الأمم المتحدة

A/HRC/AC/9/3

الجمعية العامة

Distr.: General
29 May 2012
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
اللجنة الاستشارية
الدورة التاسعة
٦-١٠ آب/أغسطس ٢٠١٢
البند ٢(أ)‘١’ من جدول الأعمال المؤقت
الحق في الغذاء

دراسة بشأن تعزيز حقوق الإنسان لفقراء الحضر: الاستراتيجيات وأفضل الممارسات

من إعداد تشينسونغ تشونغ، باسم فريق الصياغة المعني بالحق في الغذاء التابع للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان

(A) GE.12-13675 190612 220612

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٣	٣
ثانياً –	أسباب الفقر في المناطق الحضرية	٤-١١	٤
	ألف– التوسع الحضري وضعف البنى التحتية	٤-٦	٤
	باء – الآثار الضارة المترتبة على العولمة وتشتت المجتمعات الريفية	٧-٩	٥
	جيم– سوء التخطيط الحضري، والافتقار إلى الإدارة السليمة	١٠-١١	٦
ثالثاً –	سوء أحوال فقراء الحضر، وحقوقهم الإنسانية	١٢-٤١	٧
	ألف– انعدام الأمن الغذائي وتدني جودة الغذاء، والحق في الغذاء	١٢-١٧	٧
	باء – محدودية فرص العمل، والحق في العمل	١٨-٢٠	٩
	جيم– عدم تكافؤ فرص التعليم، والحق في التعليم	٢١-٢٤	٩
	دال – سوء أوضاع السكن، والحق في السكن اللائق	٢٥-٢٨	١١
	هاء – حالة سوء مرافق الصرف الصحي، والحق في الصحة، والحق في مياه الشرب	٢٩-٣٦	١٢
	واو – انعدام الأمن، والاستبعادُ والتمييزُ، والحق في المشاركة السياسية	٣٧-٤١	١٥
رابعاً –	وضع الفئات الأضعف	٤٢-٥٧	١٧
	ألف– النساء والبنات	٤٢-٤٨	١٧
	باء – الأطفال والشباب	٤٩-٥٣	١٩
	جيم– فئات الأقليات الأخرى	٥٤-٥٧	٢١
خامساً –	الممارسات الجيدة	٥٨-٧٢	٢٣
	ألف– السلطات الوطنية وسلطات المدن	٥٩-٦٣	٢٣
	باء – المجتمع المدني والقطاع الخاص	٦٤-٦٨	٢٥
	جيم– المجتمعان الإقليمي والدولي	٦٩-٧٢	٢٧
سادساً –	التوصيات	٧٣-٧٤	٢٨

أولاً- مقدمة

١- يعيش نصف سكان العالم حالياً في المدن، ويُشكِّل الفقراء ثلث مجموع سكان الحضر. ويمثل فقراء الحضر ربع فقراء العالم[١]، ويُتوقَّع أن يرتفع هذا العدد ارتفاعاً شديداً باستمرار التوسع الحضري، الأمر الذي يجعل الفقر ظاهرة حضرية أكثر فأكثر[٢]. وظلت أيضاً وتيرة الحد من الفقر في المناطق الحضرية أبطأ من مثيلتها في المناطق الريفية، مما يشير إلى تركّز الفقر في الحَضَر بوجه عام. وكلما ارتفع مستوى التوسع الحضري، ازداد أثر ذلك على نسبة الفقراء الذين يعيشون في المناطق الحضرية[٣]. ومن ثم يطرح الفقر في المناطق الحضرية تحديات صعبة بخصوص حقوق الإنسان الأساسية للسكان المتأثرين به.

٢- وقد طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٢٧/١٦ المؤرخ ٢٥ آذار/مارس ٢٠١١، إلى اللجنة الاستشارية إجراء دراسات شاملة، بحسب الاقتضاء، تتناول فقراء المناطق الحضرية وتَمتُّعهم بالحق في الغذاء، بما في ذلك استراتيجيات لتحسين حمايتهم وأفضل الممارسات في هذا الصدد. وفي الدورة الثامنة للجنة الاستشارية، قام فريق الصياغة المعني بالحق في الغذاء، المكون من خوسيه بِنغوا كابيّو، وتشينسونغ تشونغ، ولطيف حسينوف، وجان زيغلر، ومنى ذو الفقار، بإعداد دراسة أولية (A/HRC/AC/8/5)[٤].

٣- واعتمدت اللجنة الاستشارية، في دورتها الثامنة المعقودة في شباط/فبراير ٢٠١٢، التوصية ٢/٨ بتوافق الآراء، مُرحِّبة بالدراسة الأولية عن موضوع "تعزيز حقوق الإنسان لفقراء المدن: الاستراتيجيات وأفضل الممارسات" وأسندت إلى فريق الصياغة المعني بالحق في الغذاء مهمة إنجاز الدراسة المذكورة أعلاه، على أن تُقدَّم إلى اللجنة الاستشارية في دورتها التاسعة لكي تعرضها على مجلس حقوق الإنسان في دورته الثانية والعشرين.

---

(١) Judy L. Baker, "Urban poverty: a global view", Urban Papers, UP-5 (Washington, D.C., The World Bank, 2008), p. 1.

(٢) بحلول عام ٢٠٢٥، سيعيش ثلثا سكان العالم في المناطق الحضرية. إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان، ٢٠٠٩.

(٣) Martin Ravallion, "On the Urbanization of Poverty", Policy Research Working Paper, No. 2586 (Washington, D.C., World Bank, 2001), p. 8.

(٤) يود فريق الصياغة المعني بالحق في الغذاء أن يشكر تشانمي كيم وسونكيو إيم على مساهمتهما الهامة خلال إعداد هذه الدراسة. ويشكر فريق الصياغة أيضاً الحركة العالمية للمنظمة الدولية للأمهات/المنظمة الدولية لرفعة شأن الأمهات على إرسال تعليقاتها القيمة.

ثانياً- أسباب الفقر في المناطق الحضرية

ألف- التوسع الحضري وضعف البنى التحتية

٤- إحدى الخصائص المعاصرة التي يتسم بها الفقر في المناطق الحضرية أن البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل تتحمل العبء الأكبر من سكان المدن الفقراء، حسب الأرقام الحالية والمتوقعة: فثمانون في المائة من فقراء الحضر في العالم يعيشون في البلدان النامية[٥]، وسيستمر العالم النامي في تسجيل أعلى معدل للنمو الحضري. وبحلول عام ٢٠٣٠، سيعيش ٩٣ في المائة من السكان الحضَريين في العالم في البلدان النامية، ٨٠ في المائة منهم في أفريقيا وآسيا وحدهما[٦].غير أن قدرة المدن على توفير البنى التحتية والخدمات الأساسية لم تُجارِ وتيرة التوسع الحضري[٧]. ففي عام ٢٠٠١، كان نحو ٧٨ في المائة من السكان الحضريين في أقل البلدان نمواً يعيشون في أحياء فقيرة، بالمقارنة بـ ٦ في المائة في العالم المتقدم[٨].

٥- وتتفاوت البلدان النامية من حيث معدل الفقر في المناطق الحضرية لأن التوسع الحضري الآن مختلف السرعة والمدى، مقارنةً بالقوى التي شكَّلت المدن في بلدان العالم المتقدم اليوم. فالاتجاه الحالي، الذي يصفه تقرير صندوق الأمم المتحدة للسكان المعنون *حالة سكان العالم ٢٠٠٧* بأنه "الموجة الثانية" من التوسع الحضري، أسرع وأوسع مدى مقارنةً بالنمو الحضري الذي شهدته أوروبا وأمريكا الشمالية. وقد كانت الموجة الأولى تدريجية نسبياً، ودامت ٢٠٠ عام، من نحو عام ١٧٥٠ حتى عام ١٩٥٠. فعلى مدى قرنين من الزمن، زاد عدد سكان المدن من ١٥ مليون نسمة، ونسبتهم ١٠ في المائة من السكان، إلى ٤٢٣ مليون نسمة، أو ٥٢ في المائة من مجموع السكان. وفي المقابل، تتسم الموجة الحالية من التوسع الحضري بالسرعة وكِبَر الحجم نسبياً. فنمو سكان الحضر في العالم النامي سيستمر في الازدياد لينتقل من ٣٠٩ ملايين نسمة في عام ١٩٥٠ (نحو ١٨ في المائة من مجموع السكان) إلى ٣,٩ مليارات نسمة بحلول عام ٢٠٣٠ حسب التوقعات (نحو ٥٦ في المائة)[٩].

---

(٥) Baker, "Urban poverty", p. 2.

(٦) صندوق الأمم المتحدة للسكان: United Nations Population Fund (UNFPA), *State of World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth* (2007), p. 8.

(٧) انظر Pietro Garau and others, A Home in the City: Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers (London, Earthscan, 2005).

(٨) يعرّف برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) الأسرة المعيشية التي تعيش في حي فقير بأنها تواجه أحد أو جميع الأشكال الخمسة من الحرمان من المأوى، وهي: عدم إمكانية الحصول على إمدادات المياه المحسَّنة؛ وعدم إمكانية الحصول على خدمات الصرف الصحي المحسَّنة؛ والاكتظاظ (ثلاثة أشخاص أو أكثر في الغرفة الواحدة)؛ والمساكن المشيدة بمواد غير متينة؛ وانعدام أمن الحيازة (الافتقار إلى وثائق تثبت وضع الحيازة الآمن أو الحماية من الإخلاء حماية فعلية أو متصورة). انظر صندوق الأمم المتحدة للسكان: UNFPA, *State of World Population 2007*.

(٩) المرجع نفسه، الصفحة ٧.

٦- وهناك قوى ديمغرافية واجتماعية - اقتصادية مختلفة تدفع الموجة الثانية من التوسع الحضري. ففي أوروبا وأمريكا الشمالية، جلب التصنيع أعداداً كبيرة من سكان الريف إلى المدن بحثاً عن فرص العمل. ولكن الهجرة إلى المناطق الحضرية تُمثِّل أقلَّ من نصف معدل النمو الحالي في البلدان النامية، علماً بأن النمو الطبيعي للسكان وإدماج الضواحي في المدن، يُشكّلان الجزء الأكبر من النمو الحضري[١٠]. وفي الواقع، فإذا كانت المدن الضخمة تحظى باهتمام أكبر عادةً، فإن البحوث تظهر أن قدراً كبيراً من النمو الحضري يتركز في المدن والبلدات الأصغر حجماً في جميع بقاع العالم النامي[١١].

باء- الآثار الضارة المترتبة على العولمة وتشتت المجتمعات الريفية

٧- أدت آثار العولمة في المدن إلى جعل الفوارق الجلية بدرجة مرتفعة بين الفقراء الحضريين وسكان المدن ذوي الدخل الأعلى أكثر حدة[١٢]. ففي الأحياء الفقيرة، مثلاً، في المدن الكبيرة في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء، بما في ذلك لوس أنجلوس ونيروبي ونيويورك أو غيرها من المدن حيث أدت العولمة إلى "تفاقم اللامساواة"، يعيش الفقراء قريباً من البنايات الشاهقة الباهظة الثمن أو بينها. وفي البلدان المتقدمة، توجد في كثير من المدن الصناعية جاليات من العمال المهاجرين الأجانب الذين يعيشون في أوضاع فقر.

٨- ولا شك أن انتقال سكان الأرياف إلى المدن طلباً للتعليم وبحثاً عن العمل يؤدي دوراً مهماً. ويذهب بعض الباحثين إلى أن الاندماج المتزايد لاقتصادات العالم قد جعل كلاً من المدن الكبيرة والمدن الصغيرة هي الجهات الرئيسية المستفيدة من النمو والفرص المتاحة[١٣]؛ ولما كانت فرص العمل تزداد حيث يوجد نشاط اقتصادي، فإن الناس يسيرون وراء الأمل في العمل في المدن. وقد عرّضت العولمة فقراء الحضر للصعاب، وكثيراً ما زادت الفوارق الجلية حدة، وفرضت تحديات أمام الحوكمة، وقوَّضت سيادة القانون، خاصة أن تدفق المخدرات والسلع غير المشروعة على المستوى الدولي قد أصبح من الأصعب التحكم فيه[١٤].

---

(١٠) Deniz Baharoglu and Christine Kessides, "Urban poverty" in *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, vol. 2, chap. 16 (Washington, D.C., World Bank, 2002), p. 127.

(١١) صندوق الأمم المتحدة للسكان: UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 3.

(١٢) انظر James Holston and Arjun Appadurai, "Cities and Citizenship", *Public Culture*, vol. 8 (Winter 1996).

(١٣) صندوق الأمم المتحدة للسكان: UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 8.

(١٤) المرجع نفسه، الصفحة ٢٦.

٩- ثم إن تحويل المزارع الصغيرة إلى مزارع كبيرة لإنتاج محاصيل نقدية قد اقتلع كذلك كثيراً من أفراد المجتمعات المحلية من مناطق ريفية إلى مناطق حضرية[١٥]. والمجتمعات الريفية شديدة التعرض أيضاً لأخطار تغير المناخ (بما في ذلك الفيضانات والعواصف الاستوائية والجفاف والكوارث الطبيعية الأخرى)، التي تهدد باستمرار مصادر رزق ١,٣ مليار شخص يعتمدون حالياً على زراعة الكفاف[١٦]. ويمكن في نهاية المطاف أن تؤدي شدة التعرّض هذه إلى تشتت المجتمعات الريفية وإلى الهجرة القسرية إلى المدن بحثاً عن الفرص المتاحة.

جيم- سوء التخطيط الحضري، والافتقار إلى الإدارة السليمة

١٠- زادت حكومات المدن هذه المخاطر سوءاً أحياناً عند إنفاذها سياسات التنمية الحضرية التي كثيراً ما تتضمن استثمارات أجنبية. وقد جاء في الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث أن سياسات التنمية الحضرية كثيراً ما تزيد من خطر الفيضانات السريعة نظراً إلى أن السياسات عادةً ما يُخطَّط لها وتُنفَّذ دون مشاركة الفقراء الحضريين، الأمر الذي يفضي أيضاً إلى تشريدهم.

١١- وتخفق سلطات الدولة في مسؤوليتها عن "التلبية الفعلية للاحتياجات المحلية بطريقة تقوم على المشاركة والشفافية والمساءلة"[١٧]. وبينما تكون المدن أقرب جغرافياً من مراكز السلطة السياسية، وتوفر من ثم نظرياً فرصاً أكبر للوصول إليها، فإن الفقر في المناطق الحضرية يستثني أغلبية كبيرة من المشاركة. وفي كثير من الأحيان، لا تدير المدن والبلدان النمو عن طريق اتباع الإدارة السليمة وتقديم الخدمات إلى الأسر المعيشية وشركات القطاع الخاص. ولا تُنقَّح السياسات أو لا تُنفَّذ سياسات جديدة لمواجهة ضغط النمو السكاني على قدرات قطاع الخدمات ولمعالجة حالات فشل الإدارة الحضرية. وإضافة إلى السياسات غير الملائمة على الصعيدين المركزي والمحلي، يؤدي أيضاً الفساد والشروط التنظيمية المرهقة في المدن إلى "أوجه مختلفة من الحرمان، مثل نقص البنى التحتية والخدمات البيئية، وقلة فرص الالتحاق بالمدارس والحصول على الرعاية الصحية، والاستبعاد الاجتماعي. ولذلك فتحسين الإدارة الحضرية شرط ضروري لتمكين الفقراء الحضريين وتحسين فرصهم وأمنهم"[١٨].

---

(١٥) *State of the World's Indigenous Peoples (United Nations publication*, sales No. 09.VI.13), pp. 229-230.

(١٦) انظر Economics of Climate Adaptation Working Group, *Shaping Climate-Resilient Development: A Framework for Decision-Making* (2009).

(١٧) صندوق الأمم المتحدة للسكان: UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 67.

(١٨) Baharoglu and Kessides, "Urban Poverty", p. 109.

ثالثاً- سوء أحوال فقراء الحضر، وحقوقهم الإنسانية

ألف- انعدام الأمن الغذائي وتدني جودة الغذاء، والحق في الغذاء

١٢- تُجبر أسعار الغذاء المرتفعة الفقراء على اللجوء إلى بدائل ذات قيمة تغذوية ضئيلة أو ليست لها أي قيمة تغذوية[١٩]. فقد أدت الارتفاعات الحادة في أسعار الغذاء منذ عام ٢٠٠٦[٢٠] إلى زيادة عدد الجوعى ليتجاوز مليار شخص[٢١].وفي الواقع تميل أسعار الغذاء إلى أن ينصب أكبر تأثير مباشر لها على الفقر لأن كثيراً من الأسر المعيشية الفقيرة تعتمد على الدخل الزراعي وتخصص أجزاء أكبر من إنفاقها للغذاء. وربما يكون ارتفاع أسعار الغذاء في عام ٢٠١٠ قد زاد من عدد الفقراء بـ ٤٣,٧ مليون شخص على الصعيد العالمي وأثر تأثيراً غير متناسب على من هم فقراء أصلاً[٢٢].

١٣- ويتضرر هؤلاء خاصة بتقلب أسعار الغذاء لأنهم يعتمدون كلياً تقريباً على المعاملات النقدية للحصول على الغذاء بسبب قدرتهم المحدودة على إنتاج محاصيلهم الغذائية، وارتفاع تكاليف نقل المواد الغذائية. أما الفقراء الحضريون، الذين كثيراً ما يعجزون عن شراء كميات كبيرة من الغذاء وتخزينها، فيكون لاستقرار الأسعار أثر كبير في أمنهم الغذائي[٢٣].

١٤- وعموماً، فالأغذية المتاحة في المناطق الحضرية أكثر تنوعاً وكماً بالمقارنة بالمناطق الريفية[٢٤]. بيد أن سكان الحضر، رغم وفرة العرض هذه نسبياً، عادة ما يدفعون أسعاراً أعلى تشمل تكلفة النقل على طول سلاسل التوزيع المعقدة. وهذا يعني أيضاً أن الفقراء الحضريين يتأثرون بالتغييرات في أسعار المواد الغذائية أكثر من غيرهم[٢٥].

---

(١٩) انظر المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، "IFPRI, "Living in the City.

(٢٠) في عام ٢٠١٠، على سبيل المثال، أدت سلسلة من الصدمات المناخية، بما لحقها من توترات في السوق وقيود على الصادرات، إلى تقليص الإمدادات الغذائية ومضاعفة أسعار القمح العالمية في الفترة الممتدة بين حزيران/يونيه ٢٠١٠ ونهاية العام. وارتفعت أيضاً أسعار الذرة على الصعيد العالمي بنسبة ٧٣ في المائة في الأشهر الستة التي تلت حزيران/يونيه ٢٠١٠.

(٢١) انظر البنك الدولي، "مراقبة أسعار الغذاء" (واشنطن العاصمة، ٢٠١٢).

(٢٢) Maros Ivanic, Will Martin and Hassan Zaman, "Estimating the Short-Run Poverty Impacts of the 2010-11 Surge in Food Prices", Policy Research Working Paper, No. 5633 (Washington, D.C., World Bank, 2011), p. 11.

(٢٣) انظر Armando Mendoza and Roberto Machado, "The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean", Project Documents collection, *Caribbean Development Report*, vol. 2 (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2009).

(٢٤) انظر المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية: "IFPRI, "Living in the City.

(٢٥) انظر Alberto Zezza and Luca Tasciotti, "Urban agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries" in *Food Policy*, vol. 35, No. 4 (2010).

١٥- ويؤدي توافر أنواع الوقود الأحيائي وتقلب أسعار النفط وعدم ملاءمة الحلول السياساتية إلى الضغط على أسعار السلع الأساسية وزيادة تقلب الأسعار[٢٦]. وعلاوة على ذلك، فكثيراً ما لا تتبع الأسر المعيشية المتأثرة استراتيجيات تأقلم للتخفيف من التدهور في أمنها الغذائي وفي إنفاقها على المواد الغذائية وفي تغذيتها. وما زالت شبكات الأمان ضعيفة أيضاً[٢٧].

١٦- وأحد الشواغل الأخرى هو مدى جودة الغذاء الذي يحصل عليه فقراء الحضر. فالحق في الغذاء، على النحو الذي عُرّف به أعلاه، لا يقتصر على الحصول على قدر كاف من السعرات الحرارية بل يشمل الحصول على الغذاء المناسب من الناحية التغذوية أيضاً. فالمحرومون من المغذيات الأساسية حرماناً مزمناً يعانون سوء التغذية (وكثيراً ما يشار إلى ذلك بـ "الجوع الخفي")، الأمر الذي يجعلهم أكثر عرضة للأمراض. وقد يكون عدم حصول فقراء الحضر على ما يكفي من التغذية مشكلة نظراً إلى أن أنماط التغذية في المناطق الحضرية تتزع أكثر فأكثر إلى الاعتماد على المواد الغذائية الجاهزة أو المصنعة التي تتضمن قدراً أكبر من السعرات الحرارية ولكن قدراً أقل من المغذيات الدقيقة[٢٨].

١٧- وتعرّف اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ١٢، الحق في الغذاء بأنه يتحقق "عندما يتاح مادياً واقتصادياً لكل رجل وامرأة وطفل، بمفرده أو مع غيره من الأشخاص، في كافة الأوقات، سبيل الحصول على الغذاء الكافي أو وسائل شرائه". ويقدّم مقرر خاص سابق معني بالحق في الغذاء لهذا الحق تعريفاً مماثلاً إذ يقول إنه "الحق في الحصول بشكل منتظم ودائم ودونما عائق، إما بصورة مباشرة أو بواسطة مشتريات نقدية، على غذاء وافٍ وكافٍ من الناحيتين الكمية والنوعية، يتفق مع التقاليد الثقافية للشعب الذي ينتمي إليه المستهلك ويكفل له حياة بدنية ونفسية، فردية وجماعية، مُرضية وكريمة في مأمن من الخوف"(A/HRC/7/5، الفقرة ١٧). وضُعف الأمن الغذائي لفقراء الحضر وتدني جودة الغذاء المتاح لهم يهددان هذا الحق.

---

(٢٦) انظر World Bank and others, "Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses" (Washington, D.C., 2011).

(٢٧) البنك الدولي، "مراقبة أسعار الغذاء".

(٢٨) مثلاً، تبين الدراسات التي أُجريت في الكاميرون وجمهورية تنزانيا المتحدة وجود اختلافات ملحوظة في أنماط استهلاك المواد الغذائية بين سكان الحضر وسكان الريف، ولا سيما القدر الأكبر من النشويات والسكر والدهون والملح لدى سكان الحضر بالمقارنة بالنظام الغذائي لسكان الريف الغني بالألياف والمغذيات الدقيقة. انظر Gina Kennedy, "Food security in the context of urban sub-Saharan Africa", submitted for the Food Africa Internet Forum (2003). متاح على الرابط التالي: http://foodafrica.nri.org/urbanisation/urbanisationpapers.html.

باء- محدودية فرص العمل، والحق في العمل

١٨- تكون معدلات البطالة والعمالة الناقصة أعلى عادةً لدى فقراء الحضر، وتعمل أغلبيتهم في القطاع غير الرسمي. ولذلك يعاني كثير منهم من البطالة والعمالة الناقصة وتدني الأجور والافتقار إلى الضمان الاجتماعي ويعملون في أوضاع غير آمنة.

١٩- بيد أن معدل البطالة لدى فقراء الحضر بالمقارنة بباقي اليد العاملة الحضرية، ليس أعلى عادة بكثير فحسب، بل إن أولئك الفقراء لا ينعمون بقدر ضئيل جداً من الحماية من البطالة. فقد خلصت دراسة أجراها البنك الدولي في عام ٢٠٠٧ إلى أن البطالة لدى الرجال الفقراء في داكا تبلغ ضعف مثيلتها لدى الرجال غير الفقراء. بل إن هذه الأرقام أعلى بالنسبة إلى النساء، إذ إن ٢٥ في المائة من الفقيرات عاطلات عن العمل مقارنةً بـ ١٢ في المائة بالنسبة إلى غير الفقيرات[٢٩]. وتشير البيانات المستقاة من أمريكا اللاتينية إلى أن مهارات فقراء الحضر أقل بكثير من مهارات غيرهم - فإن المهارات المنخفضة توجد لدى ٧٠ في المائة من فقراء الحضر البالغين في القوة العاملة، بينما توجد لدى ٥٠ في المائة من القوة العاملة الكلية[٣٠]. ولما كان كثير من فقراء الحضر عُمّالاً ذوي مهارات منخفضة، فهم يضطرون إلى مباشرة أعمال غير مستقرة مقابل أجور متدنية. وهذه الأعمال المؤقتة، التي كثيراً ما تكون في القطاع غير الرسمي، قد تتغير من موسم إلى آخر، ومن المعتاد أن تتقلب الأجور تبعاً لذلك.

٢٠- وتنص الفقرة ١ من المادة ٢٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان نصاً محدداً على الحق الأساسي لكل شخص في العمل، وفي حرية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومواتية، وفي الحماية من البطالة. وتنص الفقرة ٢ من المادة ٢٣ أيضاً على أن "لجميع الأفراد، دون أي تمييز، الحق في أجر متساو على العمل المتساوي"، بينما تنص الفقرة ٣ من المادة ٢٣ على أن "لكل فرد يعمل الحق في مكافأة عادلة ومُرضية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بالكرامة البشرية، وتُستكمل، عند الاقتضاء، بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية". ونادراً ما تكون أوضاع فقراء الحضر كافية لتحقيق نوعية الحياة المبينة في الإعلان.

جيم- عدم تكافؤ فرص التعليم، والحق في التعليم

٢١- يرتبط الحق في العمل ارتباطاً وثيقاً بالحق في التعليم؛ فالأبحاث تُظهر أن محدودية فرص تلقي الفقراء الحضريين للتعليم الجيد تعني أنهم لا يستطيعون اكتساب المهارات اللازمة للحصول على وظائف أكثر ثباتاً وأعلى دخلاً. وتشير دراسات من البرازيل مثلاً إلى أن

(٢٩) World Bank, "Dhaka: Improving Living Conditions for the Urban Poor", Bangladesh Development Series, Paper No. 17 (Dhaka, The World Bank, 2007), p. 22.

(٣٠) Lucy Winchester and Racquel Szalachman, "The Urban Poor's Vulnerability to the Impacts of Climate Change in Latin America and the Caribbean: A Policy Agenda", paper presented at the Fifth Urban Research Symposium 2009, Marseille, France, June 2009, p. 8.

محدودية فرص تلقي التعليم الجيد يمكن أن تفسر السبب في فوارق الأجور بين الفئات المختلفة التي تعاني من التهميش الاجتماعي بدرجات مختلفة[٣١]. وقد ترتبط هذه الأنماط بالأجيال أيضاً في بعض الأحيان؛ فالوالدان ذوا المهارات المتدنية والمستوى التعليمي الهزيل أَقَلُّ قدرة على أن يوفّرا لأطفالهما فرصاً مناسبة تضمن لهم حياة تخلو من الفقر عند البلوغ[٣٢].

٢٢- وكثيراً ما تخفي الأرقام المتعلقة بالإنجاز التعليمي ومعدل الالتحاق بالتعليم في المناطق الحضرية أوجه انعدام المساواة التي يتضرر منها الفقراء. وعلى وجه الإجمال، فإن التعليم يصُبُّ في مصلحة الجانب الحضري من ثنائية الحضري والريفي، لأن المدارس تكون أقرب إلى الأماكن التي يعيش فيها الناس[٣٣]. بيد أنه توجد في الواقع اختلافات شديدة بين قدرة الفقراء وقدرة الموسرين في الالتحاق بالمدارس الجيدة. وهذا صحيح إلى حد أن معدل التحاق فقراء الحضر بالتعليم يتناقص في أماكن كثيرة، مقابل ارتفاع ذلك المعدل في المناطق الريفية والمناطق الحضرية الأخرى[٣٤].

٢٣- وفُرَص حصول الأسر الفقيرة في المناطق الحضرية على التعليم الجيد محدودة بسبب عوامل شائعة عدة. أولاً، فرغم أن التعليم مجاني، كثيراً ما لا تستطيع الأسر المعيشية ذات الدخل المحدود أن تتحمل التكاليف غير المباشرة مثل الزي المدرسي والكتب واللوازم المدرسية. ثانياً، نسبة الانتقال من الابتدائي إلى الثانوي ضعيفة للغاية، لأن الكثير من الأطفال يغادرون المدرسة لإيجاد عمل لزيادة دخل الأسرة المعيشية، الأمر الذي يُبيّن صعوبة القرارات الاقتصادية التي يتعين على الأسر الحضرية الفقيرة اتخاذها[٣٥]. ثالثاً، قد لا يوجد عدد كاف من المدارس متاح أصلاً لمجموعات السكان الفقيرة الحضرية، كما هي الحال في كيبيرا، وهو أحد أكبر الأحياء الفقيرة في نيروبي. فقد أظهرت إحدى الدراسات أنه بينما توجد ١٤ مدرسة ابتدائية عامة مجانية يمكن قطع المسافة إليها سيراً على الأقدام، فإن المرافق لا تستطيع استيعاب أكثر من ٢٠ ٠٠٠ طفل من أصل ١٠٠ ٠٠٠ طفل في سن الدراسة في المنطقة[٣٦]. رابعاً، حتى عندما تكون المدارس متاحة، كثيراً ما يكون الذهاب إليها والعودة منها محفوفين بالمخاطر، ولا سيما في المناطق الحضرية الفقيرة أو في المدارس نفسها؛ ومن بين تلك المخاطر الاعتداء الجنسي وإساءة المعاملة[٣٧]. وأخيراً، فإن جودة التعليم المتاح لمجموعات السكان

(٣١) انظر Omar Arias, Gustavo Yamada and Luis Tejerina, "Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil" (Inter-American Development Bank, 2003).

(٣٢) Department for International Development (DFID), "Ending Child Poverty" (London, 2002).

(٣٣) صندوق الأمم المتحدة للسكان: UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 28.

(٣٤) Eduardo López Moreno and others, *State of the World's Cities 2006/7* (UN-HABITAT, 2006), p. 128.

(٣٥) صندوق الأمم المتحدة للسكان، UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 18.

(٣٦) López Moreno and other, *State of the World's Cities 2006/7*, p. 127.

(٣٧) انظر اليونيسيف: "Poverty and exclusion among urban children", *Innocenti Digest*, No. 10 (November 2002), p. 13؛ وصندوق الأمم المتحدة للسكان: UNFPA, *State of World Population 2007*؛ ومنظمة رصد حقوق الإنسان: Human Rights Watch (HRW), "Failing Our Children Barriers to the Right to Education" (2005).

الحضرية الفقيرة عادة ما تكون أدنى. فمثلاً، أشارت استقصاءات أُجريت من منزل إلى آخر في حيدرأباد وسكندرأباد في الهند إلى أن رداءة نوعية المدارس والتدريس هي عامل رئيسي في قرارات الأسر بإخراج أطفالها من المدرسة[٣٨]. وتجدر الإشارة إلى أن هذه التحديات التي تواجه الحق في التعليم تؤثر على البنات أكثر من تأثيرها على الأولاد.

٢٤- وتُعرِّف اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التعليم، في تعليقها العام رقم ١٣، بأنه حق من حقوق الإنسان في حد ذاته ووسيلة لا بد منها لإعمال الحقوق الأخرى. وتُسلِّم اللجنة أيضاً بأن التعليم "حق تمكيني" وهو "الأداة الرئيسية التي يمكن بها للكبار والأطفال المهمَّشين اقتصادياً واجتماعياً أن ينتشلوا أنفسهم من الفقر وأن يحصلوا على الوسائل التي تُمكّنهم من المشاركة الكاملة في مجتمعاتهم المحلية". بيد أن عدم المساواة في حصول كثير من الفقراء الحضريين على تعليم جيد يُحدّ من هذا الحق، وبالتالي من قدرتهم على أن يحيوا هم والجيل اللاحق بهم حياة تخلو من الفقر.

دال- سوء أوضاع السكن، والحق في السكن اللائق

٢٥- تَرتَّب على أنماط النمو السكاني الحضري تركُّز الفقراء في المناطق التي لا يرغب فيها الآخرون، الأمر الذي يُعرّضهم لدرجة مرتفعة من مخاطر الإصابة بالأمراض ومواجهة الكوارث وانعدام الأمن. ففقراء الحضر "يواجهون كثيراً من التحديات نفسها التي يواجهها فقراء الريف في الحياة اليومية، مع عبء إضافي يتمثل في الاكتظاظ وأوضاع معيشية كثيراً ما تكون غير صحية"[٣٩]. ونحو ثلث سكان الحضر في البلدان النامية - ١ مليار نسمة تقريباً - يعيشون في أحياء فقيرة. وتبلغ نسبة سكان الحضر الذين يعيشون في أحياء فقيرة نحو ٧١ في المائة في أفريقيا و٥٩ في المائة في جنوب آسيا. ويُدفع فقراء الحضر إلى هذه الأوضاع المعيشية من جراء سوء أداء أسواق الأراضي والسكن، فضلاً عن عدم التخطيط للتنمية والنمو الحضريين[٤٠].

٢٦- وبينما يعيش ٣٢ في المائة من السكان الحضريين في العالم (نحو ٩٢٤ مليون نسمة) في أحياء فقيرة، فإن ٦ في المائة (٥٤ مليون نسمة) من مجموع سكان الأحياء الفقيرة في العالم تعيش في أوروبا وبلدان متقدمة أخرى. وسيزداد عدد سكان هذه الأحياء في جميع مناطق العالم إلى ملياري نسمة في السنوات الثلاثين المقبلة ما لم تُتَّخذ إجراءات حازمة أو ملموسة لوقف هذا الاتجاه[٤١].

---

(٣٨) اليونيسيف: UNICEF, "Poverty and exclusion", p. 13.

(٣٩) Baker, "Urban poverty", p. 5.

(٤٠) صندوق الأمم المتحدة للسكان: UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 39.

(٤١) UN-HABITAT, *The Human Settlements Statistical Database* (2001)، متاح على العنوان الشبكي: http://ww2.unhabitat.org/mdg/.

٢٧- ونظراً إلى أنه يندر جداً أن يمتلك فقراء الحضر أراضيهم أو مساكنهم، فإنهم كثيراً ما يواجهون تهديداً مستمراً بالإخلاء، ويتعرضون لسوء المعاملة بسبب الطابع غير الرسمي لاتفاقات الإيجار، ويواجهون صعوبات أكبر في الحصول على ائتمان، ولا يمكنهم استعمال مساكنهم في أنشطة مدرة للدخل[٤٢]. ومردّ جزء كبير من هذا المأزق إلى العدد القليل للغاية من السياسات التي تصب في مصلحة الفقراء في مجال التوسع الحضري بوصفه نمطاً دائماً يلزم قبوله وإدراجه ضمن استراتيجيات تنمية المدن. فثمة إحجام عن إدماج السكان المحليين الفقراء في المدينة الأكبر، ولا سيما عند إضفاء طابع رسمي على العشوائيات، أو توفير البنى التحتية الأساسية، أو تحسين قوانين حيازة الأرض.

٢٨- وتنص الفقرة ١ من المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "لكل شخص الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والمسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية". وتتناول اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالمزيد من التوضيح، في تعليقها العام رقم ٤، الحق في السكن اللائق، وتصف السكن اللائق بأنه يشتمل على أمن الحيازة، والحصول على الخدمات والاستفادة من البنى التحتية، والصلاحية للسكن، والقدرة على تحمل التكاليف، والموقع الشامل، والتناغم الثقافي[٤٣]. غير أن تحقيق مستوى المعيشة هذا للفقراء الحضريين عن طريق تأمين سكن لائق لهم يستوفي هذه المعايير هو ضرب من التحدي[٤٤].

هاء- حالة سوء مرافق الصرف الصحي، والحق في الصحة، والحق في مياه الشرب

٢٩- كثيراً ما تتصف المستوطنات الحضرية الفقيرة بثلاثة أنماط عامة. فأما الأول، فهو أن هذه المستوطنات تشكل حافة المدن، الأمر الذي يُحمّل السكان تكاليف مرتفعة من ناحية التنقل والوقت من أجل الذهاب إلى أعمالهم. وأما الثاني، فهو أن المستوطنات تتشكل أيضاً في مراكز المدن بالقرب من مناطق غير آمنة بيئياً، مثل مدافن القمامة أو المواقع الصناعية[٤٥]، حيث يتعرض السكان بوجه خاص لعواقب صحية سلبية (بما في ذلك الأمراض المعدية وأمراض الجهاز التنفسي وأمراض الإسهال) بسبب عدم كفاية البنية التحتية لمرافق المياه والصرف الصحي بالاقتران مع أوضاع معيشية تتسم بالتركيز الشديد. وترتفع جداً أيضاً معدلات انتشار فيروس نقص المناعة البشري/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) ارتفاعاً شديداً في المناطق الحضرية، إذ تتجاوز ٥٠ في المائة في بعض المدن. ورغم تحسُّن فرص الحصول على الرعاية الصحية في المناطق الحضرية، فإن معدلات الإصابة بالمرض والوفاة يمكن أن تكون أعلى حتى من ذلك لدى الأشخاص الذين يعيشون في أحياء فقيرة بالمقارنة بمثيلتها

(٤٢) Baker, "Urban poverty", p. 6.

(٤٣) انظر أيضاً: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Documents.aspx.

(٤٤) موئل الأمم المتحدة.

(٤٥) Baker, "Urban poverty", p. 9.

لدى سكان الأرياف[٤٦]. وأما النمط الثالث، فكثيراً ما يستوطن الفقراء الحضريون في مناطق أشد عرضة للفيضانات والانهيارات الأرضية وكوارث أخرى حيث يؤدي عدم كفاية الموارد وشبكات الأمان إلى أن يكون من الأصعب إعادة تأهيلها.

٣٠- وتوجد أدلة كثيرة تشير إلى أن المناطق الحضرية لديها في المتوسط مؤشرات صحية أفضل منها لدى المناطق الريفية. ولكن بالنظر إلى تفاصيل المؤشرات، يتضح أن ثمة فوارق شاسعة بين الفئات الاجتماعية - الاقتصادية الموجودة في المدن، وأن الفقراء الحضريين يعانون مخاطر صحية تشبه تلك التي يعانيها نظراؤهم في الأرياف، وأحياناً تكون أسوأ[٤٧].

٣١- وبالإضافة إلى مؤشرات الصحة البدنية هذه، ثمة أدلة متزايدة أيضاً على أن الأمراض النفسية، وخاصة الاكتئاب والقلق، أكثر انتشاراً لدى فقراء الحضر منها لدى نظرائهم ذوي الدخل الأعلى. ومع أنه لا بد من إجراء مزيد من الأبحاث، فإن الافتراضات الحالية تربط بين الأمراض النفسية والتوتر الناجم عن شظف العيش في أوضاع كثيراً ما تتسم بالعنف والتهميش[٤٨].

٣٢- ويُضاف إلى الأعباء الصحية المذكورة آنفاً أن الفقر في المناطق الحضرية يتشابك مع مشكلة التدهور البيئي، حيث تتسم رداءة الهواء ونوعيةِ الماء بأنهما ضارتان ومنتشرتان للغاية. وكثيراً ما يتعرض الفقراء الحضريون لهواء خارج المترل شديد التلوث بسبب حركة المرور والصناعة. فقد وُجدت علاقة بين الجسيمات والملوثات العالقة بالهواء وأمراض التنفس، ولا سيما في مدن أمريكا اللاتينية، ولكن مع تزايد الأدلة على وجود أنماط مماثلة في الهند والصين[٤٩]. ويُعتقد أن تلوث الهواء داخل المترل، بسبب الاستعمال الكثيف للوقود الصلب ومواقد الطهي، والنيران المكشوفة من جانب فقراء الحضر، بالاقتران مع التهوية غير الكافية في مآوٍ مبنية بناءً رديئاً، هو أمر يزيد بدرجة كبيرة من حدوث الالتهابات التنفسية الحادة واضطرابات الانسداد الرئوي المزمنة بينهم[٥٠]. ومن المحتمل بدرجة أكبر أن تعتمد الأسر الفقيرة في المدن على هذه الأشكال من الوقود في تلبية احتياجاتها من الإضاءة والطهي بالمقارنة بالأسر الأعلى دخلاً.

---

(٤٦) مثلاً، تتجاوز نسبة وفيات الرضع في الأحياء الفقيرة في نيروبي بمرتين ونصف مثيلتها في نيروبي بأكملها (١٥١ وفاة لكل ١ ٠٠٠ نسمة بالمقارنة بـ ٦٢ وفاة في باقي المدينة): African Population and Health Research Center, "Population and Health Dynamics in Nairobi's Informal Settlements", report of the Nairobi Cross-Sectional Slums Survey (Nairobi, 2002).

(٤٧) انظر Mark R. Montgomery, "Urban Poverty and Health in Developing Countries", *Population Bulletin*, vol. 64, No. 2 (June 2009).

(٤٨) انظر Naomar Almeida-Filho and others, "Social inequality and depressive disorders in Bahia, Brazil: interactions of gender, ethnicity, and social class" in *Social Science and Medicine*, 59, No. 7, 2004.

(٤٩) المرجع نفسه.

(٥٠) موئل الأمم المتحدة.

٣٣- وتفتقر مستوطنات الفقراء الحضريين في كثير من الأحيان إلى البنى التحتية للمياه والصرف الصحي. فهؤلاء السكان المحليون يعيشون خارج نطاق الشبكات ويعتمدون على خدمات لتوزيع المياه على نطاق صغير من القطاع الخاص، مثل آلات البيع أو الحنفيات العمومية. ويترتب على ذلك أن معظم سكان الأحياء الحضرية الفقيرة يدفعون أضعاف ما يدفعه نظراؤهم الأعلى دخلاً، ليس من حيث الأرقام المطلقة فحسب، بل أيضاً من حيث النصيب في نفقات الأسرة. ففي نيروبي، مثلاً، يدفع المقيمون في العشوائيات تكلفة تبلغ من خمسة إلى سبعة أمثال للوحدة الواحدة بالمقارنة بالتعريفة الرسمية المفروضة على الأسر المعيشية الموصولة مساكنها بشبكة المياه[٥١]. وفي الأرجنتين، تنفق الأسر المعيشية الحضرية الفقيرة على المرافق العامة ١٦ في المائة من كامل إنفاقها مقارنةً بنسبة ١١ في المائة فقط تنفقها الأسر الأغنى التي تشكل ٢٥ في المائة[٥٢]. أما سكان كيبيرا في كينيا، وهو أحد أشهر الأحياء الفقيرة في القارة، فتتجاوز أوقات انتظارهم لاستعمال الحنفيات العمومية ساعة في المتوسط، وأكثر من ذلك بكثير في المواسم الجافة[٥٣]. وجاء في دراسة أُجريت في ٤٧ بلداً مختلفاً و٩٣ موقعاً أن هذا النمط سائد في جميع البلدان؛ فهو يكشف عن أن متوسط أسعار المياه يتجاوز السعر المتداول في الشبكة الرسمية بما يتراوح بين مرة ونصف و١٢ مرة[٥٤]. وعلاوة على ذلك، لا تخضع جودة مياه هذه المصادر للمراقبة في كثير من الأحيان.

٣٤- والمفارقة المؤلمة هي أن فرص تلقي الخدمات الصحية في المناطق الحضرية أفضل منها في المناطق الريفية، على الأقل من الناحية الجغرافية. لكن هذه الخدمات، بالنسبة إلى الفقراء الحضريين، كثيراً ما تكون باهظة الثمن. فالخدمات الصحية في المناطق الحضرية في كثير من البلدان النامية تُقدَّم بمقابلٍ إلى حد كبير، الأمر الذي يجعل حصول فقراء الحضر على خدمات موثوقة أمراً باهظ التكلفة. غير أنه حتى عندما تقدَّم إعانات لإزالة حاجز التكلفة، فكثيراً ما تكون الشبكة بعيدة عن متناول فقراء الحضر الذين يواجهون صعوبات في التعامل مع الإجراءات. ثم إن تهميش هؤلاء مكانياً واجتماعياً يؤثر في سلوكهم المتعلق بالسعي إلى تلقي الرعاية الصحية بحيث أصبح كثير من مقدمي الرعاية الصحية يتوقعون عدم طلب فقراء الحضر العلاج إلا عندما تشتدّ حالتهم، وعدم تقيُّدهم بوصفات الدواء كي يوفروا ثمنه، وإبداءهم رغبة محدودة أحياناً في الحرص على سلوك جدي يحقق لهم الصحة[٥٥].

---

(٥١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2006: Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis* (Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2006), pp. 7, 52 and 83.

(٥٢) Baker, "Urban poverty", p. 8.

(٥٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: UNDP, *Human Development Report*, p. 38.

(٥٤) Mukami Kariuki and Jordan Schwartz, "Small-Scale Private Service Providers of Water and Electricity Supply: A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics", Policy Research Paper, No. 3727 (World Bank, 2005), p. 26.

(٥٥) انظر Montgomery, "Urban Poverty".

٣٥- وينص دستور منظمة الصحة العالمية على الحق في الصحة، ويعرّف هذا الدستور الصحة بأنها "حالة من اكتمال السلامة بدنياً وعقلياً واجتماعياً، لا مجرد انعدام المرض أو العجز"، ويعلن أن "التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه هو أحد الحقوق الأساسية لكل إنسان، دون تمييز بسبب العنصر أو الدين أو العقيدة السياسية أو الحالة الاقتصادية أو الاجتماعية". وبالإضافة إلى التحديات التي يطرحها على الصحة قلةُ فرص الحصول على الماء وخدمات الصرف الصحي، تُقوَّض قدرة فقراء الحضر على التمتع بهذا الحق، الذي تؤكده من جديد المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من جراء تعرُّضهم للمخاطر البيئية وقلة فرص حصولهم على الخدمات الصحية.

٣٦- وقد أكد مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٩/١٥، أن حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي مستمد من الحق في مستوى معيشي لائق ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحق في أعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة البدنية والنفسية، فضلاً عن الحق في الحياة وفي الكرامة الإنسانية.

واو- انعدام الأمن، والاستبعادُ والتمييزُ، والحق في المشاركة السياسية

٣٧- يعاني فقراء الحضر الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. ويصبح الوصم والتمييز الناتجان عن ذلك سمة من سمات الحياة اليومية لكثير من سكان الأحياء الفقيرة(٥٦). ويدرك الأطفال أكثر من غيرهم محيطَهم القاسي، والمتداعي في كثير من الأحيان، ويشعرون بأنه انعكاس مُخز لقيمتهم الذاتية(٥٧). وتُبيِّن الأبحاث أن هذا الوصم يتجلى في مقابَلات التوظيف وفرص العمل التي يعاني الفقراء التمييز فيها بسبب المكان الذي يعيشون فيه. فقد أظهرت دراسة أُجريت في فرنسا، مثلاً، أن احتمال اختيار مقدمي طلبات العمل الذين يسكنون في مناطق منخفضة الدخل لإجراء مقابَلات أَقَلُّ من احتمال اختيار مرشحين من مناطق مرتفعة الدخل(٥٨). وبالمثل، كشفت دراسة أُجريت في ريو دي جانيرو أن العيش في حيٍّ فقير هو عائقٌ أكبر أمام التوظيف من نوع الجنس أو الانتماء الإثني(٥٩). ويمكن أن تؤدي هذه الأوضاع أيضاً إلى حدوث اضطرابات اجتماعية.

---

(٥٦) انظر Janice Perlman, "The Metamorphosis of Marginality: Four Generations in the Favelas of Rio de Janeiro", and Douglas S. Massey and others, "Chronicle of a Myth Foretold: The Washington Consensus in Latin America", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 606 (July 2006).

(٥٧) انظر Louise Chawla, *Growing up in an Urbanising World* (Earthscan Publications and UNESCO, 2002).

(٥٨) López Moreno and others, *State of the World's Cities 2006/7*, p. 5.

(٥٩) المرجع نفسه.

٣٨- ويكون هذا الاستبعاد أكبر حتى من ذلك في حالة المهاجرين والعمال غير الحائزين للوثائق الذين لا يستفيدون، مثلاً، إلا من عدد قليل جداً من الحقوق القانونية والخدمات. فقد استُبعد فقراء الحضر عموماً من العمليات التي تُتَّخذ بواسطتها القرارات التي تؤثر فيهم. ولما كان فقراء الحضر يعانون حرماناً بالغاً في مجالات الصحة وفرص التعليم والعمل والمشاركة السياسية، فإن استبعادهم يعرقل قدرتهم على التأثير في السياسات التي قد تُحسِّن حياتهم، وعلى مساءلة المسؤولين الحكوميين، والإسهام بمعارفهم القيمة في جهود التنمية(٦٠).

٣٩- وثمة عوامل عديدة تتضافر لتهميش الصوت السياسي والمشاركة المدنية لفقراء الحضر. فأولاً، يؤدي عدم تجاوب الحكومات مع احتياجاتهم، كما يتجلى ذلك في الفجوات القائمة في مجال الخدمات الأساسية، إلى تقويض العقد مع الحكومة ويعزز فكرة مؤداها أن فقراء الحضر ليسوا مواطنين كاملي المواطنة في المدن التي يعيشون فيها(٦١). ثانياً، يوجد عزوف جلي عن إدراج احتياجات المواطنين الحضريين الفقراء في سياسات المدينة ككل، وذلك أحياناً بسبب الفهم المحدود لنطاق الفقر الحضري، وأحياناً أخرى بسبب سوء فهم كيفية علاجه(٦٢). وأخيراً، فمع أن بعض المدن قد اعتمدت طرقاً لإسماع صناع القرارات الصوت السياسي لسكان الحضر الفقراء، فإنها لا تزال هي الاستثناء وليست القاعدةَ في سياق لا تكفي فيه الأصوات وحدها لضمان إحداث تغيير دائم وبنيوي في حياة فقراء الحضر(٦٣).

٤٠- ويعني التهميش السياسي أيضاً أن الفقراء كثيراً ما يواجهون قدراً أكبر من انعدام الأمن ومن العنف، نظراً إلى أن خدمات الشرطة وسيادة القانون كثيراً ما لا تشملان المستوطنات حيث يتركَّز الفقراء(٦٤)؛ ومن ثم، فإن نسبة العنف والإجرام في المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة عادةً ما تكون أعلى. وهنا أيضاً، لا تنعكس آثار العولمة على فقراء الحضر انعكاساً متناسباً، نظراً إلى أنه يُعتقد أن الشبكات الدولية للمخدرات وغيرها من الاقتصادات غير المشروعة تزدهر حيثما تكون الحوكمة ضعيفة(٦٥).

---

(٦٠) صندوق الأمم المتحدة للسكان: UNFPA, *State of World Population 2007*, pp. 30-31.

(٦١) انظر Loren B. Landau, "Shaping Urban Futures: Reflections on Human Mobility and Poverty in Africa's Globalizing Cities" in Allison M. Garland, Mejgan Massoumi, and Blair A. Ruble, eds., *Global Urban Poverty: Setting the Agenda* (Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007).

(٦٢) مثلاً، عمليات الإخلاء القسري أو غيرها من السياسات الرامية إلى وقف تدفق الهجرة من الأرياف إلى المدن.

(٦٣) تظهر الأبحاث التي أجريت في أوساط المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة وجود معدل مرتفع من المشاركة الانتخابية (انظر John Harriss, "Political Participation, Representation, and the Urban Poor: Findings from Research in Delhi", *Economic and Political Weekly* (March 2005)). غير أن ثمة مؤشرات أيضاً تدل على أن عملية التصويت تتأثر بالعلاقات بين العملاء وأرباب العمل وبالوعود المادية القصيرة الأجل التي لا تحدث تغييراً بنيوياً في حياة فقراء الحضر.

(٦٤) المرجع نفسه.

(٦٥) مؤئل الأمم المتحدة.

٤١- وينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق في المشاركة السياسية: فقد جاء في المادة ٢١ أن "لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون بحرية"، وأن "إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكم". وبالنسبة إلى سكان المدن الفقراء، يتعلق الحق في المشاركة السياسية تعلقاً وثيقاً بممارسات الحوكمة الحضرية. فجدول أعمال الموئل يُعرّف الحوكمة بأنها "آليات وعمليات ومؤسسات يستطيع المواطنون والفئات عن طريقها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية، والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم"، وهو يعرّف الحوكمة الحضرية الرشيدة بأنها تتسم بمبادئ "الاستدامة واللامركزية والإنصاف والكفاءة والشفافية والمساءلة والمشاركة المدنية والمواطنة والأمن"[٦٦]. ولا تنطبق هذه الخصائص على الواقع السياسي لمعظم السكان المحليين الحضريين الفقراء، الذين لا يزال عليهم أن يُعملوا حقوقهم بالكامل أو أن تكون لديهم علاقات مع صُنّاع القرار تتَّسم بالمساءلة والشفافية والشمول.

رابعاً- وضع الفئات الأضعف

ألف- النساء والبنات

٤٢- تواجه النساء والبنات بين سكان الحضر الفقراء تحديات صعبة للغاية. فهن يتعرضن لمزيد من التهميش المتمثل، بشكل خاص، في فجوة جنسانية في التعليم والمشاركة السياسية والتوظيف. كما يعانين أكثر من غيرهن من مشاكل الصحة ومن تهديدات أمنية، يتعلق كثير منها بالحياة في الأحياء الفقيرة.

٤٣- وعلى وجه الإجمال، شاركت نسبة ٥٦,٣ في المائة من الشباب الذكور في قوة العمل، في عام ٢٠١٠، بالمقارنة بنسبة ٤٠,٨ في المائة من الشابات. وكثيراً ما تواجه الشابات اللواتي يشاركن في سوق العمل صعوبات أكبر في الحصول على وظائف، وهن يعانين من معدلات بطالة أعلى مما يعاني منه نظراؤهن من الذكور. وحتى عند توظيفهن، يُحتمل بدرجة أكبر أن تكون وظائفهن غير مستقرة وبدوام جزئي وبأجر أقل[٦٧].

٤٤- كما تضيف الأوضاع التي يعيشها فقراء الحضر بعداً جنسانياً خاصاً لأنها تزيد بشكل غير متناسب عبء أعمال الرعاية التي تؤديها المرأة في البيت دون أجر. وبما أن النساء يتحملن العبء الرئيسي في أنشطة لرعاية الأسرة والإنجاب، فإنهن يتأثرن بشكل خاص من محدودية الحصول على الخدمات الأساسية وخدمات الهياكل الأساسية الرئيسية وخدمات

(٦٦) الموئل: UN-Habitat, "The Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper", second ed. (Nairobi, 2002), p. 12.

(٦٧) انظر *World Youth Report 2011: Youth and Climate Change* (United Nations publication, Sales No. 10.IV.11).

المياه والصرف الصحي ومن السكن غير الملائم والقيود على الحركة. وتسهم هذه القيود جميعها في زيادة الأعباء المتصلة بأعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر مثل التنظيف، والطبخ، ورعاية الأطفال والمسنين والمرضى، مما يعمق بالتالي الغبن القائم على نوع الجنس. وللأسف، لم يتناول واضعو السياسات بعد مسألة "فقر الوقت" التي تواجه النساء تناولاً كافياً[٦٨].

٤٥- ويحتمل بدرجة أكبر أن تتعرض النساء في المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة للعنف القائم على نوع الجنس. وتشير الأبحاث إلى أن فقيرات الحضر، في بعض البلدان، أكثر عرضة للعنف المرتكب من شخص حميم – شريك بالمقارنة بالريفيات أو النساء الحضريات ذوات الدخل الأعلى[٦٩]. وقد ظلت هذه الحقيقة مرتبطة أيضاً ارتباطاً وثيقاً في بعض الحالات بارتفاع نسبة الإصابة بأمراض نفسية؛ وأظهرت دراسة أعدتها منظمة الصحة العالمية، مثلاً، أن النساء اللواتي تعرضن لعنف من شخص حميم – شريك أدْعى لأن تحدثهن أنفسهن بالانتحار[٧٠]. وينسجم ذلك مع بعض المؤشرات التي تبين أن نسبة الإصابة بأمراض نفسية أعلى لدى فقيرات الحضر.

٤٦- والنساء اللائي يعانين الفقر في المناطق الحضرية عرضة أيضاً بوجه خاص للمخاطر الصحية المرتبطة برعاية الأمومة. فقد تبيّن باستمرار أن الفرص المتاحة لنساء الأحياء الفقيرة للحصول على الرعاية قبل الولادة والرعاية السابقة للولادة أدنى بكثير بالمقارنة بمن يعشن في المناطق الحضرية الأخرى وبذوات الدخل الأعلى[٧١]. وعلاوة على ذلك، ينتشر الإيدز هو والإصابة بفيروسه عادةً انتشاراً أكبر لدى النساء والفتيات في المناطق الحضرية الفقيرة مقارنة بالنساء اللواتي يعشن في المناطق الريفية وفي المناطق الحضرية الأخرى، وربما كان ذلك مرتبطاً بما خلصت إليه بحوث من أن ممارسة الجنس بالإكراه أو بمقابل هي كثيراً ما تكون أكثر انتشاراً لدى النساء في المناطق الحضرية الفقيرة منه لدى نظيراتهن ذوات الدخل الأعلى أو المقيمات في الأرياف[٧٢]. وثمة مؤشرات على أن الفقر، بالنسبة إلى بعض الفئات الاجتماعية – الاقتصادية، مثل المراهقين والنساء، قد يرتبط بانتشار هذا الفيروس بسبب وجود معدلات أعلى للممارسة الجنسية المبكرة والممارسة الجنسية بالإكراه أو بمقابل لدى تلك الفئات[٧٣].

---

(٦٨) Cecilia Tacoli, "Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city", Urbanization and Emerging Population Issues, Working Paper, No. 7 (London and New York, International Institute for Environment and Development (IIED) and UNFPA, 2012), p. 20.

(٦٩) Montgomery, "Urban Poverty", pp. 10–11.

(٧٠) World Health Organization, *Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women: Summary report of initial results on prevalence, health outcomes and women's responses* (2005), p. 16.

(٧١) Monica Akinyi Magadi and others, "The inequality of maternal health care in urban sub-Saharan Africa in the 1990s", *Population Studies*, vol. 57, No. 3 (2003), pp. 353 ff.

(٧٢) انظر Montgomery, "Urban Poverty"; Kelly Hallman, "Socioeconomic Disadvantage and Unsafe Sexual Behaviors Among Young Women and Men in South Africa", Policy Research Division Working Papers, No. 190 (New York, Population Council, 2004).

(٧٣) المرجع نفسه.

٤٧- وكثيراً ما تتفاقم آثار الفقر الحضري على النساء بفعل كون النساء، في سياقات كثيرة، يواجهن أصلاً التهميش الاجتماعي والسياسي. فعلى سبيل المثال، إذا كان انعدام الأمن في حيازة الأراضي، والمأوى غير اللائق يشكلان تحديين أمام كلٍّ من الرجال والنساء الذين يعيشون الفقر في المناطق الحضرية، فإن النساء يعانين حرماناً شديداً لأنهن كثيراً ما يُحرمن من حقوقهن في الملكية بسبب الأعراف الثقافية والآليات القانونية التمييزية(٧٤).

٤٨- وقد يتجلى التهميش أيضاً في عدم المساواة بين الأولاد والبنات في معدلات التحصيل التعليمي في المناطق الحضرية. وتبين الأبحاث أنه بينما تحقق في العقود الماضية تقدّم في زيادة إجمالي معدل الالتحاق بالمدارس في المناطق الريفية، فإن هذه المعدلات قد انخفضت فعلاً في المناطق الحضرية الفقيرة، وهو نمط أثر بصورة غير متناسبة على البنات الفقيرات في الحضر(٧٥). وتشير الدراسات إلى أن الأعراف الاجتماعية التي تضر بمصلحة البنات، مثل التوقعات المتعلقة بدورهن في البيت، والزواج المبكر، والقيود المفروضة على تحركهن بصورة مستقلة، هي جميعاً أمور تعيق تعليمهن، ولا سيما عندما يكون دخل الأسرة المعيشية محدوداً(٧٦).

باء- الأطفال والشباب

٤٩- إن المستوطنات الفقيرة بيئات محفوفة بالمخاطر تعرّض الأطفال لعوامل قد تضر بصحتهم؛ فعلى سبيل المثال، كثيراً ما يحدث الإسهال والأمراض التنفسية لدى الأطفال الحضريين الفقراء بنسبة أعلى منها لدى الأطفال الذين يعيشون في المناطق الريفية أو في المناطق الحضرية الأعلى دخلاً. وكشف مسح للدراسات المتعلقة بصحة الأطفال في المناطق الحضرية في آسيا والشرق الأدنى أجرته وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة أن معدل وفيات الأطفال أكثر ارتفاعاً بشكل مهول في الأحياء الفقيرة بالمقارنة بالمناطق الأخرى من نفس المدينة - ويصل في بعض الحالات إلى ثلاثة أمثال، كما هي الحال في مانيلا(٧٧). وكثيراً ما يفتقر السكان الحضريون الفقراء إلى المرافق أو أماكن الترفيه الآمنة للأطفال(٧٨). ويضاف إلى ذلك أن أوجه عدم المساواة بين المناطق الحضرية الفقيرة والمناطق الحضرية

(٧٤) موئل الأمم المتحدة: UN-Habitat, "Case Study: Women-Headed Households Suffer Disproportionately from Inadequate Housing" (2008) ("دراسة حالة: الأسر المعيشية التي تعليها المرأة تعاني على نحو غير متناسب من السكن غير اللائق" (٢٠٠٨)).

(٧٥) موئل الأمم المتحدة.

(٧٦) المرجع نفسه.

(٧٧) Sarah Fry, Bill Cousins and Ken Olivola, "Health of Children Living in Urban Slums in Asia and the Near East: Review of Existing Literature and Data", prepared for the Asia and Near East Bureau of USAID under EHP Project 26568/OTHER.ANE.STARTUP, 2002

(٧٨) UNICEF, "Poverty and exclusion", p. 13.

الأخرى الأعلى دخلاً يؤثر على الأطفال منذ لحظة البداية. فقلة فرص تلقي التعليم الجيد يمكن أن ترسّخ انتقال الفقر بين الأجيال عن طريق إعاقة قدرة الأطفال على اكتساب المهارات والحصول على وظائف أعلى أجراً بعد سن البلوغ(٧٩).

٥٠- ويتأثر القاصرون والحضريون غير المصحوبين، كاليتامى أو الهاربين أو "أطفال الشوارع"، تأثراً أكثر حدة بفعل التحديات التي يطرحها الفقر. فكثير من هؤلاء الأطفال يُدفعون إلى الشوارع بسبب حاجة الأسر المعيشية إلى دخل إضافي، في حين يغادر آخرون بيوتهم هرباً من الاعتداء أو أملاً في إيجاد فرص دخل أفضل(٨٠). وبصرف النظر عن الأسباب التي قادتهم إلى الشارع، تحرمهم الحياة في الشارع من شبكة حماية اجتماعية، مما يجعلهم معرضين بشكل خاص للاعتداءات البدنية والجنسية على يد الشرطة، وللاستغلال على يد عصابات التسول المنظم أو عصابات التقاط القمامة، ولأوضاع عيش شاقة دون مأوى مأمون(٨١).

٥١- وتبلغ نسب البطالة بين الشباب (من الفئة العمرية ١٥-٢٤ عاماً) نحو ثلاثة أمثال البطالة لدى البالغين. فقد أدت الأزمات المالية التي حدثت مؤخراً إلى زيادة قدرها ٤ ملايين شخص في عدد الشباب العاطل عن العمل، منذ عام ٢٠٠٧: في عام ٢٠١١، كان عدد الشباب العاطلين عن العمل ٧٤,٨ مليون شاب. وفي الواقع فإن معدل البطالة لدى الشباب في العالم والبالغ ١٢,٧ في المائة لا يزال يزيد عن المستوى المسجل في فترة ما قبل الأزمة بنقطة مئوية كاملة (١١,٧ في المائة في عام ٢٠٠٧). وأفادت منظمة العمل الدولية أنه بالإضافة إلى الـ ٧٤,٧ مليون شاب عاطل عن العمل في العالم في عام ٢٠١١ - ومن بينهم عدد متزايد من العاطلين عن العمل لفترة طويلة - فإن ٦,٤ ملايين شاب قد فقدوا الأمل العثور على عمل وانسحبوا من سوق العمل كليّةً"(٨٢). كما يمثل الشباب ٢٣,٥ في المائة من مجموع الفقراء العاملين، مقابل ١٨,٦ في المائة فقط من العاملين غير الفقراء(٨٣).

٥٢- والمعدل المرتفع والمتزايد للبطالة ونقص العمالة، وعدم توافر المساكن وخدمات الدعم، والاكتظاظ في المناطق الحضرية، وتفكك الأسرة (نتيجة الفقر أو كأثر جانبي له في كثير من الأحيان)، وعدم فعالية نظم التعليم، وحالة عدم الاستقرار العامة في المجال

(٧٩) DFID, "Ending Child Poverty: the Challenge".

(٨٠) انظر UNICEF, "Poverty and exclusion".

(٨١) المرجع نفسه. انظر أيضاً: Jo Becker, *Easy Targets: Violence against Children Worldwide* (HRW, 2001); and *"Off the Backs of Children": Forced Begging and Other Abuses against Talibés in Senegal* (HRW, 2010).

(٨٢) International Labour Organization (ILO), *Global Employment Trends: Preventing a deeper jobs crisis* (Geneva, 2012), p. 84.

(٨٣) في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تمثل انتفاضات الربيع العربي التي حدثت مؤخراً أحد العوامل التي تسهم في مستويات البطالة العالية بصورة مقلقلة لدى الشباب. إذ بلغ معدل البطالة الكلي في عام ٢٠١٠، ٢٥,٥ في المائة في الشرق الأوسط و٢٣,٨ في شمال أفريقيا، فيما بلغ معدل البطالة لدى الشابات ٣٩,٤ في المائة في الشرق الأوسط و٣٤,١ في المائة في شمال أفريقيا. انظر *World Youth Report 2011* (*تقرير شباب العالم لعام ٢٠١١*).

الاجتماعي – الاقتصادي هي أمور يمكن أن تسهم جميعاً في جنوح الأحداث الذي يتخذ شكل تزايد الجريمة والعنف وتعاطي المخدرات والكحول في صفوف الشباب. وتشير الأبحاث إلى حدوث زيادة عالمية في معدلات جرائم الأحداث، وخصوصاً في صفوف فقراء الحضر. فأطفال الشوارع قد يتحولون لاحقاً إلى أحداث جانحين، لكونهم قد تعرضوا بالفعل للعنف في بيئتهم الاجتماعية المباشرة. وعلاوة على ذلك، تواجه المدن في البلدان المتقدمة والبلدان ذات الدخل المتوسط أزمات تتعلق بتعاطي المخدرات، وخصوصاً في أوساط الشباب، مما يهدد بتقويض المكاسب التي تحققت في مكافحة الفقر والتي أدت سابقاً إلى حفز النمو في هذه البلدان. ففي ريو دي جانيرو، على سبيل المثال، أظهر تحليل أُجري مؤخراً للتقارير المتعلقة بالجرائم أن ٥٧ في المائة من متعاطي المخدرات تقل أعمارهم عن ٢٤ عاماً. كما تؤدي الزيادة في تعاطي المخدرات إلى زيادة الجرائم العنيفة)[٨٤].

٥٣- ويُسهم التوسع الحضري وتزايد الفقر الحضري في تورط الأحداث في سلوك إجرامي لأن السمات الأساسية للبيئة الحضرية تساعد في نمو هذه الأشكال من السلوك[٨٥]. وعلاوة على ذلك، ينتقل الشباب إلى المدن على نحو متزايد بسبب العدد الأكبر من فرص العمل فيها، ويؤدي ذلك ليس إلى ابتعادهم عن عائلاتهم وشبكات الدعم الاجتماعي[٨٦] فحسب بل يجعلهم أيضاً عرضة للتمييز من جانب سكان المدن الأصليين الذين يميلون إلى اعتبار هؤلاء "المهاجرين" منحرفين بوضوح. وتصبح هذه النظرة بدورها مصدراً رئيسياً لسلوكيات الأحداث الإجرامية[٨٧].

جيم- فئات الأقليات الأخرى

٥٤- إن مخاطر الفقر في المناطق الحضرية تشكل تحديات بالغة لعدد من الفئات الأخرى، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة. ومن المهم الإشارة إلى أن البيانات المتعلقة بديناميات الفقر والإعاقة محدودة نسبياً، وخاصة في البلدان النامية[٨٨]. ولكن من الواضح أن الأسر المعيشية التي تضم أفراداً معاقين هي أكثر عرضة للفقر بسبب عوامل عدة. وهذه تشمل الآثار التي يمكن أن يحدثها العبء المالي الإضافي لتلبية الاحتياجات الخاصة للأفراد المعاقين على الأسر غير المستقرة اقتصادياً أصلاً، والعلاقة بين معدلي التوظيف والتعليم المنخفضين لدى الأشخاص ذوي الإعاقة[٨٩]. وكما أوضح برنامج العمل العالمي المتعلق بالمعوقين، فإن من الصعب بصورة

---

(٨٤) Kristina Rosales and Taylor Barnes, "New Jack Rio", *Foreign Policy* (September 2011).

(٨٥) *World Youth Report 2003: The global situation of young people* (United Nations Publication, Sales No. E.03.IV.7).

(٨٦) انظر *World Youth Report 2011*.

(٨٧) انظر *World Youth Report 2003*.

(٨٨) قد يعزى ذلك إلى صعوبة جمع بيانات مفصَّلة وتفسير الطريقة التي تؤثر بها الإعاقة في الفقر داخل الأسر المعيشية. انظر Jeanine Braithwaite and Daniel Mont, "Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications", SP Discussion Paper, No. 0805 (World Bank, 2008).

(٨٩) المرجع نفسه.

خاصة على الأشخاص ذوي الإعاقة إيجاد عمل؛ كما يسفر الوصم، الذي يرتبط أحياناً بالإعاقة، عن تهميش المعوقين في المجتمع. وعليه، رغم أن البيانات نادرة وأن هذه العلاقة تستلزم المزيد من البحث، فإنه يبدو وجود علاقة كبيرة بين الإعاقة والفقر المدقع(٩٠).

٥٥- المسنون الذين يعيشون حالة فقر في المناطق الحضرية مستضعفون هم أيضاً. والاستبعاد الاجتماعي للمسنين يرتبط بسياقات محددة تختلف باختلاف الثقافات. ففي كثير من بلدان أفريقيا وأمريكا اللاتينية وآسيا، يُعامل المسنون بإجلال واحترام، بينما يندرجون ضد الفئات المهمشة في مناطق أخرى، مثل أوروبا الشرقية حيث الدولة مسؤولة عن رفاههم(٩١). وفي حين أن البيانات نادرة في هذا المجال أيضاً، فإن ثمة مؤشرات على أن الفقراء المسنين، وخاصة من لا ينعمون بالحماية الاجتماعية التي توفرها الأسرة، يشكلون فئة سكانية ضعيفة للغاية(٩٢).

٥٦- وفي المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة، فإن الفئات ضحايا الوصم أو التهميش الإضافيين معرضة بوجه خاص لمخاطر الفقر الحضري. وهذه الفئات تشمل الأقليات الإثنية أو الدينية والمهاجرين والطبقات المحرومة. ثم إن تهميش هذه الفئات بسبب وضع الأقلية الخاصة بها، بالاقتران مع صعوبة أكبر في الحصول على التعليم والوظائف وخدمات الرعاية الصحية، يمكن أن يجعل استراتيجيات البقاء على قيد الحياة لهذه الفئات أمراً أكثر تعقيداً(٩٣).

٥٧- وتصبح المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة ككل ضعيفة بوجه خاص في أوضاع ما بعد النزاعات والكوارث بسبب التهميش على ثلاث جبهات. أولاً، تتكون المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة في مناطق مهمشة تكون عرضية أكثر من غيرها للكوارث، وليس لديها لا تخطيط مناسب ولا بنية تحتية مناسبة للحد من إمكانية تعرضها لأحداث مثل الفيضانات والزلازل والحرائق والعواصف. ثانياً، لا يتاح للمجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة سوى عدد قليل جداً من الخدمات لتعزيز تكيفها مع هذه الصدمات(٩٤). ثم إن شبكات الأمان الاجتماعي المتاحة عادة للأسر ذات الدخل الأعلى، مثل التأمين أو الادخار، غير متاحة عادةً للفقراء الحضريين. ثالثاً، حتى عندما تُبذل جهود إنعاش، كثيراً ما تركّز الموارد ويركز الانتباه على مناطق أخرى من المدينة وتُحوّل هذه الموارد وهذا الانتباه عن المجتمعات المحلية التي تحتاج إليهما أكثر من غيرها(٩٥).

---

(٩٠) انظر Braithwaite and Mont, "Disability and Poverty".

(٩١) Deepa Narayan and others, *Can Anyone Hear us? Voices from 47 Countries* (New York, World Bank, 1999), p. 200.

(٩٢) المرجع نفسه.

(٩٣) انظر Landau, "Shaping Urban Futures" for the treatment of undocumented immigrants in informal settlements. وللاطلاع على دراسة حالة إفرادية عن استمرار استبعاد أقلية الروما، انظر Christian Bodewick and Akshay Sethi, *Poverty, Social Exclusion and Ethnicity in Serbia and Montenegro: The Case of the Roma* (New York, World Bank, 2005).

(٩٤) انظر M. Fay, and others, "Natural disasters and the urban poor", *En Breve*, No. 32 (2003).

(٩٥) المرجع نفسه.

خامساً- الممارسات الجيدة

٥٨- بذلت السلطات المحلية والحكومات الوطنية وجماعات المجتمع المدني والمنظمات الحكومية الدولية والقطاع الخاص جهوداً شتى على الصُّعُد الوطنية والإقليمية والدولية لكي يتمتع فقراء الحضر بحقوقهم. وتتخذ الشراكات بين هذه الجهات الفاعلة أشكالاً كثيرة.

ألف- السلطات الوطنية وسلطات المدن

٥٩- إن الجهود التي بذلتها حكومة الصين لمكافحة الفقر مثال مفيد على نهج طويل الأجل ومراحلي ومتكامل[٩٦]. وقد بدأت الحكومة باستراتيجيتها للتنمية الموجهة نحو الريف في عام ١٩٨٤ فاجتازت أربع مراحل. ومنذ عام ٢٠٠٠، جرى في إطار المرحلة الثانية إنشاء وتحسين نظم الضمان الاجتماعي الحضرية والريفية، وشُرع في الاستثمار في رأس المال البشري. أما المرحلة الثالثة، التي بدأت في عام ٢٠٠٦، فقد اتسمت بتدعيم وتحسين استثمارات رأس المال البشري. وأما المرحلة الأخيرة، التي بدأت في عام ٢٠١١، فهي عبارة عن استراتيجية متكاملة تجمع بين ثلاثة مكونات، هي: الاستثمار في البنية التحتية؛ وتدخلات الضمان الاجتماعي؛ وتدابير لتمكين السكان المحليين الفقراء عن طريق الاستثمار في رأس المال البشري.

٦٠- وابتكرت البرازيل مفهوم الميزنة القائمة على المشاركة وطبَّقته في مدينة بورتو أليغري في عام ١٩٨٩[٩٧]. وكانت المبادرة تهدف إلى تعزيز المساءلة والشفافية، وتمكين المواطنين من أن يكون لهم تأثير أكبر في الطريقة التي تُصرف بها ميزانيات البلدية. ويسمح النموذج لمواطنين يمثلون جمعيات الأحياء من جميع أنحاء المدنية، بما فيها الأحياء الفقيرة (فافيلا)، بالمشاركة في اجتماعات يستطيعون فيها التأثير في كيفية إنفاق أموال الاستثمار المتاحة (التي تبلغ نسبتها عادة ١٥ في المائة من الميزانية الإجمالية). وتشير معظم الأرقام، منذ استهلال المبادرة، إلى حدوث تحسن مذهل في المؤشرات المتعلقة بالماء والصرف الصحي. ففي السنوات العشر الأولى من الأخذ بالمبادرة التشاركية، على سبيل المثال، زادت نسبة الأسر المعيشية المرتبطة بشبكة المياه من ٧٥ في المائة إلى ٩٨ في المائة، وتلك المرتبطة بخدمات صرف مياه المجاري من ٤٦ في المائة إلى ٩٨ في المائة[٩٨]. واستُنسخ نموذج بورتو أليغري منذئذ

---

(٩٦) انظر Lu Mai, "Poverty Eradication in China: A New Phase" for the China Development Research Foundation, 2011، (متاح على الرابط التالي: www.un.org/esa/socdev/csocd/2011/Lu.pdf).

(٩٧) Donald P. Moynihan, "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries", in *Participatory Budgeting*, Anwar Shah, ed. (New York, World Bank, 2007), p. 66.

(٩٨) انظر Gianpaolo Baiocchi, "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory", *Politics & Society*, vol. 29, No. 1 (March 2001).

في جميع أرجاء البرازيل وباقي أمريكا اللاتينية وبقاع أخرى. ومع أن لهذا النموذج حدوده[٩٩]، فإن سمتي الابتكار والفعالية واضحتان فيه عند اقترانه بالتزام قوي بالشفافية وتحسين الحوكمة الحضرية وكذلك بالاستثمار في تثقيف المشاركين من فقراء الحضر.

٦١- وفي تايلند، قامت الحكومة الوطنية بتعزيز الحوكمة الحضرية عن طريق تدعيم الشبكات أو الاتحادات المحلية والتعاون معها، بسبل من بينها دمج مكتبين (مكتب تنمية المجتمعات المحلية الحضرية، ومكتب التنمية الريفية) ليصبحا هيئة واحدة تتجاوب مع واقع مؤداه تـــرك ســـكان الحضر المحليين الفقراء خارج دائرة الاستفادة من النمو الاقتصادي الذي شهدته العقود الماضية. وقد ظل مكتب تنمية المجتمعات المحلية الحضرية يقدم قروضاً بأسعار فائدة منخفضة لتعاونيات الادخار والائتمان المحلية التي أثبتت قدرتها الكافية على إدارة هذه الأموال التي وُظفت في أنشطة شتى، تتراوح بين أنشطة مدرة للدخل وأنشطة لتحسين السكن والانتقال إلى سكن جديـــد. وما أبدعه معهد تطوير منظمات المجتمعات المحلية[١٠٠] حقيقةً هو الكيفية التي جرى بها توســـيع نطاق البرنامج. فقد ربط البرنامج تعاونيات الادخار الفردية بشبكات أو اتحادات أكبر لسكان الأحياء الفقيرة أدارت أموال المنظمات الأعضاء فيها وأقرضتها. وكانت هذه الشبكات فعالـــة للغاية لأنها (أ) جعلت عمليات صنع القرار لا مركزية، الأمر الذي جعلها أقرب وأكثر تجاوباً مع السكان المحليين ومع الاحتياجات التي حددوها بأنفسهم؛ (ب) استحدثت وسيلة يتفاعل بهـــا سكان الحضر المحليون الفقراء والسلطات البلدية معاً تفاعلاً بناءً بفضل قدرة الشبكات علـــى التفاوض أو الدعوة أو التأثير في السياسات الحضرية، والتعاون مع المبـــادرات المتخـــذة علـــى مستوى المدن؛ (ج) وفرت سبلاً لسكان الحضر المحليين الفقراء لتبادل الخبرات وتجميع الموارد.

٦٢- وبرنامج *الفرص* المكسيكي هو مثال على إمكانية التكامل الناجح بين النقد والغذاء. فبرنامج تحويل النقود المشروط هذا يتيح تقديم مدفوعات نقدية مباشرة إلى من يستحقها من الأسر المعيشية الفقيرة والضعيفة التي ترسل أطفالها إلى المدارس والمستشفيات. كما تحـــصل الأسر المعيشية المستحقة على مِنَح لتحسين الاستهلاك الغذائي والمكملات الغذائية لـــصغار الأطفال والحوامل والمرضعات. وتشير الأدلة إلى أنه كان للبرنامج آثار إيجابيـــة علـــى نمـــو الأطفال في المناطق الريفية والمناطق الحضرية على السواء، وأن اثر البرنامج في تحسين التغذية كان نتيجة للمكملات الغذائية. ويستفيد من برنامج *الفرص* حالياً أكثر مـــن ٥,٨ ملايـــين شخص أو ٢٠ في المائة من مجموع السكان. وتشير الأبحاث إلى أن الاستهلاك، ولا ســـيما استهلاك الغذاء، قد زاد بنسبة ٢٢ في المائة، وأن عدد الأطفال الذين يعانون سوء التغذية قد تراجع بنسبة ١٧,٢ في المائة[١٠١].

---

(٩٩) انظر Brian Wampler, "A Guide to Participatory Budgeting" in *Participatory Budgeting*, pp. 45–47.

(١٠٠) Celine d'Cruz and David Satterthwaite, "Building homes, changing official approaches", Poverty Reduction in Urban Areas Series, Working Paper, No. 16 (London, IIED, 2005).

(١٠١) Tuya Altangerel and Fernando Henao, "Mexico: Scaling Up Progresa/Oportunidades – Conditional Cash Transfer Programme" (New York, UNDP, 2011).

٦٣- وفي كمبوديا، تعاونت الحكومة الوطنية مع برنامج الأغذية العالمي ومنظمات محلية غير حكومية في تنفيذ برنامج الغذاء مقابل الأصول، الذي يساعد الأسر المعيشية الفقيرة والتي تعاني من انعدام الأمن الغذائي على مواجهة الكوارث المحتملة من خلال توفير فرص عمل خارج المواسم تهدف إلى زيادة الأصول الخاصة بالمجتمعات المحلية أو إعادة تأهيلها مقابل الحصول على الأغذية التي تُمس الحاجة إليها. ويوفر البرنامج فرص عمل للأسر الفقيرة والأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي وهي أسر تحصل على الغذاء كأجر. ويعمل البرنامج أيضاً على بناء الهياكل الأساسية أو إعادة تأهيلها، فضلاً عن تحسين الوصول إلى المدارس وغيرها من الخدمات الأساسية. وتنفذ كثير من الحكومات الأخرى برامج مماثلة بالتعاون مع برنامج الأغذية العالمي.

باء- المجتمع المدني والقطاع الخاص

٦٤- إن مشروع أورانغي التجريبي الذي وضعه معهد البحوث والتدريب[١٠٢] في باكستان، والذي ينظم بناء شبكات مياه المجاري بمبادرة من المجتمعات المحلية التي تتولى تنفيذها في المستوطنات الفقيرة في مدينة كراتشي هو نموذج شراكة مفيد بين المجتمع المدني والحكومة. فالمعهد منظمة مجتمعية تنظم لجان سكان الحضر الفقراء للإشراف على إنشاء شبكات أساسية للمجاري تحت الأرض تكون فعالة من حيث التكلفة، وللقيام بتمويلها وبنائها في بلدة أورانغي التي تنقصها الخدمات. ويقدم المعهد التوجيه التقني و١٨/١ من التمويل الإجمالي، في حين تقدّم اللجان التمويل الباقي. وتدعم الوكالات الحكومية هذه المبادرة بتوفير التمويل للاستثمارات الأكبر في البنية التحتية، مثل محطات المعالجة. وتبين النتائج تحسن المؤشرات الصحية، ولا سيما معدلات وفيات الرضع، ووجود شبكة مجار فعالة ومنخفضة التكلفة، ومجتمع محلي يسجل انخفاضاً يُعتد به في الإحساس بالتهميش والوصم الاجتماعيين.

٦٥- ويتّبع مشروع القضاء على الفقر الحضري في لواندا[١٠٣] في أنغولا نهجاً متكاملاً بشأن التخفيف من الفقر الحضري عن طريق مشاركة المجتمعات المحلية وإقامة شراكات معها لتحسين الحوكمة الحضرية. وهذا المشروع، الذي بدأ في عام ١٩٩٩، كتحالف بين ثلاث منظمات غير حكومية (منظمة "كير" الدولية، وصندوق إنقاذ الطفولة - المملكة المتحدة، وحلقة عمل التنمية)، يقيم شراكات مع وكالات حكومية ومنظمات مجتمع محلي في بلديات مختلفة، وتموّله وزارة التنمية الدولية البريطانية. وقد حظي المشروع بالاعتراف بفضل نهجه الذي يسهِّل على المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة تدبير بعض الخدمات الأساسية بأنفسها،

(١٠٢) Arif Hasan, "The Sanitation Program of the Orangi Pilot Project: Research and Training Institute, Karachi, Pakistan" in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Garland and others.

(١٠٣) انظر موئل الأمم المتحدة، UN-Habitat Best Practices Database (قاعدة بيانات أفضل الممارسات) www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx.

مثل خدمات المياه والصرف الصحي، والتخلص من النفايات، والمشاركة في التخطيط البلدي، والدعوة إلى رسم سياسات تراعي مصالح الفقراء على المستوى الوطني. وفي الوقت نفسه، يساعد المشروع الحكومات المحلية على التحاور مع المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة والتجاوب معها عن طريق العمل على تلبية الاحتياجات التي تحددها. والعناصر الرئيسية في المشروع هي قيام المجتمعات المحلية بتنسيق خدمات المياه وخدمات الصرف الصحي وإدارتها، وإدارة النفايات؛ ورعاية الطفولة؛ والتدريب على وسائل كسب العيش؛ وتيسير المشاركة في عملية التخطيط البلدي؛ وإمكانية الإفادة من برامج الائتمان والادخار.

٦٦- ويوضّح اتحاد مشردي جنوب أفريقيا[١٠٤] كيف يمكن لجمعيات مجتمع محلي أن تقود عملية إدخال تحسينات على مساكن مبنية بجهود ذاتية، ولا سيما من خلال إنشاء شبكة من تعاونيات الادخار والائتمان المستقلة من جميع أنحاء جنوب أفريقيا. وقد أنشئ الاتحاد لسد فراغ في خيارات تحسين مساكن فقراء الحضر الذين لا يمكنهم إلى حد كبير الوفاء بمتطلبات، التأهيل للاستفادة من إعانات السكن الوطنية. ويشترط الاتحاد على الأعضاء أن يرتبطوا بتعاونية ادخار وائتمان. وهو يساعدهم بتوفير تمويل انتقالي لحيازة الأراضي وبناء المساكن؛ وتسهيل التبادل بين الأحياء السكنية والمدن الأعضاء بغية زيادة المعارف والمهارات والممارسات من أجل تلبية الاحتياجات المشتركة داخل المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة؛ والمساعدة على رسم خرائط المستوطنات ومسحها لتحديد الاحتياجات وجميع البيانات من أجل التفاوض مع السلطات البلدية؛ وبناء مساكن نموذجية.

٦٧- وشركة مانيلا للمياه[١٠٥] هي مثال مفعم على شراكة بين القطاعين العام والخاص حققت نجاحاً كبيراً في توفير إمكانية محسَّنة لحصول الفقراء الحضريين في مانيلا على الماء. ففي عام ١٩٩٧، فازت الشركة بامتياز من الحكومة لتوصيل المياه إلى المنطقة الشرقية من مانيلا، والتي تضم سكاناً يمثل الفقراء ٤٠ في المائة منهم. وبفضل اتصال الشركة بهؤلاء بوصفهم قاعدة من الزبائن يمكن الركون إليها ومصدراً للإيرادات، نجحت ثقافة الشركة التي تركز على الزبون كما نجح نموذجها القائم على مشاركة السكان المحليين في توسيع نطاق البنية التحتية لشبكات المياه ليشمل العشوائيات، وفي تقليص الاستهلاك غير المشروع، والحفاظ على شركة تحقق أرباحاً. وتقدم الشركة مثالاً مفيداً على الطريقة التي يمكن بها تسخير قوى السوق لتحسين إمكانية حصول فقراء الحضر على المياه عند المزاوجة بينها وبين نهج يصب في صالح الفقراء بمساعدة شريك قوي من القطاع العام.

(١٠٤) Ted Baumann, Joel Bolnick and Diana Mitlin, "The age of cities and organizations of the urban poor: the work of the South African Homeless People's Federation and the People's Dialogue on Land and Shelter", Working Paper No. 2 on Poverty Reduction in Urban Areas (IIED, 2001).

(١٠٥) انظر USAID, "Enabling Water Services Deliver for the Urban Poor in Asia: Best Practices Review and Workshop" (2006)

٦٨- وتوجد في مدن أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا تعاونيات تنظم الأشخاص الفقراء الحضريين الذين يعملون بصفة غير رسمية ويعيشون على فرز النفايات وجمعها. وتبين حالة "جمعية الالتزام بإعادة التدوير"، في البرازيل، كيف يمكن للتعاونيات أن تقيم شراكات مع القطاع الخاص من أجل تحسين فرص فقراء الحضر في الحصول على عمل وإدارة النفايات. والجمعية[١٠٦] لا تستهدف الربح، وقد أنشئت في عام ١٩٩٢، وتدعمها مالياً شركات من القطاع الخاص تعمل في البرازيل تساعد جامعي النفايات على تكوين تعاونيات من أجل ضمان أسعار أفضل للنفايات التي يبيعونها إلى صناعات إعادة تدوير النفايات وإلى معالجي النفايات. وثبت أن هذه التعاونيات فعالة في توفير أوضاع عمل أفضل ودفع أجور أعلى وتوفير فرص أكبر للأعضاء بغية نيل مزيد من التعليم، وجمع مدخرات، وسوى ذلك[١٠٧].

جيم- المجتمعان الإقليمي والدولي

٦٩- يشكل تعاون منظمة العمل الدولية مع الهيئات الوطنية والإقليمية نموذجاً لكل من الدعم الدولي والتنسيق الإقليمي من أجل القضاء على الفقر. فعلى الصعيد الوطني، تعمل منظمة العمل الدولية مع الحكومات على رسم استراتيجيات شاملة للتخفيف من الفقر بواسطة البرامج القطرية للعمل اللائق. وتعمل المنظمة مع كل قطر لإدراج العمل اللائق بوصفه مكوناً رئيساً من مكونات استراتيجياتها للتنمية، وتقدم خبرتها الفنية، ومساعدة تقنية ومساعدة على بناء القدرات لمعاونة كل حكومة على تنفيذها[١٠٨].

٧٠- وتعمل منظمة العمل الدولية أيضاً على دعم المؤسسات الإقليمية، مثل الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية، في جهودها الرامية إلى القضاء على الفقر. ثم إن هذا التعاون الإقليمي، بتسهيله للتبادل الاستراتيجي والنُّهُج المنسقة عبر البلدان، يوفر وسيلة لإدراج التوظيف في صلب استراتيجية التنمية الوطنية لكل حكومة[١٠٩].

٧١- ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في شراكة مع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، دعماً تقنياً إلى ٣٥ بلداً أفريقيا باشر عملية إعداد

---

(١٠٦) Martin Medina, "Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities" in *Private Sector Involvement in Solid Waste Management* (Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit, 2005).

(١٠٧) انظر Oscar Fergutz, Sonia Dias and Diana Mitlin, "Developing urban waste management in Brazil with waste picker organizations" in *Environment and Urbanization*, vol. 23, No. 2, (October 2011), p. 23.

(١٠٨) انظر ILO, Decent Work Country Programs www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm.

(١٠٩) انظر منظمة العمل الدولية، المكتب الإقليمي لأفريقيا على الرابط الشبكي: www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm.

وتنفيذ استراتيجيات وخطط عمل وطنية استناداً إلى الأهداف الإنمائية للألفية[١١٠]. وتقدم هذه المبادرة نموذجاً للدعم والتنسيق الدوليين يهيئ كل حكومة من الحكومات لوضع استراتيجيات تتلاءم على أفضل نحو مع تحديات الفقر التي تواجهها.

٧٢- وتحالف المدن[١١١] هو ائتلاف عالمي أنشأه البنك الدولي وموئل الأمم المتحدة في عام ١٩٩٩ وتدير المدن الأعضاء أنشطته وتنفذها. ويتألف التحالف من سلطات مدن من جميع أنحاء العالم، وحكومات وطنية، ووكالات تنمية، ومنظمات غير حكومية، ومؤسسات متعددة الأطراف تكرس عملها للتصدي للفقر الحضري. ويقدم التحالف المساعدة التقنية إلى المدن والحكومات في ثلاثة مجالات أساسية، هي: برامج رفع مستوى الأحياء الفقيرة، واستراتيجيات تنمية المدن، والسياسات الوطنية المتعلقة بالتنمية الحضرية والإدارة المحلية. ويتوقف دعمه لسلطات المدن أو للسلطات الوطنية على أربعة معايير أساسية هي: أنها يجب أن تكون ملتزمة بتحسين مدنها والحوكمة المحلية من أجل جميع المقيمين فيها؛ واعتماد نهج طويل الأجل وشامل؛ وتنفيذ الإصلاحات شاملة تنفيذاً كاملاً من أجل تقديم الخدمات على نطاق واسع؛ والتمكين للحكومات المحلية عن طريق إضفاء اللامركزية على الموارد.

سادساً- التوصيات

٧٣- ينبغي اتخاذ التدابير التالية من أجل التغلب على التحديات التي يطرحها الفقر الحضري على عدد متزايد من السكان على الصعيد العالمي:

(أ) تعزيز سياسات التنمية القائمة على الحقوق وعلى المشاركة وتعزيز الحوكمة الجيدة. وينبغي تنفيذ سياسات للتنمية تراعي بالكامل حقوق الإنسان للفقراء. ويقع في صلب هذا المسعى الارتقاء بمستوى المشاركة السياسية لفقراء الحضر أنفسهم. وبالإضافة إلى أن الحوكمة الجيدة تشكل حقاً لا يتجزأ من حقوق الإنسان فإنه قد ثبت أن تعزيز هذه الحوكمة التي تشرك السكان المحليين المتأثرين في عملية رسم السياسات يدعم جهود التنمية. وللمعرفة المحلية بالاحتياجات والمعوقات قيمة لا تقدر بثمن في عملية وضع السياسات. فكثيراً ما تكون الابتكارات التي تنشأ لدى سكان الحضر الفقراء لملء الفراغ في الخدمات خيارات قوية يمكن توسيع نطاقها. وريثما يتم ذلك، قد تؤدي مساهمة سكان الحضر الفقراء المهمشين عادة إلى تدعيم مقومات بغاء المبادرات في الأجل الطويل، وذلك ما أثبتته بعض الأمثلة المضروبة في الفصل السابق؛

(١١٠) انظر Economic Commission for Africa, *Sustainable Development Report on Africa*, (Addis Ababa, 2008).

(١١١) انظر الموقع الشبكي: www.citiesalliance.org.

(ب) الترويج لإنشاء شبكات الأمان الاجتماعي. نظراً إلى ضعف إمكانية التكيف الاقتصادي للمجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة حيث فرص العمل متقلبة أو مضطربة، وحيث يُصْرف معظم الدخل في ما يقيم الأود، ينبغي إنشاء شبكات للأمان الاجتماعي لجعل الأسر المعيشية مجهزة تجهيزاً أفضل للتعافي بعد الصدمات. وينبغي وضع مبادرات تساعد فقراء الحضر على التعامل مع البطالة أو الوظائف العَرَضية أو غير الرسمية والأجور اليومية غير المؤكدة والكوارث؛

(ج) تمكين فقراء الحضر من الاستثمار في رأس المال البشري. فنظراً إلى الصلة بين الأجور المتدنية وقلة فرص التعليم الجيد والمهارات المنخفضة، ينبغي اتخاذ تدابير للارتقاء بمستوى رأس المال البشري لفقراء الحضر. والتعليم والتدريب المهني الجيدان الراميان إلى تعزيز فرص الحصول على أجور أعلى ووظائف ثابتة قد يكون لهما تأثير كبير على التخفيف من الفقر لدى فقراء الحضر في الأجل الطويل؛

(د) تطبيق نهج متكامل. فإذا فهمنا أن مخاطر الفقر الحضري ذات أبعاد متعددة وتستلزم تدخلات تشمل التخطيط الحضري، والصحة العامة، والتعليم، والأمن الغذائي، وأمور أخرى، يكون من المهم تجنب اتباع نهج مجزّأ[١١٢]. وينبغي، بدلاً من ذلك، تطبيق نهج متكامل. وقد يتخذ ذلك شكل تدابير عدة تطبق على التّتَالي، مثل الاستثمار في البنية التحتية لتحسين إمكانية الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي، وتعزيز التدريب المهني، وبرامج الائتمان البالغ الصغر. ولا بد من إيلاء أولوية للجهود الرامية إلى زيادة فرص الإفادة من تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، واتخاذ تدابير لضمان إدماج الفئات الضعيفة أو المهمشة بصفة خاصة، بما في ذلك النساء والشباب؛

(هـ) تعزيز التعاون الدولي. وكما يبين مثال الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر التي اعتمدت في الصين فإن اعتماد نهج طويل الأجل قد يكون أنسب للتأثير على مستوى النظام وللأبعاد المتعددة القطاعات التي لا بد منها للتصدي للفقر الحضري. وعلى هذا، تُمس الحاجة إلى تنسيق مساعي التنمية الدولية بقصد توجيه الاستثمار الأجنبي القائم على الحقوق إلى حيث يمكن أن يكون له تأثير أكبر ويُتجنب التبذير. وقد يثمر التعاون فيما بين بلدان الجنوب مزايا لأن البلدان النامية التي تواجه تحديات مشابهة في مجال التوسّع الحضري تتبادل الدروس المستفادة والاستراتيجيات الناجحة[١١٣]؛

---

(١١٢) انظر UNFPA, *State of World Population 2007* (تقرير صندوق الأمم المتحدة للسكان، *حالة سكان عالم ٢٠٠٧*).

(١١٣) للاطلاع على مناقشة بشأن الآثار الإيجابية لتشجيع التبادل بين اتحادات سكان الأحياء الفقيرة، انظر مشروع الألفية (Millennium Project).

(و) إيلاء اهتمام خاص للفئات الضعيفة. وينبغي أن تُدرج جميع هذه التدابير المنظور الجنساني في عملية الحوكمة، بما في ذلك وضع السياسات، والإدارة العامة، وإيصال الخدمات، ولا سيما المسائل الجنسانية، بما في ذلك العنف المرتكز على نوع الجنس، وعبء أعمال الرعاية التي تؤديها المرأة في البيت دون أجر، والتمييز. ويلزم أيضاً إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الأطفال والمسنين والمعاقين كما يلزم تعميم هذا الاهتمام، والتصدي للتمييز المتعدد القائم على الطبقة والانتماء الإثني والدين وغير ذلك بواسطة وضع برامج متكاملة.

٦٩- ونظراً إلى استمرار تزايد سكان الحضر بسرعة على الصعيد العالمي، فإن ضرورة تركيز الانتباه على ضمان تمتعهم الكامل بحقوق الإنسان الأساسية يجب أن تصبح أولوية في المستقبل. وللتأكد من تلبية احتياجات فقراء الحضر – وخاصة احتياجات الفئات الضعيفة التي تعيش في حالة فقر حضري – يجب اتخاذ إجراءات شتى على الصُعُد المحلية والوطنية والإقليمية والدولية. ولا بد من اعتماد نهج للتخفيف من الفقر لدى سكان الحضر يشمل تطوير البنى التحتية، وشبكات الأمان الاجتماعي، والاستثمار في تمكين السكان المحليين الفقراء وتعليمهم. وبالمثل، من الضروري اتباع نهج في التنمية يقوم على حقوق الإنسان يتناول على نحو فعال الأساليب التي يهدد بها فقر الحضر الحقوق في الصحة والمياه والمأوى والغذاء والتعليم والعمل. وأخيراً، فإن تحسين المشاركة السياسية لفقراء الحضر المهمشين هو العمود الفقري للاستراتيجيات الرامية إلى التغلب على التحديات التي يطرحها الفقر الحضري المتعاظم.