekulering versus økt fokus på rettigheter

Hartzok (1999) påpeker at med kommersialisering av eiendom i form av skjøte øker også risikoen for spekulasjon. Uformelle lavinntektsbosettinger som ligger i nærheten av sentrum eller i semi-urbane områder har ofte høy potensiell verdi. I det øyeblikk området eller tomtene formaliseres aktualiseres verdien. Mange fattige i lavinntektsbosettinger har derfor, sier hun, solgt med en gang de har fått skjøte. En slik utvikling kan eventuelt, sier Fernandes (2001), føre til at området ”overtas” av grupperinger fra middelklassen og at de opprinnelige beboerne drives bort. Gilbert (2001) er derimot skeptisk til at dette vil skje og viser til forskning fra byer i Latin Amerika hvor det er veldig sjelden at beboere i lavinntektsbosettinger faktisk selger sine boliger.

I de tilfellene hvor jordeierne først har solgt tomter ulovlig gjennom mellommenn, er det i følge Berner (2001) vanlig at jordeierne beholder skjøte på eiendommen. Dette gjøres slik at de selv kan kapitalisere verdien på området etter hvert som bosettingen formaliseres og området øker i verdi. Formaliseringsprogrammer misbrukes av uformelle eiendomsspekulanter. Berner sier at parallelt med at det uformelle eiendomsmarkedet kommersialiseres har eiendomsspekulantene blitt mer profesjonelle. De tjener store penger på boligbehovene til lavinntektsgruppene i byene. Faren med en slik utvikling er at fordelene ved offentlig investering i form av formalisering går til private eiendomsspekulanter og ikke til de fattige. Hvis denne type spekulasjon tillates kan det istedenfor å bremse veksten av lavinntektsbosettinger øke veksten av dem. Fernandes (2001) legger vekt på at man ved en mer innovativ tilnærming til bruksrettigheter kan unngå eiendomsspekulasjon. Han mener også at det er nødvendig å skape mekanismer som kan fange opp verdiøkningen ved formalisering slik at denne tilfaller de fattige og offentlige myndigheter, og ikke de uformelle eiendomsspekulantene.

Ikdahl et al (2005) mener at integrering av et menneskerettighetsperspektiv i internasjonal bistand kan dempe effektene av markedskreftene, samt balansere Verdensbanken og IMF's søken etter effektivisering og privatisering. Fokus på rettigheter kan begrense det frie markedet som økonomisk modell. Standardene som settes ved bruken av et menneskerettighetsperspektiv må følges selv om resultatene blir dyrere eller mindre produktive. Et menneskerettighetsperspektiv fordrer at individenes verdighet, integritet og likhet er mål i seg selv og ikke et middel for å nå mål som økonomisk vekst. Hartzok (1999)

mener at alternative løsninger, som for eksempel Community Land Trust (CLT), kan beskytte de fattige mot oppkjøp av tomtene som følge av de frie markedskreftene. CLT er en leieavtale hvor det defineres hvem som har tilgang til landområdet og enkelte ganger også hvordan det skal bli brukt. I en bosetting "Tanzania/Bondeni" i Kenya har flere beboere gått sammen i en Community Land Trust. Dette innebærer at de sammen eier eiendommen og at salg av tomter kan ikke gjøres individuelt. Hvert hushold har imidlertid en leieavtale på sin tomt¹². Fokus på rettigheter i stedet for privat eierskap i boligpolitikken vil i større grad beskytte de fattige og hindre at de føler seg tvunget til å selge og/eller må flytte fordi de ikke takler de økte utgiftene som ofte kommer parallelt med skjøte.

Tilgang til lån og økt investering i bolig

En av hovedpåstandene til de Soto (2000) er at skjøte vil øke de fattiges muligheter til å ta opp lån med sikkerhet i boligen. Videre kan de med tilgang til lån, sier de Soto, investere og forbedre sine boliger. Payne (2000) mener derimot at mange lavinntektshusholdninger, på grunn av lav inntekt, ikke klarer å betjene de lånene som tilbys. Det de fattige ønsker, sier han, er først og fremst tilgang til mindre lån, slik at de kan gjøre små forbedringer på huset eller bygge et ekstra rom for å leie ut. De formelle låneinstitusjonene er som regel ikke villige til å tilby slike lån på grunn av høy risiko. Hvis en person ikke klarer å tilbakebetale lånet sitt i vestlige land, er det vanlig at huset blir lagt ut på tvangsauksjon. Payne påpeker at det å kaste ut fattige folk fra sine beskjedne hjem anses som politisk uakseptabelt i mange utviklingsland, i tillegg til at boligene ikke har noen særlig økonomisk verdi. Å forandre denne institusjonelle kulturen vil ta tid. Lån med sikkerhet i boligen er irrelevant så lenge eieren ikke makter å betale avdrag og renter. Payne mener at tildeling av skjøte i seg selv ikke vil øke lavinntektshusholdningers mulighet til å ta opp formelle lån. Videre tilføyer Gilbert (2001) at fattige i lavinntektsbosettinger ofte ikke ønsker å ta opp lån fordi de er redde for å havne i en gjeldssituasjon.

Payne (2000) mener at såfremt beboerne gjennom ulike midlertidige bruksrettigheter er garantert at de ikke vil bli kastet ut, har dette vist seg å være nok for å skape økt investering i bolig i lavinntektsbosettinger. På 80-tallet i Karachi i Pakistan takket 90 % av 100.000 husholdninger i uformelle bosettinger nei til myndighetens tilbud om tilgang på skjøte. Bare 10

¹² <http://boligsamvirket.no/print/print.asp?Table=Article&Key=18607>

% takket ja til skjøte, mens resten antok at tilbudet i seg selv ville være nok til at de trygt kunne bli værende på området. De som takket nei mente at utgiftene forbundet med skjøte ville bli for høye; betalingen av selve skjøtet, eiendomsskatten og offentlige tjenester. I dette eksemplet viste det seg at tilbud om skjøte, samt noe tilrettelegging av infrastruktur, var nok til å stimulere investering i bygging og forbedringer av boligen til de uformelle bosetterne.

Sårbare grupper taper ved formalisering

Tildeling av skjøte har i noen tilfeller ført til økt usikkerhet for de fattige. På bakgrunn av en rekke undersøkelser gjort de siste tiårene har det vist seg at offensiv tildeling av skjøte har vært direkte ufordelaktig for mange fattige. Med skjøte kommer også økte kostnader i form av eiendomsskatt og betaling offentlige tjenester. Dette har ført til at de mest sårbare gruppene i lavinntektsbosettinger ofte tvinges til å flytte eller velger å selge (UN-Habitat 2003). Problemet, ifølge Payne (2003), er at fattige i lavinntektsbosettinger ved formalisering behandles som en homogen gruppe. Fattige har, sier han, ulike ønsker og behov i forbindelse med formalisering. Cousins et al (2005) viser til forskning i Sør-Afrika og påpeker at skjøte først og fremst er relevant for de bedrestilte gruppene i bosettingene. Det finnes tilfeller hvor de fattige har nektet å betale de ekstra kostnadene som kommer med skjøte. I en lavinntektsbosetting i Karachi hvor beboerne følte seg sikre på at de ikke ville bli fjernet fra området nektet de å betale eiendomsskatten eller klarte ikke å betale den ekstra utgiften (Payne 2000).

Leietagere betegnes som den mest sårbare gruppen i uformelle bosettinger. Enhver oppgradering av boligstandard som fører til økte kostnader gjør at leietagerne ofte må flytte. Durand-Lasserve og Royston (2002) sier at fordi leietagere ofte bor spredt rundt i nabolaget er det vanskelig for dem å organisere seg i pressgrupper for å beskytte sine interesser. Det finnes foreløpig lite forskning og kunnskap på området, og bistandsprogrammer rettet mot leietagere i lavinntektsbosettinger er sjeldne. UN-Habitat (2004) mener at ved å benytte en fleksibel tilnærming i form av midlertidige bruksrettigheter er det lettere å tilrettelegge behovene for alle og unngå at noen ekskluderes. Dette, sier de, vil igjen minske faren for økt segregasjon og sosial eksklusjon av noen sårbare grupper, parallelt med at det øker tilgang og rettigheter for alle til bolig.

De Sotos formaliseringsteori kritiseres for å være kjønnsnøytral og tar ikke høyde for at det i mange utviklingsland eksisterer store forskjeller i makt og ressurser mellom kvinner og menn. Kvinner har i mange utviklingsland ikke de samme rettighetene til å eie eller arve eiendom som menn har. Deres mulighet til å anskaffe seg eiendom, formell eller uformell, er ofte avhengig av hvilken sivil status de har; singel, gift, skilt, samboer og/eller enke. Mange kvinner i utviklingsland er avhengige av for eksempel en far, en mann og/eller en sønn for å få tilgang til eiendomsrettigheter (UN-Habitat 2004). Ved tildeling av skjøte har det vist seg at den urettferdige tilgangen til land mellom kvinner og menn videreføres. Ikdahl et al. (2005) mener at kvinners rettigheter til land kan beskyttes ved at et økt fokus legges på menneskerettigheter ved formalisering. Dette vil sikre at det ikke tillates direkte eller indirekte diskriminering ved formalisering. Med direkte diskriminering menes de formelle og uformelle lover, normer og praksiser som diskriminerer kvinner. Med indirekte diskriminering forstås tilsynelatende kjønnsnøytrale normer som i praksis favoriserer menn og gjør at kvinner kommer ufordelaktig ut.

Oppsummering

I dette kapittelet har jeg redegjort for ulike strategier og begreper. Undersøkelsen knyttes ikke til en helhetlig teori, men forskjellige begreper, strategier og ulike teorielementer. Disse kan være nyttige som innfallsvinkler til forståelsen av det uformelle eiendomsmarkedet og formaliseringsprosessene i Bogotá.

Det finnes et spekter av uformelle eiendomsspekulanter i utviklingsland. Wehrmann (2001) deler eiendomsspekulantene i to kategorier. De som i utgangspunktet bare bryter lover og regler ved utbygging av et område og i større grad kan forsvares. Deretter de som i tillegg til å bryte lover og regler, røkkes ved moralske verdier og bryter menneskerettigheter. Disse eiendomsspekulantene kan ikke forsvares og betegnes som illegale og kriminelle. Ifølge Berners (2001) finnes det ulike faktorer som opprettholder det uformelle eiendomsmarkedet. Disse faktorene vil jeg diskutere videre i kapittel 5, hvor jeg belyser hvorfor det uformelle eiendomsmarkedet i Bogotá er selvforsterkende

Formalisering av lavinntektsbosettinger avhenger av flere forhold. Hvor lavinntektsbosettingen er lokalisert, tidligere eierforhold til området, hvordan bosettingen har blitt dannet og beboernes interne organisering er noen av faktorene som kan påvirke

myndigheters innstilling til formalisering, samt graden av sikker bruksrett beboerne kan oppnå. Tilgangen til organisatoriske og politiske ressurser er avgjørende i forhold til lavinntektsgruppers muligheter for sosial mobilisering. Det er ikke uvanlig at beboere danner ulike former for allianser eller patron-klient forhold med eksterne aktører. De politiske mulighetsstrukturene er viktig for om beboere i lavinntektsbosettinger når fram med krav til myndighetene. Det er spesielt viktig i hvilken grad det politiske systemet i et land er åpnet overfor kollektiv mobilisering. Hvordan beboere i lavinntektsbosettinger organiserer seg kan ha betydning for myndighetenes innstilling til formalisering. Dette vil belyses videre i kapittel 6 i forhold til organiseringen av nabolagene Potosí og Juan Pablo II.

Det strides om hvordan man best mulig kan sikre bruksretten til lavinntektsbeboere. Det diskuteres ofte om hvorvidt fokus bør ligge på *skjøte* eller *sikker bruksrett* i form av midlertidige bruksrettigheter. Begge formaliseringsstrategiene benyttes i Bogotá, og de vil bli diskutert videre i Kapittel 7.

3. LAVINNTEKTSBOSETTINGER OG BOLIGPOLITIKK I BOGOTA

Innledning

Jeg vil her se på hvilke aktører som benytter det uformelle boligmarkedet. Å eie sin egen bolig er av spesiell kulturell betydning i Colombia. Med dette som bakgrunn vil jeg belyse hvorfor så mange kjøper ulovlige tomter uten reguleringstillatelse. Jeg vil kort beskrive hvordan borgerkrigen har påvirket Bogotás vekst og deretter si noe om byens sosiale struktur, administrasjon og boligpolitikk. Til slutt vil jeg redegjøre for de formaliseringsstrategiene som føres i Bogotá.

Lavinntektsbosettinger i Bogotá

En stor andel av Bogotás innbyggere har ikke økonomisk midler til å komme inn på det lovlige eiendomsmarkedet. Resultatet er at de kjøper ulovlige og billige tomter som ikke har reguleringstillatelse og deretter bygger sine egne boliger. De fattige beboerne får ikke skjøte på tomten, men ofte et uformelt dokument kalt "promesas de compraventa" (løfter om kjøp og slag). Kjøpet registres ikke i offentlige arkiver, men fungerer som en slags muntlig avtale. Husene blir som regel bygget uten faglig ekspertise og er ofte i svært dårlig stand. Det er piraturbanistene som selger de ulovlige tomtene til de fattige. De gjør dette uten distriktets tillatelse. Det er de fattige selv som senere tar opp kampen for å få tilgang til offentlige tjenester og de formelle rettighetene til eiendommen. Staten har stort sett hatt en avslappet holdning til piraturbanistenes virksomhet. Den likegyldige holdningen kan forklares ved at piraturbanistene, som skaffer de fattige et sted å bo, er med på å dempe trykket på boligmarkedet i hovedstaden. Det er i dag, på tross av de sosiale og økonomiske konsekvensene dette har medført, fremdeles hovedsakelig ulovlig underoppdeling av land som gir bolig til den fattige delen av befolkningen i Bogotá¹³. De fleste lavinntektsbosettingene ligger i utkanten av byen, spesielt oppover i fjellene i sør og sørøst, men de finnes også i nordøst og nordvest. Karakteristisk for de ulovlige bosettingene er at de befinner seg på

¹³ De colombianske myndigheter mener at 1.4 millioner av Bogotás befolkning bor på områder som har oppstått gjennom ulovlig urbanisering. Tallet er hentet fra distriktets boligorganisasjon La Caja de Vivenda Popular: http://www.cvp.gov.co/quienes_antecedentes.asp. Forskere og studenter mener at tallet er mye høyere enn myndigheter gir inntrykk av og at over halvparten av bogotanere bor på illegale underoppdelte landområder (Durán og Blanco 1996, Gilbert 1992, Gilbert og Ward 1985).

områder som i utgangspunktet aldri skulle ha blitt urbanisert. De ligger ofte i bratte fjellskråninger med fare for ras og/eller alt for nær elver som oversvømmes. Noen av de ulovlige lavinntektsbosettingene er også lokalisert i byens naturreservater. Myndighetenes politikk har de siste årene vært å legalisere de ulovlige nabolagene og/eller forflytte de nabolagene som befinner seg i risikosoner. De bydelene som har flest nabolag dannet gjennom enten ulovlig underoppdeling av land eller invasjon er, i følge Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (distriktets planleggingsetat), først og fremst Ciudad Bolívar, og deretter bydelene Kennedy og Suba (López og Velandia 2003).

Eie versus leie i Colombia

Det colombianske ordtaket: *”å være eier av et hus betyr ikke rikdom, men eier du det ikke er det den største fattigdom”*, kan være med på å understreke hvor viktig eierskap er for den colombianske befolkningen. Colombianske myndigheter har i boligpolitikken favorisert eierskap fremfor leie. En anerkjent colombiansk politiker vektla nylig i en artikkel at demokratiet stod svakt på bakgrunn av at bare 55,7 % av befolkningen eide sine egne boliger (UN-Habitat 2005). Å eie sin egen bolig har blitt en kulturell norm og det er en forklaringsfaktor på hvorfor fattige kjøper tomter som verken har tilgang på vann, vei, elektrisitet eller et kloakksystem.

”Boligproblemet i Colombia har sitt opphav i kulturen, fordi hvis en mann ikke eier eller får tak i bolig i Colombia, er han ikke ansett for å være en mann. Hvis en mann med familie ikke eier sin egen bolig blir han ikke regnet som byborger. Dette ser bankene og piraturbanistene sitt snitt til å utnytte så godt de kan” (Intervju: advokat).

Piraturbanistene utnytter dette intense ønsket om eie. Det er ikke uvanlig at de fattige beboerne føler en slags takknemlighet overfor piraturbanistene som til slutt hjalp dem med å få drømmen til å gå i oppfyllelse. I en artikkel skrevet av to colombianske sosialantropologer, Durán og Blanco (1996), beskriver de hvordan noen fattige leietagere i Bogotá gjennom mange år lengter etter og fokuserer på ideen om å eie. En av deres informanter uttrykte det slik:

”I 10 år har jeg hatt min egen tomt, mens jeg leide tenkte jeg på å kunne ha mitt eget hus, min illusjon var alltid å eie mitt eget hus, jeg ba til gud om at han skulle hjelpe meg med å få til noe, å eie mitt eget hus, og at det skulle ligge mot denne siden av byen (Bosa)...” (Durán og Blanco 1996: 25).

Fattige leietagere i Bogotá lever under harde kår. Store familier stues sammen på små rom med restriksjoner på bruk av strøm, gass, vann og fellesrom som kjøkken, bad og vaskerom. Huseiere har fastsatte innetider og tolererer ikke mye lyd. Det er ofte spesielt vanskelig for kvinner og barn å få leie rom.

Bogotá's vekst

Bogotá, hovedstaden i Colombia, har omlag 7 millioner innbyggere og er landets politiske og administrative sentrum. Byen ligger på en savanne 2640 meter over havet, omkranset av fjell.

Bogotá, eller Santafé som byen ble kalt tidligere, ble grunnlagt av den spanske erobreren Jiménez Quesada 6. august 1538. Fram til midten av 50-tallet var Bogotá en relativt liten by med 600.000 innbyggere. Det er fra andre halvdel av dette århundre at byens vekst har akselerert. På grunn av borgerkrigen "La Violencia" (1948-1958) flyktet folk fra landsbygda og inn til byene. I perioden fra 1958-1970 fikk hovedstaden 1 million nye innbyggere som i hovedsak var emigranter fra landsbygda og som dannet de nye lavinntektsbosettingene (Torres 1993). Over halvparten av byen sies å være bygget av de fattige, som på grunn av mangel på kapital, faller utenfor det formelle eiendomsmarkedet. Utvidelsen av Bogotá de siste 50 årene, har i hovedsak skjedd gjennom kraftig vekst i Sør-Bogotá (Zambrano 2004).

Bogotá er en by med store økonomiske og sosiale forskjeller. Disse ulikhetene vises i byrommet i form av den segregerte bosettingen. Forskjellen går spesielt mellom nord(øst), og sør av byen. Den velstående delen av befolkningen bor i nordøst ofte i store lukkede boligkomplekser med sikkerhetsvakter. Mange av de som bor i nord har aldri vært i Sør-Bogotá. Fordommene og stigmatiseringen av sør er stor, særlig i forhold til kriminalitet og vold (Lopez og Velandia 2003). Bogotá's befolkning er delt inn i 6 "estratos" (lag) etter sosioøkonomisk status. Hvor lag 1 er de med lavest inntekt og 6 er overklassen.

På grunn av den 50 år lange borgerkrigen i Colombia, finnes det i dag ca. 3 millioner internt fordrevne flyktninger i landet. Siden 1985 har ca 480 000 flyktet til Bogotá. Hovedstaden er den byen i Colombia med høyest konsentrasjon av internt fordrevne flyktninger (PSC 2002).

Eskalerende konflikt i Bogotá

Antallet væpnede aktører har økt i og rundt hovedstaden, spesielt finner de tilholdssteder i de fattige nabolagene. Det forekommer rekruttering av unge mennesker i Ciudad Bolívar til både venstre- og høyrefløy-militser. Til dags dato er det ingen som har klart å kartlegge hvor mange væpnede aktører som finnes i området. Myndighetene har i hovedsak fokusert på sikkerhetstiltak i rurale områder, og resultatet er at byer lett har blitt gjemmested for

illegale væpnede aktører (PCS 2002). Borgermesteren Lucho Garcón gikk i begynnelsen av mai 2004 ut i avisene og sa at bydelen Ciudad Bolívar var i sosial krise på grunn av økningen i antall drap det siste året, og at det fantes bevis for at illegale grupper oppholdt seg i området. Borgermesteren la vekt på at spesielle tiltak, som statlig tilstedeværelse, måtte økes i Ciudad Bolívar for å bedre sikkerheten i området (El Tiempo 12/5 – 2004).

Fattige nabolag har blitt et ynglested for ungdomsgjenger, geriljagrupper, paramilitære og organisert kriminalitet. Dette kombinert med den høye arbeidsløsheten og dårlig tilgang til formell utdanning og helsefasiliteter er med på å øke faren for en konflikt i byen (PCS 2002). FARC har historisk sett hatt en sterk tilstedeværelse i Cundinamarca, fylket som ligger rundt Bogotá. I dag finnes geriljagruppen i 83 av de 116 kommunene i fylket. På midten av 90-tallet etablerte paramilitære grupper seg også i Cundinamarca og det har forekommet konflikter om territorier mellom geriljaen og paramilitære i Sumapazområdet, som ligger like sør for Bogotá.

Bogotá's administrasjon og boligpolitikk

I 1954 fikk Bogotá, på grunn av størrelse og posisjon, status som et eget distrikt (Distrito Especial). Dette innebar økt kontroll og styringsmuligheter over egne områder sammenlignet med andre byer i Colombia som er underlagt nasjonale myndigheters styring (Gilbert 1981). Distriktet består av både urbane og rurale områder. Byens administrasjon ledes av en

50 år med borgerkrig i Colombia

De ulike væpnede aktørene i konflikten i dag er den colombianske hæren, de vensterradikale geriljaorganisasjonene FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo) og ELN (Ejército de Liberación Nacional) og de høyreekstreme paramilitære gruppene representert ved paraplyorganisasjonen AUC (Autodefensas Unidas de Colombia)

folkevalgt borgermester, som velges for 4 år av gangen. Bogotá er delt opp i 20 "localidades"¹⁴ (bydeler). Hver bydel har en egen lokal borgermester. Distriktets lovgivende funksjon ivaretas av byrådet, som også er et folkevalgt organ. Den 24. oktober 2004 ble det valgt ny ordfører i Bogotá, Luis Eduardo Garzon. Han er den første venstreorienterte ordføreren som har vunnet et valg i hovedstaden. Garzon, eller populært kalt Lucho, som betyr "han kjemper" på spansk, var tidligere leder for en av Colombias største fagforeninger. Lucho har klart uttrykt at han vil jobbe for de fattige i Bogotá. Slagordet for hans program 2004-2007 er: "Lucho por Bogotá humana y moderna" - "Lucho for et humant og moderne Bogotá". De to tidligere borgermesternes, Enrique Peñalosa (1998-2001) og Antanas Mockus (2001-2004), perioder blir særlig forbundet med den fysiske transformasjonen av Bogotá, spesielt kampen for det offentlige rom og det estetiske bybildet (Pizano 2003). De iverksatte store kampanjer for å gjenerobre det offentlige rom, blant annet ved hjelp av opprydding og renovering av offentlige parker, gater og fortau. Gateslag ble ulovlig og ansett som en invasjon av det offentlige rom. I en nasjon hvor store deler av befolkningen livnærer seg nettopp gjennom uformelt arbeid, har dette hatt store konsekvenser for de fattige beboerne i sør (Lopéz og Velandia 2003). Lucho er derimot lite opptatt av byens estetikk. Når det gjelder boligpolitikken i Bogotá uttrykker han i sitt partiprogram ønske om å ta i bruk alternativ teknologi for å redusere kostnaden for hver enkelt boligenhet¹⁵. Lucho lovet under sin valgkampanje at han i løpet av sin valgperiode skulle skaffe 70.000 statlig støttede boliger til den fattige delen av befolkningen. I dagens aviser blir han sterkt kritisert for at det allikevel har skjedd lite når det gjelder boligsatsingen, og spesielt for at han har innsatt et tidligere medlem av den urbane geriljabevegelsen M-19 som leder for distriktets boligorganisasjon¹⁶.

De colombianske myndighetene har underskrevet den internasjonale avtalen **"International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights"** artikkel 11 (1) som skal garantere retten til tilfredsstillende bolig til alle og har nedfelt artikkelen i den nasjonale grunnloven:

¹⁴ Jeg har valt å oversette localidades til bydeler på norsk. Distriktet Bogotá har 20 localidades, men den ene Zumapaz betegnes som rural. Den vises derfor ikke på kartet over Bogotá

¹⁵ Partiprogram Luis Eduardo Garzón borgermester i Bogotá 2004-2007.
<http://calsegen01.alcaldiabogota.gov.co:7772/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>

¹⁶ <http://www.revistacambio.com.html/portada/articulos/3464>

”All Colombians have the right to decent housing. The State will establish the conditions required to realise this right and will promote social housing plans, adequate long-term financing systems and associative ways to execute these housing programmes” (Chapter 2, Title II Art. 51 i Colombia UN-Habitat 2005:82)

Den colombianske stat har dermed forpliktet seg til å iverksette nødvendige tiltak for å realisere denne rettigheten. Siden begynnelsen av 90-tallet har den sosiale boligbyggingen blitt privatisert. Metrovivienda, distriktets boligorganisasjon, skal legge til rette for bygging av boliger for lavinntektsgrupper. De kjøper opp store landområder, tilrettelegger med infrastruktur og selger områdene videre til private boligkonstruktører. Prisene på de ferdigbygde boligene, på ca. 40 m², bestemmes av de private selskapene. Resultatet er at prisen på boligenhetene har blitt høyere enn opprinnelig tenkt, og ligger langt utenfor de fattiges rekkevidde. I 2002 og 2003 ble det produsert i underkant av 50.000 statlig støttede boliger i Bogotá¹⁷. Majoriteten av disse boligene ble solgt til lavere middelklasse og middelklassen (UN-Habitat 2005). For å få tilgang til boliglån må vedkommende ha noe egenkapital og kunne dokumentere fast arbeidsinntekt. En stor andel av befolkningen faller derfor også utenfor de formelle lånemulighetene. Resultatet er at den sosiale boligpolitikken i hovedsak har dreid seg om å oppgradere og formalisere allerede eksisterende lavinntektsbosettinger.

Over halvparten av befolkningen i Colombia lever i fattigdom, og det boligtilbudet som finnes inkluderer ikke denne delen av befolkningen. Myndighetens forsøk på å bremse veksten av den ulovlige underoppdelingen av land er liten. Resultatet er at de ulovlige piratbosettingene i Bogotá øker i antall (Saldarriaga 2003). Den colombianske arkitekten Saldarriaga uttrykte det slik:

”...man snakker ikke om fattigdommen, det er et ukjent tema for ”los yuppis”, rikingene som utformer landets nasjonale politikk. Fattigdommen er de fattiges problem. I dag er en byborgers rett til en verdig bolig foreløpig bare en pen setning i den nasjonale grunnloven” (Saldarriaga 2003: 36)

Det er vanskelig å inkludere **et menneskerettighetsperspektiv** i boligpolitikken i et land hvor det i utgangspunktet ikke finnes noen kultur for å respektere menneskerettighetene. UN-Habitat i Bogotá sier dette om situasjonen:

¹⁷ Foredrag om boligproblemer i Bogotá av Diego Echeverry ved La Universidad de Los Andes 29 mai 2004 Bogotá.

”There is no national collective consciousness of the need to adopt principles of justice, to respect rights, to fight against corruption or to support the Constitution” (UN-Habitat Colombia 2005: 102)

Formalisering av lavinntektsbosettinger i Bogotá

Legaliseringsavdelingen i planleggingssetaten i Bogotá har ansvaret for kartlegging og legalisering av lavinntektsbosettinger i Bogotá. Legalisering på nabolagsnivå innebærer å gi beboere tilgang til offentlige tjenester og infrastruktur, samt at bosettingen formelt blir godkjent som en del av byen. Boligorganisasjonen La Caja de la Vivenda Popular har siden 1996 hjulpet lavinntektsgrupper med formalisering av eiendomsrettigheter. Boligorganisasjonen driver også to andre programmer hvor de fokuserer på oppgradering av boliger i lavinntektsområder og forflytning av befolkningen som befinner seg i risikoområder. En lavinntektsbosetting må være legalisert før beboere kan søke om de formelle eiendomsrettighetene til tomtene sine.

Legalisering av lavinntektsbosettinger

I 1991 bestemte colombianske myndigheter at alle ulovlige nabolag, hvis de ble dannet før 1996, hadde rett til offentlige tjenester på lik linje med byens lovlige nabolag. De offentlige tjenestene inkluderer tilgang til vann, vei, kloakk, elektrisitet, søppelhenting og telefon til boligen. I et tillegg i loven står det at retten til de offentlige tjenestene ikke kan ivaretas av staten hvis kostnadene blir for høye eller at det ikke er teknisk mulig å tilrettelegge for infrastruktur på grunn av vanskelig beliggenhet (Rother 1990). I 2002 forandret myndighetene loven og bestemte at grunnleggende infrastruktur og offentlige tjenester var en fundamental rettighet for alle uansatt når den uformelle bosettingen hadde blitt til (Aristizabal og Gómez 2003).

Fra 1995 til 2002 har **distriktets planleggingsetat** legalisert ca. 709 nabolag. I dag gjenstår det å legalisere ca.180 nabolag hvorav de fleste er under behandling av planleggingssetaten. Alle disse nabolagene ble dannet før 1996. (Intervju: offentlig ansatt legaliseringsavdelingen). I 2000 forandret de prosedyrene for legalisering av nabolag på grunn av ”Plan de Ordenamiento Territorial” (POT) (en arealplan). POT er en arealplan over byen som skal legge videre retningslinjer for byplanleggingen. Planen skal fungere som en

veiledning for offentlige myndigheter når det gjelder lokalisering av nye investeringer. Det fokuseres på at planleggingen skal være bærekraftig, og på at sosial likhet skal fremmes, parallelt med en satsning på å øke byens produktivitet på alle nivåer. Planen er først og fremst markedsliberalistisk (Copello 2003). Med POT har de forandret den administrative oppdelingen av byen og tilført et mellomledd som de kaller "Unidad Planeacion Zonal" (UPZ) (enhetssoneplanlegging). Bogotá var før delt opp administrativt i bydeler og deretter nabolag. En UPZ har til sammen 7-8 nabolag. I henhold til de nye prosedyrene må planleggingsetaten, før de legaliserer nabolagene, gjøre en undersøkelse av UPZ'en eller sonen som nabolaget befinner seg i. De må kartlegge hvilke boliger eller områder som befinner seg i risikosoner og som ikke kan legaliseres på grunn av fare for ras, oversvømmelser eller fordi de er lokalisert i naturreservater. De gjør også økonomiske og sosiale studier hvor de planlegger grøntområder, helse- og utdanningsinstitusjoner og rom til de lokale nabolagsforeningene. I studiet som gjøres, samarbeider distriktets planleggingsetat med andre offentlige og private enheter, som blant annet samferdselsdepartementet, miljøverndepartementet og avdelingen som arbeider med kriseforebygging.

Skjøte – formalisering av eiendomsrettigheter

La Caja de Vivienda Popular ("Den sosiale boligkassa") ble opprettet i 1942. De skal ivareta den offentlige og sosiale boligpolitikken i Bogotá. Før bygde de boliger for lavinntektsgrupper, men siden midten av 90-tallet har boligorganisasjonen fokusert på de kvalitative manglene ved de allerede eksisterende lavinntektsbosettingene. Deres hovedfokus er sentrert rundt tre programmer; oppgradering av boliger, forflytting av familier som befinner seg på uegnede områder og hjelp til fattige beboere med å skaffe skjøte på tomt og bolig. La Caja de Vivenda Popular har regnet ut at ca 2.3 millioner av befolkningen i Bogotá bor i nabolag som enten ikke har tilstrekkelig tilgang til infrastruktur, offentlige tjenester og offentlige planlagte områder eller mangler skjøte, samt befinner seg ofte på økologiske sårbare områder og/eller har store kvalitative mangler ved selve boligen¹⁸.

¹⁸ Informasjon hentet fra boligorganisasjonen hjemmesider: http://www.cvp.gov.co/programas_pmib.asp

Program 1: Oppgradering av lavinntektsboliger

Bedring av boligens struktur i henhold til bygningsloven, samt gjøre boligene mer resistente i forbindelse med jordskjelv.

Program 2: Forflytting av familier

Forflytting av familier i lavinntektsbosettinger som er lokalisert i høyrisikoområder: bratte fjellsskråninger med fare for ras, for nærme elver som oversvømmes og/eller i økologiske naturreservater.

Program 3: Formalisering av eiendomsrettigheter

Siden 1999 har La Caja de Vivenda Popular hjulpet fattige beboere med å skaffe seg skjøte. I Bogotá i dag finnes det, ifølge La Caja de Vivenda Popular, ca 134 000 tomter uten formelt skjøte spredt på ca 644 nabolag. Formaliseringsavdelingen i boligorganisasjonen består av 14 ansatte. Avdelingen er meget underbemannet og prioriteringer i henhold til hvilke nabolag som får hjelp, avhenger av de fattige beboernes eget initiativ (Intervju: sjefen for skjøteavdelingen).

For at en beboer skal kunne søke om formelt skjøte må nabolaget hun/han bor i først være anerkjent av planleggingsetaten som en del av byen med tilgang til offentlige tjenester. La Caja de Vivenda Popular gir blant annet juridisk, sosial og økonomisk assistanse til beboerne i prosessen med å skaffe skjøte på tomta. Boligorganisasjonen har identifisert **5 faser** som beskriver gangen i **formaliseringsprosessen**. Først lager de en diagnostisk studie av området. Deretter gjør de en teknisk juridisk studie av hvert enkelt nabolag. I den tredje og fjerde fasen er de rådgivere og fremmer saken til beboerne slik at de skal få retten til sin egen tomt. La Caja de Vivenda Popular har egne advokater som representerer og ivaretar beboernes interesser. Til slutt, i den femte fasen, er det boligorganisasjonen som leverer de formelle skjøtene til hver enkelt tomteeier. Formaliseringsstrategiene som benyttes av La Caja de la Vivenda Popular varierer. Hvis området er eid av offentlige myndigheter og beboerne kan bevise at de har bodd der i 10-20 år uten avbrudd har de, i følge colombiansk lov, rett til området de bor på. Denne loven kalles "con ánimo de ser señor y dueño" som betyr "med sterkt ønske om å være herre og eier". Beboerne må hevde eller erklære sin rett til besittelse av tomten foran en domstol. For å få tilgang til rettigheten må de bevise at de har betalt offentlige tjenester og eiendomsskatt, samt at de har gjort forbedring av boligens konstruksjon (UN-

Habitat 2005). Staten er da forpliktet til å overføre rettighetene til området til beboerne uten å kreve noen kompensasjon for jordeiendommen. Dette kalles ”gratis skjøte”. Hvis området opprinnelig tilhørte private aktører er det La Caja de la Vivienda Popular som går inn i direkte forhandlinger mellom de to partene.

Beboerne må betale 100.000 colombianske pesos (ca kr. 300) for å få skjøte. Uten hjelp fra boligorganisasjonen hadde dette blitt vesentlig dyrere. Når de får skjøte kan de ikke selge huset før det har gått 5 år. Dette for å hindre at fattige på grunn av økonomiske problemer velger å selge huset straks de har fått skjøte, for så å starte prosessen på nytt i en annen uformell bosetting.

Oppsummering

Å eie sin egen bolig har blitt en kulturell norm i Colombia og er en forklaringsfaktor på hvorfor fattige kjøper tomter uten reguleringstillatelse av piraturbanister.

Myndighetene har forpliktet seg til å garantere retten til bolig for alle, men gjør lite på området. Siden 90-tallet har den sosiale boligpolitikken i Bogotá blitt privatisert. Boligprosjekter tiltenkt lavinntektsgrupper ender opp med å tjene lavere middelklasse. Resultatet er at de fattige som ønsker egen bolig/tomt ikke har andre muligheter enn å kjøpe ulovlige underoppdelte tomter som selges av piraturbanistene. Boligpolitikken har de siste årene i hovedsak dreid seg om å oppgradere og formalisere lavinntektsbosettinger.

4. METODISK TILNÆRMING

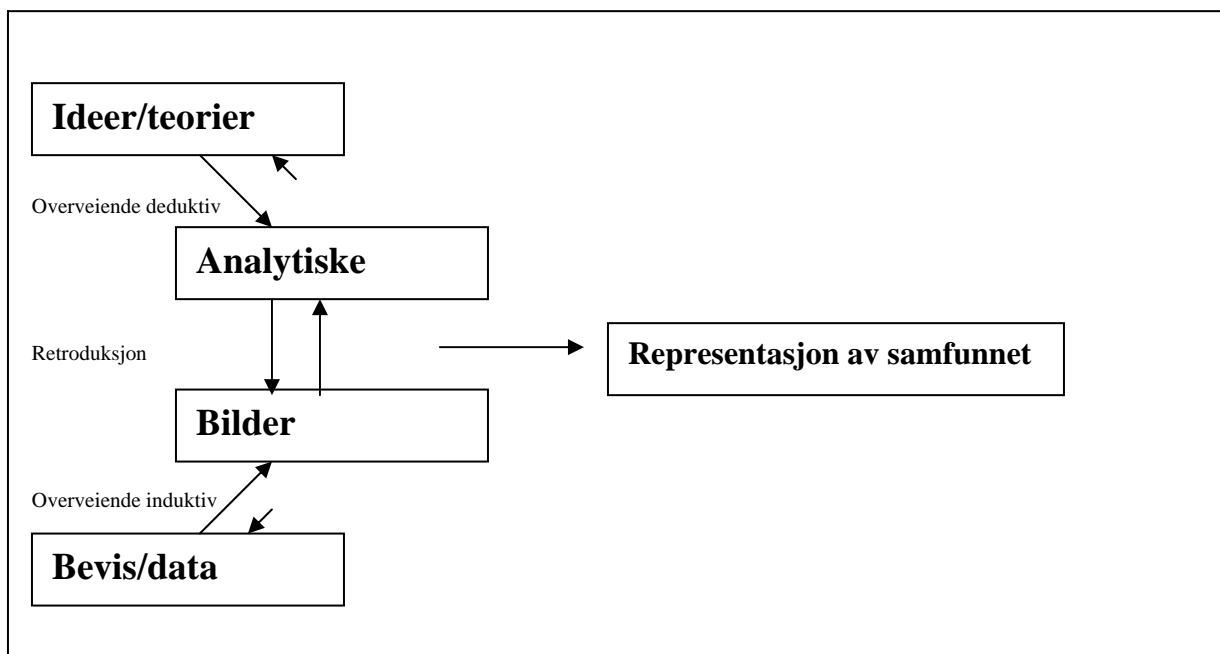
Innledning

Metode gir retningslinjer for hvordan data skal samles inn, analyseres og fortolkes. Tema og problemstilling for undersøkelsen legger føringer på valg av metode. I min undersøkelse har jeg benyttet kvalitativ metode i form av casestudier. I dette kapitlet vil jeg først redegjøre for kvalitativ metode og casestudiet som forskningsstrategi. Deretter vil jeg gi en oversikt over hvilke fremgangsmåter jeg har brukt under datainnsamlingen, og påpeke styrker og svakheter ved metoden jeg har brukt, som igjen er avgjørende for resultatet jeg sitter igjen med.

Kvalitativ metode

En viktig målsetting med kvalitative studier er å oppnå en forståelse av sosiale fenomener. Det er en intensiv forskningsstrategi som går i dybden av et fenomen. Alle aspekter ved en prosess skal belyses og forklares. Karakteristisk for metoden er en søken etter en forståelse av virkeligheten som er basert på hvordan de som studeres forstår sin livssituasjon (Thagaard 2002). En slik tilnærming innebærer at forskeren utvikler en nær relasjon til informantene. Intervjuer, observasjon, deltagelse, og kvalitativ dokumentanalyse er eksempler på kvalitative forskningsteknikker (Kvale 2004, Grønmo 1996). Kvalitativ metode kjennetegnes av et begrenset antall enheter og et større antall variabler. I kvantitativ forskning fokuserer man derimot mer på å identifisere generelle mønstre og sammenhenger. En slik metode innebærer som regel et stort antall enheter og få variabler. Innenfor kvantitative metoder vil det ofte være en større avstand til informantene. Den viktigste forskjellen mellom kvalitativ og kvantitativ metode knyttes ofte til at det benyttes ulike typer av data. I kvantitativ metode arbeider forskeren særlig med talldata, mens i kvalitativ metode arbeider forskeren ofte mer med tekster.

Det finnes ulike tilnærminger til kvalitativ forskning. Ragins (1994) forståelse av og tilnærming til kvalitativ metode er fleksibel og åpen. Han benytter en enkel modell for samfunnsforskning for å vise fremdriften i forskningsprosessen (Se figur 1.).



Figur 1. En enkel modell for samfunnsforskning Kilde: Ragin 1994: 57

Formålet med en kvalitativ tilnærming til forskning, sier Ragin, er å konstruere representasjoner av det samfunnet vi lever i. Dette innebærer en dialog mellom ideer (teori) og bevis (data). Ideer eller teorier hjelper forskeren til å gjøre bevisene/dataene mer forståelige og forskeren bruker bevisene til å utvide, revidere og teste ideene. Dette er en dynamisk prosess som foregår gjennom hele forskningsarbeidet. Resultatet eller slutten på dialogen er en representasjon av samfunnet. Analysen av forskningsobjektet innebærer en oppdeling av fenomenet i mindre deler, slik at man kan se på delene isolert fra hverandre. Syntese innebærer å sette delene sammen igjen slik at man kan få en bedre forståelse av det fenomenet man studerer, eventuelt finne eller avdekke sammenhenger som man i utgangspunktet ikke så tidligere. Denne prosessen kaller Ragin å bygge bilder og beskriver det som en induktiv prosess, også kalt abstraksjoner. Abstraksjoner kan hjelpe forskeren til å si noe om motiv eller årsak ved forskningsobjektet. Retroduksjon er den prosessen som foregår mellom bilder og de analytiske rammene og viser samspillet mellom induksjon og deduksjon i forskningsprosessen. De analytiske rammene, sier Ragin, er fundamentale for forskeren fordi de utgjør forskjellige måter å se verden på og er igjen forankret i ideene. Ulike ideer eller teorier som forskeren legger til grunn for undersøkelsen vil være med på å påvirke konstruksjonen eller måten man ser på samfunnet (Ragin 1994).

Kvalitativ metode ble et naturlig valg for min undersøkelse da jeg søker å belyse mine informanternes forståelse av sin virkelighet, spesielt hvordan beboerne i de to nabolagene oppfatter sin situasjon. Jeg har tatt utgangspunkt i Ragins modell for enkel samfunnsforskning og brukt den som basis. Modellen er dynamisk og gir rom for åpenhet og endring av strategi underveis i prosessen. Samtidig gir den et godt bilde på hvordan de ulike aspektene i forskningsprosessen overlapper hverandre. Jeg har hele tiden tolket og analysert i et vekselforhold mellom teori og data og på den måten har jeg fått en ny forståelse av mitt forskningsmateriale.

Casestudiet

Casestudier kjennetegnes ved undersøkelsesopplegg som er rettet mot å studere mye informasjon om få enheter eller cases (Thagaard 2002). Det finnes ingen fast definisjon på hva casestudier innebærer. Det som særpreger casestudiet er at fokuset for analysen rettes mot et eller flere caser. Et case kan for eksempel være et individ, gruppe, en organisasjon eller en nasjonalstat. Hovedpoenget er å få rikholdig informasjon om de casesene som studien fokuserer på.

I kvalitative studier gir fortolkninger grunnlag for overførbarhet, også kalt analytiske generaliseringer. I en analytisk generalisering ligger en vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som rettleiding i en annen lignende situasjon (Kvale 2004). En slik type generalisering må ikke forveksles med statistiske generaliseringer hvor man lar resultatet man finner i en undersøkelse gjelde for resten av populasjonen eller for alle enhetene.

Feltarbeidet i Bogotá våren 2004

Valg av og tilgang til case

Over halvparten av Bogotá har blitt til gjennom ulovlig underoppdeling av land. De siste årene er det spesielt paramilitære som har tatt over styringen/organiseringen av det uformelle eiendomsmarkedet. På grunn av takknemlighet, lojalitet eller frykt overfor de paramilitære tomteselgerne vil ikke beboerne utlevere eller si noe galt om selgerne. Valg av områder og case ble gjort i samarbeid med ulike kontakter og deres anbefalinger. Den statlige boligorganisasjonen La Caja de la Vivienda Popular og den ikke-stalige boligorganisasjonen

Fundación, Educación, Investigación y Desarrollo (FIDHAP) (Stiftelsen Utdannelse Undersøkelse og Utvikling) hjalp meg med å velge to forskjellige nabolag i bydelen Ciudad Bolívar. Utgangspunktet for utvelgelsen var at begge nabolagene var blitt til gjennom ulovlig underoppdeling av land, men at eierforholdet til grunnen skulle være forskjellig i de to bosettingene.

Gjennom Flyktningerådet og Project Conselling Service (PCS) ble jeg satt i kontakt med arkitekten Alfredo Paredes som jobber i FIDHAP. Paredes hadde lang erfaring med ulike boligprosjekter i Sør-Bogotá. Av sikkerhetsmessige hensyn ble jeg anbefalt å velge en lavinntektsbosetting eller et nabolag som hadde eksistert over en lengre tidsperiode. Slike områder var mer konsoliderte, samt at de ulike aktørene som solgte tomtene ikke lenger var like tilstede. På dette tidspunktet bestemte jeg meg for å intervju forskere og ulike aktører med kunnskap om piraturbanistene i Bogotá. Dette for å skaffe mer informasjon om det uformelle salget av tomter uten å sette meg selv og andre i fare. Alfredo Paredes presenterte meg for mitt første nabolag Potosí. Han hadde jobbet med nabolagsrådet noen år tilbake og kjente godt en av de som satt i styret. Fordelen med å bli introdusert av boligorganisasjonen FIDHAP i Potosí, var at jeg ikke ble forbundet med den offentlige boligorganisasjonen. Ulempen ved å bli introdusert av den offentlige boligorganisasjonen var at beboerne la mer bånd på seg i forhold til å fortelle noe som var i konflikt med loven. Men, dette forekom først og fremst hvis en av de offentlige ansatte var tilstede når jeg intervjuet beboere. Dette vil bli diskutert videre under avsnittet min relasjon til informantene

Min andre hovedkontakt, Javier Darrio, jobbet i hovedadministrasjonen i La Caja de la Vivienda Popular. Han satte meg i kontakt med alle nivåene i boligorganisasjonen. Luz Dary Leon, sjefen for skjøteavdelingen, anbefalte meg mitt andre nabolag, Juan Pablo II. Dette området var eid av staten og hadde kommet lenger enn Potosí i formaliseringsprosessen.

På grunn av Javier Darrios imøtekommenhet var jeg heldig og fikk være med på andre tilstelninger som boligorganisasjonen arrangerte da jeg var i Bogotá; alt fra innspilling av en videofilm i bydelen Ciudad Bolívar, tilstedeværelse ved ”Encuentros Ciudadanos”; møter mellom lokale myndigheter og beboere i lavinntektsbosettinger, hvor beboerne fikk mulighet til å direkte påvirke utformingen av bypolitikken i Bogotá. Videre var jeg med på andre møter hvor La Caja de Vivienda Popular hadde foredrag og samtaler med beboere i Ciudad Bolívar. Disse sammenkomstene gjorde at jeg fikk mulighet til å se nærmere på arbeidet til en av de

viktigste boligorganisasjonene i Bogotá og hvordan de samarbeidet med beboerne i Ciudad Bolívar.

Min tredje hovedkontakt Fabio Zambrano var professor i historie ved det private universitet Los Andes og det offentlige universitet La Universidad Nacional. Zambrano hadde akkurat gitt ut en bok ¹⁹ om en av de fattige bydelene sør i Bogotá, Tunjuelito. Zambrano bidro sterkt til å øke min forståelse og kunnskap om fenomenet ulovlig underoppdeling av land, og han satte meg i kontakt med andre spesialister på området.

Kvalitative intervjuer

Datainnsamlingen ble foretatt under et 6 måneders feltarbeid i Bogotá, våren og sommeren 2004. På grunn av tidligere lengre opphold i Latin-Amerika og Colombia snakker jeg spansk og kommuniserte med informantene på deres eget språk. Jeg gjennomførte totalt 33 kvalitative intervjuer. I tillegg til intervjuene skaffet jeg meg også kunnskap gjennom mer uformelle samtaler og tilstedeværelse på ulike arrangementer (Se Vedlegg 1). Jeg har delt mine informanter i 3 grupper i henhold til deres kunnskap og erfaringer med det uformelle eiendomsmarkedet og formaliseringsprosessene:

1. Beboere i de to nabolagene, Juan Pablo II og Potosí. Målet var å få fyldig og omfattende informasjon om hvordan de hadde kjøpt tomter ulovlig, bygget og kjempet for sitt nabolag, samt hvordan de oppfattet formaliseringsprosessene.
2. Offentlig ansatte som arbeidet med legalisering og formalisering av eiendomsrettigheter i Bogotá. Dette ble gjort for å forstå regelverket og gangen i formaliseringsprosessene og avdekke mulighetene og begrensningene ved formaliseringsstrategien.
3. Forskere og andre aktører med særlig kunnskap om boligsituasjonen og den ulovlige underoppdelingen av land i Bogotá.

Tilgang til informanter

Gjennom hovedkontaktene mine fra La Caja de la Vivenda Popular og FIDHAP ble jeg presentert for beboerne i de to nabolagene. Rekrutteringsstrategien som ble brukt i de to

¹⁹ Fabio Zambrano Pantoja (2004), "Historia de la Localidad de Tunjuelito. El Poblamiento del Valle Medio del Río Tunjuelo", Editora Guadalupe LTDA, Bogotá, Colombia

nabolagene var forskjellig. Snøballmetoden ble brukt til å plukke ut informanter i Potosí, mens i Juan Pablo II var det en kjentmann som presenterte meg for informantene. Snøballmetoden innebærer at nøkkelinformantene introduserer forskeren for nye intervjuobjekter (Thagaard 2002). I Potosí fikk jeg, etter hvert intervju, informanten til å anbefale en ny person som de mente hadde kunnskap om mitt undersøkelsesområde. Flere ganger var jeg heldig og ble introdusert for en ny beboer umiddelbart. Et problem som knyttes til snøballmetoden er at utvalget kan komme til å bestå av personer innenfor samme nettverk (Thagaard 2002). I Potosí ble dette også tilfellet. Alle de jeg snakket med arbeidet eller hadde arbeidet frivillig i nabolagsrådet. Fordelen med dette var at jeg hovedsakelig snakket med personer som var kunnskapsrike, organiserte, dyktige og seg bevisste sine rettigheter. Ulempen var at jeg kan ha gått glipp av informasjon om hvordan de mest sårbare gruppene i nabolaget oppfattet sin situasjon. Jeg var imidlertid avhengig av at de jeg intervjuet hadde god kunnskap om nabolagets historie og de ulike formaliseringsprosessene for å få forståelse av kompleksiteten i mine caser.

I det andre nabolaget, Juan Pablo II, var det presidenten i nabolagsrådet som skaffet meg de ulike informantene. De fleste av disse informantene arbeidet eller hadde også tidligere arbeidet i nabolagsrådet. Senere i feltarbeidet fikk jeg vite at presidentens kone var søster av en av de mindre piraturbanistene i området. Mange av de informantene nabolagspresidenten valgte ut for meg hadde hatt et nært forhold til piraturbanistene i området. Dette medførte at de ofte hadde et mer positivt syn på piratene og deres virksomhet. Fordelen var at de hadde mer kunnskap og kunne fortelle mer i detalj om piraturbanistene. Under analysen av intervjuene har jeg tatt hensyn til at utvalgene i både Potosí og Juan Pablo II er nært knyttet til nabolagsrådene, og at mange av informantene i Juan Pablo II hadde en spesiell forståelse og tilknytning til piraturbanistenes virksomhet i området.

Oppbygging av intervjuguiden

Intervjuguiden jeg brukte i de to nabolagene har en delvis strukturert form. Det vil si at temaene og spørsmålene var fastlagt på forhånd (se vedlegg II). Spørreskjemaet startet med spesifikke spørsmål i forhold til alder, familie og jobb. Slike spørsmål blir ofte anbefalt som oppvarmingsspørsmål, i tillegg til at de gir mer utfyllende informasjon om informantens husholdning. Det viste seg i noen intervjusituasjoner at de første spørsmålene allikevel var

vanskelig for informanten å svare på. For eksempel hvis personen var arbeidsledig, eller hvis familien hadde mistet et barn på grunn av sykdom. I noen tilfeller utsatte jeg derfor disse spørsmålene til senere i intervjuet. Intervjuguidene jeg brukte når jeg skulle intervju lokale myndigheter, ulike boligorganisasjoner og fagfolk hadde en lik grunnstruktur, men jeg foretok noen tilpasninger i forhold til hva slags spesialkompetanse den enkelte informant hadde (se vedlegg II).

Jeg fikk god hjelp av en pensjonert advokat og en nyutdannet biolog til å rette språket og se på utformingen av spørsmålene i intervjuguiden. Jeg ble anbefalt å stille spørsmålene i De-form. I Colombia er det vanlig å bruke De-form til folk man ikke kjenner godt. Barn bruker også i noen tilfeller De-form til sine foreldre. For en nordmann med litt andre manerer, må jeg innrømme at jeg slet med å holde meg til De-formen gjennom hele intervjuet, og det skled noen ganger over i du-form i midten/slutten av samtalen. Fordelen med det var at jeg selv slappet mer av, på den andre siden kan det hende at noen ble fornærmet eller forvirret av dette, men det fikk jeg aldri noen direkte tilbakemeldinger på.

Gjennomføring av intervjuer

På grunn av den pågående borgerkrigen og tilstedeværelsen av væpnede aktører i nabolagene kunne det være krevende å oppnå tillitt i intervjusituasjonen. De som introduserte meg for de første informantene i nabolagene hadde tillitt hos beboerne. Dette gjorde det lettere å skape en tillitsfull atmosfære som gjorde at de fleste av informantene mine var åpne i intervjusituasjonen. Det var allikevel noen spørsmål jeg unngikk å stille fordi jeg ikke ville utsette meg selv eller beboerne for fare. Dette var særlig spørsmål knyttet til hvordan de paramilitære var involvert i ulovlig salg av land og/eller ble brukt for å true befolkningen spesielt i Potosí.

Jeg understreket at informantene i undersøkelsen skulle være anonyme. Det overrasket meg at mange beboere ikke var så opptatt av anonymitet og tvert i mot ønsket å bli referert til ved sitt virkelige navn i oppgaven. Det er vanskelig å si hvordan dette var med på å påvirke hva slags informasjon de ga, og om det førte til at de holdt mer sensitiv informasjon tilbake.

De fleste intervjuene foregikk hjemme hos informantene. Der var det ofte mange som løp inn og ut. Enkelte ganger førte dette til en rekke avbrytelser og lengre pauser. Noen ganger var det godt med et pusterom i intervjuet slik at informasjonen fikk synke inn og jeg kunne

tenke ut passende oppfølgingsspørsmål, andre ganger var det frustrerende, da intervjuet ble oppstykket og jeg måtte begynne på nytt gang på gang. Fordelen med å være hjemme hos informantene var at jeg fikk sett hvordan de bodde, beliggenheten, kvaliteten og størrelsen på huset de bodde i. I de tilfellene hvor intervjuet ble holdt andre steder spurte jeg om informanten kunne beskrive hvordan huset de bodde i så ut. Ofte ville de gjerne vise meg huset sitt etter intervjuet. Dette gjorde at jeg fikk en god oversikt over boligene til mine informanter.

Mange av mine informanter var generelt veldig glad i å prate, gjerne i rasende fart på både inn- og utpust, men ikke alltid om mitt tema. Etter hvert som jeg hadde hatt flere intervjuer ble jeg mer dreven og god til å kontrollere intervjusituasjonen.

Det varierte en del hvor mye informasjon hver enkelt informant formidlet i forbindelse med mer sensitive spørsmål. Dette gjaldt særlig spørsmål tilknyttet de opprinnelige eierne av området og/eller piraturbanistene som hadde solgt dem tomtene. Mange svarte unnvikende på spørsmålene og førte ofte samtalen over på et annet tema. Fordi jordkonflikten, særlig i Potosí, er såpass betent, valgte jeg i slike situasjoner å fortsette med neste spørsmål i intervjuguiden. Jeg bestemte meg allikevel ikke for fjerne de mer sensitive spørsmålene fra undersøkelsen, men lot det være opp til den enkelte informant om de ville fortelle mer om temaene. Resultatet var at opplysningene rundt tidligere jordeiere/piraturbanister i Potosí var basert på informasjon fra noen få informanter i nabolaget. I Juan Pablo II var det enklere å få informasjon om piraturbanistene i området fordi noen av informantene var i slekt med piratene. Det var imidlertid også vanskelig å få offentlige ansatte til å uttale seg negativt om formaliseringspolitikken. På grunn av dette har jeg intervjuet andre personer med kjennskap til piraturbanistene, formaliseringsprosessene, landkonflikten i Potosí og lignende problemer i andre nabolag.

Min relasjon til informantene

På et dypere plan preges intervjuet av hvordan forsker og informant opplever hverandre i intervjusituasjonen (Thagaard 2002). Situasjonen som student og feltarbeider i et annet land med en annen kultur, vil påvirke undersøkelsen. Når jeg reiste ut til de to nabolagene var jeg alltid uformelt kledd. Jeg reiste som regel med de lokale bussene inn til bydelen og gikk det siste stykket til fots. Beboerne jeg snakket med visste lite om Norge, men de fleste antok at det var et rikt land. Dette skapte i noen tilfeller forhåpninger om hva jeg kunne utrette i forhold til

å skaffe hjelp og penger fra Norge. Ved hvert intervju la jeg alltid vekt på at jeg bare var en student som skulle skrive en masteroppgave. At jeg snakket spansk og kunne kommunisere med informantene på deres eget språk var selvfølgelig en stor fordel.

Intervjusituasjonen var annerledes når jeg skulle intervjuere personer utenfor bosettingene. Da kledde jeg meg alltid formelt. Å være ung jente på feltarbeid i en machokultur, var til tider en utfordring. I bosettingene derimot, var alder og kjønn kanskje mer en fordel enn en ulempe, og jeg fikk en avslappet tone med de fleste beboerne jeg intervjuet.

Intervjuene i bosettingene forgikk som regel om ettermiddagen da de fleste arbeidet om dagen. Den lokale boligorganisasjonen advarte meg mot å være i nabolagene etter at det mørkt (kl 19). Dette medførte at jeg noen ganger bare rakk å intervjuere personen og deretter måtte reise ut. Ulempen var at jeg gikk glipp av de mer uformelle samtalene med beboerne. Det fikk jeg imidlertid bedre anledning til når jeg var med på arrangementer i regi av ulike boligorganisasjoner.

Noen ganger intervjuet jeg to beboere samtidig fordi informantene uttrykte at de syntes det var best på denne måten. Problemet med to informanter i samme intervju var at den ene ofte dominerte samtalen. De intervjuene med to informanter som derimot fungerte, utviklet seg ofte til en spennende diskusjon hvor beboerne korrigerter eller støttet hverandres argumenter og fortellinger.

Jeg brukte båndopptakeren i nesten alle intervjuene under feltarbeidet. En båndopptaker kan gi intervjuet et formelt preg og risikoen er at man kan miste sensitiv informasjon. Jeg var nøye med å forklare at jeg ville slette alt fra båndet så fort jeg hadde fått skrevet det ned. De fleste syntes dette var greit, og ingen av informantene hadde noen innvendinger mot at jeg tok opp intervjuene på bånd. Allikevel er det vanskelig å vite om de bevisst eller ubevisst utelot informasjon på grunn av båndopptakeren.

På grunn av sikkerhetsmessige hensyn reiste jeg til å begynne med alltid i følge med en annen person til Ciudad Bolívar. Fordi det var vanskelig å finne en fast person å ha med hver gang, ble det som regel med forskjellige mennesker. Dette hadde sine fordeler og ulemper. Noen ganger virket det som informanten åpnet seg lettere når det var en fra hjemlandet tilstede, mens andre ganger hadde det motsatt effekt. Ved et av intervjuene reiste jeg i følge med en representant fra den offentlige boligorganisasjonen. Under intervjuet holdt informanten tydelig igjen informasjon, og det virket som svarene ble pyntet noe på. Dessuten var representanten fra

boligorganisasjonen raskt ute og korrigerer informanten hvis han mente at vedkommende sa noe som ikke stemte. På bakgrunn av dette tok jeg senere aldri med en offentlig ansatt når jeg skulle intervjuer.

De fleste som var med meg på intervjuer i bosettingene var både støttende og til hjelp når det var ting jeg ikke forstod. Det var også godt å ha noen å diskutere intervjuet med etterpå. De siste intervjuene i Juan Pablo II utførte jeg alene. Fordelen med dette var igjen at informanten bare forholdt seg til meg når han eller hun snakket.

Colombianere er generelt sett meget hyggelige og gjestfrie. Det som imidlertid kunne være et problem, var colombianeres forhold til tid og avtaler. Jeg har ventet mye under feltarbeidet, og i noen tilfeller dukket de jeg hadde gjort avtaler med aldri opp.

Bearbeiding av data

Halvparten av intervjuene ble transkribert under feltarbeidet, resten da jeg kom hjem til Norge. Noen intervjuer har jeg først lyttet igjennom, for så å skrive et kortere referat. I de fleste tilfeller har jeg transkribert hele intervjuet. Intervjuene er transkribert på spansk. Jeg har selv oversatt sitatene i oppgaven til norsk. Intervjuene er gjengitt så nært det opprinnelige meningsinnholdet som mulig.

Det skilles ofte mellom personsentrert og temasentrert analyse av kvalitative data. Felles for en personsentrert tilnærming er at forskeren søker en helhetlig forståelse av personer eller grupper av personer. Ved temasentrert analyse belyses ulike temaer ved å sammenligne informasjon fra alle informanter i undersøkelsen. Dette kan gi en dyptgående forståelse av hvert enkelt tema, samt at dataene løsrives fra den opprinnelige sammenhengen (Thagaard 2002). I analysen benytter jeg hovedsakelig temasentrert analyse. Med bakgrunn i intervjuguiden har jeg kategorisert informasjonen fra informantene, beboere og kommunalt ansatte i temaer, for deretter å sammenligne hva de forskjellige har svart.

Oppsummering av dataens kvalitet

Min undersøkelse i Bogotá er basert på ulike typer kilder. Mye av informasjonen jeg har brukt, er basert på intervjuene jeg gjorde under feltarbeidet. For å få en større forståelse og kjennskap til underoppdeling av land i Bogotá, har jeg også intervjuet forskere og ulike aktører med kunnskap om fenomenet. Dette ble gjort gjennom mer uformelle samtaler, men også som

intervjuer (se vedlegg I). I tillegg til intervjuene har jeg benyttet meg av alternative kilder som har vært til stor hjelp; faglitteratur, offentlige dokumenter, lovverk, aviser, internettsider og annet informasjonsmateriale. Ved at jeg har intervjuet relativt mange beboere i både Potosí og Juan Pablo II har jeg kunnet kryssjekke informasjonen. Videre har jeg dobbeltsjekket informasjonen fra beboerne med informantene fra gruppe 2 og 3. Gjennom datatriangulering har jeg undersøkt det samme fenomenet fra ulike vinkler for å bestemme den eksakte plasseringen. Hvis data jeg samlet inn fra de ulike informantene pekte i samme retning var det med på å styrke troverdigheten i undersøkelsen.

Vurderinger av forskningens kvalitet kan knyttes til begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. For å fremheve det særegne ved kvalitativ forskning tas det i bruk vanlige språkuttrykk som erstatter begrepene reliabilitet, validitet og generalisering som benyttes i kvantitative studier (Kvale 2001, Thagaard 2002). Troverdighet kan knyttes til at forskeren gjør rede for hvordan data utvikles og analyseres, samt reflekterer over forholdet mellom seg selv og informantene (Thagaard 2002). Parallelt med at jeg har klargjort fremgangsmåten ved datainnsamlingen og analysen, har jeg problematisert min tilknytning til ulike organisasjoner ved introduksjonen til de to bosettingene. Jeg har også diskutert fordeler og ulemper ved å benytte snøballmetoden ved utvelgelse av informanter. Videre har jeg påpekt ulike faktorer som kan ha påvirket intervjusituasjonene, blant annet min rolle som norsk kvinnelig feltarbeider i Colombia. Dette mener jeg styrker oppgavens troverdighet. Bekreftbarhet innebærer at forskeren undersøker det hun sier hun skal undersøke (Thagaard 2002). Bekreftbarheten i denne oppgaven er klargjort ved å vise fremgangsmåten ved datainnsamlingen. Valg av case, informanter, bearbeiding av data og problemstillinger er gjort rede for. På den måten kan leseren vurdere undersøkelsens bekreftbarhet. Jeg mener at mine funn er overførbare og kan brukes som en rettleiding i lignende situasjoner. Måten jeg har belyst empirien med teoretiske begreper gjør at begrepene revurderes og belyses på nye måter. Denne innsikten mener jeg kan overføres til andre lignende case.

5. PIRATURBANISTENES UFORMELLE EIENDOMSMARKED

Innledning

I dette kapitlet vil jeg beskrive hva som er karakteristisk for det uformelle eiendomsmarkedet i Bogotá. Jeg har valgt å dele piraturbanistene inn i to kategorier. Den første innbefatter de som først og fremst bryter lover og regler ved utbyggingen av et område. I den andre kategorien er de som ikke bare bryter lover og regler i utbyggingsprosessen, men som også bryter menneskerettigheter. Til slutt vil jeg se på mekanismene rundt piraturbanistenes system og belyse hvorfor det er selvforsterkende. Innledningsvis vil jeg kort forklare hvorfor eiendomsokkupasjoner ikke forekommer like hyppig i Bogotá som andre steder i Colombia.

Lav forekomst av eiendomsokkupasjoner i Bogotá

Invasjon av landområder forekommer ikke like ofte i Bogotá som i andre byer i Colombia. Den viktigste årsaken til dette er at politiet i Bogotá raskt har reagert på klager i forbindelse med eiendomsokkupasjoner, og omgående fjernet den ulovlige bosettingen. Jordeiere må, i følge colombiansk lov, ha sendt en skriftlig klage på at deres eiendom har blitt invadert innen 48 timer. Hvis politiet ikke klarer å fjerne de som har invadert området innen en måned, må det en rettslig kjennelse fra en sivil domstol til for å få fjernet okkupantene. I følge artikkel 424 i den colombianske straffeloven er det ulovlig å okkupere land og man kan bli straffet med fengsel i 2-20 måneder. Forbudet mot eiendomsokkupasjoner er likt for alle byer i Colombia, men loven blir håndhevet forskjellig. I for eksempel Cúcuta, en annen by i Colombia, er det ikke vanlig at politiet fjerner eiendomsokkupanter. I colombianske byer hvor eiendomsokkupasjoner har vært vanlig, har politikere vært aktive deltagere i prosessen og hjulpet til med organiseringen av okkupasjon av land. På slutten av 70-tallet ble byrådet i Barranquilla, den fjerde største byen i Colombia, anklaget for å ha oppmuntret og støttet eiendomsokkupasjonen av et stort jordområde eid av private aktører. I Bogotá har invasjon av land aldri blitt et virkemiddel for de politiske partiene. De har i stedet benyttet seg av mekanismene i pirattomtesystemet for å skaffe seg politisk støtte (Gilbert 1981).

De invasjonene som har funnet sted i Bogotá har i hovedsak blitt utført og hjulpet av organisasjonen **Central Nacional Provienda**. Provienda er en kommunistisk

boligorganisasjon som kjemper for retten til bolig for alle og mot det de kaller ”det utnyttende kapitalistiske systemet”. Provienda er spesielt kjent for organisering av eiendomsokkupasjoner. Når de først har invadert et område i byen har de ikke latt seg fjerne selv om myndigheter og politi har forsøkt. Nabolaget, Policarpa Salvarrieta, som ligger i sentrum like ved presidentpalasset i Bogotá, var opprinnelig en eiendomsokkupasjon utført av Provienda. Området de invaderte var i utgangspunktet tiltenkt et nytt sykehus. Politiet gikk til angrep på den ulovlige bosettingen i 1966, og en mann og to barn ble drept. Myndigheter klarte likevel ikke å flytte den ulovlige bosettingen og den eksisterer fortsatt (Arango 1986).

Provienda har også fungert som rådgivere for beboere i piratbosettinger i konflikt med piraturbanistene. Boligorganisasjonen har i dag gått mer og mer vekk fra invasjoner og kjøper i hovedsak opp billige jordområder hvor de legger til rette for infrastruktur og offentlige tjenester, og selger tomter til sine medlemmer (Samtale: to av lederne i Provienda).

Hvem er de og hvordan opererer piraturbanistene?

I Bogotá har det siden begynnelsen av 50-tallet ikke vært staten, men piraturbanistene som har skaffet tomter til den fattigste delen av befolkningen. Flyttestrømmen inn til Bogotá økte i denne perioden på grunn av stor fattigdom og vold på landsbygda (Arango 1986). Det er fortsatt hovedsaklig piraturbanistene som skaffer tomter til den fattigste delen av befolkningen i Bogotá.

For at lovlig og korrekt utbygging av et område kan finne sted må man, i henhold til den colombianske Plan- og bygningsloven, først være innskrevet i ”Superintendencia Bancaria” (eiendomsregisteret). Deretter må man ha myndighetenes tillatelse til å selge tomter og stille med godkjente planer for området. I tillegg er man også pålagt å tilrettelegge for offentlige tjenester, infrastruktur og grønne områder i nabolaget (Rother 1990). I motsetning til lovens påbud, selger piraturbanistene nettopp tomter som mangler reguleringstillatelse, som verken har tilgang til vann, vei, kloakk eller strøm. Piraturbanistene gir ikke beboerne skjøte, selv om de i mange tilfeller lover det. Beboerne får et uformelt papir som kalles ”promesas de compraventa” (løfter om kjøp og salg).

Det finnes et spekter av ulike piraturbanister i Bogotá. De er alt fra politikere, byplanleggere, bygningsentreprenører, jordeiere, prester og advokater eller folk fra fattige kår

som ønsker å tjene penger (Gilbert 1981, Arango 1986). Flere piraturbanister har blant annet sittet i byrådet. I dag er det ofte pensjonerte generaler og paramilitære som driver med ulovlig salg av tomter. Blir de anholdt og dømt for ulovlig underoppdeling av land, får de en bot på 500.000 pesos (ca kr. 1000) (Neira 2004). Det er få piraturbanister som havner i fengsel, og det har kun skjedd i tilfeller der presset fra nabolagsråd og andre lokale organisasjoner har vært spesielt sterkt og godt organisert. Piraturbanistene investerer lite, men har stor avkastning. Det er ikke uvanlig at de har en fortjeneste på opp til 500 % på det ulovlige salget (Torres 1993). For å tjene maksimalt selger de ofte den samme tomten til flere personer. Noen pirater blir boende i området, andre forsvinner etter at de har solgt tomtene. Noen kommer tilbake og krever mer penger etter at området er blitt legalisert.

Måten piraturbanistene opererer på i Bogotá varierer i forhold til grad av ulovlighet. På bakgrunn av Wehrmanns (2001) inndeling av det uformelle eiendomsmarkedet i to kategorier vil jeg diskutere ulike piraturbanisters fremgangsmåte i Bogotá. I den første kategorien bryter eiendomsspekulantene lover og regler ved utbygging av et område, men kan forsvares fordi de skaffer tomter til de fattige. I den andre kategorien rokker eiendomsspekulantene i tillegg ved moralske verdier og bryter menneskerettigheter. Den sistnevnte kategorien av uformelle eiendomsspekulanter betegnes av Wehrmann som illegal og kriminell. Det er viktig å understreke at grensen mellom de to kategoriene ofte er flytende.

Det er ikke uvanlig at politikere på jakt etter stemmer kjøper opp billig og ubrukelig jord med underoppdeling av land som formål. De har ofte kontakter i distriktet eller de har stillinger i byrådet, jobber som lokale borgermestere og/eller er nye politikere på jakt etter stemmer. Gjennom sine stillinger innehar de verdifull informasjon som de kan benytte når de kjøper opp områder i byen.

På 90-tallet lanserte byrådsmedlem Mariano Porras et storstilt boligprosjekt som skulle hjelpe den fattige delen av befolkningen i Bogotá. På kort tid samlet han 3000 familier uten egen bolig. De betalte 300.000 pesos (kr. 800) hver som innskudd i prosjektet. Med pengene han samlet inn kjøpte Porras et stort område i bydelen Kennedy som han kalte Unir I. Porras kjøpte området i sitt eget navn og delte det opp i tomter. På dette tidspunktet forlot Porras prosjektet og beboerne stod tilbake uten verken tomt eller bolig. De invaderte derfor tomtene og begynte å bygge sine egne boliger. I åtte år så beboerne i Unir I ingenting til Porras. Først når myndighetene bygde en ny motorvei like i nærheten som gjorde at området steg i verdi kom

Porras tilbake til Unir I. Da krevde han 5 millioner pesos (kr. 13.000) fra hver av beboerne hvis de ønsket et skjøte på tomta. I dag foregår det en rettssak mellom beboerne og Porras som har pågått i mange år. Porras sitter ikke lenger i byrådet, men samarbeider med en annen piraturbanist i nordøst av byen. De har utviklet et lignende "lure-boligprosjekt" som de har kalt Unir II. Dette foregår uten at myndighetene gjør noe for å stoppe piratvirksomheten (Intervju: advokat 2004). Piraturbanisten Porras kan sies å tilhøre den illegale og kriminelle kategorien av uformelle eiendomsspekulanter.

Hovedsakelig har politikere som opererer som piraturbanister vært opptatt av å skaffe seg stemmer og ikke i like stor grad tjene økonomisk på den ulovlige underoppdelingen av land. De piraturbanistene som har politisk oppslutning som motiv, kan man i følge Wehrmanns inndeling, i større grad forsvare deres piratvirksomhet, fordi de oppfyller de fattiges drøm om en tomt/bolig til en rimelig pris. Hvis derimot piraturbanistenes fokus utelukkende er på økonomisk profitt og deres fortjeneste ikke kan sammenlignes med hva de fattige sitter igjen med; tomter som mangler skjøte, offentlige tjenester og infrastruktur, vil det ulovlige salget av tomter kunne sies å være mer moralsk forkastelig og dermed ikke kunne forsvares.

Jordeiere i Bogotá som eier billig og ubruklig jord i perifere og andre upopulære områder av byen, har istedenfor å anskaffe seg reguleringstillatelse fra myndighetene, noe som tar tid og ofte er dyrt, solgt tomter ulovlig til de fattig. Slike piraturbanister forsvinner som regel etter at salget av tomtene er utført og forsøker ikke på et senere tidspunkt å få området tilbake. De bryter først og fremst lover og regler ved utbygging av et område. Handlingen kan derfor i større grad forsvares fordi piraturbanistene oppfyller de fattiges boligbehov. Det finnes også tilfeller hvor jordeiere med eiendom i nærheten av lavinntektsbosettinger trues av piraturbanister til å selge til dem eller med å bli invadert (Gilbert 1981).

Andre jordeiere leier imidlertid mellommenn som utfører den ulovlige underoppdelingen for dem. Først tjener da jordeierne på de tomtene som mellommennene selger til de fattige. Når nabolaget er legalisert og distriktet er ferdig med tilrettelegging av infrastruktur og ulike forbedringer "våkner" ofte jordeierne og krever alle aktørene i prosessen for penger fordi området har økt i verdi. De krever at distriktet skal betale dem for de offentlige områdene i nabolaget. Deretter vil de ha mer i betaling av beboerne hvis de ønsker skjøte på tomtene sine. Det er ikke uvanlig at piraturbanistene truer beboerne og i noen tilfeller har det endt med drap. Slike piraturbanister kan ikke forsvares og piratvirksomheten ansees som illegal

og kriminell. Det er store penger involvert i denne formen for ulovlige underoppdelingen av land, og piratene skyr ingen midler for å nå målet (Intervju: byrådsmedlem og prosessor i urbanisme). Jeg vil senere, i kapittel 6, illustrere hvordan slike piraturbanister har operert i nabolaget Potosí

Det finnes også en kombinasjon av ulovlig underoppdeling av land og invasjon. Piraturbanistene har da invadert et område i byen han ikke eier og deler det deretter opp og selger til fattige. Disse piraturbanistene invaderer som regel områder som eies av distriktet eller andre delstatlige organer som ikke er like påpasselige med å beskytte eiendommene sine. Det kan også være slik at piraturbanistene har gjort avtaler under bordet med de offentlige jordeierne, og gir disse en andel av det de tjener på den ulovlige underoppdelingen. Piraturbanistene har skaffet seg nødvendig informasjon fra distriktet og vet hvilke områder de kan invadere uten å støte på problemer (Neira 2004). Slike typer pirater er ofte selv fra fattige kår og ser den ulovlige underoppdelingen av land som en mulighet til å tjene penger. Disse piratene blir ofte boende i nabolaget. I mange tilfeller konkurrerer piraturbanistene om organiseringen/salg av de ulovlige tomtene, og det er ikke uvanlig at dette har skapt store uoverensstemmelser dem imellom. Denne typen piraturbanist bryter først og fremst lover og regler ved utbygging av et område, men kan, i følge Wehrmann, forsvares fordi de skaffer de fattige et sted å bo. Wehrmann legger vekt på at grensen mellom de to kategoriene ofte er flytende. Piraturbanister som bedriver eiendomsokkupasjon kan derfor også sies å bevege seg mot kategori 2 fordi de har invadert et område som ikke tilhørte dem og brutt loven i henhold til eiendomsretten. Det var slike piraturbanister som invaderte og underoppdelte området som i dag er nabolaget Juan Pablo II. Dette vil jeg belyse nærmere i kapittel 6.

Hvorfor vinner piraturbanistene?

I følge Berner (2001) finnes det ulike faktorer som påvirker opprettholdelsen av det uformelle eiendomsmarkedet. I Bogotá tjener både politikere, jordeiere, eiendomsspekulanter, myndighetene og til en viss grad også de fattige på at systemet opprettholdes.

Berner mener at det politiske systemet vil innvirke på opprettholdelsen av det uformelle eiendomsmarkedet. I Bogotá er ulovlig underoppdeling av land integrert som en del av byens politiske system. Fattige på jakt etter bolig og de som bor i piratbosettingene utgjør store

potensielle velgergrupper. Noen politikere oppnår politisk støtte ved å selge tomter ulovlig uten reguleringsstillatelse. De sanker stemmer etter hvert som nabolaget konsolideres. Politikerne lover, med forbehold om at de får beboernes stemmer, alt fra veier, elektrisitet, skoler, parker og legalisering av nabolag og skjøte. Det er for eksempel ikke uvanlig at lokale borgermestere i bydeler i Bogotá tilbyr fattige billige og ulovlige tomter og på denne måten oppnår politisk støtte (Intervju: professor i urbanisme). Slike typer allianser betegnes som patron-klient forhold og er vanlige ikke bare i Bogotá, men i hele Latin-Amerika (Burgwal 1995). Utvekslingsforholdene etableres som regel på siden av regelverket og innebærer ikke juridiske eller lovmessige avtaler. Slike typer patron-klient forhold har forekommet både i Potosí og Juan Pablo II. Dette vil belyses nærmere i neste kapittel.

Videre påpeker Berner at myndigheters ferdighet og politiske vilje til å håndheve loven vil påvirke i hvilken grad det uformelle eiendomsmarkedet består. Interessen for å stoppe den ulovlige underoppdelingen av land hos myndighetene i Bogotá er liten. Dette vises tydelig når man ser på deres vilje til å kontrollere veksten av piratbosettingene, samt å bøtelegge og straffe de ulovlige aktørene. Loven om bøtelegging på 500.000 pesos (ca kr. 1300) for ulovlig underoppdeling av land har ikke blitt aktualisert siden 1987 og kongressen har ikke uttalt at de ønsker å fornye loven eller gjøre den strengere (Neira 2004). Det er en egen offentlig enhet, "Subsecretaria de Control de Vivienda" (undersekretariatet for kontroll av boliger), som har ansvaret for å kontrollere den ulovlige veksten av piratbosettingene i Bogotá. De har ikke lyktes på grunn av manglende effektive virkemidler og ressurser til å drive den inspeksjonen, overvåkingen og kontrollen de er pålagt (López og Velandía 2003).

Berner vektlegger at størrelsen på byen og dens potensielle vekst vil påvirke mulighetene og eventuelt behovet for billig land. Mangelen på landeiendommer egnet for boligbygging i Bogotá har gjort kampen om land hardere. Bogotá er også den byen i Colombia hvor det kommer flest internt fordrevne flyktninger. Andelen av folk som bor i byer i Colombia vil stige med ca 30 % frem til år 2020 (UN-Habitat 2005). Disse faktorene vil påvirke opprettholdelsen av piraturbanistenes eiendomsmarked.

Jordeiere tjener både direkte og indirekte på det uformelle eiendomsmarkedet. Indirekte ved at piratbosettingene er med på å opprettholde det segregerte bosettingsmønsteret i Bogotá. De fattige styres, gjennom den ulovlige underoppdelingen av land, til å bosette seg i upopulære og dårlige områder i periferien, mens de mer attraktive områdene forbeholdes de bedrestilte.

Den urettferdige fordelingen av land vedvarer, parallelt med at prisene på de mer attraktive landområdene holdes stabile (Gilbert 1981). Jordeierne eller piraturbanistene tjener maksimalt på salget av de ulovlige tomtene. Ubrukelig og ofte nesten verdiløse jordområder stiger i verdi på grunn av legaliseringspolitikken. Dette vil jeg utdype mer i kapittel 7.

Tilgangen til landområder for lavinntektsgrupper i byene vil, sier Berner, påvirke det uformelle eiendomsmarkedet. Det formelle boligtilbudet i Bogotá inkluderer ikke personer med lav og uformell inntekt. Piraturbanistenes salg av ulovlige tomter er derfor med på å dempe presset på boligmarkedet. Piraturbanistene utkonkurrerer offentlige myndigheter fordi deres system ligger mye nærmere de fattiges uformelle økonomi, både når det gjelder pris og betalingsmåte. En uformell pirattomt koster ca 400.000 pesos (ca kr. 1000), sammenlignet med en formell tomt som koster fra 8-10 millioner pesos (kr. 20-30.000). Piraturbanistene lar ofte beboeren betale mindre avdrag, og lar de eventuelt utsette betalingen til neste måned. Hvis de ikke klarer å betale i pesos tar piraturbanisten ofte i mot alt fra kjøleskap og symaskiner til stereoanlegg (Intervju: arkitekt offentlige universitetet). Hvis beboeren ikke har mer løsøre å avse, er det ikke uvanlig at piraturbanistene truer og presser beboerne. Så lenge staten ikke tar opp kampen mot piraturbanistene både når det gjelder betalingsmåte, pris og størrelse på boligene, vil piraturbanistene fortsette å dominere og kontrollere det uformelle eiendomsmarkedet i Bogotá.

Til tross for at beboerne i piratbosettingene lures og presses for penger føler de ofte en slags takknemlighet overfor piraturbanistene som tross alt har skaffet dem tak over hodet. Dette vil jeg belyse nærmere i neste kapittel hvor jeg vektlegger beboernes erfaringer med piraturbanistene i Juan Pablo II og Potosí.

Oppsummering

Det er piraturbanistene som hovedsakelig skaffer eiendom/bolig til den fattige delen av befolkningen i Bogotá. Måten de utfører piratvirksomheten på varierer. På bakgrunn av myndighetenes fravær i den sosiale boligbyggingen har jeg diskutert hvorvidt man kan si at den ulovlige underoppdelingen av land til en viss grad kan forsvares. Jeg har delt piratene inn i to kategorier. De som i hovedsak bryter lover og regler ved utbygging av et område, men i større grad kan forsvares fordi de skaffer den fattige delen av befolkningen bolig, versus de piratene

som ikke bare bryter lover og regler ved utbygging av et område, men også rokker ved moralske verdier og bryter menneskerettigheter, og derfor betegnes som illegale og kriminelle. I siste del av kapitlet har jeg sett på ulike faktorer som opprettholder det uformelle eiendomsmarkedet i Bogotá. Myndighetene i Bogotá må gi de fattige et alternativt boligtilbud som utkonkurrer piratene hvis ikke vil de fattige fortsette å kjøpe ulovlige tomter uten reguleringstillatelse.

6. ETABLERING OG ORGANISERING AV TO LAVINNTEKTSBOSETTINGER

Innledning

De to lavinntektsbosettingene i min undersøkelse er lokalisert i Ciudad Bolívar. Bydelen er delt opp i en urban og en rural sone, hvor den urbane delen av området hovedsakelig er blitt til gjennom ulovlig underoppdeling av land. I dette kapitlet vil jeg først presentere bydelen Ciudad Bolívar og de to lavinntektsbosettingene Juan Pablo II og Potosí. Jeg skal forklare hvordan bydelen ble til og hvordan etableringen av de to nabolagene foregikk. Hvordan nabolagene ble etablert vil fortelles gjennom mine informanter. Videre vil jeg redegjøre for hvordan piraturbanistene har utført den ulovlige underoppdelingen av land i Potosí og Juan Pablo II.

I siste del av kapitlet vil jeg beskrive beboernes organisering og deres tilknytning til ulike aktører utenfor bosettingen; offentlig myndigheter, politikere og andre organisasjoner. Det er ikke uvanlig at kontakten med eksterne aktører utvikler seg til et patron-klient forhold. Dette har spesielt forekommet i Juan Pablo II. Organiseringen av nabolagene har påvirket deres mulighet for å bli formalisert. Hvilke kontakter beboerne har benyttet seg av og hvordan de har nådd fram med krav til myndighetene, vil bli belyst ved hjelp av ressursmobiliseringsteori.

En presentasjon av Ciudad Bolívar – Potosí og Juan Pablo II

Ulovlig underoppdelte områder karakteriseres ofte ved at de har en perifer beliggenhet, de er ikke egnet for boligbygging og anses i de fleste tilfeller som lite attraktive for mer betalingsstreke beboere (Baken van der Linden 1992). Bydelen Ciudad Bolívar ligger helt i utkanten av byen mot sørøst og grenser mot det rurale området Zumapaz. Området lå i mange år brakk. På grunn av ugunstig og tørr jord kunne det ikke benyttes til dyrking. Store deler av bydelen er lokalisert i en bratt fjellskråning. I utsatte områder av bydelen, hvor grunnen består av porøs sand og leire, er beboere ofte plaget av jordskred og leirras. Disse områdene har blitt klassifisert av planleggingsetaten som høyrisikoområder og vil ikke bli legalisert. Beboere i

Ciudad Bolívar plages av mye støy og forurensning. Like ved bydelen passerer to store og svært trafikkerte hovedveier; "La Autopista Sur" og "La Autopista al Llano". Internasjonale og nasjonale sementselskaper driver uttak av sandforekomster flere steder i bydelen. Utsprengninger av jorda har forårsaket en økning av jordskredene i området, og boligene er i noen tilfeller lokalisert helt på kanten av sandtakene. Det renner mange mindre og forurensede elver gjennom bydelen. Dette er spesielt plagsomt under regntiden da elvene ofte oversvømmes. Bogotás største søppelplass, Doña Juana, er plassert like øst for Ciudad Bolívar. Sonen Lucero i Ciudad Bolívar, som ligger nærmest, er plaget av en intens søppel- og kjemikalielukt, og insekter. Litt under halvparten av lavinntektsbosettingene i Ciudad Bolívar er ennå ikke legalisert av planleggingsetaten (Secretaria Salud 2003).

Kriminaliteten i bydelen er høy. Ciudad Bolívar er den bydelen i Bogota med flest drap og tilfeller av våpenbruk. Ungdomsgjengene i dette området er beryktet for å være spesielt farlige. Paramilitære er kjent for å utføre utrensking eller drap av bostedsløse og mer eller mindre kriminelle unggutter i bydelen. Arbeidsløsheten er stor og majoriteten av de som bor i Ciudad Bolívar arbeider innenfor den uformelle sektoren. Befolkningen tilhører i hovedsak "estrato" 1 og 2. De aller fattigste i området er de internt fordrevne flyktingene. Samtidig, er Ciudad Bolívar også den bydelen i Bogotá som er kjent for å ha flest frivillige organisasjoner. Det finnes alt fra dansegrupper, fotballag, pensjonistforeninger, kor, menneskerettighetsorganisasjoner, miljøorganisasjoner og organisasjoner med fokus på byutvikling.

Potosí og Juan Pablo II har eksistert i over 20 år. Mine informanter fra nabolagene har bodd der like lenge. Begge nabolagene er lokalisert i urbane soner (UPZ) i bydelen. Potosí er lokalisert i sone Jerusalem med ca 78.000 innbyggere fordelt på 27 nabolag. Sonen Jerusalem er igjen delt opp i 9 ulike sektorer. Nabolaget Potosí defineres som en sektor og har ca 12.000 innbyggere. Juan Pablo II befinner seg i sone Lucero med 230.000 innbyggere fordelt på 69 nabolag. I Juan Pablo II bor det ca. 45.000 og området er delt opp i sektor I, II og III. Mine informanter kommer fra sektor II. Alle nabolagene i Ciudad Bolívar har organisert seg i ulike "Juntas de Acción Comunal" (JAC) (nabolagsråd). Nabolagsrådene består av beboere som arbeider frivillig for utviklingen av nabolaget (Alcaldía Mayor de Bogotá 2004).

Dannelsen av Ciudad Bolívar; Potosí og Juan Pablo II

Utvidelsen av Bogotá har skjedd gjennom kraftig vekst i Sør. Ciudad Bolívar er et godt eksempel på dette. På 40-tallet fantes det ingen bebyggelse i området bortsett fra noen store gårder. Det er jordområdene til disse gårdene som etter hvert har blitt delt opp ulovlig og solgt til fattige på jakt etter egen bolig. Fra 1950 til 1970 oppstod de første ulovlige bosettingene i Ciudad Bolívar. De nabolagene som ble dannet i denne perioden er lokalisert på flattliggende områder og er også de nabolagene som i dag er mest konsolidert. Beboerne fra denne perioden var ofte fattige bønder på flukt fra volden på landsbygda. De var vant til å klare seg uten elektrisitet, innlagt vann og toalett. Mange av beboerne tok med seg sine rurale skikker til bosettingene. Nabolagene var mindre enn i dag og de minnet mer om små landsbygder (Secretaria de Salud 2004).

På 70 og 80-tallet fortsatte ekspansjonen av Ciudad Bolívar. Det var i denne perioden at både nabolaget Potosí og Juan Pablo II ble til. I Colombia har offentlige myndigheter i hovedsak favorisert eierskap fremfor andre typer bruksretter i boligpolitikken (UN-Habitat 2005). Samtlige av mine informanter oppgav ønsket om å eie sin egen bolig som hovedårsak til at de flyttet til nabolagene. De skilte ikke mellom formelt eierskap og ulike uformelle bruksrettigheter når de forklarte at de ønsket å eie. Før mine informanter kom til nabolagene hadde de leid rom andre steder i byen. De fleste var født og oppvokst i Bogotá, mens noen få av dem jeg intervjuet kom fra landsbygda. Mine informanters erfaringer fra leiemarkedet i Bogotá var negative. Boligforholdene ble beskrevet som svært dårlige; det var trangt, de hadde lite frihet til å gjøre som de ville og barna kunne ikke leke inne. Det var begrensninger på bruk av strøm og vann og de hadde problemer med urimelige huseiere. Egen bolig knyttet de derimot til sikring av fremtiden og alderdommen, samt at mange nevnte at de ønsket å gi noe videre til barna.

”Vi flyttet hit på grunn av behovet for egen bolig, og det at vi ønsket å skaffe barna tak over hodet. Vi ønsket å ha et sted hvor vi selv kunne bli gamle. Før hadde vi leid rom i ulike områder av byen. For meg var det et mål å komme meg vekk fra leiemarkedet. Problemet med å leie et rom er at man ikke kan komme hjem når man vil, barna kan ikke leke, lyset må ikke være tent etter et visst klokkeslett, man får bare bruke så og så mye vann (Beboer i Potosí 2004)

Det var gjennom venner og familie at beboerne i Potosí og Juan Pablo II fikk høre at det ble solgt billige tomter i Ciudad Bolívar. På den tiden var det også vanlig at piraturbanistene avverterte salget av de ulovlige tomtene i aviser og over radio (Zambrano 2004). Helt i begynnelsen solgte piraturbanistene tomtene billig og i noen tilfeller gav de også bort tomter. Baken og van der Linden (1992) mener at dette er vanlig prosedyre for ulovlige eiendomsspekulanter. Prisen settes lav i begynnelsen for å tiltrekke beboere til området og for å sette i gang prisøkningen. En av mine informanter fortalte fornøyd at han hadde byttet til seg en tomt mot en liten sort/hvit tv. Prisene akselererte etter hvert som nabolagene vokste. De fleste av mine informanter har stort sett betalt mellom 10.000 og 30.000 pesos (kr. 30 og kr 80) for en tomt på 72 m² uten tilgang på offentlige tjenester og infrastruktur. Beboerne ønsket ikke å leie og fortalte at en ulovlig tomt var det eneste alternativet som fantes. De understreket også at det var det eneste de hadde råd til. I Bogotá har offentlig boligprosjekter, beregnet på lavinntektsgrupper, endt opp med å tjene lavere middelklasse. Payne (1989) mener at etterspørselen etter uformelle tomter vil påvirkes av det formelle eiendomsmarkedets tilbud; først og fremst pris på tomt/bolig og grad av tilgjengelighet. Offentlige boligprosjekter er ofte rettet mot spesifikke grupper. Det uformelle eiendomsmarkedet, sier Payne, karakteriseres av at det ikke finnes begrensninger på hvem som får tilgang på tomt. De fattige velger selv hvor og når de skal kjøpe en tomt. I tillegg kan de fattige gradvis utvikle og forbedre sine boliger og på den måten få spredd kostnadene over et lengre tidsperspektiv.

Fordelen med det uformelle eiendomsmarkedet for de fattige er tilgangen til tomter til en overkommelig pris. Disse fordelene kan allikevel ikke isoleres fra de høye sosiale og finansielle kostnadene det innebærer å bo på slike områder. En lav pris på tomte samsvarer med relativt høye levekostnader. Mangel på offentlige tjenester, infrastruktur, perifer beliggenhet, samt at områdene ofte er dårlig egnet for boligbygging, gjør leveforholdene vanskelige (Baken og van der Linden 1992). De første årene i bosettingene beskrives av mine informanter som harde. I mange år manglet de offentlig tjenester og infrastruktur. Mangel på vann var det største problemet.

”Vi var spesielt glade når det regnet, da lagde vi små hull i taket som var av ”parroy²⁰” og puttet bøtter og kar under som kunne samle regnvannet. Regnet

²⁰Parroy er en slags plast og pappteltdukaktig materiale. De kaller de første boligene som de lagde selv i tre, papp og plastikk for ”ranchos de parroy”. Jeg vil benytte ”rancho” eller ”rancho de parroy” videre i oppgaven

var en velsignelse. Mangel på vann var et stort problem i dette nabolaget. Min kone spurte meg alltid om morgenen om jeg hadde tenkt å barbere meg eller drikke kaffe. Drakk jeg kaffe, måtte jeg forbli ubarbert (Beboer i Potosí).

I dag er tilgang til offentlige tjenester og infrastruktur en fundamental rettighet for beboere i lavinntektsbosettinger i Bogotá (Aristizabal og Gómez 2003). Når Potosí og Juan Pablo II ble dannet var dette ikke tilfellet. De første ca 9- 18 årene levde beboerne uten offentlige tjenester. Juan Pablo II ble først legalisert i 1997, mens Potosí ble legalisert allerede i 1989.

I Potosí måtte beboerne gå flere kilometer til en elv for å vaske klær og fylle opp plastdunker med vann. Etter hvert viste det seg at elven var svært forurenset og forårsaket at mange av de mindre barna i nabolaget døde. Piraturbanistene i Potosí hadde lovet beboerne tilgang på vann da de solgte dem tomtene, men dette skjedde aldri. Etter hvert stjal beboerne vann ulovlig fra et nærliggende nabolag. Dette ble gjort midt på natten og køene var lange. Vannproblemet økte da noen få beboere spleiset på en vannslange med kran, og deretter monopoliserte vannet og krevde betaling av de andre beboerne, noe som skapte store konflikter. I Potosí ble vannkonflikten delvis løst av nabolagsrådet og sosiologen Evaristo Bernate som hadde etablert en skole i nabolaget. Evaristo hadde kontakter i offentlig sektor og klarte å få til en avtale med vannverket som kom med store lastebiler med vann. Dette dempet konflikten mellom beboerne og tilgangen på vann ble enklere, selv om den fortsatt var knapp (Potosí 1999). I Juan Pablo II gikk beboerne i regi av nabolagsrådet sammen og spleiset på vannslanger og hektet seg ulovlig på en vannkilde i et nærliggende nabolag. De arbeidet om natten og gravde ned en vannslange på flere kilometer. På den måten slapp beboerne å reise til andre nabolag for å skaffe seg vann.

For å få tilgang til strøm hektet beboerne seg ulovlig på strømkabler i nabolag som lå i nærheten. Kvaliteten på strømmen var dårlig. I starten tente de små bål slik at de kunne lage mat. Senere ble det solgt "Cocinol" som var en slags gass som de brukte for å lage mat. Dugnader var de første årene den viktigste arbeidsformen for å bedre boforholdene i nabolagene. De første årene var harde, men beboerne fortalte med mye humor og latter hvordan de hjalp hverandre og løste ulike problemer. De mente at mye av den idealismen som fantes i nabolagene den gangen i dag er tapt.

I tillegg til vanskeligheter knyttet til infrastruktur, hadde beboerne særlig problemer med politiet, som prøvde å hindre den ulovlige byggingen. Det var vanskelig å frakte materiale med bil inn til nabolagene på grunn av den bratte beliggenheten og mangel på vei inn til bosettingene. Beboerne bar ofte selv bygningsmateriale flere kilometer. I Potosí nektet politiet beboerne å ta med seg materiale inn til nabolaget, det eneste de fikk ta med seg var matvarer. Beboerne lurte derfor med seg materiale inn om natten. Bygging av selve boligen foregikk også om natten for å unngå problemer med politiet. I begynnelsen var det vanlig at politiet kom og rev ned og i noen tilfeller brente de provisoriske boligene. Dette utviklet seg til en evig kamp. Om dagen kom politiet og rev "los ranchos de parroy" ned, og om natten bygde beboerne dem opp igjen.

"Politiet og militæret kom ofte om natten i store lastebiler. Når politiet kom gjemte mennene seg i fjellene. De politiet fikk tak i ble kastet på glattcella, og slått og mishandlet. En gang plaget politiet en gammel dame i nabolaget som het Carmen. Politiet rev ned " ranchoen" hennes, mens hun fortsatt var inne i den. Politiet truet med å tenne på "ranchoen". Den gamle damen nektet å komme ut, og hun ble sittende, mens hun tviholdt i stolen. Kvinnene i nabolaget forsvarte den gamle damen. Det endte med at politiet lot den gamle damen være, men tok fire av oss kvinner med seg ned på glattcella. De spylte oss med vannslanger og holdt oss der i 72 timer uten mat" (Beboer i Juan Pablo II).

Med en gang beboerne fikk tildelt tomt av piraturbanistene måtte de sette opp sine "ranchos de parroy". I begynnelsen kunne de ikke forlate tomta fordi de måtte sikre seg mot at piraturbanistene ikke solgte tomta på nytt til en annen person, de måtte unngå at politiet kom og rev ned de provisoriske boligene eller hindre at andre folk invaderte tomten. Det var kvinnene som passet tomta, de ble som regel ikke, som mennene, kastet i fengsel hvis de ble tatt av politiet. For å unngå at mennene skulle bli tatt av politiet, utviklet de i Juan Pablo II et vaktsystem som varslet beboerne når politiet kom. I Juan Pablo II etablerte piraturbanistene et eget kooperativ "Multiactiva" som solgte materiale til befolkningen. Dette gjorde tilgangen til bygningsmateriale enklere her, enn for beboerne i Potosí.

De ulike boligtypene i bosettingene

Mine informanter bodde tett og med flere generasjoner under samme tak. De hadde selv bygget boligene, og mange slet derfor med feil på grunn av dårlig konstruksjon. Boligene var under

stadig ombygging og forbedring, og mange av beboerne hadde begynt å bygge en etasje til, men de færreste hadde gjort den ferdig. I Juan Pablo II hadde nesten samtlige av mine informanter problemer med ustabil grunn og fuktighet i første etasje.

Jeg har delt boligtypene i nabolagene inn i 3 typer. Den første typen ”ranchos de parroy”, er boliger med lavest standard. Her har husene en provisorisk teltstruktur og består av papp, tre og plastduk. Gulvet er av sand, leire eller stein. Den andre boligtypen består av mer solid materiale som for eksempel bølgeblikk eller tre. Den tredje og beste boligtypen er bygget i murstein og sement. Kronen på verket er når forsiden av boligen males. Informantene fortalte at de bodde de første 8-10 årene i ”ranchos de parroy”. I dag finnes det nesten ingen av denne boligtypen igjen i verken Potosí eller Juan Pablo II. Alle mine informanter hadde bolig som var bygget i murstein. To av de mest ”velstående” informantene hadde malt forsiden av huset i 2-3 farger. Begge nabolagene var lokalisert i fjellskråninger med en helling på 20-40 grader. Juan Pablo II lå mest utsatt til med hensyn til ras og forskyvninger av jorda enn Potosí.

En av fordelene ved det uformelle eiendomsmarkedet er, i følge Payne (1989), at kjøperne kan bruke deler av tomte eller boligen til ulike økonomiske aktiviteter. De kan for eksempel leie ut et av rommene i boligen og/eller drive annen type næringsvirksomhet. Slike aktiviteter ville i de fleste tilfeller ikke blitt tolerert ved offentlige bygde boliger tiltenkt lavinntektsgrupper. Samtlige av mine informanter arbeidet i uformell sektor og fra sine egne boliger. Arbeidsaktivitetene var som oftest direkte knyttet til nabolaget. De drev for eksempel egne sybutikker, hadde små kiosker i første etasjen av boligen, barnehager for barna i nabolaget, verksteder hvor de lagde dører og vinduer til boligene og solgte maispannekaker fra små boder.

Piraturbanistene i de to lavinntektsbosettingene

Piraturbanistene i Potosí

Familien Gaviria var de opprinnelige eierne av La Hacienda Casablanca hvor nabolaget Potosí ble etablert. Familien Gaviria ble beskyldt for å ha leid mellommenn som solgte tomter ulovlig til de fattige. Offentlige myndigheter mente at det ikke fantes bevis for dette, men mange av beboerne og lederne i nabolaget var overbevist om at det var slik det hadde foregått.

Salget av tomter i Potosí ble utført av mange og ulike aktører. I begynnelsen, fortalte mine informanter, var det flere selgere enn kjøpere. De fleste utgav seg for å være de rettmessige eierne av området. Kjøpet foregikk som regel i nabolaget, hvor mellommenn viste dem området, målte opp tomten og gav dem et dokument ”promesas de compraventa”. To av mine informanter i Potosí kjøpte derimot tomter av to eldre damer som passet på haciendaen til familien Gaviria. Damene hadde forklart at eierne var reist til utlandet og ikke lenger betalte dem for å passe på området. De solgte sin rett til besittelse av området til beboerne og gav seg ikke ut for å være eierne av området. Mange av mellommennene lovet beboerne offentlige tjenester og skjøte, noe de aldri fikk. De fleste av mine informanter sa at de ikke var klar over at det fantes andre eiere til området da de kjøpte tomtene.

Først i 2000, 9 år etter at Potosí ble legalisert av planleggingsetaten kom jordeierne tilbake. De krevde at legaliseringen skulle annulleres fordi de ikke var blitt informert om at deres område var blitt invadert. Klagen til de tidligere jordeierne fikk gjennomslag, og i 2002 stoppet planleggingsetaten legaliseringen av Potosí. Dette medførte at all økonomisk støtte fra planleggingsetaten ble stanset. De offentlige myndighetene sa at problemet var et privat anliggende og måtte løses mellom beboerne i Potosí og familien Gaviria. Presidenten i nabolagsrådet mente at alt dette oppstyret fra jordeiernes side var en bevisst taktikk. Først ”autoinvaderte” de sitt eget område. ”Autoinvasjon” betyr at jordeiere via mellommenn får sitt eget område invadert. Deretter underoppdeler mellommennene området og selger tomter ulovlig til de fattige. Jordeierne nektet for at det var det som hadde skjedd. Nabolaget fikk infrastruktur og offentlige tjenester, og først da det nesten hadde gått 20 år krevde jordeierne eiendommen tilbake. Nabolagsrådspresidenten mente at de brukte legaliseringen som en bevisst taktikk for å øke verdien på området.

”I mange år har vi kjempet for å få nabolaget legalisert. Et resultat av legaliseringen er at området har steget i verdi. Det er ikke tilfeldig at jordeierne først nå kommer og krever området tilbake. Grunnen til dette er at de ser mulighet for økonomisk fortjeneste. Vi mener at jordeierne selv har autoinvadert sitt eget område. Dette forekommer ofte i Bogotá. Jordeierne gjør dette bevisst for å slippe og betale eiendomsskatt og andre avgifter på området. Dessuten, hvis jordeiere har et område som de ønsker å bygge på, er de nødt til å betale avgifter og lage planer. Derfor er det enklere for jordeierne å tillate at en tredjepart tar området og selger tomter ulovlig for dem uten myndighetens tillatelse” (Beboer i Potosí)

Beboerne måtte starte hele legaliseringsprosessen på nytt. Etter mye press fra nabolagsrådet involverte La Caja de la Vivienda Popular seg i legaliseringsprosessen. Sammen klarte de å overbevise planleggingsetaten om at nabolaget hadde rett til legaliseringen. Jordeierne måtte gi seg, og i november 2003 fikk nabolaget legaliseringen tilbake. Presidenten i nabolagsrådet og en av lærerne på skolen mente at familien Gaviria hadde forsøkt å stoppe legaliseringen ved å bestikke ansatte i planleggingsetaten.

For å unngå flere problemer med jordeierne ønsket beboerne skjøte til tomtene sine. Nabolagsrådet tok kontakt med La Caja de la Vivenda Popular som engasjerte seg i saken. Boligorganisasjonen hadde egne advokater som representerte nabolaget i rettssaken. Da jeg reiste fra feltarbeidet var rettssaken som pågikk mellom beboerne i Potosí og Gaviria familien ennå ikke avsluttet. Beboerne har bodd på området i over 20 år og har derfor retten til området i henhold til loven om retten til besittelse. Jordeierne presset, særlig i startfasen på, og ønsket å løse konflikten uten at boligorganisasjonen La Caja de la Vivienda ble involvert. Familien Gaviria bor i dag i USA, men har slektninger i Colombia som fører deres sak. Familien krevde 1 million colombianske pesos (ca. kr 2600) for hver tomt hvis beboerne ønsket skjøte. I tillegg krevde de penger fra myndigheter for de offentlige områdene i nabolaget. En av beboerne i Potosí sa dette om jordeierne:

”Vi vet at det er en familie som heter Gaviria, og at de har viktige stillinger i staten. De sloss for dette området selv om de er svært rike og har masse penger. Vi personlig har aldri møtt dem. Familien har flere advokater og diverse grupper som de bruker i kampen for området. Vi har valgt å fullføre skjøteprosessen med La Caja de la Vivenda Popular. Jeg håper at det vil gå oss bra”(Beboer Potosí)

Familien Gaviria truet befolkningen med represalier hvis de fortsatte å involvere boligorganisasjonen i prosessen med å få skjøte på tomta. Beskjeden var klar; skjøte skulle ordnes med dem og ingen andre. De brukte paramilitære grupper for å skremme befolkningen. To av beboerne som var mest involvert i konflikten om området ble drept. En av beboerne var bekymret for hva jordeierne kunne komme til å finne på i kampen for området:

”Det som er ille er at vi ikke vet hva jordeierne kan finne på i kampen for dette området. Vi vet ikke hva slags represalier de kan bruke mot de personene som arbeider hardt for våre rettigheter. Dessuten liker de ikke at vi har valgt å få hjelp i skjøteprosessen fra La Caja de la Vivienda Popular. To av de personene som var involvert i kampen for området har blitt drept fordi de forsvarte våre rettigheter til området. Konsekvensen for de som er involvert i skjøteprosessen

kan være at de blir drept, vi vet at dette kan skje, men det kan vi ikke godta”
(Beboer i Potosí)

Utfallet av rettsaken anses som svært viktig og vil være representativt for andre lavinntektsbosettinger med lignende problemer.

Piraturbanistene i Juan Pablo II

Nabolaget Juan Pablo II var opprinnelig et offentlig eid område. Piraturbanistene som opererte her var selv fra fattige kår og så underoppdeling av land som en mulighet til å tjene penger. Brødrene Pedro, Gonzalo og Jorge Chacón, Humberto Osorio og Alfredo Torres invaderte området i 1981 og begynte å selge tomter til de fattige. Piraturbanistene hadde kontakter i offentlig sektor og hadde på den måten funnet ut at området ikke tilhørte private, men offentlige aktører. Motivet for det ulovlige salget av tomter ble presentert som et sosialt prosjekt som skulle hjelpe fattige med å få et sted å bo. Etter hvert som salget ble kommersialisert og inntjeningsmulighetene økte, spesialiserte piratene seg på virksomheten og fortsatte med den ulovlige underoppdelingen av land andre steder i Ciudad Bolívar. For å kunne opprettholde det ulovlige slaget av tomter har piraturbanistene bestukket både politiet og offentlige myndigheter (Alcaldia Mayor de Bogotá 1997)

Ryktet om billige tomter i Juan Pablo II spredte seg raskt til andre nærliggende nabolag. Etter hvert som salget økte engasjerte hovedpiratene 35 personer fra nabolaget til å selge tomtene. Disse ”småpiratene” betalte mesteparten av det de tjente til hovedmennene, men satt ofte igjen med symaskiner, radioer og fjernsynsapparater. Piraturbanistene etablerte kooperativet Multiactiva som solgte byggingsmateriale til beboerne. Piratene i Juan Pablo II gav seg aldri ut for å være de rettmessige eierne av området, og de solgte *retten til besittelse* av området til de fattige. En av ”småpiratene” i nabolaget mente stolt at de gav folket sosialhjelp. Han fortalte at piraturbanistene var gode ledere og la vekt på at de for eksempel lot et område i nabolaget ligge urørt slik at beboerne kunne bygge en park. Han påpekte allikevel at piraturbanistene burde tenkt på at gatene skulle vært bredere (Intervju: en ”småpirat”).

Beboerne i Juan Pablo II var takknemlig overfor piratene for at de hadde hjulpet dem med å få et sted å bo. En beboer sa at: ”*selv om piratene først og fremst interesserte seg for penger og øl, utsatte de seg selv for fare og tok en risiko for at vi skulle få vårt eget sted*”. Piratene plaget ikke beboerne i Juan Pablo II direkte. Selv om de, spesielt i begynnelsen,

skapte problemer ved at de solgte den samme tomte til flere personer. Konflikten og konkurransen mellom piraturbanistene var derimot voldsom. Kona til en av piraturbanistene fortalte at hun og mannen flyttet ut av byen når konflikten var som verst. Hennes mann hadde fått forespørsel fra en av de andre piratene om de skulle gå sammen å ta de andre piraturbanistene. Nesten alle de andre piraturbanistene i området endte opp med å drepe hverandre. Til slutt var det bare Alfredo Torres, som satt i fengsel, som var i live.

Den sosiale organiseringen av de to lavinntektsbosettingene

Hvordan beboerne organiserer seg har betydning for formaliseringsprosessene. Friedmann (1989) mener at nabolagsorganisasjoner organiseres territorielt i lavinntektsbosettinger. Dette samsvarer med etableringen av nabolagsrådene i både Potosí og Juan Pablo II. Begge rådene ble raskt etablert av beboerne etter at de kom til områdene. Nabolagsrådene konsentrerte seg i første omgang om å finne løsninger for å dekke primærbehovene som tilgang på vann, gass til matlaging, strøm, graving av latriner og bygging av boliger. Kampen for videre utvikling av nabolagene og tilgang til formalisering har fortsatt i regi av nabolagsrådene.

Nabolagsrådene i Potosí og Juan Pablo II fungerte forskjellig. På begynnelsen av 80-tallet etablerte sosiologen Evaristo Bernate og en gruppe lærere en skole i Potosí. Målsetningen med skolen var å politisk bevisstgjøre lokale ledere og beboere i nabolaget om sine rettigheter og den politiske situasjonen i landet. De hadde en opposisjonell holdning til den rådende politikken og ønsket endring som inkluderte den fattige delen av befolkningen (Potosí 1999). Skolen har i dag kveldskurs for de voksne og på dagen underviser de barna frem til de er 16 år. Evaristo og lærerne påvirket utformingen og organiseringen av nabolagsrådet i Potosí. Nabolagsrådet hadde en flat organisasjonsstruktur. Medlemmene i foreningen hadde lik status og ble valgt for en periode på fire år. Nabolagsrådet i Juan Pablo II hadde en mer hierarkisk struktur. Presidenten ble valgt av beboerne, mens de andre medlemmene i rådet ble utnevnt av presidenten.

Ikke alle beboerne i Potosí var enig i måten Evaristo drev skolen på og i hvordan han og de andre lærerne samarbeidet med nabolagsrådet. De satte derfor ut et rykte om at Evaristo og lærerne tilhørte geriljabevegelsen. Dette resulterte i en rekke beskyldninger og trusler. Myndighetene sendte væpnede politistyrker til nabolaget og inn i skoleklassene. I 1991 ble

Evaristo henrettet. Hvem som drepte han, ville ikke mine informanter si noe om, men andre anonyme kilder mente at det kan ha vært myndighetene som stod bak drapet. Nabolagsrådet og lærere fra skolen har fortsatt arbeidet på tross av truslene utenfra. Den interne konflikten blant beboerne har roet seg, og de virket stolte over skolen.

I Juan Pablo II forsøkte piraturbanistene å forhindre at nabolaget organiserte seg i nabolagsråd. De var redde for at nabolagsrådene ville sette en stopper for salget av tomtene. Medlemmene i det første rådet mottok trusler fra piratene, men etter hvert avtok konflikten (Alcaldia Mayor de Bogotá 1997). Nabolagsrådet i Juan Pablo II var ikke like godt organisert og manglet det samholdet som fantes i Potosí. Mange av oppgavene falt på presidenten alene, og det virket ikke som samarbeidet med de andre medlemmene var like godt. Mye av tiden til presidenten gikk med til å ordne opp i ulike problemer som beboerne hadde; for høye strømregninger og telefonregninger. Han uttrykte selv at dette var et problem og at det ikke ble like mye tid til andre og mer aktuelle saker. Sammenlignet med Potosí hadde ikke nabolagsrådet i Juan Pablo II de samme visjonene og planer for den videre utviklingen av nabolaget.

Selv om det var klare forskjeller i hvordan nabolagsrådene fungerte, hadde begge organisasjonene nådd frem med viktige krav i forhold til myndighetene. For å få innfridd kravene var det nødvendig for nabolagsrådene å samarbeide med forskjellige offentlige etater. Det var blant annet i kontakt med planleggingsetaten at de offentlig ble godkjent som en formell del av byen og fikk offentlige tjenester og infrastruktur. I løpet av de siste årene har begge nabolagsrådene inngått i et samarbeid med boligorganisasjonen La Caja de la Vivienda Popular for å skaffe skjøte til befolkningen.

I teorier om sosiale bevegelser påstås det at en institusjonalisering av sosiale bevegelser vil føre til tap av protestpotensialet. Ressursmobiliseringsteoriene fokuserer derimot på at institusjonalisering vil føre til at bevegelsene lettere når fram med sine krav og kan påvirke den politiske dagsorden (Stokke 1999). Den sistnevnte teorien samsvarer med nabolagsrådene i både Potosí og Juan Pablo II hvor institusjonalisering har vært en forutsetning for at lavinntektsbosettingen har nådd fram med sine krav om formalisering.

Ressursmobiliseringsteoretikerne bruker begrepet aksjonsrepertoarer for å beskrive metodene sosiale bevegelser benytter for å få gjennomslag for sine saker. Slike aksjonsrepertoarer kan inneholde både konkrete og symbolske handlinger. Nabolagsrådene i

Potosí og Juan Pablo II har planlagt og utført en rekke demonstrasjoner og veiblokader. Protestene og kravene har vært direkte knyttet til formalisering; tilgang til offentlige tjenester, infrastruktur og skjøte. En av lærerne på skolen i Potosí sa at han ikke hadde tall på hvor mange ganger de hadde demonstrert foran offentlige kontorer:

”Det er vanskelig å holde styr på hvor mange ganger vi har demonstrert. La meg se, mot vannverket har vi demonstrert kanskje 50 ganger. Videre har vi hatt aksjoner mot telefonverket og energiverket. Mobiliseringer, marsjer og streiker. Det har vært en hard kamp, men det har vært en organisert kamp. Det er helt klart at for å få tilgang til ressurser kan man ikke selge sin egen samvittighet. Vi kan ikke selge våre stemmer til politikerne. Det er gjennom organiseringen av nabolaget at vi kan få til forandringene (Lærer ved skolen i Potosí).

I Potosí har beboerne demonstrert foran presidentpalasset mot utkastelse fra området og politiets dårlig behandling av beboerne. Beboerne i Juan Pablo II arrangerte, i regi av nabolagsrådet og i samarbeid med andre nabolag i Ciudad Bolívar, en blokkering av flere av hovedveiene i byen i mange dager. De ønsket å snakke direkte med borgermesteren og hans administrasjon og krevde tilgang på offentlige tjenester, sykehus, bussruter til nabolaget og asfaltering av gatene. Borgermesteren på dette tidspunktet, Jaime Castro, kom til nabolaget. Det ble diskutert ulike løsninger på problemene, og de fikk gjennomslag for noen av kravene (Alcaldía Mayor de Bogotá 1997). Demonstrasjonene og veiblokadene har spilt en avgjørende rolle og har påvirket myndighetens vilje til å oppfylle nabolagsrådenes krav om formalisering i både Potosí og Juan Pablo II.

Eksterne kontakter tilknyttet nabolagene

Kontakt med eksterne aktører er, i følge ressursmobiliseringsteoretikere, avgjørende for om kollektiv mobilisering gir resultater. Det er lite sannsynlig at nabolagene hadde blitt formalisert uten at de hadde benyttet seg av kontakter utenfor bosettingen. Begge nabolagene samarbeidet med boligorganisasjonen La Caja de la Vivenda Popular for å få skjøte. I Potosí hadde nabolagsrådet også etablert kontakt med boligorganisasjonen FENAVIP²¹, som drev et oppgraderingsprosjekt i nabolaget.

²¹FENAVIP – Federación Nacional de Vivenda Popular. Boligorganisasjon dannet av de tidligere medlemmene av geriljagruppen M-19.

Kontakten mellom eksterne aktører og nabolagsrådene i Potosí og Juan Pablo II utviklet seg i noen tilfeller til et patron-klient forhold. Slike forhold forekom særlig mellom nabolagsrådene og politikere. Korrupsjon er et stort problem innen offentlig administrasjon i Colombia. I følge Gilbert er det ikke uvanlig at slike patron-klient forhold etableres mellom offentlige ansatte og beboere i lavinntektsområder i Bogotá. Colombias korrupsjonsindeks lå i 2004 på 3.8, hvor 10 innebærer ingen form for korrupsjon og 0 er høyest grad av korrupsjon²². Ruiz (2005) mener at korrupsjonen i Colombia kan anses som del av et større fenomen, hvor det eksisterer en generell og stillestående aksept for illegale handlinger. En ansatt i legaliseringsavdelingen i planleggingsetaten og sjefen for skjøteavdelingen i La Caja de la Vivenda Popular mente at korrupsjon ikke forekom innenfor deres avdelinger i dag, men at det var problemer de hadde slitt med før. Sjefen for skjøteavdelingen forklarte at det nå var veldig vanskelig å misbruke deres program for tildeling av skjøte. På grunn av programmets tekniske karakter hadde de fått bort de negative sidene, og mulighetene for utnytting var minimal. Allikevel, sa hun, skal man ikke undervurdere hvilken potensiell makt det innebærer å være ansvarlig for tildeling av skjøte. Det var ikke uvanlig, fortalte hun, at beboere i lavinntektsbosettinger hadde prøvd å betale henne ekstra for at de skulle få skjøte (Intervju: sjefen for skjøteavdelingen.) I distriktets planleggingsetat sa en av de ansatte i legaliseringsavdelingen at alle søknader om legalisering av nabolag ble behandlet likt uansett om søknaden kom fra byrådet, politikere eller fra nabolagsrådene. Hun mente at legalisering i dag ikke kunne benyttes som politisk middel for å skaffe stemmer. På grunn av omlegging av legaliseringsprogrammene var prosedyrene blitt teknisk og juridisk svært strenge (Intervju: offentlig ansatt legaliseringsavdelingen). Uttalelsene fra de offentlige ansatte må sees i sammenheng med at det var vanskelig for dem og eventuell skulle kritisere sin egen etat.

Når det gjelder politikere i Bogotá, er det vanlig praksis at de tar kontakt med nabolagsrådene i lavinntektsområder i tilknytning til valgkampanjer. Presidenten i nabolagsrådet i Potosí fortalte at de, etter en periode med mange brutte løfter fra useriøse politikere, bestemte at de ikke lenger skulle la seg lure. For å få til utvikling i nabolaget, sa hun, var vi nødt til å selv involvere oss i politikken. De etablerte en egen politisk komité i nabolaget som arbeidet med å knytte politiske kontakter. De fikk beboerne til å stemme på dagens

²² http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2004

borgermester Lucho Garzón. Videre fortalte nabolagspresidenten at de stemte frem sin egen mann, Fernando Rojas, inn i byrådet. Rojas var tilknyttet det samme partiet som borgermesteren, Polo Democrático. Det som er nødvendig, sa presidenten, er at man kan stole på de menneskene man støtter, og at de har kunnskap og forståelse for vår virkelighet.

”Det er normalt at politikere i valgkampanjeperioder søker å etablere kontakt med nabolagsrådene. Men, her i Potosí er vi godt organisert og tillater ikke at politikere misbruker oss. Vi er lei av ”los politiqueros”. Vi har organisert oss i en politisk komité, fordi vi så det nødvendig å påvirke myndighetene. Dagens borgermester Lucho Garzón var vår kandidat, fordi han er annerledes og kommer selv fra fattige kår. En annen person vi støtter, som har arbeidet med oss i 20 år, er Fernando Rojas. Rojas sitter i byrådet og han er en venn som har vært med i nabolaget siden begynnelsen, i snart 20 år. Vi stoler helt og fullt på han” (Nabolagspresidenten i Potosí)

Nabolagsrådet i Juan Pablo II var ikke tilknyttet noe spesielt politisk parti, men hadde vært tilknyttet forskjellige politikere. Til forskjell fra nabolagsrådet i Potosí, hadde de ikke inntatt en like aktiv rolle for å etablere et fastere samarbeid. Nabolagspresidenten i Juan Pablo II fortalte at de fleste politikerne glemte hva de hadde lovet med en gang de hadde fått en stilling innenfor byrådet, senatet eller kongressen. Noen ganger, forklarte presidenten, hadde imidlertid samarbeidet med politikerne fungert. En politiker hadde for eksempel gitt penger til en park i nabolaget, en annen hadde gitt økonomisk støtte til asfaltering av noen veier. I Juan Pablo II hadde politikerne særlig lurt beboerne til å tro at de skulle få tilgang til skjøte hvis de stemte på dem. Beboerne fortalte at de organiserte og samlet inn stemmer til ulike politikere, men at de aldri fikk skjøte.

”Politikere kom hit til nabolaget med løfter om å hjelpe, men det var sjeldent at de faktisk gjorde noe. Vi har spesielt lidd mye når det gjelder løfter om skjøte på tomtene våre. De har brukt skjøte som virkemiddel for å skaffe seg stemmer. Ved hver valgkampanje sendte de en eller to politikere opp hit. Politikerne sa for 2000, 3000 pesos skal dere får skjøte hvis dere stemmer. Vi fikk aldri skjøte”. (Nabolagspresidenten i Juan Pablo II).

I Potosí har de, i større grad enn, Juan Pablo II klart å unngå å bli utnyttet av ulike profitører fordi Evaristo og de andre lærerne ofte gjennomskuet motivene. Til Potosí kom det blant annet en gruppe mennesker som hevdet at de var eierne av området og som sa at beboerne skulle få skjøte til tomtene sine billig. Evaristo sa til beboerne at så fremt disse personene ikke kunne vise papirer på at de var eiere, måtte ingen betale for skjøte. Ingen papirer ble vist, og etter hvert forsvant også de såkalte jordeierne (Potosí 1999). I Juan Pablo II derimot fortalte et

tidligere nabolagsrådsmedlem at de hadde latt seg lure opptil flere ganger. Et av tilfellene skapte interne konflikter i nabolaget. En gruppe advokater kom til nabolaget og sa at de kunne skaffe dem billig skjøte på tomtene. Advokatene overbeviste deler av nabolagsrådet, som ble tilbudt gratis skjøte, såfremt de fikk med seg andre beboere. Nabolaget delte seg i to, hvor nesten halvparten av befolkningen inngikk avtaler med advokatene. Når advokatene hadde samlet inn pengene, forsvant de, og beboerne fikk aldri skjøte.

Innenfor teorier om nye sosiale bevegelser hevdes det at sosiale bevegelser kjennetegnes ved at de er uavhengig av politiske partier og statlige institusjoner (Stokke 1999). Bevegelsene skal mobilisere mot staten og vil miste sin integritet dersom de institusjonaliseres og går inn i forhandlinger med myndighetene. Så fremt de sosiale bevegelsene er involvert i patron-klient forhold med myndighetene eller andre politiske partier kan de heller ikke betegnes som sosiale bevegelser. Hvorvidt nabolagsrådene i Potosí og Juan Pablo II kan betegnes som sosiale bevegelser vil jeg ikke diskutere i denne oppgaven. Det interessante er at nabolagsrådene i begge nabolagene har hatt utbytte av kontakten med politikere og offentlige institusjoner i kampen for formalisering av områdene. Spesielt har samarbeidet med boligorganisasjonen La Caja de la Vivenda Popular spilt en avgjørende rolle i henhold til muligheten for skjøte.

Oppsummering

Beboerne i Potosí og Juan Pablo II har kjøpt tomter ulovlig av piraturbanister. De ønsket å eie sine egne boliger og ikke lenger være leieboere. For beboerne i begge nabolagene var fordelene med det uformelle eiendomsmarkedet at de fikk kjøpt tomter til en overkommelig pris. Disse fordelene kan allikevel ikke isoleres fra de høye sosiale og finansielle kostnadene det har innebåret for dem å bo på slike områder. Måten piraturbanistene opererte på i Potosí har skapt større problemer for beboerne, sammenlignet med piraturbanistenes virksomhet i Juan Pablo II. Piratene i Potosí har rokket ved moralske verdier og brutt menneskerettigheter. De kan på ingen måte forsvares og betegnes derfor som illegale og kriminelle. Piraturbanistene i Juan Pablo II har først og fremst brutt lover og regler vedrørende utbygging av et område og kan i større grad forsvares fordi de oppfyller de fattiges behov for tak over hodet.

Hvordan nabolagene har organisert seg og kjempet for retten til og utviklingen av området, har påvirket mulighetene, samt myndighetenes innstilling til formalisering. Tilknytting til eksterne kontakter og samarbeid med offentlige etater har vært en forutsetning for at nabolagene fikk legalisering på nabolagsnivå, samt at de i dag er involvert i boligorganisasjonens La Caja de la Vivenda Populars formaliseringsprogram.

7. FORMALISERINGSPROSESSER I TO LAVINNTEKTSBOSETTINGER

Innledning

I dette kapitlet vil jeg beskrive og sammenligne formaliseringsprosessen i Potosí og Juan Pablo II. I Bogotá får beboere i lavinntektsbosettinger midlertidige bruksrettigheter i form av offentlige tjenester og infrastruktur før de har fått skjøte på tomtene sine. En slik midlertidig legaliseringsstrategi, som også fremmes av UN-Habitat som et godt alternativ til skjøte, er med på å sikre beboernes bruksrettigheter til området og minske faren for utkastelse. Allikevel har det vist seg at legaliseringsstrategien, spesielt i piratbosettingene, innehar en rekke ulemper både for myndighetene og beboerne. Jeg vil legge vekt på hva beboerne i Potosí og Juan Pablo II mener om legaliseringen og tilgangen til skjøte. Formaliseringsprosessen har artet seg noe forskjellig i Potosí og Juan Pablo II. Ulike faktorer, som for eksempel lokalisering, opprinnelige eiere og hvordan bosettingen har blitt dannet har påvirket formaliseringsprosessene. For å bedre belyse formaliseringsprosessene og konsekvensene av de ulike strategiene trekker jeg inn empiriske eksempler fra andre lavinntektsbosettinger i Bogotá, samt fra Mexico City og hovedstaden i Ecuador, Quito.

Fakta om formaliseringsprosessene i Juan Pablo II & Potosí

Legalisering av lavinntektsbosettinger har vært en langsom prosess som før tok fra 10-20 år. Legaliseringsavdelingen i planleggingsetaten la i 2004 lagt om prosedyrene for legalisering av nabolag og forventet at dette ville medføre en fortløpende fortløpende i behandlingsprosessen (Intervju: offentlig ansatt i legaliseringsavdelingen).

Boligorganisasjonen La Caja de la Vivenda Popular hjelper lavinntektsgrupper med formalisering av eiendomsrettigheter i Bogotá. Skjøteavdelingen hadde 14 ansatte og tildelingskriteriene i forhold til hvem som fikk hjelp i skjøteprosessen var først og fremst basert på at nabolagene selv tok kontakt med boligorganisasjonen. Resultatet av en slik fremgangsmåte var at sterke og godt organiserte nabolag fikk skjøte, mens de mer passive nabolagene ikke nådde frem til boligorganisasjonen. Sjefen for skjøteavdelingen la vekt på at

de manglet personale og trengte økonomiske midler til å opprettholde og utvide programmet, slik at de kunne nå flere. Beboere i lavinntektsbosettinger var helt avhengig av økonomisk støtte i formaliseringsprosessen. Uten hjelp fra La Caja de la Vivenda Popular ville omkostningene ha blitt for høye. Mange av beboerne hadde allikevel ikke de 100.000 pesos (ca. kr. 300) det kostet å betale for skjøtet når det endelig var klart. De kunne betale summen i rater, men fikk ikke utstedt skjøtet før de hadde betalt hele beløpet. Formalisering av eiendomsrettigheter tok som regel opptil 5 år. Det lite effektive rettsvesenet i Colombia gjorde at tilgangen til skjøte tok lang tid. (Intervju: sjefen for skjøteavdelingen).

Potosí ble legalisert i 1989 og fikk da tilgang til offentlige tjenester og infrastruktur. I 2000 ble legaliseringen annullert på oppfordring fra de tidligere jordeierne. I 2003 ble nabolaget etter tre års kamp, og med hjelp fra La Caja de la Vivenda Popular, legalisert på ny. Nabolagsrådet fortsatte samarbeidet med boligorganisasjonen for at beboerne skulle få skjøte på tomtene sine. Da jeg dro hjem fra feltarbeidet var det foreløpig ingen av beboerne som hadde fått skjøte.

Juan Pablo II ble ikke legalisert før i 1997. I 1999 tok nabolagsrådet kontakt med boligorganisasjonen for å begynne prosessen med å skaffe beboerne skjøte på tomtene sine. Sommeren 2004 var det foreløpig bare 112 beboere som hadde fått skjøte. 87 beboere ville få skjøte i løpet av kort tid. 100 personer som var involvert i programmet hadde ikke klart å betale hele summen for skjøte og dermed stoppet fremdriften i prosessen (Intervju: sjefen for skjøteavdelingen).

Skjøte versus midlertidige rettigheter

Det foregår en internasjonal debatt om hvordan man best mulig kan sikre bruksretten til beboere i lavinntektsbosettinger. Det diskuteres spesielt hvorvidt fokus bør ligge på skjøte eller sikker bruksrett i form av tilgang til midlertidige bruksrettigheter. Myndighetene i Bogotá benytter seg av begge strategiene. I dette avsnittet vil jeg peke på mulighetene og begrensningene ved bruken av de to strategiene i lavinntektsbosettingene Juan Pablo II og Potosí. Jeg vil trekke frem hvordan beboerne oppfatter formaliseringsprosessene og med dette påpeke forskjeller og likheter mellom bosettingene.

Ved legalisering får nabolagene offentlige tjenester, og de kan søke distriktet om støtte til ulike prosjekter, som for eksempel asfaltering av veier og etablering av offentlige parker. I Bogotá har slike midlertidige bruksrettigheter, som promottes av UN-Habitat (2004) som gode alternativer til skjøte, vært med på å redusere faren for utkastelse, samt øke bosikkerheten til beboerne før de har fått skjøte. Dette så fremt de da ikke er lokalisert på risikoområder eller i naturreservater:

”The urban legalisation (in Bogotá) is the first state of legal and real security. This does not mean that they are close to obtaining property titles, as the process for this can last up to twenty years, but it does mean that they are on the path that society has left to be able to become part of the formal city. They are not threatened by eviction unless they are located on reserved or high risk areas” (Aristizabal og Ortíz Gómez 2003: 252).

Et tidligere medlem av nabolagsrådet i Potosí sa at fordelene med at nabolaget ble legalisert var at: *”med legaliseringen av nabolaget kan vi kreve våre rettigheter, myndighetene kan ikke lenger bare love som de har gjort før, men de må faktisk gi oss det vi har rett på”*.

Selv om nabolaget er legalisert, eier ikke beboerne nødvendigvis sine tomter. I følge Aristizabal og Ortíz Gómez (2003) fører tilgang til midlertidige bruksrettigheter i form av legalisering til at mange beboere i lavinntektsbosettinger i Bogotá er mer interessert i å få legalisert nabolaget enn å få skjøte. Dette samsvarer også med hvordan mange av mine informanter uttalte seg i forhold til betydningen av skjøte. På bakgrunn av at begge nabolagene allerede var blitt legalisert var ikke beboerne like interessert i å få tilgang til skjøte. De fryktet ikke at de i dag ville bli kastet ut av området fordi de manglet skjøte. De var heller ikke opptatt av betydningen av skjøte for å kunne kalle seg eiere. Beboerne la vekt på at de hadde bodd på området i over 20 år og mente at uansett skjøte hadde de retten på sine tomter i henhold til loven om fysisk besittelse. De hadde på bakgrunn av legaliseringen betalt skatter og offentlige avgifter på området i mange år. Beboerne i Potosí påpekte at de opprinnelige jordeierne hadde forsømt sitt ansvar overfor staten ved at de ikke hadde betalt offentlige skatter og avgifter. En av beboerne sa at: *”hvorfør trenger vi skjøte når vi allerede er godkjent av distriktet som en del av byen?”*. En annen beboer fortalte at hun ikke hadde behov for skjøte på sin tomt:

”Det er et papir som sier at man er lovlig eier. For mange er dette et uunnværlig dokument som de trenger for å føle seg som virkelige eiere. For meg er ikke dette tilfellet, jeg har bodd her nesten hele mitt liv og betalt for offentlige tjenester. Ingen skal få meg herifra før jeg dør”. (Beboer i Juan Pablo II).

En annen beboer i Juan Pablo II stilte seg også helt uforstående til at de trengte skjøte og var irritert på boligorganisasjonen som kom og skulle presse på dem noe de ikke trengte. Dessuten var han spesielt oppgitt over hvor lang tid det tok og hvor tungrodd systemet var.

Et av problemene i forhold til legalisering som strategi er at beliggenheten til piratbosettingene veldig ofte fordyrer legaliseringsprosessen. For hver ulovlig bolig som blir bygget i Bogotá, taper staten ca 7 millioner colombianske pesos (kr. 20.000).²³ Ved ulovlig underoppdeling av land selges det tomter på risikoområder som aldri i utgangspunktet skulle vært benyttet til boligbygging. Tomtene som selges ligger for eksempel i ekstremt bratte fjellsider med rasfare og/eller i økologisk sårbare områder i naturreservater. Dessuten er faren ved å føre en aktiv legaliseringspolitikk parallelt med en så å si fraværende kontroll med veksten av de uformelle bosettingene, at offentlige myndigheter risikerer å sende feil signaler til piraturbanistene. I og med at myndighetene ”går etter” piraturbanistene og legaliserer noe som i utgangspunktet er ulovlig, bidrar dette til å opprettholde piraturbanistenes uformelle eiendomsmarked. I planleggingsetaten var de klar over problemet, men la vekt på at de hadde et ansvar for å godkjenne de uformelle bosettingene såfremt de ikke klarte å kontrollere veksten av dem. Kontrollen av det uformelle eiendomsmarkedet var for dårlig, og en offentlig ansatt i planleggingsetaten mente at hæren måtte gripe inn for å stoppe veksten av piratbosettingene (Intervju: offentlig ansatt legaliseringsavdelingen).

Sikker bruksrett fremmes av UN-Habitat som en nødvendig betingelse for at beboere i lavinntektsbosettinger skal investere i konstruksjon og forbedringer av sine boliger. De midlertidige rettighetene som gis beboere i form av offentlige tjenester og infrastruktur i Bogotá har økt beboernes bosikkerhet. Flere faktorer tyder imidlertid på at det ikke nødvendigvis var disse rettighetene som førte til en bedring av boligforholdene i bosettingene. Mine informanter i Potosí og Juan Pablo II fortalte at de startet med investering i konstruksjon av boligen før bosettingene ble legalisert. Dette blir ofte gjort av lavinntektsbeboere nettopp fordi de regner med at det blir vanskeligere for myndighetene å tvangsfordrive dem fra et område som allerede er relativt godt konsolidert (Hammarqvist 2003). I Bogotá har det også

²³ Foredrag med Diego Echeverry fra universitetet Los Andes om boligproblematikken i Bogotá, 29 mai 2004.

vært vanlig at lavinntektsbosettinger utstyres med infrastruktur i forbindelse med valg, når lokale politikere har behov for beboernes stemmer. Lavinntektsbosettinger får også ofte hjelp fra ikke statlige boligorganisasjoner til å bedre bolig- og infrastrukturforholdene. I Potosí har for eksempel boligorganisasjonen FENAVIP hjulpet nabolaget i mange år, også før det ble offentlig godkjent som en del av byen. I 2004 arbeidet FENAVIP med et oppgraderingsprosjekt i nabolaget hvor målet var å bedre konstruksjonen på boligene til beboerne.

Beboerne bedret boligen i tråd med sin økonomiske situasjon. Mange av mine informanter fortalte at de hadde bodde i "el rancho de parroy" i 8-10 år. Tilgang på ekstra penger gjennom at et av barna i familien begynte å arbeide, at de arvet penger, hjelp fra frivillige organisasjoner eller liknende gjorde dette mulig. En av informantene forklarte at fordi sønnen var med i en fadderordning tilknyttet en katolsk kirke i Nederland, fikk de ekstra penger som de benyttet til å bygge den boligen de hadde i dag. En annen informant forklarte hvordan hun og familien hadde bygget sin bolig:

"Vi har virkelig brukt lang tid for å bygge det huset vi har i dag. Vi bodde nesten 10 år i "el rancho de parroy". For det første hadde vi ikke økonomiske midler til å bygge, for det andre var grunnen helt umulig å bygge på. Dessuten var det vanskelig å frakte materiale til huset fordi biler ikke kunne kjøre opp hit. Vi startet med en liten "rancho", deretter kjøpte vi 500 mursteiner, neste gang vi hadde mulighet kjøpte vi 1000 mursteiner. Vi har bygget på dette huset i over 10 år"(Beboer i Juan Pablo II).

Formalisering med ensidig fokus på skjøte har vist seg å være direkte ufordelaktig for mange fattige på grunn av økte kostnader i form av offentlige avgifter og eiendomsskatt (Cousins et al. 2005). UN-Habitat (2004) mener at å gi beboere midlertidige bruksrettigheter til området i form av, for eksempel offentlige tjenester og infrastruktur, kan hindre at ikke alle utgiftene forbundet med formalisering kommer på en gang. På den måten kan man unngå at de mest sårbare gruppene i lavinntektsbosettinger tvinges til å flytte eller velger å selge. Mine informanter i Potosí og Juan Pablo II mente at en av hovedulempene ved legalisering av nabolagene var at skatter og avgifter hadde økt. De sa at offentlige avgifter hadde steget til det dobbelte de siste årene. De var spesielt bekymret for de høye strømrregningene og vannavgiften.

”Prisen vi betaler for de offentlige tjenestene har steget voldsomt. Det var en periode, like etter at nabolaget ble legalisert, at regningen var lave, men i dag er det blitt forferdelig dyrt” (Beboer i Potosi)

En av informantene fortalte at hun ikke hadde klart å betale vann og strømgiftene, men lånte vann av naboen mot at hun betalte noe når deres regning kom. I Bogotá blir husholdninger kategorisert i ulike ”estratos” (lag) i henhold til hva de må betale for offentlige tjenester. Befolkningen i Juan Pablo II og Potosí tilhørte i hovedsak ”estrato” 1 og 2. En av beboerne mente at de som kom på hjemmebesøk og bestemte hvilken betalingsgruppe de skulle tilhøre, manipulerte beboerne og satte prisen alt for høyt. Han var blitt kategorisert til ”estrato” 3 og var redd han ikke skulle klare å betale. En annen beboer var bekymret over at de til og med måtte betale avgiftene på forhånd..

Hovedmotivet ved formalisering av eiendomsrettigheter i lavinntektsbosettinger er knyttet til en bedring av beboernes kredittverdighet, noe som gir økte muligheter for å kunne ta opp lån (de Soto 2000). I følge sjefen for skjøteavdelingen var dette en av hovedårsakene til at beboere i lavinntektsbosettinger tok kontakt med boligorganisasjonen. Videre mente hun at beboerne også ønsket skjøte slik at de kunne selge huset på det formelle eiendomsmarkedet. Mine informanter vektla muligheten til å ta lån som en fordel ved å få tilgang til skjøte, men samtidig påpekte de at risikoen ved å ta opp lån på huset var stor, og at rentene var skyhøye. Ifølge Gilbert (2001) ønsker ofte fattige i lavinntektsbosettinger ikke å ta opp lån fordi de er redde for å havne i en gjeldssituasjon. Dette stemmer med inntrykket noen av mine informanter gav. De fortalte at de var redde for å miste boligen hvis de ikke klarte å betale lånet.

”Fordelen med å få skjøte er at man kan ta opp lån, men faren ved dette er at mange vil ta opp lån de ikke klarer å betale. Arbeidsledigheten er høy her i Colombia og mange er derfor uten sikker inntekt” (Nabolagspresidenten i Potosí).

Ingen av mine informanter hadde fast inntekt, og ville derfor med størst sannsynlighet ikke få lån. To av de beboerne i Juan Pablo II som hadde fått skjøte, forklarte at de på grunn av ustabil og uformell inntekt ikke fikk lån i banken.

Med skjøte kan boligen selges på eiendomsmarkedet. En beboer fortalte at: *”fordelen med å få skjøte er at man kan selge boligen på det ”ordentlige” boligmarkedet og få den prisen huset virkelig er verdt”*. Han hadde imidlertid forsøkt å selge boligen i over ett år, men

forklarte at fordi han ikke hadde skjøte fikk han ikke solgt. Er beboerne med i boligorganisasjonens La Caja de la Vivendas program 3 formalisering av eiendomsrettigheter, blir det lagt begrensninger vedrørende salg av boligen. Etter at de har fått skjøte må de vente 5 år før de kan selge boligen. De færreste av dem jeg intervjuet visste om dette forbudet. En av beboerne derimot som nettopp hadde fått skjøte var blitt klar over situasjonen. Han sa: *”først har prosessen med å få skjøte tatt over 5 år, deretter krever myndighetene at vi ikke skal selge før det har gått 5 nye år”*. Han forklarte at de eventuelt kunne få tillatelse til å selge såfremt de kunne dokumentere at de på grunn av klima ble syke av å bo i området eller hvis de av ulike årsaker hadde mottatt dødstrusler. Myndighetene i Bogotá ønsket med slike restriksjoner å unngå at beboere i lavinntektsbosettinger solgte med en gang de fikk skjøte. Men, et slikt forbud kan også sies å være diskriminerende og virke begrensende på bevegelesfriheten til fattige. Dessuten har det vist seg at lignende restriksjoner på salg av bolig i andre land, har ført til at beboere i lavinntektsbosettinger istedenfor velger å selge illegalt. I Mexico City førte slike restriksjoner på salg av bolig i et lavinntektsområde til illegale transaksjoner. Resultatet var at myndighetene enda en gang måtte inkludere bosettingen i nye formaliseringsprogrammer (Azuela og Duhau 1998).

Ulike faktorer som påvirker sikker bruksrett og tilgang til formalisering

Hvor i byen lavinntektsbosettingen er lokalisert, tidligere eierforhold knyttet til området og hvordan bosettingen har blitt dannet er faktorer som vil påvirke bosikkerheten til beboerne og myndigheters innstilling til å formalisere området.

Offentlig eller privat eiendom

Gugler (1992) hevder at sjansen for at lavinntektsbosettinger formaliseres er størst dersom eiendommen eies av myndighetene. Dette samsvarer med det inntrykket jeg har av formalisering av eiendomsrettigheter i Bogotá. Når det gjelder tilgang til midlertidige rettigheter i form offentlige tjenester og infrastruktur, har dette blitt gjort uansett om området i utgangspunktet har vært i offentlig eller privat eie. Før var det slik at lavinntektsbosettinger som ble dannet etter 1996 ikke hadde rett til legalisering. Myndighetene tok utgangspunkt i et flyfoto, og de bosettingene som ikke var med på dette bildet tatt i 1996 ville ikke bli legalisert,

og dermed heller ikke få tilgang til vann, vei, strøm og kloakksystem. I 2002 vedtok imidlertid kongressen i Colombia at beboere i lavinntektsbosettinger, uansett når de ble/blir etablert, har rett til offentlige tjenester og infrastruktur (Aristizabal og Ortíz Gómez 2003).

Formalisering av eiendomsrettigheter i form av skjøte er vanskeligere hvis lavinntektsbosettingen er lokalisert på private områder. Dette fremgikk tydelig da jeg sammenlignet formaliseringsprosessen i Potosí og Juan Pablo II. I Potosí, som er lokalisert på et tidligere privateid område, nektet jordeierne å gi slipp på eiendommen. De har forsøkt å hindre beboerne i å få skjøte. I Juan Pablo II var det myndighetene som eide området, og de var dermed forpliktet til å overføre eiendommen til beboerne uten å kreve noen form for kompensasjon. Problemet ved bruken av en slik strategi har allikevel vært tilstrømning til nabolaget av personer utenfra som prøvde å lure til seg gratis skjøte gjennom forfalsking av "las promesas de compraventa". Dette var med på å øke rettstvistene mellom beboerne i nabolaget (Intervju: sjefen for skjøteavdelingen). Overføringer av landrettigheter varierer, og i for eksempel Quito, hovedstaden i Ecuador, var formaliseringsprosessene enklere hvis lavinntektsbosettingen var lokalisert på private områder. Årsaken til dette var, i følge Hammarqvist (2003), at jordeierne fikk en lav økonomisk erstatning ved eventuell ekspropriasjon og valgte derfor ofte å selge eiendommene til beboerne etter kort tid. Salg av offentlige områder måtte derimot godkjennes av kongressen, samt at områdene ofte var avsatt til bestemte formål. Dette medførte at myndighetene ikke tillot lavinntektsbosettinger på sine eiendommer.

Hvordan lavinntektsbosettinger har blitt dannet

I følge Gilbert (1992) er beboere i lavinntektsbosettinger som er blitt dannet gjennom ulovlig underoppdeling av land, mindre utsatt for utkastelse enn beboere som bor i lavinntektsbosettinger som har blitt til ved eiendomsokkupasjoner. De fattige beboerne på ulovlige underoppdelte områder har ikke invadert et offentlig eller privat område, men har av eiendomsspekulanter kjøpt tomter som ikke var regulert til boligformål. Ved kjøpet mottar ofte beboerne et uformelt dokument som ikke ble registrert i offentlige arkiver, men som fungerte som en slags muntlig avtale om kjøpet.

I sektor II av Juan Pablo II var det piraturbanistene som invaderte et område. De visste at området var eid av offentlige aktører, men antagelig ikke hvilke disse var. Det var først når

boligorganisasjonen La Caja de la Vivenda Popular ble involvert i prosessen at de fant ut at området var eid av en bydelsborgermester. Det kan virke som de uklare eiendomsforholdene i sektor II av Juan Pablo II har vært med på å minske faren for utkastelse. Andre rene former for eiendomsokkupasjoner har blitt slått hardt ned på av myndigheter i Bogotá og politiet har i de fleste tilfeller fjernet okkupantene. Selv om risikoen for utkastelse ofte er mindre i piratbosettinger har beboerne ingen beskyttelse mot misbruk fra jordeierne (Aristizabal og Gómez 2003). Ifølge sjefen for skjøteavdelingen oppstår interessen for skjøte veldig ofte fordi de opprinnelige jordeiere ønsker å kaste beboerne ut fra området. De tidligere jordeierne i Potosí hadde blant annet truet befolkningen med paramilitære grupper og krevde at de betalte for tomtene de bodde på eller at de forsvant fra området. Dette skapte usikkerhet for beboerne. I utgangspunktet var beboerne i Potosí mer interessert i at nabolaget var legalisert og at de på den måten hadde rett til å bo på området. Men, når jeg stilte de spørsmålet om hva fordelen med å få skjøte på tomte ville være, vektla samtlige av informantene imidlertid at det ville øke deres sikkerhet og rettigheter til området. Med skjøte kunne ikke lenger jordeierne plage dem.

”Det som er fordelen med å få skjøte på tomte er at vi da kan, med helt sikkerhet, si at dette er vårt. Vi vil få et dokument som bekrefter det og det er ingen som lenger kan ta eiendommen fra oss. Da må jordeierne gi seg”
(Beboer i Potosí).

Siden Juan Pablo II var lokalisert på et offentlig eid område, var staten forpliktet til å overføre rettighetene til beboerne og de ble ikke truet av andre aktører. Beboerne i Juan Pablo II uttrykte en slags stolthet i forbindelse med at de snart hadde skjøte. De la ikke vekt på, som beboerne i Potosí, den sikkerheten skjøte eventuelt kunne gi. En av informantene i Juan Pablo II sa at: *”fordelen med å få skjøte på tomte er at vi kan kalle oss eiere. Fordi akkurat nå er vi bare besitter”*.

Sentral eller perifer beliggenhet

Sentral eller perifer lokalisering av lavinntektsbosettinger vil påvirke graden av sikkerhet og risikoen for utkastelse (Everett 2001). Gilbert og Gugler (1992) mener også at det er enklere å få myndighetene til å formalisere lavinntektsbosettinger dersom eiendommen ikke er av interesse for kommersielle formål. Ciudad Bolívar er lokalisert i et lite attraktivt område helt i sør av byen. Lokaliseringen gjør området lite interessant for kommersiell utbygging. Hvis man

sammenligner Potosí og Juan Pablo II med nabolaget Bosque Calderón, er situasjonen en helt annen. Bosque Calderón er lokalisert i den attraktive og mer sentrale bydelen Chapinero. I Chapinero ligger blant annet Rosales, et av de rikeste nabolagene i Bogotá. Lavinntektsbosettingen Bosque Calderón har eksistert siden 1950-tallet, da området ble ulovlig underoppdelt i tomter og solgt til arbeidere som jobbet med uttak av sand i fjellene i nærheten. Beboerne i nabolaget har søkt legaliseringsavdelingen i planleggingsetaten om legalisering, men søknaden har blitt avvist. Forklaringen på avslaget var at området befant seg i et naturreservat. Det spesielle er at nabolaget eksisterte før planleggingsetaten bestemte at området skulle bevares eller klassifiseres som et naturreservat. De opprinnelige jordeierne har de siste årene forsøkt å kreve området tilbake. De har prøvd å kjøpe beboernes rett til besittelse og har tilbudt dem store summer for tomtene. De av beboerne som solgte sin rett til besittelse fikk ikke den betalingen de ble lovet. Jordeierne laget en plan for boligbygging på området og søkte plan- og bygningsetaten i planleggingsetaten om tillatelse til å bygge. Søknaden gikk igjennom, og de har i dag lov til å bygge nettopp på det området hvor nabolaget Bosque Calderón ligger, dette selv om nabolaget ennå ikke er legalisert. Interessene for å få fjernet nabolaget er stor og beboere har blitt drept i konflikten (Intervju: tidligere ansatt i planleggingsetaten). En av beboerne i Juan Pablo II trakk frem den perifere beliggenheten til Ciudad Bolívar som en fordel for å få området legalisert. Han sammenlignet situasjonen nettopp med Bosque Calderón og sa at den sentrale og attraktive beliggenheten vanskeliggjorde legaliseringsprosessen. Han mente at de rike ikke ville bo i nærheten av de fattige og at det derfor var en fordel at Ciudad Bolívar lå helt ute i periferien. Den usentrale beliggenheten til Juan Pablo II og Potosí, samt at det ikke eksisterte en interesse for å utvikle området kommersielt, er faktorer som har økt bosikkerheten til befolkningen, samt vært avgjørende i forhold til mulighetene for formalisering.

Piraturbanistenes motstand mot formalisering av eiendomsrettigheter

Formalisering av eiendomsrettigheter i nylig etablerte piratbosettinger er med på å bygge ned deler av piratvirksomheten. Piraturbanister har ikke ønsket at beboere skal få skjøte. De har derfor truet både beboere og offentlig ansatte, samt andre som er involvert i prosessen. I bydelen Úsme i Bogotá, i en sektor med 6000 ulovlige underoppdelte tomter, krevde piraturbanistene 1000-2000 pesos (kr 2 - 3) i måneden av hver enkelt beboer. Til sammen tjente

de 12 millioner pesos (kr. 30.000) i måneden. Ved at beboere fikk skjøte, mistet piratene sitt inntjeningsgrunnlag (Intervju: sjefen for skjøteavdelingen). Offentlig ansatte, som arbeidet med tildeling av skjøte, har mottatt en rekke trusler og var til tider redde for å reise ut til bosettingene Et advokatbyrå, som arbeidet med formalisering av eiendomsrettigheter i en bydel i Bogotá, ble utsatt for attentater to ganger (Intervju: advokat).

Lavinntektsbosettingenes alder, størrelse, intern organisering og eksterne kontakter

Durand-Lasserve og Royston (2002) legger vekt på 4 faktorer som øker sikkerheten og minsker risikoen for utkastelse av beboere i lavinntektsbosettinger. De mener at hvor lenge bosettingen har eksistert og størrelsen på bosettingen vil påvirke graden av sikkerhet. Juan Pablo II og Potosí har begge fordelene av å ha eksistert i over 20 år. De har et høyt konsolideringsnivå ved at de har fått tilgang til offentlige tjenester og infrastruktur.

Det høye innbyggertallet i Ciudad Bolívar ville gjort det vanskelig for myndighetene å fjerne beboere. Store lavinntektsbosettinger er også interessante for politikere på jakt etter stemmer, ved at de lover beboerne tilgang på infrastruktur og andre tjenester. Dette har, som nevnt i forrige kapittel, forekommet i stor grad i både Juan Pablo II og Potosí. Videre mener Durand-Lasserve og Royston at graden av samhold og nivået på organisering i nabolaget, parallelt med den støtten lavinntektsbosettingen får fra andre organisasjoner, er faktorer som vil spille inn og påvirke graden av sikkerhet og faren for utkastelse. I Potosí har de hatt større problemer enn i Juan Pablo II knyttet til bosikkerheten fordi de tidligere jordeierne har ønsket å fjerne dem fra området. Det virket som om det høye organiseringsnivået i nabolagsrådet og samarbeidet med andre organisasjoner, som La Caja de la Vivenda Popular, FENAVIP og en internasjonal spansk hjelpeorganisasjon, har vært faktorer som har økt sikkerheten og fremmet formaliseringsprosessen. Nabolagsrådet i Juan Pablo II var ikke like godt organisert som nabolagsrådet i Potosí. I Juan Pablo II samarbeidet de heller ikke med like mange organisasjoner som i Potosí.

Piraturbanistene misbruker formaliseringsstrategiene i Bogotá

Problemet med at legalisering skjer forut for og uavhengig av en eventuelt senere formalisering av eiendomsrettigheter, er at det misbrukes av piraturbanister/jordeiere. I Potosí har jordeierne

først solgt tomter ulovlig til de fattige gjennom mellommenn. Etter at nabolaget ble legalisert krevde de området tilbake eller en form for kompensasjon. Av staten ville de ha penger for de offentlige områdene i nabolaget, og av beboerne krevde de 1 million pesos (kr. 2600) per tomt hvis de ønsket skjøte. Mange av dem jeg intervjuet fra ulike universiteter og boligorganisasjoner mente at beboere i lavinntektsbosettinger hadde rett til legalisering og skjøte, men at offentlige myndigheter måtte bli mer bevisst på de ulovlige prosessene som lå bak. En professor ved det offentlige universitetet sa at jordeiere tjener på at fattige nabolag legaliseres. Legalisering blir brukt, som et redskap for at jord som i utgangspunktet ikke har høy markedsverdi, skal øke i verdi. At området får høyere verdi, sa han, er et resultat av at nabolaget med legalisering får bystatus og at det blir tilrettelagt for offentlige tjenester og infrastruktur (Intervju: professor i urbanisme 2004). Et av byrådsmedlemmene i Bogotá mente at formaliseringspolitikken måtte endres. Videre sa han at for å unngå at piraturbanister/jordeiere tjener på formaliseringsprosessen må myndighetene kreve at de offentlige områdene i nabolaget tilfaller staten og ikke de private aktørene. En ansatt i legaliseringsavdelingen i distriktets planleggingsetat stilte seg derimot tvilende til at legaliseringspolitikken ble misbrukt av piraturbanistene. Hun la vekt på at det foreløpig ikke fantes bevis for at jordeiere strategisk benyttet seg av legalisering for å øke verdien på sine jordeiendommer. Videre understreket hun at fra et statlig perspektiv fantes det ingen betenkeligheter ved legaliseringspolitikken. Ved legalisering ble de fattige beboerne muligens belastet med høyere skatter og avgifter, men dette, mente hun, ville de tjene på ved at de fikk offentlige tjenester og infrastruktur (Intervju: offentlig ansatt legaliseringsavdelingen).

Oppsummering

Fordelen med legalisering i form av midlertidige bruksrettigheter som strategi i Bogotá er at retten til bolig ikke bare reduseres til å omfatte individuelle eiendomsrettigheter. Kampen for legalisering viste seg å være viktigere for beboerne i Potosí og Juan Pablo II enn kampen for skjøte. De midlertidige bruksrettighetene har minsket faren for utkastelse og økt graden av sikker bruksrett. En forutsetning for at den alternative strategien har fungert, er lavinntektsbosettingenes perifere lokalisering og at områdene har liten kommersiell interesse.

Andre og mer attraktive og sentralt beliggende lavinntektsbosettinger har ikke fått tilgang til offentlige tjenester og infrastruktur fra planleggingsetaten.

UN-Habitat hevder at en slik alternativ strategi ikke krever like store ressurser som eventuelt tildeling av skjøte gjør. Mine data viser at dette ikke stemmer i Bogotá. Her har beliggenheten til lavinntektsbosettingene gjort legaliseringsprosessen dyrere. Beboerne har gradvis forbedret og investert i sine boliger. Forbedringene henger ikke nødvendigvis sammen med at nabolaget har blitt legalisert, men har ofte blitt gjort i forbindelse med en øking av inntekt, hjelp fra andre organisasjoner og politikere på jakt etter stemmer. Skjøte på tomte fører ikke automatisk til at beboerne kan ta opp lån med sikkerhet i boligen eller selge. Kravet til fast inntekt, samt myndighetenes restriksjoner på slag av bolig har hindret dette.

Piraturbanister tjener på formaliseringspolitikken som føres i Bogotá. I Potosís tilfelle har legaliseringen av området delvis virket mot sin hensikt. Piraturbanistene i Potosí har bevisst brukt legalisering for å øke verdien på området, for deretter å kreve det tilbake etter at det ble legalisert. Dette har svekket innbyggernes bosikkerhet. I Juan Pablo II, som var lokalisert på et offentlig område, har legaliseringen derimot økt beboernes grad av sikker bruksrett. Såfremt offentlige myndigheter ikke bedrer kontrollen med den ulovlige underoppdelingen av land og etablerer mekanismer som kan fange opp verdiøkningen slik at denne tilfaller beboere og offentlige myndigheter, vil bruken av de midlertidige rettighetene fortsatt misbrukes av de ulovlige eiendomspekulantene. Utfallet av rettsaken mellom beboerne i Potosí og tidligere jordeiere anses som viktig og vil sette normen for hva som kan komme til å skje for tilsvarende områder.

8. AVSLUTNING

I dette kapittelet vil jeg først fremheve de viktigste resultatene i undersøkelsen. Til slutt vil jeg se på betydningen av formalisering som redskap i kampen mot fattigdom, samt at jeg vil nevne en alternativ tilnærming til boligproblemet som ikke ensidig fokuserer på eierskap som den beste løsningen.

Hva karakteriserer piraturbanistenes uformelle eiendomsmarked i Bogotá?

Myndighetene i Bogota har i hovedsak ikke lagt til rette for at lavinntektsgrupper skal få tilgang til legale boligtomter. Det er derimot piraturbanistene som i over 60 år har solgt tomter uten reguleringstillatelse til den fattige delen av befolkningen. Hvem piraturbanistene er og fremgangsmåtene de bruker varierer. Med Wehrmanns inndeling av uformelle eiendomsspekulanter i to kategorier har jeg forsøkt å belyse ulike typer piraturbanister som finnes i Bogotá. Jeg har diskutert i hvilken grad den ulovlige underoppdelingen av land kan forsvares. Grensen settes mellom de eiendomsspekulantene som bare bryter lover og regler ved utbygging av et område versus de eiendomsspekulantene som i tillegg rokker ved moralske verdier og bryter menneskerettigheter.

Piraturbanistene i Potosí har bevisst brukt legaliseringsstrategien for å øke verdien på eiendommene sine. De har truet befolkningen med paramilitære grupper og to av beboerne har blitt drept i konflikten. Piraturbanistene i Juan Pablo II har først og fremst brutt lover og regler ved utbygging av et område noe som i større grad kan forsvares enn piraturbanistens virksomhet i Potosí. Piratene i Juan Pablo II kom selv fra fattige kår og prøvde ikke å lure befolkningen til å tro at de var eiere av området. De solgte retten til besittelse til de fattige og gav ikke løfter om offentlige tjenester og infrastruktur. Mange av mine informanter i Juan Pablo II uttrykte at de var takknemlig overfor piraturbanistene fordi de skaffet dem et sted å bo. Piratene i Juan Pablo II beveger seg likevel mot kategori to fordi de har brutt eiendomsretten ved å invadere et område som ikke tilhørte dem.

En viktig forklaringsfaktor for at beboerne kjøpte tomter uten reguleringstillatelse og skjøte, var at de ønsket å eie sine egne boliger fremfor å leie. Fordelen med det uformelle eiendomsmarkedet er knyttet til tilgjengelighet av tomter til en overkommelig pris og muligheten til å gradvis utvikle og forberede sine boliger i tråd med sin økonomiske situasjon.

Disse forholdene kan allikevel ikke sees isolert fra de høye levekostnadene som er forbundet med å bo på slike områder. Mangel på infrastruktur, offentlige tjenester, perifer beliggenhet, samt at områdene ofte er dårlig egnet for boligbygging gjør forholdene vanskelige for beboerne i Potosí og Juan Pablo II.

Piraturbanistenes eiendomsmarked opprettholdes av en rekke faktorer i Bogotá. Først og fremst er det myndighetenes manglende politiske vilje til å håndheve loven som gjør at piratbosettingene fortsetter å vokse. Politikere benytter seg av mekanismene i piratboligsystemet for å skaffe seg politisk støtte. Videre utkonkurrerer piraturbanistene myndighetene når det gjelder betalingsmåte, pris og størrelse på boligene. Van der Linden mener at myndigheter i utviklingsland har mye å lære av de uformelle eiendomsspekulantene og sier at:

”what is needed in brief is a bridging of the gap between the legal and the illegal systems, starting with the recognition that illegal systems have in the past achieved far more than any official initiative” (van de Lindern i Berner 2001:14).

Hva kjennetegner formaliseringsprosessene i lavinntektsbosettinger som har oppstått gjennom ulovlig underoppdeling av land i Bogotá?

I Bogotá gir myndighetene offentlige tjenester og infrastruktur til lavinntektsbosettinger før beboerne har fått skjøte. Legalisering på nabolagsnivå har økt graden av sikker bruksrett for beboerne, samtidig som retten til bolig ikke bare reduseres til å omfatte individuelle eiendomsrettigheter. Resultatet er at beboere i lavinntektsbosettinger i Bogota ofte ikke er like interessert i å få skjøte på tomtene sine. Den offentlige boligorganisasjonen La Caja de la Vivenda Popular har verken institusjonell kapasitet eller økonomiske ressurser til å gjennomføre en storskala tildeling av skjøte i tråd med det de Soto og ILD anbefaler myndigheter i utviklingsland. Skjøteprosessen bremses også av det lite effektive rettsvesenet i Colombia. Problemene med midlertidig bruksrettigheter som strategi er imidlertid at den er kostbar og at den i enkelte tilfeller misbrukes av uformelle eiendomsspekulanter. Legalisering blir brukt som et redskap for å øke markedsverdien på eiendommer som i utgangspunktet er lite egnet for boligbygging og/eller dyrking, og dermed har en lav verdi. Eiendomsspekulanter i form av jordeiere selger ulovlige tomter til fattige, men beholder selv skjøte på eiendommen. Etter at myndighetene har gitt lavinntektsbosettingene tilgang til offentlige tjenester og

infrastruktur er jordeiernes plan å selv kapitalisere verdiøkningen. Hvis en slik utvikling i Bogotá ikke stanses kan resultatet bli at rike jordeiere tjener store penger på formalisering i form av legalisering på nabolagsnivå. Det er derfor viktig at det etableres mekanismer som kan fange opp verdiøkningen av land ved legalisering, slik at denne økningen i markedsverdi på eiendommen tilfaller lokale myndigheter og beboerne i lavinntektsbosettingene. Legalisering på nabolagsnivå i Potosí har, på grunn av problemer som nevnt ovenfor, vært med på å delvis svekke beboernes bosikkerhet. I Juan Pablo II har de midlertidige bruksrettighetene i form av offentlige tjenester og infrastruktur økt beboernes bosikkerhet. Årsaken til dette er at området er lokalisert på et offentlig eid område og ifølge loven er myndighetene dermed forpliktet til å overføre rettighetene til området til beboerne, såfremt de kan bevise at de har bodd der i over 10 år.

Lokaliseringen av lavinntektsbosettingene i Bogotá har gjort legaliseringsprosessen dyrere. Likevel er det den perifere beliggenheten og at det var liten kommersiell interesse for områdene som gjorde at lavinntektsbosettingene Potosí og Juan Pablo II ble legalisert. Andre, mer sentralt beliggende og kommersielt attraktive lavinntektsbosettinger har ikke blitt legalisert av planleggingsetaten. Organiseringen i nabolagsråd og tilknytting til eksterne kontakter har vært en forutsetning for at de to bosettingene har blitt legalisert og at de i dag er involvert i den offentlige boligorganisasjonens formaliseringsprogram. Det er også viktig å fremheve at årsakssammenhengen mellom sikker bruksrett og boligoppgradering ikke virket like entydig i Potosí og Juan Pablo II. Beboerne startet med å bedre egne boligforhold før nabolaget ble legalisert. De fikk også hjelp av politikere og andre ikke statlige boligorganisasjoner til bedring av bolig- og infrastrukturforholdene før området var legalisert. At beboere fikk skjøte ga ikke automatisk rett til lån på eiendommen; kravet til formell inntekt måtte også oppfylles.

Betydning av formalisering som redskap i kampen mot fattigdom

Sikker bruksrett anses som et viktig redskap i kampen mot fattigdom. Formaliseringsstrategier må tilpasses kompleksiteten i hver enkelt bosetting, samt ta hensyn til at fattige har ulike behov. Videre må man studere et lands kulturelle og historiske bakgrunn og hva slags systemer av bruksrettigheter som allerede eksisterer. Å kun satse på skjøte er ikke løsningen. Dessuten er en slik strategi ofte vanskelig å gjennomføre av blant annet tekniske, politiske, administrative, finansielle og kulturelle årsaker. Integrasjon av et menneskerettighetsperspektiv i

boligpolitikken og økt fokus på beboeres rettigheter til området ved formalisering av lavinntektsbosettinger er viktig. Slike rettigheter kan dempe effektene av markedskreftene, i tillegg til at det kan balansere Verdensbanken og IMF's søken etter effektivisering og privatisering. Sikker bruksrett kan, ifølge UN-Habitat, promoveres i form av å gi fattige tilgang til midlertidige bruksrettformer. Bruken av midlertidige bruksrettigheter har i mange tilfeller styrket beboeres rettigheter til området og minsket faren for utkastelse. Likevel som vist i Potosí, har legalisering på nabolagsnivå delvis svekket beboernes bosikkerhet, fordi legaliseringsstrategien misbrukes av uformelle eiendomsspekulanter. For å unngå en slik utvikling er det viktig å øke kunnskapen om uformelle eiendomsspekulanter misbruk av formaliseringsstrategier i lavinntektsbosettinger.

Et annet ankepunkt ved formalisering som strategi er at den ikke tar tak i de mer fundamentale årsakene til boligproblemet; de sosiale ulikhetene og fattigdommen. Ukontrollert byvekst skyldes myndighetens manglende evne og politiske vilje til å løse utfordringene som følge av urbanisering. Idealistisk sett bør det komme en rettferdig fordeling av jord og eiendom forut for formaliseringstiltak. Dersom dette ikke gjøres, segmenteres den allerede urettferdige fordelingen av eiendom og land mellom fattige og rike. Formaliseringsstrategier bør derfor inneholde tiltak som sikrer en jordfordeling som ganger de fattige.

Leiemarkedet fremheves som en viktig alternativ tilnærming til boligproblemene i byene. Ifølge UN-Habitat (2003a) bør det ensidige fokuset på eierskap som beste løsning i boligpolitikken endres. Målet om at alle skal eie sin egen bolig er ikke mulig. I land hvor det ennå finnes billige og tilgjengelige landområder, vil eierskap blant befolkningen antagelig fortsette å stige. Men i byer hvor tilgang på land er vanskeligere, spesielt for fattige, vil andelen av de som kommer til å leie, øke i årene fremover. UN-Habitat mener derfor at det er viktig å satse på og skape et alternativt og velfungerende leiemarked for de fattige. De vektlegger at hele boligpolitikken må reformeres og at det bør utvikles strategier for utleiesektoren slik at antallet boliger i leiemarkedet økes og boligforholdene bedres. I tillegg bør fordommer mot "ikke-eiere" bekjempes, både ved at støtteordninger knyttet til eierskap legges ned, og ved at en retorikk knyttet til at det er "bedre" å eie enn å leie, dempes.

Det er således en rekke tiltak som må settes i gang i forkant og parallelt med formaliseringen, hvis den skal komme de fattige til gode. Det er særlig viktig å lytte til de fattiges egne erfaringer og ikke tre formaliseringsstrategier over hodene deres uten at de blir

tatt med på råd. Deres erfaringer og kunnskap kan være avgjørende for om ulike formaliseringsstrategier lykkes.

9. REFERANSELISTE

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 2004. *Monografía Localidad de Ciudad Bolívar*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital 1997. *Bogotá, Historia Común. Ganadores de Concurso de Historias Barriales y Veredales*
- Arango Z. C. 1986. *La lucha por la vivienda en Colombia*. Ecoe Ediciones Bogotá D.E – Colombia
- Aristizabal, N. C. og A. Gómez. 2004. Improving security without titles in Bogotá. *Habitat International* 28 (2004) 245-258
- Azuela, A. og E. Duhau. 1998. Tenure Regularization, Private Property and Public Order in Mexico. *Fernandes, E. og A. Varley (ed.). Illegal Cities. Law and Urban Change in Developing Countries*. Zed Books Ltd. London & New York
- Baken, R. J. og J. Van der Linden. 1992. *Land Delivery for Low Income Groups in the Third World Cities*. Atheneum Press Ltd, Newcastle upon Tyne
- Berner, E. 2000. Learning from Informal Markets: Innovative Approches to Land and Housing Provision. *Development in Practice* 14, 1.
- Berner, E. 2001. Informal Developers, Patrons, and the State: Institutions and Regulatory Mechanisms in Popular Housing. *ESF/N-AERUS Workshop paper, Leuven and Brussels, Belgium 23-26 May 2001*.
<http://www.crosswinds.net/~naerus/workshop2001issues.html>
- Burgwal, G. 1995. *Struggle of the Poor: Neighborhood Organization and Clientist Practice in a Quito Settlement*. CEDLA, Amsterdam
- Copello, M.M 2003. La discusión sobre la expansión del norte de Bogotá: una aproximación desde el derecho. *Ardila, G.(ed.). Territorio y sociedad: El caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia UNIBIBLOS, Bogotá D.C., Colombia
- Cousins, B.T., D. Cousins, R. Hornby, R. Kingwill, L. Royston, W. Smit. 2005 Will formalisation property rights reduce poverty in South Africa's "second economy"? *PLAAS Policy Brief No.18 October 2005*
- De Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West anf Fails Everywhere Else*. Black Swan, London

- Durand-Lasserve, A. Fernandes, E. Payne, G. og Smolka, M. 2002. Secure Tenure for the Urban Poor. CIVIS Learning from cities. *Cities Alliance. Cities Without Slums. Issue 3. September, 2002*
- Durand-Lasserve, A. og L. Royston. 2002. International Trends and Country Contexts – From Tenure Regularization to Tenure Security. *Durand-Lasserve, A. og L. Royston (ed.). Holding Their Ground Secure. Secure land tenure for the poor in developing countries.* Earthscan Publications Ltd London – Sterling, VA
- Durand-Lasserve, A. og J.F. Tribillion. 2001. Coping with illegality in human settlements in developing countries. *ESF/N-AERUS Workshop paper, Leuven and Brussels, Belgium 23-26 May 2001.* <http://www.crosswinds.net/~naerus/workshop2001issues.html>
- Durán Vergara, R.& M. Blanco Murillo. 1992. La vivienda propia: De la incertidumbre a la objectivación i *Documentos Barrio Taller (Serie Ciudad y Hábitat) 1996.* La Casa. Conceptos de Espacio y de Vida.
- Escobar, A og S.E. Alvarez. 1992a. Conclusion: Theoretical and Political Horizons og Change in Contemporary Latin American Social Movements. *Escobar, A og Alvarez S.E. (ed.) The Making of Social Movement in Latin America: Identity, Strategy and Democracy.* Westview Press, Boulder.
- Escobar, A og S.E. Alvarez 1992b. Introduction: Theory and Protest in Latin America Today *Escobar, A og S.E. Alvarez (ed.) The Making of Social Movement in Latin America: Identity, Strategy and Democracy.* Westview Press, Boulder.
- Everett, M. 2001. Evictions and human rights: land disputes in Bogotá, Colombia. *Habitat International 25 (2001) 453-471*
- Fernandes, E. 2001. Law and Production of Urban Illegality. *Land Lines: May 2001, Volume 13, Number 3.*
- Fernandes, E. 2002. The influence of de Soto's The Mystery of Capital. *Land Lines: January 2002, Vol 14, No 1.*
- Friedmann, J. 1989. The Latin American barrio movement as a social movement: contribution to a debate. *International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 13 , No.3.501-510*
- Fals Borda, O. 1992. Social Movements and Political Power in Latin Amerika. *Escobar, A og S. E Alvarez (ed.) The Making of Social Movement in Latin America: Identity, Strategy and Democracy.* Westview Press, Boulder.
- Flyktningerådet Colombia 2004. *Et magasin om Colombia utgitt av flyktningerådet, desember 2004.* http://www.nrc.no/colombia-hefte_2004.pdf

- Gilbert, A & P. Ward. 1985. *Housing, the State and the poor*. Cambridge University Press, New York
- Gilbert, A. 1981. Pirats and Inavders: Land Acquisition in Urban Colombia and Venezuela. *World Development, Vol.9 No. 7*, pp 657-678
- Gilbert, A.1992. The Houising of the Urban Poor. *Gilbert, A og J. Gugler (ed). Cities, Poverty and Development. Urbanization in the third world*. Oxford University Press
- Gilbert, A. 2001. Una casa es para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en los asentaminetos autoproducidos. *Territorios- Revista de Estudios Regionales y Urbanos. Número 6. CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia*.
- Grønmo, S. 1996. Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskning. *Holter, H & R. Kalleberg. (red.). Kvalitative metoder i samfunnsforskning. Universitetsforlaget, Oslo*.
- Hammarquist, K. 2003. Legaliseringsprosesser i lavinntektsbosettinger. En studie av Lucha de los Pobres, Atucucho, Itchimba i Quito, Ecuador. *Occasional Paper #39, Samfunnsgeografi*. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo 2003
- Hartzok, A. 1999. Land for People not for Profit. *Green Revolution , Vol 56/No. 4, 1999*
- Hellmann, J.A. 1992. The Study of New Social Movements in Latin America and the Question of Autonomy. *Escobar, A og S.E. Alvarez (ed.) The Makeing of Social Movement in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Westview Press, Boulder
- Hesselberg, J. 1996. Shelter strategies and the Urban Poor. *Forum for Development Studies, No. 2*. 405-415
- Hesselberg, J. 1997. National Experience with Urban Shelter Delivery for the Poorest Groups. *Ocational Paper # 24, Human Geography, Department of Sociology and Human Geography, University og Oslo*
- Holmberg, H. L. 1998. *Bolig i by i Bolivia. En analyse av bolig, hjemmeproduksjon og helse på El Alto*. Hovedfagsoppgave i samfunnsgeografi. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo.
- Ikdahl, I., A., Hellum, R. Kaarhus, T.A. Benjaminsen, P. Kameri-Mbote. 2005. Human Rights, formalisation and woman's land rights in southern and eastern Afrika. *Studies in Women's Law, University of Oslo*
- Kvale, 2004. *Det kvalitative forskningsintervju*. Ad Notam Gyldendal Oslo

- Leira, T. 2001. *En revolusjon som virker? Forholdet mellom De jordløses bevegelse (MST) og staten i Brasil*. Hovedoppgave i Samfunnsgeografi. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo
- Lewis, O. 1968. *A Study of Slum Culture: Backgrounds for La Vida*. Roberts, T and A. Hite. (ed). 2003 *From Modernization to Globalization. Perspectives on Development and Social Change*. Blackwell Publishing
- Lopez Borbon, W. & A. Velandia 2003. *Mecanismos y formas de enajenacion del urbanizador pirata y la relacion oferta y demanda que se genera en el desarrollo de vivienda ilegal en los estratos 1 y 2 de ocho localidades de Bogotá D.C*. Alcaldía Mayor De Bogotá D.C Secretaría General. Subsecretaria General de Vivenda.
- Neira Muñoz, O. 2004. *Urbanizadores Piratas. Su historia y presente. Normas urbanísticas para enfrentarlos. Trampas en la negociación de vivienda. Régimen penal y soluciones*. Ediciones Doctrina y Ley LTDA.
- Mertins, G. J. Popp og B. Wehrmann. 1998. *Land Tenure and Land Regularisation in informal Urban Settlements in Developing Countries*. www.gtz.de/de/dokumente/en-land-tenure-urban-engl.pdf
- NORAD, 2002. *NORADs perspektiv: fattigdom og urbanisering, utfordringer og muligheter. Posisjonsnotat, april 2002*. [Http://norad.no](http://norad.no)
- Payne, G. 1989. *Informal housing and land subdivision in Third World cities: a review of the literature*. Express Litho Service, Oxford
- Payne, G. 2000. Urban land tenure policy options: titles og rights? *Habitat International* 25 (2001) 415-429
- Payne, G. 2003. Land tenure and property rights: an introduction *Habitat International* 28 (2004) 167-179
- PCS (Project Counselling Service) 2002. *Deteriorating Bogotá: displacement and war in urban centers*. [Http://colnado.apc.org](http://colnado.apc.org)
- Pizano, L. 2003. *Bogotá y el cambio. Percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*. Coedición de la Universidad Nacional de Colombia, IEPRI og la Universidad de los Andes, Bogotá
- Potosí-La Isla Historia de una Lucha. 1999 Et eget hefte laget av beboerne i Potosí. Design og preprensa digital, Bogotá, Colombia
- På Flukt. 1999. Nr 1 – mars
- Ragin, C.C. 1994. *Constructing Social Research: the unity and diversifying of method*. Thousand Oaks, Calif: Pine Forge Press

- Rother, H. 1990. *Derecho Urbanistico Colombiano*. Universidad Nacional de Colombia Temis, Bogotá
- Ruiz, F. 2005. *Squatters of Bogotá – Squatters of Lima. On the urban poor's access to land in Latin America*. http://web.mit.edu/sigus/www/NEW/Peru_Website/Students.htm
- Saldarriaga, A. 2003. Perecepciones del problema de la vivienda en Colombia en el siglo XX. *Sierra Tarchópulos, D. (ed.) Vivenda Social miradas actuales a retos recientes*. Bogotá: CEJA
- Secretaria de Salud Alcaldía Mayor Santa fe de Bogotá. 2004. *Diagnósticos Locales con Participación Social – Metodología*
- Spilling Johansen, K. 1998. *Areal- og boligervervelse, og oppfattet bosikkerhet blant lavinntektsbeboere. En studie av tre lavinntektsområder i Ahmedabad*. Hovedfagsoppgave i samfunnsgeografi. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo.
- Stokke, K. 1999. *Politisk geografi*. Tano Aschehoug, Oslo
- Thagaard, T 2002. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Torres Carillo, A. 1993. *La Ciudad en la Sombra. Barrios y luchas populares en Bogotá 1950-1970*. Cinep, Santafé de Bogotá, D.C. Colombia
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) 1997. *The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda with subject index*. Nairobi
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) 2001. *Position Paper on housing Rights*. www.unhabitat.org
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) 2003. *The Challenges of Slums. Global Report on Human Settlements*. Earthscan Publications Ltd London – Sterling, VA
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) 2003a. *Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) 2004. *Urban Land for All*. www.unhabitat.org
- UN-Habitat 2005. *Land Tenure, Housing Rights and Gender – National and Urban Framework: Colombia*. www.unhabitat.org
- UN-Habitat 2005a. Brochure, World Habitat Day, Unpublished, Nairobi

- Vaa, M 1995. Issues and Policies in the development of unauthorized settlements. *Norsk Geografisk Tidsskrift, Vol 49, no. 4*
- Ward, P.M. 1998. International Forum on Regularization and Land Markets. *Land Lines: July 1998, Vol. 10, No. 4*
- Wehrmann, B. 2001. Coping with Informal Land Management in Human Settlements – An overview of the Status Quo. *ESF/N-AERUS Workshop paper, Leuven and Brussels, Belgium* 23-26 May 2001.
<http://www.crosswinds.net/~naerus/workshop2001issues.html>
- Zambrano Pantoja, F. 2004. Historia de la Localidad de Tunjuelito. El Poblamiento del Valle Medio del Río Tunjuelo. Editora Guadalupe LTDA, Bogotá, Colombia

10. Vedelegg I. Oversikt over informanter

Dato	Type informanter
	Informanter i de to bosettingene
	Potosi
05.05.04	Lærer
20.05.04	Bestemor
02.06.04	Nabolagspresident
04.06.04	Bestefar, tidligere nabolagsrådsmedlem
05.06.04	Lærer
18.06.04	Nabolagsrådsmedlem
18.06.04	Nabolagsrådsmedlem
22.06.04	Enslig mor
22.06.04	Nabolagsrådsmedlem
	Juan Pablo Segundo
30.06.04	Nabolagspresident
08.07.04	“Småpirat”
14.07.04	Tidligere nabolagsrådsmedlem
22.07.04	To unge jenter
28.07.04	Tidligere nabolagsrådsmedlem
13.08.04	Kona og datteren til en piraturbanist
	Informanter i offentlige etater
01.06.04, 07.07.04	Luz Dary Leon, sjefen for skjøteavdelingen, La Caja de Vivienda Popular.
07.07.04	Javier Darrio, administrasjonsansvarlig, La Caja de Vivienda Popular.
16.07.04	Glenda Luna, offentlig ansatt i legaliseringsavdelingen i planleggingsetaten.
11.08.04	Anonym, tidligere ansatt i legaliseringsavdelingen i planleggingsetaten
15.07.04	Fernando Rojas, byrådsmedlem i Bogotá
27.06.04	Ernando Gomez, arkitekt, som arbeidet i Statens Institutt for Kultur og Turisme. Tidligere lokal borgermester i bydelen Chapinero
	Informanter ved offentlige og private forskningsinstitusjoner
03.06.04	Diego Echeverry, professor i sosiologi ved det private universitetet, La Universidad de Los Andes
09.07.04	Juan Carlos de Castillo, professor i urbanisme ved det offentlige

	universitetet, La Universidad Nacional
16.08.04	Carlos Niños Murcia, professor og arkitekt ved det offentlige universitetet, La Universidad Nacional
28.06.04	Alberto Saldariaga, arkitekt
16.06.04	Olga Lucia Ceballos, professor i urbanisme ved det private universitetet, La Universidad de Javeriana
19.08.04	Jairo Chaparro, etnolog med hovedvekt på urban kultur.
	UN-Habitat i Bogotá
01.07.04	Dr. Giraldo, sjef for UN-Habitat i Bogotá
	Ulike typer boligorganisasjoner
09.06.04	Direktøren Alejandro Fransico Cardona i boligorganisasjonen FENAVIP – Federacion Nacional de Vivienda Popular (Tidligere medlemmer av geriljagruppen M-19 som dannet boligorganisasjonen når de la ned våpnene).
09.06.04	Orlando Delahoz, statsviter, i boligorganisasjonen FENAVIP – Federacion Nacional de Vivienda Popular. Arbeidet med et oppgraderingsprosjekt i Potosí
13.07.04	Hernando Carvajalino, arkitekt i den private boligorganisasjonen - Barrio Taller.
	Advokatfirma
01.07.04	Dr. José Hernando Angarita, advokat. Advokatfirma "Angarita Asociados SA. Estudio Legal" som arbeidet med formalisering av eiendomsrettigheter i lavinntektsbosettinger
	Annet – uformelle samtaler, tilstedeværelse ved fordrag, seminarer og ulike arrangementer
06.04.04	Uformell samtale med Eduardo Leon - Project Consult Service (PCS) i Bogotá
15. 04.04	Tilstedeværelse på et møte med La Caja de Vivienda Popular, Metrovivienda og beboere fra Ciudad Bolívar. Presentasjon av boligorganisasjonens programmer og samtale med beboere i Ciudad Bolívar.
22. 05.04	Tilstedeværelse på Encuentros Ciudadanos i Ciudad de Bolívar (sone Tesoro) i regi av La Caja de la Vivenda Popular.
25.05.04, 26.05.04	Heldagsseminar om boligproblemet i Colombia arrangert av den nasjonale boligorganisasjonen Fedevivienda, det private universitetet Los Andes, Miljødepartementet, Lincoln Institut of Land Policy, CIDER etc.
29.05.04	Foredrag om boligproblematikken i Bogotá av Diego Echeverry professor ved det private universitetet, Los Andes
29.05.04	Foredrag om Bogotas historie av Mauricio Rengifo, advokat ansatt ved det juridiske fakultet ved det private universitetet, Los Andes
28.04.04, 05.06.04 20.06.04	Uformell samtale med Fabio Zambrano, professor ved det historiske fakultet ved det private universitetet, Los Andes

04.05.04	Uformell samtale med Veronica Rios i den nasjonale boligorganisasjonen, FEDEVIVIENDA
16.06.04, 24.06.04	Var med boligorganisasjonen FENAVIP til Potosí. Planlegging av et oppgraderingsprosjekt i bosettingen. Møter med beboerne fra Potosí
30.06.04	Uformell samtale med presidenten Dr. Nelson Linares og Jesus Cordoba i Provivenda
06.06.04	Uformell samtale med Walter Lopez, arkitekt i PROCO – forskningsinstitusjon med fokus på boligproblemer i lavinntektsbosettinger i Bogotá
30.04.04	Var med på videoinnspilling i Ciudad Bolívar med et kamerateam og en representant fra La Caja de Vivienda Popular, en hel dag. De skulle lage en informasjonsfilm om Ciudad Bolívar

11. Vedelegg II. Intervjuguider

Intervjuguide I: beboere

Generell informasjon

Alder:

Hva jobber De med eller hva driver Deres familie med?

Hvor mange er det i Deres familie?

Hvor mange rom og etasjer er det i Deres hus?

Hvordan er grunnen hvor huset deres står eller hvordan var den før dere begynte å bygge?

Hvor mange personer eller familier bor det i huset Deres?

Tomten og huset

Hvorfor flyttet Dere hit til dette nabolaget og hvor lenge er det siden?
(Hvor bodde dere før?)

Hvordan fikk dere tak i tomten eller huset? Kan du fortelle meg historien om hvordan det gikk til?

Hvordan bygde Dere huset? Hvem hjalp dere? Hvordan skaffet og kjøpte Dere materiale for å bygge huset?

Hva slags problemer støtte dere på når dere holdt på å bygge huset?

Hvor mye betalte De for tomten eller huset? Fikk De noe slags papirer på kjøpet av tomten?
Hvor lenge måtte De betale på tomten? Betalte de i kvoter?

Piraturbanistene, jordeiere og politikere

Hvem solgte Dem tomten/huset? Sa selgerne noe om offentlige tjenester, og om de kom til å gi dere det?

Kjenner De til noen av piraturbanistene? Hvordan var de og hvordan opererte de?

Hvem var de opprinnelige eierne til dette området? Hva slags kontakt/problemer har De hatt med dem?

Har det tidligere (eventuelt i dag) vært politikere i nabolaget som har lovt å hjelpe på ulike områder? Hvordan har dere i nabolaget reagert på dette?

Legalisering og skjøte

Hvilket år fikk nabolaget lovlig tilgang til de offentlige tjenestene?

Hvordan arbeidet nabolagsrådet med å få nabolaget legalisert?

Hva var fordelene med at nabolaget ble legalisert?

Hva var ulempene ved at nabolaget ble legalisert?

Har De skjøte?

Ja: hvordan har du fått det til?

Nei: hvorfor ikke?

Hva tror De vil være fordelene ved at De får skjøte?

Hva tror du vil være ulempene ved at De får skjøte?

Intervjuguide II: offentlige myndigheter

Urban legalisering

Hvor mange uformelle bosettinger eksisterer i Bogotá?

Hvor mange uformelle lavinntektsbosettinger legaliserer dere gjennomsnittlig i året?

Hvilke faktorer må være tilstede for at dere legaliserer nabolag?

Hva er fordelene med legaliseringsstrategien i Bogotá?

(De ulike aktørene: beboere, offentlige myndigheter, piraturbanister, jordeiere, politikere)

Hva er ulempene ved legaliseringsstrategien i Bogotá?

(De ulike aktørene: beboere, offentlige myndigheter, piraturbanister, jordeiere, politikere)

Finnes det andre og bedre muligheter enn den legaliseringsstrategien som føres i dag?

Har De kunnskap om hvordan legaliseringsprosessen har forekommer i Potosí og Juan Pablo II?

Skjøte, formalisering av eiendomsrettigheter

Hvordan foregår formaliseringsprosessen og hvor lang tid tar den?

Hvorfor tar prosessen så lang tid?

Hvordan bestemmer dere hvilke nabolag dere skal hjelpe i formaliseringsprosessen?

Hvor mye må beboerne i nabolaget betale for skjøte?

Hvorfor må beboerne vente i 5 år med å selge boligen når de får tilgang på skjøte fra dere?

Hvilke hindringer møter dere på i formaliseringsprosessen?

Hva slags forhold har dere til de opprinnelige eierne av jorda?

Hvordan har formaliseringsprosessen foregått i Potosí og Juan Pablo II?

Hvordan fungerer loven om retten til besittelse?

Piraturbanistene

Hvorfor forekommer det ikke lenger eiendomsokkupasjoner i Bogotá?

Hvem er piraturbanistene og hvordan fungerer deres uformelle eiendomsmarked?

Hvordan er forholdet mellom piraturbanistene, beboere, offentlige myndigheter og politikere?

Hvordan forsøker man å stoppe den ulovlige underoppdelingen av land?

Hvem er piraturbanistene i dag og hvordan arbeider de?

Intervjuguide III: ulike boligorganisasjoner, universiteter og andre aktører

Boligorganisasjoner og andre aktører

Når ble organisasjonen etablert og hvordan arbeider De med boligproblematikken i Bogotá?

Hvordan arbeider De i enten Potosí eller Juan Pablo II?
(Prosjekter)

Hvilke problemer har de møtt på i dette arbeidet?

Boligproblematikken

Hvor mange mennesker bor i lavinntektsbosettinger i Bogotá?

Hvordan har de oppstått?

Hvordan fungerer eller fungerer ikke boligpolitikken i Bogotá?

Piraturbanistene

Hvorfor forekommer det ikke lenger eiendomsokkupasjoner i Bogotá?

Hvem er piraturbanistene og hvordan fungerer deres uformelle boligmarked?

Hvordan er forholdet mellom piraturbanistene, beboere, offentlige myndigheter og politikere?

Hvordan forsøker man å stoppe den ulovlige underoppdelingen av land?

Urban legalisering og skjøte

Hvilke faktorer må være tilstede for at nabolag legaliseres?

Hva er fordelene med legaliseringspolitikken i Bogotá?

(De ulike aktørene: beboere, offentlige myndigheter, piraturbanister, jordeiere, politikere)

Hva er ulempene ved legaliseringspolitikken i Bogotá?

(De ulike aktørene: beboere, offentlige myndigheter, piraturbanister, jordeiere, politikere)

Finnes det andre og bedre muligheter enn den legaliseringspolitikken som føres i dag?

Hva kan være fordelene ved formaliseringspolitikken i form av skjøte?

(De ulike aktørene: beboere, offentlige myndigheter, piraturbanister, jordeiere, politikere)

Hva kan være ulempene ved formaliseringspolitikken i form av skjøte?

(De ulike aktørene: beboere, offentlige myndigheter, piraturbanister, jordeiere, politikere)

Loven om besittelse

Hvordan fungerer loven om retten til besittelse og hva er problemene og mulighetene ved denne loven?

