

Distr.: General  
31 December 2012  
Arabic  
Original: English



## مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والعشرون

البندان ٣ و ٥ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

هيئات وآليات حقوق الإنسان

### الدراسة النهائية التي أعدها اللجنة الاستشارية بشأن تعزيز حقوق الإنسان لفقرات المناطق الحضرية: الاستراتيجيات وأفضل الممارسات

موجز

تبحث اللجنة الاستشارية، في هذه الدراسة التي أجريت عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/١٦، وضع فقرات المناطق الحضرية ومدى تمتعهم بالحق في الغذاء، بما في ذلك التطرق للاستراتيجيات الكفيلة بتحسين حمايتهم وأفضل الممارسات في هذا الصدد.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٣-١	مقدمة.....
٤	١١-٤	أسباب الفقر في المناطق الحضرية.....
٤	٥-٤	ألف - التوسع الحضري وضعف البنى التحتية.....
٥	٧-٦	باء - العولمة وتشنت المجتمعات الريفية.....
٥	٩-٨	جيم - سوء التخطيط الحضري، والافتقار إلى الإدارة السليمة.....
٦	١١-١٠	دال - الأخطار الطبيعية وتغير المناخ.....
٧	٣٥-١٢	ثالثاً - سوء أحوال سكان الحضر الفقراء وحقوقهم الإنسانية.....
٧	١٤-١٢	ألف - الحق في الغذاء.....
٩	١٦-١٥	باء - الحق في العمل.....
١٠	١٩-١٧	جيم - الحق في التعليم.....
١١	٢٢-٢٠	دال - الحق في السكن اللائق.....
١٢	٣٠-٢٣	هاء - الحق في الصحة.....
١٦	٣٥-٣١	واو - الحق في الأمن، وعدم الاستبعاد، وعدم التمييز، وفي المشاركة السياسية.....
١٨	٤٨-٣٦	رابعاً - وضع أكثر الفئات استضعافاً.....
١٨	٤٠-٣٦	ألف - النساء والبنات.....
٢٠	٤٤-٤١	باء - الأطفال والشباب.....
٢٢	٤٨-٤٥	جيم - فئات الأقليات الأخرى.....
٢٣	٦٣-٤٩	خامساً - الممارسات الجيدة.....
٢٤	٥٤-٥٠	ألف - الحكومات الوطنية وسلطات المدن.....
٢٦	٥٩-٥٥	باء - المجتمع المدني والقطاع الخاص.....
٢٨	٦٣-٦٠	جيم - المؤسسات الإقليمية والدولية.....
٢٩	٦٥-٦٤	سادساً - التوصيات.....

## أولاً - مقدمة

١ - يعيش نصف سكان العالم حالياً في المدن، ويُشكل الفقراء ثلث مجموع سكان الحضر. ويمثل فقراء الحضر ربع فقراء العالم<sup>(١)</sup>، ويُتوقع أن يرتفع هذا العدد ارتفاعاً شديداً باستمرار التوسع الحضري، الأمر الذي يجعل الفقر ظاهرة حضرية أكثر فأكثر<sup>(٢)</sup>. وظلت وتيرة الحد من الفقر في المناطق الحضرية أيضاً أبطأ من مثلتها في المناطق الريفية، مما يشير إلى تركّز الفقر في الحضر بوجه عام. وكلما ارتفع مستوى التوسع الحضري، ازداد أثر ذلك على نسبة الفقراء الذين يعيشون في المناطق الحضرية<sup>(٣)</sup>. 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 عن فقراء المناطق الحضرية ومدى تمتّعهم بالحق في الغذاء، بما في ذلك التطرق للاستراتيجيات الكفيلة بتحسين حمايتهم وأفضل الممارسات في هذا الصدد. وفي الدورة الثامنة للجنة الاستشارية، قام فريق الصياغة المعني بالحق في الغذاء، المكون من خوسيه بنغوا كاييو، وتشينسونغ تشونغ، ولطيف حسينوف، وجان زيغلر، ومنى ذو الفقار<sup>(٤)</sup>، بإعداد دراسة أولية (A/HRC/AC/8/5).

٣ - واعتمدت اللجنة الاستشارية، في دورتها الثامنة المعقودة في شباط/فبراير ٢٠١٢، التوصية ٢/٨ بتوافق الآراء، مُرحّبة 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 تُقدّم إلى اللجنة الاستشارية في دورتها التاسعة. وفي الدورة التاسعة، ناقشت اللجنة الاستشارية الدراسة النهائية التي وضعها فريق الصياغة (A/HRC/AC/9/3) وطلبت من فريق الصياغة وضع اللمسات الأخيرة عليها في ضوء هذه المناقشات، كي يتسنى تقديمها إلى 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، وأن يشكر 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 - إن إحدى الخصائص المعاصرة التي يتسم بها الفقر في المناطق الحضرية هي 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<sup>(٥)</sup>، وسيستمر العالم النامي في تسجيل أعلى معدل للنمو الحضري. وبحلول عام ٢٠٣٠، سيعيش ٩٣ في المائة من سكان الحضر في العالم في البلدان النامية، ٨٠ في المائة منهم في أفريقيا وآسيا وهدهما<sup>(٦)</sup>. غير أن قدرة المدن على توفير البنى التحتية والخدمات الأساسية لم تُجارَ وتيرة التوسع الحضري<sup>(٧)</sup>. ففي عام ٢٠٠١، كان نحو ٧٨ في المائة من سكان الحضر في أقل البلدان نمواً يعيشون في أحياء فقيرة، بالمقارنة بـ ٦ في المائة في العالم المتقدم<sup>(٨)</sup>.

٥ - وتتفاوت البلدان النامية من حيث معدل الفقر في المناطق الحضرية لأن التوسع الحضري يمتد في أيامنا هذه بسرعة ويمدى متباينين مقارنةً بالقوى التي شكّلت المدن في بلدان العالم المتقدم حالياً. فالالاتجاه الحالي، الذي يصفه تقرير صندوق الأمم المتحدة للسكان بأنه "الموجة الثانية" من التوسع الحضري، أسرع وأوسع مدى مقارنةً بالنمو الحضري الذي شهدته أوروبا وأمريكا الشمالية. فقد كانت الموجة الأولى تدريجية نسبياً، ودامت ٢٠٠ عام، من حوالي عام ١٧٥٠ حتى عام ١٩٥٠. فعلى مدى قرنين من الزمن، زاد عدد سكان المدن من ١٥ مليون نسمة، بنسبة ١٠ في المائة من السكان، إلى ٤٢٣ مليون نسمة، بنسبة ٥٢ في المائة من مجموع السكان. وفي المقابل، تتسم الموجة الحالية من التوسع الحضري بالسرعة وكبير الحجم نسبياً. فنمو سكان الحضر في العالم النامي سيستمر في الازدياد ليرتفع من ٣٠٩ ملايين نسمة في عام ١٩٥٠ (نحو ١٨ في المائة من مجموع السكان) إلى ٣,٩ مليارات نسمة

(٥) Baker, "Urban poverty", p. 2.

(٦) صندوق الأمم المتحدة للسكان: *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) يعرف 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 المحسنة؛ وعدم إمكانية الحصول على خدمات الصرف الصحي المحسنة؛ والافتقار (لثلاثة 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).

بحلول عام ٢٠٣٠ حسب التوقعات (نحو ٥٦ في المائة). وتذكر البحوث أن قدرًا كبيراً من النمو الحضري يتركز في المدن والبلدات الأصغر حجماً في جميع بقاع العالم النامي<sup>(٩)</sup>.

## باء- العولمة وتششت المجتمعات الريفية

٦- لقد جعل الاندماج المتزايد لاقتصادات العالم من المدن الكبيرة والمدن الصغيرة على السواء الجهات الرئيسية المستفيدة من النمو والفرص المتاحة<sup>(١٠)</sup>؛ ولما كانت فرص العمل تزداد حيث يوجد نشاط اقتصادي، فإن الناس يسرون وراء الأمل في إيجاد فرص للعمل في المدن. بيد أن العولمة عرضت فقراء الحضر لصعاب جمّة، وكثيراً ما زادت الفوارق الجليّة حدة، وفرضت تحديات أمام الحكومة، وقوّضت سيادة القانون، خاصة مع ازدياد صعوبة التحكم في تدفق المخدرات والسلع غير المشروعة على المستوى الدولي<sup>(١١)</sup>.

٧- 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<sup>(١٢)</sup>. 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<sup>(١٣)</sup>. ويمكن أن يؤدي هذا الضعف في نهاية المطاف إلى تفكك المجتمعات الريفية واضطرابها للهجرة إلى المدن بحثاً عن الفرص المتاحة فيها.

## جيم- سوء التخطيط الحضري، والافتقار إلى الإدارة السليمة

٨- إن نحو ٧٢ في المائة من سكان الحضر في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى و٥٧ في المائة من سكان الحضر في جنوبي آسيا هم من سكان الأحياء الفقيرة، كما أن نمو سكان الحضر في البلدان النامية هم في غالبيتهم العظمى من الفقراء. ورغم هذا التمثيل المفرط لسكان الأحياء الفقيرة، فلما يأخذ تخطيط المدن في البلدان الفقيرة في الاعتبار احتياجات هؤلاء السكان، وهي "مصممة إلى حد كبير بما يتوافق مع التأثيرات السياسية للأموال العقارية ويعاد تحديد معالمها وفقاً لهذه التأثيرات بالأساس، مع تشكيل جانب ضخم من البنية

(٩) صندوق الأمم المتحدة للسكان، حالة سكان العالم ٢٠٠٧، الصفحة ٧. انظر أيضاً 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.

(١٠) صندوق الأمم المتحدة للسكان، حالة سكان العالم ٢٠٠٧، الصفحة ٨.

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

(١٢) حالة الشعوب الأصلية في العالم (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 09.VI.13)، الصفحتان ٢٢٩-٢٣٠.

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

التحتية بحيث تلائم احتياجات النشاط الاقتصادي، وتلبي طلبات وتفضيلات الفئات ذات الدخل المتوسط والعالي<sup>(١٤)</sup>. وتتسبب حكومات المدن أيضاً في زيادة حدة هذه المخاطر عند إنفاذها سياسات التنمية الحضرية التي كثيراً ما تضح فيها استثمارات أجنبية. وكثيراً ما تزيد سياسات التنمية الحضرية من خطر الفيضانات المفاجئة نظراً إلى أن هذه السياسات عادةً ما يُحطّط لها وتُنقذ دون مشاركة فقراء المناطق الحضرية، الأمر الذي يفضي أيضاً إلى تشريدهم<sup>(١٥)</sup>.

٩- وكثيراً ما تفشل سلطات الدولة في الاضطلاع بمسؤولياتها عن "الاستجابة فعلياً لاحتياجات السكان المحليين على نحو تشاركي وشفاف وقائم على المساواة"<sup>(١٦)</sup>. وإذا كانت المدن تتيح من الناحية النظرية إمكانية أكبر للوصول إلى مراكز السلطة السياسية، فهي لا تدير مسألة النمو باتباع إدارة سليمة وبالتكفل بتقديم خدمات للأسر المعيشية. وفوق ذلك لا تُنقح السياسات أو لا تُنفذ سياسات جديدة لمواجهة ضغط النمو السكاني على قدرات قطاع الخدمات ولمعالجة حالات فشل الإدارة الحضرية. ثم إن الفساد والشروط التنظيمية المرهقة في المدن تؤدي أيضاً إلى "أوجه مختلفة من الحرمان، مثل عدم ملاءمة البنى التحتية والخدمات البيئية، وقلة فرص الالتحاق بالمدارس والحصول على الرعاية الصحية، والاستبعاد الاجتماعي"<sup>(١٧)</sup>.

## دال- الأخطار الطبيعية وتغير المناخ

١٠- كثيراً ما يستوطن فقراء الحضر في مناطق أشد عرضة للفيضانات والانهيارات الأرضية وكوارث أخرى حيث يؤدي عدم كفاية الموارد وشبكات الأمان إلى جعل إعادة تأهيل هذه المناطق أصعب منالاً. وبالفعل: "يزداد الفقر في المناطق الحضرية نتيجة تعرض سكانها لمخاطر كالأعاصير والانهيارات الطينية والفيضانات والزلازل. وعندما تقترن هذه المخاطر بالاستضعاف الحاد، فهي تتحول إلى كوارث. وبينما تُصنّف الحوادث كبيرة الحجم على أنها كارثة، فإن حوادث صغيرة أخرى أكبر عدداً وأكثر تأثيراً على الأطفال والأسر لا تنطبق عليها المعايير الرسمية للكارثة". ولكن هذه الأحداث هي مع ذلك كبيرة بما فيه الكفاية لقلب حياة الناس رأساً على عقب، مثل هطول الأمطار الغزيرة التي تغرق المنازل

(١٤) George Martine, "Preparing for Sustainable Urban Growth in Developing Areas", in United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective* (2011)

(١٥) الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث.

(١٦) صندوق الأمم المتحدة للسكان، *حالة سكان العالم ٢٠٠٧*، الصفحة ٦٧.

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

وتدمر الممتلكات، وموجات الجفاف الطويلة التي تستنفد إمدادات المياه الشحيحة أصلاً، أو موجات الحرارة التي تحول الأكواخ عديمة التهوية إلى ما يشبه الأفران<sup>(١٨)</sup>.

١١- ويؤثر تغير المناخ أيضاً في الأمن الغذائي والتغذوي من خلال التأثيرات التغذوية المباشرة، مثل التغييرات في الكميات المستهلكة وفي الاستهلاك، ومن خلال تأثيرات سبل العيش، مثل التغييرات في فرص العمل وتكلفة اقتناء ما يكفي من الغذاء. ويمكن أن يؤثر تغير المناخ في كل واحد من هذه الأبعاد، لا سيما بالنظر إلى تعرض المناطق المتضررة من الناحيتين الفيزيائية الأحيائية والاجتماعية<sup>(١٩)</sup>. ويؤثر المناخ في الأمن الغذائي والتغذوي إذ يؤدي إلى تقلص الدخل من الإنتاج الحيواني، وتراجع المردود الغذائي والمحصول النقدي، وتناقص إنتاجية الغابات، وتغيرات في مجموعة الأحياء المائية، وزيادة حالات الإصابة بالأمراض المعدية. وجاء في آخر تقرير من سلسلة التقرير عن حالة التغذية في العالم، أن "الطلب على الوقود الأحيائي قد يحول الأراضي عن زراعة المحاصيل الغذائية ويزيد من خطر الممارسات الإنتاجية الضارة والتدهور البيئي. ويشكل تقليص أوجه عدم المساواة بين الجنسين عنصراً هاماً من الحل المنشود لمشكلة الجوع في العالم"<sup>(٢٠)</sup>.

## ثالثاً - سوء أحوال سكان الحضر الفقراء وحقوقهم الإنسانية

### ألف - الحق في الغذاء

١٢- يتعرض الأمن الغذائي والتغذوي للتهديد بفعل انخفاض المداحيل والبطالة وتقلب أسعار المواد الغذائية وما يتبع ذلك من عدم القدرة على الحصول على الإمدادات الكافية من الأغذية المأمونة والمغذية<sup>(٢١)</sup>. ويعتمد ٩٧ في المائة من الأسر المعيشية التي تعيش في المناطق الحضرية اعتماداً صافياً على الغذاء الذي يشتري، والحال أن المقيمين في المناطق الحضرية يدفعون بالأحرى أسعاراً عالية على الأغذية لأنها تشمل تكلفة النقل عبر سلاسل توزيع معقدة<sup>(٢٢)</sup>. ويزداد اعتماد فقراء المدن على المداحيل النقدية بالتوازي مع تراجع الاعتماد على الموارد الطبيعية المتأتية من محيطهم القريب. ولذلك فمن الحيوي لهؤلاء السكان من حيث

(١٨) اليونيسيف، وضع الأطفال في العالم ٢٠١٢: الأطفال في عالم حضري (٢٠١٢)، الصفحة ٤٥.

(١٩) انظر High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, *Food Security and Climate Change: A Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition* (Rome, 2012).

(٢٠) Standing Committee on Nutrition (SCN), *6<sup>th</sup> Report on the World Nutrition Situation: Progress in Nutrition* (2010), p. 77.

(٢١) انظر المرجع السابق.

(٢٢) 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).

أمنهم الغذائي أن تتاح لهم فرص كافية للحصول على الموارد المنتجة للغذاء وعلى سبل سليمة لاقتناء المواد الغذائية الأساسية. فأزمة الغذاء الأخيرة لم يكن لها فقط وقع بشكل غير متناسب على فقراء المدن بل بيّنت أيضاً مدى الحاجة الماسة إلى تقليص اعتماد فقراء المدن على الأغذية المستوردة وتأثرهم بأسعار الأغذية<sup>(٢٣)</sup>. وقد أدت الارتفاعات الحادة في أسعار الغذاء منذ عام ٢٠٠٦<sup>(٢٤)</sup> إلى زيادة عدد الجوعى ليتجاوز مليار شخص<sup>(٢٥)</sup>. ولأسعار الغذاء الأثر المباشر الأكبر على الفقر لأن العديد من الأسر المعيشية الفقيرة تعتمد على الدخل الزراعي وتخصص مبالغ كبيرة من إنفاقها للغذاء. وربما يكون ارتفاع أسعار الغذاء في عام ٢٠١٠ قد زاد من عدد الفقراء ليصل إلى ٤٣,٧ مليون شخص على الصعيد العالمي وأثر تآثيراً غير متناسب على من كانوا فقراء أصلاً<sup>(٢٦)</sup>. وقد ترتب عن توافر الوقود الأحيائي وتقلب أسعار النفط وعدم ملاءمة الاستجابات على مستوى السياسات ضغوط على أسعار السلع الأساسية وزيادة في تلب الأسعار<sup>(٢٧)</sup>.

١٣- ولما كان فقراء المدن يعتمدون اعتماداً كلياً تقريباً على المعاملات النقدية للحصول على الغذاء، فإنهم يضطرون بفعل ارتفاع أسعار الأغذية على التحوّل إلى بدائل ذات قيمة غذائية بسيطة أو منعدمة<sup>(٢٨)</sup>. ويشمل الحق في الغذاء على النحو المبين أعلاه ليس فقط الحصول على كمية كافية من السرعات الحرارية بل الحصول أيضاً على الغذاء المناسب من الناحية التغذوية. فالخرومون من المغذيات الأساسية حرماناً مزمناً يعانون سوء التغذية (و كثيراً ما يشار إلى ذلك بـ "الجوع الخفي")، الأمر الذي يجعلهم أكثر عرضة للأمراض. ويعاني الذين يعيشون في المناطق الحضرية الفقيرة من عدم ملاءمة التغذية ذلك أن الأنماط الغذائية السائدة في المناطق الحضرية تنح أكثر فأكثر إلى الأغذية المحضرة أو المعالجة المتميزة

(٢٣) Preliminary study of the Human Rights Council on discrimination in the context of the right to food, A/HRC/13/32, para. 30

(٢٤) 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. انظر أيضاً، Armando Mendoza and Roberto Machado, "The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean", Caribbean Development Report, vol. 2 (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2009)

(٢٥) انظر البنك الدولي، "مراقبة أسعار الغذاء" (واشنطن العاصمة، ٢٠١٢)، والمعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية: (2002) "Living in the City: Challenges and Options for the Urban Poor".

(٢٦) 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

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

(٢٨) انظر المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية، "Living in the City".



بارتفاع نسبة السعرات الحرارية فيها ولكنها فقيرة بالمغذيات الدقيقة<sup>(٢٩)</sup>. وتتفاقم شتى المخاطر المرتبطة بالتغذية في السياقات الحضرية بوجه خاص<sup>(٣٠)</sup>. وعلاوة على ذلك، قلما تطبق الأسر المعيشية المتأثرة استراتيجيات التكيف للتخفيف من تدهور أمنها الغذائي ومن إنفاقها على الغذاء ومن تغذيتها. وما زالت شبكات الأمان ضعيفة أيضاً<sup>(٣١)</sup>.

١٤ - ويتحقق الحق في الغذاء عندما "يتاح ماديا واقتصاديا لكل رجل وامرأة وطفل...، في كافة الأوقات، سبيل الحصول على الغذاء الكافي أو وسائل شرائه"<sup>(٣٢)</sup>. وهذا الحق يشمل "الحق في الحصول بشكل منتظم ودائم ودونما عائق، إما بصورة مباشرة أو بواسطة مشتريات نقدية، على غذاء وافٍ وكافٍ من الناحيتين الكمية والتنوعية، يتفق مع التقاليد الثقافية للشعب الذي ينتمي إليه المستهلك ويكفل له حياة بدنية ونفسية، فردية وجماعية، مرضية وكريمة في مأمن من القلق"<sup>(٣٣)</sup>. وبالنسبة لسكان المناطق الحضرية، فإن هذا الحق مهدد بفعل هشاشة الأمن الغذائي وسوء نوعية الغذاء.

## باء- الحق في العمل

١٥ - تكون معدلات البطالة والعمالة الناقصة أعلى عادةً لدى فقراء المناطق الحضرية، وتعمل أغليبيتهم في القطاع غير الرسمي. ولذلك يعاني كثير منهم من البطالة والعمالة الناقصة وتدني الأجور والافتقار إلى الضمان الاجتماعي ويعملون في أوضاع غير آمنة ولا يتمتعون بحماية تذكر. وقد خلصت دراسة أجراها البنك الدولي في عام ٢٠٠٧ إلى أن البطالة لدى الرجال الفقراء في داكا تبلغ ضعف مثلتها لدى الرجال غير الفقراء. وهذه الأرقام أعلى بكثير عند النساء، إذ تعاني ٢٥ في المائة من النساء الفقيرات من البطالة في حين تبلغ هذه النسبة ١٢ في المائة عند النساء غير الفقيرات<sup>(٣٤)</sup>. ثم إن مستويات المهارات التي يتمتع بها فقراء المناطق الحضرية أقل على نحو غير متناسب؛ فثمة ٧٠ في المائة من البالغين من هؤلاء السكان في كتلة اليد العاملة، في حين أن نسبة المصنفين على أنهم من ذوي المهارات المتدنية

(٢٩) بينت دراسات أجريت في الكاميرون وفي جمهورية تنزانيا المتحدة وجود اختلافات كبيرة في أنماط استهلاك الأغذية بين سكان الحضر وسكان الأرياف، لا سيما من حيث تناول سكان الحضر كميات أكبر من النشا والسكر والدهن والملح، وفي المقابل يتميز النظام الغذائي لسكان الأرياف بأنه غني بالألياف والمغذيات الدقيقة. انظر Gina Kennedy, "Food security in the context of urban sub-Saharan Africa", submitted for the Food Africa Internet Forum (2003).

(٣٠) انظر Standing Committee on Nutrition (SCN), 6<sup>th</sup> Report.

(٣١) انظر البنك الدولي، "مراقبة أسعار الغذاء".

(٣٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢ (١٩٩٩) بشأن الحق في الغذاء الكافي، الفقرة ٦.

(٣٣) تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، A/HRC/7/5، الفقرة ١٧.

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

تبلغ ٥٠ في المائة من مجموع اليد العاملة في المناطق الحضرية<sup>(٣٥)</sup>. ويتحتم على الكثيرين من فقراء المناطق الحضرية، لكونهم عمالاً ذوي مهارات متدنية، العمل في مناصب شغل غير مستقرة مقابل أجور متدنية. ويمكن أن تتفاوت مناصب العمل المؤقتة وغير الرسمية هذه من موسم إلى آخر، وتميل الأجور إلى التآرجح تبعاً لذلك.

١٦- وينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل فرد حق أساسي في العمل، وفي حرية اختيار عمله، وفي ظروف عمل عادلة ومواتية، وفي الحماية من البطالة. وينص أيضاً على أن "الجميع الأفراد، دون أي تمييز، الحق في أجر متساو على العمل المتساوي"، وأن "لكل فرد يعمل الحق في مكافأة عادلة ومُرضية تكفل له ولأسرته عيشة تليق بالكرامة البشرية، وتُستكمل، عند الاقتضاء، بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية". ونادراً ما تكون أوضاع فقراء المناطق الحضرية كافية لتحقيق نوعية الحياة هذه.

## جيم - الحق في التعليم

١٧- الحق في العمل مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحق في التعليم، ومع ذلك يستمر معدل التسجيل في المدارس بين سكان المناطق الحضرية الفقراء في التراجع في العديد من الأماكن<sup>(٣٦)</sup>. فإذا كانت فرص الحصول على تعليم نوعي محدودة، فإن ذلك لا يعني فقط أن فقراء المناطق الحضرية لن يتمكنوا من امتلاك المهارات الضرورية لتأمين حصولهم على مناصب شغل أكثر استقراراً وأعلى أجراً، بل ذلك ما يفسر أيضاً الفوارق في الأجور<sup>(٣٧)</sup>. وقد تكون هذه الأنماط أيضاً مرتبطة بالأجيال؛ فالآباء الذين يكونون ذوي مهارات متدنية ومستوى تعليمي هزيل هم أقل قدرة على أن يوفروا لأطفالهم فرصاً مناسبة تكفل لهم حياة يكونون فيها في منأى عن الفقر عند البلوغ<sup>(٣٨)</sup>.

١٨- وتعزى محدودية الفرص المتاحة للأسر الفقيرة في المناطق الحضرية للحصول على تعليم نوعي إلى عدة عوامل مشتركة. فأولاً، رغم أن التعليم مجاني، كثيراً ما تعجز الأسر المعيشية ذات الدخل المحدود عن تحمل 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 لجلب بعض المال تكملةً لدخل الأسرة، الأمر الذي

(٣٥) 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.

(٣٦) صندوق الأمم المتحدة للسكان، حالة سكان العالم ٢٠٠٧، الصفحة ٢٨. انظر أيضاً Eduardo López Moreno and others, State of the World's Cities 2006/7 (UN-Habitat, 2006), p. 128.

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

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

يُبين صعوبة القرارات الاقتصادية التي يتعين على الأسر الفقيرة في المناطق الحضرية اتخاذها<sup>(٣٩)</sup>. ثالثاً، قد لا يكون هناك ببساطة عدد كافٍ من المدارس متاح لمجموعات السكان الفقيرة في المناطق الحضرية. فقد أظهرت دراسة، أجريت في حي كيريبى الفقير في نيروبي، أنه بينما توجد ١٤ مدرسة ابتدائية عامة مجانية على بعد مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام، فإن هذه المرافق لا تستطيع استيعاب أكثر من ٢٠.٠٠٠ طفل من أصل ١٠٠.٠٠٠ طفل في سن الدراسة في المنطقة<sup>(٤٠)</sup>. 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<sup>(٤١)</sup>. وأخيراً، عادة ما يكون التعليم متاح لمجموعات السكان الفقراء في المناطق الحضرية رديء النوعية؛ ففي بعض الحالات، تشكل رداءة نوعية المدارس والتدريس عاملاً رئيسياً في قرارات الأسر بإخراج أطفالها من المدرسة<sup>(٤٢)</sup>. وهذه التحديات تؤثر على البنات على نحو غير متناسب.

١٩- والتعليم حق من حقوق الإنسان ووسيلة لا بد منها لإعمال حقوق الإنسان الأخرى. وهو "حق تمكيني" و"الأداة الرئيسية التي يمكن بها للكبار والأطفال المهتمشين اقتصادياً واجتماعياً أن ينتشلوا أنفسهم من الفقر وأن يحصلوا على الوسائل التي تُمكنهم من المشاركة الكاملة في مجتمعاتهم المحلية"<sup>(٤٣)</sup>. بيد أن عدم المساواة في حصول كثير من فقراء المناطق الحضرية على تعليم جيد يُحد من هذا الحق المكفول لهم، وبالتالي من قدرتهم على أن يحيوا هم والأجيال اللاحقة بهم حياة يكونون فيها في منأى عن الفقر.

## دال - الحق في السكن اللائق

٢٠- تبيّن أنماط النمو السكاني في المناطق الحضرية أن الفقراء يتركزون في المناطق غير المرغوب فيها، الأمر الذي يُعرضهم لدرجة مرتفعة من مخاطر الإصابة بالأمراض ومواجهة الكوارث وانعدام الأمن. فقراء المناطق الحضرية "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"<sup>(٤٤)</sup>. وثمة نحو ثلث سكان الحضر في البلدان النامية - ١ مليار

(٣٩) صندوق الأمم المتحدة للسكان، حالة سكان العالم ٢٠٠٧، الصفحة ١٨.

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

(٤١) انظر اليونيسيف: "Poverty and exclusion among urban children", *Innocenti Digest*, No. 10.

(٤٢) UNFPA, *State of World Population* (November 2002), p. 13.

(٤٣) Human Rights Watch (HRW), "Failing Our Children Barriers: 2007؛ ومنظمة رصد حقوق الإنسان: "to the Right to Education" (2005).

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

(٤٣) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٣ (١٩٩٩) بشأن الحق في التعليم.

(٤٤) Baker, "Urban poverty", p. 5.

نسمة تقريباً - يعيشون في أحياء فقيرة. وتبلغ نسبة سكان الحضر الذين يعيشون في أحياء فقيرة في أفريقيا نحو ٧١ في المائة وفي جنوب آسيا نحو ٥٩ في المائة<sup>(٤٥)</sup>. وسيرتفع عدد سكان الأحياء الفقيرة في مختلف أنحاء العالم ليصل إلى ملياري نسمة في الأعوام الثلاثين القادمة إذا لم تتخذ إجراءات حاسمة وملموسة لضبط الوضع<sup>(٤٦)</sup>.

٢١- ونظراً إلى أنه ينذر جداً أن يمتلك فقراء الحضر أراضيهم أو مساكنهم، فإنهم كثيراً ما يواجهون تهديداً مستمراً بالإخلاء، ويقعون عرضة لسوء المعاملة بسبب الطابع غير الرسمي لعقود الإيجار، ويواجهون صعوبات أكبر في الحصول على قروض، ولا يمكنهم استعمال مساكنهم في أنشطة مدرة للدخل<sup>(٤٧)</sup>. 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 إجماع عن إدماج السكان المحليين الفقراء في المدن، ولا سيما بتحويل العشوائيات إلى مستوطنات رسمية، أو بتوفير البنى التحتية الأساسية، أو بتحسين قوانين حيازة الأراضي.

٢٢- وينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "لكل شخص الحق في مستوى معيشي يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية". ويشمل الحق في السكن اللائق أمن الحيازة، وإمكانية الحصول على الخدمات والاستفادة من البنى التحتية، والصلاحية للسكن، والقدرة على تحمل التكاليف، والموقع الشامل، والتناغم الثقافي<sup>(٤٨)</sup>. غير أن تحقيق مستوى المعيشي هذا لفقراء الحضر عن طريق تأمين سكن لائق لهم يستوفي هذه المعايير صعب المنال<sup>(٤٩)</sup>.

## هاء- الحق في الصحة

٢٣- يعاني فقراء المناطق الحضرية مخاطر صحية أسوأ أحياناً من تلك التي يعانيها نظراؤهم في الأرياف<sup>(٥٠)</sup>. وكثيراً ما تشكل المستوطنات الحضرية الفقيرة في مراكز المدن بالقرب من مناطق غير آمنة بيئياً، مثل مدافن القمامة أو المواقع الصناعية<sup>(٥١)</sup>، حيث يكون السكان عرضة

(٤٥) صندوق الأمم المتحدة للسكان: حالة سكان العالم ٢٠٠٧، الصفحة ٣٩.

(٤٦) UN-HABITAT, *The Human Settlements Statistical Database* (2001).

(٤٧) Baker, "Urban poverty", p. 6.

(٤٨) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١) بشأن الحق في السكن اللائق.

(٤٩) موئل الأمم المتحدة.

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

(٥١) Baker, "Urban poverty", p. 9.

بوجه خاص لعواقب صحية وخيمة (بما في ذلك الأمراض المعدية وأمراض الجهاز التنفسي وأمراض الإسهال) بسبب عدم كفاية البنية التحتية لمرافق المياه والصرف الصحي فضلاً عن شدة اكتظاظ هذه الأماكن بالسكان. وفي المناطق الحضرية، فإن معدلات انتشار فيروس العوز المناعي البشري/متلازمة العوز المناعي المكتسب (الإيدز) مرتفعة جداً أيضاً، 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 لدى الأشخاص الذين يعيشون في أحياء فقيرة بالمقارنة بما هب عليه لدى سكان الأرياف<sup>(٥٢)</sup>.

٢٤- وتتداخل مشكلة الفقر في المناطق الحضرية مع مشكلة التدهور البيئي، حيث رداءة الهواء ونوعية الماء، المضرة بالصحة بشكل كبير، تشكل ظاهرة منتشرة للغاية. وكثيراً ما يتعرض فقراء المناطق الحضرية لدرجة عالية من تلوث الهواء الخارجي بسبب حركة المرور والصناعة. فقد وُجدت علاقة بين الجسيمات والملوثات العالقة بالهواء وأمراض التنفس، ولا سيما في مدن أمريكا اللاتينية، وآسيا<sup>(٥٣)</sup>. ويُعتقد أن تلوث الهواء الداخلي، بسبب الاستعمال الكثيف للوقود الصلب ومواقد الطهي، والنيران المكشوفة من جانب فقراء المناطق الحضرية، بالاقتران مع التهوية غير الكافية في مآوٍ مبنية بناءً رديئاً، هو ما يزيد بدرجة كبيرة من حالات الالتهابات التنفسية الحادة واضطرابات الانسداد الرئوي المزمنة بين هؤلاء الفقراء<sup>(٥٤)</sup>. ومن المرجح أن الأسر الفقيرة في المدن تعتمد على هذه الأشكال من الوقود في تلبية احتياجاتها من الإضاءة والطهي أكثر من اعتماد الأسر الأعلى دخلاً على هذه الأشكال.

٢٥- وتفتقر مستوطنات فقراء الحضر في كثير من الأحيان إلى البنى التحتية للمياه والصرف الصحي. فهؤلاء السكان يعيشون خارج تغطية الشبكات ويعتمدون على خدمات خاصة لتوزيع المياه على نطاق ضيق. 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، يدفع المقيمون في العشوائيات تكلفة تبلغ من خمسة إلى سبعة أمثال للوحدة الواحدة بالمقارنة بالتعريف الرسمية

(٥٢) مثلاً، تتجاوز نسبة وفيات الرضع في الأحياء الفقيرة في نيروبي بمرتين ونصف مثلتها في نيروبي بأكملها (١٥١ وفاة لكل ١٠٠٠ 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).

(٥٣) المرجع نفسه.

(٥٤) موئل الأمم المتحدة.

المفروضة على الأسر المعيشية الموصولة مساكنها بشبكة المياه<sup>(٥٥)</sup>. وفي الأرجنتين، تنفق الأسر المعيشية الفقيرة في المناطق الحضرية ١٦ في المائة من مجموع إنفاقها على الخدمات الأساسية، في حين لا تنفق الأسر الأغني التي تشكل ٢٥ في المائة سوى نسبة ١١ في المائة فقط<sup>(٥٦)</sup>. أما سكان كيبيرا في كينيا، فتتجاوز أوقات انتظارهم لاستعمال الحنفيات العمومية ساعة في المتوسط، وأكثر من ذلك بكثير في المواسم الجافة<sup>(٥٧)</sup>. وجاء في دراسة أُجريت في ٤٧ بلداً مختلفاً أن متوسط أسعار المياه يتجاوز السعر المتداول في الشبكة الرسمية بما يتراوح بين مرة ونصف و ١٢ مرة<sup>(٥٨)</sup>. وعلاوة على ذلك، لا تخضع جودة مياه هذه المصادر للمراقبة في كثير من الأحيان.

٢٦- وحتى عندما يتمتع سكان الحضر بمرافق الصرف الصحي الكافية، فإن معظم هذه المرافق تكون مشاركة مع الآخرين، الأمر الذي يزيد من احتمال انتشار الأمراض بسرعة. فقد خلصت دراسة لليونيسيف مثلاً إلى أن ٥٢ في المائة من سكان الحضر في أكرا يشتركون في استعمال مرافق عامة، ١٢ في المائة منهم يشتركون في مرافق مع خمس أسر أو أكثر، و ١١ في المائة يستخدمون مرافق مع ما لا يقل عن خمس أسر. وفي الواقع، يتمتع ١١ في المائة فقط من السكان بمرافق خاص ومُحسن للصرف الصحي<sup>(٥٩)</sup>.

٢٧- ويقع الأطفال بشكل خاص عُرضة لخطر متزايد للإصابة بالمرض ونقص التغذية واعتلال الصحة بسبب عدم الحصول على ما يكفي من مياه الشرب المأمونة ومن خدمات الصرف الصحي. ويواجه الأطفال الذين يعيشون في الأماكن الحضرية الفقيرة أخطاراً صحية كبيرة حتى عندما تكون الخدمات قريبة. وفي العديد من البلدان، يواجه الأطفال الذين يعيشون في الأماكن الحضرية الفقيرة مخاطر صحية مماثلة لتلك التي يواجهها الأطفال الذين يعيشون في الأرياف الفقيرة أو أشد منها، من حيث قصور الوزن مقارنة بالطول والوفيات بين من هم دون الخامسة من العمر<sup>(٦٠)</sup>.

(٥٥) 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.

(٥٦) Baker, "Urban poverty", p. 8.

(٥٧) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية، الصفحة ٣٨.

(٥٨) 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.

(٥٩) اليونيسيف، (2012) "Understanding the Specifics of Urban Poverty: A Case Study from Accra, Ghana".

(٦٠) اليونيسيف، حالة الأطفال في العالم ٢٠١٢، الصفحة ٤.

٢٨- والمفارقة المؤلمة هي أنه إذا كانت الخدمات الصحية في المناطق الحضرية أفضل منها في المناطق الريفية، فإن هذه الخدمات باهظة التكلفة بالنسبة لفقراء الحضر. فالخدمات الصحية في المناطق الحضرية في كثير من البلدان النامية تقدّم مقابل رسوم في معظم الحالات، الأمر الذي يجعل حصول فقراء الحضر على خدمات موثوقة أمراً باهظ التكلفة. غير أنه حتى عندما تقدّم إعانات لإزالة حاجز التكلفة، فكثيراً ما تكون الشبكة غير متاحة لفقراء الحضر الذين يواجهون صعوبات في التعامل مع الإجراءات. ثم إن تهميش هؤلاء مكانياً واجتماعياً يؤثر في سلوكهم المتعلق بالسعي إلى تلقي الرعاية الصحية بحيث بات كثير من مقدمي الرعاية الصحية متعودين على عدم إقدام فقراء الحضر على العلاج إلا عندما تشتدّ حالتهم، وعدم تقيدهم بوصفات الدواء للتقليل من الإنفاق على الأدوية، وتلكمهم أحياناً في إجراء عمليات علاجية كبيرة<sup>(٦١)</sup>.

٢٩- وبخلاف هذه المؤشرات الصحية المادية، هناك أيضاً أدلة متزايدة على أن الأمراض العقلية، لا سيما حالات الانهيار العصبي والقلق، أكثر انتشاراً بين فقراء المناطق الحضرية مما هي عليه بين نظرائهم الأعلى دخلاً. وثمة وفقاً للفرضيات الحالية صلات بين الأمراض العقلية والإجهاد من أجل البقاء في ظل سياقات تتسم بشحّة الموارد وبالعنف في كثير من الأحيان وبالتهميش<sup>(٦٢)</sup>.

٣٠- والصحة حق من حقوق الإنسان<sup>(٦٣)</sup> وهي تعرّف في دستور منظمة الصحة العالمية على أنها "حالة من اكتمال السلامة بدنياً وعقلياً واجتماعياً، لا مجرد انعدام المرض أو العجز". كما 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". وحق 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<sup>(٦٤)</sup>. وتمتع فقراء الحضر بهذه الحقوق المكفولة لهم دونه صعوبات من جراء تعرّضهم للمخاطر البيئية وقلة فرص حصولهم على الخدمات الصحية.

(٦١) انظر "Urban Poverty"، Montgomery.

(٦٢) 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).

(٦٣) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٦٤) انظر قرار المجلس ٩/١٥.

## واو - الحق في الأمن، وعدم الاستبعاد، وعدم التمييز، وفي المشاركة السياسية

٣١- يعاني فقراء الحضر الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. ويصبح الوصم والتمييز الناتجان عن ذلك سمة من سمات الحياة اليومية لكثير من سكان الأحياء الفقيرة<sup>(٦٥)</sup>. ويدرك الأطفال بصفة خاصة حالة تردي محيطهم، وينظرون إليه على أنه انعكاس مُخز لقيمتهم الشخصية<sup>(٦٦)</sup>. وتُبين الأبحاث أن هذا الوصم يتجلى في مقابلات التوظيف وفرص العمل التي يعاني فيها الفقراء التمييز بسبب المكان الذي يعيشون فيه. فقد أظهرت دراسة أُجريت في فرنسا، مثلاً، أن مقدمي طلبات العمل من الأحياء الفقيرة أقل حظوظاً في أن يستدعوا لإجراء مقابلات التوظيف من المرشحين من الأحياء المرفهة<sup>(٦٧)</sup>. وبالمثل، كشفت دراسة أُجريت في ريو دي جانيرو أن العيش في حيٍّ فقير عائقٌ أمام التوظيف أكبر من عائق نوع الجنس أو الانتماء الإثني<sup>(٦٨)</sup>. ويمكن أن تؤدي هذه الأوضاع أيضاً إلى حدوث اضطرابات اجتماعية.

٣٢- وما فتئ فقراء الحضر يتعرضون بشكل عام للاستبعاد من العمليات اتخاذ القرارات التي تؤثر فيهم. ولما كان فقراء الحضر يعانون حرماناً بالغاً في مجالات الصحة وفرص التعليم والعمل والمشاركة السياسية، فإن استبعادهم يعوق قدرتهم على التأثير في السياسات التي قد تُحسّن حياتهم، وعلى مساءلة المسؤولين الحكوميين، والإسهام بمعارفهم القيمة في جهود التنمية<sup>(٦٩)</sup>. بل إن درجة هذا الاستبعاد تكون أكبر في حالة غير المواطنين والمهاجرين والعمال دون وثائق قانونية والذين لا يتمتعون سوى بالقليل جداً من الحقوق القانونية والخدمات.

٣٣- وثمة عوامل عديدة تتضافر لتهميش فقراء الحضر على صعيد المشاركة السياسية والمدنية. فأولاً، يؤدي عدم تجاوب الحكومات مع احتياجاتهم، كما يتجلى ذلك في الفجوات القائمة في مجال الخدمات الأساسية، إلى توتير علاقة هؤلاء مع الحكومة ويعزز الفكرة التي مؤداها أن فقراء الحضر ليسوا مواطنين كاملي المواطنة في المدن التي يعيشون فيها<sup>(٧٠)</sup>. ثانياً، يوجد عزوف جلي عن إدراج احتياجات مواطني الحضر الفقراء في سياسات المدينة

(٦٥) 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).

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

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

(٦٨) المرجع نفسه.

(٦٩) صندوق الأمم المتحدة للسكان: *حالة السكان في العالم ٢٠٠٧*، الصفحتان ٣٠ و ٣١.

(٧٠) 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).



ككل، ويعزى ذلك أحياناً إلى الفهم المحدود لنطاق الفقر الحضري، وأحياناً أخرى إلى سوء فهم كيفية علاجه<sup>(٧١)</sup>. وأخيراً، فمع أن بعض المدن قد اعتمدت طرقاً لإسماح صناع القرار الصوت السياسي لسكان الحضر الفقراء، فإنها لا تزال هي الاستثناء وليست القاعدة في سياق لا تكفي فيه الأصوات وحدها لضمان إحداث تغيير دائم وبنوي في حياة فقراء الحضر<sup>(٧٢)</sup>.

٣٤- ويعني التهميش السياسي أيضاً أن الفقراء كثيراً ما يواجهون قدراً أكبر من انعدام الأمن ومن العنف، نظراً إلى أن خدمات الشرطة وسيادة القانون لا تشمل في كثير من الأحيان المستوطنات حيث يتركز الفقراء<sup>(٧٣)</sup>؛ 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 الاعتقاد أن الشبكات الدولية للمخدرات وغيرها من الاقتصادات غير المشروعة تزدهر حيثما تكون الحوكمة ضعيفة<sup>(٧٤)</sup>.

٣٥- وينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق في المشاركة السياسية: فقد جاء فيه 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، يرتبط الحق في المشاركة السياسية ارتباطاً 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"<sup>(٧٥)</sup>. ولا تنطبق هذه الخصائص على الواقع السياسي لمعظم سكان الحضر الفقراء، الذين لا يزالون غير متمتعين بحقوقهم تمتعاً كاملاً والذين لا تخضع علاقاتهم مع صنّاع القرار لمعايير المساءلة والشفافية والشمول.

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

(٧٢) 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 بنوياً في حياة فقراء الحضر.

(٧٣) المرجع نفسه.

(٧٤) موئل الأمم المتحدة.

(٧٥) الموئل: UN-Habitat, "The Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper", second ed.

(Nairobi, 2002), p. 12.

## رابعاً - وضع أكثر الفئات استضعافاً

### ألف - النساء والبنات

٣٦- تواجه النساء والبنات تحديات صعبة للغاية، بما في ذلك التهميش الناجم عن الفجوة الجنسانية في التعليم والتوظيف والأمن والصحة والمشاركة السياسية. وقد تراجعت المعدلات الإجمالية للتسجيل في المدارس بالفعل في المناطق الحضرية الفقيرة، وترافق ذلك مع عدم تكافؤ معدلات التحصيل الدراسي بين البنات والبنين<sup>(٧٦)</sup>. والأعراف الاجتماعية التي تضر بمصلحة البنات، مثل التوقعات المتعلقة بأدوارهن في البيت، والزواج المبكر، والقيود المفروضة على تحركهن بصورة مستقلة، هي جميعاً أمور تعيق تعليمهن، ولا سيما عندما يكون دخل الأسرة محدوداً<sup>(٧٧)</sup>.

٣٧- وعلى وجه الإجمال، كانت نسبة ٥٦,٣ في المائة من الشباب الذكور في عداد قوة العمل، في عام ٢٠١٠، بالمقارنة بنسبة ٤٠,٨ في المائة من الشابات. وكثيراً ما تواجه الشابات صعوبات أكبر في الحصول على وظائف، وهن يعانين من معدلات بطالة أعلى مما يعاني منه الشباب الذكور. وحتى عند توظيفهن، يُحتمل بدرجة أكبر أن تكون وظائفهن غير مستقرة وبدوام جزئي وبأجر أقل<sup>(٧٨)</sup>. كما تضيف الأوضاع التي يعيشها فقراء الحضر بعداً جنسانياً مميّزاً لأنها تزيد بشكل غير متناسب من أعباء المرأة غير المدفوعة الأجر من جهة أعمال الرعاية. وبما أن النساء يتحملن العبء الرئيسي في أنشطة رعاية الأسرة والإنجاب، فإنهن يتأثرن بشكل خاص من محدودية الحصول على الخدمات الأساسية وخدمات الهياكل الأساسية الرئيسية وخدمات المياه والصرف الصحي ومن السكن غير الملائم والقيود على الحركة. وتسهم هذه القيود جميعاً في زيادة الأعباء المتصلة بأعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر مثل التنظيف، والطبخ، ورعاية الأطفال والمسنين والمرضى، مما يعمق بالتالي الغبن القائم على النساء. وللأسف، فإن واضعي السياسات لا يراعون بما فيه الكفاية مسألة "نقص الوقت" التي تواجه النساء<sup>(٧٩)</sup>.

٣٨- ويحتمل على الأرجح أن تتعرض النساء في المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة للعنف القائم على نوع الجنس. وفي بعض البلدان، فإن تعرض الفقيرات اللاتي يعشن في المناطق

(٧٦) موئل الأمم المتحدة.

(٧٧) المرجع نفسه.

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

(٧٩) 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

الحضرية للعنف المرتكب من شخص حميم - الشريك أكثر احتمالاً بالمقارنة بالريفيات أو النساء ذوات الدخل الأعلى في المناطق الحضرية<sup>(٨٠)</sup>. وقد ظلت هذه الحقيقة مرتبطة أيضاً ارتباطاً وثيقاً بارتفاع نسبة الإصابة بأمراض نفسية، ذلك أن النساء اللواتي يتعرضن للعنف من شخص حميم - شريك أميل لأن تحدثن أنفسهن بالانتحار<sup>(٨١)</sup>. وينسجم ذلك مع بعض المؤشرات التي تبين أن نسبة الإصابة بأمراض نفسية أعلى لدى فتيات الحضر.

٣٩ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن الفرص المتاحة لنساء الأحياء الفقيرة للحصول على الرعاية قبل الولادة والرعاية السابقة للولادة هي باستمرار أدنى بكثير بالمقارنة بمن يعشن في المناطق الحضرية الأخرى وذوات دخل أعلى<sup>(٨٢)</sup>. وعلاوة على ذلك، فإن النساء والفتيات في المناطق الحضرية الفقيرة أكثر عرضة للإصابة بالإيدز والعدوى بفيروسه من النساء اللواتي يعشن في المناطق الريفية وفي المناطق الحضرية الأخرى، وربما كان ذلك مرتبطاً بما خلصت إليه بحوث من أن ممارسة الجنس بالإكراه أو بمقابل غالباً ما تكون أكثر انتشاراً لدى النساء في المناطق الحضرية الفقيرة منه لدى نظيراتهن ذوات الدخل الأعلى أو المقيمت في الأرياف<sup>(٨٣)</sup>. وثمة بعض المؤشرات 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<sup>(٨٤)</sup>.

٤٠ - وكثيراً ما تتفاقم آثار الفقر الحضري على النساء بفعل تعرض النساء أصلاً، في سياقات كثيرة، للتنميش الاجتماعي والسياسي. فعلى سبيل المثال، إذا كان انعدام الأمن في حيازة الأراضي والمأوى غير اللائق يشكلان تحدياً أمام كل من الرجال والنساء الذين يعيشون الفقر في المناطق الحضرية، فإن النساء متضررات بشكل خاص لأنهن كثيراً ما يُحرمن من حقوقهن في الملكية بسبب الأعراف الثقافية والآليات القانونية التمييزية<sup>(٨٥)</sup>.

(٨٠) Montgomery, "Urban Poverty", pp. 10-11.

(٨١) منظمة الصحة العالمية، *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.

(٨٢) 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.

(٨٣) 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).

(٨٤) المرجع نفسه.

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

## باء- الأطفال والشباب

٤١- إن المستوطنات الفقيرة بيئات محفوفة بالمخاطر تعرّض الأطفال لعوامل قد تضر بصحتهم. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما تحدث حالات الإسهال والأمراض التنفسية لدى أطفال الحضر الفقراء بنسبة أعلى منها لدى الأطفال الذين يعيشون في المناطق الريفية أو في المناطق الحضرية الأعلى دخلاً. وقد بينت دراسات أن معدل وفيات الأطفال مرتفعة ارتفاعاً مهولاً في الأحياء الفقيرة، وقد يكون في بعض الحالات أعلى بثلاث مرات مما هو عليه في المناطق الأخرى من المدينة نفسها<sup>(٨٦)</sup>. وكثيراً ما يفتقر سكان الحضر الفقراء إلى المرافق أو أماكن الترفيه الآمنة للأطفال<sup>(٨٧)</sup>. ويضاف إلى ذلك أن أوجه عدم المساواة بين المناطق الحضرية الفقيرة والمناطق الحضرية الأخرى الأعلى دخلاً يؤثر على الأطفال منذ البداية. فقلة فرص تلقي التعليم الجيد يمكن أن ترسخ انتقال الفقر بين الأجيال عن طريق إعاقة قدرة الأطفال على اكتساب المهارات والحصول على وظائف أعلى أجراً بعد سن البلوغ<sup>(٨٨)</sup>.

٤٢- ويتأثر قاصرو الحضر غير المصحوبين، كاليتامى أو الشاردين 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<sup>(٨٩)</sup>. وبسبب الحياة في الشارع يجد هؤلاء أنفسهم محرومين من شبكة حماية اجتماعية، مما يجعلهم معرضين بشكل خاص للاعتداءات البدنية والجنسية على يد الشرطة، وللإستغلال على يد عصابات التسول المنظم أو عصابات التقاط القمامة، ولأوضاع عيش شاقة دون مأوى مأمون<sup>(٩٠)</sup>.

٤٣- وتزيد نسب البطالة بين الشباب أيضاً بثلاث مرات تقريباً عما هي عليه بين البالغين. فقد أدت الأزمات المالية التي حدثت مؤخراً إلى زيادة ٤ ملايين شخص لعدد الشباب العاطلين عن العمل منذ عام ٢٠٠٧. وفي عام ٢٠١١، كان عدد الشباب العاطلين عن العمل ٧٤,٨ مليون شاب، بالإضافة إلى الـ ٦,٤ مليون شاب كانوا فقدوا الأمل في إيجاد فرصة عمل وانسحبوا من سوق العمل كلياً<sup>(٩١)</sup>. ويمثل الشباب أيضاً ٢٣,٥ في المائة

(٨٦) 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

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

(٨٨) DFID, "Ending Child Poverty: the Challenge"

(٨٩) انظر UNICEF, "Poverty and exclusion"

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

(٩١) منظمة العمل الدولية، *Global Employment Trends: Preventing a deeper jobs crisis* (Geneva, 2012), p. 84

من مجموع الفقراء العاملين، مقابل ١٨,٦ في المائة فقط من العاملين غير الفقراء<sup>(٩٢)</sup>. وينتقل الشباب بأعداد متزايدة إلى المدن لما تتمتع به من عدد أكبر من فرص العمل، ويؤدي ذلك ليس إلى ابتعادهم عن عائلاتهم وشبكات الدعم الاجتماعي<sup>(٩٣)</sup> فحسب بل يجعلهم أيضاً عرضة للتمييز من جانب سكان المدن الأصليين الذين يميلون إلى اعتبار هؤلاء "المهاجرين" مخالفين بوضوح. وتصبح هذه النظرة بدورها مصدراً رئيسياً لسلوكيات الأحداث الإجرامية<sup>(٩٤)</sup>.

٤٤- ويسهم التوسع الحضري وتزايد الفقر الحضري في تورط الأحداث في سلوكيات إجرامية لأن السمات الأساسية للبيئة الحضرية تساعد في نمو هذه الأشكال من السلوك<sup>(٩٥)</sup>. والمعدل المرتفع (والمتزايد) لبطالة الشباب، وعدم توافر المساكن وخدمات الدعم، والاحتفاظ 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 الاجتماعي - الاقتصادي هي أمور يمكن أن تسهم جميعاً في جنوح الأحداث الذي يتخذ أشكالاً متزايدة من الجريمة والعنف وتعاطي المخدرات والكحول في أوساط 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 جرائم العنف<sup>(٩٦)</sup>.

(٩٢) في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تمثل انتفاضات الربيع العربي التي حدثت مؤخراً أحد العوامل التي تسهم في مستويات البطالة العالية بصورة مقلقة 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 الشبابات ٣٩,٤ في المائة في الشرق الأوسط و٣٤,١ في المائة في شمال أفريقيا. انظر *World Youth Report 2011* (تقرير شباب العالم لعام ٢٠١١).

(٩٣) المرجع نفسه.

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

(٩٥) المرجع نفسه.

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

## جيم - فئات الأقليات الأخرى

٤٥ - تشكل مخاطر الفقر في المناطق الحضرية تحدياً من نوع خاص لعدد من الفئات الأخرى، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة<sup>(٩٧)</sup>. والأسر المعيشية التي تضم أفراداً معاقين هي أكثر عرضة للفقر بسبب عوامل عدة، مثل العبء المالي الإضافي لتلبية الاحتياجات الخاصة للأفراد المعاقين على الأسر والعلاقة بين معدلي التوظيف والتعليم المنخفضين لدى الأشخاص ذوي الإعاقة<sup>(٩٨)</sup>. ومن الصعب بصورة خاصة على الأشخاص ذوي الإعاقة إيجاد عمل؛ كما أن الوصم، المقترن أحياناً بالإعاقة، ينتج عنه تهميش المعوقين في المجتمع. وبالتالي، يبدو أن ثمة صلات وثيقة بين الإعاقة والفقر المدقع<sup>(٩٩)</sup>.

٤٦ - والمسنون الذين يعيشون حالة فقر في المناطق الحضرية مستضعفون وعرضة للاستبعاد الاجتماعي. وفي المناطق حيث الدولة مسؤولة عن رفاه المسنين<sup>(١٠٠)</sup> أو بالنسبة للمحرومين من الحماية الاجتماعية التي توفرها الأسرة، فإن المسنين الفقراء يشكلون فئة سكانية تعاني التهميش والاستضعاف بشكل خاص<sup>(١٠١)</sup>.

٤٧ - ثم إن الفئات التي تواجه قدراً أكبر من الوصم أو التهميش، كالأقليات الإثنية أو الدينية والمهاجرين وغير المواطنين والطبقات المحرومة، معرضة بوجه خاص لمخاطر الفقر الحضري. وبالإضافة إلى صعوبة الحصول على التعليم والوظائف وخدمات الرعاية الصحية، فضلاً عن السياسات القانونية المحدودة أو التمييزية إزاء المهاجرين الأجانب واللاجئين، فإن تهميش هذه الفئات بسبب وضع الأقلية الخاصة بها يمكن أن يجعل استراتيجيات البقاء على قيد الحياة لهذه الفئات أمراً أكثر تعقيداً<sup>(١٠٢)</sup>.

(٩٧) قد يعزى ذلك إلى صعوبة جمع بيانات مفصلة 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).

(٩٨) المرجع نفسه.

(٩٩) المرجع نفسه.

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

(١٠١) المرجع نفسه.

(١٠٢) للاطلاع على طبيعة معاملة المهاجرين الذين لا يملكون أوراقاً ثبوتية في المستوطنات العشوائية، انظر Landau, "Shaping Urban Futures". وبالنسبة لحقوق غير المواطنين، انظر التقرير E/CN.4/Sub.2/2003/23. وللإطلاع 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).

٤٨ - وتصبح المجتمعات الحضرية الفقيرة مستضعفة بوجه خاص بفعل التهميش على ثلاث جبهات: أولاً، أن المجتمعات الحضرية الفقيرة تستوطن في مناطق تقع على هامش المدن وهي أكثر عرضة للكوارث من غيرها وحيث لا وجود لأي تخطيط مناسب ولا بنية تحتية مناسبة للحد من تعرضها للكوارث مثل الفيضانات والزلازل والحرائق والعواصف. ثانياً، قليلة جداً هي الخدمات المتاحة للمجتمعات الحضرية الفقيرة لمساعدتها على اكتساب القدرة على الصمود أمام هذه الصدمات<sup>(١٠٣)</sup>. ثم إن فقراء الحضر لا يتمتعون بوجه عام بشبكات الأمان الاجتماعي المتاحة عادة للأسر ذات الدخل الأعلى، مثل التأمين أو الادخار. ثالثاً، حتى عندما تكون جهود الإنعاش جارية على قدم وساق، كثيراً ما تتركز الموارد وينصب الانتباه على مناطق أخرى من المدينة ولا تستفيد منها المجتمعات التي تحتاج إليها أكثر من غيرها<sup>(١٠٤)</sup>.

## خامساً - الممارسات الجيدة

٤٩ - لقدت بذلت جهود كبيرة لزيادة تمتع فقراء الحضر بالحقوق المكفولة لهم، غير أن النتائج التي أسفرت عنها هذه الجهود متباينة في أحيان كثيرة. فالجهود الموجهة للمساعدة الغذائية مثلاً تتعرض للانتقاد بسبب ارتفاع تكلفة الشحن والتخزين والتوزيع المتصلة بهذه المساعدة. أما التحويلات النقدية فهي أكثر نجاعة، في حين أن شحنات الأغذية عادةً ما تشرف عليها النساء وبالتالي يستفيد منها الأطفال مباشرة؛ أما التحويلات النقدية فيشرف عليها الرجال على الأرجح وتحوّل في الغالب إلى استعمالات ستن ولا يستفيد منها النساء والأطفال بالضرورة. وفضلاً عن ذلك، فإن التحويلات النقدية معرضة بشدة لتقلبات الأسعار أو معدلات تضخم السلع الأساسية المقرر شراؤها، بل يمكن في بعض السياقات أن تزيد من حدة التضخم. ولذلك سعت الحكومات والمنظمات المتعددة الأطراف والجهات المانحة للتصدي لهذه المسائل بشتى الطرق، كاعتماد نظام التحويلات النقدية لعمليات التدخل في إطار الحماية الاجتماعية أو انتهاج أسلوب يجمع بين التحويلات النقدية والمساعدة الغذائية<sup>(١٠٥)</sup>. وتشكل هذه المعضلة واحدة من المعضلات العديدة التي ينطوي عليها التحدي المتمثل في النهوض بما لفقراء الحضر من حقوق الإنسان. ويقدم هذا الفصل عينة صغيرة جداً من الجهود التي بذلتها مختلف الأطراف الفاعلة على الصعد الوطني والإقليمي والدولي.

(١٠٣) انظر (٢٠٠٣) *En Breve*, No. 32، M. Fay, and others, "Natural disasters and the urban poor".

(١٠٤) المرجع نفسه.

(١٠٥) انظر Rachel Sabates-Wheeler and Stephen Devereux, "Cash Transfers and High Food Prices: Explaining

.Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme", working paper 4 (DFID (2010)

## ألف - الحكومات الوطنية وسلطات المدن

٥٠ - إن الخطة التي نفذتها حكومة الصين لمكافحة الفقر، والتي كانت مثلاً مفيداً على نهج طويل الأجل ومتكامل<sup>(١٠٦)</sup>، قد جرت منذ عام ١٩٨٤ على أربع مراحل، كانت أولها استراتيجية للتنمية ركزت على المناطق الريفية. وفي إطار المرحلة الثانية التي بدأت في عام ٢٠٠٠، استحدثت نظم للضمان الاجتماعي في مناطق حضرية وريفية وجرى تحسين أخرى، وشُرع في الاستثمار في رأس المال البشري. أما المرحلة الثالثة، التي بدأت في عام ٢٠٠٦، فقد تناولت تدعيم الاستثمارات في رأس المال البشري وزيادتها. وأما المرحلة الأخيرة، التي بدأت في عام ٢٠١١، فكانت عبارة عن استراتيجية متكاملة تجمع بين ثلاثة مكونات، هي: الاستثمار في البنية التحتية؛ وتدخلات الضمان الاجتماعي؛ وتدابير لتمكين السكان الفقراء عن طريق الاستثمار في رأس المال البشري.

٥١ - وابتكرت البرازيل مفهوم الميزنة القائمة على المشاركة وطبّقتها في مدينة بورتو أليغري في عام ١٩٨٩<sup>(١٠٧)</sup>. وكانت المبادرة تهدف إلى تعزيز المساءلة والشفافية، وتمكين المواطنين لكي يكون لهم تأثير أكبر في الطريقة التي تُصرف بها ميزانيات البلدية. ويسمح النموذج لمواطنين يمثلون جمعيات الأحياء من جميع أنحاء المدينة، بما فيها الأحياء القصدية، 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 إطلاق المبادرة، إلى حدوث تحسن مذهل في المؤشرات المتعلقة بالماء والصرف الصحي. ففي السنوات العشر الأولى من بداية الأخذ بالميزانية التشاركية في هذه المدينة، على سبيل المثال، زادت نسبة الأسر المعيشية التي أوصلت مساكنها بشبكة التزويد بالمياه من ٧٥ في المائة إلى ٩٨ في المائة، ونسبة التغطية بخدمات صرف مياه المجاري من ٤٦ في المائة إلى ٩٨ في المائة<sup>(١٠٨)</sup>. واستُسخم نموذج بورتو أليغري منذئذ في جميع أرجاء البرازيل وباقي أمريكا اللاتينية وبقاع أخرى. ومع أن هذا النموذج لا يخلو من نقاط ضعف<sup>(١٠٩)</sup>، فإن سمّي الابتكار والفعالية تتجليان فيه بوضوح عند وجود التزام قوي بإعمال الشفافية وتحسين الحوكمة الحضرية واقتران كل ذلك باستثمارات في تثقيف فقراء الحضر المشاركين.

(١٠٦) انظر Lu Mai, "Poverty Eradication in China: A New Phase" for the China Development Research Foundation, 2011.

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

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

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



٥٢- وفي تايلند، قامت الحكومة الوطنية بتعزيز الحوكمة الحضرية عن طريق تدعيم الشبكات أو الاتحادات المحلية والتعاون معها. فقد قامت مثلاً بدمج مكاتب تنمية المجتمعات المحلية الحضرية، ومكتب التنمية الريفية) ليصبغا هيئة واحدة تستهدف المجتمعات الحضرية الفقيرة التي تُركت خارج دائرة الاستفادة من النمو الاقتصادي الذي شهدته تايلند خلال العقود الماضية. وقد ظل مكتب تنمية المجتمعات المحلية الحضرية يقدم قروضاً بأسعار فائدة منخفضة لتعاونيات الادخار والائتمان المحلية التي أثبتت قدرة كافية على إدارة هذه الأموال التي وُظفت في أنشطة شتى، تتراوح بين أنشطة مدرة للدخل وأنشطة لتحسين السكن وإعادة الإسكان. والابتكار الحقيقي الذي حققه معهد تطوير المنظمات الأهلية<sup>(١١٠)</sup> تمثل في كيفية توسيعه نطاق برنامج القروض. فقد جمع البرنامج بين تعاونيات الادخار الفردية في شبكات أو اتحادات أكبر لسكان الأحياء الفقيرة، تولت إدارة أموال المنظمات الأعضاء فيها وقدمت لها قروضاً. وكانت هذه الشبكات فعالة للغاية لأنها (أ) جعلت عمليات صنع القرار لا مركزية، الأمر الذي جعلها أقرب إلى السكان المحليين وأكثر تجاوباً معهم ومع الاحتياجات التي حددها بأنفسهم؛ (ب) استحدثت وسيلة يتفاعل بها سكان الحضر المحليون الفقراء والسلطات البلدية معاً تفاعلاً بناءً بفضل قدرة الشبكات على التفاوض بشأن السياسات الحضرية أو الترويج لها أو التأثير فيها، والتعاون مع المبادرات المتخذة على مستوى المدن؛ (ج) وفرت سبلاً لسكان الحضر المحليين الفقراء لتبادل الخبرات وتجميع الموارد.

٥٣- وفي إطار برنامج الفرص المكسيكي لتحويل النقود المشروطة، تُقدّم مدفوعات نقدية مباشرة إلى من يستحقها من الأسر المعيشية الفقيرة والضعيفة التي ترسل أطفالها إلى المدارس والعيادات. كما تحصل الأسر المعيشية المستحقة على منحة لتحسين الاستهلاك الغذائي والمكملات الغذائية لصغار الأطفال والحوامل والمرضعات. وتشير الأدلة إلى أنه كان للبرنامج آثار إيجابية على نمو الأطفال في المناطق الريفية والمناطق الحضرية على السواء، وأن أثر البرنامج في تحسين التغذية كان نتيجة للمكملات الغذائية. ويستفيد من برنامج الفرص حالياً أكثر من ٥,٨ ملايين شخص أو ٢٠ في المائة من مجموع السكان. وتشير الأبحاث إلى أن الاستهلاك، ولا سيما استهلاك الغذاء، قد زاد بنسبة ٢٢ في المائة، وأن عدد الأطفال الذين يعانون سوء التغذية قد تراجع بنسبة ١٧,٢ في المائة<sup>(١١١)</sup>.

٥٤- وفي كمبوديا، تعاونت الحكومة الوطنية مع برنامج الأغذية العالمي ومنظمات غير حكومية محلية في تنفيذ برنامج الغذاء مقابل العمل، الذي يساعد الأسر المعيشية الفقيرة التي 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

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

(١١١) UNDP, “Mexico: Scaling Up Progresa/Oportunidades – Conditional Cash Transfer Programme” (2011).

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 فرص الوصول إلى المدارس وغيرها من الخدمات الأساسية. وتنفذ كثير من الحكومات الأخرى برامج مماثلة بالتعاون مع برنامج الأغذية العالمي.

## باء- المجتمع المدني والقطاع الخاص

٥٥- يُعد مشروع أورانغي التجريبي الذي وضعه معهد البحوث والتدريب<sup>(١١٢)</sup> في باكستان، والذي ينظم بناء شبكات مياه المجاري بمبادرة من المجتمعات المحلية التي تتولى تنفيذها في المستوطنات الفقيرة في مدينة كراتشي مشروعاً نموذجياً مفيداً للشراكة بين المجتمع المدني والحكومة. فالمعهد منظمة مجتمعية تقيم لجاناً من سكان الحضر الفقراء للعمل على إدارة وتمويل وإنشاء شبكات مجاري بسيطة باطنية ومجدية اقتصادياً في بلدة أورانغي التي تنقصها الخدمات. ويقدم المعهد التوجيه التقني و١/١٨ من التمويل الإجمالي، في حين تقدم 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؛ في حين يعتبر المجتمع المحلي أنه أقل تهميشاً ووصماً من ذي قبل بكثير.

٥٦- ويتبع مشروع القضاء على الفقر الحضري في لواندا<sup>(١١٣)</sup> في أنغولا نهجاً متكاملًا للتخفيف من الفقر الحضري بالمشاركة المجتمعية وإقامة الشراكات لتحسين الحوكمة الحضرية. ويعمل هذا المشروع، الذي بدأ في عام ١٩٩٩ في صورة تحالف بين ثلاث منظمات غير حكومية (منظمة "كبير" الدولية، وصندوق إنقاذ الطفولة - المملكة المتحدة، وحلقة عمل التنمية)، على إقامة شراكات بين وكالات حكومية ومنظمات أهلية في شتى بلديات البلد، ويتلقى هذا المشروع تمويله من وزارة التنمية الدولية البريطانية. وقد حظي المشروع بالاعتراف بفضل نهجه الذي يسهل على المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة تدبير بعض الخدمات الأساسية بنفسها، 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 تحدها هذه المجتمعات. والعناصر الرئيسية التي يتكون منها المشروع هي تنسيق

Arif Hasan, "The Sanitation Program of the Orangi Pilot Project: Research and Training Institute, (١١٢) .Karachi, Pakistan" in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Garland and others

انظر موئل الأمم المتحدة، UN-Habitat Best Practices Database (قاعدة بيانات أفضل الممارسات) (١١٣) [www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx](http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx)

وإدارة المجتمعات المحلية خدمات المياه والصرف الصحي وإدارة النفايات ورعاية الطفولة؛ والتدريب على وسائل كسب العيش وتيسير المشاركة في عملية التخطيط البلدي؛ والاستفادة من برامج الائتمان والادخار.

٥٧- وتوضّح حالة اتحاد مشردي جنوب أفريقيا<sup>(١١٤)</sup> كيف يمكن لجمعيات أهلية أن تساعد الأشخاص على إدخال تحسينات بأنفسهم على مساكنهم، ولا سيما من خلال إنشاء شبكة من تعاونيات الادخار والائتمان المستقلة ذاتياً من جميع أنحاء جنوب أفريقيا. وقد أنشئ الاتحاد لتدارك النقص في الإمكانيات التي تتاح للفقراء في مجال تحسين مساكنهم، وهم الذين لا يستوفون في غالبيتهم العظمى الشروط المطلوبة للاستفادة من المساعدة الوطنية للإسكان. ويشترط الاتحاد على أعضائه أن يكونوا مرتبطين بتعاونية للادخار والائتمان. ويساعدونهم عن طريق بتزويدهم بتمويل انتقالي لحيازة الأراضي وبناء المساكن؛ ويعمل على تسهيل التبادل بين الأحياء والمدن الأعضاء بغية زيادة المعارف والمهارات والممارسات من أجل تلبية الاحتياجات المشتركة داخل المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة؛ ويساعد السكان على ضبط خرائط وترسيم حدود مناطق سكنهم لتحديد الاحتياجات وجمع البيانات للتمكن من التفاوض مع السلطات البلدية؛ ويتولى بناء مساكن نموذجية.

٥٨- أما حالة شركة مانيليا للمياه<sup>(١١٥)</sup> فهي مثال ساطع على شراكة بين القطاعين العام والخاص سمحت إلى حد كبير بتحسين فرص فقراء الحضر في مانيليا في الحصول على المياه. ففي عام ١٩٩٧، منحت الحكومة هذه الشركة امتيازاً لتوصيل المياه إلى المنطقة الشرقية من مانيليا، والتي تضم سكاناً يمثل الفقراء ٤٠ في المائة منهم. وبتواصل الشركة بمؤلاء بوصفهم قاعدة من الزبائن المحتملين ومصدراً للإيرادات، ساعدتها ثقافتها التي تركز على الزبون ونموذجها القائم على المشاركة المجتمعية فتمكنت من توسيع نطاق البنية التحتية لشبكات المياه ليشمل العشوائيات، وتقليص الاستهلاك غير المشروع، وتحقيق أرباح للشركة. وتقدم الشركة مثلاً مفيداً على الطريقة التي يمكن بها تسخير قوى السوق لتحسين إمكانية حصول فقراء الحضر على المياه، شريطة اعتماد نهج يصب في صالح الفقراء والاعتماد على شريك قوي من القطاع العام.

٥٩- وتوجد في مختلف أنحاء أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا تعاونيات تضم عمالاً فقراء يعثاشون على العمل في القطاع غير الرسمي بفرز وجمع النفايات. وتبين حالة "جمعية الالتزام بإعادة التدوير"، في البرازيل، كيف تتمكن تعاونيات من إقامة شراكات مع جهات من القطاع الخاص من أجل إيجاد فرص عمل لفقراء الحضر وتحسين إدارة النفايات. وتستفيد هذه

(١١٤) 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)

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

الجمعية<sup>(١١٦)</sup>، التي أنشئت في عام ١٩٩٢ ولا تسعى للكسب، من الدعم المالي من شركات من القطاع الخاص تعمل في البرازيل وتساعد جامعي النفايات على تكوين تعاونيات من أجل الحصول على أسعار أفضل للنفايات التي يبيعونها إلى شركات إعادة تدوير النفايات ومعالجة النفايات. وأثبتت هذه التعاونيات أنها قادرة على أن توفر لأعضائها أوضاع عمل أفضل وأجوراً أعلى وعلى أن تتيح لهم فرصاً أكبر لمواصلة التعليم وتحصيل مدخرات، وأمور أخرى<sup>(١١٧)</sup>.

## جيم - المؤسسات الإقليمية والدولية

٦٠ - يشكل تعاون منظمة العمل الدولية مع الهيئات الوطنية والإقليمية نموذجاً جيداً للدعم الدولي والتنسيق الإقليمي من أجل القضاء على الفقر. فعلى الصعيد الوطني، تعمل منظمة العمل الدولية معفرادى 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 الإنمائية، وتقدم خبرتها الفنية ومساعدة تقنية ومساعدة على بناء القدرات بغية إعانة كل حكومة على تنفيذ تلك الاستراتيجيات<sup>(١١٨)</sup>.

٦١ - 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 والنهج المنسقة عبر البلدان، يتيح وسيلة لإدراج عنصر التوظيف في صلب استراتيجية التنمية الوطنية لكل حكومة<sup>(١١٩)</sup>.

٦٢ - ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالشراكة مع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، دعماً تقنياً إلى ٣٥ بلداً أفريقياً باشر عملية إعداد وتنفيذ استراتيجيات وخطط عمل وطنية على أساس الأهداف الإنمائية للألفية<sup>(١٢٠)</sup>. وتقدم هذه المبادرة نموذجاً للدعم والتنسيق الدوليين يتيح لفرادى الحكومات القطرية سبل تنفيذ الاستراتيجيات الأكثر ملاءمة لمعالجة مشاكل الفقر التي تواجهها.

(١١٦) 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).

(١١٧) 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.

(١١٨) ILO, Decent Work Country Programs انظر [www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm)

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

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

٦٣- وتحالف المدن<sup>(١٢١)</sup> عبارة عن ائتلاف عالمي أنشأه البنك الدولي وموئل الأمم المتحدة في عام ١٩٩٩، تتولى المدن الأعضاء فيه إدارة وتنفيذ أنشطته. ويتألف التحالف من سلطات مدن من جميع أنحاء العالم، وحكومات وطنية، ووكالات إنمائية، ومنظمات غير حكومية، ومؤسسات متعددة الأطراف تركز عملها للتصدي للفقير في المناطق الحضرية. ويقدم التحالف إلى المدن والحكومات مساعدة تقنية في ثلاثة مجالات رئيسية، هي: برامج ترقية الأحياء الفقيرة، واستراتيجيات تطوير المدن، والسياسات الوطنية المتعلقة بالتنمية الحضرية والإدارة المحلية. ويستند الدعم الذي يقدمه إلى سلطات المدن أو للسلطات الوطنية إلى أربعة معايير أساسية هي: يجب عليها أن تكون ملتزمة بتحسين مدنها والحوكمة المحلية لفائدة جميع المقيمين فيها؛ أن تعتمد نهجاً شاملاً طويل الأجل؛ أن تنفذ إصلاحات تنفيذاً كاملاً بحيث تعود بالفائدة على نطاق واسع؛ تعزيز هوامش الحركة المتاحة للحكومات المحلية عن طريق التصرف في الموارد تصرفاً لا مركزياً.

## سادساً- التوصيات

٦٤- لكي يتسنى معالجة المشاكل التي يطرحها الفقر الحضري على عدد متزايد من السكان على الصعيد العالمي، ينبغي اتخاذ التدابير التالية:

(أ) الإقرار بعدم قابلية الفصل بين كفالة حقوق الإنسان لفقراء الحضر والحاجة إلى بذل جهود هادفة وشاملة وقائمة على مراعاة الحقوق على جميع المستويات من أجل تعزيز حقوق الإنسان لفقراء الحضر؛

(ب) تعزيز سياسات التنمية القائمة على مراعاة الحقوق وعلى المشاركة وتعزيز أساليب الحكم الرشيد. وينبغي تنفيذ سياسات إنمائية تراعي حقوق الإنسان المكفولة للفقراء وكرامتهم وحريةهم مراعاة كاملة. ويشمل ذلك تلبية الحد الأدنى من أبسط الاحتياجات، مثل الحصول على خدمات عامة ذات نوعية، يحتاجها فقراء الحضر للعيش بكرامة وحرية. ويقع في صلب هذا المسعى الارتقاء بمستوى المشاركة السياسية لفقراء الحضر أنفسهم. وتبين التجربة أن تعزيز أساليب الحكم الرشيد بإشراك الأهالي المعنيين في الحياة السياسية في وضع السياسات، علاوة على أنه يساهم في إعمال حق لا يتجزأ من حقوق الإنسان، فإنه يعزز الجهود الموجهة لتحقيق التنمية. والمعرفة التي تكتسب على المستوى المحلي بالاحتياجات والمعوقات مهمة للغاية في عملية وضع السياسات. فكثيراً ما تكون الابتكارات التي يطورها سكان الحضر الفقراء لسد النقص في الخدمات بمثابة حلول ناجعة يمكن تطبيقها على نطاق واسع. ثم إن مشاركة سكان الحضر الفقراء المهمشين في الأحوال العادية مشاركة حقيقية قد يعزز مقومات بقاء المبادرات في الأجل الطويل، على غرار ما تبين من بعض الأمثلة التي سيقى في الفصل السابق؛

(١٢١) انظر الموقع الشبكي: [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org).

(ج) الترويج لإنشاء شبكات الأمان الاجتماعي. فنظراً إلى ضعف المرونة الاقتصادية للمجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة حيث فرص العمل غير مستقرة أو غير مضمونة، وحيث يُصرف معظم الدخل في ما يقيم الأود، ينبغي إنشاء شبكات الأمان الاجتماعي لجعل الأسر المعيشية مجهزة تجهيزاً أفضل للتعافي بعد الصدمات. وينبغي إطلاق مبادرات تساعد فقراء الحضر على التكيف مع ظروف البطالة أو الوظائف العرضية أو غير الرسمية والأجور اليومية غير المضمونة والكوارث؛

(د) تمكين فقراء الحضر وذلك بالاستثمار في رأس المال البشري. فنظراً إلى الصلة بين الأجور المتدنية وقلة فرص التعليم الجيد وتدني المهارات، ينبغي اتخاذ تدابير للارتقاء بمستوى رأس المال البشري لفقراء الحضر. ويمكن أن يكون للتعليم والتدريب المهني الجيدين بغية تعزيز فرص الحصول على أجور أعلى ووظائف مستقرة تأثير كبير على التخفيف من الفقر لدى فقراء الحضر على المدى الطويل؛

(هـ) تطبيق نهج متكامل. يادراك 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 مجزأ<sup>(١٢٢)</sup>. وينبغي، بدلاً من ذلك، تطبيق نهج متكامل لضمان وصول فقراء الحضر إلى الخدمات العامة الأساسية على أقل تقدير. وقد يكون ذلك بتنفيذ عدة تدابير بشكل متوازي، 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 أيضاً للجهود الرامية إلى زيادة فرص الاستفادة من تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، علاوة على التدابير الكفيلة بإدماج الفئات شديدة الضعيفة أو شديدة التهميش، بما في ذلك النساء والشباب؛

(و) تعزيز التعاون الدولي. فاعتماد نهج طويل الأجل قد يكون أنسب لإحداث الآثار المنهجية والأبعاد المتعددة القطاعات المطلوبة للتصدي للفقر الحضري. وعليه، ثمة حاجة ماسة إلى تنسيق الجهود الإنمائية الدولية بقصد توجيه الاستثمار الأجنبي القائم على مراعاة الحقوق إلى حيث يمكن أن تحدث تأثيراً أكبر وتسمح بتفادي التبذير. وقد يكون التعاون فيما بين بلدان الجنوب مثمراً أيضاً إذ بإمكان البلدان النامية التي تواجه تحديات مشابهة في مجال التوسع الحضري أن تتبادل الدروس المستفادة والاستراتيجيات الناجحة فيما بينها<sup>(١٢٣)</sup>؛

(١٢٢) انظر تقرير صندوق الأمم المتحدة للسكان، حالة سكان عالم ٢٠٠٧.

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

(ز) إيلاء اهتمام خاص للفئات الضعيفة. وينبغي أن تأخذ جميع هذه التدابير المنظور الجنساني بعين الاعتبار في أساليب الحوكمة، بما في ذلك لدى وضع السياسات، وفي الإدارة العامة، وعند تقديم الخدمات، مع الاهتمام بوجه خاص بالمسائل الجنسانية كالعنف القائم على نوع الجنس، وأعباء النساء غير مدفوعة الأجر في مجال تقديم الرعاية، والتمييز. ويلزم أيضاً إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الأطفال والمسنين والمعاقين أن تؤخذ هذه الاحتياجات بعين الاعتبار، وأن توضع برامج متكاملة للتصدي لأشكال التمييز المتعددة، لا سيما تلك القائمة على أساس الطبقة والانتماء الإثني والدين وغير ذلك؛

(ح) التشديد على الأدوار الحساسة لكل طرف من الأطراف - سواء كان دولياً أو إقليمياً أو حكومياً أو من المجتمع المدني أو من القطاع الخاص - في تعزيز كرامة فقراء الحضر حقوقهم الإنسانية، لا سيما المنتمين إلى الفئات المهمشة والمستضعفة. فيمكن المجتمع الإنمائي الدولي على سبيل المثال حشد معارفه وتجاربه وأحياناً موارده للتصدي لمشاكل جنوح الأحداث، غير أن الدولة تقوم بالدور الأهم في تنفيذ السياسات والنظم التي تتيح الأمن للشباب والأطفال في المناطق الحضرية.

٦٩- ونظراً إلى استمرار نمو سكان الحضر بسرعة على الصعيد العالمي، فإن تركيز الاهتمام لضمان تمتعهم الكامل بحقوق الإنسان الأساسية يجب أن تصبح أولوية في المستقبل على الصُّعد الخلي والوطني والإقليمي والدولي. وسوف يكون من الضروري اعتماد نهج للتخفيف من الفقر على سكان الحضر يشمل تطوير البنى التحتية، وإيجاد شبكات الأمان الاجتماعي، والاستثمار في تمكين الأهالي الفقراء وتعليمهم. ومن الضروري سواء بسواء اتباع نهج في التنمية يقوم على مراعاة حقوق الإنسان يعالج على نحو فعال التهديدات التي يشكّلها فقر الحضر على ممارسة الحقوق في الصحة والمياه والمأوى والغذاء والتعليم والعمل. وأخيراً، فإن تحسين المشاركة السياسية لفقراء الحضر المهمشين هو العمود الفقري للاستراتيجيات الرامية إلى معالجة المشاكل التي تنشأ عن تعاظم الفقر الحضري.