الأمم المتحدة

A/CONF.226/7

الجمعية العامة

Distr.: General
15 October 2016

Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)
كيتو، ١٧-٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦
البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت
المناقشة العامة

مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث): التقرير الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي: إقامة مدن مستدامة تسودها المساواة

مذكرة من الأمانة

تحيل أمانة مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) طيه التقرير الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي للموئل الثالث المعنون: ''إقامة مدن مستدامة تسودها المساواة''. وقد أعدت التقرير اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والمكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، بالتعاون مع أمانة الموئل الثالث.

وقد شارك في إعداد هذا التقرير عدد كبير من الخبراء الأفراد من مختلف بلدان المنطقة، يمثلون شتى الأوساط، بما في ذلك الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني ووكالات الأمم المتحدة وبرامجها والمؤسسات الحكومية.

المحتويات

موجز تنفيذي ٤

أولاً – مقدمة ٨

ثانياً – إلى أين نحن ماضون؟ التوسع الحضري والتنمية: الاتجاهات والإسقاطات ١٠

ألف – التحول الحضري – السكاني في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والتحديات الجديدة في المنطقة ١٠

باء – نمو المدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ١١

جيم – انفجار الزحف الحضري: واقع تشترك فيه مدن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ١٤

ثالثاً – التوسع الحضري والاقتصاد ١٦

ألف – تحول قاعدة الإنتاج، والعمالة، والاستهلاك، والتوزّع الحضري ١٧

باء – الانتاجية والاقتصاد الحضري في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ٢٠

جيم – الاقتصاد الإبداعي: الاقتصاد، ونوعية الحياة والتنمية المستدامة ٢٢

دال – الكفاءة والبنية الأساسية ٢٢

هاء – الاستهلاك والرقمنة ٢٣

واو – استمرار الاقتصاد غير النظامي ٢٣

زاي – العمالة الحضرية والشباب ٢٤

حاء – العمالة الحضرية والشأن الجنساني ٢٤

طاء – اقتصاديات الأراضي الحضرية والإنتاج في المدن ٢٦

ياء – تحصيل القيمة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ٢٧

رابعاً – التوسع الحضري والمساواة الاجتماعية ٢٨

ألف – أوجه جديدة لعدم المساواة في المناطق الحضرية: عملية الشيخوخة، والشباب الحضري، والمساواة بين الجنسين، والتنوع العرقي ٣٠

باء – شيخوخة السكان ٣٠

جيم – الشباب الحضري ٣٢

دال – المساواة بين الجنسين في المدن ٣٢

هاء – التنوع الإثني وعدم المساواة في المناطق الحضرية ٣٤

واو – الاستنتاجات ٣٥

زاي – العنف وانعدام الأمن في الحضر ٤٨

خامساً– التوسع الحضري والبيئة ٥٤

ألف– النظم الإيكولوجية الحضرية وتقلص الخدمات البيئية ٥٤

باء – إدارة المياه ومستجمعات المياه ٥٥

جيم – الحصول على مياه آمنة وصرف صحي آمن ٥٥

دال – المدينة والمحيط ٥٧

هاء – الحدائق، والمساحات الخضراء والغابات والتنوع البيولوجي ٥٨

واو – النباتات والحيوانات ٥٨

زاي – التلوث الجوي ٥٨

حاء – النفايات الصلبة ٥٩

طاء – استهلاك الطاقة ٥٩

ياء – الأمن الغذائي..... ٦٠
كاف – الكوارث الطبيعية وتغير المناخ: المخاطر ومواطن الضعف ٦١
لام – تشخيص الإدارة العامة ٦٣
ميم – يتسبب الإنتاج، والتوزيع والاستهلاك في فساد وتدهور جودة الحياة في المدن..... ٦٥
سابعاً – الخلاصة والتوصيات..... ٩١
المراجع ٩٤

الموئل الثالث التقرير الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي: إقامة مدن مستدامة تسودها المساواة

موجز تنفيذي

١ – وضع خطة جديدة للتنمية الحضرية المستدامة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أمر أساسي للتنمية الوطنية للبلدان والمستقبل المستدام للمنطقة

١- تتسم بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بتوطُّد التوسع الحضري، حيث لا يتمثل التحدي الرئيسي في المقام الأول في حل مشاكل الانتقال السريع من الريف إلى المدينة، بل في تحسين نوعية الحياة وسد فجوات عدم المساواة وتحقيق الاستدامة في المدن. وينطوي الوزن الاقتصادي والسكاني الكبير للمدن، المرتبط بتوطُّد التوسع الحضري، على أثرين هامين: أولاً، التوسع الحضري والتنمية الحضرية يُضفيان قيمة، وينبغي أن يكونا موضوعين محوريين في إطار التنمية الوطنية للبلدان؛ ثانياً، التنمية الحضرية والسياسات الحضرية التي تعزز منافع التوسع الحضري ضرورية لكفالة مستقبل مستدام في المنطقة.

٢ – أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، التحول الحضري – السكاني المزدوج

٢- تتسم المنطقة اليوم بتحول مزدوج: حضري (انخفاض كبير في معدل الهجرة من الريف إلى الحضر)، وسكاني (انخفاض في معدلات النمو السكاني وشيخوخة السكان).

٣- وقد لوحظت في عدد صغير من المراكز الحضرية الكبيرة تركّزات اقتصادية وسكانية وإدارية عالية. بيد أن المدن المتوسطة الحجم تكتسب أيضاً أهمية، على الرغم من أنها كثيراً ما تقع في المناطق والمنظومات الحضرية الكبيرة. وتؤثر العوامل الخارجية السلبية للمراكز الحضرية الكبيرة على النمو الاقتصادي ونوعية الحياة، ولذا فمن الضروري لتعزيز تنمية المنطقة أن يتم النظر في منظومات المدن والتفاعل بين المدن ذات الأحجام المختلفة، وذلك أساساً من الناحية الاقتصادية وفيما يتعلق بالهجرة بين المدن.

٤- وقد نمت المناطق الحضرية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بنمط متوسط الكثافة، فرض تحديات بيئية واقتصادية وزاد من تكلفة إتاحة السلع والخدمات الحضرية للجميع. وتتمتع البلدان الجزرية الكاريبية بنمط خاص منخفض الكثافة يتميز بتتابع المناطق الحضرية والريفية تتابعاً مختلطاً ومستمراً. وكثيراً ما يرتبط النمو الإقليمي والسكاني في المناطق الحضرية الطرفية بحدوث انخفاض في عدد السكان في مراكز المدن. غير أن هناك استثناءات لهذا النمط ترد فيها إلى بعض المراكز الحضرية أعداد جديدة من السكان ويحدث فيها تجديد وتكثيف.

٣ – الأنماط الجديدة من الإنتاج والتوزيع والاستهلاك، إلى جانب التحديات الهيكلية القديمة في الاقتصادات الحضرية، التي تعرقل الإدماج الاقتصادي والاستفادة العامة من منافع التنمية الحضرية

٥- على الرغم من الدور الهام الذي تؤديه الأنشطة في الاقتصاد الإقليمي التي لا تكون عادة حضرية (تصدير السلع الأساسية والسياحة في البحر الكاريبي)، فإن مساهمة المدن، ولا سيما المدن الكبرى، في الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي كبيرة وتتميز بوجود قطاع خدمات وقطاع تجاري قوي. إلا أن العوامل الخارجية السلبية المرتبطة جزئياً بالتوسع الحضري وضعف التخطيط، بالإضافة إلى التحديات الهيكلية التقليدية في المنطقة (انخفاض الإنتاجية، ووجود القطاع العشوائي، وغياب الاستثمار في البنية التحتية والمعارف)، كل ذلك يحد من الفوائد التي يمكن أن تنطوي عليها المدن فيما يتعلق بالتنمية الحضرية (وفورات التكتل والحجم، والقرب من عوامل الإنتاج، وتبادل الأفكار، والابتكار).

٦- وعلى الرغم من الإنجازات الحقيقية التي تحققت في العقد الماضي، لا يزال هناك معدل مرتفع من العمالة غير النظامية في الاقتصادات الحضرية، الأمر الذي يحد من فرص الحصول على ظروف عمل أفضل، ولا سيما بالنسبة للنساء والشباب، ويبين أهمية التنمية المحلية الشاملة للجميع وإيجاد وظائف ذات جودة عالية.

٧- وعلى الرغم من أن بعض البلدان والمدن رائدة في وضع وتنفيذ أدوات مبتكرة لتحصيل وتوزيع العائدات الناجمة عن التغيُّرات في قيمة الأراضي الحضرية فإن المنطقة لا تزال تواجه توزيعاً بالغ التفاوت للدخل الناتج من التوسع الحضري. كما أن عدم وجود إدارة للأراضي الحضرية تشمل الجميع يحدد التحديات الحضرية الرئيسية في المنطقة، وهي: الفصل الاجتماعي – الاقتصادي، والقطاع العشوائي الحضري، والحصول على السكن، والمضاربة، وعدم كفاءة نظم الضرائب العقارية.

٤ – تحققت إنجازات كبيرة في مجالي الحد من الفقر وتوفير السكن، ولكن مسائل عدم المساواة والفصل الاجتماعي – المكاني والسلامة العامة، تظل مواضيع محورية في جدول الأعمال الإقليمي

٨- يمثل عدم المساواة أحد السمات الهيكلية الرئيسية في بلدان المنطقة ومدنها، من حيث أنه يسبب ظروف الهشاشة الشديدة للقطاعات ذات الدخل المنخفض، ويتجسد مكانياً في شكل فصل اجتماعي–اقتصادي، ويرتبط بمستويات عالية من العنف والإجرام. وتشكل زيادة الإدماج في المناطق الحضرية تحدياً رئيسياً في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

٩- وعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي بذلتها الحكومات والإنجازات الجزئية التي حققتها في الحد من الفقر، وبدرجة أقل الحد من عدم المساواة، فإن البلدان والمدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي لا تزال من بين أكثر البلدان والمدن عدم مساواة في العالم. ويتجسد عدم المساواة بطرائق جديدة نتيجة للتغيُّرات الاجتماعية – السكانية، ضمن عوامل أخرى، مع وجود أربعة عناصر رئيسية هي: شيخوخة السكان؛ وهشاشة الشباب؛ والتحديات المستمرة أمام المساواة بين الجنسين؛ والهجرة داخل المنطقة؛ وازدياد الاعتراف بالتنوع العرقي وعدم المساواة.

١٠- ولعدم المساواة تأثير كبير على المدن، كما يتضح من الفصل السكني الاجتماعي – الاقتصادي، والمستوطنات العشوائية، وعدم المساواة في الحصول على السكن والأراضي الحضرية. بيد أن بلدان المنطقة أحرزت تقدماً هاماً في التغلب على النقص الكمي في الإسكان والحد من القطاع العشوائي، وتركز على معالجة التحديات المتبقية المتمثلة في التغلب على النقص النوعي في الإسكان وفي الأحياء، وتوفير السلع والخدمات العامة. ومن الضروري تحسين فرص الحصول على السكن لضمان الاندماج في المناطق الحضرية. وبالمثل فإن التركيز على تعميم ملكية المساكن في المنطقة قد أَهمل في بعض الأحيان الصلة بين السكن والمرافق والخدمات الحضرية ومال إلى تجاهل السياسات البديلة.

١١- وفي العقود الأخيرة، انتقلت منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي من مشاهد العنف الجماعي (في سياق الديكتاتوريات وحروب العصابات) إلى مشهد العنف بين الأشخاص، وشهدت معدلات عالية جداً للعنف والجريمة. ويرتبط العنف بعدم المساواة بثلاث طرق. ففي العديد من المدن تنخفض مستويات العنف عندما ينخفض عدم المساواة (والعكس بالعكس)؛ وتتطابق معدلات الإيذاء مع أشكال عدم المساواة (التفاوت بين الجنسين والشباب والعِرق)؛ والعنف موزع بصورة غير متساوية تتوافق مع مستويات الهشاشة الاقتصادية وتوافر الخدمات، بما في ذلك الأمن والهياكل الأساسية. ومن ثم فإن مكافحة عدم المساواة والفصل وتعزيز التدخلات المجتمعية تشكل خطوات هامة نحو إقامة مدن أكثر أماناً.

٥ - تتزايد الهشاشة إزاء تأثيرات تغير المناخ، مع تفاوت أثرها الاجتماعي - الإقليمي، وتتعاظم البصمة الإيكولوجية نتيجة للضغط الناجم عن الاستهلاك

١٢- أسفر نمو المدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي عن ضغوط بيئية على المدن وبيئتها الإيكولوجية، ما أدى إلى نشوء مواطن هشاشة موزعة توزيعاً متفاوتاً في المناطق الحضرية. غير أن أنماط الإنتاج والتوزيع والاستهلاك غير المستدامة، وليس التوسع الحضري، كانت السبب الرئيسي للتدهور البيئي. وعلى وجه الخصوص فإن الزيادة الكبيرة في الاستهلاك الخاص، بما في ذلك ملكية السيارات الخاصة، تولد التلوث وعدم الكفاءة. والمدن التي تدار إدارة رشيدة ليست مدناً غير متوافقة مع الاستدامة البيئية، بل هي على العكس تمثل فرصة لمواجهة التحديات البيئية في المنطقة.

١٣- ولا يمكن للإدارة البيئية الحضرية أن تعتبر المدينة نظاماً معزولاً. فالآثار الواقعة على الموارد المائية ومستجمعات المياه والمناطق الخضراء والبيئة البحرية واستهلاك الطاقة والموارد المادية، فضلاً عن تلوث الهواء والتلوث الناجم عن المناطق الحضرية المحيطة، كل ذلك يدل على أهمية التدخلات الشاملة التي تعترف بالصلات بين المدينة وخدمات النظام الإيكولوجي فيها والإقليم الذي تنتمي إليه.

١٤- وتتسم المنطقة، ولا سيما أمريكا الوسطى والدول الجزرية الصغيرة النامية في البحر الكاريبي، بهشاشة شديدة إزاء آثار تغير المناخ، بما في ذلك الظواهر الجوية - المائية الحادة، وقد اشتدت هذه الهشاشة بسبب التوسع الحضري المتسم بضعف التخطيط وازدياد عدم المساواة والفصل. ولذلك تؤدي الإدارة الحضرية المستدامة والشاملة للجميع دوراً جوهرياً في بناء المدن الصامدة. وعلاوة على تهديد حياة البشر ورفاههم، تؤثر الظواهر المناخية الحادة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تأثيراً مباشراً على الاقتصاد والهياكل الأساسية والتنمية الاجتماعية، موجدة حاجة ماسة إلى سياسات وتدابير للتكيف مع تغير المناخ، وإلى إدارة المخاطر، وإلى التمويل الحضري للمناخ على المستوى الدولي والوطني ودون الوطني.

٦ - أُحرز تقدم كبير في الاعتراف بالمدن كمنفعة عامة كلية، في حين تستمر أوجه الضعف المؤسسية في إدارة التنمية الحضرية المستدامة وفي الإعمال الكامل للحق في المدينة

١٥- أدى التوسع السريع للمناطق الحضرية الكبيرة إلى نشوء حالة حوكمة معقدة، لا يكون فيها النسيج الحضري وإدارة الخدمات العامة متطابقاً دائماً مع التقسيمات الإدارية، وكثيراً ما تعالجهما مستويات حكومية شتى. ويخلق هذا الوضع تحديات مرتبطة بتنسيق المسؤوليات وإسنادها. وبالإضافة إلى ذلك، هناك عدم تماثل في القدرات الإدارية بين المدن المختلفة الحجم، بحيث تتوافر موارد اقتصادية وبشرية أقل في المدن الصغيرة. وعلى الرغم من أن المستوطنات الحضرية أصغر حجماً في بلدان منطقة البحر الكاريبي فإن الطابع القطاعي للمؤسسات، وانعدام سياسات الأراضي، وفي بعض الحالات غياب المستوى البلدي في الحكومة، هي عوامل تشكل تحديات مماثلة تتعلق بالتنسيق وبالتدخلات الشاملة. وثمة تحد لايزال قائماً وهو القدرة على جمع البيانات ورصدها على الصعيد المحلي، مع وجود نقاط ضعف خاصة في هذا الصدد في المدن المتوسطة والصغيرة وفي دول منطقة البحر الكاريبي الجزرية الصغيرة النامية، مما يبرز الحاجة إلى برامج تعاون شاملة على الصعيدين الوطني والدولي.

١٦- ومن المساهمات الرئيسية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في المناقشة العالمية بشأن المساواة في التنمية الحضرية تعزيز الحق في المدينة، الذي هو حق جماعي قائم على الإدارة الديمقراطية لعملية التنمية الحضرية. فالمفهوم الذي يعتبر المدينة منفعة مشتركة قد تجسد في المنطقة بطريقتين محددتين: أولاً، من خلال مشاركة المواطنين، التي تترتب عليها آثار هامة في مجال الشفافية والمساءلة؛ ثانياً، من خلال اللوائح التنظيمية الحضرية التي تعزز أدوات

التنمية الحضرية الشاملة للجميع. بيد أن تعميق العمليات التشاركية ونشرها على الصعيد الإقليمي، والتطبيق الأوسع للسياسات القائمة على الحق في المدينة، لم يتحققا بعد.

١٧- وإذا أريد للمنطقة أن تتصدى للتحدي الهيكلي المتمثل في المستوى المنخفض تاريخياً للإيرادات الضريبية وللاستثمار في الهياكل الأساسية، يجب تعزيز التمويل الحضري من أجل ضمان التنمية الحضرية المستدامة. ويستند التمويل الحضري إلى مصدرين رئيسيين سيحتاجان إلى تعزيز مؤسسي: أولهما، التمويل الذاتي من خلال زيادة القدرة على فرض الضرائب ومن خلال الأدوات اللازمة لاسترداد القيمة التي تتيحها التنمية الحضرية؛ وثانيهما، المصادر الخارجية من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص (على الرغم من أن إعادة التفاوض على العقود يمكن أن تشكل تحديات كبيرة) ومن خلال النماذج القائمة على الأصول الخاضعة للتنظيم والاستثمار الخاص والتعاون الدولي، من بين أمور أخرى. وبالنظر إلى شدة هشاشة المنطقة، تمثل مختلف مصادر التمويل المتعلق بالمناخ مجال تركيز إضافياً، وتُبرز الحاجة إلى تعزيز القدرة على توليد مشاريع جيدة النوعية، ولا سيما في أكثر المناطق دون الإقليمية هشاشة.

١٨- ويرتبط المستقبل المستدام لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ارتباطاً وثيقاً بالتوسع الحضري المستدام. ومن ثم فمن الضروري، من أجل إيجاد مدن مستدامة، اتباع مسار مؤسسي وسياسي قائم على الخطة الحضرية الجديدة وعلى خطة تنفيذ إقليمية تعالج التحديات الناشئة عن المرحلة الجديدة للتنمية الحضرية في المنطقة.

أولاً – مقدمة

١- التنمية الاجتماعية والاقتصادية والتوسع الحضري عمليتان متصلتان اتصالاً وثيقاً. وقد انتقل التوسع الحضري، الذي تترتب عليه آثار اقتصادية واجتماعية وبيئية ناجمة عن التحول في نظم الإنتاج والتوزيع والاستهلاك، من نموذج قائم على الأنشطة الأولية إلى نموذج قائم على الأنشطة الثانوية التي تعتمد، في مراحلها المتقدمة، على رأس المال والخدمات، وتتأطر في سياق اقتصادي عالمي.

٢- وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي هي أكثر المناطق النامية تحضراً في العالم، حيث يعيش نحو ٨٠ في المائة من سكانها في المدن. بيد أن هناك اختلافات بين البلدان، كما توجد في المنطقة بعض حالات التوسع الحضري المتوطد وحالات أخرى لا تزال فيها نسبة كبيرة من السكان مرتبطة بالإنتاج الريفي والزراعي. وبصفة عامة تحسنت مؤشرات التنمية في المنطقة نتيجة لعملية التوسع الحضري، وتتسم بوجود ترابط إيجابي بين مؤشرات مثل الناتج المحلي الإجمالي ومؤشر التنمية البشرية، من ناحية، وحدوث زيادة في عملية التوسع الحضري، من ناحية أخرى. وتسهم الاقتصادات الحضرية في زيادة الإنتاجية بسبب قربها من عوامل الإنتاج، وتخصصها العالي، وأسواقها الكبيرة. وعلاوة على ذلك، تحشد المدن الموارد البشرية والتكنولوجية على نحو أكثر كفاءة، الشيء الذي يؤدي إلى مكاسب في الإنتاجية والقدرة التنافسية والابتكار.

٣- وقد شهدت مدن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في العقود الأخيرة أوجه تقدم عديدة مرتبطة بالتنمية الحضرية. فعلى الرغم من أن التحديات لا تزال قائمة فقد حدث في كثير من الحالات المرتبطة بعدم المساواة – وهي إحدى السمات الهيكلية الرئيسية للمنطقة – انخفاض كبير في معدلات الفقر في المناطق الحضرية، وإلى حد أقل، في فجوات الدخل. وعلى الرغم من أن المدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي لا تزال من بين أكثر المدن اتساماً بعدم المساواة في العالم فإن التغيُّرات الإيجابية تشير إلى أهمية تنفيذ سياسات الإدماج الحضري والاجتماعي، مع حماية وتعزيز إنجازاتها في ظل المناخ الاقتصادي والاجتماعي الحالي للمنطقة.

٤- وتتميز المنطقة أيضاً بحدوث تطورات إيجابية في توفير السلع العامة وبتقلص القطاع العشوائي في المناطق الحضرية، أي النسبة المئوية لسكان المناطق الحضرية المقيمين في المستوطنات العشوائية. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى الجهود التي تبذلها المؤسسات العامة لتحسين فرص توفير السكن لأفقر الشرائح وللأخذ بسياسات شاملة لإنعاش الأحياء. غير أن التركيز على تعميم ملكية المساكن في المنطقة أدى إلى إهمال بدائل مثل سياسات الإيجار.

٥- ومن بين التغيُّرات الاجتماعية الجارية، أُحرز تقدم في مجال المساواة بين الجنسين، لا سيما في معدلات التعليم والمشاركة السياسية للمرأة، على الرغم من أن التكافؤ على مستوى الإدارة العامة على الصعيدين الوطني ودون الوطني لا يزال يشكل تحدياً. كما أن بطء التغيير في الاستقلال الاقتصادي، وعدم المساواة في مشاركة المرأة في سوق العمل، وعدم المساواة في المرتبات، وفجوات العمالة غير النظامية، والحواجز المستمرة التي تعوق سلامة المرأة في المدن، من بين قضايا أخرى كثيرة، كل ذلك يؤكد استمرار الحاجة إلى وضع سياسات بشأن المساواة بين الجنسين في المستوطنات البشرية في المنطقة.

٦- وثمة اعتراف متزايد في بلدان عديدة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بأن المدينة منفعة مشتركة، وتدعم هذا الاعتراف التغييرات التشريعية المرتبطة بالحق في المدينة والحق في السكن اللائق. ويشكل تعزيز الحق في المدينة، في أشكال ملموسة تتمثل في مشاركة المواطنين وفي السياسات الحضرية، إسهاماً رئيسياً في النقاش العالمي بشأن التنمية الحضرية المستدامة، لأنه يضع التنمية الحضرية الشاملة للجميع والديمقراطية في صميم المناقشات.

٧- وفي سياق توطيد الديمقراطية في العقود الأخيرة، حدثت زيادة في مبادرات مشاركة المواطنين، من ناحية، وتطوير وتعزيز الحكومات دون الوطنية، من ناحية أخرى. وعلى الرغم من أن مستوى اللامركزية أقل من المستوى الذي يلاحظ في البلدان المنتمية إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وأنه لا تزال هناك فجوات في الموارد والقدرات المؤسسية في المدن ذات الأحجام المختلفة، فقد تم تعزيز أشكال الحوكمة والديمقراطية على الصعيد المحلي.

٨- وكان من التغيُّرات ذات الصلة في العقود الأخيرة ازدياد الأهمية الديمغرافية والاقتصادية للمدن المتوسطة الحجم وتحسّن نوعية حياة سكانها. وعلى الرغم من أن المنطقة لا تزال فيها تفاوتات إقليمية كبيرة وتركُّز للدخل في مراكز حضرية قليلة فإن هناك تحولاً جارياً نحو نظم حضرية أكثر إنصافاً.

٩- ولا يزال تحسين أداء وكفاءة الاقتصادات الحضرية يشكل تحدياً في المنطقة. فعلى الرغم من أن المدن تشكل جزءاً هاماً من الاقتصاد الإقليمي فإن العوامل الخارجية السلبية للتوسع الحضري، والحجم الكبير للقطاع العشوائي الاقتصادي، وقلة الاستفادة العامة من القيمة التي تُضفيها التنمية الحضرية، كل ذلك يعني أن مدن المنطقة يمكن أن تستفيد بصورة أفضل من فوائد التوسع الحضري وأن تحقق اقتصادات أكثر دينامية وإدماجاً.

١٠- وعلى الرغم من الإنجازات الاجتماعية للمنطقة، لا يزال الفصل الاجتماعي - الاقتصادي يميز مدنها، مؤدياً إلى تفاوت كبير في توافر السلع والخدمات الحضرية. والفصل ناتج عن ديناميات شتى، من بينها التفاوت في إمكانية الحصول على الأراضي الحضرية. كما أن الافتقار إلى سياسات فعالة بشأن الأراضي وتعمّق أوجه التفاوت الاجتماعي - المكاني يسهمان في توسيع نطاق الزحف الحضري غير المنضبط، الذي تترتب عليه آثار اقتصادية (تكاليف الهياكل الأساسية والمعدات) وبيئية (التدهور البيئي، والضغوط على خدمات النظم الإيكولوجية، وازدياد استهلاك الطاقة، وانبعاثات غازات الاحتباس الحراري، وما إلى ذلك).

١١- ولا يزال أحد التحديات الرئيسية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي يتمثل في جعل المدن أكثر أماناً، حيث لا تزال معدلات العنف في المناطق الحضرية عالية جداً، وآخذة في الارتفاع في حالات كثيرة. وتتفاقم المشكلة بسبب الصلات القائمة بين العنف ومختلف مظاهر التفاوت (الدخل، والفئات، والموقع)، ليس فقط من حيث الحوكمة بل أيضاً من حيث الإدماج الاجتماعي الحضري.

١٢- وعلى الرغم من أن المنطقة قد حسَّنت تغطية المرافق الإصحاحية الأساسية وإمدادات مياه الشرب، فلا تزال هناك مشاكل هامة تتعلق بالنوعية والكفاءة تتعين معالجتها من أجل تحقيق الإدارة الرشيدة للمدن وإتاحة الخدمات الأساسية للجميع فيها. ويرجع السبب في ازدياد البصمة البيئية ومستويات التلوث لدرجة كبيرة إلى النمو الكبير في الاستهلاك الخاص، وليس الزيادة المطلقة في أعداد السكان. وعلى الرغم من تزايد الوعي والإرادة السياسية فيما يتعلق بالقضايا البيئية، لا يزال هناك افتقار إلى التنفيذ الفعال للسياسات الرامية إلى الحد من التدهور البيئي للمدن والمناطق المحيطة بها. وفيما يتعلق بالسياسات العامة الحضرية، المؤطرة في الخطة الجديدة للتنمية الحضرية المستدامة، من الضروري فك الارتباط بين النمو الاقتصادي والأثر البيئي.

١٣- وفي الوقت نفسه، يشكل ازدياد آثار تغير المناخ في منطقة شديدة الهشاشة بالفعل تحديات جديدة للمستقبل الحضري في المنطقة. والتوسع الحضري السريع وغير المنصف هو إلى حد بعيد السبب في هذه الهشاشة، وتأثيره غير متكافئ. ويدعم تعزيز التنسيق بين أصحاب المصلحة (الحكومات المحلية والوطنية والمؤسسات الدولية والجهات الفاعلة الخاصة والمجتمع المدني)، وتعبئة الأموال المرصودة لأنشطة المناخ، تدابير التكيف اللازمة لمعالجة الزيادة في المخاطر المرتبطة بهذا التوسع الحضري السريع.

١٤- وقد لوحظت جوانب تعقُّد كبيرة في المنطقة من حيث التنسيق بين البلديات في المناطق الحضرية الكبرى والمنظومات الحضرية، وهناك تباين في القدرة على النهوض إلى الحد المطلوب بالتنمية الحضرية المستدامة. وفي هذا السياق، يجدر التأكيد على الفجوات في القدرة على رصد التنمية الحضرية باستخدام معلومات جيدة النوعية.

١٥- وتشير الخبرة المكتسبة في المنطقة إلى أن بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي يمكن أن تقدم إسهامات كثيرة فيما يتعلق بالخطة الحضرية الجديدة وتنفيذها. فبالإضافة إلى تعزيز الإنجازات التي تحققت في العقود الأخيرة، ينبغي أن تدعم الخطة الحضرية الجديدة الإجراءات المحلية ودون الوطنية والوطنية والإقليمية الرامية إلى التصدي للتحديات العالقة. وفي سياق مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) وتنفيذ خطة حضرية إقليمية جديدة لما بعد عام ٢٠١٦، شرعت المنطقة بالفعل في إعداد الأساس لخطة عمل تنفِّذ، بالاستناد إلى توافق الآراء العالمي والاتفاقات العالمية، نموذجاً جديداً للتنمية الحضرية في إطار خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة، وبخاصة فيما يتعلق بالهدف ١١ (''جعل المدن شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة'').

ثانياً - إلى أين نحن ماضون؟ التوسع الحضري والتنمية: الاتجاهات والإسقاطات

١٦- شهدت منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي تحولاً سريعاً من الطابع الريفي إلى الطابع الحضري في أقل من ٤٠ عاماً (١٩٥٠-١٩٩٠) ووصلت إلى مرحلة التوطّد الحضري، حيث لم يعد التحدي الرئيسي يتمثل في إدارة التحول السريع من الطابع الريفي إلى الطابع الحضري بل ضمان نوعية الحياة والاستدامة في المدن. وبالمثل، تمر المنطقة بتحول سكاني ذي سمتين: بيئة سكانية مواتية تتمثل في عدد أكبر من السكان الناشطين اقتصادياً، مع حدوث تراجع نسبي في عدد السكان المعالين؛ وشيخوخة السكان، التي تجعل من الضروري اعتماد تدابير لتكييف المدن لاحتياجات السكان الذين يتزايد اعتمادهم على المساعدة.

١٧- وهناك أيضاً تركّز كبير للثروة والفقر والدخل والوظائف الاجتماعية - الاقتصادية والإدارية والسياسية في عدد صغير من المراكز الحضرية الكبيرة. وستواصل المدن الكبرى، بديناميات نموها، الإسهام في تنمية المنطقة بحصة كبيرة من الإنتاج الكلي، على الرغم من أن أهميتها النسبية تناقصت بسبب العوامل الخارجية السلبية وظهور المدن المتوسطة الحجم وتطورها.

١٨- وقد شهدت المناطق الحضرية نمواً كبيراً، بيد أنه حدث كذلك تراجع في الكثافة السكانية في المنطقة. ويؤدي هذا النمو إلى ارتفاع تكاليف توفير الخدمات العامة وإلى ازدياد تعقد الحوكمة، من بين أمور أخرى؛ وعلى الرغم من أن هذه الظاهرة تتجلي بدرجات متفاوتة من الشدة فمن المتوقع أن يزداد الزحف الحضري. وفي عدد من بلدان البحر الكاريبي، أدى هذا الاتجاه إلى نمط حضري تختلط فيه المناطق الحضرية والمناطق الريفية، إلى درجة طمست الفرق بين الاثنين.

ألف - التحول الحضري - السكاني في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والتحديات الجديدة في المنطقة

١٩- أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من أكثر المناطق تحضراً في العالم، حيث يعيش ٧٩,٥ في المائة من سكانها في المدن، أي أقل قليلاً من أمريكا الشمالية، التي تبلغ فيها هذه النسبة ٨١ في المائة. وعلى الرغم من أن التوسع الحضري هو بالفعل ظاهرة متوطدة في المنطقة فمن المقدر أن نسبة سكان الحضر ستزداد إلى ٨٦,٢ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠. ويُخفي هذا المتوسط تباين الواقع الوطني ودون الإقليمي، حيث أمريكا الجنوبية هي الأكثر توطّداً (٨٣ في المائة في المناطق الحضرية)، تليها أمريكا الوسطى (٧٣ في المائة) ومنطقة البحر الكاريبي (٧٠ في

المائة)، وإن كانت معدلات التوسع الحضري في الجزر الواقعة في المنطقة دون الإقليمية الأخيرة متنوعة للغاية (DESA, 2015).

٢٠- وقد أسفرت عملية التوسع الحضري في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي عن زيادة كبيرة في عدد المدن وعن حدوث تغيرات في الأهمية النسبية لأحجام المدن. فقد انخفض عدد السكان الذين يعيشون في مدن يقل عدد سكانها عن ٣٠٠ ٠٠٠ نسمة، في حين ظل مستقراً في المتوسط عدد السكان الذين يعيشون في مـــدن يتراوح عـــدد سكانها بين ٣٠٠ ٠٠٠ ومليون نسمة. غير أن عدد المدن التي يتراوح عدد سكانها بين ٣٠٠ ٠٠٠ نسمة و٥٠٠ ٠٠٠ نسمة تضاعف في السنوات العشرين الماضية، وازداد عدد المدن التي يتراوح عدد سكانها بين مليون و٥ ملايين نسمة بنسبة ٥٠ في المائة، مما يكشف عن الزيادة في الأهمية النسبية للمدن المتوسطة الحجم، التي نما كثير منها في أراضٍ تنتمي إلى المناطق الحضرية الكبيرة والمدن الكبيرة. وفي الوقت نفسه، شهدت المدن التي يزيد عدد سكانها على ٥ ملايين نسمة، التي هي تاريخياً المحاور الرئيسية للتنمية، ركوداً نسبياً في العقدين الماضيين. وتشير التقديرات إلى أن المدن التي يقل عدد سكانها عن ٣٠٠ ٠٠٠ نسمة (المدن الصغيرة) والتي يتراوح عدد سكانها بين مليون و٥ ملايين نسمة (المدن المتوسطة الحجم) ستنمو أكثر من غيرها في السنوات المقبلة (DESA, 2015) في سياق معدل نمو سكاني حضري مطرد ولكنه منخفض.

٢١- وتعكس مرحلة التوسع الحضري الجديدة في المنطقة، التي تتميز بتباطؤ النمو السكاني الحضري وتهيؤ فرصة سانحة لوجود بيئة ديمغرافية مواتية، أهمية توجيه الجهود صوب السياسات والعمليات الخاصة بالتخطيط المكاني واستخدام الأراضي والتي تعزز الإدماج والدينامية الاقتصادية والاستدامة في المدن.

باء - نمو المدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

٢٢- أدت عملية التوسع الحضري في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إلى زيادة كبيرة في المدن الكبيرة (والمدن الضخمة)، التي تركَّز فيها سكان الحضر والنمو الاقتصادي[١]. وينشأ في المدن ما بين ٦٠ و٧٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي (UN-Habitat, 2012). ويقدِّر معهد ماكينزي العالمي (MGI, 2011) أن المدن الكبيرة البالغ عددها ١٩٨ مدينة في أمريكا اللاتينية[٢] ستساهم بنسبة ٦٥ في المائة من نمو الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠٢٥، أي ما يعادل ٦ في المائة من النمو المتوقع في الناتج المحلي الإجمالي العالمي، أو أكثر من ١,٥ مرة مقدار المساهمة في النشاط الاقتصادي المتوقعة من المدن الكبيرة في أوروبا الغربية، وما يماثل المساهمة المتوقعة من المدن الكبيرة في الهند.

٢٣- وتتمتع المنطقة بمستويات عالية من التركّز الجغرافي للإنتاج والسكان، لا سيما في أوروغواي والبرازيل وبيرو وشيلي[٣]. ومستويات التركّز الجغرافي للناتج المحلي الإجمالي في بلدان أمريكا اللاتينية أعلى عموماً من مثيلاتها في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (ECLAC, 2015b). ويتركز النشاط الاقتصادي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بصفة خاصة في المدن ومناطقها الحضرية، بمستويات تركُّز أعلى من مثيلاتها في أي منطقة نامية أخرى (MGI, 2011; UN-Habitat, 2012). وقد أسهمت مقاطعة ومدينة بوينس آيرس، وولاية مكسيكو التي تشمل مكسيكو سيتي، وولاية ساو باولو، بما يقرب من ربع الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي في عام ٢٠١٠ (ECLAC, 2015b). وفي العديد من البلدان، يتطابق التركّز الاقتصادي مع مركزية الوظائف الاجتماعية - الاقتصادية والإدارية والسياسية في مدينة واحدة أو عدد قليل من المدن. وقد برزت أيضاً بقع حضرية كبرى، وأدى

(١) المدن الكبيرة: يتراوح عدد سكانها بين ٥ و١٠ ملايين؛ المدن الضخمة: أكثر من ١٠ ملايين.

(٢) التي يبلغ عدد سكانها ٢٠٠ ٠٠٠ نسمة أو أكثر.

(٣) في بلدان أمريكا اللاتينية، باستثناء دولة بوليفيا المتعددة القوميات وإكوادور، يتجاوز تركّز الناتج المحلي الإجمالي تركّز السكان.

التوسع الإقليمي الحضري إلى تجاوز المدن الكبيرة للحدود الإدارية لبلدياتها، وانتهت إلى الاتصال العمراني بالمراكز الحضرية الأخرى، مشكِّلة مناطق حضرية كبرى ومنظومات حضرية معقدة.

٢٤- ولا تزال المدن الكبرى تدفع عجلة النمو والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة، ولكن يبدو أن شبكة المدن أصبحت أكثر تعقّداً، وتجري حالياً عملية توزيع لامركزي للاقتصاد والسكان (UN-Habitat, 2012). وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي هي المنطقة الوحيدة في العالم النامي التي تحسّنت فيها تشكيلة نظم المدن وازداد عدد المدن المتوسطة الحجم (Roberts, 2015). وقد انخفض التركّز الجغرافي للناتج المحلي الإجمالي في الأرجنتين والبرازيل وكولومبيا والمكسيك انخفاضاً كبيراً بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٢[٤]، في حين ازداد تركّز الناتج المحلي الإجمالي في دولة بوليفيا المتعددة القوميات وبنما وبيرو وشيلي (ECLAC, 2015b). وتبيّن الاقتصادات الناجحة أن التنمية المتوازنة للمنظومات الإقليمية ومنظومات المدن من شأنها أن تزيد من كفاءة المدن المتوسطة الحجم.

٢٥- وثمة تغير هام يتمثل في تزايد الأهمية الاقتصادية والسكانية للمدن المتوسطة الحجم وتحسّن قدرتها التنافسية ونوعية الحياة فيها (Roberts, 2015). ويعيش حالياً نحو ٢٤ في المائة من سكان الحضر في المنطقة في المدن المتوسطة الحجم (من مليون إلى ٥ ملايين نسمة)، التي يمكن أن توفر ظروفاً أكثر قدرة على المنافسة من الظروف التي توفرها المدن الضخمة. فهذه الأخيرة تظهر فيها بوادر سلبيات التكتل (الازدحام والتلوث والتزعزع والهشاشة)، وهي عوامل تلغي فوائد الحجم والتكتل فتسبب تدهوراً في نوعية الحياة وتحد من الدينامية الاقتصادية (UN-Habitat, 2012). وفي الوقت نفسه، تمتلك المدن المتوسطة الحجم القدرة على النمو وفرصة اعتماد استراتيجيات تهدف إلى تجنب الآثار الخارجية السلبية.

٢٦- وكثيراً ما تنشأ المدن المتوسطة الحجم في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي داخل المناطق والمنظومات الحضرية الكبرى، مثل المدن دون الكبرى، ولكنه قد يتطابق أيضاً مع مراكز الصناعات التحويلية أو الصناعات الأولية أو صناعات الموارد الطبيعية. وقد حدثت زيادة في فئات وأنواع جديدة من المدن، مثل المدن الحدودية، نتيجة لنمو التجارة الدولية (UN-Habitat, 2012)، والمدن التي تحركها أنشطة استخراج الموارد الطبيعية، أو السياحة، كما في البحر الكاريبي، وهي تقوم بدور محاور جديدة للهجرة[٥] وقد أسهم هذا النمط من النمو الحضري في التوزيع اللامركزي للاقتصاد، ويفسر تزايد الهجرة بين المدن، مما يدل على أهمية إيلاء مزيد من الاهتمام لديناميات الهجرة بين المدن (Rodriguez, 2011).

٢٧- ومن الضروري لتعزيز التنمية الإقليمية النظر في منظومات المدن القائمة والتفاعل بين المدن المختلفة الأحجام والوظائف والأدوار. والواقع أن من المقولات المقبولة اليوم أن ما يميز أداء المدن داخل المنظومات الحضرية الوطنية والعالمية ليس الحجم فقط بل أيضاً الأداء الوظيفي والصلات بالشبكات الوطنية والإقليمية والعالمية للتجارة والمعرفة والقدرة التنافسية والاستثمار. ويتحدد أداء المدن المتوسطة الحجم بمستوى سلاسل التوريد والنظم اللوجستية لتلك المدن في المنطقة ونوعية تلك النظم وتوجهها العالمي، التي هي عوامل تشكل الأساس لتنمية الاقتصاد الإقليمي، كما يتحدد بالتجارة والخدمات المقدمة إلى المدن الأخرى على المستوى الوطني أو الدولي (Roberts, 2015). وفي هذا الصدد، لا بد من وضع استراتيجيات جديدة لدعم النمو الذاتي المنشأ في المدن المتوسطة الحجم في المناطق المحرومة (من خلال سياسات تشجِّع اللامركزية ونقل المهارات والتنمية الاقتصادية المحلية)، من أجل تحويلها إلى ساحات لإتاحة الفرص وتيسير النمو المنصف والخارجي المنشأ الذي يعزز التنمية. وتدل تجربة البرازيل

(٤) في البرازيل، يفسر هذه العملية حدوث انخفاض حاد في التركّز الجغرافي للناتج المحلي الإجمالي بسبب الانخفاض النسبي في مجموع مشاركة ريو دي جانيرو وريو غراندي دو سول وساو باولو في الناتج المحلي الإجمالي في البرازيل (ECLAC, 2015b).

(٥) في عام ١٩٥٠، كانت هناك ٣٢٠ مدينة تضم أكثر من ٠٠٠ ٢٠ نسمة؛ وبعد نصف قرن بلغ هذا العدد ٠٠٠ ٢ من هذه المدن (Rodriguez, 2011; UN-Habitat, 2012).

على ما لتحسين الروابط والاتصالية في إدارة المنظومات الحضرية من أهمية لتحقيق قدر أكبر من الحوكمة والتنمية الاقتصادية والاستثمار في الهياكل الأساسية الاستراتيجية، الأمر الذي يشجع بدوره الاستثمارات المحلية والأجنبية في الاقتصادات المحلية. وتكشف تجربة كولومبيا عن فوائد زيادة التنافس على الموارد، بحيث يتمكن رأس المال من المساهمة في زيادة كفاءة الحكومات المحلية (Roberts, 2015).

٢٨- ومدن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وديناميات نموها أمر حاسم الأهمية لتنمية المنطقة. ومن ثم فإن السياسات التي تركز على العمل على جعل المدن أكثر إنصافاً وأكثر قدرة على المنافسة هي أمور بالغة الأهمية لجعل الدول أكثر تقدماً من خلال السياسات واللوائح التنظيمية الوطنية ذات الصلة بالأداء الاقتصادي وإدارة البيئة العمرانية واستخدام الأراضي المحلية والبنية التحتية للمدن.

الإطار ١: أمريكا الوسطى: توسع حضري سريع ومتفاوت وحصري

على الرغم من أن بلدان أمريكا الوسطى لم تصل بعد إلى متوسط معدل التوسع الحضري في أمريكا اللاتينية (حوالي ٨٠ في المائة)، فإن أمريكا الوسطى لم تعد منطقة يغلب عليها الطابع الريفي. ففي غضون أربعة عقود، انتقلت أمريكا الوسطى من نسبة ٤٠ في المائة في المناطق الحضرية في أوائل السبعينات إلى نسبة ٦٣,٧ في المائة في المناطق الحضرية في عام ٢٠١٥. وعلى الرغم من أن عملية التوسع الحضري كانت بطيئة (لم تصبح المنطقة حضرية بصفة غالبة إلا في أواخر التسعينات) فإن البلدان التي كان يغلب عليها الاقتصاد القائم على الزراعة حتى وقت قريب شهدت عملية توسع حضري سريعة.

واليوم، في بلدان أمريكا الوسطى الستة، يقيم أكثر من نصف السكان في المناطق الحضرية، حيث هندوراس هي أقل البلدان تحضراً وبنما هي أكثرها تحضراً. وقد أسفرت عملية التوسع الحضري السريع عن عجز كبير في المرافق الاجتماعية والخدمات الحضرية، ظاهر بصفة خاصة في أطراف أكبر المدن. واقترنت هذه العملية بنمو بمعدل مرتفع في أعداد المركبات الحضرية، ولكن دون إدخال تحسينات متناسبة على البنية التحتية للطرق، مما جعل التنقل معقدا وبطيئاً ومكلفاً.

ومن المتوقع أن تواصل معدلات التوسع الحضري في أمريكا الوسطى ازديادها، وبالنظر إلى أن الوزن الديمغرافي لأمريكا الوسطى داخل أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي سيزيد بمعدل أكبر من معدل زيادته في المناطق الأخرى (مثل المخروط الجنوبي)، يجب تنفيذ مجموعة من السياسات لمواجهة التحديات التي يفرضها هذا السيناريو. ولذلك ينبغي أن تصمم السياسات العامة من أجل حال ستكون فيه أمريكا الوسطى أكثر اكتظاظاً بالسكان وأكثر كثافة وأكثر تحضراً.

ونتيجة لعدة عوامل، مثل سوق الأراضي وسوق العمل، وانعدام الأمن، وتحديات التنقل، والتفاوت في الدخل، تحركت مدن أمريكا الوسطى نحو فصل اجتماعي – مكاني للسكن والتعايش، انعكس في ظهور أحياء حصرية (مغلقة أو مفتوحة) تتناقض تماماً مع الأحياء المتسمة بالاستبعاد، ويعزز وجودها، المتاخم لتلك الأحياء في بعض المدن، الفصل الاجتماعي. ونتيجة لذلك أصبحت العلاقات الاجتماعية في المناطق الحضرية أقل أفقية وأكثر تجزؤا وأكثر هرمية.

وتشترك كل الحالات في أمر واحد، وهو وجود علاقة قوية بين التوزّع الإقليمي للسكان والتوزّع حسب مستويات الدخل، ما يؤدي إلى تقلص التماسك الاجتماعي في المدن والتجزؤ العالي بين الاستهلاك الخاص والاستهلاك العام، وبذلك يعزز دوائر الفقر المفرغة ومظاهر التفاوت الاجتماعي والإقليمي ومظاهر تمايز الوصول إلى الحق في المدينة أو حتى انعدام الوصل إليه.

المؤلفون: بابلو يانيز وامبيرتو سوتو وهيرنان غوميز، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بالمكسيك.

جيم – انفجار الزحف الحضري: واقع تشترك فيه مدن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

٢٩- ازداد الزحف الحضري في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ازدياداً كبيراً، بدرجات متفاوتة من الشدة، من جرّاء عوامل من بينها النمو الديمغرافي ونمو الدخل؛ وتحوُّل الهيكل الإنتاجي وإضفاء الطابع الإقليمي عليه؛ وانخفاض متوسط حجم الأسرة المعيشية؛ وخصخصة الفضاء العام؛ وارتفاع تكاليف السكن؛ والمضاربة؛ والرغبة في العيش في مجمعات سكنية مغلقة لحماية النفس من العنف الحقيقي أو المتصور؛ وضعف التخطيط الحضري والمكاني.

الجدول ١

أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (١٠ مدن): الامتداد الحضري، وعدد السكان، واستخدام الأراضي لكل فرد، في الأعوام ١٩٩٠ و٢٠٠٠ و٢٠١٥

المدينة	المساحة الحضرية (بالهكتارات)			عدد السكان			استخدام الأراضي لكل فرد (بالأمتار)		
	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٥	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٥	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٥
بيلو	٤٩ ٤٦٠	٥٨ ٠٥٧	٦٥ ٤٧١	٢ ٧٤٥ ٧٠٨	٣ ٤٩٦ ٣٤٨	٤ ١٣٩ ٤٦٨	١٨٠	١٦٦	١٥٨
بوغوتا	٣٢ ١٥٥	٣٦ ٩٦٦	٤١ ٥٥٠	٤ ٤٥٠ ٧٣٥	٦ ٥٠٨ ٢٥١	٨ ٨٥٤ ٨٨١	٧٢	٥٧	٤٧
بوينس آيرس	١ ٣٤٠ ٣٣١	١٥٩ ٢٦٥	١٩٦ ٤٤٦	١٠ ٦١٥ ٣٦١	١١ ٨٣٩ ٠٨٣	١٤ ٠٦٥ ٩٢٤	١٢٦	١٣٥	١٤٠
	٩ ٢٢٧	١٧ ٣٣٦	٢٧ ٦٢٤	٤٧٥ ٧٣٤	٧٣٢ ٠٩٠	١ ٠٨٢ ٢١٧	١٩٤	٢٣٧	٢٥٥
	٧ ٦٣٦	١٠ ٧٦٧	١٥ ٧٣٠	٣٧٥ ٠٤٦	٤٨٣ ٥٣٣	٦٣٥ ٤١٥	٢٠٤	٢٢٣	٢٤٨
	٢ ٦٦٧	٣ ٢٧٤	٣ ٣٨٥	٢٠٦ ٦٦٥	٢٤١ ٠٢٨	٢٦٦ ٠٢١	١٢٩	١٣٦	١٢٧
	١٠٢ ٩٨٢	١٣٦ ٨٢٣	٢١٤ ٨٦٧	٩ ٧٤١ ٥٨٠	١٢ ٥٤٠ ٠٦٤	١٨ ١١١ ٥٠٦	١٠٦	١٠٩	١١٩
كيتو	٩ ٩٦٥	١٦ ٧٥٠	٤٢ ٨٩٤	٩٠٦ ١٣٩	١ ٤٠٥ ٩٣٨	٢ ٣١٧ ٥١٠	١١٠	١١٩	١٨٥
	٤٥ ٧١٣	٥٧ ١٣٠	٧٧ ٢٦٦	٤ ٤٩٩ ٤٩٩	٥ ٣٩٦ ٦٢٣	٦ ٥٦١ ٢٢٤	١٠٢	١٠٦	١١٨
	١٦ ٠٣٠	٢٤ ٥٩٦	٣٧ ٢٤٦	٦٣٢ ٦٤٤	١ ١٦٤ ٣٣٢	١ ٧٣٨ ٩٦٣	٢٥٣	٢١١	٢١٤

المصدر: برنامج التوسع الحضري، جامعة نيويورك، ٢٠١٦.

٣٠- وأدى نمو مساحة المدينة إلى زيادة في تكاليف الإدارة، بما في ذلك تكلفة توفير الخدمات العامة الأساسية للفرد في مناطق متزايدة البعد هي أقل المناطق اكتظاظاً بالسكان. وأصبحت مدن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي الآن كثيفة إلى حد ما مقارنة بالمناطق الحضرية الأخرى حول العالم (UN-Habitat, 2012)، ووفقاً لتقديرات برنامج التوسع الحضري التابع لجامعة نيويورك، انخفض نصيب الفرد من استخدام الأراضي على المستوى الإقليمي بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٥. إلا أنه في العديد من المدن الكبيرة في المنطقة (بوينس آيرس ومكسيكو سيتي وسانتياغو) ما زال نصيب الفرد من استخدام الأراضي يتزايد. ووفقاً لتقديرات التوسع الحضري الصادرة عن

معهد لينكولن لسياسات الأراضي، سيستمر تزايد الزحف الحضري في ظل سيناريو ثبات الكثافة السكانية أو تراجعها بنسبة ٢ في المائة سنوياً[٦].

٣١- وهناك صلة إيجابية في أمريكا اللاتينية بين نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والكثافة، ما يشير إلى وجود مستويات أعلى من النشاط الاقتصادي في المناطق ذات الكثافة السكانية الأعلى. ويتيح ذلك لهذه المناطق أن تستفيد من فوائد التكتل بطريقة أفضل؛ والواقع أن المناطق التي توجد فيها العواصم لديها مستويات عالية من الناتج المحلي الإجمالي للفرد ومن الكثافة السكانية. وتشكل هذه المناطق أعلى حصة من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي (٦١ في المائة)، وهي موطن ٤١ في المائة من السكان. وهناك أيضاً مناطق عالية الكثافة ذات إنتاجية منخفضة، تناظر ٢١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و٣٢ في المائة من عدد السكان. وإجمالاً، يوجد نحو ٨٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و٧٣ في المائة من السكان في مناطق عالية الكثافة (ECLAC, 2015b).

٣٢- وقد أدى التخطيط الحضري في العقود الأخيرة إلى زيادة في الأماكن المغلقة وذات الوظيفة الواحدة. ولوحظ اتجاه يتمثل في أن العديد من مراكز المدن يفقد السكان نتيجة لعمليات الهجرة المتزايدة من المركز إلى أطراف المدن. وأدت سياسات الإسكان الاجتماعي والانخفاض النسبي لتكاليف الأراضي إلى تطور الأحياء السكنية في أطراف المناطق الحضرية، كما ساهمت في الفصل الاجتماعي - المكاني. وهناك بعض الاستثناءات من نمط تناقص عدد السكان في وسط المدينة (على سبيل المثال سانتياغو)، ما يدل على أن تزايد أعداد السكان في مراكز المدن وإحياء تلك المراكز ليس عملية غربية على أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

٣٣- وحدثت أيضاً زيادة في الزحف الحضري المنخفض الكثافة في عدد من بلدان الكاريبي، أسفرت في حالات كثيرة عن نمط تتخلل فيه المناطق الريفية المناطق الحضرية، بحيث يصير التمييز بين المناطق الحضرية والريفية إشكالياً. وفي بعض الحالات، أدى ذلك إلى نسيج حضري مستمر متعدد المراكز يشبه الدولة المدينة (Verrest and others, 2013)، كما في حالة بربادوس. ووفقاً لتقديرات أنجل (٢٠١٠)، يمكن في العديد من بلدان البحر الكاريبي، بما فيها بربادوس، وترينيداد وتوباغو، وجامايكا، وسورينام، وغيانا، إذا استمرت الاتجاهات الحالية حتى عام ٢٠٥٠، أن تتضاعف المناطق الحضرية أو حتى أن تزداد إلى أربعة أضعاف، فارضة ضغطاً على خدمات النظم الإيكولوجية وعلى الأراضي الصالحة للزراعة.

الإطار ٢: الهدف ١١ من أهداف التنمية المستدامة

جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة

١١-١ ضمان حصول الجميع على مساكن وخدمات أساسية ملائمة وآمنة وميسورة التكلفة، ورفع مستوى الأحياء الفقيرة، بحلول عام ٢٠٣٠؛

١١-٢ توفير إمكانية وصول الجميع إلى نظم نقل مأمونة وميسورة التكلفة ويسهل الوصول إليها ومستدامة، وتحسين السلامة على الطرق، ولا سيما من خلال توسيع نطاق النقل العام، مع إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الأشخاص الذين يعيشون في ظل ظروف هشة والنساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن، بحلول عام ٢٠٣٠؛

١١-٣ تعزيز التوسع الحضري الشامل للجميع والمستدام، والقدرة على تخطيط وإدارة المستوطنات البشرية في جميع البلدان على نحو قائم على المشاركة ومتكامل ومستدام، بحلول عام ٢٠٣٠؛

١١-٤ تعزيز الجهود الرامية إلى حماية وصون التراث الثقافي والطبيعي العالمي؛

(٦) Lincoln Institute of Land Policy, Atlas of Urban Expansion (2012).

١١-٥ التقليل إلى درجة كبيرة من عدد الوفيات وعدد الأشخاص المتضررين، وتحقيق انخفاض كبير في الخسائر الاقتصادية المباشرة المتصلة بالناتج المحلي الإجمالي العالمي التي تحدث بسبب الكوارث، بما في ذلك الكوارث المتصلة بالمياه، مع التركيز على حماية الفقراء والأشخاص الذين يعيشون في ظل أوضاع هشة، بحلول عام ٢٠٣٠؛

١١-٦ الحد من الأثر البيئي السلبي الفردي للمدن، بما في ذلك عن طريق إيلاء اهتمام خاص لنوعية الهواء وإدارة نفايات البلديات وغيرها، بحلول عام ٢٠٣٠؛

١١-٧ توفير سبل استفادة الجميع من مساحات خضراء وأماكن عامة، آمنة وشاملة للجميع ويمكن الوصول إليها، ولا سيما بالنسبة للنساء والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة، بحلول عام ٢٠٣٠؛

١١-أ دعم الروابط الإيجابية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بين المناطق الحضرية والمناطق المحيطة بالمناطق الحضرية والمناطق الريفية، من خلال تعزيز تخطيط التنمية الوطنية والإقليمية؛

١١-ب العمل بحلول عام ٢٠٢٠، على الزيادة بنسبة كبيرة في عدد المدن والمستوطنات البشرية التي تعتمد وتنفذ سياسات وخططاً متكاملة من أجل شمول الجميع، وتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد، والتخفيف من تغير المناخ والتكيف معه، والقدرة على الصمود في مواجهة الكوارث، ووضع وتنفيذ الإدارة الكلية لمخاطر الكوارث على جميع المستويات، بما يتماشى مع إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠؛

١١-ج دعم أقل البلدان نمواً، بما في ذلك من خلال المساعدة المالية والتقنية، في إقامة المباني المستدامة والقادرة على الصمود باستخدام المواد المحلية.

المصدر: قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/70/1.

ثالثاً – التوسع الحضري والاقتصاد

٣٤- أحدث إنتاج السلع والخدمات وتوزيعها واستهلاكها أثراً قوياً على الحضر في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. كما أن قدراً كبيراً من ازدياد الإنتاجية ومن حصول الجميع على السلع والخدمات الجيدة النوعية يعتمد على مستويات الاستثمار العام والخاص في المناطق الحضرية. وبما أن الاستثمار في البنية التحتية الحضرية يتم عموماً بأموال عامة، وكان يميل إلى تحقيق خسائر في العقود الأخيرة، فقد اعتُبر في العديد من مدن المنطقة مقيِّداً للنمو والتنمية الاقتصادية والإدماج. بيد أن زيادة الاستثمار في الهياكل الأساسية، وتعزيز وفورات التكتل، وانخفاض السلبيات الاقتصادية الحضرية الناجمة عن التوسع الحضري غير المخطط له، كل ذلك يمكن أن يكون له تأثير كبير على الدينامية الاقتصادية والتنمية الحضرية المستدامة.

٣٥- وقد انتقلت المدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من امتلاك قاعدة اقتصادية صناعية إلى امتلاك قاعدة اقتصادية مختلطة نمت فيها قطاعات الخدمات نمواً كبيراً في السنوات العشرين الماضية. والواقع أن هناك الآن في الاقتصاد الحضري لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي غلبة واضحة لقطاعات الخدمات، التي تستخدم ٧٠ في المائة من سكان الحضر (ILO, 2010) ومن المتوقع أن تولِّد أكثر من ٦٠ مليون وظيفة جديدة بحلول عام ٢٠٢٥ (MGI, 2011) نتيجة للاستثمار الأجنبي المباشر (UNEP, 2010). غير أن هذا القطاع ذو مستويات إنتاجية منخفضة ومعدل عمالة غير نظامية مرتفع.

٣٦- وتتيح العملية الديمغرافية الحالية فرصة كبيرة لإجراء تحول حضري ثان، يتم هذه المرة من خلال منظومة أكثر تنظيماً وكفاءة واستدامة، تأخذ في الاعتبار التحديات المحددة التي تواجهها المنطقة (UN-Habitat, 2012). ومن الممكن الاستفادة من تباطؤ النمو السكاني بتوجيه الجهود المباشرة صوب التخطيط المكاني والتوطيد الحضري

المستدام. ولن يستمر هذا الوضع أكثر من ٣٠ عاماً[٧]، وهو يتيح الفرصة للقيام باستثمارات كبيرة في إعداد البلدان لمواجهة تحديات المستقبل مع الاستفادة من دينامية السكان النشطين اقتصادياً (UN-Habitat, 2012). ومن ثم فإن لدى منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي إمكانية الخروج من دائرة التخلف وعدم الإنصاف وعدم الاستدامة البيئية، وبدء عملية تحول حضري جديدة تؤدي إلى تحسن كبير في نوعية الحياة الحضرية (ECLAC, 2013).

٣٧- ولا تزال العمالة غير النظامية والبطالة وانعدام الأمن الوظيفي تشكل تحديات كبيرة. غير أن العمالة غير النظامية أدت أيضاً دوراً رئيسياً في التنمية الاقتصادية الحضرية في المنطقة، على الرغم من أنه كان لها أثر سلبي على ظروف العمالة والإنتاجية الاقتصادية.

٣٨- وتتسم مدن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وديناميات نموها بأهمية حاسمة لتنمية المنطقة. ولفهم التخطيط والإدارة الحضريين باعتبارهما أداة للاستدامة الاقتصادية للمدن أهمية قصوى في وضع سياسات عامة فعالة ومستدامة وإدارة التحديات الاقتصادية المرتبطة بالتحول الحضري الثاني، الذي يفهم على أنه توطيد المدن باعتبارها ''منصة'' لحصول الجميع على السلع والخدمات الجيدة النوعية وللتنمية الاقتصادية وتطوير الإنتاج.

ألف - تحول قاعدة الإنتاج، والعمالة، والاستهلاك، والتوزّع الحضري

٣٩- المدن هي محرك ومحور اقتصادات المنطقة، ولذلك يتمثل التحدي في تعزيز أدائها الاقتصادي على نحو مستدام (ECLAC, 2014e). وتنفذ المدن الكبيرة سياسات واستراتيجيات لتعزيز المنافع المستمدة من وفورات الحجم ووفورات التكتل والاستفادة منها، مع تفادي ظهور سلبيات اقتصادية تؤثر سلباً على الأداء الاقتصادي.

٤٠- ويعود ما يلاحظ في المدن من تزايد في عائدات الحجم إلى تنوع النشاط الحضري، وتركُّز المنافع العامة ورأس المال الاجتماعي الثابت، وكثافة التواصل العالية، وتوافر الظروف اللازمة للابتكار، وانخفاض تكاليف المعاملات. غير أن هذه الفوائد يمكن أن تصبح مصدراً لعوامل خارجية سلبية، مثل ارتفاع تكاليف النقل وأسعار الأراضي، والازدحام المروري، والتلوث.

٤١- وتعتمد القدرة التنافسية لقاعدة الإنتاج الحضري على المتغيرات الاقتصادية التي تميز الإنتاج في الأعمال التجارية المحلية، وأهم العوامل ذات الصلة من هذه المتغيرات هي نوعية عوامل الإنتاج (بما فيها القوى العاملة)، وتوافر الموارد الطبيعية والتكنولوجيا، والحواجز أمام دخول الاستثمارات الجديدة، والبدائل للمنتجات المحلية، وديناميكية الأسواق التي يستهدفها الإنتاج.

٤٢- ويمثل تحسين قاعدة الإنتاج مجالاً رئيسياً لتدخلات السياسات العامة. وفي هذه المنطقة، تركز هذه السياسات على تحسين القدرة التنافسية للاقتصادات الحضرية وتعزيز تطوير وفورات التكتل ووفورات الحجم، التي قد تتجسد في شكل وفورات الموقع ووفورات التوسع الحضري. ومن ثم فإن التحدي الذي يواجه نمو الإنتاج في الاقتصاد الحضري في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي هو تعزيز المجالات المعرفية وإجراء تشخيص ملائم لمجالات الإنتاج الأخرى بغية تحقيق الاستفادة المثلى من وفورات التكتل ووفورات الحجم.

٤٣- وتم تعزيز القدرة التنافسية أيضاً من خلال عمليات التنمية الاقتصادية المحلية التي تركز على التنمية التشاركية وتشجّع على عقد اتفاقات الشراكة بين أصحاب المصلحة من جميع القطاعات في أي مركز حضري

(٧) سيرتفع عدد المعالين في نهاية المطاف، فيحول هذا الوضع إلى تحدٍ للاستدامة.

معيَّن. والهدف من التنمية الاقتصادية المحلية هو توفير خارطة طريق للكيانات الخاصة والعامة الرائدة في المنطقة، والتمكين بذلك من وضع وتنفيذ استراتيجيات التنمية الحضرية والإقليمية بصورة تشاركية.

٤٤- ويمكن للحكومات دون الوطنية فهم المشاكل الحضرية على نحو أفضل، إذ يمكن للسلطات البلدية أن تضع سياسات أكثر ملاءمة للواقع الفريد السائد في كل مدينة أو منطقة. وفي العقدين الماضيين، نقلت عمليات اللامركزية سلطات في المنطقة من المستوى الوطني إلى المستوى دون الوطني. غير أن الاستدامة الحضرية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتوطيد الصلاحيات المالية للهيئات دون الوطنية وتعزيز مؤسساتها (IDB, 2011). والقاعدة الضريبية التي تدعم الحكومات المحلية ضعيفة ومتقادمة في معظم بلدان المنطقة، ولذلك تحول دون نجاح الحكومات دون الوطنية في الوفاء بأدوارها المتزايدة في مجال الحماية الاجتماعية والإدارة الحضرية، الأمر الذي يؤدي في بعض الحالات إلى إعادة تطبيق المركزية في المنطقة (IDB, 2011; UN-Habitat, 2012). والواقع أنه على الرغم من أن حالة الميزان المالي للمدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي مرضية بصفة عامة فإن الإنفاق العام في المدن كان منخفضاً نسبياً، الأمر الذي أدى إلى أوجه قصور في الخدمات الأساسية، مثل التعليم والصحة والهياكل الأساسية والمرافق.

٤٥- وللحكومات دون الوطنية ثلاث مسؤوليات رئيسية هي: تنمية القدرات والمهارات والمزايا النسبية المحلية؛ وجمع البيانات المحلية المحدَّثة ذات الجودة العالية والحفاظ عليها (من أجل استبانة المشاكل وتحديد أولويات السياسات)؛ وتحسين الروابط بين المناطق الريفية والحضرية بهدف تحسين معدلات العمالة وتعزيز المبادلات وسلاسل القيمة والتحويلات الرأسمالية الكفؤة. ومن أهم السياسات التي يمكن أن توضع في هذا السياق، السياسات المتعلقة بتعزيز المؤسسات المحلية والإطار التنظيمي المحلي؛ وتوفير الهياكل الأساسية اللازمة للابتكار وتنمية رأس المال البشري؛ وتبسيط الإجراءات الإدارية المطلوبة لإنشاء الشركات وتوليد براءات الاختراع والاضطلاع بالعمليات التجارية العامة[٨]؛ وتنسيق استخدام الأراضي وتخطيط الهياكل الأساسية الحضرية؛ وتيسير وتشجيع وتعزيز التدريب للأفراد ولمحاضن الأعمال التجارية؛ وكفالة مناخ من الثقة فيما يتعلق بالعقود ونظام قانوني كفؤ وآمن على الصعيد دون الوطني. وتمثل جودة المؤسسات المحلية عاملاً رئيسياً في تحسين هذه العمليات، على الرغم من أن الفساد والتهرب الضريبي شكل تحدياً لهذه الجودة، ما أدى إلى خفض جودة الإدارة الحضرية وأثار مشاكل خطيرة (MGI, 2011).

٤٦- وقد أدت التحولات الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بعمليات التوسع الحضري إلى استجابات سياسية على نطاق حضري. بيد أنه نادراً ما تم تحديد استراتيجية أو سياسة إنمائية حضرية منسقة على الصعيد الوطني. ولا يزال التوسع الحضري ينطوي على إمكانية إحداث تحول عميق في البلدان، لا سيما البلدان النامية (Glaeser and Joshi-Ghani, 2014)، وهذه هي الطريقة التي يمكن بها فرض السياسات الوطنية الحضرية بصفتها سياسات إنمائية على الصعيد القطري. ويُنظر إلى السياسات الحضرية الوطنية باعتبارها ''مجموعة متماسكة من القرارات'' وباعتبارها عملية تقودها الحكومات يجتمع فيها أصحاب المصلحة معاً لإيجاد رؤية مشتركة للتنمية الحضرية الطويلة الأجل (UN-Habitat 2014b: 2)؛ وتؤكِّد هذه السياسات من جديد أيضاً الدور الإيجابي للتوسع الحضري في تنمية البلدان، وتسعى إلى تعظيم فوائد التوسع الحضري إلى الحد الأقصى (UN-Habitat, 2014b).

(٨) يسهم تعزيز رأس المال البشري في التنمية الثقافية والمؤسسية، والتماسك الاجتماعي، وزيادة حماية البيئة وتحسين الأحوال الصحية، ويقوي مشاركة المواطنين، ويحد من الجريمة (OECD, 1999).

الإطار ٣: السياسات الحضرية الوطنية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

تمتلك أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي خبرة في تنفيذ السياسات الحضرية الوطنية، بما فيها سياسات معيَّنة في البرازيل وشيلي وكولومبيا، وكذلك في تيسير التطورات التشريعية والمؤسسية اللازمة لإعادة تشكيل الهيئات المسؤولة عن إدارة السياسات الحضرية الجديدة، مثل وزارة المدن في البرازيل، ووزارة الإسكان والمدن والتنمية الإقليمية في كولومبيا، ووزارة التنمية الحضرية والإسكان في إكوادور، وفي وقت أقرب أمانة التنمية الزراعية والإقليمية والحضرية في المكسيك. وتساند التطورات التشريعية هذه التطورات، وفي بعض الحالات، كما حدث في السلفادور، أُحرز تقدم نحو إيجاد منظور حضري شامل من خلال سياسات الإسكان. وتشتمل خطط التنمية الوطنية أيضاً على عناصر من السياسة الحضرية، كما في الأرجنتين والجمهورية الدومينيكية وغواتيمالا.

وبالنظر إلى أن هذه التطورات، وما ينبثق منها من تحديات وفرص، تختلف اختلافاً كبيراً من حيث السياق، فإن الاستجابات تختلف من مكان إلى آخر. وعلى الرغم من أنه لا يمكن القول بأنه كان هناك نموذج واحد أو عالمي للسياسات الحضرية الوطنية فإنه يلاحظ وجود سمات مشتركة يمكن أن تكون مصدر إلهام لاستحداث جيل جديد من السياسات في المنطقة:

١ - تبين التطورات المؤسسية على الصعيد الوطني أن هناك بعض الحساسية فيما يتعلق بالقضية الحضرية ودور الحكومات الوطنية. وهناك أيضاً وعي متزايد بالحاجة إلى التنسيق بين مستويات الحكومة من أجل اتباع سياسات حضرية محددة. وفي بعض الحالات، ينصب التركيز على دور نظام المدينة في النمو. وفي حالات أخرى تكون الحجة الرئيسية هي أن السياسات الحضرية ينبغي أن تعالج التخفيف من حدة الفقر وتلبية الاحتياجات الأساسية، كما هو الحال في السلفادور.

٢ - وثمة وعي ناشئ بالحاجة إلى إيجاد أدوات قانونية ومالية وأدوات تخطيط مكاني. وفي بعض الحالات تعتمد الأدوات المالية على وجود أدوات التخطيط المكاني. وهناك أيضاً وعي بجانبين رئيسيين هما: من ناحية، الوظيفة الاجتماعية للمِلكية، ومن ناحية أخرى، الحاجة إلى إشراك القطاع الخاص في عملية تمويل التنمية الحضرية المستدامة. وقد حققت إكوادور والبرازيل وكولومبيا تطورات هامة في مجال أدوات إدارة الأراضي.

٣ - وكانت الخلفية، ولا سيما في أمريكا اللاتينية، هي تطبيق اللامركزية. وترتبط السياسات الحضرية الوطنية بعمليات تطبيق اللامركزية، وفي بعض الحالات تكون معالجة وإدارة استخدام الأراضي مرتبطة بتطبيق اللامركزية المالية وتطوير الاستقلالية وعمليات التخطيط المكاني. وحالة إكوادور، وإلى حد ما بوليفيا، مثالان جيدان لذلك.

٤ - ويتمثل هدف ناشئ في إدارة التوسع الطرفي للمدن من أجل ترويج نمو حضري أكثر تراصفاً وإدماجاً. وفي حالة المكسيك، تتجه الأدوات الأخيرة لسياسات الإسكان هذا الاتجاه.

٥ - ويشكل توطيد منظومة المدينة جزءاً هاماً من التنمية الوطنية. ووفقاً لهذه الحجة، تهدف العمليات المطبقة في الأرجنتين والجمهورية الدومينيكية وغواتيمالا إلى تيسير الاتصالية الإقليمية والتكامل بين المناطق الحضرية والريفية.

٦ - ويوجد في المنطقة عدد كبير من المستوطنات العشوائية التي تفتقر إلى التخطيط الحضري. وفي البرازيل، على سبيل المثال، يهدف القانون الأساسي للمدينة والسياسات التي يقودها مجلس المدينة إلى حل قضية الأحياء الفقيرة، مع الاعتراف بوجود هذه الأحياء ومحاولة تحسينها في مواقعها. وقد انصب تركيز المشاريع الأخيرة في إكوادور وكولومبيا على نفس المجال.

أعده موئل الأمم المتحدة على أساس المنشور الصادر من موئل الأمم المتحدة وتحالف المدن (٢٠١٤).

باء – الانتاجية والاقتصاد الحضري في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

٤٧- تحسين الإنتاجية أمر أساسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدان في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ولذلك فمن المهم تحديد العوامل التي تسمح بالنمو المستدام للإنتاجية في سياق حضري وبتصميم سياسات عامة تؤدي إلى جعل المدن أكثر إنتاجية وإنصافاً.

٤٨- ويمكن النظر إلى عمليات التوسع الحضري على أنها تغيرات هيكلية ذات أثر إيجابي على إنتاجية البلدان وإنصافها، بالنظر إلى وفورات التكتل والحجم التي تحققها الأسواق. غير أن عملية التوسع الحضري لم يكن لها دائماً أثر إيجابي على الإنتاجية أو النمو الاقتصادي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، على خلاف البلدان الآسيوية، نتيجة للعوامل الثلاثة التالية. فأولاً، تستند اقتصادات أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أساساً إلى صادرات المواد الخام، ومن ثم فالأنشطة الحضرية ليست بالضرورة أكثر إنتاجية من البدائل الريفية، نظراً لوفرة الموارد الطبيعية والفرص الاقتصادية التي تتيحها؛ ومن ثم فكلما زادت حصة الموارد الطبيعية من إجمالي الصادرات كلما ضاق نطاق التغيُّر الهيكلي الذي يحقق تأثيراً إيجابياً على الإنتاجية (McMillan and Rodrik, 2011). وثانياً، يتركز النشاط الاقتصادي الحضري في المنطقة في قطاع الخدمات، الذي يتسم بمستويات منخفضة من الإنتاجية، وذلك إلى حد ما لأسباب هيكلية ولأن القطاع غير نظامي بدرجة كبيرة (Inter-American Development Bank, 2010). وثالثاً، تواجه الأنشطة الحضرية الأخرى في المنطقة (مثل الصناعات التحويلية) تحديات في الأداء تتصل برأس المال واللوجستيات وتكاليف النقل.

٤٩- ومن ثم فإن زيادة الإنتاجية في قطاع الخدمات هي من أهم العوامل التي يستند إليها النمو والتنمية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وتتحقق هذه الزيادة من خلال استحداث التكنولوجيا ونقلها واستيعابها؛ وزيادة العرض، وكفاءة توزيع رأس المال البشري والبنية التحتية؛ وإنشاء المؤسسات والتكامل؛ والتنافس بين الأفراد؛ والتنمية الاجتماعية؛ والوعي البيئي. وهناك أيضاً تحديات تتعلق بمدى تغلغل الإنترنت من أجل تعزيز الدينامية القطاعية والإقليمية عن طريق العصرنة الرقمية لإدارة المدينة والابتكار. ومن شأن المدينة التي تهيئ ظروفاً مواتية لتوليد الأفكار والابتكارات وتعميمها أن تهيئ المزيد من الإمكانيات لقاعدة إنتاجها وقدراً أكبر من التماسك الاجتماعي والنمو الاقتصادي وفرص العمل.

٥٠- وثمة استراتيجية أخرى لزيادة إنتاجية المدن بصورة قطعية، وهي تعزيز ''التجمعات'' في الاقتصاد الحضري، لأن ''التجمعات'' تستغل فوائد وفورات التكتل في السياق الحضري بطريقة أكثر تخصصاً. ويمكن أن تزيد هذه الاستراتيجية من إنتاجية الشركات؛ وأن تحسِّن القدرة على الابتكار؛ وأن تحفز إنشاء شركات متخصصة لدعم الابتكار. بيد أن السلبيات في سياق الاقتصاد الحضري لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تشمل الفجوات الكبيرة في الإنتاج وانخفاض مستويات التخصص والتعاون، كما أن الأعمال التجارية يغلب عليها الافتقار إلى الابتكار التكنولوجي. وتعود هذه المشاكل جزئياً إلى الهيكل الإنتاجي لاقتصادات أمريكا اللاتينية، الذي يستند إلى أنشطة توجد فيها ثغرات في الإنتاج، وندرة في الابتكار التكنولوجي، ومستويات متدنية من التخصص. وهي أيضاً نتيجة للافتقار إلى الإدارة الحضرية المحلية وإلى المبادرات الرامية إلى توليد الدينامية الاقتصادية والدينامية الإنتاجية في تلك ''التجمعات''. ولذلك فمن خلال ربط إدارة التجمعات بالسياق الحضري تستطيع الحوكمة الحضرية المحلية أن تتيح فرصة لجعل إدارة إنتاج أكثر كفاءة وابتكاراً وقدرة على المنافسة.

٥١- وعندما تكون هناك اتصالية عمرانية وافتراضية، يمكن للمدن الكبيرة أن تعزز النمو في المدن المتوسطة الحجم. وفي الواقع، يمكن أن يكون للتنمية في مدينة كبيرة تأثير إيجابي على المدن الطرفية الأصغر التي يمكن أن

تتبادل معها المدينة الكبيرة الناس والسلع وبذلك تخلق حلقة حميدة في المنطقة تربط بين التكتل والإنتاج والطلب والعائدات. ويمكن أن تؤدي البنية التحتية الحضرية المتطورة إلى انخفاض التكاليف.

٥٢- ويمثل توليد الاستثمار في الشركات الصغيرة والأعمال التجارية الحضرية بالاستفادة من تحويلات المغتربين المالية إمكانية حقيقية، لأن هذه التحويلات تقدم إسهاماً هاماً في كثير من الاقتصادات الإقليمية، لا سيما في أمريكا الوسطى والبحر الكاريبي. وفي السلفادور وغيانا ونيكاراغوا وهايتي وهندوراس، تساهم تحويلات المغتربين بأكثر من ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الوطني. وفي هاييتي، ازدادت تحويلات المغتربين ازدياداً ملحوظاً في أعقاب زلزال عام ٢٠١٠، وأسهمت إسهاماً كبيراً في إعادة إعمار البلد (IDB, 2015).

الإطار ٤: مساهمة في التقرير الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في إطار التحضيرات لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)

يتطلب التوسع الحضري القائم على التنمية البشرية المستدامة تأكيد الالتزام العالمي به من جديد. ولذلك تلتزم شبكة مدن بلدان المخروط الجنوبي بالتحولات السياسية التي تنطوي، بالاستناد إلى الإنجازات التي تحققت في العقدين الماضيين، على مواجهة تحديات عالمية مثل الفقر وانعدام الأمن وتغير المناخ وعدم احترام حقوق الإنسان.

والتحدي الرئيسي الذي يواجهنا اليوم هو وضع خطة عمل تُحدث تغييراً في مفهوم التنمية، مقاسة من حيث نوعية الحياة وليس مجرد النمو الاقتصادي للمدن والبلدان، مع ضمان ألاّ تؤدي تلبية احتياجاتنا الحالية إلى إحباط القدرة على تلبية الاحتياجات المستقبلية.

ومن الضروري الاعتراف، على الصعيدين الدولي والإقليمي وفي مختلف المجالات التي تناقَش فيها القضايا الحضرية، بأن الحكومات المحلية تمثل السكان وأنها مشروعة، نظرا لأنها تمثل إرادة السكان واحتياجاتهم.

ويحدونا الأمل في أن يعزز الموئل الثالث التنمية الحضرية المستدامة والتخطيط الحضري الشامل للجميع الذي يحترم التنوع ويُحيي الأماكن العامة التي يسهل الوصول إليها والملائمة المتاحة للسكان. ويتطلب تطوير المدن الذكية مواطنين أذكياء ومطَّلعين وإبداعيين وثقافة سياسية تشاركية تستند إلى المسؤولية المدنية والتسامح وعلى إدراك المواطنين لحقوقهم ودورهم في المجتمع.

وتعتقد **شبكة مدن بلدان المخروط الجنوبي** أن هذا الحق يمكن أن ينفذ عن طريق إنشاء مدن تكون:

- ديمقراطية وتشاركية ولامركزية؛
- تحترم الموارد الطبيعية، استناداً إلى الاستهلاك المسؤول؛
- متراصفة وسهلة الحركة ومتعددة المراكز وذات تخطيط حضري متكامل وابتكاري؛
- شاملة للجميع وآمنة ومزدهرة، استناداً إلى فكرة أن الحق في المدينة هو أحد حقوق الإنسان؛
- إبداعية وذكية ومتصلة، وتعزز حصول الجميع على الحقوق الأساسية.

أعدتها **شبكة مدن بلدان المخروط الجنوبي**

جيم – الاقتصاد الإبداعي: الاقتصاد، ونوعية الحياة والتنمية المستدامة

٥٣- الثقافة محور من محاور التنمية، يقوده نمو الاقتصاد الإبداعي بصفة عامة، ونمو الصناعات الثقافية والإبداعية على وجه الخصوص(٩). ويُعترف بالقيمة الاقتصادية للاقتصاد الإبداعي ودوره في إنتاج التكنولوجيات والأفكار الجديدة ومنافعه الاجتماعية غير النقدية، بما فيها المشاركة والتماسك وإيجاد رأس المال الاجتماعي وتعزيز الثقافة والانتماء (UNDP-UNESCO, 2014)(١٠).

٥٤- وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي مستورد صافٍ للمنتجات الإبداعية، انعكاساً للافتقار إلى التنمية في الصناعة المحلية. وهناك أيضاً نقص في المبادرات التي تربط دور المدينة ربطاً فعالاً بمفهوم التنمية الاقتصادية المحلية والحق في المدينة ذات الاقتصاد الإبداعي. ويمكن للإدارة الحضرية أن تعزز هذه المبادرات عن طريق تدعيم وتحفيز التجمعات الإبداعية في المدن. وعلى الرغم من التحديات التي تم بيانها، يجري إطلاق بعض هذه المبادرات في المنطقة لتحفيز الاقتصاد الإبداعي. ففي عام ٢٠١٥ نفذت شيلي برنامجاً استراتيجياً وطنياً لدعم الاقتصاد الإبداعي، بهدف زيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي من ١,٦ في المائة إلى ٤ في المائة بحلول عام ٢٠٢٥ والوصول إلى المتوسط السائد في المنطقة (CORFO, 2014). ويمكن أن يستفيد قطاع السياحة أيضاً من الاقتصاد الإبداعي، الذي لا يستفاد منه استفادة كاملة في بلدان البحر الكاريبي، وهي بلدان تسهم فيها السياحة إسهاماً كبيراً في الناتج المحلي الإجمالي.

دال – الكفاءة والبنية الأساسية

٥٥- يجب أن تعمل سلسلة الخدمات اللوجستية الحضرية بكاملها بكفاءة لكي تظل التجارة والخدمات قادرة على المنافسة. بيد أن التجربة تبين أن توزيع السلع غير كفء في مدن المنطقة ويساهم بقدر كبير في تلوث الهواء والازدحام المروري. وهناك نقص في الاستثمار في البنية التحتية يؤدي إلى وجود تباين كبير بين العرض والطلب على خدمات البنية التحتية (ECLAC-FAL, 2014). ويشكل انخفاض مستويات الاستثمار في البنية التحتية والخدمات اللوجستية الحضرية ورأس المال الثابت عائقاً أمام النمو الاقتصادي في المنطقة، ويؤثر على نوعية حياة سكان الحضر من خلال زيادة أوقات السفر والحد من أوقات الفراغ، في جملة أمور. وبالإضافة إلى ذلك، تكشف الزيادة الكبيرة في أعداد المركِبات عن نمو غير متناسب في وسائل التوزيع، ولكن دون وجود استثمارات كافية في الهياكل الأساسية.

٥٦- وهناك نقص في الصيانة الملائمة للطرق في مدن المنطقة، يؤدي إلى زيادة عدم الكفاءة. فعلى الرغم من التوافر الواسع للطرق في معظم المناطق الحضرية فإن النوعية متقلقلة بسبب تكاليف الصيانة والقيود المفروضة على الميزانية، ما يزيد من حدة مشاكل الازدحام المروري(١١). ويمكن أن تؤدي زيادة الاستثمار في البنية التحتية إلى توليد دينامية اقتصادية أكبر، وخلق فرص عمل، والحد من الآثار الخارجية السلبية، وزيادة الكفاءة في توزيع السلع.

(٩) الصناعات القائمة على الإبداع والموهبة والمهارات الفردية والجماعية، التي تمتلك القدرة على توليد الثروة وفرص العمل من خلال تنمية الملكية الفكرية.

(١٠) يشمل صناعات الآداب والفنون والعلوم والتكنولوجيا (UNDP, UNESCO, 2014).

(١١) ١٩ في المائة من الطرق الشريانية و٤٤ في المائة من الطرق الوسيطة و٥٦ في المائة من الطرق المحلية في بوغوتا في حالة سيئة (غرفة التجارة، ٢٠٠٨).

هاء – الاستهلاك والرقمنة

٥٧- أصبح تغلغل التكنولوجيات الرقمية في الاستهلاك الخاص منتشراً على نطاق واسع في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وبلغ معدل انتشار الإنترنت، مقاساً بعدد المستعملين بالنسبة إلى مجموع السكان، أكثر من الضعف خلال فترة ثماني سنوات، أي ارتفع من ٢٠,٧ في المائة في عام ٢٠٠٦ إلى ٥٠,١ في المائة في عام ٢٠١٤ (المتوسط في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: ٨١,٨ في المائة) (ECLAC, 2015d)، وإن كانت لا تزال هناك فجوات رقمية بين أكثر البلدان نمواً وأقلها نمواً، وكذلك داخل البلدان (UNEP, 2010).

٥٨- وقد أصبحت الهواتف الذكية منتشرة على نطاق واسع، ما أدى إلى تعزيز الاتصال الرقمي في جميع أرجاء أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إلى حد أن لدى المنطقة ثالث أسرع معدل اتصال تزايداً في العالم (بنمو سنوي نسبته ٧٧ في المائة بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٣) (ECLAC, 2015d). كما أن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي هي المنطقة ذات أكثف استخدام للشبكات الاجتماعية، حيث كان ٧٨,٤ في المائة من مستخدمي الإنترنت مشاركين في الشبكات الاجتماعية في عام ٢٠١٣، وهي نسبة أعلى بكثير من تلك المسجلة في أمريكا الشمالية (٦٤,٦ في المائة) وأوروبا الغربية (٥٤,٥ في المائة)، وهما منطقتان توجد فيهما درجة أعلى لتغلغل الإنترنت (ECLAC, 2015d).

٥٩- ولا تزال هناك تحديات رئيسية فيما يتعلق بتغلغل الإنترنت بهدف تعزيز دينامية الاقتصاد ودعم التجارة وعصرنة المدن. فالخدمات الرقمية تقلل من تكاليف الأعمال التجارية وتكاليف المعاملات التجارية، ما يؤدي بدوره إلى تحسين استخدام وفورات التكتل في أي مدينة ويسهم في النمو وفي التنمية الاقتصادية وعصرنة الأعمال التجارية المحلية.

٦٠- ولا تزال الاتصالية بواسطة النطاق الترددي العريض والبنية التحتية تمثلان أولوية، وكذلك تعزيز المهارات والقدرات الرقمية، والحكومة الإلكترونية، والابتكار، واستخدام الوسائل الرقمية في ريادة المشاريع، واستخدام الإنترنت في السياقات الاجتماعية (مثل التعليم والصحة). وتتيح المعلومات العامة والبيانات الحكومية المفتوحة ونماذج إدارة الإنترنت، القائمة على العمليات التشاركية والتنسيق بين المواطنين في الأحياء، فرصاً للابتكار الرقمي وزيادة فعالية رصد السياسات المحلية (ECLAC, 2015d).

واو – استمرار الاقتصاد غير النظامي

٦١- تؤدي العمالة غير النظامية دوراً رئيسياً في الاقتصادات الحضرية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، لكن تأثيرها المحتمل على نوعية وهشاشة العمالة في المنطقة يبعث على القلق. والواقع أن العمالة غير النظامية يمكن أن تؤثر على إمكانية زيادة الإنتاجية الاقتصادية في المنطقة، لكنها يمكن أيضاً أن تكون، على وجه الدقة، ناتجة من المستوى المتدني لإنتاجية الشركات المحلية (على سبيل المثال، بسبب الافتقار إلى إمكانية الحصول على الائتمان والسلع العامة الأخرى، الأمر الذي يعرقل تطوير الأعمال)، ومن ثم فالسببية ليست أحادية الاتجاه في هذا الصدد. وتكشف بيانات عام ٢٠١٢ عن أنه من بين العدد الإجمالي للعمال في العمالة غير النظامية (٤٧,٨ في المائة)، كان ٣١ في المائة يعملون في القطاع غير النظامي، و١١,٧ في المائة في القطاع النظامي، و٥,١ في المائة عمالاً منزليين (ILO, 2013). وتؤثر العمالة غير النظامية وعدم المساواة في العمالة تأثيراً كبيراً على المناطق الحضرية، ويرتبطان بالتحديات التي تواجه الاقتصادات الحضرية.

٦٢- وقد بُذلت جهود حديثة لإضفاء الطابع النظامي على العمالة في المنطقة من خلال السياسات والبرامج العامة، وتحسين الظروف الاقتصادية، والمبادرات المشتركة بين القطاعين العام والخاص في إطار برامج تنمية الأعمال

التجارية (الأرجنتين في عام ٢٠٠٤، والبرازيل في عام ٢٠٠٦، وكولومبيا في عام ٢٠١٠، والمكسيك في عام ٢٠١٣) ما أدى إلى انخفاض معدلات العمالة غير النظامية. بيد أن السياق الاقتصادي العالمي المعاكس وآثاره على سوق العمل أدى في عام ٢٠١٢ إلى وقف الجهود الرامية إلى زيادة إضفاء الطابع الرسمي على العمالة غير النظامية (ILO, 2013).

٦٣- وللسياسات (المالية أو النقدية) التي تعتمدها الحكومات المركزية دور مركزي في معالجة الاقتصاد غير النظامي. ومع ذلك فمن المهم النظر في سياسات العمالة التي ترتبط بالسياق الحضري وفوائده من أجل توليد فرص العمل اللائق. ولم تكن الحكومات دون الوطنية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تقوم تاريخياً بتصميم وتنفيذ سياسات العمالة باستخدام الظروف المحددة للمدن، وهذا يتيح فرصاً لتعزيز التنمية الاقتصادية المحلية وإيجاد فرص العمل، مع تركيز خاص على أكثر الفئات هشاشة.

زاي - العمالة الحضرية والشباب

٦٤- الشباب هم الأشد تضرراً من انعدام الأمن الوظيفي ومن العمالة غير النظامية، وهناك عدد كبير منهم ليس ملتحقاً بالتعليم أو العمل أو التدريب. وظروف عمل الشباب غير ملائمة حتى في القطاع النظامي، لأن ٦ من كل ١٠ منهم لا يشملهم الضمان الاجتماعي (UN-Habitat, 2012; ILO, 2011). ويتراوح معدل البطالة لدى الشباب الذين في سن ١٥ إلى ٢٤ عاماً في ١٨ بلداً في أمريكا اللاتينية بين ضعف و٤,٣ أضعاف معدل البطالة للبالغين الذين في سن ٢٥ عاماً فأكثر. وفي حين أن هذا قد لا يكون مسألة حاسمة الأهمية بصفة خاصة في هذه الفئة فإن أثراً اجتماعياً واقتصادياً سلبياً يترتب على طول فترات بطالة الشباب وعلو معدلها مع انعدام الأمن الوظيفي (ILO, 2013b). والفجوات الاجتماعية والاقتصادية بين الشباب هي إلى حد بعيد التي تحدد احتمال البطالة وانعدام الأمن الوظيفي بينهم، الذي يرجح بقدر أكبر أن تتعرض له الشرائح الخُمسية الأدنى دخلاً. وهذه الفجوات بين الشرائح الخُمسية أكبر لدى النساء (ILO, 2013).

٦٥- وهناك بلدان عديدة في المنطقة تطلق حالياً مبادرات مرتبطة بسياسات وخطط وبرامج عمالة الشباب، ما يشير إلى وجود توافق آراء إقليمي على أهمية هذه المسألة (ILO, 2013). وعند تصميم وتنفيذ برامج لتعزيز عمالة الشباب في المدن، يمكن أن تنظر الحكومات في الاستفادة من المعارف المتخصصة التي لدى مجالس المدن. وقد كانت هذه البرامج حتى الآن محدودة جداً من حيث التغطية ومن حيث النُّهج الاستراتيجية، نظرا لجوانب المحدودية التي تنطوي عليها التنمية المحلية وكذلك جوانب المحدودية في السياسات العامة المتعلقة بالشباب. وفضلاً عن ذلك فإن ضعف مهارات البحث عن العمل والافتقار إلى المعلومات عن سوق العمل يجعلان من الصعب إيجاد توازن بين العرض والطلب فيما يخص العاملين الشباب (ILO, 2013). ولذلك أدت برامج الإدماج في سوق العمل وبرامج التدريب التي استهلتها مجالس المدن إلى تحسّن معدلات العمالة الحضرية، ويمكن استخدامها للحصول على فهم أعمق للأسباب المحددة لبطالة الشباب في المناطق الجغرافية التي يوجد فيها الشباب.

حاء - العمالة الحضرية والشأن الجنساني

٦٦- يوجد أيضاً في السياق الحضري تفاوت جنساني كبير في العمالة (المرتبات، ونوعية العمل، والمناصب ذات النفوذ) (ILO, 2013). والمرأة ممثلة تمثيلاً زائداً في الفئة الخارجة عن سوق العمل وتمثيلاً ناقصاً في أوساط العاملين، والسبب الرئيسي في ذلك هو أنها المسؤولة أساساً عن المهام المنزلية ومهام الرعاية (ILO, 2013).

٦٧- وتتقاضى النساء أجوراً عن عملهن أقل من أجور الرجال، وهي حالة تزداد سوءاً في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي مع تقدمهن في السن. وتلاحظ أكبر الفجوات بين النساء اللائي يعملن لحسابهن الخاص،

إذ أن دخلهن لا يزيد إلا قليلاً عن نصف (٥٧ في المائة) أجر الرجال، في حين أن متوسط دخل العاملات بأجر في المشاريع البالغة الصغر يعادل ٨٨ في المائة من دخل الذكور (ECLAC, FAO, UN-Women, UNDP, ILO, 2013). ويكشف ذلك عن الصلة القائمة بين العمالة والاقتصاد غير النظامي وعدم المساواة بين الجنسين. وفي العقود الأخيرة، ضاقت هذه الفجوة في معظم بلدان المنطقة: ففي المتوسط كان دخل المرأة في عام ١٩٩٠ يبلغ ٥٩ في المائة من دخل الرجل، بينما ارتفع المعدل إلى ٦٧ في المائة في عام ٢٠٠٠ وإلى ٧٨ في المائة في عام ٢٠١٠. غير أنه حتى بهذا المعدل سيستغرق سد الفجوة أكثر من ٧٥ عاماً (ILO, 2011). وقد كان تحقيق أي تقدم ناتجاً عن سياسات ومؤسسات الحماية الاجتماعية، وتطبيق الحد الأدنى للأجور، وارتفاع عدد النساء الملتحقات بالتعليم الثانوي والعالي.

٦٨- وقد تجاوزت الشابات (دون سن الثلاثين) الرجال من حيث الإنجازات التعليمية والالتحاق بالمدارس في جميع أنحاء المنطقة باستثناء بوليفيا وغواتيمالا وهايتي (ECLAC, FAO, UN-Women, UNDP, ILO, 2013). وفي هذا السياق، يمكن للحكومات دون الوطنية أن تلعب دوراً محورياً في تصميم وتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية والخدمات المحلية التي تعزز المساواة بين الجنسين.

الإطار ٥: اقتصاد الرعاية في المدن

للمرأة والرجل احتياجات وتطلعات مختلفة وإمكانيات مختلفة للوصول إلى موجودات المدينة ومواردها. وهذا ناتج عن عوامل من بينها اختلاف الأدوار التي تؤديها المرأة والرجل في المجالات الخاصة والعامة، والتقسيم الجنساني للعمل، والتوزيع غير المتساوي لمهام الرعاية. وتشير الأدلة المستمدة من البلدان البالغ عددها ١٨ بلداً التي تقيس استخدام الوقت إلى أن زيادة مشاركة المرأة في العمل المدفوع الأجر لم تؤد إلى تحرك مكافئ للرجل نحو العمل غير المدفوع الأجر والرعاية، الأمر الذي له أثر مباشر على استقلال المرأة الاقتصادي.

وتشكل المرأة حالياً ٥١ في المائة من سكان المدن في أمريكا اللاتينية، ويقدر أنه بحلول عام ٢٠٥٠ سيعيش ما مجموعه ٨٦ في المائة من جميع النساء في المنطقة في المناطق الحضرية. والنسبة المئوية للنساء أعلى من ذلك في الفئات العمرية التي تفوق الفئة العمرية ٦٠ – ٨٠ عاماً، والأغلبية الساحقة منهن لديهن درجة ما من الإعالة أو يقدِّمن الرعاية. وقد أدى النمو السكاني وشيخوخة السكان في المناطق الحضرية، إلى جانب الاتجاهات السالفة الذكر، إلى إدراج الحاجة إلى الخدمات والهياكل الأساسية اللازمة لدعم الأسر، ولا سيما الأشخاص الذين لديهم درجة ما من الإعالة، في جدول الأعمال العام.

وللفقر في المناطق الحضرية بعد جنساني خاص. فالتكلفة المرتفعة للخدمات والنقل في المدن، مقترنة بالطابع النقدي المتزايد للاقتصادات الحضرية، التي لذلك تعتمد على الدخل النقدي، تجعل إقامة صلة بسوق العمل أمراً حاسم الأهمية. وعلى الرغم من أن المدن توفر للسكان فرص عمل أكبر، ورغم التقدم المحرز في إدماج المرأة في سوق العمل، فإن نسبة النساء فوق سن ١٥ سنة في المناطق الحضرية في المنطقة اللاتي يعملن تبلغ ٤٩,٧ في المائة، مقابل ٧٢,٨ في المائة للرجال. وتبلغ نسبة النساء اللائي ليس لديهن دخل خاص بهن في المناطق الحضرية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ما يقرب من الثلث (٢٨ في المائة)، مقابل ١٢,٧ في المائة من الرجال في نفس الحالة. وتلاحَظ هذه الفجوة، مع تباينات قطرية، في كل بلد في المنطقة. وفضلاً عن ذلك فإن الفصل الاجتماعي – الاقتصادي والمكاني في المدن يضع عبئاً غير متناسب على عاتق مقدمي الرعاية، الذين تشكل النساء غالبيتهم العظمى.

وعندما تلتحق المرأة بالعمل، يحدث اندماجها فيه في ظروف أسوأ من ظروف اندماج الرجل، تتسم بالأجور الأقل، وارتفاع نسبة العمالة غير النظامية وعقود العمل غير المتفرغ وانعدام الأمن الوظيفي (ويرجع ذلك جزئياً إلى عبء العمل الإضافي الناجم عن مسؤوليات تقديم الرعاية). وتؤثر هذه القيود على قدرة المرأة على توليد الدخل وتحقيق الاستقلال المالي، سواء في الحاضر أو في المستقبل. والواقع أن النساء ممثلات تمثيلاً زائداً بين الأشخاص الذين تزيد

أعمارهم على ٧٠ سنة في المناطق الحضرية الذين لا يحصلون على معاش تقاعدي، في جميع البلدان التي لديها بيانات، مع وجود فجوات ملحوظة بقدر أكبر في بوليفيا والمكسيك.

وتتيح سياسات التنمية الحضرية فرصة لمعالجة مسألة تقديم الرعاية معالجة شاملة وبمنظور جنساني، بالاستفادة من قرب الحكومات المحلية وتيسُّر الوصول إليها فيما يتعلق بأفضليات مواطنيها واحتياجاتهم. وهناك دلائل على أن للاستثمار في الهياكل الأساسية للرعاية أثر كبير على جعل التنمية الأكثر إنصافاً، لأنه يحوّل جزءاً من العمل غير المدفوع الأجر إلى عمل مدفوع الأجر، وهذا يولد أكثر من ضعف عدد الوظائف مقارنة بالاستثمار في الهياكل الأساسية.

المؤلفتان: آنا فيريغرا ستيفانوفيتش ومارغاريتا فيغا، شعبة الشؤون الجنسانية، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

طاء – اقتصاديات الأراضي الحضرية والإنتاج في المدن

٦٩- لدى أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي عدد من القضايا المشتركة المتعلقة بالأراضي الحضرية، بما في ذلك القطاع العشوائي الكبير تاريخياً؛ وضعف التخطيط؛ وعلو الأسعار؛ والمضاربة والاحتفاظ المفرط بالأراضي كاحتياطي لفائض القيمة؛ والفصل بين المدن، والجريمة المتصلة بمسائل إدارة الأراضي الحضرية؛ وانخفاض الضرائب العقارية؛ وضعف تحصيل قيمة الأراضي التي تتيحها الحكومات؛ وانخفاض انتشار الهياكل الأساسية الحضرية والخدمات الحضرية؛ وعدم كفاية توفير البدائل الإسكانية لفقراء الحضر؛ وقوة ثقافة التخلف عن الوفاء بالتزامات الرهن العقاري؛ والافتقار إلى سياسات جيدة بشأن الأراضي (Smolka and others, 2007)[١٢]. ومن أهم جوانب إدارة الأراضي في المناطق الحضرية أن لتلك الأراضي أساساً نوعين من سعر الفائدة – أي سعر الفائدة لقيمتها الاستعمالية وسعر الفائدة لقيمتها الاستثمارية (أي قدرتها على إدرار دخل من الإيجار) – وهذا يؤدي إلى المضاربة وإلى ندرة مصطنعة لهذا المورد المحدود. وفي الوقت نفسه، تولّد عمليات التوسع الحضري والتنمية الحضرية قيمة، الأمر الذي يشير إلى أهمية فهم الكيفية التي يمكن بها إدارة الفائض وتوزيعه في المدن.

٧٠- والمصدر الأساسي للتحديات المتصلة بإدارة الأراضي الحضرية هو الصعوبات المؤسسية، مثل عدم وجود برامج كافية ودائمة لتحسين وترقية آليات الإدارة الحضرية، ما يؤدي إلى شلل المشاريع حتى عندما تتوافر الموارد. ويزيد من تفاقم هذا الحال قلة توافر المعلومات و/أو عدم المعرفة بكيفية استخدام هذه المعلومات، فضلاً عن ضعف التنسيق الأفقي والرأسي بين السلطات المؤسسية، الأمر الذي يؤدي إلى تجزؤ الإدارة وتشتت المسؤوليات. وهناك أيضاً نقص في المحفزات للمخططين لإجراء تقييم اقتصادي للمشاريع الحضرية، ولذلك تتم عرقلة مشاريع أكثر كفاءة. وفي هذا السياق، يعتبر الافتقار إلى آليات مساءلة تتسم بالشفافية ومصممة تصميماً جيداً في النظم العامة لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أمراً أساسياً. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما يهمل المخططون وسائل تمويل المشاريع وكيفية تأثير الشكل الحضري على القاعدة الضريبية، أو تأثير ممارسات تحصيل الضرائب على التخطيط المكاني. فعلى سبيل المثال، لم يتم بعد تقييم مشروع التوسع الحضري في حي بويرتو ماديرو في بوينس آيرس من حيث مساهمته في القاعدة الاقتصادية والمالية للمدينة ككل. وتواجه المنطقة أيضاً تواتر تعليق سياسات الأراضي الحضرية وعدم استمرارية تلك السياسات، ويرجع ذلك جزئياً إلى نقص الإرادة السياسية والمبادرة اللازمتين للاضطلاع بالتخطيط الحضري الطويل الأجل (Smolka and others, 2007).

(١٢) على سبيل المثال، وجود معايير حضرية عالية التكلفة ويصعب الوفاء بها ترفع أسعار الأراضي.

ياء – تحصيل القيمة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

٧١- يرتبط التوسع الحضري في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بحدوث ضغط قوي على عرض الأراضي المزودة بالخدمات، يؤدي إلى تغيرات كبيرة في قيمة الأراضي تتوزع بصورة غير متساوية بين ملاك الأراضي وغيرهم من أصحاب المصلحة، ولا سيما في المناطق الشديدة الكثافة، ما يسمح بالمضاربة العقارية والمحسوبية وغيرها من أنواع التأثير (بما في ذلك الفساد) بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة. وهذا هو السبب في أن ملكية الأراضي تمثل قضية شديدة الأهمية على جدول الأعمال الحضري الإقليمي، وفي أن الاستثمار العام شديد التعرض للاستغلال والمحاباة من قبل أصحاب مصلحة معيَّنين (Smolka, 2013).

٧٢- ويمكن أن يعزى الجانب الأكبر من ارتفاع قيمة الأراضي في المنطقة إلى التوسع الحضري السريع الذي حدث في العقود الأخيرة، والذي أدى إلى القيام باستثمارات عامة كبيرة في الهياكل الأساسية الحضرية والخدمات الحضرية. ويهيئ الاستثمار في البنية التحتية الحضرية الظروف الملائمة لثلاثة أنواع من الآثار المتعلقة باستخدام الأراضي: تغيُّر الاستخدام؛ وارتفاع الكثافة والإشغال أو ازدياد كثافة البناء؛ ووضع اللوائح التنظيمية الخاصة بالتقسيم العمراني، وهي آثار تُوجِد مصادر هامة للربح الإضافي لمالكي الأراضي الواقعة في أماكن جيدة. ويظهر أثر هذه الاستثمارات بوضوح في البرازيل، حيث أوضحت دراسة لثلاث مدن (برازيليا وكوريتيبا وريسيفي) في عام ٢٠٠١ وجود اختلافات كبيرة في أسعار الأراضي تتصل بالخدمات التي يمكن الوصول إليها، مع مراعاة المسافة من وسط المدينة (Serra and others, 2005).

٧٣- وقد أصدرت بلدان كثيرة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تشريعات تدعم سياسات تحصيل القيمة كوسيلة لاسترداد ما ينجم عن اللوائح التنظيمية أو الاستثمارات العامة من زيادات في قيمة الأراضي. غير أن بلداناً قليلة فقط هي التي أصدرت تلك التشريعات بطريقة منهجية وبنجاح (Smolka, 2012). وتنقسم سياسات تحصيل القيمة هذه إلى سياسات مالية (الضرائب والمساهمات) وأدوات تنظيمية. وقد استخدمت مدينتا ميديلين وبوينس آيرس زيادات مؤقتة في ضريبة الممتلكات لتمويل الاستثمارات الكبيرة، مثل إنشاء خطوط السكك الحديدية تحت سطح الأرض (Smolka and Amborski, 2013). واتخذت لوائح تنظيمية أخرى في أمريكا اللاتينية شكل مَنح الأراضي من أجل المرافق الحضرية والمتنزهات والطرق وغيرها. ومن الأمثلة على ذلك القانون البرازيلي رقم ٦٧٦٦ لعام ١٩٧٩، الذي يقضي بأن يسلم القائمون بتقسيم العقارات ٣٥ في المائة من الأراضي من أجل الاستخدام العام (Smolka and Amborski, 2013). وفي الوقت نفسه، نفذت حكومة بلدية ترينك لاوكين (في مقاطعة بوينس آيرس) أداة إدارية في عام ٢٠٠٩ لاسترداد تكلفة الاستثمار العام في الهياكل الأساسية والمرافق. وللقيام بذلك، طبقت مساهمة مقابل إدخال تحسينات على القرارات الإدارية أدت، من خلال تعديل معايير استخدام الأراضي والإشغال، إلى ارتفاع أسعار الأراضي (Duarte and Baer, 2014).

٧٤- وليس ما يحد من استخدام هذه الصكوك هو التحديات القانونية أو التقنية بل هو عدم فهم السلطات العامة التي لديها سلطة اتخاذ القرارات للإمكانات التي تنطوي عليها هذه الصكوك. وعلاوة على ذلك، يُنظر إلى تحصيل القيمة كأداة لتعزيز الإنصاف في المدن وليس كوسيلة لتحسين الاستقلالية المالية للبلديات (Smolka, 2012). ومن الصعب أيضاً تطبيق هذه الأدوات بالنظر إلى التعقّد التقني الذي ينطوي عليه تنفيذها، وبخاصة فيما يتعلق بتقييم ما ينجم عن التدخلات العامة من زيادات في قيمة الأراضي. وبالإضافة إلى ذلك، هناك نقص في المعلومات عن الأدوات المتاحة وفوائدها، وكذلك عن اعتبارات المخاطر السياسية (Smolka, 2012). ولذلك فمن المهم زيادة الوعي وتوفير التدريب بشأن أدوات تحصيل القيمة، وتعزيز شرعيتها من خلال الاعتراف بأن هناك

مصالح غير المصالح العقارية تحق لها المشاركة المشروعة في التنمية الحضرية، وأن حقوق الملكية لا تشمل بالضرورة الحق في القيمة الجوهرية للأرض أو في الزيادات غير المستحقة في القيمة (Smolka, 2013).

الإطار ٦: مشروع بيلار، المشروع التجريبي العالمي لإعادة ترتيب الأراضي على نحو تشاركي وشامل

يسعى المشروع التجريبي لإعادة ترتيب الأراضي على نحو تشاركي وشامل (مشروع بيلار) إلى إيجاد حلول لاحتواء أنماط التنمية الحضرية غير المستدامة. فقد نفذت مدينة ميديلين بكولومبيا، بدعم من موئل الأمم المتحدة، استراتيجية لإعادة ترتيب الأراضي في حي لا كانديلاريا، الذي يبلغ عدد سكانه ٦٢٥ ٢ نسمة ويتسم بمعدل دخل منخفض إلى منخفض للغاية ويضم حوالي ٧٥٠ منزلاً. وحي لا كانديلاريا جزء من مشروع 'ريو نوريتي ماكرو'. ويتسم الحي بمستويات عالية من الاستبعاد ونقص الخدمات، فضلاً عن مشاكل حيازة الأراضي. وقد ساعدت منهجية مشروع بيلار على توجيه الحوار بشأن الإدارة الحضرية الكفؤة والمنصفة. وفي هذه الحالة، ضم الجيران الذين يملكون الأرض جهودهم معاً من أجل إعادة تصميم تقديم الخدمات، وتقسيم الأراضي، واتباع أفضل طريقة للتوزيع العادل لتكاليف وفوائد مشروع التكثيف وإعادة التعمير الحضري، بما يؤدي إلى تحسين الخدمات والطرق والأماكن العامة. وسهلت منهجية بيلار إجراء تبادل آراء فعال بين المواطنين والخبراء المواضيعيين ضمن إطار تشريعي ومالي متوافق مع المطالب المحلية ويسمح بمشاركة المواطنين في المشروع وإدارتهم له، وتحقيق أهداف الإدارة الحضرية التي تشرك الجميع، وتقديم عرض جذاب للمالكين، وحماية الساكنين، فضلاً عن الإدماج في الرؤية الكلية للمدينة. ويستند مشروع بيلار إلى الاقتصاد القائم على التشارك في الأراضي، ويكفل السلامة القانونية للمشروع، وملكية الأرض لكل أسرة، فضلاً عن التمويل المستدام للمشروع وتوليد قيمة حضرية.

المصدر: المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي التابع لموئل الأمم المتحدة.

رابعاً – التوسع الحضري والمساواة الاجتماعية

٧٥- المساواة والعدالة الاجتماعية أساسيان لخطة التنمية ولخطة حضرية جديدة تعترف بدور المدن في تيسير الإدماج الاجتماعي (Habitat III Secretariat, 2015). ويشدد الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة (''الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها'') على ما للمساواة من أهمية في جدول الأعمال العالمي، ويحدد الهدف ١١، المتعلق بالمدن، هدفين يتصلان بالإدماج الحضري(١٣). وعلى الصعيد الإقليمي، وافق الوزراء والسلطات الرفيعة المستوى لقطاع الإسكان والتنمية الحضرية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في اجتماعهم الثالث والثلاثين على إعادة النظر في التشريعات الوطنية وتعميقها من أجل تحقيق مجتمع شامل للجميع وديمقراطي وتشاركي، مع سياسات اجتماعية حضرية شاملة (المكسيك ٢٠١٤). ولعدم المساواة أهمية خاصة بالنسبة للمنطقة، إذ يشكل تحدياً هيكلياً وسمة يومية لمدنها، وهذا يوضح أهمية اعتماد سياسات الإدماج الحضري وضمان توزيع أكثر إنصافاً لمنافع التنمية الحضرية (MINURVI, 2015; ECLAC, 2014a). وعلاوة على ذلك، شهدت المنطقة في العقود الأخيرة العديد من تجارب الإدماج الحضري المبتكرة، ويرجع ذلك جزئياً إلى تعزيز الحقوق الجماعية بقوة في المدينة.

٧٦- ومن الممكن التصدي لعدم المساواة عن طريق مراقبة ثلاثة تناقضات تمثل الاتجاهات الرئيسية في العقود الأخيرة. فعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي بذلتها الحكومات والإنجازات الجزئية التي حققتها في الحد من الفقر وعدم المساواة، لا تزال البلدان والمدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من بين أكثر البلدان والمدن عدم مساواة في العالم. وعلى الرغم من أن عدم المساواة انخفض أيضاً على الصعيدين الوطني والحضري، الأمر الذي

(١٣) على وجه الخصوص الغايتان ١١-١ و١١-٢.

يبرز فائدة السياسات المساندة للمساواة في المنطقة، فإن عدم المساواة لا يزال عاملاً هاماً من حيث تشكيلة الدخل والتشكيلة المكانية للمدن. والمنطقة أغنى ما كانت عليه في عام ١٩٩٠، فقد ارتفع المتوسط الإقليمي لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من ٤١١٢ دولاراً إلى ٦١٠٩ دولارات (بزيادة قدرها ٤٨ في المائة) بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٣[١٤]. وعلاوة على ذلك، تحققت إنجازات هامة فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية، من حيث أنه، في إطار الهدف ١[١٥]، انخفضت نسبة الفقر المدقع بحلول عام ٢٠٠٨ إلى النصف مقارنة بمستويات عام ١٩٩٠ (ECLAC, 2015f)، وانخفضت نسبة سكان الحضر الفقراء من ٤١,٤ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٢٣,٢ في المائة في عام ٢٠١٣[١٦].

٧٧- غير أن الإنجازات المتعلقة بالفقر لم تؤد إلى انخفاض مماثل في التفاوت في الدخل. بل إنه في بعض المدن، مثل سانتياغو دي شيلي، أو إل ألتو في بوليفيا، ازداد التفاوت على الرغم من انخفاض العدد الإجمالي للفقراء، ما يدل على أنه ليست هناك بالضرورة صلة تلقائية بين هذين العاملين (CAF and UN-Habitat, 2014). ولا تزال القابلية للفقر تشكل بدورها تهديداً رئيسياً بالنظر إلى الركود في معدل الحد من الفقر في السنوات الأخيرة والمخاطر الناجمة عن التباطؤ الاقتصادي الراهن (ECLAC, 2015e).

٧٨- وعلى الرغم من تحقيق إنجازات هامة في تخفيض العجز في المساكن فإن التحديات المتصلة بالقطاع العشوائي في المناطق الحضرية وعدم المساواة في الحصول على المساكن والخدمات والمرافق الجيدة لا تزال قائمة (ECLAC, 2014a; UN-Habitat, 2012). ولا يزال الفصل الاجتماعي – الاقتصادي السكني يميز العديد من المدن في المنطقة، وإن كان ذلك بأنماط متغيرة. بل إن الجهود المبذولة لمعالجة العجز في المساكن أدت في بعض الحالات إلى تعزيز نمط العزل، نتيجة لتشييد المساكن على نطاق واسع في المناطق الطرفية (ECLAC, 2014a).

٧٩- وينشأ التناقض الثالث في سياق العنف والسلامة العامة. فعلى الرغم من البيئة المواتية للنمو الاقتصادي، والتحسن الاجتماعي – الاقتصادي وتوطيد الديمقراطية في العقود الأخيرة، لا تزال المدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من أكثر المدن عنفاً في العالم. وقد ازداد معدل جرائم القتل في المنطقة بنسبة ١١ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٠، بينما استقر أو حتى انخفض في معظم المناطق الأخرى (ECLAC, 2014a). ويشار إلى أن العنف هو الشاغل الرئيسي للمواطن في المنطقة، متقدماً على قضايا العمل أو الصحة، وله تأثير سلبي على التماسك والتكامل الاجتماعيين في المدن (CAF, 2014).

٨٠- واستناداً إلى هذه الاعتبارات، سيبحث هذا الفرع ثلاثة أبعاد لعدم المساواة في المناطق الحضرية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من وجهة نظر مستقبلية، مع التركيز على السياسات الاجتماعية والإسكانية وسياسات الإدارة الحضرية، والتحديات الناشئة، والمقترحات الرامية إلى جعل المدن أكثر إنصافاً وإدماجاً.

(١٤) بيانات البنك الدولي بدولارات الولايات المتحدة الثابتة عن عام ٢٠٠٥:
http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.

(١٥) القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان.

(١٦) قاعدة البيانات الإحصائية للجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، على أساس تبويبات بيانات استقصاء الأسر المعيشية. البيانات عن أمريكا اللاتينية فقط.

ألف – أوجه جديدة لعدم المساواة في المناطق الحضرية: عملية الشيخوخة، والشباب الحضري، والمساواة بين الجنسين، والتنوع العرقي

٨١- بالنظر إلى علو معدل التوسع الحضري في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي فإن الاتجاهات الاجتماعية والديمغرافية الرئيسية التي تميز المنطقة لا بد من أن تكون لها آثار هامة على المدن. ويعني سياق استمرار عدم المساواة والعمالة غير النظامية وانعدام الأمن الوظيفي وانخفاض نطاق تغطية الحماية الاجتماعية وعدم المساواة في الحصول على الخدمات الجيدة أنه، من دون الاستثمار الكافي في السلع والخدمات العامة، يمكن أن تؤدي التغيُّرات الاجتماعية والسكانية إلى تقلقل المناطق الحضرية. وبالمثل، تفرض هذه الاتجاهات مطالب خاصة على الإسكان واستعمال الخدمات الحضرية والمساحات الحضرية.

٨٢- ومن المهم أيضاً التشديد على التغيرات التي حدثت في الهياكل الأسرية نتيجة للتغيرات الاجتماعية، بما في ذلك انخفاض حجم الأسر المعيشية الحضرية (٤,٤ أعضاء في عام ١٩٩٠؛ و٣,٧ في عام ٢٠١٠؛ و٣,٢ أشخاص في عام ٢٠٣٠)؛ وازدياد عدد الأسر المعيشية في المناطق الحضرية (٧٠ مليوناً في عام ١٩٩٠؛ و١١٩ مليوناً في عام ٢٠١٠؛ و١٨١ مليوناً بحلول عام ٢٠٣٠)[١٧]. ومن ناحية، تؤثر العملية الديمغرافية والثقافية على نمط الحياة الحضرية وتؤثر على الطلب (الكمي والنوعي) على السكن، ومن ناحية أخرى، تُوجد هذه العملية احتياجات جديدة إلى الخدمات العامة.

باء – شيخوخة السكان

٨٣- لم تتحقق التقديرات التاريخية الخاصة بالانفجار الحضري (التي كان من المفترض وفقاً لها أن يبلغ عدد السكان ٣١ مليون نسمة في مكسيكو سيتي و١٩ مليون نسمة في ريو دي جانيرو بحلول عام ٢٠٠٠)، بسبب عوامل من بينها الانخفاض الكبير في معدلات الخصوبة (من ٥,٨ أطفال في عام ١٩٥٠ إلى ٢,٠٩ أطفال في عام ٢٠١٠، وفقاً لبيانات المركز الديموغرافي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي) (CELADE, 2014). وإلى جانب ارتفاع متوسط العمر المتوقع (من ٥١,٤ سنة إلى ٧٤,٥ سنة في نفس الفترة)، يعني هذا أن متوسط عمر السكان قد ارتفع، مؤدياً إلى شيخوخة السكان (CELADE, 2014). ويمكن أن تسرّع هجرة الشباب إلى الخارج هذه الظاهرة، الأمر الذي حدث بالفعل في الكاريبي وأدى إلى شيخوخة أسرع حتى من هذا. وفي بعض البلدان الناطقة بالإنكليزية في البحر الكاريبي، تجاوزت بالفعل الفئة العمرية ٦٥ عاماً فأكثر نسبة ١٠ في المائة من عدد السكان، ويستمر ارتفاعها (Rawlins, 2010).

الجدول ٢

أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. توزّع سكان الحضر حسب الفئة العمرية (بملايين الأشخاص والنسب المئوية)

الفئة العمرية	٠-١٤	١٥-٦٤	٦٥+
١٩٩٠	١٠٥ (٣٤٪)	١٨٨ (٦١٪)	١٥ (٥٪)
٢٠١٠	١٢٢ (٢٦٪)	٣٠٨ (٦٧٪)	٣١ (٧٪)
٢٠٣٠	١٢٠ (٢٠٪)	٤٠٠ (٦٨٪)	٧٠ (١٢٪)

المصدر: أُعدت على أساس قاعدة بيانات المركز الديمغرافي لأمريكا اللاتينية (ECLAC, 2015e).

(١٧) المصدر: قاعدة البيانات الإحصائية للجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، على أساس تبويبات بيانات استقصاءات الأسر المعيشية في البلدان المعنية.

٨٤- والشيخوخة مؤشر على انتهاء وجود بيئة ديمغرافية مواتية على المدى الطويل، لأن معدل السكان النشطين اقتصاديا (٦٤-١٥ عاماً) ينخفض في نهاية المطاف مقارنة بنسبة الراشدين الأكبر سناً[١٨]. وعلى المدى المتوسط، يؤدي حدوث ارتفاع كبير في عدد السكان المسنين إلى الضغط على نظم الحماية الاجتماعية. وعلى الرغم من أن بلدان المنطقة أحرزت تقدماً كبيراً من حيث أعداد المسجلين في نظام المعاشات التقاعدية فإن استمرار العمالة غير النظامية والافتقار إلى الحماية الاجتماعية يعنيان أن التغطية لا تزال منخفضة (ECLAC, 2014f)[١٩]. وقد ازداد أيضاً الطلب على خدمات الرعاية، كما أن لعدم المساواة في الحصول على هذه الخدمات آثاراً سلبية على الاستقلال الاقتصادي للمرأة (الإطار الثالث-٢).

٨٥- ويجب أن تؤخذ احتياجات المسنين في الحسبان عند تصميم الأماكن العامة وسبل النقل وشبكات الطرق، وحتى السكن. ويرتفع معدل انتشار الإعاقة أيضاً ارتفاعاً كبيراً بين كبار السن (أعلى من المعدل السائد في المجتمع ككل بمقدار ٤ إلى ٥ أضعاف في الفئة العمرية ٦٠ سنة فأكثر)، والإعاقة أعلى في البلدان التي تقدمت فيها شيخوخة السكان بقدر أكبر (لا سيما الإعاقة البصرية والحركية) (ECLAC, 2012a).

الإطار ٧: دور الصحة الحاسم الأهمية في مستقبل المدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي من أكثر المناطق تحضراً في العالم، وللحياة الحضرية آثار هامة على صحة السكان. فالكثافة السكانية العالية التي تتميز بها المدن تيسر الحصول على الخدمات الأساسية، مثل مياه الشرب والإصحاح البيئي والرعاية الطبية، وكلها يمكن أن تسهم في تحسين الصحة. بيد أن حياة المدينة كثيراً ما ترتبط بالاكتظاظ والتعرض للملوثات البيئية واستهلاك الأغذية المصنَّعة ونمط الحياة الراكد وبيئات العمل الخطرة واحتمالات النزاعات الاجتماعية والعنف، ومن الواضح أن هذه كلها تضر بالصحة.

وتتميز المدن أيضاً بتباينات كبيرة في توزيع الموارد، مصحوبة في كثير من الأحيان بمظاهر مكانية لعدم المساواة تنطوي على اختلافات كبيرة في البيئات العمرانية والاجتماعية للمناطق والأحياء في المدن المختلفة أو داخل المدينة الواحدة، حتى في المناطق والأحياء القريبة جداً من بعضها البعض. وتولِّد هذه الاختلافات أيضاً تفاوتاً كبيراً من حيث معدل تواتر الوفيات (معدل الوفيات) ومعدل تواتر المرض (معدل الاعتلال) ونوعية الحياة في المستوطنات الحضرية.

ويمكن تعديل أثر الحياة الحضرية على الصحة وفقاً لكيفية تنظيم المدن وتطويرها وحكمها. وللغالبية العظمى من القرارات المتخذة في المدن من حيث السياسات المتصلة بالتنمية الحضرية، والنقل، والمراقبة من جانب الشرطة، وإنتاج الأغذية وتوزيعها، وتنظيم العمل، والتعليم، من بين أمور أخرى، آثار كبيرة على الصحة. ومن المهم أن يزيد المواطنون والحكومات إلى أقصى حد الجوانب السويَّة للمدن ويقللوا من جوانبها الضارة.

وتوجد بالفعل في أمريكا اللاتينية أمثلة للسياسات الحضرية (مثل ممرات الدراجات والتحسينات في النقل الحضري) يمكن أن تؤثر تأثيراً إيجابياً على الصحة. غير أن مسألة التحسينات الصحية الحضرية ومسألة الحد من عدم المساواة في مجال الصحة ليستا مدرجتين كمسائل ذات أولوية في العديد من المبادرات المتعلقة بمستقبل المدن في أمريكا اللاتينية.

ومن المهم للغاية أن تعمل المؤسسات الأكاديمية والمجتمع المدني والسلطات معاً لتوفير المزيد من المعلومات عن الأحوال الصحية في مدن المنطقة وتعيين أهم محدِّداتها؛ وفهم الكيفية التي يمكن أن تؤثر بها عمليات التوسع الحضري في المنطقة على الصحة؛ وتحديد السياسات الحضرية التي يمكن أن تكون مفيدة لتحسين الصحة والحد من عدم المساواة

(١٨) تعرف هذه الظاهرة باسم ''الهِبة الديموغرافية''، وهي ليست متجانسة: فقد وصلت كوبا وشيلي إلى نهاية فترة الهِبة، بينما سيحدث ذلك في بلدان مثل باراغواي وبوليفيا وغواتيمالا في حوالي عام ٢٠٤٠ (CELADE, 2011).

(١٩) كان متوسط نسبة المساهمين بين العاملين في أمريكا اللاتينية في عام ٢٠١١ هو ٣٦,٨ في المائة، متراوحاً بين ٧٢,٩ في المائة في أوروغواي و١٤,٧ في المائة في بوليفيا (ECLAC, 2014f، الصفحة ١٦٥).

في معدل الوفيات ومعدل الاعتلال؛ وتقييم الأثر الصحي لمختلف السياسات الحضرية القائمة أو المعتزمة؛ وإعطاء الأولوية للحد من جوانب التفاوت الصحي داخل المدن. ويجب أن تتضمن الخطة الحضرية الجديدة الحاجة إلى تحسين الصحة والحد من أوجه عدم المساواة في مجال الصحة، باعتبار هذه العوامل عناصر أساسية للتنمية المستدامة للمدن في المنطقة.

المؤلفة: آنا ف. ديز رو، مدرسة دورنزيف للصحة العامة، فيلادلفيا.

٨٦- ويشكل إنشاء مدينة تدمج ذوي الإعاقة، الذين يشكلون ١٢ في المائة من سكان المنطقة (ECLAC, 2012a) تحدياً لا يتعلق بالشيخوخة فحسب بل بجميع الأبعاد، وبخاصة إذا وضعنا في الاعتبار أن الغالبية العظمى من بلدان المنطقة صدقت في عام ٢٠٠٦ على ''اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة'' ومبادئها التوجيهية بشأن التنقل الشخصي والإدماج في المجتمع المحلي[٢٠]. إلا أن التغيرات في التركيبة العمرية ستزيد من التركيز على الإدماج الحضري. وفي هذا الصدد، يجب أن تؤخذ شيخوخة السكان في الاعتبار عند تحليل الإدماج الاجتماعي، بالنظر إلى آثارها على الهشاشة وآثارها المتعلقة بالاستخدام العادل والشامل للأماكن والخدمات في البيئة الحضرية.

جيم - الشباب الحضري

٨٧- أُحرز في العقدين الماضيين تقدم في زيادة عدد سنوات الدراسة للشباب ونسبة الشباب الذين يكملون دورة تعليمية (ECLAC, 2014a)[٢١]. غير أنه بالنظر إلى التحديات الاقتصادية المذكورة أعلاه فإن الهشاشة الحضرية تؤثر على الشباب بصفة خاصة، كما يتضح من علو مستوى بطالة الشباب في بلدان البحر الكاريبي الناطقة باللغة الإنكليزية.

٨٨- وهناك ثلاثون مليوناً (أكثر من خمس المجموع) من شباب أمريكا اللاتينية الذين في سن ١٥ إلى ٢٩ عاماً غير ملتحقين بالتعليم أو العمل، تشكل النساء المقيمات بصفة غالبة في المناطق الحضرية نسبة ٧٠ في المائة منهم. ووفقاً للدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية، تكرس نسبة ٥٥ في المائة أنفسهن للرعاية وللعمل المنزلي غير مدفوع الأجر، وهذا هو السبب الرئيسي في تركهن الدراسة في وقت مبكر في سياق عدم المساواة في الحصول على خدمات الرعاية. وفي الوقت نفسه فإن ١٥ في المائة من الشباب ليسوا ملتحقين بالتعليم أو العمل، ولا تستطيع الدراسات الاستقصائية تقديم تفسير واضح لهذا الأمر[٢٢]. وتتألف هذه الفئة من الشباب ذوي الدخل المنخفض، المعرضين بصفة خاصة للاستبعاد الاجتماعي والمشاركة في العصابات وغير ذلك من أشكال العنف الحضري المنظمة الأخرى، التي ارتفع معدل حدوثها في العقود الأخيرة نتيجة لضعف الإدماج الاجتماعي للشباب (ECLAC, 2014a).

دال - المساواة بين الجنسين في المدن

٨٩- تقدم المرأة مساهمة كبيرة في تنمية المدن ونموها. بيد أنها تواجه جوانب عدم مساواة مستمرة فيما يتعلق بالحصول على الوظائف اللائقة والخدمات الجيدة والسلامة والتمثيل في عمليات صنع القرار. وعلى الرغم من ازدياد معدل عمالة المرأة في المناطق الحضرية، لا تزال هناك فجوات كبيرة فيما يتعلق بوضعها الاقتصادي وتعرُّضها

(٢٠) اعتمدت وزارة التنمية الحضرية في إكوادور سياسة ترمي إلى تيسير الحصول على السكن الذي يفي باحتياجات ذوي الإعاقة أو تحسين الظروف المعيشية في المساكن القائمة أو إمكانية الوصول إليها (MIDUVI, 2015).

(٢١) في أمريكا اللاتينية، يكمل ٩٤ في المائة من الشباب الذين في سن ١٥ إلى ١٩ سنة التعليم الأساسي، ويكمل ٥٩ في المائة منهم التعليم الثانوي (ECLAC, 2014a).

(٢٢) من التفسيرات المحتملة البحث عن العمل لأول مرة، أو الإعاقة الدائمة عن العمل، أو الانخراط في العمل المنزلي غير مدفوع الأجر.

للفقر، وهذا ناتج جزئياً من عدم المساواة في الحصول على الخدمات العامة، بما فيها خدمات الرعاية (ECLAC, 2010; ECLAC, 2014c).

الإطار ٨: المرأة في المدينة: جوانب الإغفال وبخس التقييم

تنعكس العلاقات الجنسانية على الأماكن الحضرية، التي بدورها تعكس هذه العلاقات (Falú, 2009).

- المرأة غائبة في اتخاذ القرارات الحضرية والإسكانية.
- إغفال الاعتبارات الجنسانية يكشف عن بخس تقييم المرأة.
- تتسم السياسات بتحيز رجولي.

كيف تؤثر جوانب الإغفال هذه على تخطيط المدن؟

حق المرأة في المدينة هو مقولة نظرية وسياسية تشتمل على سلسلة من الحقوق وتشير إلى استخدام المدينة وأماكنها وممتلكاتها العامة والتمتع بها. ويتطلب إدماج المرأة إجراء تغييرات في المنطق المستخدم، والاعتراف باحتياجات المرأة، وعدم إضعاف تلك الاحتياجات في إطار مفهوم الأسرة.

- إمكانية الحصول على السلع الحضرية غير متساوية، وتخضع لأوجه من عدم المساواة.
- تعاني المرأة من التمييز ولا تعتبر مساوية للرجل.
- تواجه المرأة قدراً أكبر من عدم المساواة والهشاشة؛ ليس بسبب ''طبيعتها''، بل من جراء ''أسباب'' ظروفها ومن جراء الثقافة الأبوية.

ونحن نقبل التنوع، ولذلك يبدو أن تكافؤ الفرص لا يكفي، لأن تبنيه لا يضمن المساواة (Natanson, 2016). لقد تعلمنا أهمية الأدوات لتعزيز المساواة بين الجنسين.

وفي أمريكا اللاتينية، وهي منطقة مفارقات (وفقاً للمنشور ECLAC (2012–2014)، نما ناتجها المحلي الإجمالي بنسبة ٤,٣ في المائة)، تتوطد العمليات الديمقراطية، في حين يتعمق عدم المساواة. وقد انخفضت نسبة الفقر في العقد الماضي من ٤٥,٦ في المائة إلى ٢٥,٤ في المائة، ولكنها ارتفعت بين النساء، ولا سيما المعيلات الوحيدات (وهذا هو الحال في ٣٨ المائة من الأسر المعيشية الفقيرة و٤٣ في المائة من الأسر التي تعيش في فقر مدقع). وليس الفقر مسألة اقتصادية فحسب، بل هو يؤثر أيضاً على الحقوق والتعليم والصحة والخدمات والأمن وإمكانية الحصول على الخدمات. وقد ارتفعت نسبة المشاركة الاقتصادية للمرأة من ٤٢ في المائة إلى ٥٢ في المائة، ولكن المرأة لا تزال تشكل غالبية العاطلين عن العمل وتتقاضى أجوراً أدنى من أجور الرجل في كل مستوى. وتمثل العمالة المنزلية ١١,٥ في المائة من عمالة الإناث (ECLAC, 2015e)، ونسبة ٧١ في المائة من الشابات اللائي لا يعملن ولا يدرسن، منخرطة في العمل المنزلي غير مدفوع الأجر (ILO 2013)، وعدد الأطفال لدى الفقراء ضعف عدد الأطفال لدى الأغنياء. والاختلافات أكثر وضوحاً لدى السكان السود والسكان الأصليين.

ويمثل عبء العمل الزائد الذي تتحمله المرأة مفارقة أيضاً، بالنظر إلى أنها تعمل أكثر وتكرس وقتاً أكثر للعمل غير مدفوع الأجر وتكرس عدداً أكبر من الساعات للعمل في المجموع (ECLAC, 2011a)، وقد أخذت تصبح أفقر من الرجل. والمرأة هي مقدِّمة الرعاية بامتياز، وأندر سلعة في حياتها هي الوقت. ويؤدي التقسيم الجنسي للعمل إلى تفاقم ضيق الوقت، بدءاً من الصورة النمطية للرجل بوصفه المعيل الوحيد، التي لا تتفق مع الواقع بالنسبة للملايين من نساء أمريكا اللاتينية. ووفقاً للمعهد الوطني للإحصاء والجغرافيا في المكسيك (INEGI, 2014)، عملت النساء اللائي في سن العمل ٢٣ ساعة في الأسبوع أكثر من الرجال في عام ٢٠١٠، عند النظر في إجمالي وقت العمل (المدفوع الأجر وغير المدفوع الأجر).

ولتمكين المرأة من الاستقلال، تدعو الحاجة إلى سياسات عامة إدماجية من أجل ضمان قرب الخدمات ومرافق رعاية الأطفال وخدمات النقل وتقليل العنف، وإعطاء الأولوية للجماعي منها وليس الفردي، وضمان جودتها وسلامتها وتيسُّر أسعارها. ولتجنب إغفال النساء من التخطيط، نحتاج إلى معرفة من هن، وماذا يمتلكن، وأين يعشن، ومقدار العنف الذي يخشينه أو يعانين منه بسبب نوع جنسهن وحده.

الكاتبة: آنا فالو. مديرة معهد بحوث الإسكان والموئل، جامعة قرطبة الوطنية، الأرجنتين.

٩٠- وللهشاشة الاقتصادية للمرأة آثار في مجال الإسكان أيضاً. وقد ارتفع عدد النساء اللائي يرأسن أسرهن في المنطقة، من ٢٠,٢ في المائة إلى ٣٣,٧ في المائة من الأسر المعيشية الحضرية بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٠، وسجلت البرازيل أكبر زيادة (٢٠ إلى ٣٨ في المائة)، تليها بلدان المخروط الجنوبي وكوستاريكا. وهناك زيادة في نسبة ربات الأسر المعيشية في شرائح الدخل الخُمسية الدنيا، وهي ظاهرة تشاهد أيضاً في الكاريبي (انظر التقريرين الوطنيين للموئل الثالث لبربادوس وجامايكا)، ما يؤكد ضرورة النظر في هذه المسألة في إطار سياسات الإدماج (ECLAC-UNICEF, 2014). ومن المهم أيضاً تشجيع التدخلات التي تحمي حيازة المسكن للنساء المنفصلات عن أزواجهن، من قبيل البرنامج البرازيلي مينها كاسا، مينها فيدا [بيتي، حياتي] (UN-Habitat, 2013a)[٢٣].

٩١- وتلفت العقبات التي تؤثر على الهشاشة الاقتصادية للمرأة الانتباه إلى أهمية إدماج منظور جنساني في خطط البلديات، مع مراعاة تصميم الخدمات والأماكن العامة وارتفاع مشاركة الإناث في التجارة غير النظامية التي تتم في الأماكن العامة، التي تفتقر في كثير من الأحيان إلى الخدمات الكافية (IPEA, 2015). ومن المهم أيضاً التشديد على الحاجة إلى توفير النقل الآمن للنساء وتوفير خدمات النقل العام التي تراعي التباين بين الرجل والمرأة في أنماط التنقل، بالنظر إلى أنماط العمالة المختلفة وتكريس المرأة نفسها بقدر أكبر للعمل المنزلي (UN-Habitat, 2013b).

هاء - التنوع الاثني وعدم المساواة في المناطق الحضرية

٩٢- المدينة، بحكم تعريفها، مجال للتنوع، لا سيما بالنظر إلى التنوع الثقافي والإثني واللغوي في المنطقة. ويعيش في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ما لا يقل عن ٦٧٠ من الشعوب الأصلية، يشكلون ما بين ٣٠ و٥٠ مليون نسمة (ECLAC, 2006)، وأكثر من ١٣٣ مليون شخص من أصل أفريقي. وما يقرب من ربع سكان أمريكا اللاتينية هم من أصل أفريقي، ولدى البرازيل ثاني أكبر عدد من السكان المنحدرين من أصل أفريقي في العالم، بعد نيجيريا (PERLA, 2013).

٩٣- وليس وجود السكان الأصليين والسكان المنحدرين من أصل أفريقي في المدن ظاهرة جديدة؛ بل إن لهذه الظاهرة في بعض البلدان عنصر حضري. فعلى سبيل المثال، يعيش ٩٠,١ في المائة من سكان إكوادور ذوي الأصل الأفريقي في المناطق الحضرية (MIDUVI, 2015). غير أن بلدان أمريكا اللاتينية لم تبدأ في جمع البيانات العرقية في عمليات التعداد إلا في العقود الأخيرة، الأمر الذي سمح بتحليل البعد العرقي لعدم المساواة والاعتراف المتزايد بهذا البعد (Telles, 2014).وعند النظر إلى السكان المنحدرين من أصل أفريقي وحدهم (*بريتوس* [وغالبيتهم منحدرون من أصل أفريقي] و*باردوس* [وغالبيتهم أوروبيون ذوو أصول أفريقية أو أصول أمريكية أصلية]) سيحتل مؤشر التنمية البشرية في البرازيل المرتبة ١٠٣ في العالم، في حين أنه إذا نظرنا إلى السكان البيض وحدهم سيحتل

(٢٣) وفقاً لبرنامج ''مينها كاسا، مينها فيدا''، تحتفظ المرأة في قضايا الطلاق بحقوق الملكية من دون تمييز بين الزيجات الرسمية وغيرها. وفي المرحلة الأولى للمشروع، مُنحت ٨٠ في المائة من العقود لأسر معيشية ترأسها نساء (UN-Habitat, 2013)

البلد المرتبة ٦٦ (Federal University of Rio de Janeiro Laboratory of Economic, Historical, Social and Statistical Analysis of Race Relations, 2013).

٩٤- ويعيش ٥٠ في المائة من سكان المنطقة الأصليين في المدن، وفي حالات كثيرة في سياق الفصل (ECLAC, 2014a). وبالإضافة إلى ذلك فإن السكان الأصليين الحضريين أفقر بما يتراوح بين ٢٠ و٣٠ في المائة من بقية السكان الحضريين، ويحصلون في المتوسط على أربع سنوات دراسية. وغالباً ما يعيش السكان الأصليون الحضريون في ظروف سكنية أسوأ من ظروف فقراء المناطق الحضرية، تتسم بمزيد من الاكتظاظ، وظروف السكن السيئة، وانعدام أمن الحيازة، والإجلاء القسري، والفرص الأقل للحصول على الخدمات الأساسية (UN-Habitat, 2011a).

٩٥- ويمثل الاعتراف بالمناطق المتمتعة بالحكم الذاتي في نيكاراغوا، وبلديات السكان الأصليين في أواهاكا (المكسيك)، *والكيلومبوس* البرازيلية[٢٤]، ضمن حالات أخرى، تعبيراً عن هذا الاعتراف، وكثيراً ما تتداخل هذه المناطق مع أراضي المناطق الحضرية أو تحدها إقليمياً. وليس تداخل الحقوق، ولا سيما الحقوق الإقليمية (حيازة الأراضي والموارد الطبيعية)، مسألة ثانوية، لا سيما في البلدان التي توجد فيها مشاركة عالية من السكان الأصليين في المدن الصغيرة (إكوادور والسلفادور وباراغواي والبرازيل وبليز وبوليفيا وغواتيمالا وهندوراس).

٩٦- وديناميات الهجرة داخل المنطقة مصدر جديد للتنوع في المدن. فقد انخفضت الهجرة الأجنبية بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٤، في حين زادت الهجرة داخل المنطقة. ويأتي معظم السكان المهاجرين إلى الداخل (حوالي ٧,٦ مليون شخص حول عام ٢٠١٠) من بلدان أخرى في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (ECLAC, 2014d)[٢٥]. وبلدان المقصد الرئيسية للهجرة داخل المنطقة هي الأرجنتين والجمهورية الدومينيكية (حيث أكثر من ٨٠ في المائة هم مهاجرون من هايتي) وفنزويلا وكوستاريكا[٢٦]. والبلدان المستقبلة الرئيسية في الكاريبي هي جزر الأنتيل الهولندية وغواديلوب ومارتينيك (ECLAC, 2014d). وفي كثير من الحالات، يلاحظ وجود تجمع سكني للمهاجرين من داخل المنطقة في المناطق المركزية من المدن، نظراً لقربها من الأماكن التي توجد فيها وظائف قطاع الخدمات، التي توجد عادة في هذه المناطق الحضرية المركزية، كما يلاحظ إنشاء شبكات دعم. وعلى الرغم من الموقع المركزي لهذه المجتمعات المحلية فإن ظروف المعيشة فيها غالباً ما تكون متقلقلة، وهي تتعرض بقدر أكبر لخطر استغلال العمالة؛ وعلى سبيل المثال، تمثل ساو باولو بالبرازيل وجهة مقصد رئيسية للمهاجرين غير الموثقين في المنطقة (Silveira, 2013).

واو - الاستنتاجات

٩٧- من المهم معالجة عدم المساواة في المناطق الحضرية وجوانبها المختلفة بحلول شاملة تضم قطاعات متعددة ومستويات حكومية مختلفة وتشمل التمويل المستدام. وينبغي إقامة روابط مع السياسات الاجتماعية الوطنية الرامية إلى تحسين الخدمات العامة وزيادة المعاشات التقاعدية الاكتتابية وتعزيز نظم الرعاية، مع برامج للحد من الفقر،

(٢٤) تشير عبارة *كيلومبوس* (في أمريكا الجنوبية، ولا سيما البرازيل) *وماروناس* (في البحر الكاريبي) إلى مستوطنات مستقلة مؤلفة أساساً من منحدرين من أصول أفريقية هربوا من أشكال الرق وكونوا مجتمعات محلية.

(٢٥) في العديد من بلدان المنطقة، لا يزال السكان الذين يعيشون خارج بلدهم يشكلون نسبة كبيرة من السكان. فعلى سبيل المثال، يعيش ٢٩,٤ في المائة من السكان في جامايكا و٢٢,٤ في المائة في ترينيداد وتوباغو خارج بلد منشئهم (ECLAC, 2014d).

(٢٦) تشمل بلدان المقصد الأرجنتين للمهاجرين من باراغواي، وفنزويلا للمهاجرين من كولومبيا، وكوستاريكا للمهاجرين من نيكاراغوا، والجمهورية الدومينيكية للمهاجرين من هايتي. ويشكل الشباب (في سن ١٥ إلى ٦٥ عاماً) نسبة إجمالية قدرها ٧٦ في المائة من المهاجرين (ECLAC, 2014d).

مثل برامج التحويلات المشروطة[٢٧]. بيد أن من المهم أيضاً النظر في التدخلات التي تؤثر تأثيراً مباشراً على البيئة الحضرية، مثل تنمية العمالة المحلية وإيجادها، والاستثمار في المرافق، وسياسات الأراضي وسياسات الإسكان الشاملة للجميع كأدوات للإدماج الاجتماعي (CAF and UN-Habitat, 2014; Bonomo and others, 2015).

١ - من مدينة متسمة بعدم المساواة والفصل إلى مدينة متسمة بالعدل والتكامل: الحصول على السكن الجيد والمرافق والخدمات الجيدة

٩٨- على الرغم من الإنجازات الكبيرة التي تحققت في الحد من نقص الإسكان وفي تعزيز الحق في المدينة والوظيفة الاجتماعية للملكية، لا تزال هناك عقبات كبيرة أمام الحصول على المساكن وعلى الأراضي الحضرية، ما يسهم في استمرار القطاع العشوائي ونمط الفصل في المدن.

٢ - نقص الإسكان

٩٩- لم تواكب النمو الحضري السريع الذي شهدته المنطقة في النصف الثاني من القرن العشرين عملية تخطيط تكفل الحصول العادل على السكن (Bonomo and others, 2015). ولا يزال العديد من الأسر المعيشية في المنطقة يواجه عوائق كبيرة في الحصول على الإسكان الرسمي. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، يمكن أن تكون العلاقة بين أسعار العقارات والدخل، في المتوسط، أعلى بما يصل إلى ثلاث مرات من العلاقة التي تلاحظ في الولايات المتحدة الأمريكية، في حين أن أسعار الفائدة على الرهن العقاري أعلى بكثير في المنطقة من المتوسط الذي يلاحظ في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (Blanco and others 2014)[٢٨]. وتعني ظروف السوق الرسمية وانتشار التعرض الشديد للفقر وللعمالة غير النظامية (الذي يحد من إمكانية الحصول على قروض الرهن العقاري) أن الكثير من الأسر المعيشية لا يمكنه الوصول إلى سوق الإسكان الرسمي، وأن هذه السوق لا تشجع القطاع الخاص على المشاركة في توفير السكن لأفقر القطاعات، وهي أقل تشجيعاً له على توفيره لهذه القطاعات في المواقع الملائمة.

١٠٠- ويعاني ما يقرب من ٤٠ في المائة من الأسر المعيشية في المنطقة من درجة ما من نقص الإسكان (Bouillon, 2012). ومن ناحية أخرى، هناك قدر كبير من عدم التجانس في هذا الصدد فيما بين البلدان، والعجز النوعي أعلى بكثير من العجز الكمي (UN-Habitat, 2015a; Bouillon, 2012)[٢٩]. الأمر الذي يؤكد أهمية تنويع أدوات سياسة الإسكان، بما في ذلك تعزيز خطط تحسين وتوسيع وترميم المساكن (UN-Habitat, 2015a). وفي

(٢٧) البرازيل: Bolsa de Familia؛ شيلي: Solidario؛ إكوادور: Bono de Desarrollo Humano؛ السلفادور: Comunidades Solidarias Rurales؛ المكسيك: Oportunidades؛ بنما: Red de Oportunidades؛ باراغواي: Abrazo؛ بيرو: Juntos؛ الأرجنتين: Asignación Universal por Hijo.

(٢٨) معدلات إسمية قدرها ١١,٤ في المائة ومعدلات حقيقية قدرها ٨,١ في المائة في المنطقة، مقابل متوسط قدره ٤,٣ في المائة للمعدلات الإسمية و٣,٢ في المائة للمعدلات الحقيقية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (Rebucci and others, 2012).

(٢٩) تشير عبارة نقص الإسكان إلى الفجوة بين الاحتياجات إلى المساكن وتوافرها. وتعرِّف اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ''نقص الإسكان'' بأنه الفرق بين الإسكان الملائم، بالنسبة لاحتياجات السكان، والعجز الكمي في الوحدات السكنية الاستهلاكية التي توجد فيها أماكن سكن للاستخدام الحصري، ويمكن قياس هذا العجز باعتباره الفرق بين عدد أماكن السكن وعدد الوحدات السكنية الاستهلاكية (ECLAC, 1996: 19). ويتعلق البعد النوعي للعجز بفجوات النوعية في خصائص المساكن (ECLAC, 1996)، أي الثغرات في سمات بناء المساكن وفي المواد (السقوف والأرضيات والجدران وما إلى ذلك)، وفي حيز المعيشة (الاكتظاظ) وفي نوعية الحصول على الخدمات (المياه والإصحاح والكهرباء، وما إلى ذلك).

الوقت نفسه، تتسم المستوطنات العشوائية والمنازل الواقعة خارج المراكز الحضرية بنقص نوعي في الخدمات ووصلات النقل (Blanco and others, 2014).

١٠١- يكشف عدم إجراء صيانة للمساكن العامة والخاصة الموجودة والممتلكات الحضرية عن شكل جديد من عدم ثبات الإسكان[٣٠]. وينتج عدم الثبات المادي بشكل في جزء منه عن سوء إدارة الوحدات السكنية المشتركة الملكية في بيئة يُبنى فيها ما يقرب من ٨٠ ٠٠٠ وحدة سكنية مشتركة الملكية سنوياً (World Bank, 2015). ولا تمتلك جميع البلدان في المنطقة قوانين تتعلق بالوحدات السكنية المشتركة الملكية تحدد بوضوح الواجبات والحقوق الخاصة بالشاغلين والدولة، مما يؤدي إلى تدني الوعي باللوائح التي تنظم المساحات المشتركة، فيما هو أبعد من الملكية الفردية لكل مالك[٣١].

الإطار ٩: المعيشة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي: كيف تتحول الأحياء العشوائية إلى فرص، وكيف يصبح الإسكان تحدياً كبيراً

نظراً لسرعة عمليات التوسع الحضري، شهدت المستوطنات العشوائية وغير الرسمية توسعاً جامحاً يفتقر إلى الخرائط، وسجلات الأراضي والسياسات العامة الواضحة المعالم، وهو ما أدى إلى حدوث مشاكل اجتماعية وبيئية واقتصادية خطيرة نتيجة لعدم المساواة والتمييز.

ومع ذلك، فبالنظر إلى وجود بعض المساكن والأحياء العشوائية في المدن في مناطق مركزية، فقد أتاحت هذه المساكن والأحياء فرصة لتحسين نوعية المعيشة لأفقر السكان. وأقر مصرف التنمية للبلدان الأمريكية (٢٠١٣) بأهمية التوسع الحضري بالنسبة لتنمية مجتمعات أمريكا اللاتينية، مسلطاً الضوء على الانخفاض في معدلات الفقر والبؤس، فضلاً عن تحسينات في المعدلات الصحية والتعليمية، وزيادة متوسط العمر المتوقع والاعتراف بالحقوق والمواطنة. فعلى سبيل المثال، ارتفع معدل التوسع الحضري في البرازيل من ٤٥ إلى ٨٤ في المائة بين عامي ١٩٦٠ و٢٠١٠، ومن ثم الحد من حالات عدم المساواة في العديد من المجالات، ولا سيما الصحة، والتعليم، والمساواة بين الجنسين، والإسكان، والتوظيف والخدمات العامة (Arretche 2015)

ويقوم العديد من الحكومات في المنطقة حالياً بوضع سياسات حضرية ذات طابع اجتماعي كبير تهدف إلى توفير مدينة متكاملة للأحياء والمنازل وتعتمد على إعادة توزيع الثروات، والحصول على الأراضي والتراث، والتخفيف من حدة مخاطر الكوارث الطبيعية.

وقد تأسس برنامج ''أحب حارتي (Quiero mi Barrio)'' في شيلي عام ٢٠٠٦ وشُكل مجلس للسياسات الحضرية عام ٢٠١٤ بتمثيل وزاري من المجتمع المدني، والجامعات والقطاع الخاص. أما في المكسيك، فيجري وضع آليات للمعونات الهادفة تحفز بناء المساكن في المناطق التي تتميز بمواقع أفضل داخل شبكة البنية الأساسية الحضرية، وذلك حسب نموذج للنقاط والتعويض من أجل تقديم الخدمات الحضرية.

(٣٠) وهو وضع تم التنبؤ به في Ana Sugranyes and Alfredo Rodríguez (2010).

(٣١) في كولومبيا، يلزم قانون الوحدات السكنية المشتركة الملكية رقم ٦٧٥ المالك الأصلي بتشكيل إدارة مؤقتة، ينتهي عملها عند بيع ٥١ في المائة من الوحدات. ولا تخضع هذه العملية في إكوادور للتنظيم. ويشتمل القانون المكسيكي، فيما يتعلق بالوحدات السكنية الاجتماعية المشتركة الملكية، على باب بشأن ثقافة الوحدات السكنية المشتركة الملكية. وينص هذا القانون على أنه يجب على مكتب المدعي العام للمقاطعة الفيدرالية لدى منظمة PROSOC أن يقدم للسكان ''التوجيه والتدريب بشأن الوحدات السكنية المشتركة الملكية من خلال دورات وحلقات عمل، بالتنسيق مع وكالات الإسكان وغيرها من الوكالات والمؤسسات'' [المادة ٨٠] (Esquivel 2007). ويتضمن قانون الملكية المشتركة في شيلي باباً خاصاً بشأن الملكية المشتركة للإسكان الاجتماعي، يبسط عملية طلب المعونات من أجل تحسين المساحات المشتركة. ويعيش الكثير في لإطار ملكية مشتركة دون استيعاب معناها، وهو سبب من الأسباب التي تجعل المالك يسجل الملكية في السجل العقاري بشكل منفرد، دون معرفة الكيفية التي تُنظم بها بقية الأماكن المبنية (اختلاف جوهري عن قانون مبيعات الشقق الصادر عام ١٩٢٩، الذي بموجبه يتمتع الملاك بملكية فردية ومشتركة في نفس الوقت) (Bustos, 2015).

وفي الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩، نفذت البرازيل برنامج تسريع النمو المعروف باسم برنامج تسريع النمو - إضفاء الطابع الحضري على المناطق السكنية العشوائية ''PAC Favelas''، وبرنامج الإسكان المسمى ''مسكني-حياتي ''Minha Casa, Minha Vida''، وهما برنامجان وطنيان لتنمية الأحياء يعتمدان على المعونات التي تركز على الدخل والتي توفر تمويلات تغطي ٦ ملايين أسرة تقريباً (PAC, 2015). وتقوم كولومبيا حالياً، حيث تعتبر هي وميدلين نموذجاً، بصياغة واعتماد سياسة حضرية وطنية شاملة وواضحة المعالم استناداً إلى أجهزة المدينة، مما يحفز التخطيط والتنمية الحضرية المستدامة والمنصفة.

وتتولى الحكومات البلدية بشكل استباقي دوراً أكبر في إدماج متغيرات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، حيث تعمل على وقف التمييز الاجتماعي والمكاني عن طريق إنشاء مساكن جديدة وإنعاش المخزون الحالي من خلال اتباع سياسات قطاعية للتنمية المتكاملة للمدن. وقد تحقق ذلك من خلال اعتماد صكوك تنظيمية، وتدابير مؤسسية وابتكارات، وبشكل أساسي من خلال تعزيز الإدارة التي تشجع جميع القطاعات على المشاركة في تنفيذ السياسات الحضرية.

وتتطلب هذه السياسات معونات، وهو ما يمثل عقبة بين التكلفة والقوة الشرائية لدى السكان أصحاب الدخل المنخفض التي تؤثر على القدرة المالية للحكومات. وهناك تحديات أخرى أمام تنفيذ السياسات تتمثل في سعر الأراضي وديناميات سوق العقارات؛ والتقلبات على صعيد الاقتصاد الكلي وآثارها على التوظيف والدخل والإيرادات الضريبية؛ ومشاكل هيكلية من قبيل الأطر التشريعية والتنظيمية المتقادمة، والفجوات في القدرات بين القطاعين العام والخاص والوكالات غير الحكومية؛ والتوسع في الدراسات والبحوث التي تهدف إلى الابتكار والتحول الثقافي اللذين يعكسان تحسين فهم فرص الإسكان باعتبارها عاملاً رئيسياً لتحقيق تنمية حضرية مستدامة تركز على الرفاه والتنمية الاجتماعية اللذين يعتبران ركيزتين للتنمية الاقتصادية المنصفة.

المؤلف: Anaclaudia Marinheiro Centeno Rossbach. Cities Alliance.

٣- المستوطنات العشوائية

١٠٢- حقق العديد من البلدان في المنطقة تقدماً كبيراً في تقليل نسبة سكان الحضر الذين يعيشون في العشوائيات، حيث حدث انخفاض على الصعيد الإقليمي من ٢٥,٥ إلى ٢١,١ في المائة في الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٤ (UN-Habitat, 2014). ومن بين البلدان التي حققت انخفاضاً ملحوظاً في هذه الفترة الأرجنتين، وبليز، وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)، والبرازيل، وكولومبيا، وكوستاريكا، والجمهورية الدومينيكية، وغواتيمالا، وهندوراس والمكسيك (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ٢٠١٤). ومع ذلك، لا تزال هناك بلدان في المنطقة تشهد استمرار زيادة سكان الحضر الذين يعيشون في العشوائيات. وتندر البيانات مدى العشوائية في المدن بالنسبة لمنطقة البحر الكاريبي، إلا أنه يُقدر أن نسبة سكان الحضر الذين يعيشون في مستوطنات عشوائية تبلغ حوالي ٦٠ في المائة في جامايكا و٢٥ في المائة في ترينيداد وتوباغو (UN-Habitat, 2014). وفي هايتي، هناك زيادة مستمرة وهائلة في العدد المطلق للسكان الذين يعيشون في العشوائيات، وقد ازداد هذا الوضع سوءاً من دون شك عقب زلزال عام ٢٠١٠ (UN-Habitat, 2012)[٣٢]. وفي منطقة البحر الكاريبي، تغرد بربادوس خارج السرب بشكل إيجابي، حيث لا توجد بها مستوطنات عشوائية تقريباً (DESA, 2004)، ويرجع ذلك جزئياً إلى التنفيذ الصارم لقانون البناء الخاص بها؛ ومبادرات الحيازة بالتقادم التي تُنفذ بعد ٢٠ عاماً من الشغل الحضري السلمي غير المتنازع عليه، وهي مبادرات تقودها وزارة الإسكان والأراضي؛ وبرنامج لتحسين المناطق العشوائية تديره الهيئة الوطنية للإسكان.

(٣٢) يجب عند تحليل البيانات الواردة أعلاه مراعاة قيود القياس، حيث إنها تعتمد بشكل كبير على المعايير المستخدمة. وقد يختلف تحليل الوضع الإسكاني اختلافاً كبيراً حسب المؤشر المعني. انظر الفرع رابعاً - هاء المتعلق بالبيانات الحضرية وطابعها غير الرسمي.

١٠٣- وبالرغم من هذه الجهود والإنجازات، ينبغي عدم نسيان أنه لا يزال هناك ما يقرب من ١٠٥ ملايين نسمة من سكان الحضر يعيشون في العشوائيات (UN-Habitat, 2014). وعلاوة على ذلك، يمكن بوسع البرامج الكبيرة لإصدار صكوك أن تؤدي إلى تقلص مطلق في المستوطنات العشوائية، بيد أن هذه البرامج لا تعالج سوى جزء من المشكلة، وتترك وراءها قضايا نوعية غير محلولة على صعيدي الإسكان والأحياء(٣٣).

١٠٤- وينتج ظهور المستوطنات العشوائية واستمرارها عن عدد من العوامل. أولاً، حد ارتفاع أسعار الأراضي من إمكانية تغطية فئات الدخل المنخفض، مما يعكس أهمية سياسات الأراضي الحضرية وشبه الحضرية، والتي من بينها الاعتراف بقيمة الأراضي كممتلكات عامة، وتحديد المناطق ذات الأهمية الاجتماعية، والاستثمار الاجتماعي للأموال التي يتم جمعها من خلال آليات احتساب قيمة الأراضي (Smolka and Furtado 2014). وفي العديد من الحالات، تم إنشاء مستوطنات عشوائية في مناطق خطيرة نتيجة لعدم توفير ما يكفي من الأراضي الميسورة التكلفة(٣٤). ثانياً، هناك قوانين ولوائح تتعلق بتقسيم الأراضي إلى مناطق تعجز الأسر ذات الدخل المنخفض عن اتباعها (Smolka, 2003)، كما أن إجراءات الحصول على تصاريح البناء مكلفة جداً (Bouillon, 2012). ثالثاً، تتم التدخلات العامة كردود أفعال، وهي جزئية وغير كافية. فعلى سبيل المثال، قد يكون الغرض من برامج معينة هو مجرد منح صكوك ملكية أو التشجيع على التشييد على نحو متزايد، مع الافتقار إلى الدعم التقني والمالي، وقد لا يتم رصد التدخلات بطريقة شاملة، وينتج عن ذلك عدم القدرة على إدارة الملكية المشتركة، بالإضافة إلى وجود ثغرة في الاستثمار بين العجز الحالي والتحسينات المنشودة. رابعاً، لا تكفي جميع السياسات العامة للإسكان من حيث الكمية والتنوع وتغطية أفقر الشرائح السكانية (تُبنى بعض المستوطنات في مناطق نائية، وهو ما تنتج عنه تكاليف انتقال لا تستطيع فئات أصحاب الدخل المنخفض أن تتحملها). خامساً، هناك في بعض الحالات عدم احترام لحقوق الملكية وانعدام إدارة أنظمة الملكية المتداخلة.

١٠٥- وبالرغم من العجز في الإسكان وطابعه غير الرسمي، يمتلك حالياً نحو ٧٠ في المائة من الأسر في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي منازلها الخاصة بها، وذلك بفضل التأمين العقاري والتنظيم وغير ذلك من السياسات التي تركز على الملكية في المنطقة.

٤- التمييز السكني الاجتماعي والاقتصادي

١٠٦- وهناك سمة رئيسية لمدن أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي تتمثل في التمييز الاجتماعي المكاني الموجود فيها، والناتج عن عوامل مختلفة، من قبيل ديناميات سوق الأراضي (مثل طابع المضاربة الخاص بالاستثمار العقاري الذي يثبت الأسعار مع التنبؤ بأفضل طريقة محتملة للاستخدام)، والحوافز لبناء السكن الاجتماعي في الضواحي التي تنخفض فيها تكلفة الأراضي، وكذلك الإشغال العشوائي للأراضي في مناطق تقل فيها مخاطر إزالة المستوطنات (Sabatini, 2003).

١٠٧- وعموماً، يتركز السكان من المستويات الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية الأدنى في الضواحي (ECLAC, 2014a). ومع ذلك، لوحظ في العقد الماضي وجود اتجاهات متناقضة فيما يتعلق بالتمييز السكني،

(٣٣) قامت بيرو من خلال لجنة تحديد الملكية غير الرسمية (COFOPRI) بتوفير ما يزيد على مليوني صك للملكية في السنوات العشر الأخيرة. ولا تُدرج المناطق السكنية في تقديرات عدم السكن العشوائي/عدم الاستقرار بعد إصدار صكوك الملكية، وبالتالي تظل عشوائية.

(٣٤) في المكسيك، وعلى الصعيد الوطني، تقيم نسبة ١١ في المائة من الأسر في المناطق الحضرية بالقرب من مجرى النهر أو تطل عليه، و٢,٣ في المائة في مناطق دفن النفايات أو الكهوف أو المناجم، ويسكن ٩ في المائة منها في مواقع مطلة على الوديان (Government of the Republic of Mexico, 2015).

ولا سيما المدفوع بالتنوع الاجتماعي وتحسّن الظروف الاقتصادية في ضواحي المدن[٣٥]. ويرجع ذلك بشكل جزئي إلى انتقال السكان ذوي مستويات الدخل الأعلى إلى هذه المناطق في سياق النمو السكاني في الضواحي. إلا أن هذا الانتقال لا يؤدي تلقائياً إلى تحسين الاندماج الاجتماعي. وفي سياق الوحدات السكنية المشتركة الملكية المغلقة وخصخصة الخدمات، يمكن لمجموعات أصحاب الدخل المرتفع أن تعيش منفصلة داخل مناطق الدخل المنخفض، ويحدث ذلك عموماً بدافع من الشعور بانعدام الأمن، وتعززه خصخصة الأماكن العامة (Caldeira, 2000)[٣٦]. وفي منطقة البحر الكاريبي، لا تتوافر البيانات بشكل دائم لتحليل التغيرات في الأنماط السكنية الاجتماعية والاقتصادية. إلا أنه في بعض الحالات، قد يُلاحظ وجود تمركز أكبر لذوي الدخل المنخفض في المناطق الحضرية المركزية (Barbados, Draft Habitat III National Report, 2015).

١٠٨- وفي الكثير من مدن أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، تواصل المناطق المركزية فقدانها للسكان (ECLAC, 2014a)، بالرغم من وجود بعض استثناءات من قبيل مدينة سنتياغو دي شيلي، حيث زادت فيها الكثافة الحضرية في المنطقة المركزية (تعمير المساحات الخاوية) في السنوات الأخيرة نتيجة للاستثمارات العقارية (Poduje and others, 2015). ويمكن للاستثمار في المناطق المركزية أن يعزز زيادة التنوع الاجتماعي، ولكنه قد يفسح أيضاً المجال أمام تجديد الأحياء القديمة وترحيل السكان أصحاب الدخل المنخفض (Janoschka and Sequera, 2013)، وهو ما يؤكد أهمية مراعاة المساواة في المناقشات بشأن تعزيز الاستثمارات وزيادة الكثافة في المناطق الحضرية المركزية. وقد قضى مشروع نيو سيتي Neo-Cité في بلدية سنتياغو في شيلي على نمط وجود الإسكان الاجتماعي في الضواحي، حيث استثمر عوضاً عن ذلك في الإسكان الاجتماعي في وسط المدينة، مع ترميم المساكن التاريخية المشتركة الملكية للإسكان الاجتماعي في المنطقة.

١٠٩- وقد يُفضي التمييز إلى تفاوتات في الدخول المحلية، وبدون آليات لتحويل الموارد بين البلديات، يتمثل الخطر في استقطاب المعايير الحضرية للبنى الأساسية والمعدات والخدمات (ECLAC, 2014a). ويشتد هذا الاستقطاب نظراً للافتقار إلى السياسات التي تنظم مواقع البنى الأساسية والمعدات والخدمات ونطاقها وسبل الاستفادة منها واستمراريتها وفقاً للعجز والطلب، وقدرة المستخدمين على السداد، وعدم وجود حوافز لضخ استثمارات خاصة أكثر ثباتاً (CAF, 2011; ECLAC, 2014a). وهناك عدد قليل من الدراسات على مستوى المدن تفسر وتحلل الاستقطاب في المعايير الحضرية داخل المدن وفيما بينها، وتحدد معايير الاستثمار المنصف. وتشكل مبادرات ميدلين، من خلال نموذجها للتوسع الحضري الاجتماعي، وخطة التنمية الاستراتيجية لساو باولو، مؤشرين مشجعين على وجود استثناءات.

(٣٥) على سبيل المثال، يرجع الانخفاض في معدلات التمييز في البرازيل بشكل كبير إلى التحسينات الاجتماعية الاقتصادية في الضواحي (ECLAC, 2014a:224).

(٣٦) هناك ملحوظة مثيرة للقلق عن السعي من أجل التفرد تتمثل في زيادة التمييز في الدخل بين المدارس العامة والخاصة، وهو ما يهدد مستقبل ديناميات التوزيع والترابط الاجتماعي في المنطقة (ECLAC, 2014f).

الإطار ١٠: المستوطنات البشرية المنتجة والمستدامة: البرنامج المشترك للإسكان والمستوطنات البشرية الحضرية المنتجة والمستدامة

يمكن أن تؤدي مواطن الضعف في التخطيط والتوسع الحضري والعجز في الخدمات الأساسية إلى انعدام الاستقرار الاجتماعي، وعندما يُربط ذلك بأوضاع عدم المساواة، تنشأ مشاكل التعايش وانعدام الأمن في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. واستجابةً لذلك، قامت ثلاث وكالات تابعة للأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٣) بوضع برنامج ابتكاري ضمن إطار عمل الصندوق الإسباني لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ومن خلال برنامج المستوطنات البشرية المنتجة والمستدامة (APUS)، سعت مدن أمريكا الوسطى إلى المعالجة الفعالة للفقر والعزل من خلال وسيلة رائدة للاندماج الحضري والاقتصادي والاجتماعي في إطار مشروع لمعالجة العجز النوعي في الإسكان والأحياء. وقد سعى البرنامج، الذي تم إعداده في بلديات سانتا تكلا وأبوبان في السلفادور، إلى تغيير الظروف في المستوطنات العشوائية والمعزولة تاريخياً بالاستعانة بإجراءات وتدابير اجتماعية وتنظيمية واقتصادية بغية تحسين ظروف المنازل والأحياء. وتمثل الهدف من هذا البرنامج في الدمج الكامل للمستوطنات وإعادة تشييدها في الأماكن المحيطة بها، بما في ذلك ملكية الأراضي وتحصيل الائتمان. ومن بين الآثار الإيجابية المحققة، استفادت ٧٥٠ أسرة من تنظيم الأراضي وحيازة الملكية. وانعكس ذلك أيضاً على السياسات الوطنية، بصدور سبعة مشاريع قوانين بشأن تطوير الأراضي، والأعمال المصرفية الإنمائية، ولوائح الإسكان والبناء. كما تأسست تحالفات استراتيجية بين المؤسسات المالية، وموردي المدخلات والسلع والخدمات، والمصممين وشركات البناء من القطاعين العام والخاص. وأسهم البرنامج في توسيع نطاق قطاع البناء وسوق الإسكان الاجتماعي، وفي القضاء على الفقر، وتوفير المزيد من العمل اللائق، وتحسين الدخل.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

٥- الإدارة العامة في مجال المساواة السكنية والحضرية

١١٠- تمتلك المنطقة خبرة كبيرة في مواكبة البدائل الهادفة إلى زيادة سبل حصول شرائح أصحاب الدخل المنخفض على المساكن والأراضي. كما أدى الاعتراف بحق الحصول على المأوى المناسب في جدول أعمال المؤتمر الثاني للأمم المتحدة المعني بالمستوطنات البشرية (الموئل الثالث) إلى تعميق جهود السياسة العامة الرامية إلى زيادة تحسين سبل الحصول على المساكن (UN-Habitat 2015a). وقد استخلصت بلدان عديدة الدروس من مواطن الضعف الموجودة في النماذج السائدة في العقود الأخيرة، والتي تقوم على مفهوم يعتبر الإسكان سلعة توفرها الأسواق (نموذج ''التوفير والمكافأة والائتمان''). ووُضعت سياسات وبرامج تعترف بحق الإسكان في المدينة والوظائف الاجتماعية للملكية وتنظر إلى الإسكان الاجتماعي على أنه آلية شاملة للاندماج والحماية الاجتماعيين (Bonomo and others, 2015)، مع الاعتراف بأثر توفير السكن فيما على الرفاه، ونوعية الحياة، والقدرة على التكيف مع الظروف المتغيرة، واغتنام الفرص الاقتصادية ومدى شدة التأثر بالكوارث الطبيعية، من بين أمور أخرى (Bouillon, 2012). وقد بدأت الاستراتيجيات في الذهاب إلى ما هو أبعد من إقامة السكن الرسمي وتمويله، فتناولت اللوائح والأدوات اللازمة لإتاحة الأراضي بتكلفة ميسورة وإيجاد حلول أشمل من أجل توفير الاستثمارات في الإسكان العام (Bonomo and others, 2015).

٦- سياسة الإسكان وفقاً لنماذج جديدة للإسكان تقوم على نموذج التوفير والمكافأة والائتمان ومشاركة القطاع الخاص

١١١- أبدت الحكومات في العقدين الماضيين ميلاً تجاه تقديم المعونات على أساس الطلب، مع التركيز على الشراء النهائي لمنازل جديدة بمشاركة القطاع الخاص. ويعتمد الحصول على المساكن على نموذج التوفير والمكافأة والائتمان، الذي اكتسب شهرة واسعة منذ تسعينيات القرن الماضي، ولا سيما في البرازيل وشيلي وكولومبيا وإكوادور والسلفادور وبيرو. وقد أدى ذلك إلى زيادة إنتاج مساكن منخفضة التكلفة، توجد بوجه عام في أطراف المدن، وهو ما أسهم في انخفاض في العجز الكمي للمساكن. إلا أنه بالرغم من هذه الإنجازات، لم يتمكن نموذج التوفير والمكافأة والائتمان بصفة دائمة من مساعدة الأسر الأضعف وغير المؤهلة للاستفادة من عنصري التوفير والائتمان، وهو ما يمثل تحدياً كبيراً نظراً لارتفاع مستوى التوظيف غير الرسمي في المنطقة (Bonomo and others, 2015). وتعنى ديناميات أسعار الأراضي أن هذه المنازل غالباً ما تُبنى في مناطق نائية تنخفض فيها تكلفة الأراضي، إلا أن الاستفادة من المرافق والمواصلات الجيدة محدودة، وبالتالي يؤدي ذلك إلى تعميق نمط التمييز الاجتماعي – الاقتصادي (ECLAC, 2014a; Sabatini, 2003).

١١٢- وقد ساهمت التطورات في بعض البلدان في هجر الإسكان الاجتماعي. ففي المكسيك، تم هجر ٥ ملايين منزل، وهو ما يمثل ١٤,٢ في المائة من مجموع المساكن في البلد وما يصل إلى ٢٠ في المائة في حال احتساب المساكن غير المسكونة بشكل مؤقت (Sánchez and Salazar, 2011)[٣٧]. ويرجع هجر المساكن إلى الافتقار إلى الخدمات (٣٨ في المائة)، والبعد عن أماكن العمل (٣١ في المائة)، وعدم استقرار أماكن المعيشة (١٠ في المائة)، وأسباب مالية (١٠ في المائة) وانعدام الأمن (٣ في المائة) (UN-Habitat, 2011b)[٣٨].

الإطار ١١: الاستفادة من برامج الإسكان لصالح السكان الضعفاء والفقراء

البرازيل: وفر برنامج ''مسكني – حياتي'' ما يبلغ ٢,٤ مليون وحدة سكنية في الفترة بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٥، استفاد منها ٩,٢ ملايين شخص. وسيواصل البرنامج الاستثمار في الاحتياجات السكنية للسكان من ذوي الدخل المنخفض والمتوسط حتى عام ٢٠٢٣. وقد صُمم التدخل كاستراتيجية لاستعادة الالتزامات الاجتماعية المتعلقة بالعجز السكني المتراكم ولتلبية الطلب المستقبلي، بالإضافة إلى قيمها بدور الحافز الاقتصادي (Ministry of Cities of Brazil, 2013 and 2015).

شيلي: يقوم صندوق التضامن من أجل الإسكان والمرسوم الأعلى رقم ٤٩ على افتراض الدولة بأن هناك شريحة كبيرة من السكان لا تستطيع تحمل النفقات، وبالتالي لا يمكنها الحصول على ائتمان عقاري ولا ينبغي لها ذلك. ويمكن أن تتحمل الدولة ما يبلغ ٩٨ في المائة من تكلفة أية وحدة سكنية. ويدعم البرنامج شراء مساكن جديدة أو مستعملة، وبناء منازل جديدة، تكثيف البناء ومشاريع الاندماج الاجتماعي للمقيمين باختلاف مستويات دخلهم (Siclari, 2012).

كولومبيا: بدأ تنفيذ برنامج المائة ألف مسكن مجاني في عام ٢٠١٢، وقضى على العجز الكمي التراكمي فيما بين الشرائح الأكثر فقراً من السكان (تُمنح الأفضلية للفئات النازحة من جراء أعمال العصابات أو الكوارث الطبيعية). ويرشح قطاع العقارات المشاريع وتقيّمها وزارة الإسكان والمدن والأراضي وتساهم مجالس المدن بالأراضي (Bonomo and others, 2015).

(٣٧) تفيد البرازيل، وشيلي وفنزويلا أيضاً بارتفاع معدلات المنازل غير المسكونة (٩,٠٢ و٩,٦ و٧,٧ في المائة من إجمالي الوحدات السكنية على التوالي) [لا تتمتع بالضرورة بأهمية اجتماعية] (López Moreno, 2014).

(٣٨) يؤدي عدم التوافق هذا إلى فقدان الأصول الأساسية للأسر فضلاً عن تخصيص النفقات العامة، بالإضافة إلى التسبب في خسائر لشركات البناء والعقارات (CIDOC and SHF, 2014).

بيرو: في عام ٢٠٠٥، قُدم اقتراح لزيادة المعونات بشكل كبير. وكان الهدف من ذلك هو شراء أو بناء أو تحسين ما يصل إلى ١٢٠ ٠٠٠ وحدة سكنية سنوياً. ومن خلال برنامج تيكو بروبيو (Techo Propio)، يتم تخصيص معونة من ٤٠ إلى ٩٠ في المائة من سعر المنزل للفئات الأضعف (سندات إسكان الأسر). وبالإضافة إلى تحسين المعونات لزيادة الطلب، تم إصدار مرسوم من شأنه أن يعزز تخصيص مساحات قامت المنظمة الرسمية لتسجيل الملكية غير الرسمية (COFOPRI) بتحويلها إلى مناطق حضرية لأصحاب الطلبات من غير الملاك في المناطق التي اختارتها الدولة وقامت من قبل بتحويلها إلى مناطق حضرية. وقد أنهى ذلك تنظيم المساحات المشغولة سابقاً، وأدى إلى التخطيط لتوسيع المدن والسيطرة على وقائع قرصنة الإسكان والمضاربة (World Bank, 2015; El Peruano, 2015/23 September).

المصدر: اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ٢٠١٦

٧- زيادة إتاحة المساكن للفقراء وتنفيذ برامج الإسكان الاجتماعي

١١٣- يتمثل الهدف من هذه التدخلات في تعزيز مشاركة الشرائح الأفقر في سوق الإسكان غير الرسمي وتحسين نماذج التوفير والمكافأة والائتمان. وتتضمن الاستراتيجيات تغيير متطلبات المدخرات، واستبعاد مكونات الائتمان العقاري وزيادة المعونات أو السندات الحكومية في خطط التمويل. وعلاوة على ذلك، ركز العديد من البرامج على الفئات الضعيفة، من قبيل كبار السن وربات الأسر، والسكان الأصليين والنازحين وذوي الإعاقة (Bonomo and others, 2015).

١١٤- وكنظير للسياسات التي تُشرك متعهدي البناء في القطاع الخاص في توفير الإسكان الاجتماعي، من المهم إبراز السياسات التي تيسر بناء الموائل الاجتماعية، من قبيل التعاونيات السكنية. وتمكّن هذه التعاونيات الأسر من إدارة حلولها الخاصة بالإسكان وتؤدي دوراً أكثر مركزية في تخطيط المشاريع والبناء الجماعي للمساكن. وخلال العقود الماضية، قامت بلدان عديدة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بوضع استراتيجيات لمساعدة الفئات التي تعيش في أوضاع هشة على الاستفادة من النماذج التعاونية، بما في ذلك من خلال تقديم المساعدة التقنية، وإدارة المشاريع والبناء، وزيادة المعونات وفرض الرقابة على أسعار الفائدة (Bonomo and others, 2015). وتمتلك أوروغواي أكبر قدر من الخبرة في هذا الشأن، نظراً لأنها تطبق النموذج على مدار ٤٠ سنة، وتمنح الأولوية للنظام التعاوني في المخصصات العامة من الموارد منذ عام ٢٠١٠ (Nahoum, 2012). وعلاوة على ذلك، تبنت بلدان كثيرة، بما في ذلك الأرجنتين وبوليفيا (دولة- المتعددة القوميات) وباراغواي وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) ولا سيما بلدان أمريكا الوسطى، في أوائل القرن الحالي هذا النموذج بدعم من أوروغواي التي قامت بنشر معارفها وخبراتها (Bonomo and others, 2015).

٨- الترميم الشامل للأحياء

١١٥- تهدف برامج ترميم الأحياء أساساً إلى تحسين نوعية حياة السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية، لما هو أبعد من مجرد منح سندات الملكية (Bonomo and others, 2015). وتقر الخطط الرامية إلى تحسين المستوطنات الحالية بأن عملية التوسع الحضري في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي تتميز بشكل كبير بإقامة المساكن والموائل بالأساليب غير الرسمية والاجتماعية. وهناك مجالان للتدخل في المنطقة: البرامج غير الرسمية لترميم الأحياء، والبرامج الموحدة لترميم الأحياء.

١١٦- وفي سياق البرامج غير الرسمية لترميم الأحياء، تعتمد التدخلات الشاملة على الاعتراف بالطابع المتعدد الأبعاد للفقر، بما يتجاوز منح سندات الملكية أو تيسير إجراء تحسينات مادية وتحسينات في البنى الأساسية عن طريق اعتماد تدابير تعزيز المجتمع والتدريب. ففي البرازيل، يهدف برنامج تسريع النمو - إضفاء الطابع

الحضري على المناطق السكنية العشوائية، المسمى PAC-Favelas إلى إضفاء الطابع الحضري على المناطق السكنية العشوائية، ويعتبر برنامج مورار كاريوكا (Morar Carioca) امتداداً لبرنامج فافيلا باريو (Favela Barrio)، ولكنه يركز أكثر على التوسع الحضري الشامل، والتخطيط المساحي للأحياء الفقيرة، وأعمال المناطق العامة وما إلى ذلك. وفي الشمال الشرقي، يبرز برنامج الجدول الأزرق (Ribeira Azul) بسبب نطاقه، وتركيزه على المجتمع، والتوسع من خلال الانتقال من التركيز على التدخلات المحلية إلى برنامج يشمل الولاية عموماً (Cities Alliance, 2008). وأُدخلت أيضاً تغيرات في التشريعات الحضرية في البرازيل أصبح تنظيم الأراضي بموجبها إجبارياً في إطار سياسات الإسكان، ويجب إدراج الصرف الصحي ضمن تدخلات تنظيم المستوطنات العشوائية (IPEA, 2015). وقدمت حكومة كولومبيا، في إطار البرنامج الشامل لترميم الأحياء، المساعدة التقنية إلى هيئات المقاطعات بغية إدارة التعاون وموارد الائتمان مع المصارف متعددة الأطراف لتوفير التمويل. ويستهدف البرنامج الشامل لترميم الأحياء في ميدلين والبرنامج العام لمنح صكوك ملكية الأراضي المساكن الواقعة في مستوطنات عشوائية توفر إمكانية إجراء ترميم شامل (Vergel, 2010). وتتضمن البرامج التي تستهدف الأحياء الموحدة والرسمية وتعاني من تدهور مادي واجتماعي برنامج Promeba II في الأرجنتين؛ وبرنامج [عش حياة أفضل] (Mora Melhor) في البرازيل؛ وبرنامج [تحسين ما تم تشييده] (Mejorar lo Construido) في كولومبيا؛ ومؤسسة الأعمال الخاصة بالسكن (FuPROVI) في كوستاريكا؛ وبرنامج تحسين السكن في مكسيكو سيتي؛ وبرنامج تحسين الأحياء في بنما؛ وبرنامج الأحياء في شيلي (Bonomo and others, 2015).

٩- استراتيجيات توفير الأراضي

١١٧- تحقق تقدم كبير في المنطقة من خلال استراتيجيات ذهبت لما هو أبعد من توفير المساكن أو البنية الأساسية، وتطبق، وفقاً للوائح الحضرية التي تقر بالوظيفة الاجتماعية للملكية (النظام الأساسي للمدينة في البرازيل ٢٠٠١ والإصلاح الحضري في كولومبيا ١٩٨٩)، التخطيط الحضري وأدوات إدارة الأراضي لتيسير الاندماج الحضري. وقد تم تناول ثلاثة مجالات للعمل: توفير أراض حضرية للمستوطنات العشوائية، ومراقبة ممارسات المضاربة والتطوير العقاري الاجتماعي[٣٩]:

(أ) توفير أراض حضرية للمستوطنات العشوائية: تمنح سياسات السكن الوطنية، المعتمدة في البرازيل في عام ٢٠٠٥، امتيازات خاصة للاستعمال السكني، وتُعرف في البرازيل باسم التقادم المكتسب (posse, usucapião)، وهي تعلن عن مناطق معينة ذات أهمية اجتماعية ضمن المناطق التي تشغلها بالفعل مستوطنات عشوائية وفي مناطق شاغرة يمكن أن تُنقل إليها المستوطنات المعرضة للمخاطر (مناطق معينة ذات أهمية اجتماعية) وهو ما يمنح تلقائياً سكان هذه المناطق امتيازات خاصة للتحول الحضري وأمن الحيازة. وقامت كولومبيا بإنشاء مصارف للأراضي (تتولى الدولة حضرنتها وبيعها لشركات التنمية من القطاع الخاص مع تحديد حصص للسكن الاجتماعي)، بما في ذلك برنامج الإسكان في المدن (Metrovivienda). وفي إطار استثمارات التنمية الحضرية، هناك صكوك أخرى تخصص حصصاً إجبارية من الأراضي للسكن الاجتماعي؛

(ب) مراقبة ممارسات المضاربة: نفذت البرازيل نظام الاستخدام الإجباري للأراضي الشاغرة، أو إعادة تقسيم الأراضي والبناء الإلزاميين، أو البناء الإلزامي وحده؛ والضريبة المتصاعدة لعدم استخدام الممتلكات التي توجد في مواقع متميزة؛ ونزع الملكية. وفي الوقت نفسه تراقب كولومبيا المضاربات العقارية من خلال وضع خطط جزئية من أجل التخطيط الاستباقي للمدن وتوسعات المناطق المتدهورة؛

(٣٩) أو إعداد تنظيم معياري أو ظروف التحسين على الطبيعة.

(ج) التطوير العقاري الاجتماعي: تمثل جميع الصكوك المالية بوجه عام القادرة على إدرار عائدات للصالح العام بدلاً من الامتيازات الخاصة لاستخدام الأراضي الحضرية وشغلها كما هو الحال في البرازيل، وذلك فيما يتعلق بحقوق البناء، والعمليات الحضرية المتكاملة، والشهادات الخاصة بإمكانية البناء الإضافي – طريقة لاستخدام الأموال الخاصة لتمويل الاستثمارات العامة من خلال عمليات إعادة تحديد لمناطق ومزادات تصاريح البناء.

الإطار ١٢: المستوطنات العشوائية: الحاجة إلى اتباع سياسات تتعلق بالأراضي بالنسبة للفئات ذات الدخل المنخفض والاعتراف بالإنتاج الاجتماعي للموائل

يبلغ عدد الفقراء في المنطقة ١٨٠ مليون شخص، يعيش منهم ١٢٥ مليوناً شخص في المدن و١١٣,٤ مليوناً في مستوطنات عشوائية[٢]، وهو ما يؤدي إلى العديد من انتهاكات حقوق الإنسان[٣]، وقد حدث هذا الأمر بالرغم من وجود سياسات مختلفة للإسكان نُفذت بنجاح منذ بداية القرن العشرين ووجود استثمارات بنسب تتراوح بين ٢ و٨ في المائة من إجمالي الناتج المحلي خصصتها البلدان لبرامج الإسكان الاجتماعي.

وقد كان للسياسات الناشئة عن توافق آراء واشنطن أثر كبير على القضايا المتعلقة بالأراضي والحضر والإسكان. ومع ذلك لم تتمكن الأسواق من خدمة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر، ولم تُطبق برامج الحد من الفقر التي تستهدف الشرائح الأفقر من السكان على قطاع الإسكان.

ونظراً لهذا الوضع، توصل السكان أصحاب الدخل المنخفض في القارة كلها إلى بدائل للحصول على مسكن وموئل، حتى مع تجريم جهودهم الفردية والجماعية. ونتج ما بين ٥٠ إلى ٧٥ في المائة من المناطق السكنية في نصف الكرة الجنوبي عن جهود السكان. وعادة ما تنشئ هذه العمليات، التي تُعرف بالإنتاج الاجتماعي للموائل، مناطق سكنية ومكونات حضرية ومنازل في ظل رقابة المنتجين الذاتيين وغيرهم من أصحاب المصلحة الاجتماعيين الذين لا يسعون للربح.

توصيات

- ينبغي للدول أن توفر أراضي مشروعة تتمتع بالمرافق وتوجد بمواقع متميزة من أجل الفئات الأكثر حرماناً من الخدمات، وينبغي تحقيق تقدم كبير في الاعتراف بالأرض كحق من حقوق الإنسان.
- ينبغي للإحصاءات أن تقر بالإنتاج الاجتماعي المنظم للموائل، والذي ينبغي أن توفر من أجله السياسات صكوكاً ملائمة ودعماً تقنياً ملائماً.
- ينبغي تنفيذ سياسات تشاركية، وسياسات لتحسين المساكن والأحياء الشاملة.

المؤلف: María Silvia Emanuelli. Habitat International Coalition, Office for Latin America.

١٠- الاستثمار في المرافق والخدمات الشاملة

١١٨- من ضمن التحديات الرئيسية التي تواجه تحقيق العدالة الحضرية تباين سبل الحصول على المعدات والخدمات، بما في ذلك الربط بشبكة النقل، بالنظر إلى كون المواطنين أصحاب الدخل المنخفض في العديد من المناطق الحضرية يميلون إلى قطع رحلات يومية أطول بين منازلهم وأماكن عملهم، حيث تقع هذه المنازل خارج مراكز الأنشطة الاقتصادية (IPEA, 2015). وقد ضُخت استثمارات ضخمة في المنطقة، من قبيل خطوط المترو في كاراكاس وإل ألتو وميدلين وريو دي جانيرو لتحسين وسائل النقل داخل الأحياء العشوائية ومع باقي المدينة. إلا أن من المهم الاستثمار في الخدمات والمرافق داخل المجتمعات، بدلاً من ربطها بمناطق تُقدم فيها خدمات أفضل. ويجدر في هذا السياق التشديد على تدخلات التخطيط الحضري الاجتماعي التي تركز على

تعزيز التغير الاجتماعي من خلال تحولات حضرية والاستثمار في المناطق المحرومة (انظر الإطار ١٤) (UN-Habitat, IDB, ACI, 2011).

١١- اقتراحات تتعلق بالسياسات

١١٩- هناك مبادرات عديدة جارية للاندماج الحضري في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي تعترف بالطابع المتعدد الأبعاد لانعدام المساواة الحضرية، وتوفر حلولاً وأدوات شاملة تركز على قضايا هيكلية تتعلق بانعدام المساواة الحضرية. وترد أدناه بعض الاعتبارات الإضافية بشأن المبادرات الرامية إلى معالجة انعدام المساواة الحضرية.

١٢- تنويع إمدادات الإسكان وسياسات الإيجار

١٢٠- ينبغي عند تصميم إمدادات الإسكان مراعاة احتياجات الفئات المختلفة، مثل كبار السن وربات الأسر والعمال من الشباب الذين يتقاضون رواتب منخفضة. ومن أمثلة ذلك برامج الإيجار للشباب، وبرامج إسكان الكبار، والمنازل المجمعة لربات الأسر وما إلى ذلك.

١٢١- ولا يعتبر التركيز على تشجيع ملكية المنازل الاستراتيجية الأفضل أو الوحيدة لجميع الفئات في جميع الأحيان. ومن المثير للدهشة ندرة سياسات الإيجار في المنطقة بالمقارنة إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، نظراً لأن تشجيع الإسكان بالإيجار قد يساعد في منع المديونية المفرطة التي تنشأ عن ملكية المنازل، وييسر تحقيق تنقلية أكبر وبالتالي يسمح بتحقيق توازن أفضل في العمالة من حيث العرض والطلب (حيث إن العيش في مناطق رديئة المواصلات يحد من الخيارات الوظيفية)، ويمكن أن يلبي بصورة أفضل احتياجات الأسر أو الطلبة من السكان (Blanco and others, 2014).

١٢٢- ويمكن لسياسات الإيجار المصممة بشكل جيد، والتي تركز على الفئة المستهدفة ولا تستبعد البرامج العامة الأخرى للإسكان ولها لوائح مناسبة لحماية ملاك الأراضي، أن تحد من التمييز السكني وتعزز الاندماج الاجتماعي وتحقق التوازن في الكثافة داخل المدن، لأن برامج الإيجار يمكن أن تحفز بناء مجمعات سكانية عالية الكثافة في مناطق مجمعة في أي مدينة. ومن ضمن المبادرات القليلة في المنطقة لتيسير الحصول على مساكن بالإيجار برنامج [معونة الإيجار للشباب] (*Subsidio Arriendo Joven*) في شيلي، وبرنامج [يمكنك الاستئجار] (*Alquiler se Puede*) في بوينس آيرس وسياسة الإيجار الوطنية في أوروغواي.

١٣- التخفيف من حدة تدهور الموجودات السكنية في الحاضر والمستقبل والتحكم فيه

١٢٣- في سياق السياسات الحالية واسعة النطاق لبناء المساكن، وفي ظل العجز المستمر في المساكن من حيث الكيف، من الجدير النظر في أهمية سياسات تحسين المساكن الاجتماعية ووجود برامج دائمة لترميم الأحياء. وهناك حاجة إلى استثمارات للحد من التقادم والتدهور، وذلك كما يحدث من خلال برنامج حماية ملكية الأسرة في شيلي. ويلزم أيضاً القيام بتدخلات تركز على صيانة وتحسين البنية الأساسية والنسيج الاجتماعي للوحدات السكنية الاجتماعية ذات الملكية المشتركة من خلال مساعدة المجتمع على تحديد هذه التدخلات السكنية وتطوير مشاريع التحسين والإصلاح، على غرار ما يقوم به مع برنامج تحسين الوحدات السكنة الاجتماعية في شيلي أو برنامج [حارتي] '*Barrio Mío*' في ليما. ويوفر البرنامج الثاني التدريب للسكان من أجل حماية أبنيتهم وتشجيع البناء والتخطيط بمشاركة المجتمع (Lima Mayor's Office, 2015).

١٤- التخفيف من حدة التمييز السكني وأثره على عدم المساواة في الاستفادة من الخدمات والمرافق

١٢٤- بالرغم من أن التمييز لا يزال يمثل تحدياً محورياً في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، فقد برزت الأدوات التالية للتصدي له: إنشاء مصارف عقارية تتمتع بامتيازات خاصة لبناء مساكن اجتماعية، ولا سيما داخل المدن أو في المناطق المتميزة؛ وتنظيم وتخطيط الإشغال في ضواحي الحضر، إلى جانب تطويرات وخدمات ومرافق عقارية وشبكة طرق مصممة للتوسع المادي للمدن؛ وتوفير إمدادات سكنية بما يتمشى مع إمكانيات الفئات الأفقر، وذلك على سبيل المثال، من خلال الإعانات الشاملة و/أو حصص الإسكان الاجتماعي في التطويرات العقارية مرتفعة التكلفة، كما هو الحال في كولومبيا ومؤخراً في ساو باولو من خلال حصة التضامن في العمليات الحضرية المتكاملة، أو مشروع لا تشيمبا (La Chimba) الذي يتضمن حصة للإسكان الاجتماعي في عملية توسع حضري كبير في أنتوفاغستا بشيلي؛ وتكثيف المناطق المخدومة بشكل جيد والتي تستخدم بصفة مشتركة (مثل محطات المترو ونقاط الترابط بين مختلف وسائل النقل).

١٢٥- ويمكن تخفيف آثار التمييز من خلال تزويد الأحياء الفقيرة بمرافق عامة وخدمات ومساحات عالية الجودة، مثل استثمارات التخطيط الحضري الاجتماعي في ميدلين أو مشاريع المرافق الشاملة للثقافة والترفيه والتعليم والنمو والأعمال الحرة (CRECE) في كاراكاس؛ وتوفير فرص عمل وفرص اجتماعية في الأحياء ذات الدخل المنخفض (CEDEZOS Antioqueños) في كولومبيا؛ وتيسير سبل الاستفادة من الخدمات وتوفيرها للفقراء في المناطق الغنية، مما يشمل ربط الأحياء بوسائل النقل ويقلل وقت الانتقال من خلال استثمارات في أنظمة النقل، وهو الهدف من الاستثمارات التي ضُخت في أنظمة المترو في بنما سيتي وليما. وفي هذا السياق، يعتبر وضع سياسة لإعادة التطوير الحضري، تعتمد على معايير واضحة للتضامن والترابط والاندماج والإدماج الاجتماعي أمراً بالغ الأهمية في السياسات الحضرية الوطنية.

الإطار ١٣: سياسة شاملة بشأن التنمية السكنية والحضرية المستدامة

التشخيص

نظراً لسرعة التوسع الحضري، تواجه المدن في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي حالياً عدداً من المشاكل تتعلق بالعجز السكني، والنقل، والفقر وعدم المساواة، وانعدام الأمن، والعشوائية، والتدهور البيئي وما إلى ذلك. ومن أجل تحقيق سياسة شاملة للتنمية السكنية والحضرية في المنطقة، يلزم العمل مع القطاعين العام والخاص والجهات العامة والخاصة من أجل تحقيق رؤية شاملة للمدينة، مع وضع خطط وبرامج داعمة لذلك.

الوضع الحالي

تختلف سياسات المنطقة المتعلقة بالتنمية الحضرية والإسكان اختلافاً كبيراً، مع وجود عدد كبير من الجهات القطاعية التي تتكيف بشكل مستمر مع التغيرات السياسية والتكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ما يزيد من صعوبة إجراء تخطيط شامل في المدن.

وفي معظم بلدان المنطقة، تتولى وزارة أو أمانة مسؤولية وضع السياسات الوطنية للتخطيط السكني والحضري، إلا أنه يجب أيضاً إقامة روابط بالنقل، والبنية الأساسية، والاتصالات، والبيئة، والتعليم والصحة، من بين جملة أمور أخرى. وقد اندمجت بعض القطاعات جزئياً في بعض البلدان، من قبيل الأمانة المعنية بالتنمية الزراعية والإقليمية والحضرية في المكسيك؛ ووزارة الإسكان والمدن والأراضي في كولومبيا؛ ووزارة الاتصالات والبنية الأساسية والإسكان في غواتيمالا؛ ووزارة المدن في البرازيل وهي أفضل مثال حيث تجمع بين قطاعات الإسكان، والصرف، والنقل والتوسع الحضري.

ويُقر أيضاً بالحاجة إلى إشراك القطاع الخاص والمجتمع، وهناك مثالان على ذلك: مجلس المدن في البرازيل، والمجلس الوطني للتنمية الحضرية في شيلي.

التوصيات

تأسيس هيئات إدارية وطنية أو إقليمية أو حكومية تتولى إدارة تطوير المدن المستدامة، من النواحي الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وبناء مدن يتوافر فيها سكن لائق، ومزودة ببنية أساسية ومرافق كافية، وتيسير الوصول إليها والنقل، والمناطق التجارية، والصناعة، والتعليم، والصحة، والأنشطة الرياضية والثقافية، من بين أمور أخرى.

إنشاء مجالس وطنية للتنمية السكنية والحضرية، بمشاركة قطاع الأعمال التجارية، والجهات العامة ذات الصلة، والمنظمات غير الحكومية، والاتحادات المهنية والجامعات، ونقابات العمل والجمعيات الأهلية، وما إلى ذلك.

المؤلف: Ramón Santelices. Inter-American Housing Union (UNIAPRAVI).

زاي – العنف وانعدام الأمن في الحضر

١ – العنف وانعدام الأمن

١٢٦- تحولت منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي في العقود الأخيرة من سيناريو العنف الجماعي (في ظل وجود الدكتاتوريات والحروب الأهلية) إلى حالة العنف بين الأشخاص، مع وجود معدلات مرتفعة جداً للعنف على الصعيد الدولي، وهو ما يهدد السلامة العامة ويزيد معدل انعدام الأمن، إلى حد أن أصبح هو الشاغل العام الأول في المنطقة (ECLAC, 2014a; UNDP, 2013; CAF, 2014). وعلى مدار الخمس وعشرين سنة الماضية، زادت حوادث السطو في المنطقة إلى ثلاثة أضعاف (ECLAC 2014ª, p.142) وتوجد أعلى معدلات عمليات القتل في العالم في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (أكثر من ٢١ مواطناً لكل ٠٠٠ ١٠٠ نسمة) وهو يزيد بكثر عن المتوسط العالمي (٧ مواطنين لكل ٠٠٠ ١٠٠ نسمة) (CAF, 2014). ووفقاً لمجلس المواطنين المكسيكيين المعني بالأمن العام والعدالة الجنائية (CCSPJP)، تقع ٤٢ مدينة من بين أكثر ٥٠ مدينة عنفاً في العالم في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (CCSPJP, 2016).

١٢٧- وهناك اختلافات واضحة على الصعيد دون الإقليمي. ويتركز أعلى معدل لعمليات القتل في أمريكا الوسطى، وقد سجلت المكسيك ارتفاعاً ملحوظاً في معدلات العنف في العقد الماضي. وفي السلفادور وغواتيمالا وهندوراس، بلغ أيضاً العنف الحضري معدلات مأساوية وتسبب في خسائر في الأرواح تجاوزت نظيرتها الناجمة عن الصراعات المسلحة التقليدية (CAF, 2014). وهناك أيضاً ارتفاع هائل في عمليات القتل في البلدان التي كانت تتدنى فيها مستويات الجريمة عادة من قبيل كوستاريكا (من ٦,٣ إلى ١١,٣ حالة وفاة لكل ٠٠٠ ١٠٠ نسمة في الفترة بين ٢٠٠٠ و٢٠١٠) وبنما (من ٩,٨ إلى ٢٠,٦ خلال الفترة نفسها) (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة). كما تشهد العديد من بلدان البحر الكاريبي تصاعداً مفزعاً في العنف. ففي جامايكا عام ٢٠٠٩، وقع ما يزيد عن ٦٠ عملية قتل لكل ٠٠٠ ١٠٠ نسمة، وفي ترينداد وتوباغو، ارتفع المعدل من ٩,٥ إلى ٣٥,٦ في الفترة بين ٢٠٠٠ و٢٠١٠ (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة). ونتيجة لذلك، شهدت بلدان عديدة في الأقاليم الفرعية ارتفاعاً هائلاً في نفقات تحقيق الأمن الوطني العام (ECLAC, 2008).

١٢٨- وفي نفس الوقت، شهدت كولومبيا، وهي بلد عادة ما توجد بها مستويات مرتفعة من الجرائم، انخفاضاً كبيراً في معدلات عمليات القتل (من ٦٦,٥ إلى ٣٢,٣ لكل ٠٠٠ ١٠٠ نسمة في الفترة بين ٢٠٠٠ و٢٠١٠، حسبما أفاد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة). وفي البرازيل، ظل معدل عمليات

القتل ثابتاً نسبياً، بالرغم من أن الأرقام الوطنية تخفي اختلافات كبيرة في الاتجاهات دون الوطنية (UNODC, 2013)[٤٠]. ولا يزال العنف القاتل في هذين البلدين عالياً جداً بالمقارنة مع نظيره في البلدان المتقدمة (أقل من ٣ حالات قتل لكل ١٠٠ ٠٠٠ نسمة) وغيرها من المناطق النامية (CAF, 2014). ويعتبر المخروط الجنوبي هو الإقليم الفرعي الوحيد الذي انخفضت فيه، معدلات عمليات القتل منذ تسعينيات القرن الماضي (من ١٠ إلى ٧ حالات قتل لكل ١٠٠ ٠٠٠ نسمة (UNODC, 2015). وتبرز أيضاً الاختلافات دون الإقليمية في معدلات انتشار العنف على مستوى المدن، حيث تسجل المدن في أمريكا الوسطى والبحر الكاريبي أعلى معدلات عمليات القتل.

١٢٩- وللعنف ومظاهرة المختلفة جذور اجتماعية واقتصادية ومؤسسية معقدة (على سبيل المثال أسلوب عمل النظام القضائي). وللعنف تأثير على السلامة العامة، لأنه شكل خاص من العلاقة الاجتماعية والآلية للتعايش (والبقاء). وتتضمن العوامل البيئية للعنف في المنطقة طرق الإتجار بالمخدرات إلى أسواق المستهلكين الأغنياء (أمريكا الشمالية وأوروبا)، والتي يمكن مشاهدة العنف الخاص بها على الحدود وفي مناطق الإنتاج (FLACSO, 2015)[٤١]. وتزيد أيضاً معدلات الإتجار بالمخدرات بكميات صغيرة للاستهلاك المحلي (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ٢٠١٥)، ويتزايد معدل انتشار المواد الرخيصة والمسببة للإدمان الشديد (الكوكايين الحصوي، والباكو) والتي لها تأثير على المناطق الحضرية التي تُستهلك فيها هذه المواد (Rigacci and others, 2014)[٤٢]. وهناك ظاهرة أخرى ترتبط بالإتجار بالمخدرات وغيرها من الجرائم تتمثل في العنف المتعلق بالعصابات، والذي يتواجد بشكل خاص ومثير للقلق في بلدان أمريكا الوسطى. ووفقاً لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٢٠١٣)، ترتبط ٣٠ في المائة من عمليات القتال في البلدان الأمريكية بعنف العصابات، وهو ما يتناقض مع المعدل الملحوظ في القارات الأخرى الذي يبلغ ١ في المائة. وتمثل العصابات تهديداً على السلامة العامة، ويمكنه في أن يقضي على التحكم في معظم جوانب الحياة في المناطق الأكثر خطورة. ويُضاف إلى ذلك الأشكال غير القانونية الأخرى لإعادة توزيع الثروات والتحكم في الإدارة المحلية العامة من قِبل أطراف فاعلة غير قانونية (De Leon Beltrán and others, 2010).

٢ - العنف وأوجه عدم المساواة

١٣٠- من المهم الإشارة إلى الروابط بين العنف وانعدام المساواة، حيث سجلت مدن عديدة في المنطقة انخفاضاً في معدلات العنف فيها بالتزامن مع انخفاض في انعدام المساواة، وهي ظاهرة لا تُلاحظ إلا عند الحد من الفقر. وبالنسبة للمدن مثل بيلو هوريزونتي وبوغوتا وريسيفي وساو باولو، تنخفض معدلات انعدام المساواة (من حيث الدخل) بانخفاض معدلات عمليات القتل. وبالمثل، في برازيليا وكوريتيبيا، عندما ترتفع معدلات انعدام المساواة، ترتفع أيضاً معدلات الجرائم (UN-Habitat and CAF, 2014).

(٤٠) (ظهرت في البرازيل توجهات دون وطنية شديدة التباين. ففي الفترة بين ٢٠٠٧ و٢٠١١، انخفضت معدلات أعمال القتل (٢٩ في المائة في ولاية ريو دي جانيرو و١١ في المائة في ولاية ساو باولو) ولكنها ارتفعت بشكل كبير في الشمال والشمال الشرقي (١٥٠ في المائة في بارايبا و٥٠ في المائة في باهيا) (UNODC, 2013).

(٤١) على النقيض من انخفاض التوجه في تعاطي الكوكايين الموجود في أجزاء أخرى من العالم، سجلت أمريكا الجنوبية ارتفاعاً في استهلاك الكوكايين (من ١,٨٤ مليون مستخدم إلى ٣,٣٤ مليون مستخدم) في الفترة بين ٢٠١٠ و٢٠١٢ وهو ما يمثل ثلاثة أضعاف مستوى متوسط الاستهلاك العالمي (UNODC, 2015).

(٤٢) تعتبر منطقة كراكلاند في ساو باولو مثالاً لزيادة مستخدمي الكوكايين الحصوي في البرازيل، التي سجلت أعلى رقم من مستخدمي ذلك المخدر بعد الولايات المتحدة الأمريكية (Rigacci, 2014).

١٣١- وللعنف مجموعة متنوعة من التأثيرات على انعدام المساواة الحضرية. وتسفر معدلات الضحايا عن أنماط من انعدام المساواة العرقية؛ فعلى سبيل المثال، يعتبر معدل عمليات قتل الضحايا المنحدرين من أصول أفريقية في البرازيل أعلى بكثير من نظيره من السكان ككل (IPEA, 2015)[٤٣] بينما تقل احتمالية إبلاغ الشرطة عن ضحايا الجرائم المنحدرين من أصول أفريقية (IPEA, 2012). ويشير ذلك إلى وجود تمييز عرقي في مفاهيم وكالات الأمن العام والثقة بها، مما يمثل تحدياً للتمييز العنصري سلط عليه مقرر الأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان الضوء مؤخراً في إطار العقد الدولي للمنحدرين من أصل أفريقي (٢٠١٥-٢٠٢٤) (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ٢٠١٦). ويعتبر الشباب هم الفئة الأكثر تأثراً بالعنف: حيث يسجل معدل الوفاة في المنطقة الناجم عن العنف بين الأشخاص أعلى معدلاته في الفئة العمرية التي تتراوح بين ١٥-٢٩ سنة ويعتبر العنف المقصود وغير المقصود هو السبب المؤدي إلى الوفاة في السكان الذي تتراوح أعمارهم بين ١٥-٥٠ سنة (ECLAC, 2014a).

١٣٢- وتزيد معدلات ضحايا عمليات القتل للرجال في المنطقة عن معدلاتها بالنسبة للنساء. ومع ذلك، شهدت النساء معدلات أعلى للعنف المنزلي وأنواع مختلفة من العنف، تندرج من العنف النفسي (الاعتداءات اللفظية) إلى الممتلكات والعنف المادي، الذي تحدث معظم حالات العنف فيه في العلاقات الثنائية الناجمة عن ديناميات غير متكافئة في القدرة، واستبعاد النساء من سوق العمالة، والانتقاص من حقوق امتلاك الأراضي أو السكن أو الممتلكات الأخرى، واستبعاد شركائهم من أماكن العمل والمجال العام. ولكن، هناك ميل إلى تطبيع وإخفاء العنف المنزلي لأنه يعتبر مسألة خاصة، حتى من جانب النساء (Pérez and Sáinz, 2015; UNDP, 2012; UNDP, 2013).

٣ - الاختلاف المكاني للعنف

١٣٣- قد يُوزع أثر العنف بصورة غير متساوية في المدن نظراً لوجود تناقضات واسعة في معدلات انتشار الجريمة ومن المرجح أن يؤثر هذا العنف على الفئات الأكثر ضعفاً في المناطق التي تقل فيها الخدمات المتعلقة بالأمن العام (Muggah, 2012; CAF, 2014). ويعزز التوجه نحو خصخصة الأمن في المنطقة من تفاوت فرص التمتع بالأمن، الذي يتحول من مصلحة عامة إلى سلعة (Carrión, 2014). وفي العديد من البلدان في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، تزيد نسبة أفراد الأمن الخاص عن نسبة أفراد الشرطة لكل ١٠٠ ٠٠٠ نسمة (حيث يوجد حالياً ٣,٨ مليون فرد أمن خاص و٢,٦ مليون فرد شرطة في المنطقة). وهناك حوالي ٩٠٠ فرد أمن خاص لكل ١٠٠ ٠٠٠ نسمة في البرازيل، وغواتيمالا، وهندوراس وبنما؛ و٥٠٠ فرد أمن خاص في شيلي، وكوستاريكا والمكسيك؛ و٤٠٠ فرد أمن خاص في كولومبيا، والجمهورية الدومينيكية، وإكوادور والسلفادور (UNDP, 2013). وعلاوة على منح فرص غير متساوية للتمتع بالأمن، فإن هذا الأمر يفسد نظام الإدارة المقام بشكل ديمقراطي. ومما يثير القلق بنفس القدر أثر ذلك على الثقة بين الأشخاص والمؤسسات، التي تعتبر متغيراً أساسياً للتنمية (De León Beltrán and Velásquez, 2012).

(٤٣) في ساو باولو، بلغ معدل عمليات القتل بالنسبة للشباب السود والسكان من فئة متعددي الأعراق (الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥-٢٤ سنة) ٣١,٥٩ حالة لكل ١٠٠ ٠٠٠ نسمة، بينما كان المعدل بالنسبة للشباب البيض ١٧,٢٣ حالة لكل ١٠٠ ٠٠٠ نسمة (Prefeitura de São Paulo ObservaSampa, 2010). وارتفع معدل عمليات القتل على الصعيد الوطني بالنسبة للمنحدرين من أصول أفريقية (السود ومتعددي الأعراق) في الفترة بين ٢٠٠٢ و٢٠١٠، ولكنه انخفض بالنسبة للسكان البيض (IPEA, 2015).

١٣٤- ويوجد في مدن المنطقة ''بقع ساخنة''، وهي الشوارع والزوايا التي تزيد فيها معدلات انتشار الجريمة التي يزيد احتمال وقوعها أوقات محددة من اليوم وفي الأحياء التي تُرتكب فيها الجرائم المتعلقة بالإتجار بالمخدرات بكميات صغيرة (CAF, 2014). فعلى سبيل المثال، تحدث السرقات وأعمال النهب عادة في أيام العمل في الأحياء المركزية وخلال ساعات العمل؛ وتكون أعمال السطو أكثر شيوعاً أثناء العطلات الرسمية في الأحياء السكنية وخلال ساعات الليل؛ ويزيد انتشار عمليات القتل خارج الحانات والنوادي الليلية في أوقات متأخرة من الليل وأثناء العطلات الرسمية (CAF, 2014).

١٣٥- وعلاوة على ذلك، هناك ما يُطلق عليه ظاهرة ''جغرافيا الفرص'' التي تيسر ارتكاب هذا النوع من الجرائم ويغذيها انعدام التنظيم المادي والاجتماعي. وعلى النحو المشار إليه في ورقة المسألة ١١ الصادرة عن الموئل الثالث بشأن الأماكن العامة على الصعيد العالمي، لنسبة ١٥ في المائة من الجرائم المسجلة في الفترة بين ١٩٨٠ و٢٠٠٠ مكون لتصميم وإدارة الأماكن العامة. وتتضمن المكونات ''الجغرافية'' وجود معتدين محتملين، ورقابة شرطية وغير رسمية ضعيفة، وخصائص تكوينية/مكانية من قبيل الأماكن العامة المهجورة أو الرديئة الجودة. وتتضمن المكونات الاجتماعية الانتماء إلى الأسر ذات الدخل من المتوسط إلى المنخفض والافتقار إلى الترابط الاجتماعي والفعالية الجماعية التي تقلل من الرقابة غير الرسمية (CAF, 2014).

١٣٦- ويمكن إجراء التحليلات والتدخلات في المدن باستخدام نهج ''جغرافيا الفرص''، مما يحسن البنية الأساسية المادية والبيئية، ودوريات الشرطة، ومرافق النقل وأنظمة الإضاءة في الأماكن العامة المفتوحة، وإنشاء أماكن وحدائق عامة آمنة. وتهدف هذه التدخلات إلى التصدي إلى حالات عدم المساواة في البنية الأساسية والخدمات المتعلقة بالتمييز في المدن. وفي هذا الصدد، يقدم منظور ''المدن الآمنة'' المطبق في برامج التحديث الشامل للأحياء (UN-Habitat, 2011c) مساهمة كبيرة.

٤ - الإدارة العامة للتصدي للعنف وانعدام الأمن

١٣٧- من التحديات الرئيسية المتعلقة بالعنف الحضري أنه بالرغم من تأثيره على المدن، لا تندرج الكثير من العوامل المحددة له ضمن نطاق السلطات الحضرية. ويتطلب العنف باعتباره قضية متشعبة إجراء تدخلات شاملة من قبيل تعزيز الأنظمة القضائية، والتعاون الدولي بشأن القضايا الأمنية، والاستثمار في الحماية الاجتماعية، ووضع سياسات مناصرة للمساواة والعمل المجتمعي. وقد بدأ ظهور سياسات متنوعة تتعلق بالسلامة العامة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، من قبيل مشروع لتأسيس محكمة جنائية إقليمية في إطار عمل اتحاد أمم أمريكا الجنوبية، تهدف إلى تناول المخالفات المتعلقة بالجرائم المنظمة العابرة للحدود الوطنية، ووضع سياسات متعددة القطاعات تُنفذ بصرامة في المناطق المحلية، وتضم المجتمعات المحلية. ويعني ذلك أن تمكين السلطات المحلية وإدارة السلامة العامة ووضع سياسات وقائية المحلية كلها أمور أساسية (UN-Habitat and Alberto Hurtado University, 2009) وهي بالتحديد المجالات التي يمكن أن تساهم فيها السياسات المحلية المساهمة الأكبر.

١٣٨- ويتزايد زخم قضية العنف الحضري كموضوع دراسة (Imbusch and others, 2011)، مما أدى إلى نشأة ما يزيد على ٢٠٠ مرصد للعنف في المنطقة تضمها مؤسسات أكاديمية، ومجالس، ومنظمات غير حكومة، من بين جهات أخرى. وهناك مثال مثير للاهتمام نظراً لقدرته على الوصول إلى المجتمع وهو مرصد السلامة العامة والترابط الاجتماعي في الجامعة المستقلة لولاية موريلوس في المكسيك والذي يتولى المجتمع المحلي إدارته. ويطور المرصد أنظمة مكانية لإدارة قواعد البيانات تمكّن المواطنين من الإبلاغ عن الجرائم من على أجهزتهم المحمولة، مما يتيح الفرصة لإجراء تحليل للبقاع الساخنة عن طريق تحديد الأفعال الجنائية حسب موقعها. وينظم المرصد كذلك حلقات عمل بعنوان ''شبكات الثقة''، تهدف إلى تعليم الشباب دون العشرين عاماً في حالات الخطر

كيفية بناء المهارات المتعلقة بالثقة في النفس، والسلامة، وإثبات الوجود واحترام الذات. كما كان استخدام البيانات ذات الإسناد الجغرافي لتحديد مجالات الخطر ومشاركة المجتمع أمراً أساسياً بالنسبة لبرنامج فيكو فيفو التابع لحكومة ولاية ميناس غيرايس في البرازيل. واشتملت التدخلات في ستة أحياء من الأحياء الفقيرة في بيلو هوريزونتي على عقد حلقات عمل مع القادة المحليين وإجراء حوارات مع أفراد العصابات، مما أدى إلى انخفاض كبير في عمليات القتل وأشكال العنف الأخرى (UNDP, 2013). وفي هذا الصدد، كان هذا البرنامج مثالاً إيجابياً للتعاون بين الشرطة والمجتمع بغية تعزيز الحوار والكشف عن الجريمة، والحد منها والحيلولة دون وقوعها.

١٣٩- وفي سياق التدخلات في المدن على مستوى المقاطعات، من المهم ذكر وحدة شرطة إحلال الأمن في ولاية ريو دي جانيرو، التي ساعدت منذ عام ٢٠٠٨ على الحد من عمليات القتل وغيرها من الأفعال الإجرامية في الأحياء الفقيرة في ريو دي جانيرو من خلال العمل مع المجتمع في إطار برنامج لإنفاذ القانون والخدمات الاجتماعية. واليوم، يوجد لدى ريو دي جانيرو وحدات في ٣٨ وحدة محلية تفيد أكثر من ١,٥ مليون نسمة وتضم ٥٠٠ ٩ فرد شرطة مدرب. وبالرغم من وجود انخفاض في معدل عمليات القتل منذ عام ٢٠٠٨ بفضل إجراءات الشرطة في المجتمعات المحلية[٤٤]. هناك حالات دائمة للعنف الشرطي ساهمت في زيادة حدة التوترات، وأساءت إلى نظرة المجتمع إلى أفراد الشرطة وقللت الشعور بالرضا عن عملهم (CESEC, 2014)، وهو ما يؤدي بالتالي إلى تهديد فعالية الانتقال من نموذج للاحتلال العسكري إلى نموذج للدوريات المجتمعية تُسند إليه وظائف شرطية أكثر تقليدية. وهذا يوضح أهمية تدريب أفراد الشرطة، بما في ذلك في قضايا مشاركة المجتمع.

١٤٠- كما بُذلت جهود في المنطقة لتعزيز الثقافة المدنية ومشاركة المجتمع بغية الحد من الجرائم. وقد تطورت كثيراً عملية بناء ثقافة مدنية تعتمد على فكرة أنه يمكن الحد من العنف من خلال تعزيز الاحترام والتدخلات السلمية بين المواطنين في بوغوتا منذ عام ١٩٩٥، كمبادرة من العمدة السابق أنتاناس بوكوس وآخرين اعتمدوا ثلاثة مجالات للعمل: التنظيم الذاتي؛ والتنظيم المشترك بين المواطنين، في العديد من الحالات باستخدام وسائل طريفة؛ ونظام العدالة التنظيمية. وحفزت هذه المبادرات إنشاء مكتب الأماكن العامة وأدت إلى الإشغال المدني في الأماكن العامة وتحسينها، بما في ذلك الأرصفة والإضاءة وإشارات المرور والمناظر الطبيعية. وأدى التغيير في الثقافة المدنية إلى انخفاض هائل في معدل حالات الوفاة الناجمة عن الجرائم وعن حوادث الطرق (CAF, 2014)[٤٥].

٥ - مقترحات بشأن السياسة العامة

١٤١- تكشف خبرة المنطقة في العنف الحضري والسلامة العامة أن هذين المجالين لا يمكن تناولهما منفصلين عن تأثيرات انعدام المساواة، التي تظهر في العمليات الاجتماعية، والمكانية والمجتمعية. وبالتالي، تفشل التدخلات القائمة على القمع وعسكرة الصراعات المتعلقة بالعدالة الاجتماعية وأفعال إضفاء الطابع الشعبي على الشرطة (من قبيل أحكام أطول بالسجن أو تخفيض سن المسؤولية الجنائية) في معالجة ارتفاع معدلات العنف في المنطقة (Carrión, 2015; UNDP, 2013).

١٤٢- وعلى الصعيد الحضري، يبين التوزيع غير المنصف للعنف حسب المكان ضرورة اعتماد تدابير لمعالجة تأثيرات التمييز وانعدام المساواة في سبل الحصول على المرافق والخدمات. وتتضمن التدخلات الاستثمار في أعمال الشرطة في المجتمعات الأكثر احتياجاً، حيث يدعو هذا الاستثمار إلى تدريب الشرطة وتنفيذ مشاريع

(٤٤) حسب الأرقام المستقاة من معهد الأمن العام في الولاية الحكومية لريو دي جانيرو (ISP, 2015)، حدث في الفترة بين ٢٠٠٨ و٢٠١٤ انخفاض في حالات الوفاة بنسبة ٨٥ في المائة بفضل تدخلات الشرطة في المناطق التي توجد بها وحدات شرطية لإحلال الأمن (من ١٣٦ ضحية إلى ٢٠ ضحية).

(٤٥) انخفض معدل عمليات القتل من ٨٨ إلى ٢٢ لكل ٠٠٠ ٠٠١ نسمة في عقد زمني واحد (وكان لحظر حيازة الأسلحة أثر كبير) وقد حدث انخفاض في حالات الوفاة الناجمة عن حوادث الطرق بنسبة ٢٠ في المائة (ADC, 2014).

اجتماعية تعزز تعاون المواطنين، على أساس أن الأمن الحضري هو عملية تشاركية. وفيما يتعلق بالاستثمار في المرافق، من الجدير الإشارة إلى إنجازات التوسع الحضري الاجتماعي في ميدلين والاستثمارات الكبيرة في المرافق لتعزيز التكامل الاقتصادي، ومشاركة المواطنين والتعايش الاجتماعي (UN-Habitat, 2015b). كما يبين توزيع العنف حسب المكان قيمة جمع بيانات ومعلومات لها مرجعية جغرافية بشأن أنوع الجرائم التي تشهدها المجتمعات. ويعتبر تبادل الخبرات المرتبطة بإدارة المعلومات ذات المرجعية الجغرافية، ضمن غيرها من الخبرات المتعلقة بالسلامة العامة، فرصاً جيدة لتعزيز التعاون فيما بين بلدان الجنوب في المنطقة.

١٤٣- وأخيراً، يشكل استرداد الأماكن العامة والتعايش بين المواطنين أدوات أساسية لتعزيز السلامة العامة. وتبين الخبرة المكتسبة في المنطقة في العقود الأخيرة أن مفهوم انعدام المساواة يدفع إلى العزل والتمييز بسبب خصخصة الأماكن العامة والتغيرات في أساليب التعايش الاجتماعي (Caldeira, 2000). وبالإضافة إلى استرداد الأماكن العامة، من المهم بالنسبة للتخطيط الحضري والتشريعات مراعاة تحقيق تصميم حضري يشجع الأنشطة المتعلقة بالمشاة والأشكال الأخرى من استخدام المواطنين والمجتمع للأماكن العامة (Netto, 2015).

الإطار ١٤: الانتقال من التوسع الحضري الاجتماعي إلى التوسع الحضري التربوي: التوسع الحضري الذي حوّل ميدلين

التوسع الحضري الاجتماعي، الذي يُشار إليه الآن بالتوسع الحضري التربوي، هو نهج لبناء المدن وُضع في ميدلين منذ عام ٢٠٠٠ وما بعده في إطار ''نموذج ميدلين''. وكان الهدف من هذا النهج عمل تحولات اجتماعية تعتمد على تدخلات حضرية تيسر التعايش السلمي (في أواخر تسعينيات القرن الماضي، أصبحت ميدلين أكثر المدن التي تفتقر إلى الأمن في العالم، بمعدل ٨٠٠ ٦ جريمة قتل سنوياً). واليوم، يسعى التوسع الحضري التربوي، من خلال الإقرار بتعاليم التوسع الحضري الاجتماعي، إلى تعزيز العمليات والأدوات اللازمة لإرساء المواطنة، وبناء جذور، وتوحيد أوجه التآزر بين الأحياء وضمان استمرارية التوسع الحضري وعملية التحول الاجتماعي والاقتصادي والبيئي والإداري (EDU, 2010).

ومع وضع هذا الهدف في الاعتبار، تأسست شركة التنمية الحضرية في ميدلين عام ٢٠٠٢ كشركة عامة لها أصولها وإدارتها المستقلة الخاصة بها. وبموجب القانون ١٩٩٧/٣٨٨ والقانون الأساسي للتخطيط المكاني، أعدت الشركة برامج للتخطيط والتدخل، بما في ذلك خطط جزئية ومشاريع حضرية متكاملة. وتعتمد بعض هذه البرامج على شراكات بين القطاعين العام والخاص، مثل برنامج مكتبات الحدائق، الذي تم من خلاله إنشاء مكاتب حضرية في المناطق المتدهورة من المدينة؛ وبرنامج الأمن والتعايش، الذي تم في إطاره إنشاء حكومات محلية ودور للعدالة في البقاع الساخنة في ''المركز الرئيسي'' للشرطة الخاص بقوة ضباط الشرطة؛ وبرنامج الألعاب في أمريكا الجنوبية لعام ٢٠١٠، الذي ركز على إنشاء العديد من المرافق الرياضية رفيعة المستوى؛ وبرنامج جودة المدارس، الذي يسعى إلى تحسين البنية الأساسية المادية للتعليم وجودته في المجتمع؛ وبرنامج دور الحضانة؛ وبرنامج التنقل. وقد ساعدت هذه المشاريع، التي تهدف إلى توفير خدمات متكاملة وشاملة والتي يُدعى المجتمع إلى أداء دور أساسي فيها، على تغيير صورة المدينة وأسلوب الحياة فيها.

المصدر: اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ٢٠١٦

خامساً- التوسع الحضري والبيئة

١٤٤- أدت عملية التوسع الحضري ونمو المدن في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي عبر السنوات العشرين الأخيرة إلى ظهور عوامل خارجية سلبية للمدن(٤٦). إلا أن السبب الرئيسي في تدهور البيئة تمثل في نموذج للتنمية يعتمد على الاستخدام المكثف للطاقة والموارد الطبيعية، وليس التوسع الحضري، وذلك على النحو الوارد في أنماط الإنتاج والتوزيع والاستهلاك غير المستدامة. ويؤثر هذا التدهور على الاقتصاد والمجتمع الحضري، وله تكاليف اقتصادية ومالية(٤٧)، ويقلل الإنتاجية، ويعمق تأثيرات عدم المساواة والتمييز ويؤدي إلى ظهور النزاعات. وقد تم الاعتراف بأهمية الإدارة البيئية المثلى للمدن، التي تركز على الآثار البيئية السلبية والمساحات الخضراء وإدارة الكوارث وروابط بين المدن والمناطق المحيطة بها، في مقاصد الهدف ١١ من أهداف التنمية المستدامة(٤٨).

١٤٥- وبالنظر إلى نمط التمييز، تُوزع الآثار البيئية بطريقة غير متساوية في المناطق الحضرية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وهناك أدلة على عدم التكافؤ في القدرة على الصمود أمام هذه الآثار بين مختلف الفئات الاجتماعية والاقتصادية. وعلاوة على ذلك، فإن هؤلاء الذين لديهم أنماط استهلاك أقل كثافة ومن ثم تحمل قدر أقل من المسؤولية عن التدهور البيئي هم بالتحديد الذين يعانون من التبعات الأكبر، مما يؤدي إلى ظهور مشاكل وتحديات بشأن العدالة البيئية.

١٤٦- وقد نتج عن النمو غير المخطط له وندرة إدراج القضايا البيئية ضمن السياسات الحضرية زيادة الهشاشة في المنطقة. وهناك زيادة كبيرة في دخل الأفراد والأسر على مدار العشرين سنة الأخيرة أدت إلى زيادة الضغط على موارد الطاقة والموارد المادية بشكل كبير، وهو ما أدى إلى تفاقم استنزاف مستجمعات المياه والمناطق المحيطة بها. ونتيجة لذلك، وضعت الحكومات الحضرية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي سياسات وبرامج لتحقيق التنمية الحضرية المستدامة في المنطقة.

١٤٧- وتعتبر أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي أكثر عرضة للأحداث المناخية المتطرفة، ولا سيما في الأقاليم الفرعية لأمريكا الوسطى والبحر الكاريبي. وتسببت الزيادة في الأحداث المتطرفة المتعلقة بتغير المناخ في زيادة الظروف الخطيرة في العقود الأخيرة. وينجم عن عدم تكافؤ فرص الحصول على الأراضي والمساكن الحضرية قابلية غير متكافئة بشكل كبير للتعرض للكوارث، وهو ما يبرز أهمية وضع سياسات تهدف إلى بناء مدن مستدامة وقادرة على الصمود.

ألف- النظم الإيكولوجية الحضرية وتقلص الخدمات البيئية

١٤٨- يزيد النمو الكبير في الزحف الحضري (Angel, 2012) من التكاليف الإدارية لأنها تزيد الحاجة إلى توسيع شبكة البنية الأساسية لتصل إلى مناطق أكثر بعداً، مما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف لكل فرد نتيجة لانخفاض الكثافة السكانية والآثار الكبيرة على النظم الإيكولوجية التي تقدم خدمات ضرورية. وتترابط المدن وبيئتها الطبيعية مع بعضها البعض بشكل وثيق، من خلال الاعتماد على موارد طبيعية مثل الهواء النقي، والرياح، وثبات التربة ومواردها، وكمية المياه وجودتها، وتنوع الحيوانات والنباتات وحيويتها. إلا أن للتحول من

(٤٦) تلوث الهواء، والازدحام المروري وحوادث الطرق، وانعدام المساواة المتعلق بالتنقل الحضري والتمييز المكاني، وتراكم النفايات الحضرية، والفساد، وتدهور الأماكن العامة والظروف غير الصحية، من بين أمور أخرى.

(٤٧) وصلت التكلفة الاقتصادية للتدهور البيئي في المكسيك إلى ٦,٣ في المائة من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٣ (المعهد الوطني للإحصاء والجغرافيا).

(٤٨) الغايات ١١-٥ و١١-٦ و١١-٧ و١١-أ و١١-ب.

نظام إيكولوجي طبيعي إلى آخر حضري تأثيرات على البيئة ويتسبب في التلوث، ولا سيما عندما يكون تنظيم النمو الحضري ضعيفاً. وبتدمير النظم الإيكولوجية، يقل رأس المال الطبيعي والثروة الثقافية والخدمات البيئية ومناطق الاستجمام والمكونات المرئية للمناظر الطبيعية الحضرية والصحة العامة والأمن الغذائي. ومع وجود عدد قليل من الاستثناءات، لم تكن حماية النظم الإيكولوجية الحضرية تمثل أولوية سياسية في المنطقة، ونمت المدن في حالات عديدة إلى درجة الإضرار بالمناطق ذات القيمة البيئية والبيولوجية العالية (الأراضي الرطبة، والغابات، ومجاري الأنهار وما إلى ذلك) أو في حالة جزر البحر الكاريبي، الإضرار بالبيئة البحرية لهذه الجزر.

١٤٩- ومع ذلك، أصبح الأمر أكثر وضوحاً إلى حد بعيد أنه لضمان الاستدامة الحضرية ورفاه المواطنين في المنطقة، يتعين تحليل المدينة والمناطق المجاورة لها كنظام إيكولوجي واحد تجب حمايته. كما تكتسب سياسات التنمية الحضرية الزخم، حيث تدمج خدمات النظم الإيكولوجية الخاصة بالمنطقة التي تنتمي إليها المدينة، مما يقلل بالتبعية من الآثار الخارجية السلبية والآثار الإيكولوجية في المدن.

باء – إدارة المياه ومستجمعات المياه

١٥٠- يشكل ضمان إتاحة المياه للجميع أهمية خاصة في المنطقة نظراً لندرتها المتزايدة. وقد زادت حدة النزاعات حول استخدام المياه، التي يجب تقاسمها بين الاستهلاك البشري، والاستخدام الزراعي والصناعي، وتوليد الطاقة. وهناك عوامل عديدة شكلت ضغطاً حاداً بشكل متزايد على موارد المياه في المنطقة خلال العقدين الماضيين: زيادة الطلب الناجم عن الزيادة في عدد السكان وفي معدل استهلاك الفرد؛ وزيادة حالات تلويث مجاري ومجامع المياه الجوفية واستنفاذها؛ وتدهور النباتات في مناطق تجميع المياه وأحواض إزالة الغابات، وهو ما أدى إلى تقليل تغذية المياه الجوفية وتدمير مجامع المياه؛ وزيادة تصريف المياه العادمة دون وجود أنظمة مناسبة للمعالجة في مجامع المياه القريبة من المناطق الحضرية؛ وتعميم البناء على ضفاف الأنهار الذي جعلها غير مرشحة للمياه وأدى إلى تدهور قدرتها على القيام بوظيفتها؛ وتصريف مياه الأهوار والأراضي الرطبة ومن ثم إشغالها؛ وتحويل كافة مجامع المياه تقريباً؛ والاستثمار غير الكافي في البنية الأساسية للمياه (على سبيل المثال لتقليل الخسائر في شبكة التوزيع)؛ وانعدام التوازن بين رأس المال الخاص والإمداد العام لموارد المياه؛ والافتقار إلى الاستثمارات في إعادة استخدام المياه؛ والجهل برسم خرائط دقيقة، أو الافتقار إليه، للفرص الممكنة لاستخدام المياه في المدن الكبرى؛ وتوقف مراحل الدورة الهيدرولوجية في المدن، وبشكل أساسي من التبخير وتجديد المخزون من المياه؛ وتغير المناخ والإحترار العالمي اللذان تسببا في زيادة وتيرة ذوبان الجليد في المنطقة (وهو مصدر أساسي للمياه للمدن الكبرى في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي).

جيم – الحصول على مياه آمنة وصرف صحي آمن

١٥١- حققت معظم بلدان المنطقة بالفعل، مع وجود بعض الاستثناءات، الأهداف الإنمائية للألفية فيما يتعلق بالحصول على مياه آمنة، ولكن لا تزال هناك اختلافات كبيرة على المستوى المحلي (Jouravlev, 2012). وبالرغم من أن الحصول على مياه شرب آمنة يتجاوز ٩٠ في المائة، فإن هذه النسبة قد تقل في مناطق فقيرة شبة حضرية في بعض المدن الكبرى إلى ١٦,٥ في المائة[٤٩]، مع وجود مشاكل بشأن انقطاع الإمدادات تؤثر على اقتصادات الأسرة لضرورة وجود خزانات المياه في المنازل، وهو ما يقلل من إمكانية الحصول على مياه آمنة أو غير ملوثة (UN-Habitat, 2012). وتحتاج الدول الجزرية في منطقة البحر الكاريبي إلى اتخاذ تدابير عامة

(٤٩) برنامج الرصد المشترك التابع لمنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة المعني بإمدادات المياه والصرف الصحي.

لإدارة موارد المياه المحلية بالنظر إلى ندرة موارد المياه العذبة، وحجم هذه البلدان، ونماذج التنمية الاقتصادية لديها وكذلك هشاشتها البيئية تجاه تأثيرات تغير المناخ والكوارث الطبيعية (UN-Habitat, 2012).

١٥٢- وأصبح تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بالصرف الصحي أكثر صعوبة. فبالرغم من مضاعفة التغطية في معالجة المياه المجمعة في أقل من عقد (من ١٤ إلى ٢٨ في المائة)، لا تُعالج سوى من ٢٠ إلى ٣٠ في المائة في المتوسط من المياه المجمعة في المنطقة. ولا تعمل العديد من منشآت معالجة المياه العادمة (بسبب الافتقار إلى الموارد والقدرة التشغيلية)، مما يؤدي إلى تلوث مجامع المياه وبالتالي تقييد استخدامها للاستهلاك البشري. وإذا نظرنا إلى السبل ''الآمنة والكافية'' للحصول على المياه، تقل نسبة تغطية مياه الشرب ولا سيما الصرف الصحي عن ذلك (McGranahan and Lloyd Owen, 2006).

١٥٣- وغالباً ما تتجاوز المياه المهدرة نسبة ٤٠ في المائة في معظم البلدان في المنطقة بسبب الخسائر المادية الناتجة عن قصور الشبكات والممارسات التجارية الرديئة (الأعطال والتلاعب بالعدادات). وقد فُقد في المتوسط ٣٨ في المائة من إنتاج المياه في المنطقة داخل الشبكة[٥٠]، بحد أقصى يبلغ ٤٩ في المائة في أوروغواي وحد أدنى يبلغ ٣٠ في المائة في كيتو (ECLAC, 2013). وفيما يتعلق بالاستخدام غير المناسب لطبقة المياه الجوفية وموارد المياه بصفة عامة، تم وقف تشغيل أكثر من ٥٠٠ بئر من الآبار التي توفر مياه للشرب للعاصمة الفيدرالية والمنطقة الحضرية في بوينس آيرس في الأعوام الثلاثين الماضية بسبب سوء جودة المياه. وفي بيرو، يأتي أكثر من ٥١ في المائة من التلوث الميكروبيولوجي في نهر ريماك - وهو المصدر الرئيسي للإمدادات من المياه في ليما - من المدينة نفسها (Winchester, 2008). ويُقدر بأن كولومبيا والمكسيك، إجمالاً، تولدان ٩٢,٧٦٧ طناً من الملوثات العضوية سنوياً، تُضخ في شمال غرب المحيط الهادئ. ويُعتقد بأن كولومبيا وحدها تنتج ٤,٥ مليون متر مكعب تقريباً من المياه العادمة، يأتي ٩٠ في المائة منها من الأسر والصناعات (Winchester, 2008).

١٥٤- ومن بين التحديات التي تواجه السياسات البيئية الحضرية، بما في ذلك تلك المتعلقة بالمياه والصرف الصحي، أن هناك تركيزاً على تمويل برامج وطنية/فيدرالية في المنطقة، ولكن هناك افتقار إلى الدعم المؤسسي مع ضعف التنسيق بين المستويين المركزي ودون الوطني للحكومة. وبالإضافة إلى ذلك، هناك تحديات كبيرة تتعلق بتنسيق أصحاب المصلحة العاملين على المستوى القطاعي في مناطق لا تقع بالضرورة على حدود الأحواض (ECLAC, 2014b). وعلاوة على ذلك، فإن الإشغال السكني في المناطق القريبة من المراكز الحضرية يؤثر في العديد من الحالات على المناطق الاستراتيجية لإنتاج المياه، وهو ما يزيد من حدة النزاعات حول استخدام المياه التي أصبحت أكثر حدة في الأحواض التي تقطنها أعداد كبيرة من السكان وفي مدن التعدين والمدن الصناعية. ففي البرازيل (وخاصة في ساو باولو)، تسببت هذه الظاهرة في حدوث أزمات المياه في فترة العامين ٢٠١٤-٢٠١٥. وبالإضافة إلى ذلك، كان لزيادة تكاليف العثور على موارد جديدة للمياه لتزويد المدن[٥١] تبعات على الصناعة، والزراعة والنمو الاقتصادي للمناطق الحضرية.

(٥٠) يعتمد تحليل الوضع الإقليمي على مجموعة من ١٥ مورداً مختاراً في الأرجنتين، والبرازيل، وشيلي، وكولومبيا، وكوستاريكا، وإكوادور، وبنما، وباراغواي، وبيرو وأوروغواي يعملون على توفير مياه الشرب لما يقرب من ٢٦ مليون عميل (أكثر من ١٠٠ مليون نسمة) وتوفير أنظمة صرف صحي لما يقرب من ٢٠ مليون عميل.

(٥١) في مكسيكو سيتي، بالرغم من المعونات، وصلت تكاليف المياه إلى أربعة أضعاف في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣، وذلك وفقاً لما أفاد به النظام الوطني للبحوث الزراعية في المكسيك، Conagua.

الإطار ١٥: إدراج المحيطات ضمن التخطيط الحضري: التوسع الحضري الأزرق في الدول الجزرية الصغيرة النامية

التوسع الحضري في الدول الجزرية الصغيرة النامية

تتميز الدول الجزرية الصغيرة النامية بوجود مناطق بحرية ضخمة، قد تكون في أحيان كثيرة أكبر بعدة مرات من مساحات الأراضي التي تقع تحت ولاية هذه الدول. ويتسم التوسع الحضري في الدول الجزرية الصغيرة النامية بالاقتصادات والشعوب الساحلية. وإذا تم تعريف المناطق الساحلية على أنها ''الحد الفاصل بين نظامين كبريين من النظم الإيكولوجية للأراضي والبحار باستثناء الأراضي التي يتجاوز محيطها ألف قدم والبحار العابرة لحدود منطقة بحرية مجاورة للجزر''، إذاً سيُعتبر أن لبلدان مثل سانت لوسيا ''اقتصادات ساحلية حصرية''، مع الأخذ في الحسبان إجمالي الناتج المحلي الخاص بها في سنة معينة (Murray, 2010). ففي عام ٢٠١٤، تجاوزت مساهمة الأنشطة الساحلية في إجمالي الناتج المحلي في هذه البلدان ٠٠٠ ٠٠٠ ٣ دولار من دولارات شرق الكاريبي (World Bank 2015).

ويجذب تمركز الأنشطة الاقتصادية على سواحل الدول الجزرية الصغيرة النامية نسبة كبيرة من السكان إلى المركز الحضري، بالإضافة إلى سكان المدن. ويبرز هذا الوضع الصفة الفريدة التي يتمتع بها التوسع الحضري في الدول الجزرية الصغيرة النامية وأهمية المناطق الساحلية لتنمية هذه الدول. كما تعتبر هذه المنطقة ذات القيمة العالية الأساس لتطوير البنية الأساسية لهذه الدول. ووفقاً لبيانات البنك الدولي، هناك بلدان مثل أنتيغوا وبربودا يعيش ٣٢ في المائة تقريباً من سكانها فوق مستوى سطح البحر بأقل من ٥ أمتار (OECS, 2013). وبالتالي، يجب عند إجراء أي شكل من أشكال التخطيط النظر في الدول الجزرية الصغيرة النامية في سياق ''المحيط من منظور حضري''. وعلاوة على ذلك، تعتبر كثافة الأنشطة الساحلية من ضمن العوامل الدافعة لتدهور الموارد في البيئة البحرية ولكنها في نفس الوقت القناة التي تدعم الأنشطة الاقتصادية.

الحاجة إلى التحول في النموذج في الدول الجزرية الصغيرة النامية

يمكن للمحيطات أن تدعم خطة التنمية مع إمكانية تسخير الموارد من أجل النمو الأزرق. فهي تدعم حالياً العديد من الأنشطة في البيئة الأرضية. وفي الوقت الذي يجري فيه التخطيط في البيئة الأرضية ويؤثر على الطريقة التي تُبنى بها مستوطناتنا ومراكزنا الساحلية والحضرية، لا يتم عمل هذا التخطيط بطريقة متكاملة أو شاملة تأخذ المحيطات بعين الاعتبار. وينتج عن ذلك تأثيرات على البيئة البحرية. وبالتالي، من خلال نظرتنا إلى المحيطات فيما يتعلق بدعمها للتنمية الاقتصادية، يجب علينا أخذها بعين الاعتبار في عملياتنا لتخطيط البيئة الأرضية.

ويقتضي ذلك إعادة النظر في طريقتنا في التفكير في المنطقة والتحول إلى التفكير بطريقة ''التوسع الحضري الأزرق''، الذي يناسب أكثر الدول الجزرية الصغيرة النامية باعتبارها دولاً كبيرة بالمحيطات. وسيتطلب ذلك إعادة تخيل شعوب الدول الجزرية الصغيرة النامية ومسالك التنمية الخاصة بها في منطقة زرقاء، وتعزيز وتشجيع التخطيط الحضري الذي يراعي البيئة البحرية كخطة متكاملة لعالمنا. ويتيح هذا الطابع الفريد الذي تتميز به الدول الجزرية الصغيرة النامية إمكانية هائلة لثورة مثل هذه في مجال التخطيط.

المؤلفة: Asha Singh (PhD), Commission of the Organization of Eastern Caribbean States.

دال – المدينة والمحيط

١٥٥- قد يكون لتغير المناخ أثر كبير على المناطق الحضرية نظراً لوجود ٥٠ في المائة من مدن أمريكا اللاتينية التي يتجاوز تعداد السكان فيها ٥ ملايين نسمة في مناطق ساحلية منخفضة[٥٢]. ويُتوقع أن يزيد متوسط مستويات سطح البحر بمقدار ٢٤ إلى ٣٠ سم بحلول منتصف القرن الحادي والعشرين وبمقدار ٤٠ إلى ٦٣

(٥٢) وفقاً لـ (Dasgupta and others (2007))، إذا ارتفع مستوى سطح البحر بمقدار متر واحد، ستكون الخسائر الناجمة عن ذلك في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي ٠,٥٤ في المائة تقريباً من إجمالي الناتج المحلي الإقليمي، وإذا ارتفع بمقدار ثلاثة أمتار فستصل الخسائر إلى ١,٣٥ في المائة من إجمالي الناتج المحلي الإقليمي.

سم بحلول عام ٢١٠٠. وسيؤدي ذلك إلى فقدان في قدرة الموانئ على التشغيل وانخفاض أمنها، مع تدمير البنية الأساسية، ملوحة المياه الجوفية الساحلية، وانخفاض الموارد من المياه العذبة، وزيادة الرواسب وغيرها من المشاكل التي تتعلق بحفظ الموئل الساحلي (Bonet and others, 2011). ويمكن أن تؤثر الفيضانات الساحلية على المدن، ومحطات شحن البضائع ومناطق التخزين وتصيب سلاسل الإمداد والنقل بالخلل. ويعتبر التأثير المحتمل على التجارة الدولية واقتصادات البلدان المتضررة كبيراً نظراً إلى أن أكثر من ٨٠ في المائة من التجارة العالمية للبضائع كبيرة الحجم تتم عبر البحار (UNCTAD, 2009 in Intergovernmental Panel on Climate Change, 2012). وفي منطقة البحر الكاريبي، يعيش أكثر من نصف السكان بعيداً عن السواحل بمسافة تقل عن ١,٥ كيلومتر، حيث توجد نسبة كبيرة من البنية الأساسية في هذه المناطق (المرافق السياحية، وقرى الصيد، والخدمات العامة، والمستشفيات، والمطارات الدولية وشبكات الطرق الرئيسية). وإذا ارتفع مستوى سطح البحر كما هو متوقع واستمر التحات الساحلي الملاحظ على العديد من الجزر، ستكون معظم هذه البنى الأساسية معرضة للخطر.

هاء – الحدائق، والمساحات الخضراء والغابات والتنوع البيولوجي

١٥٦- تحسّنت جودة المساحات الخضراء وكميتها، التي تساهم في الرفاه وجودة الحياة، في المدن الكبرى في المنطقة. ومع ذلك، تختلف قدرة المواطنين الفعلية على التمتع بذلك اختلافاً كبيراً، بالنظر إلى عدم الانتظام في توزيعهم.

١٥٧- وفي بعض المدن، تحولت المناطق التي يصعب الوصول إليها أو الواقعة في الضواحي إلى مساحات خضراء، وفي بعض الحالات إلى ''رئات المدن''. وبالرغم من أن هذه المناطق ليست جزءاً من أراضي المدينة بالنسبة لمعظم السكان، فهي تقدم خدمات بيئية هامة للمناطق الحضرية الأكثر مركزية. وبالتالي، ينبغي حماية هذه المناطق وبذل جهود لزيادة درجة الوعي بقيمتها بين المواطنين. وفي بعض الحالات، بُنيت مستوطنات عشوائية في المناطق الضعيفة التي لا تناسب السكن الرسمي وتشكل فيها الكوارث الطبيعية تهديداً خطيراً على السكان.

واو – النباتات والحيوانات

١٥٨- تظل المدينة هي موئل أنواع عديدة من الحيوانات والنباتات التي تقدم منافع وخدمات بيئية متعددة تساهم في صحة المدينة وتوازن النظام الإيكولوجي. وأدى التوسع الحضري المفاجئ في المنطقة إلى اختلال توازن التنوع البيولوجي، وتغيير نموذج التناسبية الإيكولوجية، وقلة التنوع والعدد في كل نوع، بالإضافة إلى زيادة كبيرة في الأنواع الغريبة والغازية. وبالرغم من وجود مساحات خضراء، فهي لا تكفي لإمداد الشبكة الغذائية وتحسين المناخ المحلي. وبالتالي، يجري إعداد بعض من المبادرات المحلية، من قبيل تصميم مناطق محمية أو إنشاء حدائق بيولوجية، بهدف حفظ البيئة الحضرية.

زاي – التلوث الجوي

١٥٩- يعتبر تلوث الهواء، الناجم بشكل أساسي عن عمليات الاحتراق الصادرة من الصناعات والسيارات والتسخين المنزلي، أحد أكبر التحديات أمام الصحة البشرية في المدن الكبرى في المنطقة. وتفيد منظمة الصحة للبلدان الأمريكية بأن هناك ١٠٠ مليون شخص على الأقل في أمريكا اللاتينية يتعرضون لمستويات من تلوث الهواء أعلى من المستويات التي توصي بها منظمة الصحة العالمية، وينتج عنها ٠٠٠ ٩٣ حالة وفاة سنوياً بسبب أمراض قلبية وصدرية، و٠٠٠ ١٣ حالة وفاة بسبب سرطان الرئة وفُقدت ٠٠٠ ٥٨ سنة عمرية بسبب

الالتهابات الرئوية الحادة لدى الأطفال دون الرابعة، بالإضافة إلى فقدان ٥٦٠ ٠٠٠ سنة عمرية سُويت لمراعاة الإعاقة في المنطقة (PAHO and WHO, 2010). وارتفع معدل الوفاة الناجمة عن التلوث في معظم البلدان في المنطقة في الفترة بين ٢٠٠٤ و٢٠٠٨ (باستثناء الأرجنتين وأوروغواي). وبالتالي، يتأثر اقتصاد المراكز الحضرية واقتصاد البلدان في المنطقة بشكل مباشر بتلوث الهواء.

حاء – النفايات الصلبة

١٦٠- تعني الزيادة في الاستهلاك داخل المدن أن كمية النفايات الناتجة ستستمر في تسجيل زيادة حادة في السنوات القادمة، مما يشكل تحدياً أكبر بالنسبة للإدارة الحضرية. ولا يزال ضمان شمولية أنظمة إدارة النفايات الحضرية في المدن، ولا سيما في مناطق المدن الكبيرة، يمثل تحدياً رئيسياً. ويتراوح المعدل الحالي لإدارة النفايات الحضرية من ٧٤ إلى ١٠٠ في المائة، على الرغم من اختلاف هذا المعدل بين البلدان. وفي بعض الأحياء، لا يزال يتعين جمع النفايات ''من كل منزل''، بسبب العادات أو ضيق المساحات بين الوحدات السكنية، مما ينتج عنه ارتفاع في تكلفة جمع النفايات (UN-Habitat, 2012).

١٦١- وبالرغم من التحسينات التي أُدخلت على أنظمة التخلص من النفايات، يتم التخلص من ٤٥ في المائة تقريباً من النفايات الحضرية بطريقة غير صحيحة (مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ٢٠١٠)، مما يثير التحدي بشأن زيادة نسبة النفايات المعاد تدويرها. وبالرغم من زيادة درجة الوعي، لا تزال منشآت إعادة التدوير غير موجودة في المنطقة تقريباً، والقطاع غير الرسمي هو الجهة التي تواصل ريادة أنشطة إعادة التدوير. وفي بعض الحالات، يتم تعيين عاملين من القطاع غير الرسمي للاضطلاع بمهام إدارة النفايات، كما هو الحال في إطار برنامج Pró-Catador البرازيلي (IPEA, 2015). وتندر الطاقة التي تتولد عن النفايات الحضرية، وبالرغم من توافر تجارب ناجحة (ساو باولو)، لا يزال هناك افتقار إلى الالتزام من جانب الجزء الخاص بالشركات بمعالجة النفايات الخاصة بها[٥٣]. كما يهدد الافتقار إلى قدرات تحصيل الفواتير في بعض مدن المنطقة الاستدامة المالية لهذه الأنظمة.

طاء – استهلاك الطاقة

١٦٢- يعتبر استهلاك الطاقة أمراً حيوياً بالنسبة للاستدامة البيئية في المنطقة، لأن مصفوفة الطاقة تعتمد بشكل أساسي على استهلاك الوقود الأحفوري، الذي يؤدي إلى انبعاث ملوثات شديدة الضرر على الصحة، فضلاً عن كميات كبيرة من غازات الاحتباس الحراري[٥٤]. وتوجد في المنطقة ارتباط واضح بين مستويات الدخل واستهلاك الطاقة، حيث يُقدر أن تزيد معدلات استهلاك الطاقة والتلوث مع زيادة الدخل. وفي الوقت الذي قامت فيه معظم البلدان حول العالم بتخفيض كثافة استهلاك الطاقة فيها، وهو ما نتج عنه انخفاض عالمي، تميل أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي إلى الثبات في الفترة بين ١٩٩٠ و٢٠١٠ (Enerdata, 2012). ومع ذلك، أفادت بوليفيا والبرازيل والمكسيك وأوروغواي بأنها تمكنت من تخفيض كثافة استهلاك الطاقة فيها، حتى ولو بالقدر الضئيل. وبالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تتراجع الحوافز والمعونات الخاصة باستهلاك الجازولين في

(٥٣) يجري في الكونغرس حالياً مناقشة قانون المسؤولية الممتدة للمنتجين في شيلي.

(٥٤) كانت انبعاثات غازات الاحتباس الحراري على المستوى الإقليمي لكل مليون دولار من إجمالي الناتج المحلي أعلى من نظيرتها في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حتى عام ٢٠٠٥، ولكنها لا تزال أقل من المتوسط العالمي (بما في ذلك التغير في استخدام الأراضي) (UNEP-ECLAC, 2010).

العديد من البلدان[٥٥]، وهو ما أسفر عن لها عوامل خارجية بيئية سلبية كثيرة. وتتحمل شريحتا الدخل الأعلى في المنطقة مسؤولية معظم مجموع نفقات الطاقة، في حين أن الوزن النسبي للنفقات في الشرائح الأكثر فقراً أعلى (ECLAC, 2014b).

١٦٣- وتعتبر قدرة السلطات الحضرية على الانتقال إلى أنماط أكثر استدامة لاستهلاك الطاقة، بما في ذلك استخدام مصادر الطاقة المتجددة، محدودة فيما يتعلق بإنتاج الطاقة، وهو أمر يعتمد على سياسات تشجعها الحكومات المركزية. ومع ذلك، يمكن للحكومات المركزية أن تؤثر في تشجيع استهلاك الطاقة بطريقة أكثر كفاءة.

ياء - الأمن الغذائي

١٦٤- تنفق الأسر الحضرية الفقيرة ما يصل إلى ٤٠ في المائة من دخلها على الغذاء، مما يجعلها أكثر تأثراً بالتقلبات في أسعار الأغذية والدخل. ويؤدي توسيع المدن إلى فقدان الأراضي المزروعة سابقاً، وهو ما يؤثر على الأراضي الزراعية وأصبح يمثل تحدياً رئيسياً في العديد من الدول الجزرية الصغيرة في منطقة البحر الكاريبي. وحالياً، كثيراً ما تستخدم المناطق التي كانت تُخصص سابقاً للبستنة في المناطق شبه الحضرية والقطاعات الريفية في المحاصيل الفردية للتصدير وغالباً ما يتطابق موقعها الاستراتيجي مع المناطق التي تقدم خدمات بيئية.

١٦٥- وفي هذا السياق، ينبغي تشجيع الزراعة الحضرية وشبه الحضرية ''الخضراء'' التي تعزز الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، وتوفر المواد الغذائية الضرورية للسكان ذوي الموارد المحدودة، وتحد من الفقر وانعدام الأمن الغذائي. وعلاوة على ذلك، تساعد هذه المبادرات على وقف الزحف الحضري وتعزز القدرة على التكيف مع تغير المناخ. وقامت العديد من البلدان في المنطقة بالفعل بإدراج تشريعات ولوائح خاصة للزراعة الحضرية وشبه الحضرية، مثل البرازيل في إطار سياسة وطنية بعنوان ''القضاء على الجوع''. وهناك بلدان أخرى، بالرغم من أن لديها خبرة كبيرة في الزراعة الحضرية، لم تقم حتى الآن بوضع إطار تنظيمي (الأرجنتين، وبوليفيا، وكولومبيا، وإكوادور وبيرو) (FAO, 2014).

الإطار ١٦: الخدمات البيئية والازدهار الحضري، زابوبان (Zapopan)

أفاد مؤشر ازدهار المدن المطبق على مدينة زابوبان المكسيكية (١ ٤٥٠ ٠٠٠ نسمة ومساحة تبلغ ١١٠ ٠٠٠ هكتار) بانخفاض مستوى الاستدامة البيئية. وسبب النمو السكاني السريع والنمو الإقليمي توسعاً حضرياً استهلك التربة الزراعية والمحميات الطبيعية. وأعطى المؤشر المطبق قيماً وصلت إلى ٣٧,٦٠ و٤٢,٢٠ نقطة من أصل ١٠٠ نقطة في التحليل الأساسي والموسع لهذا المؤشر على التوالي. ووفقاً للمقياس العالمي لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، فإن السبب في القيمة المتوسطة/المنخفضة في المدن هو تدهور السلع والخدمات البيئية في الأراضي الحضرية وشبه الحضرية. وبيّن التحليل أن جودة الحياة والإنتاجية تأثرا أيضاً. وبمعنى آخر، تؤثر مشاكل الاستدامة البيئية على الأبعاد الأخرى للازدهار الحضري. ولمواجهة هذا الوضع، تتضمن الاستراتيجية الإقليمية من أجل الازدهار الحضري في زابوبان لعام ٢٠٣٠ (ETZ2030) (UN-Habitat, 2015) قسماً بشأن الإدارة المستدامة لرأس المال الطبيعي والنظم الإيكولوجية الإنتاجية الخاصة به. وتتمثل أهداف استراتيجية الإدارة البيئية في الحضر في تحديد التنوع الإقليمي والاجتماعي البيئي لمدينة زابوبان، وتأسيس إدارة شاملة للمياه والتربة الجوفية، وتكامل النظم الإيكولوجية الطبيعية، وتكييف التوسع الحضري واعتماد حلول لمشكلة عدم كفاءة استخدام الأراضي.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.

(٥٥) على سبيل المثال، إكوادور وفنزويلا.

كاف – الكوارث الطبيعية وتغير المناخ: المخاطر ومواطن الضعف

١٦٦- تعتبر أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من المناطق شديد التعرض للأحداث المناخية المتطرفة، ولا سيما أمريكا الوسطى والبحر الكاريبي. ويزيد تغير المناخ من تعرض هذه المناطق ومن وتيرة الأحداث الطبيعية المتطرفة ذات الصلة وشدتها، والتي توصف بأنها نكبات أو كوارث طبيعية عندما يصل تأثيرها إلى السكان.

١٦٧- كما أن انعدام المساواة والتمييز المكاني في المدن يجعل يعرض بعض الفئات بشكل خاص للكوارث الطبيعية والمخاطر البيئية. فلدى الفئات الفقيرة، تزداد معدلات التوسع الحضري السريعة غير المنظمة عن طريق شغل الأراضي عالية المخاطر (سفوح التلال، والوديان، وضفاف الأنهار والقنوات، والأراضي غير المستقرة وما إلى ذلك) واستخدام المواد الخطرة (Simioni, 2003). وهذه الفئات هي الأكثر تأثراً بالأحداث المتطرفة للهيدرولوجيا والأرصاد الجوية وتتكبد خسائر كبيرة بوجه عام (مثل الإسكان)، مع عدم وجود ضمان رسمي. وفي كثير من الحالات، هناك أيضاً افتقار إلى الوعي بهذه المخاطر (Simioni, 2003).

١٦٨- وهناك ارتباط قوي في المنطقة بين المناطق ذات الكثافة السكانية الأعلى والمناطق عالية المخاطر، كما أن المدن تتأثر بشكل كبير بتغير المناخ نظراً لشدة انعدام التجانس الهيكلي، وارتفاع مستويات انعدام المساواة والفقر، الافتقار إلى الموارد اللازمة لتطوير بنى أساسية كافية. وبالنظر إلى أنه من المتوقع أن تصبح ظاهرة الهيدرولوجيا والأرصاد الجوية المتعلقة بالمناخ أكثر تواتراً وتطرفاً، يجب على المدن إعداد وتنفيذ تدابير للتخفيف من آثار الأخطار الطبيعية والتكيف معها.

١٦٩- وتعتبر درجة تأثر المدن والبلدان وتعرضها للمخاطر متغيرة وتعتمد على عوامل فيزيائية، وبيئية، واجتماعية، واقتصادية، وديمغرافية، وثقافية، ومؤسسة وإدارية تتميز بها كل منطقة (UN-Habitat, 2012). ومن العوامل الهامة أيضاً لاحتمال التعرض لخطر الكوارث البيئية في المنطقة ضعف التخطيط الحضري والإدارة الحضرية، وغياب الوعي البيئي، وفشل الحكومات والافتقار إلى سبل العيش. وفي أمريكا اللاتينية، يحدث أكثر من ٨٠ في المائة من الخسائر بسبب كوارث بيئية تحدث في المراكز الحضرية، وبين ٤٠ و٧٠ في المائة منها في المدن التي يقل تعداد السكان فيها عن ١٠٠ ٠٠٠ نسمة، والتي من المرجح أن تتعلق بضعف القدرة على إدارة المخاطر وقلة الاستثمارات في المدن الصغيرة (ISDR, 2011; UN-Habitat, 2012).

١٧٠- وتتعرض المدن في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي بشكل خاص للاحترار العالمي، بالرغم من انخفاض مستويات انبعاثات غازات الاحتباس الحراري العالمية لديها(٥٦). ويتسبب تغير المناخ في تغيير أنماط الهواطل ومستويات رطوبة التربة، ويؤثر على انجراف الجليد ويسرع وتيرة ذوبانه، الذي يشكل بدوره عبئاً على إمدادات مياه الشرب والأنشطة الاقتصادية من قبيل الزراعة والتصنيع، وذلك بالرغم من اختلاف هذا التأثيرات من منطقة لأخرى. وتظهر بالفعل تغيرات في الأحوال الهيدرولوجية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. ففي الأرجنتين، ارتفع حجم التدفق في أجزاء عديدة من حوض نهر بليت نتيجة لزيادة هطول الأمطار وانخفاض التبخر النحتي الناجم عن تغيرات في استخدام الأراضي. وعلاوة على ذلك، تنخفض مستويات المياه في القنوات الرئيسية لنهري ماجدالينا وكاكوا في كولومبيا وأوشكت أنهار أمريكا الوسطى على الجفاف (ECLAC, 2015a). وهذه هي الكيفية التي تسبب بها الظاهر المناخية الشديدة أضراراً للبشر، وتؤثر على اقتصاد المنطقة

(٥٦) لا تنتج المنطقة سوى ٥ في المائة من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري العالمية (Ruiz-Tagle, 2013).

وهياكلها الأساسية (ECLAC, 2014b) ولمعالجة هذه التأثيرات، اعتمدت المؤسسات السياسية تدابير بشأن التكيف مع تغير المناخ وإدارة المخاطر على المستويات البلدية، والفيدرالية والدولية.

١٧١- وبالإضافة إلى تأثيرات ارتفاع مستويات سطح البحر، تشمل الظواهر المرتبطة بتغير المناخ الجفاف، والارتفاع الشديد في درجات الحرارة، والفيضانات، والانهيارات الأرضية، والعواصف والحرائق. وقد زادت أعداد الأحداث المتطرفة وتكاليف الأضرار المتعلقة بتغير المناخ زيادة كبيرة منذ النصف الثاني من القرن العشرين.

١٧٢- وتعتبر الفيضانات من الشواغل الرئيسية في الأقاليم الفرعية الثلاثة، وهي الأحداث التي تمثل التهديد الأكبر على حياة البشر في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. وارتفعت نسبة التعرض للفيضانات بزيادة الرصف وانخفاض المساحات الخضراء، مما أدى إلى زيادة أسطح وسرعة تدفق مياه الأمطار وضعف قدرة التربة على احتجاز المياه. إلا أن الجفاف هو الذي يؤثر نسبياً على عدد أكبر من السكان في المنطقة. ويُترجم الجفاف الحضري إلى ظاهرة الجزر الحرارية، حيث ترتفع درجات الحرارة بمقدار عدة درجات في قطاعات معينة من المدن عندما تتركز الملوثات في الهواء. وفي الوقت نفسه، فإن التواجد المستمر للعواصف في بلدان أمريكا الوسطى والبحر الكاريبي يمكن تفسيره بشكل جزئي بسبب الموقع الجغرافي والمناخي لهذه البلدان.

١٧٣- ويزيد عدد السكان الذين يعانون من الكوارث الطبيعية في أمريكا الجنوبية عن نظيره في أمريكا الوسطى أو البحر الكاريبي نظراً لزيادة الكثافة السكانية. وتعتبر الكوارث ذات الصلة بتغير المناخ في المتوسط أكثر دموية في أمريكا الجنوبية، بمتوسط ٨٩,٧ حالة وفاة كل حدث، بالمقارنة مع ٧٥,٧ حالة في أمريكا الوسطى و٣٣,٨ في البحر الكاريبي (Simioni, 2003).

١٧٤- وفيما يتعلق بالتكاليف، تؤثر العواصف التأثير الأقوى في أمريكا الوسطى والبحر الكاريبي. فعلى سبيل المثال، وصلت تكاليف الخسائر الناجمة عن أعاصير عام ٢٠٠٥ في المكسيك إلى أكثر من خمسة مليارات دولار (شبه جزيرة يوكاتان ومونتيري). ومع استمرار الاحترار المناخي وبالنظر إلى توقعات زيادة سكان الحضر وزيادة القابلية للتعرض، ستستمر الزيادة في وتيرة الأحداث المتطرفة وجسامتها[٥٧] بشكل كبير في المنطقة (الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، ٢٠١٢). ونظراً لانعدام اليقين بهذه التشخيصات، تشرع الدول في وضع سياسات للتكيف مع المناخ والتخفيف من حدته من أجل بناء مدن قادرة على الصمود وعلى التكيف مع تغير المناخ. وتتزايد أهمية تعزيز السلطات على الصعيد المحلي في هذا السياق.

(٥٧) من المتوقع أن تكون هناك زيادة في وتيرة ومقدار الحرارة الشديدة اليومية؛ ومدة الموجات الحرارية ووتيرتها وشدتها؛ ووتيرة هطول الأمطار الكثيفة وأهميتها، وزيادة في وتيرة الفيضانات والانهيارات الأرضية وشدتها؛ وسرعة الرياح القصوى للأعاصير؛ وشدة الجفاف وارتفاع مستويات سطح البحر.

الجدول ٣

تأثير الأحدث المناخية المتطرفة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (١٩٩٥-٢٠١٥)

	أمريكا الجنوبية		*أمريكا الوسطى*		*البحر الكاريبي*
نوع الحدث	*متوسط عدد الوفيات*	*متوسط عدد السكان المبلغ عن تضررهم لكل حدث*	*متوسط عدد الوفيات لكل حدث*	*متوسط عدد السكان المبلغ عن تضررهم لكل حدث*	*متوسط عدد الوفيات لكل حدث*	*متوسط عدد السكان المبلغ عن تضررهم لكل حدث*
الجفاف	٠,٥	١ ٣٢١ ٩٩٤	١,٣	٤١٥ ٩٢٦	صفر	١٧٠ ٥٤٥
الارتفاع الشديد في درجات الحرارة	٥٢,٦	١٣٥ ٣٥٨	٣٨,٩	٨ ٢٩٠	/	/
الفيضانات	١٢٧,٦[٥٨]	١٠٠ ١٢١	١٧,٢	٤٩ ٠٦٠	٤٩,٧	١٢ ٨٦٦
الانهيارات الأرضية	٤١,٢	٤ ٢٢٥	٥٦,٧	٣ ٠٧٥	١	٦٨٨
العواصف	١٧,٢	٢٠ ٨٤٦	١٦٢,٢	٩٢ ١٦٦	٢٨,٥	٨١ ٤٦٧
الحرائق	٣,٦	٦ ٨٢٧	٦,٣	٢ ١٨٠	صفر	صفر

المصدر: ECLAC (2016) based on the EM-DAT International Disaster Database، وفقاً لقاعدة البيانات الدولية للكوارث (EM-DAT).

لام - تشخيص الإدارة العامة

١ - الصعيد الدولي

١٧٥- تجري معظم العمليات التعاونية لإدارة المخاطر في إطار برامج وإنشاء مؤسسات للتكيف مع تأثيرات تغير المناخ. وغالباً ما تكون المبادرات على الصعيد دون الإقليمي الذي تُضاف إليه برامج إقليمية تضم بلداناً أخرى في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. وهناك أيضاً تعاون مباشر بين المدن، على سبيل المثال من خلال شبكة الحكومات المحلية من أجل الاستدامة - الرابطة العالمية الرئيسية للحكومات المحلية - ولجنتها التنفيذية الإقليمية المعنية بأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، والتي تهدف إلى بناء قدرة على الصمود للتخطيط الحضري.

٢ - الصعيد الوطني

١٧٦- تمتلك الأغلبية العظمى من البلدان في المنطقة مؤسسة عامة واحدة على الأقل على الصعيد الوطني مكرسة لمبادرات التخفيف من أثر تغير المناخ والتكيف معه وإدارة المخاطر الطبيعية في المناطق الحضرية. واعترافاً بإنجازات إطار عمل هيوغو (٢٠٠٥)، الذي عزز إنشاء منابر للتنفيذ على الصعيد الوطني في العديد من بلدان المنطقة، وأن التعرض للكوارث لا يزال يمثل تحدياً رئيسياً، تم اعتماد إطار سِنداي للحد من مخاطر الكوارث في آذار/مارس ٢٠١٥ له نطاق عمل حتى عام ٢٠٣٠. ويقترح هذا الإطار نهجاً شاملاً يركز على السكان من أجل منع الكوارث، بجانب سبعة أهداف عالمية تتعلق بالحد من أثر الكوارث، واعتماد استراتيجيات وطنية للحد من المخاطر، وتنفيذ أنظمة للإنذار المبكر وتعزيز التعاون الدولي. وعلاوة على ذلك، تتضمن المبادئ التوجيهية لهذا الإطار الاعتراف بدور السلطات والمجتمعات المحلية في الحد من مخاطر الكوارث (ISDR, 2015).

(٥٨) Considering the 30,000 deaths of the ''Vargas Tragedy'' in Venezuela in 1999.

٣ - الصعيد دون الوطني

١٧٧- تؤدي الحكومات المحلية دوراً رئيسياً في السياسات العامة المتعلقة ببناء القدرة على الصمود، وتوفر المدن اقتصادات الحجم الكبير التي تيسر تدابير التكيف والتخفيف. وهناك سياسات عامة تهدف إلى تحسين السكن والبنى الأساسية، وتم إعداد خيارات جديدة للسكن للأسر التي تعيش في مستوطنات عشوائية (والتي تعتبر شديدة التعرض للأحداث المناخية المتطرفة). وهناك أيضاً سياسات عامة تهدف إلى تعزيز سبل الوصول إلى الخدمات الأساسية وإدارتها (المياه، والصرف، والنفايات الصلبة وما إلى ذلك) وبالتالي تجنب الأوبئة عند وقوع الفيضانات أو الكوارث الأخرى. وفي سيناريو كهذا، يعد إشراك المجتمعات المتضررة في إدارة المخاطر على المستوى المحلي أمراً بالغ الأهمية.

١٧٨- وتتطلب عملية إعداد تدابير إدارة المخاطر تعاوناً وثيقاً بين الحكومات الوطنية والمحلية. وفي الواقع، تتضمن معظم الاستراتيجيات تدابير للتخطيط الإقليمي والحضري تقتضي التعاون بين الدولة والمدن (IPCC, 2012)، نظراً لأن مشاكل التنسيق والتنظيم على مستوى المؤسسات تمثل تحديات رئيسية أمام إدارة مخاطر الكوارث.

٤ - التمويل

١٧٩- ويمكّن تنوع أصحاب المصلحة من وجود أشكال متعددة من الاستثمار والتمويل لسياسات إدارة المخاطر الطبيعية والبنية الأساسية. وتتمتع الحكومات الوطنية بسلطة إدارة الإجراءات الرامية إلى معالجة الأخطار الطبيعية في المنطقة وتميل إلى اتخاذ إجراءات وقائية وتكيفية أكثر من ذي قبل (IDB, 2002). إلا أن دور القطاع الخاص والوكالات الدولية في تمويل هذه السياسات أصبح أكثر بروزاً، وهو ما أدى إلى توقيع اتفاقات عديدة بين الحكومات الوطنية والبلدية والمنظمات الدولية في مجالات مثل التمويل (الخطط والبنية الأساسية وما إلى ذلك)، والدعم التقني، والتعاون التخطيطي وما إلى ذلك. كما أُقيمت شراكات بين القطاعين العام والخاص، يقوم الشركاء من خلالها بتمويل جزء من عمليات إعادة البناء التي تعقب الكوارث في إطار شروط وإجراءات وبروتوكولات محددة.

٥ - مقترحات بشأن السياسة العامة

١٨٠- سيبقى تغير المناخ وآثاره أمراً محورياً بالنسبة للسياسات الحضرية وتخطيط الأراضي. وقد يبدو أن التخطيط طويل الأجل والاحتياجات من الموارد البشرية والمالية المتعلقة بتغير المناخ تتعارض مع العجز الاجتماعي والعجز في الرعاية في الفترة الحالية في المنطقة. وفي الواقع، يمكن ربط التنمية بشكل وثيق بالتكيف والتخفيف، ويمكن اعتماد أشكال إنتاجية أكثر استدامة وشمولية. وينبغي كذلك معالجة الضعف أمام المخاطر الحالية لتغير المناخ، مع الأخذ في الحسبان أن هذه المخاطر أكبر وأكثر تواتراً في الأماكن الحضرية. ويعتبر التحول في النموذج من نهج ''تفاعلي'' يركز على الاستجابة إلى نهج ''استباقي'' يركز على منع مخاطر الكوارث والحد منها خياراً مناسباً للإطار التنظيمي.

١٨١- وتشكل قدرة الحكومات المحلية على التصرف أمراً أساسياً بالنسبة لوضع سياسات فعالة لبناء القدرة على الصمود. وقد تبدو المدن هي المكان الموصى به للتكيف مع تغير المناخ، ولكن ينبغي أيضاً دراسة العلاقة بين النظم الإيكولوجية والمناطق التي توجد بها لأنها لا تؤخذ في الحسبان في أغلب الأحيان لأسباب مؤسسية وإدارية. ولتعزيز القدرة على الصمود في الحضر، من المهم النظر في المشاكل المتعلقة بتغير المناخ التي تنشأ من انعدام التوازن في العلاقات بين المدن والمناطق الموجودة فيها.

١٨٢- وتؤثر القدرة على إدراج مخاطر الكوارث ضمن عمليات التخطيط وربطها بالأنظمة الوطنية لإدارة المخاطر تأثيراً شديداً على القدرة على الصمود. وحتى عندما يمتلك أي بلد إطاراً تشريعياً سليماً لإدارة مخاطر الكوارث، يمكن أن يشكل تنفيذ الاستراتيجية تحدياً. ويعتبر توافر القدرات المالية والبشرية وأنظمة الإنفاذ من الأمور الأساسية لتنفيذ الأطر التشريعية. وبالمثل، فإن الافتقار إلى المعلومات والتنسيق الرأسي والأفقي بين القطاعات والمستويات الحكومية يعيق أنشطة الحد من مخاطر الكوارث في مرحلة التنفيذ. وقد أثبت تعزيز قدرات الجهات المتخصصة وتحسين وضع الوكالات المركزية المتخصصة في الهياكل التنظيمية فعالية كبيرة، حيث تبين أنه يحسّن بشكل كبير مهارات أي منظمة في عمليات صنع القرار والتنسيق. وفي الوقت ذاته، يعتبر أن للقطاع الخاص والمجتمع المدني والمجتمعات المحلية دوراً محورياً أيضاً في فعالية إدارة المخاطر.

ميم - يتسبب الإنتاج، والتوزيع والاستهلاك في فساد وتدهور جودة الحياة في المدن

١٨٣- يمكن لفهم عمليات إنتاج السلع والخدمات الحضرية وتوزيعها واستهلاكها أن ييسر إنشاء مدن قد تصبح ''محركات'' لنمو اقتصادي إنتاجي ويتسم بالكفاءة مع استمرار استدامته وتحسينه للمساواة البيئية والاجتماعية في المدينة والمناطق المحيطة على حد سواء.

١٨٤- وبالرغم من الآثار الإيجابية لعملية التوسع الحضري في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي على رفاه السكان، فقد تسببت أيضاً في مشاكل تتعلق بالاستدامة البيئية، التي بدلاً من أن تنشأ عن الإنتاج، فهي تنشأ عن توزيع السلع واستهلاكها في المراكز الحضرية (Simioni, 2003). وكان للاستهلاك في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، الذي نما بشكل كبير خلال العقدين الماضيين، أثر بيئي على المدن بسبب زيادة استخدام الوقود الأحفوري، وزيادة تلوث الهواء، وزيادة معدل توليد النفايات، وزيادة الدمار البيئي والإفراط في استخدام الموارد المتجددة وغير المتجددة (ECLAC, 2015a). وتفيد دراسة لسنتياغو دي شيلي ومكسيكو سيتي وساو باولو بأن المصدر الرئيسي للتلوث الحضري في الآونة الأخيرة هو انبعاثات غازات العادم، التي يتحمل السكان أنفسهم و ''أنماط الاستهلاك'' الخاصة بهم مسؤوليتها. ويختلف هذا الشكل من التلوث اختلافاً كبيراً عن الشكل الذي طال البلدان المتقدمة في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي، والذي جاء من المصانع والصناعات في المراكز الحضرية. وفي الواقع، تمثل المصادر المتحركة في المنطقة الحضرية في منطقة الأحياء الضخمة في سنتياغو دي شيلي ٤٠,٧ في المائة من تركيز الجسيمات من الفئة ١٠ (PM10) في المنطقة، بينما تساهم الصناعات بمقدار ٢٥ في المائة (University of Chile, 2013). ويقتضي هذا التغير في أنماط التلوث النظر في وضع سياسات بيئية وطرائق تنفيذها.

١ - الإنتاج

١٨٥- اتسمت الاقتصادات الحضرية في المنطقة خلال العقود الأخيرة بتغييرات في القاعدة الإنتاجية، وهو ما يعني أن الأنشطة الصناعية لم تعد المصدر الرئيسي للتلوث الحضري. فعلى سبيل المثال، تمثل الصناعات ١٧ في المائة من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في المناطق الحضرية، مقارنة بنسبة ٣٨ في المائة من انبعاثات احتراق الوقود الأحفوري من المَركبات (موئل الأمم المتحدة ٢٠١٢). ونُقلت الصناعات الثقيلة مجدداً إلى المناطق الحضرية الطرفية والمناطق المحيطة بها امتثالاً للوائح المنظمة للتخطيط المكاني وتقسيم المناطق، بحيث تُستهلك السلع والخدمات في المدينة، بينما تُنتج خارجها(٥٩).

١٨٦- وفي هذه الأثناء، يجري إعداد تحليل فرص تطوير الإنتاج وتجري حالياً مناقشات متعلقة بالسياسات الصناعية. وينشأ مفهوم ''الإنتاج الأنظف'' في سياق تزايد الوعي بالآثار البيئية للأنشطة الصناعية. وبالرغم من

(٥٩) بدأت هذه العملية في شيلي في التسعينيات من القرن العشرين (Congress of Chile, 1990).

وجود مجال للإنتاج الأنظف في المنطقة، حُددت الحواجز التي تعترض وضع مثل هذه الإجراءات (CETESB and UNEP, 2002)، ومن ضمنها قلة اهتمام أصحاب الأعمال الحرة بالمسألة ومشاركتهم المحدودة في تنفيذ هذه الإجراءات؛ وصعوبة إنشاء مراكز بحوث مكرسة لمعارف التكنولوجيا النظيفة والمواد البديلة وصيانتها؛ وقلة التنسيق والتآزر بين الجهات المعنية (الحكومة والصناعة والمجتمع).

٢ - التوزيع

١٨٧- يجب أن تعمل سلسلة اللوجستيات الحضرية بأكملها بكفاءة كي تحافظ التجارة على قدرتها التنافسية. ومع ذلك فإن توزيع السلع في مدن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي يُظهر بوادر عدم الكفاءة ويسهم إسهامًا كبيراً في تلوث الهواء واكتظاظ حركة المرور. والمشاكل المتصلة بعدم كفاية الهياكل الأساسية واللوجستيات في المناطق الحضرية لا تؤثر سلباً على النمو الاقتصادي فحسب، بل تتسبب أيضاً في التلوث وتردي نوعية حياة المواطنين (مثلاً من خلال إطالة الوقت الضروري للتنقل وتقليص أوقات الفراغ)[٦٠].

١٨٨- ويعكس النمو الكبير في أعداد المركبات في المنطقة خلال العشرين سنة الماضية نمواً غير متناسب فيما يتعلق بوسائل التوزيع، ولكن الاستثمارات في الهياكل الأساسية معدومة. وعلى الرغم من أن شبكة الطرق الحضرية واسعة النطاق في معظم المناطق المتروبولية، فغالباً ما تكون جودتها متدنية وصيانتها سيئة نتيجة لمحدودية الأموال العامة (Perrotti and Sanchez, 2011). وقد تسببت زيادة أعداد المركبات الخاصة أيضاً في إحداث قدر كبير من اكتظاظ حركة المرور، وكان لها أثر سلبي على الطرق وسلامة المشاة (يبلغ متوسط الازدحام في اليوم في ساو باولو ١٨٠ كيلومتراً، بينما سجل رقماً قياسياً بلغ ٣٤٤ كيلومتراً في أيار/مايو ٢٠١٤) (BBC,2012)[٦١].

١٨٩- وعلى الرغم من استخدام وسائل النقل العام في معظم الرحلات المتروبولية (CAF,2011)، فلا يزال هناك نمو ملحوظ في معدلات ملكية السيارات وفي استخدام المركبات الخاصة (ECLAC, 2015a). والنقل البري هو المسؤول عن نحو ٨٥ في المائة من الانبعاثات الضارة من الملوثات المحلية، ويسهم استخدام المركبات الخاصة إسهاماً كبيراً في هذه النسبة (CAF, 2011)[٦٢]. وإضافة إلى ذلك، تشغل المركبات الخاصة معظم الطرق إلى حد كبير، ولذلك أثر سلبي على المواصلات العامة ويعكس سمات انتكاسية أخرى. وتتركز ملكية السيارات في أيدي شريحة الخُمس الأعلى دخلاً، مثلها مثل مجموع النفقات على البنزين (يتركز ٥٠ في المائة منها بين أغنى خمس في أمريكا اللاتينية، ويرتفع هذا الرقم إلى ٨٠ في المائة في حالة كولومبيا) (ECLAC, 2015a). وبالمقارنة مع البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يتسم الطلب على البنزين بعدم المرونة نسبياً مقارنة بالتغيرات في الأسعار في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ولا سيما في أوساط الفئات المرتفعة الدخل، الأمر الذي يشير إلى عدم كفاية بدائل المواصلات الخاصة والنفور من المواصلات العامة متى اشترى المرء سيارته الخاصة (ECLAC, 2015a).

١٩٠- ويتلقى النقل الخاص، على الرغم من العيوب التي تشوبه، تمويلاً عمومياً أكبر من ذلك الذي يحصل عليه النقل العام (CAF, 2011). ويعاني النقل العمومي في المدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من رداءة النوعية، وغالباً ما تكشف عن ضعف التنسيق بين المستويات الحكومية، بل وعدم توافر هيئات محددة لإدارة النقل العام. وقد حدثت أيضاً زيادة في قطاع النقل الحضري غير الرسمي فضلاً عن عدم الاستفادة من مختلف أنواع نظم

(٦٠) يشكل التصميم أو الصيانة غير الملائمة للطرق أحد أسباب اكتظاظ حركة المرور.

(٦١) بيانات مستقاة من São Paulo Traffic Engineering Company, 2014.

(٦٢) زاد متوسط مستوى تركيز الجسيمات بقطر ١٠ ميكرومترات في ثماني مدن عن المعدلات التي توصي بها منظمة الصحة العالمية (UNEP, 2010). ويرتبط التركيز العالي لهذه الجسيمات بالتهابات الجهاز التنفسي وأمراض القلب والأوعية الدموية.

النقل العام إما لأسباب نقدية أو جغرافية (CAF, 2011). وثمة مزايا واضحة لامتلاك نظم نقل عام عالية الجودة يستخدمها سكان الحضر على نطاق واسع (مثل تقليص الوقت اللازم للتنقل، والتقليل من اللامساواة والتلوث، وغير ذلك). وبالتالي فقد وضعت السياسات والتدابير والهياكل الأساسية في المنطقة من أجل تحسين خدمات النقل العام للركاب. ومن هذه التدابير إقامة شبكات النقل السريع بالحافلات في العديد من المدن في المنطقة، بما في ذلك مدينة كوريتيبا (١٩٧٢)، وكيتو (١٩٩٥)، وبوغوتا (٢٠٠٠) وسانتياغو دي شيلي (٢٠٠٧). وفي الوقت نفسه، وضعت ساو باولو خطة جديدة للتنقل للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ تسعى إلى تحسين الهياكل الأساسية للدول خاصة بالوسائط غير الآلية وباستخدام وسائل النقل العامة، بما في ذلك تلك التي تهدف إلى كفالة سلامة المشاة، واستحدثت لوائح تنظيمية جديدة للتقليل من حوادث المرور والوفيات الناجمة عنها على الطرق، (CETSP, 2015). وتعكف بلدية سانتياغو في شيلي أيضاً على تجربة منطقة للنقل المستدام ويجري وضع خطط لتوسيع استخدامها بحيث تشمل كامل المنطقة المتروبولية.

الإطار ١٧: سياسات متكاملة للتنقل الحضري في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

كفاءة نقل الأشخاص والبضائع داخل المدن مسألة يصعب التصدي لها، ولا سيما في أمريكا اللاتينية حيث يؤدي النمو والفصل الإقليمي، إضافة إلى النقص في الهياكل الأساسية في المناطق الحضرية وتدني جودة خدمات النقل إلى تصور سيناريو معقد يمكِّن من التنقل بكفاءة مع تحقيق الاستدامة وتحسين نوعية الحياة.

وعلى مدى السنوات العشرين الماضية، شرعت المنطقة في تنفيذ إصلاحات واستثمارات رئيسية بغية تهيئة نظم نقل عام قادرة على العمل بوتيرة أعلى وتغطية أوسع وبدرجة أكبر من السلامة وهيكل أقل للتكاليف. وفي هذا السياق، بُذلت جهود من أجل تنويع وسائل النقل العام (بما في ذلك نظم النقل السريع بالحافلات والمترو ومؤخراً العربات المعلقة على الكابلات لتعزيز التنقل الحضري)، بالإضافة إلى إعادة تحديد دور الدولة في تطوير القطاع وتمويله (من خلال الإعانات). ومع ذلك، وعلى الرغم من الإنجازات الكبيرة والزيادة الملحوظة في الاستثمارات، تفاقمت مشاكل التنقل في المدن. فقد تسبب عدم قيام مختلف الجهات المعنية والمستويات الحكومية بوضع إجراءات منسقة ومتسقة في إعاقة معالجة مشاكل التنقل في مدن أمريكا اللاتينية معالجة ناجعة.

وبالتالي أثارت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي الحاجة لتغيير طريقة رسم سياسات التنقل وتنفيذها وتنظيمها، مع التركيز على تلبية احتياجات المواطنين بكفاءة لا تقتصر على خدمات النقل فقط. وتحقيقاً لهذه الغاية، تشجع اللجنة سياسة التنقل الحضري المستدام التي تجمع بين مختلف رؤى المدن، وتسعى إلى الاستجابة بكفاءة للمطالب المتزايدة على خدمات النقل لكل من الأشخاص (التنقل الحضري) والسلع (اللوجستيات الحضرية) مع وضع رؤية طويلة الأجل وقائمة على المشاركة تعزز الحلول التي تتفق مع النموذج الإنمائي للمدينة. ولذلك تدعم اللجنة آليات تمويل (تشمل الإعانات والحوافز) لتعزيز نصيب النقل العام من وسائط النقل الخاصة بالانتقال، واتخاذ تدابير للحد من الاكتظاظ (بما في ذلك الإجراءات المتصلة باستخدام الأراضي وسياسات وقوف السيارات والتحميل/التفريغ في المراكز التجارية في المناطق الحضرية)، وتشجع على التنقل عن طريق وسائل النقل غير الآلية، في جملة تدابير للحد من العوامل الخارجية السلبية والتخفيف منها.

ويهدف هذا التغيير في المفهوم أيضاً إلى إيلاء الاهتمام الواجب للاحتياجات الخاصة لمختلف فئات المستخدمين، بما في ذلك الاحتياجات المتصلة بالمسائل الجنسانية أو بالأشخاص المحدودي الحركة أو ذوي الإعاقة، وإيلاء أفضلية للإجراءات الرامية إلى تعزيز التنسيق داخل الوزارات والتنسيق الحكومي الدولي استناداً إلى رؤية مشتركة عن نوع المدينة والتنقل المرغوب فيه للمنطقة.

المؤلف: شعبة الموارد الطبيعية وخدمات الهياكل الأساسية، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

٣ - الاستهلاك

١٩١- شهد الاستهلاك في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي معدلات نمو مرتفعة على مدى العقدين الماضيين. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، يمثل الاستهلاك الخاص للأسر المعيشية في المتوسط ٧٠ في

المائة من مجموع الاستهلاك، بينما يمثل في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٥٣ في المائة (ECLAC, 2014e). ومع عدم توفير ما يكفي من الخدمات العامة، سيظل الاستهلاك الخاص مرتفعاً. وعلاوة على ذلك، فإن المدخرات الخاصة في المنطقة منخفضة بالمقارنة مع المناطق الأخرى، وتُنفق نسبة كبيرة من الدخل المحلي على الاستهلاك. ويدعم تيسر الوصول إلى الائتمان المستويات العالية من الاستهلاك، الأمر الذي يترتب عليه خطر الاستهلاك غير المستدام في العديد من الأسر المعيشية. ولا يوجد في مدن المنطقة ما يكفي من الهياكل الأساسية الاجتماعية والإنتاجية التي تواكب هذا الرخاء النسبي الجديد، ما يتسبب في ثلاثة أنواع من المشاكل، هي: عدم كفاية شبكة الطرق العامة؛ عدم تناسب نظام جمع النفايات ومعالجتها مع حجم النفايات المنتجة؛ ضعف قدرات الهياكل الأساسية الخاصة بالصرف الصحي.

١٩٢- وفي الفترة بين عامي ١٩٨٠ و٢٠٠٥، ازداد استهلاك الطاقة في المناطق دون الإقليمية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بمقدار ثلاثة أضعاف (UNEP, 2010). وتتطلب السيطرة على الاستهلاك أو الحد منه، ومن ثم السيطرة بصورة غير مباشرة على انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، تشجيع برامج التطوير التكنولوجي ومصادر الطاقة المتجددة وحوافز الكفاءة بل وحوافز للتغييرات السلوكية (Habitat-UN, 2012)[٦٣]. ويؤدي تعزيز نظام النقل الحضري أيضاً دوراً رئيسياً في استدامة الطاقة. وسوف يسهم أيضاً تصميم مبانٍ تتسم بقدر أكبر من الاستدامة والاستخدام الأمثل للضوء الطبيعي وحرارة الشمس (معايير الطاقة الشمسية المباشرة) من خلال التوجيه السليم للمباني وتصميم النوافذ ونظم التهوية، من بين أمور أخرى، في الحد من استهلاك الطاقة في المدن (Habitat-UN, 2012). وبالإضافة إلى ذلك، وعلى النقيض من عمليات التنمية الحضرية الحالية الجارية، فإن تعزيز التكثيف الحضري والتصدي لمشكلة الفصل الاجتماعي- المكاني يمكن أن يسهما في توفير الخدمات والهياكل الأساسية بكفاءة.

٤ - المقترحات المتعلقة بالسياسات

١٩٣- من ضمن التحديات الرئيسية التي تواجهها المنطقة جعل أنماط الإنتاج والتوزيع والاستهلاك مستدامة، إن أرادت تحسين أداءها البيئي وبناء اقتصادات ذات إنتاجية أعلى ومجتمعات شاملة للجميع. ويُقترح التحرك صوب مرافق إنتاج نظيفة وتنافسية ومنصفة. ويبدو في هذا الصدد أن التنمية المستدامة فرصة على المستوى الحضري لتعزيز تطوير التكنولوجيا الجديدة واستخدامها بكفاءة وتعزيز الاقتصادات القائمة على المعرفة التي تيسر إنتاجاً أكثر مراعاة للبيئة، مع زيادة الإنتاجية والنمو الاقتصادي والعمالة.

١٩٤- ومن حيث التوزيع، من المهم تعزيز المزيد من نظم النقل الأكثر شمولاً وكفاءةً وأمناً، ما يتطلب تحسين النقل العام والهياكل الأساسية اللازمة لوسائل النقل غير الآلية وإذكاء الوعي بالعوامل الخارجية السلبية لاستخدام المركبات الخاصة، وتشجيع التحول إلى استخدام النقل العام، وتغيير ظروف الاستفادة من وسائل النقل العام للمستخدمين ذوي الدخل الأدنى والفئات الهشة.

١٩٥- ويستلزم الأمر الترويج لنمط جديد في الاستهلاك يراعي الاعتبارات البيئية، ولكن تأثيره على هيكل الإنتاج لا يزال غير واضح. وقد حاكت هذه الأنماط استجابة الاقتصادات المتقدمة النمو للأدلة التي تشير إلى اشتداد القيود البيئية (ECLAC, 2013). وبالتالي ينبغي تشجيع المواطنين على المشاركة في إجراءات الاستهلاك المستدام وعمليات صنع القرار المتعلقة به، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تشجيع السلطات على أداء مهامها بفعالية.

(٦٣) في عام ٢٠٠٧ مثلت السيارات الخاصة في المتوسط نسبة ٧٢ في المائة من انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن قطاع النقل في المنطقة، في حين شكلت المركبات الخاصة نسبة ٢٨ في المائة (Habitat-UN, 2012).

ويمكن القيام بذلك من خلال تشجيع الحكومات المحلية والمركزية والهيئات التنظيمية على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، إذ إنها أظهرت إمكانات كبيرة في مجال وضع السياسات العامة التي تتسم بالكفاءة (UNEP, 2010).

الإطار ١٨: نحو وضع خطة حضرية في منطقة البحر الكاريبي

اعتُمدت الخطة الحضرية في منطقة البحر الكاريبي خلال الاجتماع التاسع والثلاثين لمجلس التنمية التجارية والاقتصادية التابع للجماعة الكاريبية. ونص هذا المقرر على إجراء المزيد من المشاورات بشأن الخطة الحضرية مع الجهات المعنية المهمة، وأيد التحرك نحو عقد اجتماع للوزراء المسؤولين عن التخطيط والشؤون الحضرية. وفي حين أُحرز تقدم ضئيل في تنفيذ الخطة على المستوى الوطني، فإن عملية الموئل الثالث وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة يوفران أدوات مفيدة لاستعراض الخطة واعتمادها وتنفيذها.

وقد وضعت الخطة الحضرية أثناء سلسلة من الاجتماعات الإقليمية المعروفة باسم المنتدى الحضري لمنطقة البحر الكاريبي الذي تديره الشبكة الكاريبية للإدارة الحضرية وإدارة الأراضي (blueSpace) ووحدة التنمية المستدامة التابعة للجماعة الكاريبية ولجان تنظيمية وطنية من مختلف بلدان منطقة البحر الكاريبي. وتبين في هذه الاجتماعات أن عدداً قليلاً من بلدان منطقة البحر الكاريبي لديه سياسات حضرية أو خطط حضرية، في حين كان الموجود منها في المنطقة مدفوعاً إلى حد كبير بالإجراءات التي تتخذها الوكالات المتعددة الأطراف العاملة في المنطقة. وبالإضافة إلى ذلك، وفي حين تشهد منطقة البحر الكاريبي معدلات مرتفعة نسبياً من التوسع الحضري مثلما يوجد في أمريكا اللاتينية، فقد كان هذا التوسع الحضري منخفض الكثافة وممتداً، مع ضآلة الفارق في الكثافة السكانية بين المناطق الحضرية والريفية (UN-Habitat, 2012). وساد الشعور بضرورة إعادة تشكيل خطة السياسات هذه التي تغلب عليها الصبغة الدولية والسمات الأمريكية اللاتينية بما يلائم ظروف الدول الجزرية الصغيرة والبلدان النامية في منطقة الكاريبي.

ونوقش مشروع الخطة الحضرية واستُعرض في المنتدى عام ٢٠١٠. واستعرض مشروع الخطة خمسة برامج حديثة تنفذها الجهات المتعددة الأطراف في المنطقة (برنامج إدارة المناطق الحضرية وبرنامج المدن الأكثر أماناً وجدول الأعمال المحلي للقرن ٢١/ المشروع المجتمعي الذكي وبرنامج إضفاء الطابع المحلي على الأهداف الإنمائية للألفية وبرنامج التحسين التشاركي للأحياء الفقيرة) واستعرض السياسات الإقليمية القائمة في الوكالات العاملة في الجماعة الكاريبية، وحدد المشروع خمسة مجالات تركز عليها السياسات وآليتين تمكينيتين. وكانت المجالات التي تناولتها السياسة العامة هي الظروف المعيشية المادية، وعدم المساواة، والمساهمات في تغير المناخ، وقابلية التأثر بتغير المناخ والتنمية الاقتصادية المحلية. أما الآليتان التمكينيتان فهما الحوكمة والتخطيط المستدام. ونقح الاجتماع هذا العمل واستكمله في هيئة مجموعة من خمسة مجالات ذات أولوية متقدمة هي: التنمية الاقتصادية المحلية؛ وآليات تمكين الحكومة والمهنيين؛ والأخطار والكوارث الطبيعية؛ والقطاع غير الرسمي؛ والأمن البشري والمادي. وحُددت ثلاثة مجالات ذات أولوية أدنى وهي عدم المساواة وتغير المناخ والتخطيط المستدام.

وعلى الرغم من أن تغير المناخ وإدارة الكوارث كانا في صدارة الخطة الدولية للمنطقة، فإن التنمية الاقتصادية المحلية والتخفيف من حدة الفقر لا يزالان يتصدران خطط الوكالات الإقليمية والمهنيين. وخلال المناقشات، شارك في التخطيط ١٣ ممثل من بين الخمسة عشر عضواً التابعين للجماعة الكاريبية، بما في ذلك سورينام وهايتي، فضلاً عن الجامعات الإقليمية الأربع، وأسسوا برامج بيئية واتحادات مهنية للتخطيط الإقليمي وسلطات بلدية.

وفيما يلي النسخة النهائية من الخطة الحضرية في منطقة البحر الكاريبي التي اتُفق عليها في منتدى ٢٠١١ المعقود في جامايكا بدعم من مجلس التنمية التجارية والاقتصادية في اجتماعه التاسع والثلاثين. وتغير ترتيب الأولويات تغيراً طفيفاً، بالاستعاضة عن الأمن البشري المادي بالحوكمة على سبيل الأولوية المتقدمة، والاستعاضة بها عن التخطيط المستدام في الأولويات الأدنى. ومع ذلك فإن التخطيط المستدام وقابلية التأثر بتغير المناخ أصبحا من المسائل المشتركة. وحددت هذه النسخة من الخطة الحضرية مستوى ثانياً من القضايا التفصيلية يشتمل على مجالات مواضيعية أوسع نطاقاً.

المؤلف: أسعد محمد، الشبكة الكاريبية للتنمية الحضرية وإدارة الأراضي.

سادساً- التوسع الحضري والحوكمة والقدرات المؤسسية

١٩٦- الحوكمة الحضرية عنصر أساسي من عناصر التنمية الحضرية المستدامة، وجودة الحوكمة عامل حاسم في تنفيذ السياسات الرامية إلى تعزيز الإدماج، وتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد والقدرة على الصمود[٦٤]. وكما نوهت بذلك أمانة الموئل الثالث (٢٠١٥)، فإن اللوائح الحضرية والتخطيط والتمويل وإطار السياسات الحضرية الوطنية المتسقة أدوات ضرورية للتنمية الحضرية ولاعتماد خطة حضرية جديدة. ويتوقف تنفيذ هذه الصكوك على فعالية الأطر المؤسسية وإشراك مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة والقدرات التمويلية. وتواجه منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي تحديات فيما يتعلق بالتجارب الابتكارية الثرية والصعوبات المؤسسية. وقد بدأت عملية إلغاء الضوابط التنظيمية في تسعينيات القرن العشرين، عندما فقدت الدول قوتها النسبية وعززت الأسواق عملياتها. وشهدت المراكز الحضرية في المنطقة حالة مماثلة، مع انخفاض في التخطيط الحضري بوصفه آلية إدارية، مما أضعف القدرة على التدخل.

١٩٧- تمثَّل التحدي الرئيسي في العقود الأخيرة في حوكمة المدن والنظم المتروبولية ومن فيها من ملايين السكان الذين يواجهون مشاكل بيئية رئيسية. أظهر هذا التحدي الحاجة إلى حوكمة حضرية معقدة يمكنها تنسيق مختلف المستويات الحكومية للمدن الكبيرة وعلاقتها مع المجتمع المدني والقطاع الخاص. وفي ظل هذا السياق الصعب، لا بد من تعزيز الإدارة العامة والقدرات الإدارية. وتتسم منطقة البحر الكاريبي بعدم توافق وحداتها الإدارية دائماً مع المناطق الحضرية، ويغيب مستوى البلديات في بعض الأحيان عن هيكل الحوكمة.

١٩٨- ومن التحديات الأخرى في المنطقة ندرة البيانات الحضرية، الأمر الذي يشكل عائقاً أمام تحليل السياسات الحضرية وحشدها، مما يؤدي إلى اعتماد تخطيط حضري لا يستند بالضرورة إلى تحليل البيانات، وينطوي على خطر عدم الكفاءة في استثمار الموارد. وثمة حاجة واضحة إلى المزيد من التعاون داخل البلدان وفيما بينها في المنطقة لتطوير المؤسسات والقدرة على إدارة البيانات الحضرية.

١٩٩- وقد أحرزت المدن في المنطقة تقدماً كبيراً فيما يتعلق بالحقوق الجماعية، التي تتجسد في ''الحق في المدينة''، الذي يعزز، من بين جملة أمور، تيسر إتاحة الأماكن العامة العالية الجودة، والأراضي الحضرية، والإسكان، والخدمات والمرافق. ومن خلال تعزيز الحركات الاجتماعية، أدى مفهوم الحق في المدينة أيضاً إلى زيادة مشاركة المواطنين والحوكمة العامة التي تتسم بقدر أكبر من الشفافية. وفي بعض البلدان نُفذت سياسات حضرية تعتبر المدينة مصلحة عامة، وتعترف بالوظيفة الاجتماعية للملكية وتضع صكوكاً للإدماج الحضري، الأمر الذي يشكل مساهمة المنطقة في المناقشات العالمية بشأن الحق في المدينة، ودورها في إقامة مدن تتمتع بالمزيد من الإنصاف.

٢٠٠- وقد أصبح التمويل الحضري تحدياً رئيسياً آخر، لا سيما مع توسع الزحف الحضري العشوائي الذي يجعل تقديم الخدمات العامة أكثر كلفة وتعقيداً. ويصبح من المهم بصورة متزايدة إيجاد التمويل اللازم من خلال الاستفادة من القيمة أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص وتعزيز الاستثمارات في الجهود الرامية إلى كفالة الصمود والإنعاش من أجل التخفيف من آثار تغير المناخ. ويلزم أيضاً، لتيسير الحصول على التمويل المتعلق بالمناخ من مصادر شتى، تحسين قدرة الشركات التجارية والمؤسسات على إعداد المشاريع الجيدة.

ألف - أوجه الضعف والتفاوتات في القدرات المؤسسية تقوض الإجراءات العمومية

٢٠١- أوجد النمو الحضري السريع في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي مدناً تتسم نظمها بالتعقيد ومناطق متروبولية كبيرة لديها كيانات إدارية مقسمة إلى أقاليم لها استقلالها السياسي وميزانيتها الخاصة، وقد تشمل تلك

(٦٤) انظر هدفي التنمية المستدامة ١١-٣ و١١ - ب.

الكيانات الإدارية عدة مناطق خارج البلدية المركزية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تكون المناطق المتروبولية موزعة على مختلف الهيئات الحكومية المحلية والولائية. ويخلق هذا الوضع التحديات النمطية التي رأيناها في هياكل الحوكمة والإدارات المتعددة المستويات حيث تتوزع السلطة بين مختلف المستويات الحكومية التي تتمتع بمستويات متفاوتة من الاستقلالية.

٢٠٢- وفي سياق المناطق المتروبولية، لا تملك الحكومات جميع الموارد والقدرات اللازمة لتلبية احتياجات الملايين من الناس. وبالمثل، تتطلب الحوكمة الحضرية تحديداً واضحاً للمسؤوليات ما يعزز الأداء والتعاون بين الوحدات الإدارية المحلية والقدرات المجتمعية. وتؤكد التحديات البيئية المتزايدة، بما في ذلك تغير المناخ وآثاره التي لا تتطابق بالضرورة مع حدود التقسيمات الفرعية الإدارية، على ضرورة التعاون والتنسيق فيما بين مختلف المستويات الحكومية الإقليمية والمؤسسية. وعلى الرغم من أن المدن في المنطقة وضعت نماذج مؤسسية لتلبية تلك الاحتياجات، فإن الأطر القانونية والمؤسسية القائمة والقدرة المالية غير الكافية لم تسمح دائماً بممارسة إدارة حضرية فعالة تتصدى لتلك المسائل المعقدة.

٢٠٣- وفي بعض البلدان، يتيح الإطار الدستوري والهياكل الإدارية القائمة درجة متقدمة من اللامركزية. ومع ذلك فإن المستوى الإقليمي للامركزية ما زال دون المستوى المتوسط في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ولم يكتمل بعد إعداد هيكل قوي لإدارة البلديات في المنطقة. وتستأثر النفقات البلدية بنسبة ٩,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، بينما تمثل في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي نسبة ٢٠,٦ في المائة. وبالإضافة إلى ذلك فإن الإيرادات البلدية في المنطقة لا تمثل سوى حوالي ثلث الإيرادات البلدية في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويكشف ذلك عن أوجه الاختلال القائمة بين المستويات وبين البلدان الاتحادية الكبيرة (الأرجنتين والبرازيل والمكسيك) والدول غير الاتحادية الأصغر (OECD and ECLAC, 2011).

٢٠٤- وأهمية التوزيع اللامركزي للسلطة الإدارية في عمليات تحقيق اللامركزية في المدن الكبرى من الأمور المعترف بها، ولكن المناقشات الخاصة باللامركزية فيما بين البلديات ما زالت مستمرة إذ من المنتظر أن يستدعي الأمر نقل القدرات الخاصة باستقلالية اتخاذ القرار والموارد إلى مختلف المناطق الحضرية. ومن شأن ذلك أن يُفضي إلى فقدان وتوزيع السلطة التي تتركز حالياً بين يدي عُمَد المدن الكبيرة، إضافة إلى زيادة قدرة الآليات القائمة على المشاركة في اتخاذ القرار. وبالمقابل تكشف العملية عن ضرورة توسيع قدرات الحكومات البلدية وتحسين قدرتها على التنسيق حتى تتمكن من التحكم بشكل متماسك في مدنها ككل. وفي المدن التي تتألف من شبكة من المناطق لكل منها استقلالها (كاراكاس وليما وسانتياغو)، فإن بلغت الحاجة إلى التنسيق درجة طُلب فيها إلى الهياكل المتروبولية الاضطلاع بهذه المهمة (كما هو الحال في كاراكاس وليما) أو مارست الحكومة المركزية تأثيراً قوياً على المسائل الشاملة للمدينة (كما هو الحال في عاصمة شيلي).

الإطار ١٩: نموذج جديد لحوكمة وإدارة الحكومات المحلية من أجل الخطة الحضرية الجديدة ٢٠٣٠

لقد سنحت الفرصة للحكومات المحلية لتنفيذ الخطة الحضرية الجديدة، فضلاً عن غيرها من الخطط العالمية (خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، واتفاق باريس). فهي الحكومات القريبة والوسيطة بين الحيز الذي تمارس فيه الحياة اليومية والممارسة الكاملة للمواطنة وإعداد وتنفيذ السياسات العامة التي تلبي المطالب المحلية والخطط العالمية. وثمة توافق في الآراء بأن التنمية المستدامة تحد متعدد الأبعاد يتطلب تدخلاً شاملاً ومنسقاً ومتكاملاً وحوكمة تنطوي أفقياً على المواطنين

والأفرقة الفنية وتشتمل رأسياً على المستويات الإقليمية الأخرى للحكومة. ولا يمكن اعتماد الممارسات السليمة التي تُنتج المدخلات والصكوك والإجراءات الديمقراطية والمشروعة الصائبة إلا على هذا النطاق الإقليمي، من القاعدة إلى القمة.

ومع ذلك فستتطلب هذه العملية تحولاً نوعياً في إدارة البلديات واعتماد التدابير والأدوات التالية:

- النهوض بمشاركة المواطنين في استعراض وتخطيط وإعداد وتنفيذ السياسات العامة التي تساعد على إيجاد هوية وثقافة الإدماج والمشاركة؛
- تعزيز الإدارة الاستباقية مع اتباع نهج إقليمية بدلاً من النهج القطاعية؛
- إرساء دورات الديمقراطية التشاركية التي تعزز التمثيل الديمقراطي؛
- كفالة التخطيط المنسق في الأجل القصير والمتوسط والطويل، سعياً لتجنب التشتت والازدواجية في الجهود؛
- الإدارة مع التركيز على الحقوق (الحق في المدينة)؛
- استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إنتاج المعلومات والبيانات واستخدامها على نحو ديمقراطي، وهي المعلومات والبيانات التي غالباً ما تكون مفتوحة ويمكن تبادلها مع قواعد بيانات المستويات الحكومية الأخرى؛
- تنفيذ حوكمة أفقية شاملة ومشتركة بالتعاون مع مستويات أخرى في الحكومة، تكون خاضعة للمساءلة ورصد الجمهور؛
- التمهيد لعمليات الأخذ باللامركزية استناداً إلى المعلومات والإدارة والحوكمة من القاعدة إلى القمة؛
- بناء الشراكات والشبكات والتعاون والتدريب المستمر.

وأخيراً، تعزيز نظام الإنتاج والاستهلاك استناداً إلى منطق الرعاية النوعية (للناس والروابط الاجتماعية والمحيط الحيوي) ووضع نوعية السلع الاجتماعية والإيكولوجية المشتركة في صميم الأنشطة البشرية والسياسية كما يلي: الانضباط على مستوى الكم، والازدهار من حيث النوعية، والتركيز على التكنولوجيا غير الملوثة والتصدي لأوجه التفاوت. ولتنفيذ هذا النوع من الإدارة في الحكومات المحلية، فلا غنى عن التعاون والتمويل من أجل المساعدة على تنفيذ هذه الأدوات.

المؤلفون: كلاوديو سولي فرنانديز، الخبير في المسائل البلدية، ومارسيلو كابريرا بالاسيوس، عمدة كوينكا.

٢٠٥- والحاجة إلى تعزيز الإدارة العامة وتوسيع نطاق القدرات الإدارية في مدن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من الأمور التي تلقى قبولاً واسعاً. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى التفاوت القائم في الموارد والقدرات بين المدن الكبيرة التي تتمتع بالموارد المالية والبشرية والمدن الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويكتسي تعزيز الإدارة العامة أهمية متزايدة لأغراض التقسيمات الإدارية للمدن الكبيرة التي تضاهي في بعض الأحيان حجم المدن المتوسطة الحجم سواء على مستوى السكان أو الميزانية. ويقترن تعزيز الإدارة المحلية بدوره بضرورة إعادة الهيكلة المؤسسية لتقديم الخدمات، وتنسيق الإجراءات المتروبولية، وتعزيز مشاركة المواطنين. وفي هذه العملية يؤخذ بخبرات تحقيق اللامركزية فيما بين البلديات والتنسيق المتروبولي في المدن الرئيسية في أمريكا اللاتينية، بطريقتها الخاصة ووفقاً لما تسمح به ظروفها، لمواجهة التحديات الجديدة. وتحدد عدة عوامل الآليات التي ستعتمدها كل مدينة، وتعتمد على النظام القانوني لكل بلد، والتنظيم السياسي والإقليمي ومستوى استقلال المدن أو الحكومات المحلية في مجالي الميزانية والإدارة المحلية.

٢٠٦- ويظل مستوى تمثيل المرأة في مناصب اتخاذ القرار منخفضاً للغاية في المدن، ما يشكل أحد التحديات الرئيسية التي تواجهها الحكومات المحلية. ووفقاً لبيانات اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، لم يتجاوز نصيب النساء من مناصب العُمَد سوى ١٢,٥ في المائة في عام ٢٠١٤، وعلى الرغم من الارتفاع البطيء

في تمثيل الإناث (مقارنة بمعدل تمثيل النساء العُمَد البالغ ٦,٦ في المائة في عام ٢٠٠٤) فإن معظم البلدان لا تزال بعيدة عن تحقيق التكافؤ بين الجنسين في الحكومات المحلية. ويتناقض هذا الوضع مع التقدم المحرز في التمثيل على المستوى الوطني، ويعزى ذلك التفاوت بدرجة كبيرة إلى نظم الحصص الجنسانية القائمة للانتخابات التشريعية الوطنية في ١٣ بلداً من بلدان المنطقة(٦٥). وتمثل نيكاراغوا إحدى الحالات الإيجابية إذ تصل نسبة العُمَد الإناث فيها إلى ٤٠,١ في المائة، وهو الأمر الذي يُعزى إلى نظام الحصص على المستوى المحلي [ينص قانون البلديات على أن تكون نسبة ٥٠ في المائة من المرشحين في الانتخابات البلدية من النساء] (الجمعية الوطنية في نيكاراغوا ٢٠١٣).

باء- الأطر المؤسسية وتصنيفها في المدن الكبرى في أمريكا اللاتينية

٢٠٧- لإدارة المناطق الحضرية نماذج مؤسسية متنوعة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، مع اعتماد آليات مختلفة لتنسيق إجراءات عدة هيئات حكومية على مستويات متعددة من الحكومة. وقد أظهر استعراض أُجري لـ ١٤ مدينة من المدن الكبيرة في المنطقة وجود ثلاثة أنواع من الحكومات، هي: البلديات القائمة على التوزيع اللامركزي للسلطة، والبلديات القائمة على الأخذ باللامركزية، والهيئات الأعلى من البلديات.

٢٠٨- ويؤسس نموذج البلديات القائم على التوزيع اللامركزي للسلطة حكومة واحدة للمدينة بأكملها تتكون من هيكل حكومي واحد مصحوب بتقسيمات إدارية فرعية. وهذا هو التنظيم الأكثر شيوعاً في المنطقة، والقائم في أسونسيون وبوغوتا وغوادلهارا وغواتيمالا ولاباث وكيتو وريو دي جانيرو وساو باولو. ومن أبرز مزاياه وحدة القيادة لأغراض اتخاذ القرار على المستوى المتروبولي، وتوفير الخدمات التي تشمل المدينة ككل. أما التحديات فتتمثل في التباعد بين المواطنين وهيئات اتخاذ القرار، وإضعاف أهمية التقسيمات الفرعية الإقليمية التي تعتمد على الحكومة المتروبولية، وتفشي الهرمية والعلاقات الرأسية.

الإطار ٢٠: التوزيع اللامركزي من خلال البلديات: ساو باولو بالبرازيل

يستند نظام الحكومة في ساو باولو إلى هيئة تنفيذية مسؤولة عن المحافظ (عمدة)، مع وجود عدة أمناء على المستوى القطاعي، وهيئة تشريعية في شكل مجلس للمستشارين (المجلس). ويقسم مجلس المدينة إلى ٣١ مقاطعة فرعية وهي عبارة عن تقسيمات إدارية منفصلة يتولى المجلس المركزي تعيين قادتها، لكن مع تمتعهم بقدرات إدارية وتحملهم المسؤولية عن تنسيق الإجراءات البلدية وصياغتها. وكانت هناك محاولة مدفوعة بالنمو السريع وغير المتكافئ للمدينة للتقريب بين الإدارة والمدينة نفسها بحيث يمكن أن تسفر الجهود البلدية عن حلول للمشاكل الجسيمة المتصلة بتقديم الخدمات العامة. وعلى ذلك أُعدت جداول التنسيق لكل محافظة فرعية (تعرف باسم الحكومات الفرعية) (Carbonari, Salerno and Marx, 2004).

وحالة ساو باولو فريدة من نوعها. فخلال عملية التوزيع اللامركزي للسلطة فيها، بُذلت جهود من أجل تحديد الصلاحيات وهيكلة مشاركة المواطنين وآليات الميزانية التشاركية، مع إنشاء بيروقراطية منسقة وآليات للمشاركة المباشرة (Grin 2011). ويكشف إنشاء مجلس مشاركة المواطنين (وهو نظام مباشر لانتخاب ممثلين للعمل مع المقاطعات الفرعية في عمليات صنع القرار) عن الجهود الجارية لإضفاء الطابع الديمقراطي على اتخاذ القرار في المدينة (Lima, Desenzi and Penteado, 2014) دون الحاجة إلى إنشاء مستوى جديد من الحكومة، ومع الحفاظ على شرعية المحافظ البلدي.

المصدر: جُمعت هذه المادة استناداً إلى Hernández-Bonivento, 2015.

٢٠٩- ويراعي نموذج اللامركزية البلدية انتخاب قادة التقسيمات الفرعية الإقليمية بالاقتراع الشعبي (مكسيكو – المقاطعة الاتحادية وبوينس أيريس وسانتياغو ومونتيفيديو). والميزة الرئيسية هي زيادة التمثيل الذي يحدد ملامح

(٦٥) الأرجنتين وإكوادور وأوروغواي وباراغواي والبرازيل وبنما وبوليفيا (دولة – المتعددة القوميات) وبيرو وغيانا والفلبين وكوستاريكا والمكسيك وهندوراس (Htun and Piscopo, 2010).

الحكومة التي تشمل البلديات وتهيئة المجال أمام الهيئات السياسية والإدارية. أما التحديات فتتمثل في التعقيد المتزايد للهيكل المؤسسي؛ وإنشاء تقسيمات فرعية من نوع خاص (دون أن تمثل أحد مجالس المدينة بالنظر إلى اعتمادها على الحكومة المتروبولية)؛ فضلاً عن التعقيد الإداري والسياسي، لأن الأحزاب السياسية المختلفة تحكم مناطق اختصاصاتها الإقليمية.

الإطار ٢١: نموذج اللامركزية البلدية: مكسيكو

على الرغم من أن حكومة مدينة مكسيكو كانت تعتمد اعتماداً مباشراً على رئاسة الجمهورية حتى عام ١٩٩٣، فمنذ عام ١٩٩٦ أُضفي طابع اللامركزية على أكبر المدن المكسيكية. ويوجد في الوقت الحاضر في كل مقاطعة من مقاطعاتها الستة عشر ممثلون يُنتخبون بالاقتراع الشعبي على الرغم من اعتمادهم جميعاً إلى حد كبير على رئيس حكومة مدينة مكسيكو الذي يعمل بصفته عمدة المدينة للأسباب الآتية: افتقار المدينة إلى الاستقلال المالي، وبالتالي اعتمادها الكبير على الإنفاق العام لحكومة مدينة مكسيكو؛ وعدم إسناد السلطات، حيث تختلف مدينة مكسيكو في ذلك كل الاختلاف عن البلديات الأخرى في المكسيك، والافتقار إلى آليات للمساءلة؛ وعدم وجود حس الانتماء الإقليمي لدى المواطنين تجاه مقاطعاتهم، نظراً لأن حس انتمائهم تجاه مدينة مكسيكو أقوى (Botero and Carvajal, 2011).

ويتميز هذا النموذج بالتعقيد المؤسسي والسياسي البالغ. وليس من الواضح تماماً ما هي قواعد اللعبة في هذا الإقليم داخل الجمهورية، ويُضاف إلى ذلك الاعتماد المتبادل بين المستويات الحكومية والحكومة المركزية في مدينة مكسيكو. ولم ينجح قانون مشاركة المواطن في المدينة في زيادة مشاركة المواطنين (Ziccardi, 2004; Espinosa, 2004)، بل أسهم في زيادة تعقيد النسيج المؤسسي، الذي هو معقد أصلاً، نتيجة لعدم الوضوح التشريعي.

المصدر: جُمعت هذه المادة استناداً إلى Hernández-Bonivento, 2015.

٢١٠- ولم يعتمد نموذج ما فوق البلدية سوى ليما وكاراكاس، ويرتبط هذا النموذج بإقامة مستوى متوسط للحكومة يغطي المدن المختلفة في المنطقة المتروبولية. ويحافظ هذا النموذج على الاستقلال الذاتي للمناطق، ويركز جهوده على المسائل الشاملة مثل توفير الخدمات العامة وخدمات النقل وخدمات الشرطة. ومع ذلك، ينجم عن هذا النموذج تعقيد مؤسسي وسياسي ملحوظ، إذ يتطلب التداول المستمر فيما بين مستويات الحكومة في المدينة.

٢١١- وعلى الرغم من أن نموذج ما فوق البلدية غير شائع، يجري تنفيذ مبادرات تنظيمية من أجل تعزيز التنسيق بين مختلف الكيانات في المدن. فعلى سبيل المثال في البرازيل، يسعى النظام الأساسي للمدينة الكبرى، الذي اعتُمد في عام ٢٠١٥، إلى تيسير التدخلات بين البلديات التي تشكل منطقة متروبولية أو تجمع حضري من خلال التشارك في التخطيط وآليات اتخاذ القرار في إطار تقاسم المسؤوليات بين الكيانات الاتحادية (IPEA, 2015). وينص النظام الأساسي أيضاً على وضع قواعد موحدة لتعريف العناصر التي ينبغي توافرها في المنطقة المتروبولية بهدف معالجة التباين الكبير القائم في هذا الصدد (Agência Senado, 2015). إن خطة التنمية الحضرية المتكاملة هي الأداة الرئيسية للنظام الأساسي للمدينة الكبرى، ويلزم أن يقرها تشريع على مستوى الولاية وأن يجري استعراضها مرة كل ١٠ سنوات على الأقل (IPEA, 2015). وقد بدأ العديد من المناطق المتروبولية تنفيذ النظام الأساسي، فضلاً عن مبادرات التنسيق الخاصة بها. ومن الأمثلة على ذلك مبادرة ولاية ريو دي جانيرو ومجلس المنطقة المتروبولية لمدينة ريو دي جانيرو لإنشاء غرفة تكامل للحكومة المتروبولية لتنسيق المسائل ذات الاهتمام المشترك (النقل والصحة واستخدام الأرض وما إلى ذلك) (IBAM, 2015).

الإطار ٢٢: نموذج الهيئات فوق البلدية في مدينة ليما في بيرو

يتألف النظام السياسي الإداري لدولة بيرو من خمس مستويات ممكنة للحكومة، هي: المستوى الوطني والمستوى الإقليمي ومستوى المحافظة ومستوى المقاطعة ومستوى المنطقة. وتشارك جميع المستويات في ليما في حكم المدينة– بداية من محافظة ليما ومقاطعة ليما وحتى منطقة ليما. وأسفر الانفجار السكاني للمدينة وضواحيها المتاخمة لمقاطعة كاياو الدستورية عن إنشاء البلدية المتروبولية في ليما على المستوى المتوسط للحكومة وأصبح العمدة المتروبولي هو رئيس كل من منطقة ليما ومقاطعة ليما. ولا يشمل هذا المستوى من الحكومة كامل المنطقة المتروبولية إذ تملك مقاطعة كاياو الدستورية مستوى إقليميا وبلدية إقليمية وست مناطق. وتخضع المدينة بأكملها لحكم كيانين للحكم المحلي (محافظة ليما ومقاطعة كاياو الدستورية)، وكيانين للمقاطعات المتروبولية (بلدية ليما المتروبولية وبلدية كاياو المتروبولية) و٤٩ منطقة (٤٣ منطقة في ليما و٦ في كاياو)، ويُختار قادة هذه الكيانات في انتخابات ديمقراطية، وتتمتع المناطق بمستوى عالٍ من الاستقلالية والسلطة بفضل الإصلاحات التي أجريت أثناء فترة رئاسة فوجيموري، التي شهدت نقل الصلاحيات إلى المناطق في محاولة لنزع السلطة عن عمدة المنطقة المتروبولية على المستوى الوطني (Durand,2008). والميزة الكبرى لنموذج ليما هي استحداث آليات مؤسسية لوضع سياسات لكامل المنطقة المتروبولية وتنفيذها.

المصدر: جُمعت هذه المادة استنادًا إلى Hernández-Bonivento, 2015.

٢١٢- ويتضح مما ذُكر آنفاً أنه لا بد من مراعاة الأوضاع الخاصة لكل بلد مراعاة تامة لحل مسألة الحوكمة الحضرية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وأن التعقيدات المؤسسية واسعة النطاق. ولم تُعتمد آليات اللامركزية فيما بين البلديات اعتماداً كاملاً، بل لا يزال هناك اعتماد قوي على التقسيمات الفرعية الإقليمية بدلاً من حكومة المدينة.

الجدول ٤

مقارنة نماذج الحوكمة في المدن الكبيرة

النموذج	*الحالات*	*التطور*	*المزايا*	*العيوب*
التوزيع اللامركزي للسلطة من خلال البلديات	ساو باولو وريو دي جانيرو ولاباز وغواداالهارا وغواتيمالا وكيتو وأسونسيون وبوغوتا	التفكك	التنسيق الوحدة السياسية	التسلسل الإداري المسافة الإدارية مسؤولية محدودة على المستوى دون المحلي
اللامركزية على مستوى البلدية	مدينة مكسيكو وبوينس آيريس ومونتيفيديو وسانتياغو	التفكك	مكونات المشاركة والتمثيل	المزيد من التعقيد دون إدخال تغييرات رئيسية كيانات فريدة من نوعها المزيد من المشاركة؟
كيانات ما فوق البلدية	ليما وكاراكاس	التكامل	التنسيق بين كيانات محلية قوية	التعقيد السياسي والإداري

المصدر: اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، جُمعت هذه المادة استناداً إلى Hernández-Bonivento, 2015.

الجدول ٥

مستويات الحكم في المدن الكبيرة والمناطق المتروبولية في أمريكا اللاتينية[٦٦]

المدينة	*البلد*	*المستوى الحكومي*	*التقسم الفرعي*	*المنطقة المتروبولية*	*نوع الحكومة*
حكومة منطقة مكسيكو الاتحادية	المكسيك	خاص–متوسط	١٦ مقاطعة إقليمية تُنتخب سلطاتها بالاقتراع الشعبي	**غير نظامي–مشترك** بين البلديات –٥٩ بلدية في ولاية مكسيكو، وواحدة في ولاية هيدالغو	لامركزي
محافظة ساو باولو	البرازيل	بلدي	٣١ دون مستوى المحافظة يحددها المحافظ البلدي	**غير نظامي–مشترك** بين البلديات–٣٩ بلدية في ولاية ساو باولو	التوزيع اللامركزي للسلطة
مدينة بوينس آيرس المتمتعة بالحكم الذاتي	الأرجنتين	خاص–متوسط	١٥ وحدة إدارية (كوميون) في ظل حكومات جماعية تُنتخب بالاقتراع الشعبي	**غير نظامي–مشترك** بين البلديات–٣٥ بلدية في مقاطعة بوينس أيرس	لامركزي
محافظة ريو دي جانيرو	البرازيل	بلدي	١٩ كيان دون المحافظة يعينها المحافظ البلدي	**غير نظامي–مشترك** بين البلديات–١٩ بلدية في ولاية ريو دي جانيرو	التوزيع اللامركزي للسلطة
بلدية ليما المتروبولية	بيرو	خاص–متوسط	٤٣ منطقة (بلدية)	**رسمي وكيان فوق بلدي–** ٤٣ بلدية في مقاطعة ليما و٦ في مقاطعة كاياو	كيانات ما فوق بلدية
مكتب عمدة بوغوتا العاصمة	كولومبيا	خاص–متوسط	٢٠ منطقة محلية يعين العمدة رؤساء بلدياتها	**غير نظامي–مشترك** بين البلديات–١٧ بلدية من محافظة كوندينامركا	التوزيع اللامركزي للسلطة
منطقة كاراكاس العاصمة	فنزويلا	خاص–متوسطة	حاضرة وضواحيها المكونة من ٤ بلديات في ولاية ميراندا، ومنطقة العاصمة، تجري انتخابات فيها جميعا باستثناء منطقة العاصمة التي يعين رئيس الجمهورية رئيسها	**رسمي وكيان فوق بلدي–** أربع بلديات في ولاية ميراندا ومنطقة العاصمة	كيانات ما فوق بلدية
سانتياغو بشيلي	شيلي	وطني–إقليمي	حاضرة وضواحيها تتألف من ٣٧ بلدية، تُنتخب سلطاتها بالاقتراع الشعبي	**غير نظامي–مشترك** بين البلديات–٣٧ بلدية في المنطقة المتروبولية	لامركزية
المجلس الموقر لمدينة غوادلهارا	المكسيك	بلدي	٧ مناطق يعين رئيس البلدية مسؤوليها	**رسمي وكيان فوق بلدي–** ٨ بلديات في ولاية خاليسكو.	التوزيع اللامركزي للسلطة

(٦٦) تشمل البلديات التي لم تندمج بالضرورة مع مدينة كبيرة، ولكن لديها مستوى من النزوع إلى تبعية المنطقة الحضرية المركزية (Hernández-Bonivento, 2015).

المدينة	*البلد*	*المستوى الحكومي*	*التقسيم الفرعي*	*المنطقة المتروبولية*	*نوع الحكومة*
بلدية غواتيمالا	غواتيمالا	بلدي	٢٢ معاوناً للعمدة يعينهم العمدة	**غير نظامي–مشترك** بين البلديات–١٢ بلدية من محافظة غواتيمالا	التوزيع اللامركزي للسلطة
حكومة بلدية لاباز المتمتعة بالحكم الذاتي	بوليفيا	بلدي	٧ مناطق يعين العمدة مسؤوليها	**غير نظامي–مشترك** بين البلديات–حاضرة وضواحيها مع إل ألتو وفياكا في محافظة لا باث	التوزيع اللامركزي للسلطة
منطقة كيتو العاصمة	إكوادور	خاص – متوسط	٨ إدارات محلية نطاقية، ويعين المدير المحلي لكل منها عمدة العاصمة	**رسمي وكيان فوق بلدي**– تتألف المنطقة من المنطقة المتروبولية بأكملها	التوزيع اللامركزي للسلطة
منطقة أسونسيون العاصمة	باراغواي	بلدي	٦ مناطق يعين العمدة مسؤوليها	**غير نظامي–مشترك** بين البلديات–١٠ بلديات في المحافظة المركزية	التوزيع اللامركزي للسلطة
محافظة مونتيفيديو	أوروغواي	خاص–متوسطة	٨ بلديات جديدة مع انتخاب الحكومة المحلية عن طريق الاقتراع الشعبي	**غير نظامي–مشترك** بين البلديات–تكتلات المناطق الحضرية الصغيرة لمحافظتي كانيلونس وسان خوسيه	لامركزية

المصدر: اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، استناداً إلى Hernández-Bonivent, 2015.

جيم – سياسات التخطيط المكاني في المنطقة

٢١٣– ترتبط سياسات التخطيط المكاني في أمريكا اللاتينية بسياسات الدولة وبالعمليات السياسة والفنية والإدارية التي يتم تخطيطها وتنسيقها، وتهدف إلى تنظيم استخدام الأراضي وتوجيه التحول الإقليمي الطويل الأجل من أجل تحقيق التنمية المستدامة بيئياً والمجدية اقتصادياً والعادلة اجتماعياً والمتوازنة إقليمياً والمتنوعة ثقافياً (Massiris, 2005). وتتفاوت أهدافها حسب الأطر القانونية لكل بلد، ولكن الاتجاه على الصعيد الوطني بصفة عامة سياسي أكثر من كونه تقنياً، ويتناول تعريف الاستراتيجيات أو الخطط أو البرامج ذات الصلة بالعلاقة بين المناطق الحضرية والريفية، والهيكل الإقليمي، والتوازن السكاني والاقتصادي بين الأقاليم ونظم المدن. وعلى الصعيد الإقليمي، تشمل سياسات التخطيط المكاني تعريف استخدام الأراضي والتكامل الإقليمي، والتخطيط المادي والبيئي. أما على الصعيد المحلي، فتتناول هذه السياسات مسائل من قبيل التصميم الحضري، والهياكل الأساسية، والتقسيم إلى مناطق، وتحديد شكل الأحياء (ECLAC, 2015b).

٢١٤– وقد اعتُمدت سياسات التخطيط المكاني في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي على الصعيد المحلي من خلال اللوائح التنظيمية الحضرية، وخاصة فيما يتعلق باستخدام الأراضي. وتتمثل الصعوبات الرئيسية في ضعف القدرة على إدارة التنمية الحضرية وفقاً لمعايير المنفعة العامة. والطلب على زيادة مشاركة المواطنين في سياسات التخطيط المكاني وصكوكه هو أحد التحديات الرئيسية التي يلزم تناولها في الإصلاحات التي يجري إدخالها في المناطق الحضرية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. ومن المجالات الأخرى التي أحرز تقدم بطيء جداً فيها إدماج سياسات التخطيط المكاني في سياسات عامة أو استراتيجيات أخرى. ولا تزال تربط هذه الصكوك في الغالب صلات واهنة بالمبادرات الاقتصادية أو الاجتماعية، مما يحد من أثرها في الاستراتيجيات العامة للتنمية. ومن

الحالات المثيرة للاهتمام المبادرة الأخيرة التي أُطلقت في هندوراس من أجل معالجة ديناميات التخطيط المكاني على نحو شامل، وشملت المبادرة مسائل اقتصادية واجتماعية.

دال – تحديات الحوكمة الحضرية في منطقة البحر الكاريبي

٢١٥- على الرغم من أن مدن منطقة البحر الكاريبي ليست كبيرة، شأنها في ذلك شأن مدن أمريكا اللاتينية، فإن الهياكل الحضرية والمؤسسية تشكل أيضاً تحديات كبيرة أمام الحوكمة الحضرية. وقد أصبح تعزيز الحوكمة في المنطقة دون الإقليمية من ضمن الأولويات، إذ لا تزال السلطات السياسية – الإدارية شديدة المركزية ولا يشارك في اتخاذ القرار عدد كبير من أصحاب المصلحة، ما يحد من التمويل والقدرات المتاحة على مستوى البلديات (Verrest and others, 2013).

٢١٦- فلا تتطابق دائماً الوحدات والمؤسسات الإدارية في بلدان منطقة البحر الكاريبي الناطقة بالإنكليزية مع المناطق الحضرية؛ وفي بعض الحالات، يغيب مستوى البلديات تماماً عن هيكل الحكم. والمؤسسات العامة قطاعية، مكونة من وحدات مكانية صغيرة وتركز على مسائل حضرية محدودة، مع الاهتمام بالهياكل الأساسية (النقل أو السكن)، الأمر الذي أعاق التخطيط الحضري والسياسات الحضرية الأكثر شمولاً. وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم تحديث السياسات الحضرية، وفيما عدا بعض الاستثناءات (جامايكا)، لا توجد أية سياسات خاصة بالأراضي تجعل السياسات الحضرية والإقليمية متسقة. وثمة مشكلة أخرى في هذه الدول هي التنمية المحدودة للتخطيط الحضري، وإن وجد، فإنه مقيد بسبب النقص في المسؤولين المدربين.

٢١٧- وفي العديد من بلدان الكاريبي، ولا سيما في الجزر الصغيرة، يشكل جمع البيانات تحدياً على مستوى المناطق الحضرية، بل وحتى على الأصعدة الوطنية، نظراً للخصائص المؤسسية للدول الصغيرة. والافتقار إلى البيانات مشكلة متكررة لأنه يحول دون إيجاد خطوط الأساس وتقييم السياسات الجديدة، ويعرقل كذلك تقييم الدولة وآثار السياسات الراهنة. وقد أصبح من الواضح ضرورة تعزيز التعاون بين بلدان المنطقة دون الإقليمية من أجل وضع أطر مؤسسية وتطوير قدرات جمع البيانات. ومن ثم فإن التعاون على الصعيد دون الإقليمي في الدول الصغيرة في منطقة الكاريبي، في إطار المؤسسات من قبيل الجماعة الكاريبية ومنظمة دول شرق البحر الكاريبي، يمكن أن يؤدي دوراً هاماً في تعزيز السياسات الحضرية.

هاء – التحدي المتمثل في البيانات الحضرية

٢١٨- الافتقار إلى البيانات الحضرية الجيدة مسألة مشتركة بين العديد من البلدان في المنطقة، ويؤثر على القدرة على رصد تنمية المناطق الحضرية والإبلاغ عنها والتحقق منها، ولا سيما في البلديات الصغيرة ذات القدرات والموارد المحدودة. ويتطلب قياس التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة ورصده بفعالية أيضاً تعزيز القدرة على جمع البيانات ورصدها على الصعيد المحلي باستخدام منهجيات متسقة. فعلى الرغم من أن جمع البيانات ذات الجودة عن الأحياء الفقيرة قد ثبتت صعوبته في عدد من البلدان فإن الوكالات الإحصائية قد أطلقت مبادرات قيمة. فعلى سبيل المثال، بذل المعهد الجغرافي والإحصائي البرازيلي (IBGE) جهوداً من أجل تحسين عملية جمع البيانات وتحديد المجتمعات غير الرسمية بالتعاون مع أصحاب المصلحة المحليين (Cavallieri and Vial, 2012). وأفضى مثلاً إدراج الفئة الإقليمية ''التجمعات دون المستوى العادي'' (مصطلح المعهد الجغرافي والإحصائي البرازيلي) في آخر تعداد برازيلي إلى زيادة الاطلاع على الأوضاع في المستوطنات العشوائية، ما ييسر التدخل الحكومي في تلك المجتمعات المحلية (IBGE, 2013).

واو – تجديد الحوكمة الحضرية: الحق في المدينة ومشاركة المواطنين

٢١٩- ظهر الحق في المدينة في العقود الأخيرة بوصفه مفهوماً رئيسياً في المناقشات المتعلقة بالتنمية الحضرية المستدامة، وتصدرت بلدان المنطقة طليعة المناقشات العالمية. وفي أمريكا اللاتينية، استحدث ظهور المنظمات والحركات الاجتماعية الجديدة، الذي صاحب عودة الديمقراطية، مجتمعاً مدنياً منظماً ومستنيراً ومؤثراً بشكل متزايد، وأصبح ذلك المجتمع أحد أصحاب المصلحة الرئيسيين الذي يستحدث إجراءات السياسات العامة ويصادق عليها (UNDP, 2004; OAS and UNDP, 2009). وأدت الحركات الاجتماعية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي دوراً محورياً في تعزيز مفهوم الحق في المدينة، سواء على الصعيد القطري من خلال المطالبة بسياسات الإدماج الحضري ومشاركة المواطنين والشفافية (Saule and Uzzo, 2010)، أو على الصعيد الدولي من خلال المشاركة في توثيق وتعزيز الميثاق العالمي للحق في المدينة (Fernandes 2007; HIC, 2010). وكان للمدن بدورها إسهامات كبيرة، بداية من الميزانيات التشاركية المعروفة جيداً التي ظهرت في بورتو أليغري وانتشرت في جميع أنحاء المنطقة، إلى القوانين الجديدة بشأن المعلومات المفتوحة والحكومة المفتوحة، من قبيل تلك التي اعتُمدت في مقاطعة مدينة المكسيك الاتحادية، أو تنفيذ اللوائح الحضرية باستخدام صكوك حضرية مثل تلك المستخدمة في ساو باولو وبوغوتا.

٢٢٠- وللتقدم المحرز في المنطقة في مجال تعزيز الحق في المدينة أهمية كبيرة في المناقشات العالمية بشأن التنمية الحضرية المستدامة لأنه يضع مسألة الإدماج والمشاركة وتيسر الوصول إلى الأماكن الحضرية في صلب هذا النقاش. وقد اكتسب هذا المنظور أهمية عالمية إذ تتلقى عدة مدن من جميع أنحاء العالم استثمارات عالمية متزايدة، الأمر الذي يؤدي في العديد من الحالات إلى المزيد من السيطرة الخاصة على الأماكن الحضرية ومن ثم قد يعرقل القدرة على بقاء المدن ميسورة الأسعار (Sassen, 2015).

٢٢١- ولتوضيح هذه المسألة المعقدة يضم تمهيد الميثاق العالمي للحق في المدينة التعريف التالي:

> يعرف الحق في المدينة على أنه حق الانتفاع المنصف بالمدن في إطار مبادئ الاستدامة والديمقراطية والإنصاف والعدالة الاجتماعية. وهو الحق الجماعي لسكان المدن، لا سيما الفئات الضعيفة والمهمشة، الذي يكفل لهم مشروعية اتخاذ الإجراءات والتنظيم، على أساس العادات والتقاليد، وذلك بهدف تحقيق ممارسة تامة للحق في حرية تقرير المصير والتمتع بمستوى معيشي لائق (*الميثاق العالمي للحق في المدينة*، ٢٠٠٤).

٢٢٢- ومن المهم الإصرار على ألا يقتصر ''الحق الجماعي'' على الحكومة فحسب، بل أن يشمل أيضاً عمل المواطنين، بما في ذلك حقوق المشاركة المستندة إلى الإدارة الديمقراطية للمدن والممارسة الكاملة للمواطنة، أي: الحق في الاشتراك في وضع ميزانية المدينة، وإدارة المناطق الحضرية بشفافية، وتيسير الاطلاع على المعلومات العامة، والتنمية الحضرية المستدامة والمنصفة، والتعايش السلمي والداعم والمتعدد الثقافات، وحماية البيئة. ومن هذا المنطلق عرّف لوفيبر Lefebvre (1968) الحق في المدينة على أنه أكثر من مجرد حرية الفرد في الاستفادة من الموارد الحضرية؛ فهو حق الناس في تغيير المدينة عن طريق ممارسة سلطتهم الجماعية من أجل إصلاح عمليات التوسع الحضري. وباختصار، يستحدث الحق في المدينة إطاراً جماعياً لحقوق الإنسان استناداً إلى ممارسة السلطة الجماعية والرقابة الديمقراطية على عملية التنمية الحضرية (Harvey, 2008).

٢٢٣- وتستند السلطة الجماعية للتأثير على التنمية الحضرية إلى مفهوم المدينة بوصفها مكاناً يفسح المجال للتفاعل بين المواطنين. ومع ذلك فإن الأماكن الحضرية العامة لا ينظر إليها دائماً باعتبارها أماكن للتفاعل، وذلك هو المفهوم الذي أطلق عليه بورخا Borja (2000) اسم ''رهاب الفضاء الحضري''، وهو الخوف من الأماكن العامة، التي لا يُنظر إليها باعتبارها مكاناً لاجتماع المواطنين، وإنما بوصفها تهديداً للسلامة العامة- ويصبح هذا التصور حقيقة في الكثير من الأحيان كما يتضح من ارتفاع مستويات العنف في المناطق الحضرية. وتُعمق الخصخصة

والاستغلال التجاري للأماكن العامة النزعة نحو الفصل، لأنهما يعمقان الانفصال بين أماكن التفاعل للفئات الاجتماعية المختلفة. والتفاعل بين الفئات الاجتماعية والثقافية المتنوعة هو تحديداً أحد المكافآت التي تمنحها الحياة والثقافة الحضرية. ويؤدي هذا التنوع إلى التشكيك في الأعراف الاجتماعية والحد من التمييز (القائم على نوع الجنس والموجه ضد الفئات المحرومة)، لكي يصبح التوسع الحضري قوة لبناء مجتمعات أكثر شمولاً. وتحد الخصخصة والاستغلال التجاري أيضاً من فرص التمكين للمواطنين عن طريق السماح لهم بالوصول إلى الأماكن العامة ومن ثم المشاركة فيها، الأمر الذي يُحدث بدوره تحولاً عن المصالح الفردية إلى الممارسات التعاونية (Habitat III Secretariat, 2015a).

٢٢٤- وبالإضافة إلى الإصرار على قيمة تفاعل المواطنين في الأماكن الحضرية العامة، يوفر الحق في المدينة إطاراً لمعالجة التحديات المحددة والمهمة للمناطق الحضرية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، مثل عدم المساواة في الحصول على الأراضي في المناطق الحضرية والسكن اللائق والخدمات والمرافق الجيدة. ويمكن أن يكون الحق في المدينة مشمولاً في السياسات الابتكارية في المنطقة من خلال مشاركة المواطنين في الإدارة الحضرية (''الحق في المشاركة'') وتعزيز المدن الشاملة للجميع من خلال اللوائح الحضرية (''الحق في الموئل والسكن'') (Fernandes, 2007).

الإطار ٢٣: الحق في المدينة في صميم الخطة الحضرية الجديدة

تدعو الحاجة إلى أن تؤكد الخطة الحضرية الجديدة على الصلة الضرورية بين الإدماج الاجتماعي والديمقراطية التشاركية وحقوق الإنسان والأراضي، بغية جعل المدن شاملة للجميع وعادلة وديمقراطية ومستدامة. ويجب أن تشمل الخطة الحضرية الجديدة مفهوم ''الحق في المدينة'' باعتباره حقاً جماعياً يشمل جميع السكان. ويجب أن يكون الحق في المدينة في صميم الخطة الحضرية الجديدة التي سترشدنا نحو بناء مدن أكثر شمولاً وديمقراطية واستدامة.

والحق في المدينة نموذج جديد يوفر إطاراً بديلاً لإعادة التفكير في المدن والتوسع الحضري على أساس مبادئ العدالة الاجتماعية، والإنصاف، وتنفيذ جميع حقوق الإنسان تنفيذاً فعلياً، والمسؤولية تجاه الطبيعة والأجيال المقبلة، والديمقراطية المحلية. وعلى النقيض من النموذج الحضري الحالي فالهدف هو بناء مدن للناس. وتحقيقاً لهذه الغاية، يولى اهتمام خاص للفئات المهمشة والأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة (مثل الفقراء والعاملين غير الرسميين في المناطق الحضرية، والفئات العرقية، والأشخاص ذوي الإعاقة، والشباب، والنساء، وما إلى ذلك).

وأحرز تقدم في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بشأن الحق في المدينة باعتباره نموذجاً لتنفيذ سياسات التنمية الحضرية. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى النظام الأساسي للمدن في البرازيل (٢٠٠١)، الذي ينص على المفهوم القانوني للحق كما يلي: ''من المفهوم أن الحق في المدن المستدامة يعني الحق في الأراضي في المناطق الحضرية والإسكان والإصحاح البيئي والبنية التحتية الحضرية والنقل والخدمات العامة، وفي العمل والترفيه للأجيال الحالية والمقبلة''.

وتنص المادة ٣١ من دستور إكوادور على ما يلي: ''يحق للأشخاص التمتع بالعيش في المدينة وأماكنها العامة تمتعاً كاملاً، على أساس مبادئ الاستدامة والعدالة الاجتماعية واحترام مختلف الثقافات الحضرية وتحقيق التوازن بين المناطق الحضرية والريفية. وتستند ممارسة الحق في المدينة إلى الإدارة الديمقراطية للمدينة، وإلى الوظيفة الاجتماعية والبيئية للممتلكات والمدينة، وإلى الممارسة الكاملة للمواطنة''. وفي كولومبيا، يجمع قانون الإصلاح الحضري (القانون رقم ٩ لعام ١٩٨٩) المكمل لقانون تنمية الأقاليم (القانون رقم ٣٨٨ لعام ١٩٩٧) ودستور عام ١٩٩١ الطلب على الإصلاح الحضري بتعزيز التخطيط المكاني في محاولة للتوفيق بين السياسات الحضرية والاجتماعية.

وتشمل تجارب أمريكا اللاتينية بشأن الحق في المدينة تعزيز السلطات المحلية عن طريق اللامركزية السياسية والمالية، والإدارة المستقلة لسياسات المناطق الحضرية، وتنفيذ البرامج والمشاريع بالتعاون مع الحكومات الوطنية ومستويات الحكم الأخرى.

المؤلف: نيلسون ساول، الابن، مدير معهد بوليس، البرازيل.

زاي – مشاركة المواطن

٢٢٥- لقد حظيت المبادرات التي أطلقت في المنطقة لكفالة مشاركة المواطنين بقدر كبير من الاهتمام الدولي، لا سيما في الميزانيات التشاركية التي بدأ العمل بها في البرازيل في عام ١٩٨٩. وتعزز مشاركة المواطنين الشفافية في اتخاذ القرارات التي تمس الحياة الحضرية ويمكن أن تعزز عمليات عادلة لحل النزاعات بين مجموعات المصالح، التي تؤدي دوراً أساسياً في الحد من حالات الفساد الذي يخدم مصالح أقوى جماعات المصالح الخاصة (Habitat III Secretariat, 2015b). وفي عام ٢٠١٢، كان عدد البلديات البرازيلية ذات الميزانيات التشاركية ٣٥٥ بلدية (Fedozzi and Pereira, 2014)، واعتمدت أكثر من ٥٠ حكومة محلية في الأرجنتين هذه الميزانيات (Bloj, 2014)، وظهرت أمثلة على تطبيق هذه الميزانيات في كولومبيا والجمهورية الدومينيكية وأوروغواي (Dias, 2014). واعتباراً من عام ٢٠٠٣، نصت التشريعات الوطنية في بيرو على تنفيذ الميزانيات التشاركية في قرارات الحكومات المحلية المتعلقة بالميزانية (McNulty, 2014). ولكن لا يوجد توافق واضح في الآراء بشأن الآثار الطويلة الأجل لتلك الميزانيات على التنمية الحضرية. ومع ذلك سُجلت تحسينات في الإدارة العامة في المدن البرازيلية (Souza, 2001; Zamboni, 2007). وحدثت أيضاً حالات أدى فيها تطبيق الميزانيات التشاركية إلى تعميق الفجوة في إتاحة الخدمات العامة، بالنظر إلى أن معظم القطاعات الهشة تواجه عوائق أكبر تحول دون المشاركة الفعالة (Jaramillo and Alcázar, 2013)، مما يوحي بأن الميزانيات التشاركية لا يمكنها دائماً أن تحل مشكلة الآثار الأساسية للتفاوتات العميقة في المنطقة.

٢٢٦- وتشكل مبادرات مشاركة المواطنين تحديات رئيسية من حيث ترسيخ التفاعل الاجتماعي بين الحكومات والمواطنين، ولذلك يلزم وضع إطار قانوني مؤسسي لتحديد آليات للمشاركة واستراتيجية لتنسيق الصلاحيات من أجل تفادي الاستغلال الذي يضفي نوعاً من المشروعية على القرارات الانفرادية. ويلزم أيضاً وجود ثقافة تشاركية متجذرة في المجتمع يمكنها تحقيق الاستفادة القصوى من هياكل الحكم. وعلاوة على ذلك، يمكن لتوسيع نطاق الاستفادة من التكنولوجيا الرقمية والاستخدام الفعال للشبكات الاجتماعية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أن يقلل من العوائق التي تحول دون المشاركة، وأن يعزز الشفافية، ومن ثم يولد الزخم اللازم للمبادرات من هذا القبيل.

الإطار ٢٤: قانون المدينة المفتوحة – مكسيكو– المقاطعة الاتحادية

إن القانون الجديد للمدن المفتوحة هو نتاج التعاون بين منظمات المجتمع المدني (منصة CDMX للحكومة المفتوحة) والتعقيبات الواردة من المؤسسات الحكومية والمنظمات المدنية والأوساط الأكاديمية. والمكونات الأساسية للقانون هي كما يلي:

- مبادئ الحكومة المفتوحة مثل معايير اتخاذ القرارات في مجال وضع السياسات والبرامج الحكومية وما يصحبها من معايير أساسية لإنتاج البيانات المفتوحة ونشرها؛
- مجلس الحكومة المفتوحة الذي يشمل فروعاً ذات مهام شاملة في الإدارة العامة المحلية ويوفر المساحات اللازمة لصنع القرارات بالتشارك مع ممثلي المجتمع المدني؛
- نموذج نضج القدرات الذي يحدد مسارات العمل، ومستويات النضج ومجالات التقييم، يفتح تدريجياً كيانات حكومية محلية.

وبموجب القانون الجديد، تعتبر المدينة مفتوحة عندما ''يكون لدى جميع قطاعات المجتمع موقف أو نزعة إلى قبول الأفكار والأساليب والتغييرات الجديدة من خلال ممارسة التجربة والخطأ، بهدف كفالة التحسين المستمر. ويتجاوز تعقد وتنوع مكسيكو قدرات وكالة حكومية واحدة أو قطاع واحد. ويعني هذا استخدام المعلومات الجماعية في إثراء عمليات

وضع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة والبرامج الحكومية، باستخدام الأدوات التكنولوجية وباتباع نهج شامل، وكفالة الممارسة الكاملة للحقوق والمشاركة الديمقراطية''.

المصدر: http://www.ciudadabiertacd.mx/.

حاء – اللوائح الحضرية

٢٢٧- تطبق المنطقة أيضاً الحق في المدينة على لوائح حضرية تهدف إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي. فعلى سبيل المثال، يعترف دستور إكوادور لعام ٢٠٠٨ بالحق في المدينة في جزئه المتعلق بالموائل والإسكان، وتناقش الجمعية الوطنية في إكوادور حالياً مشروع القانون الأساسي بشأن التخطيط المكاني وإدارة استخدام الأراضي، الذي يقوم على مبدأي ''الحق في المدينة'' و ''الحق في الموئل والسكن'' (MIDUVI, 2015). وقد سمح ميثاق مدينة مكسيكو بشأن الحق في المدينة (٢٠١٠)، وهو مستمد من عملية تعبئة اجتماعية قائمة على المشاركة، بمواءمة الأسس الاستراتيجية الرامية لتشجيع مدن أكثر شمولاً. ومع ذلك فقد عُرض هذا المفهوم لأول مرة في كولومبيا (قانون الإصلاح الحضري لعام ١٩٨٩ وقانون رقم ٣٨٨ بشأن التنمية الإقليمية)، وفي البرازيل (دستور ١٩٨٨ والنظام الأساسي للمدن ٢٠٠١) مع الاعتراف بالدور الاجتماعي للملكية واستحداث وتنفيذ أدوات تخطيط لتعزيز الإدماج الحضري (Bonomo and others, 2015).

٢٢٨- وفي كولومبيا، ينص قانون الإصلاح الحضري على قواعد بشأن خطط التنمية البلدية، ويعزز القانون المتعلق بالتنمية الإقليمية رقم ٣٨٨ اعتماد برامج للتخطيط المكاني، ويعترف بالوظيفة الاجتماعية للملكية، إذ ينص على تفضيلها على الاستخدام الشخصي. وينص أيضاً على ضرورة تكريس خُمس الأراضي البلدية للإسكان الاجتماعي وعلى مسؤولية البلديات عن تنفيذ تلك الأدوات الجديدة للتدخل في أسواق الأراضي (Bonomo and others, 2015). وفي هذا السياق التنظيمي، قدم مكتب عُمدة بوغوتا صكاً جديداً باسم Metrovivienda (الإسكان في المدينة الكبرى) لتوفير إمدادات جديدة من الأراضي للتوسع الحضري والإسكان ذات الموقع الجيد لصالح أضعف السكان. وتؤدي مبادرة ''الإسكان في المدينة'' دور مصرف للأراضي، أي أنها تشتري الأراضي بموجب قواعد المرافق العامة، ثم تتولى تطويرها حضرياً وبيعها على مراحل إلى المنظمات الشعبية المعنية بالإسكان وإلى شركات البناء ذات القدرة على الإدارة والتمويل لتوفير المنازل للفئات المنخفضة الدخل بأسعار ميسورة. وقد تمكنت المبادرة إلى حد ما من احتواء النمو العشوائي في المدينة، على الرغم من أن اعتماد هذا النموذج في مدن كولومبية أخرى كان محدوداً.

٢٢٩- ويعترف القانون الاتحادي في البرازيل رقم ١٠-٢٥٧ المعنون ''النظام الأساسي للمدن'' بالحق في المدينة باعتباره حقاً جماعياً، ويقوم على أربعة أبعاد: تفسير المبدأ الدستوري المتصل بالوظيفة الاجتماعية للممتلكات الحضرية والمدينة؛ والصكوك القانونية والحضرية والأدوات المالية الجديدة من أجل بناء وتمويل نظام حضري أكثر شمولاً؛ وتأسيس عمليات للإدارة الديمقراطية للمدن؛ والصكوك القانونية لتسوية الأوضاع القانونية للمستوطنات العشوائية، (Fernandes, 2007). وتنص الصكوك الحضرية المعنية بالإدماج على تحصيل رسوم إضافية بشأن الممتلكات الشاغرة أو التي لا تستخدم الاستخدام الأمثل لمكافحة المضاربة، ومناطق المصالح الخاصة الاجتماعية، لإقامة مساكن اجتماعية أو استحداث امتيازات استخدام خاص لأغراض السكن، ما يتيح الفرصة لإضفاء الطابع الرسمي على حيازة الأراضي في المناطق العامة للاستخدام الشخصي والأسري (Bonomo and others, 2015).

٢٣٠- وعلى الرغم من حدوث طفرة على مدى ٢٠ سنة في معدل البلديات البرازيلية – حتى في المدن الصغيرة – التي تمتلك مخططات عامة (IPEA, 2015)، فإن بضع مدن تطبق في الوقت الراهن الصكوك التي روج لها النظام

الأساسي للمدن، الأمر الذي يدل على التحديات التي ينطوي عليها تحويل مفهوم الحق في المدينة من الإطار التنظيمي إلى واقع (IPEA, 2015; Balbim and Amanajás, 2015). وخطت مدينة ساو باولو، كبرى المدن الإقليمية في البلد، خطوة مهمة باعتماد خطتها التنظيمية الجديدة، وبوضع النظام الأساسي للمدينة موضع التطبيق، مع بذل جهود ملموسة للنهوض بالوظيفة الاجتماعية للملكية. ومن بين أمور أخرى، تستعين المدينة بأدوات لمكافحة شغور الأراضي التي لا تستوفي وظيفة اجتماعية، ولاستعادة الممتلكات المهجورة لاستخدامها في أهداف اجتماعية، وتنفيذ تدابير تضامن في إطار إنشاءات جديدة، وتطبيق صكوك لتحفيز استخدام الأراضي (مجلس مدينة ساو باولو، ٢٠١٥)، الأمر الذي يشكل إسهاماً مهماً من المنطقة في المناقشات العالمية بشأن ''الحق في المدينة'' ودوره في إقامة المزيد من المدن العادلة.

الإطار ٢٥: المسار القانوني نحو الموئل الثالث

تتعزز الخطة الحضرية الجديدة بفضل اعتماد قانون جديد للمناطق الحضرية في أمريكا اللاتينية ينص على اللوائح الحاكمة لأماكن معيشة البشر، ويشتمل على المبادئ والأفكار المشتركة الآتية:

- التفسير القانوني وفقاً للصكوك الدولية الحالية وتلك المستمدة من الموئل الثالث.
- سن القوانين الإقليمية أو تحديثها في بلدان أمريكا اللاتينية.
- الرؤية القانونية للتوسع الحضري المستدام في السياسات العامة والدساتير والقوانين والصكوك والمحاكم الوطنية.
- الوظيفة الاجتماعية للممتلكات العامة والخاصة والريفية.
- التقييم ومؤشرات الامتثال وفعالية القوانين واللوائح والبرامج ومشروعيتها.
- منح المركز القانوني لما يعرف باسم ''المدينة الكبرى'' وتعزيز السلطات البلدية، والتنسيق مع الحكومات المركزية.
- التركيز على الشخص عن طريق الاعتراف بحقوق الإنسان في أي قاعدة قانونية وضمانها واحترامها وتطويرها؛ ومنع ومعاقبة وتصحيح أي انتهاكات لهذه الحقوق؛ وضمان الشفافية وتيسير الاطلاع على المعلومات والحق الأساسي في اتخاذ القرار.
- وضع رؤية موحدة للتشريعات الوطنية بشأن التناقضات والثغرات التنظيمية تدمج بصورة منهجية العوامل الحضرية والبيئية والمناخية والثقافية والريفية والسياحية والمساحية والمتعلقة بالملكية والمخاطر، باستخدام قوانين بناء بسيطة وشاملة أو بكفالة التنسيق المتجانس للتشريعات التنظيمية في المنطقة.

المؤلف: بابلو أغيلار– الرابطة الوطنية للقضاء الحضري (CNJUR)

طاء – الأشكال الجديدة للتمويل الحضري

١ – تمويل المدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

٢٣١– تترتب على النمو الحضري السريع تكلفة تنفيذ الخدمات العامة اللازمة لكي تؤدي المدن وظيفتها، فضلاً عن السياسات الفعالة للتمويل الحضري من أجل تمويل البنية الأساسية المناسبة والتأكد من حصول السكان في أوضاع هشة على هذه الخدمات (Bahl and Linn, 2014)[٦٧] والقدرة على التمويل الذاتي عبارة عن أحد المستويات

(٦٧) في ساو باولو، أبقت البلدية على مستويات الاستثمار في الهياكل الأساسية الحضرية بين ٦ و٨ في المائة من صافي الدخل الحالي (Wetzel, 2013).

المتعددة لمسؤوليات التمويل. ونظراً لأن المدن تتركز فيها طائفة متنوعة من الأنشطة الاقتصادية حيث يكسب السكان عموماً دخولاً أعلى، يمكن تحصيل المزيد من الإيرادات المحلية لتمويل مستويات أعلى من النفقات.

الجدول ٦

مسؤوليات تقديم الخدمات التي تضطلع بها حكومات بعض المدن المتروبولية المختارة

	المدن المتروبولية		
المهمة	*ساو باولو*	*بوينس أيريس*	*بوغوتا*
النقل (الطرق والنقل العام)	متروبولية، حكومة المدينة	الحكومة الوطنية، متروبولية، حكومة المدينة	حكومة المقاطعة/ الولاية، متروبولية، حكومة المدينة
خدمات المدينة (المياه والصرف الصحي والنفايات والكهرباء)	متروبولية، حكومة المدينة، لا ينطبق	متروبولية، حكومة المدينة، خاصة	متروبولية، حكومة، المدينة، لا ينطبق
الخدمات الاجتماعية (التعليم، والسكن، والصحة العامة، والمستشفيات، والرعاية الاجتماعية)	متروبولية، حكومة المدينة، حكومة المقاطعة/ الولاية	حكومة المدينة، الحكومة الوطنية	حكومة المدينة، متروبولية، لا ينطبق
الخدمات الأخرى (الحماية من الحرائق والشرطة)	متروبولية، حكومة المدينة، حكومة المقاطعة/ الولاية	حكومة المدينة، الحكومة الوطنية	حكومة المدينة، متروبولية

المصدر: مأخوذ بتصرف من Sud and Yilmaz in Bahl, Linn and Wetzel (2013).

الجدول ٧

استقلالية الإيرادات والنفقات الحكومية المحلية في مجموعة مختارة من المدن الكبرى

الوظيفة	*المدن الكبرى*								
	ساو باولو			*بوينس أيريس*			*بوغوتا*		
سلطة تعبئة الإيرادات في يد الحكومات المحلية									
السيطرة على ما يلي:	تحديد السعر	تحديد الأساس	التحصيل	تحديد السعر	تحديد الأساس	التحصيل	تحديد السعر	تحديد الأساس	التحصيل
الضريبة على الملكية	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة
الضرائب على المركبات	سيطرة جزئية	سيطرة جزئية	سيطرة جزئية	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة
الرسوم	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة
رسوم استخدام الخدمات	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة	سيطرة تامة
السلطة المسؤولة عن النفقات									
السيطرة على النفقات من الإيرادات الخاصة بها	سيطرة تامة			سيطرة تامة			سيطرة تامة		
السيطرة على النفقات من التحويلات الحكومية الدولية	*سيطرة تامة*			*سيطرة تامة*			*سيطرة تامة*		
التحويلات من المنظمات الحكومية الدولية									

الصندوق مشترك للتوزيع	بناء على معادلة	بناء على معادلة	بناء على معادلة
توزيع بين الحكومات المحلية	بناء على معادلة	بناء على معادلة	بناء على معادلة
الغرض من التحويل	إعانة إجمالية غير مشروطة	إعانة إجمالية غير مشروطة	إعانة إجمالية غير مشروطة
إدارة نظام التحويلات	لا تخضع للحكومة المحلية	لا تخضع للحكومة المحلية	لا تخضع للحكومة المحلية
هل تتمتع الحكومة المحلية بسلطة تقديرية للاقتراض؟	سيطرة جزئية	سيطرة جزئية	سيطرة جزئية

المصدر: مأخوذ من Sud and Yilmaz in Bahl, Linn and Wetzel (2013).

٢٣٢- يتطلب بناء القدرات مستوى أعلى من اللامركزية فضلاً عن التنسيق المحلي ونظاماً للمساءلة يتسم بالشفافية (Bahl and Linn, 2014). ويمكن للحكومات الحضرية الحصول على نوعين من التمويل هما التمويل الذاتي أو المصادر الخارجية. وفيما يتعلق بالتمويل الذاتي، تحجم الحكومات المركزية عن تفويض الصلاحيات الضريبية إلى الحكومات المحلية، بينما لا تمتلك هذه الأخيرة سوى قدرة لوجستية وإدارية محدودة على جباية الضرائب. وفي حالة الخدمات التي يسهل التعرف على مستخدميها، يصبح فرض الرسوم على الخدمة أحد الخيارات المتاحة، إذ يؤدي إلى استخدام رشيد للخدمة فضلاً عن زيادة المعرفة بشأن الطلب عليها. ويمكن ربط الرسوم باستخدام الخدمات أو بالسمات المادية للممتلكات التي تُقدم الخدمة إليها. ويرى بال ولين Bahl and Linn (2014) إمكانية استغلال هذه الرسوم في اغتنام فوائد الاستثمارات العامة في المدن. ومع ذلك لا تخلو هذه السياسة من المشاكل، لأنها قد تؤدي إلى تحصيل ضرائب تنازلية. ومن حيث الإنصاف يمكن تحقيق المزيد من العدالة في تحصيل الضرائب عن طريق فرض ضرائب على الممتلكات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بقيمتها. ومع ذلك فإن هذا النوع من الدخل لن يكون له تأثير إذا كان معدل الشغل العشوائي للأراضي مرتفعاً للغاية.

٢٣٣- ومن الأنواع الأخرى للتمويل الذاتي فرض الضرائب على نقل الملكية والضرائب على أرباح رؤوس الأموال وضريبة المبيعات المحلية. وتشكل هذه الأخيرة ما لا يقل عن ٣٠ في المائة من الإيرادات في بوغوتا وساو باولو (Bahl and Linn, 2014). وأدت التطورات في اللوائح التنظيمية الحضرية إلى استحداث أدوات تمويل مبتكرة، مثل شهادات البناء الإضافي المحتمل (CEPAC) في البرازيل، التي تمنح الحق في البناء بما يتجاوز القيود المنصوص عليها في القوانين المتعلقة باستخدام الأراضي وقوانين تقسيم المناطق، وينصب تركيزها على مجالات محددة حيث يتم إجراء عمليات حضرية لتحسين المرافق أو الهياكل الأساسية. والغرض من هذه الأداة هو إفساح المجال أمام التغييرات في قيمة الأراضي التي تخضع للتقييم من خلال حفز عملية طرح المطورين للعطاءات ومن ثم تحديد مدى رغبة المطورين في دفع أجرها وفقاً لظروف السوق. وفي ساو باولو، حيث نشأت هذه الأداة، تباع شهادات البناء الإضافي المحتمل في سوق الأوراق المالية، الأمر الذي يكفل بيع الحقوق بقدر أكبر من الشفافية (Sandroni, 2013; Smolka, 2012). وتتيح إعادة تقسيم المناطق وشهادات البناء الإضافي المحتمل الفرصة أمام المدن لجمع الأموال اللازمة لتمويل التكاليف الأولية للتشييد، والصيانة الطويلة الأجل والأولويات الأخرى من قبيل الحفاظ على التراث التاريخي أو الثقافي. وتودع الأموال في صندوق مستقل عن الخزانة العامة وتُكرس لمنطقة أو حي تتم فيه عملية حضرية. ومن خلال التنظيم الموجه، يمكن أن يكون الاستخدام مشروطاً أو تُستحدث الحوافز من خلال شهادات البناء الإضافي لتطوير الأحياء السكنية والأحياء ذات الاستخدام المختلط. ويجوز أن تكون العمليات الحضرية الممولة على هذا النحو أيضاً مصحوبة بأدوات تخص منطقة ذات مصلحة اجتماعية خاصة، سعياً لتفادي القضاء على المستوطنات العشوائية نتيجة للاستثمار (مثلما حدث في حي جارديم إيديث العشوائي في ساو باولو). وبدأت الوكالة التي تقود تجديد ميناء مارافيا في منطقة ميناء ريو دي جانيرو بالعمل بأسلوب مماثل.

٢٣٤- ومع ذلك، فمن المرجح أن تحتاج المدن إلى تنويع مصفوفة التمويل لأن التمويل الذاتي لا يفي دائماً بالاحتياجات في مجال الهياكل الأساسية، أو يكون مستوى استقلالها في التحصيل محدوداً. ويشمل التمويل الخارجي التحويلات الحكومية الدولية والقروض والشراكات بين القطاعين العام والخاص والمعونات الدولية. وقد استخدمت الحكومات المركزية التحويلات الحكومية الدولية كآلية للسيطرة على الحكومات المحلية ومواءمة المصالح. ومع ذلك لم تطالب الحكومات المحلية بسلطات ضريبية، حيث لا تتمتع الضرائب بالشعبية (Bahl and Linn, 2014).

٢٣٥- وعلى الرغم من أن الاتفاقات بين القطاعين العام والخاص تمثل خياراً جذاباً على نحو متزايد، فقد ظلت محصورة إلى حد كبير في تمويل الاتصالات السلكية واللاسلكية، ولكن مساهمتها متدنية نوعاً ما مقارنة بالإيرادات الإجمالية. وبالإضافة إلى ذلك، يواجه التنفيذ التقني تحديات ويكتنف الشك إمكانية تعديل العقود بشكل أحادي وإعادة التفاوض بشأن التكاليف (Imgram, Liu & Brandt, 2013). وفيما يتعلق بالمعونة الدولية، كثيراً ما تواجه التدخلات انتقادات لكونها مجزأة وتفتقر إلى التنسيق أو المنظور الاستراتيجي الطويل الأجل. وهناك أيضاً نقص في التمويل المحلي اللازم لاستدامة المشروعات بمجرد توقف دعم الجهة المانحة (Bahl and Linn, 2014).

٢ - تمويل الهياكل الأساسية الحضرية

٢٣٦- تمويل الهياكل الأساسية أمر أساسي لتنمية المدن، إذ يقلل الهيكل الأساسي الجيد من تكاليف الإنتاج، ويعزز الإنتاجية ويوفر فرص العمل، ويزيد من إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية. وبالإضافة إلى ذلك فهو يؤثر على مدى توافر الموارد، ويجتذب المستثمرين من القطاع الخاص، ورأس المال الأجنبي والجهات المانحة (Bahl, Linn and Wetzel, 2013). وفي الواقع، ووفقاً لمؤشر ستاندارد آند بورز (٢٠١٥) يمكن ان يؤدي ارتفاع نصيب الهيكل الأساسي من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة واحد في المائة إلى إنعاش الاقتصاد بنسبة ٢,٥ في المائة في البرازيل، و١,٣ في المائة في المكسيك، ما أدى إلى توفير ٩٠٠ ألف وظيفة في البرازيل و٢٥٠ ألفاً في المكسيك في غضون فترة ثلاث سنوات. ومع ذلك فقد انخفضت الاستثمارات في الهياكل الأساسية في المنطقة، إذ تراجعت من ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي ١٩٨٠ و١٩٨٥ إلى ٢ في المائة بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨ (Perrotti and Sánche,2011). ولسد الفجوة بين العرض والطلب على الهياكل الأساسية، يتعين على البلدان أن يستثمر ٦,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي السنوي في الفترة بين عامي ٢٠١٢ و٢٠٢٠ (ECLAC,2012c). ومن الواضح أن الاستثمارات العامة وحدها لن تكفي لسد الفجوة في الهياكل الأساسية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ولذلك فمن الضروري بحث الخيارات الرامية إلى اجتذاب الاستثمارات الخاصة (ECLAC, 2012c). ويتوقف كم التمويل الخاص الذي سيكون مطلوباً على مجموع الاستثمارات الحكومية التي تمت (Serebrisky and others, 2015).

٢٣٧- ويمكن تحقيق التمويل الخاص بوسيلة من الوسيلتين الآتيتين: تعزيز القدرات التنظيمية والمؤسسية لإنشاء المشاريع الجيدة؛ واستحداث أصول خاصة بالهياكل الأساسية لاجتذاب الاستثمارات الخاصة (مثل صناديق المعاشات التقاعدية) (Serebrisky and others, 2015)[٦٨]. ويقال إن هناك حاجة إلى إطار تنظيمي أقوى، نظراً لأن تكاليف المعاملات مرتفعة، والقدرات متدنية وتتسبب المخاطر السياسية والحكومية في انخفاض عائدات الاستثمار. وفي الواقع، فإن بضعة مشاريع فقط في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تبدو جيدة التنظيم؛ ويوجد تضارب في العقود ووثائق الامتيازات والعطاءات؛ وتوجد تكاليف ضمنية ومشاكل في تدفق استرداد التكاليف وافتقار إلى الأدوات المالية الملائمة لجذب المستثمرين المحليين. ولذلك فمن الضروري تعزيز القدرات

(٦٨) ستون في المائة فقط من المستثمرين يعتبرون الهياكل الأساسية أصولاً في حوافظهم (Af2i, 2014).

المؤسسية والتقنية في القطاع الحكومي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في هذا المجال (IDB,2015)[٦٩]. وعلاوة على ذلك، ونظراً للركود الاقتصادي الحالي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ينبغي توجيه الاستثمار الخاص نحو العمليات الحضرية المتكاملة والمختلطة التي تشمل الإدماج الاجتماعي، مع تنويع العرض السكني في أماكن جيدة الموقع. ويفتح السياق الاقتصادي الراهن آفاقاً جديدة أمام الابتكارات التي تركز على صناديق تنمية جديدة للنظم الإيكولوجية، وعلى هيكلة الاستثمارات في الهياكل الأساسية الحضرية والإنمائية.

٣ – الشراكات بين القطاعين العام والخاص كشكل من أشكال التمويل

٢٣٨- تعتبر الشراكات بين القطاعين العام والخاص أدوات مهمة لتنفيذ مشاريع استثمارية كبيرة لخدمات لهياكل الأساسية والمشاريع العلمية والبحثية (World Economic Forum, 2014; IDB, 2011a). وعلى مستوى الطرائق قد تسفر الشراكات بين القطاعين العام والخاص عن إبرام عقود الخدمات، وعقود الإدارة، والامتيازات، ومشاريع البناء–التشغيل–نقل الملكية، والتعاونيات، والمشاريع المشتركة.

٢٣٩- وخلصت دراسة أجريت على ٩٨ في المائة من عقود الامتياز لبناء الطرق المبرمة بين عامي ١٩٩٣ و٢٠١٠ إلى أن للشراكات بين القطاعين العام والخاص فوائد متعددة ومتنوعة، مثل القدرة على استيعاب معارف القطاع الخاص وتطبيقها، وتعزيز المنافسة وخفض التكاليف. ومع ذلك تؤدي تلك الشراكات أيضاً إلى عدم اليقين بخصوص إمكانية إعادة التفاوض بشأن العقود (Bitrán and OECD, 2013). وتفتقر العديد من البلديات في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي كثيراً إلى الدراية التقنية للاضطلاع بالمشاريع، أو حتى لرصد تنفيذها (Ingram, Liu and Brandt, 2013). ويحدث ذلك عادة عندما تفشل الحكومات في صياغة برامج الامتيازات، وتفتقر الدول إلى الخبرة الكافية، الأمر الذي يؤدي بالشركات الخاصة صاحبة القدر الأكبر من المعرفة إلى الاستفادة من أوجه الفشل التنظيمي هذه للحصول على مزايا أكبر (Bitrán and OECD, 2013).وحدث هذا النوع من إعادة التفاوض في بيرو وشيلي وكولومبيا، وكان مرتفع التكلفة الاقتصادية والاجتماعية.

الجدول ٨

إعادة التفاوض بشأن التكاليف في الشراكة بين القطاعين العام والخاص: شيلي وكولومبيا وبيرو

	شيلي	*كولومبيا*	*بيرو*
العدد	٢١	٢٥	١٥
القيمة الأصلية (بملايين الدولارات)	٢٨١,٣	٢٦٣,٢	١٥٥,٢
النسبة المئوية للامتيازات التي أعيد التفاوض بشأنها	٨٦٪	٨٤٪	٧٣٪
التكلفة الإضافية بوصفها نسبة مئوية من القيمة الأصلية	+١٩,٥٪	+٩٩٪	+١٤٣,٧٪

المصدر: Bitrán and OECD,2013. استنادًا إلى نسبة ٩٨ في المائة من عقود الامتيازات الممنوحة لبناء الطرق في البلدان الثلاثة خلال الفترة ١٩٩٣–٢٠١٠.

٢٤٠- مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي مشاريع طويلة الأجل، الأمر الذي يمثل خطراً إذا تغيرت الظروف مع مرور الوقت. وفي هذا الصدد أوضح بيتران وفيلينا (2010) Bitrán and Villena أن عقود الامتياز غالباً ما تكون غير مكتملة، ولذلك ينبغي أن تكون قابلة للتعديل عندما تُسوّغ عوامل المصلحة العامة هذا التعديل. ومع ذلك، يحتج بأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى الإفراط في آلية إعادة التفاوض، وقد تُرصد موارد كبيرة للمستقبل،

(٦٩) يعتبر قرابة ٨٧ في المائة من المستثمرين في أمريكا اللاتينية الضعف المؤسسي عيباً رئيسياً يشوب الاستثمار في الهياكل الأساسية، مقارنة بنسبة ٤١ في المائة في أوروبا والشرق الأوسط و٣١ في المائة فقط في آسيا والمحيط الهادئ (IDB, 2015).

ولذا فإنها لن تدرج في الميزانية الأولية. ومع ذلك، وفي مواجهة الاحتكار، ثمة خطر يتمثل في الإفراط في التسعير والافتقار إلى الشفافية في عملية إعادة التفاوض، مما يؤثر في نهاية المطاف على كفاءة النظام ومشروعيته. ويمكن التصدي لهذا الأمر بتعزيز التنظيم وتحسين التدابير المؤسسية لرصد الشراكات بين القطاعين العام والخاص (Rozas and others,2012) وعن طريق إقامة شراكات من أنواع أخرى من قبيل نماذج قاعدة الأصول التنظيمية.

الجدول ٩

توصيات بسياسات عامة لإقامة شراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص

النطاق	*التوصيات*
المؤسسي	تعريف الكيان المسؤول عن الشراكات بين القطاعين العام والخاص، الذي يضع الضوابط على العقود ويرصد تنفيذها
	عند إدخال تغييرات جوهرية على المشروع الأصلي، يعاد الإعلان عن المناقصة بغية الحد من السلوكيات الانتهازية للقطاع الخاص
	تسوية الخلافات بين القطاعين العام والخاص التي يصعب حلها باستخدام وسائل التحكيم، بما تسوية الخلافات بين القطاعين العام والخاص التي يصعب حلها باستخدام وسائل التحكيم، بما يتوافق مع القانون لا بما يتفق وملكية رأس المال
	توحيد الأسس التنظيمية على المستوى الإقليمي وتعديل نماذج العقود حسب كل بلد على حدة
التخطيط	تصميم المشروعات وتقييمها بشكل مناسب
	استحداث مشروعات من خلال التخطيط الاستراتيجي بدلاً من المبادرات المنعزلة
معياري	إتاحة توليفة من آليات التعاقد، متى كان ذلك ممكناً، للسيطرة على المخاطر التجارية ومخاطر الاستثمار في السنوات الأولى
	إتاحة التنقيحات الدورية للمتغيرات الأساسية في العقد
	السير قدماً نحو توازن توزيع المخاطر بين الدولة والمستثمرين
	دراسة مشروعات ذات تمويل مشترك من الدولة أو معها أو مع القطاع الخاص

المصدر: Rozas et.al, 2012.

٤ – نماذج قاعدة الأصول التنظيمية

٢٤١- أصبحت نماذج قاعدة الأصول التنظيمية خياراً جيداً بالنظر إلى عدم اليقين إزاء الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وتستند هذه النماذج إلى الحفاظ على رأس المال المستثمر في العمل، مما يمكن المستثمرين من استرداد رأس المال المستثمر في الأصول.

٢٤٢- ولهذا النوع من التمويل عدة مزايا هي: كفالة تحقيق عائد متفق عليه مع الهيئات التنظيمية، ما يولد اليقين ويقلل المخاطر ومن ثم يخفض تكاليف المعاملات؛ ويتيح إدخال تحسينات على المشروع بتكلفة أقل مقارنة بتلك التي تنشأ من خلال إعادة التفاوض بشأن العقود، كما هو الحال في الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ ويوفر بديلاً جذاباً للمشاريع الكبيرة الحجم، بالنظر إلى الوفورات في التكاليف الرأسمالية؛ ويلائم تطوير المشاريع التي تنطوي على مخاطر منخفضة واحتكارات طبيعية وطلباً حصرياً.

٥ - التمويل المتعلق بالمناخ لصالح المدن القادرة على الصمود

٢٤٣- يكتسب تمويل الاستثمارات في القدرة على الصمود والانتعاش الحضري في سياق ما بعد الكوارث مكانة بارزة في بلدان أمريكا اللاتينية، ولا سيما في بلدان الكاريبي، التي تتميز بشدة تأثرها بالكوارث الطبيعية التي تزداد شيوعاً والتي أصبحت أكثر حدة نتيجة لتغير المناخ. ويمكن، في ظل ظروف مناسبة، أن توفر الاستثمارات المناخية عائدات مستقرة وجذابة للمستثمرين والمجتمعات المحلية، وأن تتيح إدراج مخاطر تغير المناخ وفرصه في عمليات إعداد الميزانية والتخطيط الوطني. ومن بين الاحتمالات الأخرى المتاحة وضع سياسات مراعية للمناخ (وإلغاء الإعانات للوقود الأحفوري ووضع تكاليف الإضافية على الكربون) واستهداف الماليات العامة من أجل إعادة توجيه الاستثمار الخاص نحو الهياكل الأساسية المنخفضة الكربون[٧٠].

٢٤٤- والتمويل المتعلق بالمناخ هو مسألة لا تقتصر على توفير الأموال من خلال تمويل جديد و/ أو آليات مبتكرة (الصندوق الحفاز الخاص بمؤسسة إدارة الأصول التابعة لمؤسسة التمويل الدولية والصندوق الأخضر للمناخ)، بل تشمل الطلب على التمويل المتعلق بالمناخ؛ وبعبارة أخرى ينبغي أن تكون الحكومة والمصارف قادرة على إيجاد حافظة من المشاريع المقبولة مصرفياً[٧١]. ومن العقبات الرئيسية التي تواجه اعتماد التمويل المتعلق بالمناخ في البلدان الناهضة هو تحديدًا غياب المشروعات عالية الجودة. ومن العقبات الإضافية عدم اليقين فيما يتعلق بالنظم واللوائح والضرائب التي تؤثر على الهياكل الأساسية المنخفضة الكربون والقادرة على الصمود، والافتقار إلى الخبرة والتنسيق في إدراج الأهداف البيئية في تخطيط الهياكل الأساسية الحضرية. وعلى مستوى المدينة ترتفع أيضاً تكاليف المعاملات المرتبطة بهذه المشروعات وتغيب نماذج تمويل الهياكل الأساسية القادرة على الصمود في مواجهة تغير المناخ (Cities Climate Finance Leadership Alliance, 2015).

٢٤٥- وقد اعتمد الصندوق الأخضر للمناخ الآلية المالية لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في عام ٢٠١١، ويتوقع أن تصبح هذه الآلية آلية التمويل الرئيسية المتعددة الأطراف من أجل دعم الإجراءات المتعلقة بالمناخ في البلدان النامية[٧٢]. وأطلق الصندوق برنامج عمل يركز على مدى استعداد البلدان للحصول على التمويل المتعلق بالمناخ، ما سيؤدي إلى تحسين الممارسات الجيدة في إعداد السياسات والبرامج، وتمكينها من الاستفادة من الدعم المقدم من الصندوق وغيره من الجهات المانحة. ومن المتوقع أيضاً أن يحفز الصندوق التمويل العام والخاص على المستويين الوطني والدولي، وتوفير الموارد للتكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره، بما في ذلك آلية خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها. وتشمل الجهود الأخرى الجارية مختبر الابتكار العالمي للتمويل المتعلق بالمناخ، الذي يعمل مع المصارف والوكالات المالية العامة، وما إلى ذلك، على تطوير أدوات مبتكرة للمساعدة على حل التحديات المستمرة التي يواجهها التمويل المتعلق بالمناخ.

٦ - الصناديق الوطنية

٢٤٦- من ضمن هذه الأدوات في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي الصندوق الوطني لتغير المناخ، الذي يجمع بين دعم المراحل المبكرة لتصميم المشاريع، والتمويل العام لحافظات المشاريع[٧٣]. وتشمل أهدافه التنسيق

(٧٠) انظر http://blogs.worldbank.org/voices/es/el-financiamiento-clim-tico-lecciones-de-vanguardia.

(٧١) تعبئة ١٠٠ مليار دولار أمريكي بحلول عام ٢٠٢٠، وتشجيع التحول نحو مسارات تنمية منخفضة الكربون قادرة على الصمود أمام آثار تغير المناخ.

(٧٢) اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ.

(٧٣) يقر الصندوق أن المصارف التجارية والمؤسسات الاستثمارية ليست لها مصلحة ولا موارد للتكهن في المراحل الأولى من المشاريع المناخية، وأنها تسعى إلى ملء الفراغ من خلال إيجاد الطلب على التمويل المتعلق بالمناخ.

وتعزيز القدرات الوطنية من أجل توجيه التمويل المتعلق بالمناخ، وكذلك بناء القدرات وتبادل المعارف بين أصحاب المصلحة. وعلى الرغم من أن الآليات التقليدية للاتفاقية الإطارية تقتصر على تحصيل الأموال من الجهات المانحة أو الموارد بموجب آلية التنمية النظيفة، يمكن لأي صندوق أن يجتذب ويحفز طائفة واسعة من مصادر التمويل (العامة والخاصة والصناديق المتعددة الأطراف والثنائية والمصادر الابتكارية) بأسلوب استراتيجي يتسم بالاتساق والكفاءة. وتوجد الصناديق الوطنية في المنطقة في إكوادور والبرازيل وغيانا.

٢٤٧- وقد أثارت الصناديق الوطنية اهتماماً كبيراً كوسيلة لمساعدة البلدان المستفيدة على إدارة ما توفره البلدان المتقدمة النمو من مساهمات في التمويل المتعلق بالمناخ والمواءمة بينها. وتتسم حوكمة الصناديق المحلية عموماً بدرجة عالية من الشفافية والشمولية، وهي قادرة على توجيه التمويل إلى المشاريع والبرامج التي تناسب الظروف الوطنية، وعلى تحسين عملية المساءلة بشأن إنفاق الموارد الشحيحة. وكذلك فإن إشراك أصحاب المصلحة في وضع البرامج وتنفيذ القرارات أمر أساسي لكفالة الحكم الرشيد. وعلى صعيد الممارسة العملية، كان تأثير الأموال على تعزيز اتخاذ القرارات على الصعيد الوطني والقدرة على التنسيق متباينا.

٧ - المصارف الإنمائية الوطنية

٢٤٨- المصارف الإنمائية الوطنية، التي تتسم بأهمية حاسمة لتعبئة التمويل الدولي المتعلق بالمناخ وحشد الموارد الوطنية والدولية، مصدراً آخر من مصادر التمويل العام. ودورها هو تيسير المساعدة على التغلب على أوجه فشل السوق، الأمر الذي ييسر التمويل الطويل الأجل والتمويل القادر على مواجهة التقلبات الدورية؛ وإيجاد الأسواق والأدوات المالية الموجهة أولاً إلى الزبائن في بلدانها، ولكن يُطلب إليها كذلك التفاعل مع المصارف التجارية التقليدية وتوفير خدمات مالية وغير مالية إلى قطاعات مهمشة و/أو استراتيجية. وتمتلك البرازيل المصرف الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الذي أنشأ أول وحدة بيئية فيه عام ١٩٨٩، ومصرف Caixa Econômica Federal، الذي يسعى إلى الحد من أثر تغير المناخ في قطاع الإسكان. أما مؤسسة تمويل التنمية (COFIDE) في بيرو فهي المصرف الإنمائي الرائد وما فتئت تناصر بنشاط مكافحة تغير المناخ منذ عام ٢٠٠٤. ولدى السلفادور وكوستاريكا والمكسيك وأوروغواي أيضاً خبرات في هذا المجال.

٨ - المساعدة الإنمائية الرسمية والصناديق المتعددة الأطراف

٢٤٩- تشمل المساعدة الإنمائية الرسمية المبالغ المنصرفة من القروض الميسرة والمنح التي تقدمها الوكالات الرسمية الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية، والمؤسسات المتعددة الأطراف، والبلدان غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية. ويسبب الوضع الاقتصادي الهش في البلدان المتقدمة حالة من عدم اليقين إزاء مستقبل تدفقات هذه المساعدة.

٢٥٠- والوكالتان الدوليتان الرئيسيتان اللتان توفران التمويل لجهود التخفيف من تغير المناخ والتكيف معه هما الأمم المتحدة ومرفق البيئة العالمية التابع للبنك الدولي. أما على الصعيد الإقليمي، فمصرف التنمية للبلدان الأمريكية هو أكبر مصدر للتمويل الإنمائي. وقد بذلت مؤسسة تنمية الأنديز جهوداً كبيرة لدعم حفظ الموارد الطبيعية والنظم الإيكولوجية واستخدامها بصورة مستدامة بغية تعزيز تنمية القطاع البيئي في البلدان المساهمة فيها.

٩ - الصناديق المشتركة بين القطاعين العام والخاص

٢٥١- تسمح الشراكات الحكومية مع المؤسسات المالية المحلية وغيرها من المصادر الخاصة بتوفير الأدوات السوقية المنحى التي تركز على التغلب على الحواجز السوقية. وتمكن الصناديق المشتركة بين القطاعين العام والخاص الحكومات من تعبئة الأموال اللازمة لبرامج التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معها دون الاستعانة إلا بجزء

ضئيل فقط من الأموال العامة التي توجد حاجة لها خلاف ذلك، وتتم تعبئة هذه الأموال في إطار يأخذ القطاع الخاص فيه مخاطر مالية وأخرى تتعلق بالأداء. وتبين هذه الدروس المستفادة من طليعة التمويل المتعلق بالمناخ في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أن تهيئة البيئات السياساتية الجذابة، والاستخدام الاستراتيجي للأموال العامة، والوعي المتنامي، ورغبة المصارف والمستثمرين من القطاع الخاص، كلها أمور تساعد على تحويل التحدي المتمثل في تغير المناخ إلى فرصة للاستثمار في المنطقة.

سابعاً – الخلاصة والتوصيات

٢٥٢- يؤدي التحول الحضري المزدوج الذي شهدته المنطقة في الوقت الحالي إلى تحديات اجتماعية واقتصادية وبيئية، بعضها جديد والبعض الآخر لا يزال متوقعاً، بما في ذلك الحد من التفاوتات الحضرية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية؛ وإقامة اقتصاد حضري جديد ومستدام وشامل للجميع مستند إلى إعادة التصنيع (تجميع الأنشطة الحضرية والقيمة المضافة)، وإيجاد فرص العمل وزيادة إنتاجية الخدمات؛ والتقليل من هشاشة المدن وبصمتها الإيكولوجية.

٢٥٣- وقد نجحت منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي في الحد من الفقر والهشاشة في المناطق الحضرية على مدى العقدين الماضيين. وفي الوقت نفسه، لا يزال التفاوت كبيراً في المدن، ويتجسد مكانياً في الفصل والتجزؤ. وقد أدى ذلك من وجهة النظر البيئية إلى وجود ثغرات كبيرة في نوعية حياة الأحياء والمناطق، ولا سيما في المدن الكبرى. ومن وجهة النظر الاقتصادية، أدى التفاوت بين الدخول وتركيز الثروة إلى عدم تكافؤ فرص الحصول على الأراضي الحضرية والسكن والسلع والخدمات والمرافق في المدن. ومن الناحية الاجتماعية، سُجلت زيادة في العنف وانعدام الأمن، ولا سيما في بعض المدن، مما أدى إلى إعادة صياغة وتعميق سياسات الإدماج الاجتماعي وبرامجه. وقد أسفرت هذه الجهود عن تحقيق مكاسب كبيرة في الحد من التفاوت والثغرات والإعلاء من شأن المناطق والقطاعات الهشة في مدن المنطقة. وبالتالي تتسم حماية هذه الإنجازات وترسيخها، في السياق الحالي للبيئة الاقتصادية الأقل مواتاة، بأهمية بالغة. ويمكن أن يحد تعزيز الاقتصادات الحضرية الدينامية من التحديات الهيكلية التي تواجه المنطقة، مثل عدم المساواة والإنتاجية المنخفضة، مع تعزيز الاقتصادات الأكثر ازدهاراً.

٢٥٤- والضعف البيئي والبصمة الإيكولوجية في المناطق الحضرية عبارة عن جزء من الدينامية نفسها. وأدت زيادة دخل الأفراد والأسر إلى تزايد الضغط على موارد الطاقة والمواد والأراضي والخدمات البيئية، الأمر الذي يدل على أهمية اعتماد أنماط استهلاك أكثر استدامة. وقد نمت البصمة الإيكولوجية، لا سيما في المدن الكبيرة، وترتبط، في جملة عوامل أخرى، بالتحدي القائم المتعلق بالتنقل المستدام. وفي المقابل فإن النمو غير النظامي والمحفوف بالمخاطر للمدن والمرتبط بالظواهر الجوية المائية التي يتزايد تكرارها، أدى إلى زيادة تعرض بعض الفئات للخطر والهشاشة، ولا سيما أفقر البلدان، الأمر الذي كان له أثر شديد بصفة خاصة في أمريكا الوسطى ومنطقة الكاريبي. ومن ثم، يبدو أن بناء مدن أكثر قدرة على الصمود وتنميتها وانتهاج مسارات التنمية المنخفضة الكربون في مدن المنطقة يشكلان خياراً محورياً أمام الجهود الرامية إلى تنفيذ خطة حضرية جديدة على الصعيد الإقليمي.

٢٥٥- وقد طرأت تغييرات كبيرة في الحوكمة الحضرية وقابلية الحوكمة في المنطقة، مثل زيادة مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التي تؤثر على نوعية الحياة في المدن، وإحراز تقدم ملحوظ في تعزيز الحق في المدينة بصفته حق جماعياً في سياق بناء مدن أكثر شمولاً. وعلى الرغم من أن التحديات المؤسسية الحاكمة للتنمية الحضرية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وتمويلها لا تزال معقدة، تُبذل الجهود الرامية إلى إجراء إصلاحات قانونية وإدارية لجعل الإدارة العامة أكثر كفاءة وشمولاً. وعلى الرغم من أن القدرات المؤسسية في القطاعين العام والخاص من أجل

التنمية الحضرية المستدامة لا تزال في حاجة إلى التحسين في العديد من الجوانب، فقد تم اكتساب تجارب إيجابية بخصوص الجديد من أساليب الإدارة وأدوات التخطيط، وإقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، والإصلاحات المالية، والتكنولوجيا الجديدة، وقواعد ترشيد الإنفاق وتحسين كفاءة الاستثمار.

٢٥٦- ومدن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي هي أساس التنمية المستدامة في المنطقة بسبب أهميتها السكانية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وفي الوقت الحاضر يخلق التوسع الحضري والتنمية الحضرية مشاكل وتحديات أمام التنمية الوطنية. ولذلك، يلزم وضع خطة جديدة وتنفيذها على الصعيد الإقليمي وتعزيز السياسات الحضرية الوطنية. ويستوجب النشاط الجديد في هذا الصدد وضع خطة عمل لما بعد عام ٢٠١٦ تستند إلى اتفاقات إقليمية.

٢٥٧- ولا بد أن تتناول خطة العمل الإقليمية لما بعد عام ٢٠١٦ التي تجسد خطة التنمية الحضرية ما لا يقل عن سبعة تحديات تنشأ عن هذه المرحلة الجديدة من التوسع الحضري في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وتحويلها إلى محاور للعمل:

(أ) ففيما يتعلق بتحقيق الكفاءة في استخدام الهياكل الأساسية والمرافق الحضرية والنزوع إلى الحفاظ على نموذج المدينة الواسعة والمنخفضة الكثافة، يصاحبه في الكثير من الحالات سوء التخطيط وضعف الاستفادة من الخدمات الأساسية، ينبغي تنفيذ عملية إعادة تطوير المناطق الحضرية بحيث تحقق قدراً أكبر من الاندماج الاجتماعي وكفاءة المنظومة الحضرية؛

(ب) وبالنظر إلى عدم كفاية التمويل للهياكل الأساسية المحلية، لا بد من توفير آليات تمويل جديدة وجيل جديد من مشاريع إعادة التنمية الحضرية المتكاملة باستخدام أدوات مالية يتم تكييفها مع السياق. وفي الوقت نفسه، من الضروري التشديد على استخدام الأصول الحضرية لتوسيع الإيرادات في البلديات، واستعراض الهيكل المالي على الصعيدين الوطني ودون الوطني؛

(ج) وتجري حالياً عملية للتوسع الحضري بمعزل عن الاقتصاد وتولد هذه العملية آثاراً خارجية سلبية؛ ومع ذلك فهناك أيضاً عملية تنمية حضرية قائمة تُهيئ الظروف اللازمة لتحسين الإنتاجية، باستخدام اقتصاديات التكتل، وزيادة القيمة المضافة، وهو عنصر محوري في السياسات الوطنية التي تعزز الإنصاف في سياق التنمية الاقتصادية؛

(د) وفي ضوء عملية التوسع الحضري التي اقترنت بالحد من الفقر وتحسين إتاحة الخدمات العامة، تُقترح التنمية والإدارة الحضرية لمواصلة الحد من الفقر والمستوطنات العشوائية، والمساهمة بفعالية في الحد من التفاوت ومظاهره المختلفة (التفاوت بسبب نوع الجنس والسن والعرق) فضلاً عن الفصل المكاني الاجتماعي؛

(هـ) وإلى جانب نمط التوسع الحضري والتماسك الاجتماعي وحالات صعوبة التعايش وارتفاع معدلات العنف وانعدام الأمن، ينشأ نموذج للتنمية الحضرية يرمي إلى إقامة مدن ومجتمعات محلية أكثر أماناً وعدالة وشمولاً؛

(و) وفيما يتعلق بجوانب الهشاشة البيئية الحضرية الناجمة عن تزايد البصمة الإيكولوجية وتغير المناخ، ينشأ شكل من أشكال التنمية الحضرية يقوم على مبادئ ومنهجيات النمو الأخضر وتعزيز القدرة على الصمود الحضري المتعدد الأبعاد؛

(ز) ويقترح للتغلب على التفاوت في الحوكمة الحضرية والقدرات المؤسسية وضع نموذج للتنمية الحضرية يعمق المشاركة الفعالة للمواطنين، ويشجع على تطوير المزيد من القدرات المؤسسية في إدارة الحق في المدينة والتخطيط له وإعماله.

٢٥٨- وتشير الخبرات في المنطقة إلى أن إعداد خطة عمل ما بعد عام ٢٠١٦ لتنفيذ الخطة الحضرية الجديدة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ولتعزيز نموذج جديد للمدينة يجب أن يستند إلى توافق الآراء وإبرام اتفاقات على المستوى الإقليمي على نحو تسترشد به الإجراءات الوطنية ودون الوطنية. ويشار إلى المدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في خطة العمل بأنها ''مكان'' التنمية الاقتصادية، بالنظر إلى أنها تجمع بين معدل مرتفع من التوسع الحضري وتركز العوامل الرئيسية للمنظومة الاقتصادية والإنتاجية، وهذا ما ييسر وينظم الوصول إلى الموارد، ومن ثم يكفل حصول الجميع على السلع والخدمات بشكل شامل في إطار الحقوق الفردية والجماعية. والمدن في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، من خلال تركيز طائفة متنوعة من الأماكن والشبكات الظروف اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة، مهيأة لأن تصبح ''منصة'' للهياكل الأساسية العملاقة في سياق إقليمي أوسع نطاقاً. وبالتالي، فإنها تصبح منفعة عامة كلية، يمكن أن تضمن تنمية مستدامة وشاملة في إطار الإدارة القائمة على المشاركة والمسؤولية الجماعية.

المراجع

Angel, S. (2012). *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000–2050*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Angel, S. and others (2010). *Atlas of Urban Expansion*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. Available from http://www.lincolninst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/.

Arretche, Marta (2015) (org.). *Trajetórias das desigualdades, como Brasil mudou nos últimos 50 anos* [Paths of inequality: how Brazil has changed in the past 50 years]. São Paulo: Editora Unesp/Centro de Estudios da Metrópole (489 p).

Bahl, R. W., and Linn, J.F. (2014). *Governing and Financing Cities in the Developing World*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Bahl, R.W., J.F. Linn and D.L. Wetzel (2013). *Metropolitan Finance in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Balbim, Renato and Amanajás, Roberta (2014). "Acordos Internacionais e o Direito À Cidade: Noticías do Brasil para Habitat III" [International Agreements and the Right to the City: News from Brazil for Habitat III] in de Mello e Souza, André and Miranda, Pedro (Ed.), *Brasil em Desenvolvimento 2015: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasilia: Institute of Applied Economic Research.

Barbados Habitat III Report (2015) prepared by the Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies and the Centre for Resource Management and Environmental Studies of the University of the West Indies, Cave Hill Campus Barbados on behalf of the Ministry of Housing, Lands and Rural Development of the Government of Barbados.

Bitrán, E., and Villena, M. (2010). "El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile" [The new challenge of public works concessions in Chile]. *Revista Estudios Públicos*, (117), 175–217.

Bitrán, E., Nieto-Parra, S., and Robledo, J. S. (2013). *Opening the Black Box of Contract Renegotiations*. OECD Development Centre, Working Paper No. 317.

Blanco, Andrés G., Fretes Cibils, Vicente, and Muñoz, Andrés F. (2014). *Se Busca Vivienda en Alquiler* [Looking for Housing for Rent]. Inter-American Development Bank. Available from http://cedla.org/blog/grupopoliticafiscal/wp-content/uploads/2014/06/FMM-MG-Se-busca-vivienda-en-alquiler.pdf.

Bloj, C. (2014). "Participatory budgets in Argentina: Evaluation of a Process in Expansion". In Dias, Nelson ed. *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.

Bonet, J. A. and others (2011). *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*. Available from http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35786014.

Bonomo, U., Brain, I. and Simioni, D. (2015). "Policies on access to housing". In *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools* (edited by Fernando Filgueira, F., Martínez, R., Rossel, C. and Cecchini, S.). Santiago de Chile: ECLAC. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39687/S1500752_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Borja, Jordi (2000). "Ciudad y Ciudadanía. Dos notas" [City and Citizenship. Two Notes]. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Available from http://www.corteidh.or.cr/tablas/15078.pdf.

Botero, M. H., and Carvajal, D. (2011). "El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión entre descentralización y centralización en la gestión de los territories" [The process of intraterritorial decentralization in Mexico City: ambiguity generated by the tension between decentralization and centralization in the management of territories]. Bogota: Universidad del Rosario.

Bouillon, César Patricio, ed. (2012). *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.

Bustos (2015). "Vivienda social en copropiedad: Chile, la crisis de un estándar productivo" [Shared ownership of social housing: Chile, the crisis of a production standard], presented at the round table "Institutional diversity in condominium social housing" in the framework of the III Latin American

and Caribbean Congress of Social Sciences. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ecuador 26–28 August 2015. CAF (Andean Development Corporation).

CAF and UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2014). *Construction of more equitable cities*. Nairobi.

Caldeira, Teresa (2000). *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo* [City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo]. São Paulo: Editora de Universidade de São Paulo.

Carbonari, F., Salerno, M. S., and Marx, R. (2004). "Contribuiçao para o projeto de subprefeituras: governo local e modernizaçao administrativa na prefeitura do municipio de São Paulo" [Contribution to the subprefectures project: local government and administrative modernization in the municipality of São Paulo]. PIC-EPUSP, 1138–1161.

Carrión, F (2014). "No se puede seguir pensando en la violencia sino en las violencias (entrevista)" [We cannot keep thinking in terms of violence but rather of violences] (interview)" in *Defensa y Justicia* Oct. 2014: 16–18.

Carrión, F (2015). "Urbicidio o la producción del olvido" [Urbicide or the production of omission]. *Observatorio Cultural*. Ed. Cristóbal Bianchi. Chile: National Culture and Arts Council, 2014. 76–83. Available from http://works.bepress.com/fernando_carrion/684.

Cavallieri, Fernando, and Vial, Adriana (2012). "Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010" [Favelas in Rio de Janeiro: population based on the 2010 Census]. *Coleção Estudos Cariocas* Nº 20120501, Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Available from http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF.

CCSPJP (Mexican Citizens' Council for Public Security and Criminal Justice) (2016). "Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2015" [The 50 Most Violent Cities in the World 2015]. Available from http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015.

CELADE (Latin American and Caribbean Demographic Centre - Population Division)

(2011). *Population Ageing*. Demographic Observatory N.12 October 2011. Santiago de Chile. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7116/1/S1100942_mu.pdf.

(2014). *Long-term population estimates and projections 1950–2100*. Available from http://www.cepal.org/en/long-term-population-estimates-and-projections-1950-2100.

CESEC (Centre for Security and Citizenship Studies) (2014). "UPP: O que pensam os policiais: Principais Resultados" [UPP: Thoughts of the police: main results]. Rio de Janeiro, Universidad Candido Mendes. Available from http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/FolderA3-CESeC-final.pdf.

CETESB (Environmental Sanitation Technologies Company) and UNEP (2002). "Cleaner Production in Latin America and the Caribbean". Available from http://www.oas.org/osde/Documents/Jose_Wagner_Faria.pdf.

CETSP (2015). "São Paulo Traffic Engineering Company Municipal Transportation Department presents the Municipal Mobility Plan of São Paulo: PLANMOB 2015–2030". Available from http://www.cetsp.com.br/noticias/2015/12/16/secretaria-municipal-de-transportes-apresenta-o-plano-municipal-de-mobilidade-de-sao-paulo-planmob-2015-2030.aspx.

CIDOC (Dwelling Research and Documentation Centre) and SHF (Federal Mortgage Society) (2014). *Estado Actual de la Vivienda en México* [Current Housing Situation in Mexico]. Available from http://www.conorevi.org.mx/pdf/EAVM_2015.pdf .

Cities Alliance (2008). *Alagados, The Story of Integrated Slum Upgrading in Salvador (Bahia), Brazil*. Washington D.C.

Cities Climate Finance leadership Alliance (2015). The State of City Climate Finance. Available from http://www.citiesclimatefinance.org.

Congress of Chile (1990). Plan regulador intercomunal de Santiago. Zonificacion y normativa industrial [Santiago intercommunal regulatory plan. Zoning and industrial regulation]. Available from http://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?org=&idNorma=90019.

Cornwall, Andrea., Romano, Jorge., and Shankland, Alex. (2008). *Brazilian experiences of participation and citizenship: a critical look*. Brighton: Institute of Development Studies. Available from https://www.ids.ac.uk/files/Dp389.pdf.

Dasgupta, S. and others (2007). *The impact of sea level rise on developing countries: a comparative analysis* (Policy Research Working Paper). Washington, D.C.: World Bank.

De León Beltrán, I. and Velásquez, E. (2012). Cohesión social, confianza y seguridad en América Latina: Un estudio exploratorio [Social cohesion, trust and security in Latin America: An exploratory study]. In Díaz, F. and Meller, P., (ed.) *Violencia y Cohesión Social en América latina*. Santiago de Chile: Economic Research Corporation for Latin America (Chile).

Dias, Nelson (2014). "Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide", São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.

Duarte, J. and Baer, L. (2014). "Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina" [Value capture through recovery contribution in Trenque Lauquen, province of Buenos Aires, Argentina], in Smolka, Martim and Furtado, Fernanda (eds.) (2014). *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina* [Notable Instruments of Land Policy in Latin America]. Boston: Lincoln Institute for Land Policy.

Durand, M. (2008). *Organización y gestión de la ciudad de Lima* [Organization and management of the city of Lima]. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), FAL (2014). "The economic infrastructure gap and investment in Latin America". Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37381/7/S1500152_en.pdf.

ECLAC, FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), UN-Women (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women), UNDP (United Nations Development Programme), ILO (International Labour Organization) (2013). *Decent work and gender equality: Policies to improve employment access and quality for women in Latin America and the Caribbean*. Available from https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/wcms_229430_3.pdf.

ECLAC-UNICEF (United Nations Children's Fund) (2014). "La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado" [The evolution of family structures in Latin America, 1990–2010: the challenges of poverty, vulnerability and care]. *Políticas Sociales* 193, Santiago de Chile.

El Peruano, 2015/23 September, Official Gazette, Legislative Decree 1202 of 23 September 2015 modifying Legislative Decree 803, on the promotion of access to formal property and establishing complementary measures on access to formal property.

Enerdata (2012). Energy Efficiency Indicators. World Energy Council. Available from http://wec-indicators.enerdata.eu/world-final-energy-intensity.html.

Espinosa, M. (2004). "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico" [History and political culture of citizen participation in Mexico City: between the system's conditioning and the civic dream]. Mexico: Andamios.

Esquivel (2007). "La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación" [Condominium cohabitation: problems, analysis and weak legislation]. *Revista Metrópoli*, October 2007, year 2 Nº 22, Mexico City.

Falú, Ana, (2009). "Violencias y discriminaciones en las ciudades" [Violence and discrimination in cities]. In Falú, Ana (ed.) *Mujeres en la ciudad: De violencias y derechos* [Women in cities: on violence and rights]. Santiago de Chile: SUR Ediciones (pags. 15–38).

FAO (2014). *Growing Greener Cities in Latin America and the Caribbean*. Available from http://www.fao.org/3/a-i3696e.pdf.

Fedozzi, L. J. and Pereira Lima, K. C. (2014). "Participatory Budgets in Brazil". *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Dias, N. (ed.). São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.

Fernandes, E. (2007). "Constructing the 'Right to the City' in Brazil". *Social and Legal Studies 2007*, Vol. 16 (2), 201–219.

FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2015). “La Cartelización de América Latina” [Cartelization of Latin America], project: “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina” [Exploring the political economy of violence in Latin American border systems]. Available from https://www.youtube.com/watch?v=KETSgjuj7Qk.

Glaeser, E., and Joshi-Ghani, Abha (2014). Overview: The Urban Imperative: Toward Shared Prosperity. Policy Research Working Paper No. 6875. Washington, D.C.: World Bank. Available from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18804.

Government of the Republic of Mexico (2015). “Reporte Nacional de México” [National Report for Mexico], Habitat III.

Grin, E. J. (2011). “Decentralization, local participation and the creation of boroughs in the city of São Paulo”. Urban Affairs and Public Policy. Available from http://urbanauapp.org/wp-content/uploads/2011/07/eduardo.pdf.

Harvey, D. (2008). “The Right to the City”. In *New Left Review*, 53, Sept–Oct 2008.

Hernández-Bonivento, J. (2015). “El Gobierno de las grandes ciudades: tipología y análisis de los modelos de gestión y gobierno en las ciudades sudamericanas” [Government of large cities: typology and analysis of management and governance models in South American cities]. Bogota: Bogota Chamber of Commerce.

(2010). *Cities for All: Proposals and experiences towards the right to the city*. Santiago de Chile. Available from http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Cities_For_All_ENG.pdf.

Htun, Mala and Piscopo, Jennifer M. (2010). “Presence Without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean”. Paper prepared for the Conflict Prevention and Peace Forum. Global Institute for Gender Research.

IBGE (Brazilian Geographical and Statistical Institute) (2013). “Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais, Informações Territoriais” [Demographic Census 2010: Subnormal Clusters, Territorial Information]. Rio de Janeiro. Available from http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agsn_if.pdf.

IDB (Inter-American Development Bank)

(2010) “Regional Evaluation on Urban Solid Waste Management in Latin America and the Caribbean: 2010 Report”.

(2011) *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*.

(2013) “Urban Development and Housing Sector Framework Document”.

(2015a) “Las remesas a América Latina y El Caribe superan su máximo valor histórico en 2014” [Remittances to Latin America and the Caribbean exceed their historical maximum value in 2014]. Available from http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39619559.

ILO (International Labour Organization)

(2011). 2011 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

(2012). 2012 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

(2013). 2013 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

(2014). 2013 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

(2015). 2014 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

Imbusch, Peter, Misse, Michel, and Carrión, Fernando (2011). “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review.” *International Journal of Conflict and Violence* 5, no. 1 (6 June 2011): 87–154.

INEGI (National Institute of Statistics and Geography, Mexico) (2014). Encuesta de Uso del Tiempo [Time Use Survey].

Ingram, Gregory K., Liu, Zhi, and Brandt, Karin L. (2013). “Metropolitan Infrastructure and Capital Finance”. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, eds. Bahl, Roy W., Johannes F. Linn, and Deborah L. Wetzel. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2012). “IPCC Special Report: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation”. Available from https://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc_leaflets_2010/ipcc_srex_leaflet.pdf.

IPEA (Institute of Applied Economic Research)

(2015). *Federative Republic of Brazil: National Report for Habitat III*. Available from http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160413_report_habitat_iii.pdf.

(2012). *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* [Portrait of Gender and Race Inequalities]. 4th Edition. Available from http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf.

ISDR (International Strategy for Disaster Reduction)

(2011). “Global Risk Assessment Report on Disaster Risk Reduction”. Geneva.

(2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Available from http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf.

ISP (Institute of Public Safety) (2015). “Balanço de Indicadores da Política de Pacificação” [Balance of Pacification Policy Indicators] (2007–2014). Government of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Jamaica Habitat III National Report.

Janoschka, Michael, and Sequera, Jorge (2014). “Procesos de Gentrificación y Desplazamiento en América Latina: Una Perspectiva Comparativista” [Gentrification and Displacement Processes in Latin America: A Comparative Perspective]. In *Desafíos Metropolitanos. Un Diálogo Entre Europa y América Latina* [Metropolitan Challenges. A Dialogue Between Europe and Latin America]. Madrid: Catarata. Available from http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/07/2014CC_Janoschka_Sequera_Desplazamiento_AL.pdf .

Jaramillo, M. and Alcázar, L. (2013). *Does Participatory Budgeting have an Effect on the Quality of Public Services? The Case of Peru’s Water and Sanitation Sector*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Jouravlev, A. (2012). “Objetivos de Desarrollo del Milenio en agua potable y saneamiento: avances, desafíos y retos” [Millennium Development Goals on drinking water and sanitation: progress and challenges], presented at the XII Assembly of the Association of Regulatory Institutions for Drinking Water and Sanitation of the Americas and V Ibero-American Regulation Forum, Guayaquil, Ecuador, 15 and 16 October 2012.

Lefebvre, Henri (1968). *Le droit à la ville* [The Right to the City]. Paris: Anthropos.

Lima, L. d., Desenzi, T., and Penteado, C. L. (2014). “Citizen participation and political courses in the city of Sao Paulo: a study of São Paulo municipal participative council”. Madrid: 5th International Conference of the Research Group for Government, Public Administration and Public Policies.

Lincoln Institute of Land Policy, Atlas of Urban Expansion (2012). Available from http://www.lincolninst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/.

López Moreno, Eduardo (2014). “Ghost Cities and Empty Houses: Wasted Prosperity”. *American International Journal of Social Science* Vol. 3 No. 2; March 2014.

Massiris, Angel (2005). “Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial”. Universidad Pedagógica y Técnica de Colombia.

McGranahan, G. and Lloyd Owen, D. (2006). “Local water and sanitation companies and the urban poor”. International Institute for Environment and Development (IIED).

McKinsey Global Institute (MGI) (2011). *Building globally competitive cities: The key to Latin American growth*.

McMillan, M.S., and Rodrik, D. (2011). *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*, NBER Working Papers. 17143, National Bureau of Economic Research. Available from http://www.nber.org/papers/w17143.

McNulty, S. (2014). “Mandating Participation: Exploring Peru’s National Participatory Budget Law”. In *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Dias, Nelson ed. São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.

Ministry of Cities of Brazil (2013). “Programa Minha Casa Minha Vida” [My House, My Life programme]. Information booklet, Brasilia.

Ministry of Urban Development and Housing of Ecuador (2015). “Informe Nacional del Ecuador” [National Report of Ecuador], Habitat III, Quito.

MINURVI (Ministers and High-level Authorities of the Housing and Urban Development Sector in Latin America and the Caribbean) (2015). “América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos hacia una agenda urbana común” [Latin America and the Caribbean: challenges, dilemmas and commitments for a common urban agenda]. Inputs for the 24th MINURVI General Assembly. Internal document.

Muggah, D. (2012). *Researching the Urban Dilemma*. Ottawa: International Development Research Centre.

Murray, P. (2010). “Adaptation for Climate Change in the Coastal Sector of Saint Lucia – a key sector analysis”. UNDP.

Nahoum, Benjamín (2012).”Mutual assistance cooperatives: organized and supportive self-production”. In *El camino possible: Producción Social del Hábitat en América Latina* [The possible path: Social production of habitat in Latin America]. Swedish Cooperative Centre. Montevideo: Ediciones Trilce.

Natanson, Jose (2016). “Contra la igualdad de oportunidades [Against Equal Opportunities]. *Le Monde Diplomatique*. Edición 199. Buenos Aires.

National Assembly of Nicaragua (2013). “Datos estadisticos sobre igualdad y equidad de género en Nicaragua 2013” [Statistical Data on Gender Equality and Equity in Nicaragua 2013]. Available from http://www.asamblea.gob.ni/ugenero/estadisticas-sobre-igualdad-y-equidad-de-genero-en-nicaragua.pdf.

Netto, Vinícius. M. (2015). “The city as result: unintended consequences of architectural choices”. Available from http://www.academia.edu/14955692/The_city_as_result_Unintended_consequences_of_architectural_choices.

OAS (Organization of American States) and UNDP (2009). *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina* [Democracy of citizenship: an agenda for building citizenship in Latin America]. Washington: OAS.

OCDE (Organization for Economic Cooperation and Development) and ECLAC (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo* [Economic Outlook for Latin America 2012: Transformation of the State for Development]. OECD Publishing.

OECS (Organization of Eastern Caribbean States) (2013). “Eastern Caribbean Regional Ocean Policy”.

OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) (2016). “Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, to the 31st session of the Human Rights Council”. 10 March 2016. Available from http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17200&LangID=E#sthash.UnppaZc3.dpuf.

PAC (Growth Acceleration Programme) (2015). Urbanização de Favelas [Slum Urbanization]. Data of the Ministry of Cities, August 2015. Available from http://www.snis.gov.br/.

PAHO (Pan American Health Organization) and WHO (World Health Organization)

(2001). *Regional report on the evaluation 2000 in the region of the Americas: water supply and sanitation, current status and prospects*. Available from http://www.bvsde.paho.org/bvsaas/i/fulltext/infregio/infregio.pdf.

(2010). Global Health Observatory Data Repository.

Pérez and Sainz (2015). *Exclusión Social y Violencias en Territorios Urbanos Centroamericanos.* FLACSO, San José de Costa Rica.

PERLA (Project on Race and Ethnicity in Latin America, Princeton University) (2013). Table: Afro-descendant and Indigenous Population in Latin America by Country. Available from https://perla.princeton.edu/table-afro-descendant-and-indigenous-population-in-latin-america-by-country/.

Perrotti, D.E. and Sánchez, R. (2011). “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe” [The infrastructure gap in Latin America and the Caribbean]. *Serie recursos naturales e infraestructura* [Human resources and infrastructure series], Nº 154. Santiago de Chile: ECLAC.

Poduje et. al (2015). *Infilling: cómo cambió Santiago y nuestra forma de vivir la ciudad.* [Infilling: How Santiago and the way we experience the city changed]. Santiago de Chile: Atisba and Socovesa.

Rawlins, J. (2010). “Ageing in the Caribbean: Exploring Some Major Concerns for Family and Society”. Paper prepared for the Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies Conference “Turmoil and Turbulence in Small Developing States: Going Beyond Survival”, March 24–26, 2010. Available from http://sta.uwi.edu/conferences/09/salises/documents/J%20Rawlins.pdf.

Rebucci, A., and others. (2012). “Too Small to Thrive: The Housing Market.” In *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank, edited by César Patricio Bouillon. Washington D.C.: Palgrave Macmillan.

Rigacci Abdalla, Renata (2014). “Prevalence of Cocaine Use in Brazil: Data from the II Brazilian National Alcohol and Drugs Survey (BNADS),” *Addictive Behaviors* 39, no. 1: 297–301.

Roberts, B. H. (2015). *Managing Systems of Secondary Cities*. Cities Alliance/Inter-American Development Bank, Brussels.

Rodríguez Vignoli, Jorge (2011). *Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década del 2000*. ECLAC-CELADE.

Rodríguez, Alfredo, and Sugranyes, Ana, eds. (2010). *Los Con Techo: Un Desafío Para La Política de Vivienda Social* [Those who have a home: a challenge for social housing policies]. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Available from http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n95/art08.pdf.

Rojas Eberhard, María Cristina and Rave Herrera, Beatriz Elena (2014). “Reajuste de Tierras en Planes Parciales en Colombia” [Land Readjustment in Partial Plans in Colombia] in Smolka, Martim and Furtado, Fernanda (eds.) (2014). *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina.* Boston: Lincoln Institute for Land Policy.

Rozas, P., Bonifaz, J. L., and Guerra-García, G. (2012). *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial* [Financing infrastructure: Proposals for the sustainable development of a sectoral policy]. ECLAC.

Ruiz-Tagle, M.T. (2013). *Estrategias de Desarrollo Bajo en Carbono en Megaciudades de América Latina* [Low Carbon Development Strategies in Latin American Megacities]. ECLAC.

Sabatini, F. (2003). *The Social Spatial Segregation in the Cities of Latin America*. Inter-American Development Bank.

Sánchez, Landy and Salazar, Clara (2011). “Lo que dicen las viviendas deshabitadas sobre el censo de población 2010” [What uninhabited homes say about the population census 2010], in *Coyuntura Demográfica*, no. 1, pp. 66–72.

Sandroni, P. (2013). “Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) y mecanismos de recuperación de plusvalías en São Paulo. Desafíos de una nueva política de desarrollo urbano en Chile” [Special Areas of Social Interest and mechanisms for recovery of capital gains in São Paulo. Challenges for a new urban development policy in Chile]. Santiago de Chile: Public Policy Centre of the Pontifical Catholic University of Chile.

São Paulo City Council (2015). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei no16.050, de 31 de julo de 2014-Estratégias Ilustradas [Strategic directorial plan of the municipality of São Paulo, Law 16.050 of 31 July 2014 - illustrated strategies].

Sassen, Saskia (2015). “Who owns our cities – and why this urban takeover should concern us all” The Guardian 24 November 2015. Available from http://www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover-should-concern-us-all. Data on the increase of global investments http://www.saskiasassen.com/PDFs/data/Global_Investment_2015.pdf (accessed on 18 January 2016).

Saule, Nelson, and Uzzo, Karina (2010). “The History of Urban Reform in Brazil.” In *Cities for All: Proposals and experiences towards the right to the city*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition.

Secretariat of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)

(2015a) Issue Paper 11: Public Spaces.

(2015b) Issue Paper 1: Inclusive Cities.

Serebrisky, T., and others (2015). *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How Much and by Whom?* Inter-American Development Bank.

Serra, M. V., and others (2005). Urban land markets and urban land development: An examination of three Brazilian cities: Brasilia, Curitiba, and Recife. In *Estudos estratéicos de apoio às politicas urbanas para os grupos de baixa renda no Brasil* (Enabling strategy for moving upgrading to scale in Brazil), eds. M. V. Serra and D. M. da Motta. CD-ROM. Washington, DC: Cities Alliance.

Siclari (2012). Política Habitacional Chilena hoy: advertencias para la réplica Latinoamericana [Chilean housing policy today: warnings for the Latin American replica]. *Revista NAU Social*, Vol. 3, No. 4, Salvador de Bahía.

Silveira, Cássio, and others (2013). "Living Conditions and Access to Health Services by Bolivian Immigrants in the City of São Paulo, Brazil." *Cadernos de Saúde Pública* 29, no. 10 (2013): 2017–27.

Simioni, D. (2003). "Ciudad y desastres naturales. Planificación y vulnerabilidad urbana" [City and natural disasters. Urban planning and vulnerability]. In *La ciudad inclusive* [The inclusive city]. ECLAC notes series, No. 88 (LC/G.2210-P), Balbo, M., Jordán, R. and Simioni, D. (eds.). Santiago de Chile: ECLAC.

Smolka, Martim Oscar (2003). "Informality, Urban Poverty and Land Market Prices". Land Lines, Newletter of the Lincoln Institute of Land Policy. Available from http://www.urbanlandmark.org.za/downloads/Informality_Urban_Poverty.pdf.

(2012). "Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina" [A new look at value capture in Latin America] (Land Lines Article).

(2013). *Implementing Value Capture in Latin America*. Policy Focus Report. Cambridge, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy. Available from https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf.

Smolka, Martim Oscar, and Mullahy, Laura (2007). *Urban Perspectives: critical land policy themes in Latin America*. Cambridge, Massachusetts, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M., and Ambroski, D. (2013). "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana" [Value capture for urban development: an inter-American comparison]. EURE 2003, XXIX (88).

Smolka, M., and Furtado, F. (editors) (2014). "Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina" [Notable land policy instruments in Latin America]. Cambridge, Massachusetts, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy.

Souza, C. (2001). "Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions". *Environment and Urbanization*, 2001 Vol. 13 No.1 April.

Standard & Poor's (2015). "Global Infrastructure Investment: Timing Is Everything (and Now Is the Time)". Standard & Poor's Ratings Services, McGraw Hill Financial. Available from http://www.tfreview.com/sites/default/files/SP_Economic%20Research_Global%20Infrastructure%20Investment%20(2).pdf.

Telles, Edward (2014). *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

UFRJ (Federal University of Rio de Janeiro) Laboratory of Economic, Historical, Social and Statistical Analyses of Race Relations (2013). *Tempo em Curso Ano V*. Vol. 5; nº 11, November, 2013. Available from http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/tempo%20em%20curso/TEC%202013%2011.pdf.

Pacifying Police Unit-Government of the State of Rio de Janeiro (2015). Available from http://www.upprj.com.

UNDP (United Nations Development Programme)

(2004). *Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.[Towards a democracy of citizens] Buenos Aires: Alfaguara.

(2011). *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All.*

(2012). *Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security*. New York.

(2013). *Human Development Report for Latin America 2013–2014*. Panama, 2013. Available in Spanish from http://www.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html.

UNDP-UNESCO (2014). *Creative economy report 2013*. Paris. Available from http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf.

UNEP (2010). *Latin America and the Caribbean: Environment Outlook*. GEO LAC 3. Available from http://www.unep.org/pdf/GEOLAC_3_ENGLISH.pdf.

UNEP-ECLAC (2010). *Vital Climate Change Graphics for Latin America and the Caribbean 2010*.

UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme)

(2011a). *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*. Nairobi.

(2011b). *Estado de las ciudades de México 2011* [State of Mexican cities 2011]. Mexico.

(2011c). *Building Urban Safety Through Slum Upgrading.* Nairobi. Available from http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3222&AspxAutoDetectCookieSupport=1

(2012). *State of Latin American and Caribbean Cities.* Nairobi.

(2013a). *Scaling-Up Affordable Housing Supply in Brazil*. Nairobi.

(2013b). *State of Women in Cities 2012–2013: Gender and the Prosperity of Cities*. Nairobi.

(2015a). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y habitat* [Housing deficit in Latin America and the Caribbean. A tool for diagnosis and development of effective housing and habitat policies]. Nairobi.

(2015b) *International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices*. Nairobi.

UN-Habitat , IDB (Inter-American Development Bank) and ACI (International Cooperation Agency of Medellin) (2011). *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas.* [Medellin Laboratory. Catalogue of ten living practices]. Available from http://www.acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf_publicaciones/laboratorio_medellin-aci.pdf.

UN-Habitat and Cities Alliance (2014). *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*. Available from http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Policies.pdf.

UN-Habitat and GIZ (German Agency for International Cooperation) (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development: Discussion Paper*. Available from http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/GIZ-UNHabitat_2015-UnpackingMetropolitanGovernance.pdf.

UN-Habitat and Universidad Alberto Hurtado (2009). *Guía para la prevención local: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana* [Guide for local prevention: Towards policies of social cohesion and citizen security]. Nairobi and Santiago de Chile.

United Nations, DESA (Department of Economic and Social Affairs)

(2004). *Human Settlement Country Profile: Barbados*.

(2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*.

United Nations, ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean)

(2006). *Social Panorama of Latin America 2006*. Santiago de Chile: United Nations. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1226/1/PSI2006.pdf.

(2008). *Exploring Policy Linkages between Poverty, Crime and Violence: A Look at Three Caribbean States*. Available from http://www.cepal.org/en/publications/5060-exploring-policy-linkages-between-poverty-crime-and-violence-look-three-caribbean.

(2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* [The hour of equality: breaches to close, roads to open]. Thirty-third session of ECLAC.

(2012a). *Social Panorama of Latin America 2012*. Santiago de Chile: United Nations. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1248/1/S2012960_en.pdf.

(2012b). *The effects of climate change in the coastal areas of Latin America and the Caribbean*. Impacts, Santiago de Chile. Available from http://www.cepal.org/en/node/20548.

(2012c). *Investment in infrastructure in Latin America and the Caribbean*. Available from http://www.cepal.org/en/infographics/investment-infrastructure-latin-america-and-caribbean.

(2013). *Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes* [Tariff policies for the achievement of the Millennium Development Goals: current situation and recent regional trends]. Available from http://repositorio.cepal.org/handle/11362/4045.

(2014a). *Social Panorama of Latin America 2014*. Santiago de Chile: United Nations. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37627/4/S1420728_en.pdf.

(2014b). *Procesos de adaptación al cambio climático, Análisis de América Latina* [Climate change adaptation processes, analysis of Latin America].

(2014c). "Time-use measurement and women's contribution to the economy". *Note for Equality* N°15. Santiago de Chile.

(2014d). *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional* [Trends and Patterns in Latin American and Caribbean Migration in 2010 and Challenges for a Regional Agenda]. Santiago de Chile: ECLAC. Available from http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37218.

(2014e). *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2014*.

(2014f). *Compacts for equality: towards a sustainable future*. Thirty-fifth session of ECLAC. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36693/6/LCG2586SES353e_en.pdf.

(2015a). *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean: Paradoxes and challenges of sustainable development*. Santiago de Chile. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37311/4/S1420655_en.pdf.

(2015b). *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe: pactos para la igualdad territorial* [Overview of territorial development in Latin America and the Caribbean: pacts for territorial equality].

(2015c). "Long-term population estimates and projections 1950–2100". Available from http://www.cepal.org/en/long-term-population-estimates-and-projections-1950-2100.

(2015d). *The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet*. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38767/S1600779_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

(2015e). *Inclusive social development: The next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean*. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39101/4/S1600098_en.pdf.

(2015f) *Latin America and the Caribbean: looking ahead after the Millennium Development Goals*. Santiago de Chile: Milenio.

University of Chile, Institute of Public Affairs, Centre for Public Policy Analysis (2013). *Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile 2012* [Country Report: State of the Environment in Chile 2012]. Available from http://www.uchile.cl/publicaciones/97817/informe-pais-estado-del-medio-ambiente-en-chile-2012.

UNODC (United Nations Office on Drug and Crime):

(2013) *Global Study on Homicide*. Vienna.

(2015) *World Drug Report*. New York.

Urban Development Company of Medellín (2010). "Cuaderno Urbanismo Social, Medellín".

Vergel (2010). *Asentamientos precarios: Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención* [Precarious Settlements: An Approach to Integral Improvement and Prevention]. July 2010. ISSN 2011-3188. Bogota, pags. 64–81. Available from http://dearq.uniandes.edu.co.

Verrest, H., Mohammed, A., and Moorcroft, S. (2013). "Towards a Caribbean Urban Agenda", Working Paper Series: Land and Urban Management. University of the West Indies.

Wetzel, Deborah L. (2013). "Metropolitan Governance and Finance in São Paulo". *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, eds. Bahl, Roy W., Johannes F. Linn, and Deborah L. Wetzel. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Winchester, L. (2008). "Harmony and dissonance between human settlements and the environment in Latin America and the Caribbean". ECLAC and UN-Habitat Cooperation for the Preparation of State of the World's Cities Report 2009, Sustainable Development and Human Settlements Division, ECLAC.

World Bank (2015). *Análisis y recomendaciones para el proyecto de ley de acceso al suelo formal para las personas más vulnerables y de menores recursos* [Analysis and recommendations for the formal land access bill for the poorest and most vulnerable].

World Economic Forum (2014). *Global Agenda Council on Latin America. Creating New Models: Innovative Public-Private Partnerships for Inclusive Development in Latin America*. Global Agenda Councils.

Zamboni, Y. (2007). "Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil". World Bank Working Paper. Washington D.C.: World Bank.

Zapata, R. (2010). "Desastres y Desarrollo. El impacto en 2010" (Cifras preliminares) [Disasters and Development. Impact in 2010 (Preliminary figures)]. Disaster Assessment Unit, Sustainable Development and Human Settlements Division, ECLAC. Bulletin n.2, 16 December 2010. Available from http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/2/42102/Desastres2010_WEB.pdf.

Ziccardi, A. (2004). "La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México" [Citizen participation and the government of Mexico City]. In M. Escobar, G. Baldía, and F. Sabina, *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* [Federalism and decentralization in large cities: Buenos Aires in comparative perspective]. Buenos Aires: Prometeo Libros.