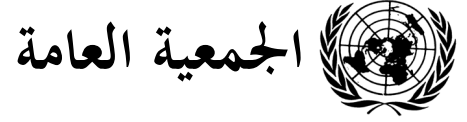


Distr.: General
12 December 2011
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

اللجنة الاستشارية

الدورة الثامنة

٢٠-٢٤ شباط/فبراير ٢٠١٢

البند ٢ (أ) '١' من جدول الأعمال المؤقت

الحق في الغذاء

دراسة أولية للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان عن تعزيز حقوق الإنسان لفقراء المدن: الاستراتيجيات وأفضل الممارسات

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

* بالتعاون مع تشانغي كيم وسونكيو إيم.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	٣-١	.....	أولاً - مقدمة
٣	٢٧-٤	.....	ثانياً - نظرة عامة على فقراء المدن
٣	٧-٤	.....	ألف - التركيبة
٥	١٥-٨	.....	باء - الظروف
٨	٢٧-١٦	.....	جيم - وضع أشد الفئات ضعفاً
١٣	٥٣-٢٨	.....	ثالثاً - حقوق الإنسان لفقراء المدن
١٣	٣١-٢٩	.....	ألف - الحق في الغذاء
١٤	٣٥-٣٢	.....	باء - الحق في السكن اللائق
١٥	٣٨-٣٦	.....	جيم - الحق في المياه الصالحة للشرب
١٧	٤٤-٣٩	.....	دال - الحق في الصحة
١٨	٤٧-٤٥	.....	هاء - الحق في التعليم
٢٠	٥٠-٤٨	.....	واو - الحق في العمل
٢١	٥٣-٥١	.....	زاي - الحق في المشاركة السياسية
٢٢	٦٧-٥٤	.....	رابعاً - الممارسات الجيدة
٢٢	٥٨-٥٥	.....	ألف - السلطات الوطنية والسلطات المحلية
٢٤	٦١-٥٩	.....	باء - منظمات المجتمع المدني
٢٦	٦٣-٦٢	.....	جيم - القطاع الخاص
٢٧	٦٥-٦٤	.....	دال - الجهات الفاعلة والمبادرات الإقليمية
٢٧	٦٧-٦٦	.....	هاء - المجتمع الدولي
٢٨	٦٩-٦٨	.....	خامساً - التوصيات

أولاً - مقدمة

١- يعيش نصف سكان العالم في المدن حالياً، ويمثل الفقراء من بينهم ما لا يقل عن الثلث. ويمثل هؤلاء الفقراء بدورهم ربع فقراء العالم^(١). ويُتوقع أن يزداد عدد فقراء المدن زيادة حادة بزيادة التوسع الحضري، الأمر الذي يجعل الفقر ظاهرة حضرية أكثر فأكثر. والحق أن التوقعات تشير إلى أن ثلثي سكان العالم سوف يعيشون في المناطق الحضرية بحلول عام ٢٠٢٥^(٢)، وسوف يصل عدد سكان المدن في العالم إلى ٥ مليارات بحلول عام ٢٠٣٠^(٣).

٢- ويطرح الفقر في المناطق الحضرية تحديات صعبة أمام الحقوق الأساسية للسكان المتضررين منه. ويزداد الاعتراف بأن التصدي لهذه التحديات ضروري لتحقيق أهداف التنمية. لذا، فإن قضية الفقر في المناطق الحضرية تتعاضد أولويتها لدى الجهات الفاعلة المشتغلة بالتنمية، ومنها المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة، التي اعترفت بأن "جيوب الفقر" لا تقتصر على المناطق الريفية المعزولة وإنما تتكاثر في المدن والبلدان أيضاً.

٣- وطلب مجلس حقوق الإنسان في قراره ٢٧/١٦ إلى اللجنة الاستشارية إجراء دراسات شاملة، بحسب الاقتضاء، تتناول فقراء المناطق الحضرية وتمتعهم بالحق في الغذاء، بما في ذلك استراتيجيات تعزيز حمايتهم وأفضل الممارسات في هذا الصدد. وأعد تشينسونغ تشونغ ورقة مفاهيم للدورة السابعة للجنة باسم فريق الصياغة المعني بالحق في الغذاء الذي أنشأته اللجنة في دورتها الأولى. وتوسع هذه الدراسة، التي تتناول التحديات السياسية التي يطرحها إخراج فقراء المدن من محتهم، نطاق الأفكار الأساسية لورقة المفاهيم المذكورة آنفاً.

ثانياً - نظرة عامة على فقراء المدن

ألف - التركيبة

٤- من الخصائص المعاصرة التي يتسم بها الفقر في المناطق الحضرية أن البلدان المنخفضة الدخل ومتوسطة الدخل تتحمل العبء الأكبر من سكان المدن الفقراء، حسب الأرقام الحالية

(١) Judy L. Baker, "Urban poverty: a global view", The World Bank, Washington, D.C., January 2008

(٢) كان عدد سكان العالم يبلغ ١٧٥ ٦٤٩ ٥٠٦ نسمة في عام ٢٠٠٥، من بينهم ٣ ١٦٦ ٧١١ ٤٠٠ يعيشون في المناطق الحضرية؛ ومن بين هؤلاء، كان ٨٩٨ ٩٢٦ ٠٠٠ يعيشون في البلدان المتقدمة، و ٢ ٢٦٧ ٧٨٦ ٠٠٠ في البلدان النامية. وفي الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٠، كان متوسط معدل التغير السنوي لسكان المدن يبلغ ٢,٢ في البلدان الأكثر تقدماً و ٠,٦٧ في البلدان الأقل نمواً. إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان، ٢٠٠٩.

(٣) Baker, "Urban poverty" (انظر الحاشية ١).

والمتوقعة. فمتوسط عدد فقراء المدن في العالم الذين يعيشون في البلدان النامية يبلغ ٨٠ في المائة^(٤). وسوف يستمر العالم النامي، حسب توقعات الأمم المتحدة، في تسجيل أعلى نسبة نمو حضري. وبحلول عام ٢٠٣٠، سوف يعيش ٩٣ في المائة من سكان المدن في العالم في البلدان النامية، ٨٠ في المائة منهم في أفريقيا وآسيا فقط^(٥). وقد ترى بلدان عدة أن هذا النمو نعمة، لكن قدرة العديد من المدن على توفير الخدمات والبنى التحتية الأساسية لم تُجارِ معدل التوسع الحضري^(٦). وجاء في تقرير لصندوق الأمم المتحدة للسكان صدر في عام ٢٠٠١ أن نحو ٧٨ في المائة من سكان المدن في البلدان الأقل نمواً كانوا يعيشون في أحياء فقيرة، مقارنة بـ ٦ في المائة في العالم المتقدم^(٧). ونظراً إلى عدم وجود أي مؤشر على أن معدل التوسع الحضري في البلدان النامية سينخفض، فإن تركيز الفقر في المناطق الحضرية اليوم في البلدان المنخفضة الدخل يشير إلى أنه سوف يستمر في طرح مشكلات للعالم النامي أساساً.

٥- وتتفاوت البلدان النامية من حيث معدل الفقر في المناطق الحضرية لأن التوسع الحضري الآن مختلف السرعة والمدى، مقارنة بالقوى التي شكلت المدن في بلدان العالم المتقدم اليوم. فالاتجاه الحالي، الذي يصفه تقرير صندوق الأمم المتحدة للسكان المعنون "حالة سكان العالم" لعام ٢٠٠٧ بأنه "الموجة الثانية" للتوسع الحضري، أسرع، وأوسع مدى، مقارنة 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 للتوسع الحضري بالسرعة وكبر الحجم نسبياً. فنمو سكان الحضر في العالم النامي، الذي بدأ في عام ١٩٥٠، سوف يستمر في الازدياد من ٣٠٩ ملايين نسمة (نحو ١٨ في المائة من مجموع السكان) إلى ٣,٩ مليارات نسمة بحلول عام ٢٠٣٠ حسب التوقعات (نحو ٥٦ في المائة)، وهي نسبة شبيهة بنسبة الموجة الأولى، لكنها أسرع وأعلى بالقيمة المطلقة^(٨).

(٤) المرجع نفسه، ص ٣.

(٥) صندوق الأمم المتحدة للسكان، حالة سكان العالم ٢٠٠٧: إطلاق إمكانات النمو الحضري، ٢٠٠٧. متاح على الرابط التالي: www.unfpa.org/public/home/publications/pid/408.

(٦) United Nations Millennium Project, "A Home in the City", Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers", Earthscan, 2005.

(٧) يعرف برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية الأسرة التي تعيش في حي فقير بأنها تواجه أحد أشكال الحرمان من المأوى الأربعة أو كلها: قلة فرص الحصول على الماء؛ وقلة فرص الوصول إلى المرافق الصحية؛ والاكتظاظ؛ وسوء تشييد المساكن. انظر صندوق الأمم المتحدة للسكان (انظر الحاشية ٥).

(٨) المرجع نفسه.

٦- وهناك قوى سكانية واجتماعية - اقتصادية توجه الموجة الثانية من التوسع الحضري. ففي أوروبا وأمريكا الشمالية، جلب التصنيع أعداداً كبيرة من سكان الريف إلى المدن بحثاً عن العمل. لكن الهجرة إلى المناطق الحضرية تمثل أقل من نصف معدل النمو الحالي في البلدان النامية، علماً بأن النمو الطبيعي للسكان (أي عندما يفوق عدد الولادات عدد الوفيات)، وإدماج الضواحي في المدن، يمثلان الجزء الأكبر من النمو الحضري^(٩). فإذا كانت المدن الضخمة تسترعي اهتماماً أكبر عادةً، فإن البحوث تظهر أن نسبة عالية من النمو الحضري تتركز في المدن والبلدات الأصغر حجماً في جميع بقاع العالم النامي^(١٠).

٧- إن هذا لا يعني أن الهجرة لا تسهم في التوسع الحضري. فمما لا شك فيه أن انتقال سكان الأرياف إلى المدن طلباً للعلم وبجناً عن العمل يؤدي دوراً مهماً. لذا، فقد كان لفعل العولمة في تنقل السكان أثر على التوسع الحضري. ويزعم بعض العلماء أن تزايد اندماج اقتصادات العالم جعل كلاً من المدن الكبيرة والصغيرة أهم مستفيد من النمو والفرص المتاحة^(١١)؛ ولما كانت فرص العمل تزداد حيث النشاط الاقتصادي، فإن الناس يسرون وراء ما تحمله فرص العمل في المدن من بشائر. ثم إن تحويل المزارع الصغيرة إلى بساتين لإنتاج محاصيل مدرة للربح اقتلع العديد من السكان المحليين من مناطق ريفية إلى أخرى حضرية^(١٢). وفي الوقت نفسه، عرضت العولمة فقراء المدن للصعاب، وغالباً ما زادت الفوارق حدة، وتحدثت الحوكمة، وقوضت سيادة القانون، خاصة أن تدفق المخدرات والسلع غير المشروع على المستوى الدولي أصبح من العسير التحكم فيه^(١٣). وعلى هذا، فإن القوى التي توجه الشكل الحالي من التوسع الحضري تشكل أيضاً الظروف التي يواجهها فقراء المدن.

باء - الظروف

٨- تتسم حياة العديد من فقراء المدن باللامساواة والتهميش اللذين يحرمهم من حقوقهم في الغذاء الكافي والمأوى والماء والعمل، وغير ذلك من الخدمات الاجتماعية (انظر الفقرات ٢٨-٥٣ أدناه). وإضافة إلى أوجه الحرمان تلك، يشمل تهمة فقر فقراء المدن حياتهم الاجتماعية والسياسية. وهكذا، فإن الفقر في المناطق الحضرية يدفع الفقراء المتضررين إلى حافة الحياة الحضرية.

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

(١٠) صندوق الأمم المتحدة للسكان (انظر الحاشية ٥).

(١١) المرجع نفسه، ص ٨.

(١٢) Department of Economic and Social Affairs, "State of the World's Indigenous Peoples", 2009.

(١٣) صندوق الأمم المتحدة للسكان (انظر الحاشية ٥)، ص ٢٥.

١- الوصم الاجتماعي والتمييز

٩- يواجه فقراء المدن الوصم والتهميش الاجتماعي بسبب وضعهم الاجتماعي - الاقتصادي. وتبين التقارير الواردة من سكان الأحياء الفقيرة أن التمييز سمة بارزة من سمات الحياة اليومية^(١٤). وأظهرت البحوث التي أجريت في بلدان عدة أن الأطفال أكثر الناس إدراكاً لمخاطرهم القاسي، والمتداعي في الغالب، ويشعرون بأنه انعكاس مُخز لنظرهم إلى أنفسهم^(١٥). وتبين البحوث أيضاً أن هذا الوصم يتجلى في مقابلات التوظيف وفرص العمل التي يعاني الفقراء التمييز فيها بسبب المكان الذي يعيشون فيه. فقد بينت دراسة أجريت في فرنسا، مثلاً، أن احتمال اختيار مقدمي طلبات العمل الذين يسكنون في مناطق منخفضة الدخل لإجراء مقابلات أقل من احتمال اختيار مرشحين من مناطق مرتفعة الدخل^(١٦). وبالمثل، كشفت دراسة أجريت في ريو دي جانيرو أن العيش في حي فقير عائق أكبر أمام التوظيف من نوع الجنس أو الانتماء الإثني^(١٧).

٢- أضرار العولمة

١٠- أدت آثار العولمة في المدن إلى جعل الفوارق الجلية بين فقراء المدن وسكان المدن ذوي الدخل المرتفع أكثر حدة^(١٨). ففي الأحياء الفقيرة، مثلاً، في المدن الكبيرة في البلدان المتقدمة والنامية على السواء، مثل نيويورك، ولوس أنجلوس، ونيروبي، أو غيرها من المدن حيث أدت العولمة إلى "تفاقم اللامساواة"^(١٩)، يعيش الفقراء بمحاذاة البنايات الشاهقة الباهظة الثمن أو بينها. وفي البلدان المتقدمة، يوجد في العديد من المدن الصناعية جاليات من العمال المهاجرين الأجانب الفقراء. ولما كانت معظم البلدان المتقدمة لم تصدق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، فإن للعديد من العمال الأجانب الذين يعيشون في تلك البلدان وضع غير قانوني، ويواجهون صعوبات عدة في التمتع بحقوقهم الإنسانية الأساسية.

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

(١٥) Louise Chawla, *Growing up in an Urbanizing World*, Earthscan Publications and UNESCO, 2002.

(١٦) UN-Habitat, *State of the World's Cities*, 2006/7, 2006.

(١٧) المرجع نفسه.

(١٨) James Holston and Arjun Appadurai, *Cities and Citizenship*, Public Culture, University of Chicago 1996.

(١٩) المرجع نفسه، ص ٢٦.

٣- انعدام الحوكمة الرشيدة

١١- إن فقراء المدن مهمشون من الناحية السياسية أيضاً، وغالباً ما يعيشون في "فراغ حوكمي"، حيث لا تتحمل السلطات مسؤوليتها عن التلبية الفعلية للاحتياجات المحلية منتهجةً نهجاً يقوم على المشاركة والشفافية والمساءلة^(٢٠). وإذا كانت المدن تقع على مقربة من مراكز السلطة السياسية، وتوفر من ثم، نظرياً، فرصاً أكبر للوصول إليها، فإن الفقر في المناطق الحضرية يستثني أغلبية كبيرة من المشاركة. ولا يعني انعدام الحوكمة الرشيدة هذا عدم تلبية الاحتياجات الأساسية لفقراء المدن كما يجب فحسب، وإنما استبعادهم من المساهمة في الحلول التي قد يستفيدون منها مباشرة أيضاً.

٤- العنف وانعدام الأمن

١٢- يعني التهميش السياسي أيضاً أن الفقراء غالباً ما يواجهون المزيد من انعدام الأمن والعنف، ذلك أن خدمات الشرطة وسيادة القانون غالباً ما تشمل المستوطنات حيث يتركز الفقراء^(٢١)؛ ومن ثم، فإن نسبة العنف والجريمة في المجتمعات المحلية الفقيرة عادة ما تكون أعلى. وهنا أيضاً، لا تتناسب آثار العولمة على فقراء المدن، ذلك أنه يُعتقد أن الشبكات الدولية للمخدرات وغيرها من الاقتصادات غير المشروعة تزدهر حيثما كانت الحوكمة ضعيفة^(٢٢).

٥- انعدام الأمن الغذائي

١٣- بغض النظر عن التهميش الاجتماعي والسياسي، يكدح فقراء المدن أيضاً من أجل تلبية احتياجاتهم الغذائية والصحية. ويتضررون خاصة بتقلب أسعار المواد الغذائية لأنها تعتمد كلياً تقريباً على المعاملات النقدية للحصول على الغذاء بسبب قدرتهم المحدودة على زراعة المحاصيل التي تدخل في صناعة المواد الغذائية، والتكاليف المرتفعة لنقل المواد الغذائية. أما فقراء المدن العاجزون في الغالب عن شراء كميات كبيرة من الغذاء وتخزينها، فيؤثر استقرار الأسعار تأثيراً بالغاً في أمنهم الغذائي^(٢٣). وتتسبب عوامل شتى في ارتفاع أسعار المواد الغذائية، منها أنشطة المضاربة الرأسمالية، وإنتاج الوقود الأحفوري؛ وقد تؤثر تلك العوامل تأثيراً بالغاً في الصعوبات التي يواجهها فقراء المدن^(٢٤).

(٢٠) صندوق الأمم المتحدة للسكان (انظر الحاشية ٥)، ص ٦٧.

(٢١) المرجع نفسه.

(٢٢) UN-Habitat (see footnote 16), p. 144.

(٢٣) International Food Policy Research Institute, *Living in the City: Challenges and Options for the Poor*, IFPRI, 2002. متاح على الرابط التالي: www.ifpri.org/publication/living-city?print.

(٢٤) Armando Mendoza and Roberto Machado, "The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean", ECLAC-Project Documents collection-Caribbean Development Report, vol.2, 2009.

٦- الحرمان من المأوى ومن الخدمات الصحية

١٤- ترتب على أنماط نمو سكان الحضر تركّز الفقراء في المناطق التي لا يرغب فيها الآخرون، الأمر الذي يعرضهم إلى المزيد من مخاطر الإصابة بالأمراض ومواجهة الكوارث وانعدام الأمن. ويسعى كثير من سكان المدن الفقراء إلى إيجاد مساكن ميسورة قريبة من الأماكن التي تتيح فرص العمل في المدينة. وغالباً ما تتصف المستوطنات بثلاثة أنماط مشتركة. فأمّا الأول، فتقام المستوطنات في أكثر الأحيان في أطراف المدن، الأمر الذي يُحمّل السكان تكاليف مرتفعة من ناحية التنقل والوقت للذهاب إلى أعمالهم. وأمّا الثاني، فتقام المستوطنات أيضاً في مراكز المدن القريبة من مناطق غير سليمة من الناحية البيئية، مثل مدافن القمامة أو المواقع الصناعية^(٢٥)، حيث يتعرضون تعرضاً شديداً لعواقب صحية وخيمة بسبب انعدام البنية التحتية للمرافق الصحية الملائمة^(٢٦). وأمّا النمط الثالث، فغالباً ما يستوطن فقراء المدن في المناطق الأشد عرضة للفيضانات والهياكل التربة وغيرهما من الكوارث، حيث يؤدي شح الموارد وقصور الحماية الاجتماعية إلى صعوبة إعادة تأهيلها.

١٥- وقد زادت حكومات المدن هذه المخاطر سوءاً أحياناً لدى إنفاذها سياسات التنمية الحضرية التي تتضمن استثمارات أجنبية غالباً. وقد جاء في الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث^(٢٧) أن سياسات التنمية الحضرية كثيراً ما تضخم خطر الفيضانات السريعة نظراً إلى أن السياسات عادة ما يخطط لها وتنفذ دون مشاركة فقراء المدن، الأمر الذي يفضي إلى تشريدتهم أيضاً.

جيم - وضع أشد الفئات ضعفاً

١٦- من بين فقراء المدن فئات أشد عرضة لعواقب الفقر في المناطق الحضرية، منها النساء والفتيات، والأطفال، والمسنون، والمعاقون، والطبقات الدنيا وغيرها من الأقليات. وقد ساء وضع فقراء المدن بالخصوص في الأماكن التي شهدت نزاعات والمناطق التي تتعافى من كوارث طبيعية، مثل التسونامي أو الزلازل.

(٢٥) Baker, "Urban poverty" (انظر الحاشية ١)، p. 9.

(٢٦) مثلاً، تتجاوز نسبة وفيات الرضع في الأحياء الفقيرة في نيروبي بـ ٢,٥ مرات ما عليه الحال في كل نيروبي (١٥١ في الـ ١٠٠٠ مقارنة بـ ٦٢ 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, African Population and Health Research Center, 2002.

(٢٧) انظر قرار الجمعية العامة ٢١٩/٥٤.

١- النساء والفتيات

١٧- تواجه النساء والفتيات بين سكان المدن الفقراء تحديات صعبة للغاية. فهن يقعن ضحايا المزيد من التهميش، لا سيما الفجوة الجنسانية في التعليم والتوظيف والمشاركة السياسية. ويعانين أيضاً من لا مساواة في مجال الصحة، ويتعرضن للتهديدات الأمنية أكثر من غيرهن، وكثير من هذه التهديدات تتعلق بالحياة في الأحياء الفقيرة.

١٨- ويشهد احتمال تعرض النساء في المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة للعنف الجنساني. وتشير الأبحاث إلى أن فتيات المدن، في بعض البلدان، أشد عرضة للعنف الآتي من شريك الحياة مقارنة بالريفيات أو النساء ذوات الدخل المرتفع^(٢٨). وقد ارتبط هذا الواقع أيضاً ارتباطاً وثيقاً في بعض الحالات بالنسبة المرتفعة للإصابة بأمراض نفسية؛ فقد أظهرت دراسة أعدتها منظمة الصحة العالمية، مثلاً، أن النساء اللواتي تعرضن لعنف شريك الحياة أدعى إلى أن يحدثن أنفسهن بالانتحار^(٢٩). وينسجم ذلك مع بعض المؤشرات التي تبين أن نسبة الإصابة بأمراض نفسية أعلى بين فتيات المدن.

١٩- والنساء اللائي عانين الفقر في المناطق الحضرية أشد عرضة أيضاً للمخاطر المرتبطة برعاية الأم. فقد تبين على الدوام أن الفرص المتاحة للنساء اللواتي يعشن في الأحياء الفقيرة للحصول على الرعاية قبل الولادة أقل بكثير مقارنة بمن يعشن في المناطق الحضرية وبذوات الدخل المرتفع^(٣٠). وعلاوة على ذلك، يتفشى الإيدز والعدوى بفيروسه أكثر عادة بين النساء والفتيات في المناطق الحضرية الفقيرة مقارنة بالنساء اللواتي يعشن في المناطق الريفية وفي المناطق الحضرية الأخرى، وربما كان ذلك مرتبطاً بما خلصت إليه بعض الأبحاث، ومؤداه أن ممارسة الجنس بالإكراه أو بمقابل أكثر استئراء في الغالب بين النساء في المناطق الحضرية الفقيرة منه بين نظيراتهن ذوات الدخل المرتفع أو المقيمت في الأرياف^(٣١).

(٢٨) Mark R. Montgomery, "Urban Poverty and Health in Developing Countries", Population Reference Bureau 64.2, 2009, p. 13.

(٢٩) World Health Organization (WHO), 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، متاح على الرابط التالي: www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/en/index.html

(٣٠) Monica Akinyi Magadi, Eliya Msiyaphazi Zulu and Martin Brouckerhoff, "The inequality of maternal health care in urban sub-Saharan Africa in the 1990s" in *Population Studies*, vol. 57, No. 3, 2003.

(٣١) Montgomery "Urban Poverty" (see footnote 29), p. 11; Kelly Hallman, "Socioeconomic Disadvantage and Unsafe Sexual Behaviors among Young Women and Men in South Africa" in *Policy Research Division Working Papers No. 190*, New York, Population Council, 2004.

٢٠ - وتتفاقم آثار الفقر في المناطق الحضرية على النساء غالباً لكون النساء، في سياقات عدة، يواجهن التهميش الاجتماعي والسياسي أصلاً. فعلى سبيل المثال، إذا كان عدم الأمان على حيازة الأراضي والمأوى غير اللائق تحديان يواجهان كلا من الرجال والنساء الذين يعيشون الفقر في المناطق الحضرية، فإن النساء يعانين حرماناً أشد لأنهن غالباً ما يُمنعن حقوقهن في الملكية بسبب الأعراف الثقافية وآليات التمييز القانونية^(٣٢).

٢١ - ويتجلى التهميش أيضاً في عدم التكافؤ بين الفتيات والفتيان في معدلات التحصيل العلمي في المناطق الحضرية. وتبين الأبحاث أن العقود الماضية شهدت زيادةً في إجمالي معدل الالتحاق بالمدارس في المناطق الريفية، غير أن المعدلات في المناطق الحضرية الفقيرة قد انخفضت، وهو نمط تضررت منه الفتيات الفقيرات في المناطق الحضرية أكثر من غيرهن^(٣٣). وتشير الدراسات إلى أن الأعراف الاجتماعية التي تضر بمصلحة الفتيات، مثل التوقعات المتعلقة بدورهن في البيت، والزواج المبكر، والقيود المفروضة على استقلالهن في التنقل، كلها تعيق تعليمهن، لا سيما عندما يكون الدخل محدوداً (انظر الفقرة ٥٠ أدناه)^(٣٤).

٢ - الأطفال

٢٢ - الأطفال فئة مستضعفة للغاية بين فقراء المدن. فالمستوطنات الفقيرة بيئات محفوفة بالمخاطر تعرض الأطفال لعوامل قد تضر بصحتهم. فغالباً ما يتفشى الإسهال والأمراض التنفسية بنسبة أكبر بين أطفال المدن الفقراء منها بين الأطفال الذين يعيشون في المناطق الريفية أو في المناطق الحضرية المرتفعة الدخل. فقد كشف مسح للدراسات المتعلقة بصحة الأطفال في المناطق الحضرية في آسيا والشرق الأدنى أجرته الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أن معدل وفيات الأطفال مرتفع ارتفاعاً مهولاً في الأحياء الفقيرة مقارنة بمناطق أخرى من نفس المدينة - ويصل في بعض الأحيان إلى ثلاثة أضعاف، كما هي الحال في مانيلا^(٣٥). وغالباً ما يفتقر سكان المدن الفقراء إلى المرافق أو أماكن الاستحمام الآمنة^(٣٦). ويضاف إلى ذلك أن التفاوت بين المناطق الحضرية الفقيرة والمرتفعة الدخل تضر بالأطفال ابتداءً. فقلة

(٣٢) موئل الأمم المتحدة، "دراسة حالة: الأسر التي تعيلها المرأة تعاني بنسب غير متكافئة من السكن غير اللائق"، حالة مدن العالم ٢٠٠٨/٢٠٠٩، ٢٠٠٨.

(٣٣) UN-Habitat (انظر الحاشية ١٦)، pp. 122-123.

(٣٤) المرجع نفسه.

(٣٥) 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.

(٣٦) منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، "الفقر والاستثناء بين أطفال المناطق الحضرية"، في "ملخص إنشئتي"، رقم ١٠، ٢٠٠٢.

فرص تلقي التعليم الجيد يمكن أن ترسخ انتقال الفقر بين الأجيال بالحد من قدرة الأطفال على اكتساب المهارات والحصول على وظائف مرتفعة الأجر عند البلوغ^(٣٧).

٢٣- وتتفاقم التحديات التي يطرحها الفقر بالنسبة للقاصرين في المدن غير المصحوبين، مثل اليتامى أو المهاريين أو "أطفال الشوارع". فكثير من هؤلاء الأطفال يُدفعون دفعاً إلى الشوارع بسبب حاجة الأسر إلى دخل إضافي، في حين يغادر آخرون بيوتهم هرباً من الاعتداء أو أملاً في إيجاد فرص دخل أفضل^(٣٨). وبصرف النظر عن الأسباب التي أدت بهم إلى ذلك، تخرمهم الحياة في الشوارع من الحماية الاجتماعية، الأمر الذي يعرضهم تعريضاً للاعتداءات البدنية والجنسية على يد الشرطة، والاستغلال على يد عصابات التسول المنظم أو النقاط القمامة، ولظروف شاقة دون مأوى موثوق به يأوون إليه^(٣٩).

٣- المعاقون

٢٤- إن مخاطر الفقر في المناطق الحضرية تطرح تحديات بالغة لعدد من الفئات الأخرى، مثل المعاقين. فمن المهم ملاحظة أن البيانات المتعلقة بحركية الفقر والإعاقة محدودة نسبياً، خاصة في البلدان النامية^(٤٠). غير أن من الواضح أن الأسر التي تضم معاقين أشد عرضة للفقر بسبب عوامل عدة، منها الآثار على الأسر، غير المستقرة اقتصادياً أصلاً، التي قد يحدثها العبء المالي الإضافي لتلبية الاحتياجات الخاصة للأفراد المعاقين فيها، والعلاقة بين معدي التوظيف والتعليم المنخفضين بين المعاقين^(٤١). وقد كان برنامج العمل العالمي المتعلق بالمعوقين أشار إلى أن من الصعب جداً على المعاقين إيجاد عمل؛ ويترب على الوصم، مقترناً بالإعاقة، تهميشهم في المجتمع^(٤٢). وعلى هذا، فإنه إذا كانت البيانات نادرة والعلاقة تستلزم المزيد من البحث، فإنه يبدو أن ثمة تلازماً كبيراً بين الإعاقة والفقر المدقع^(٤٣).

(٣٧) Department for International Development, "Ending Child Poverty: the Challenge", DFID, 2002.

(٣٨) اليونيسيف (انظر الحاشية ٣٧)، ص ١٤.

(٣٩) المرجع نفسه. انظر أيضاً Human Rights Watch, "Easy Targets: Violence against Children Worldwide", HRW, 2001 (متاح على الرابط التالي: www.hrw.org/reports/2001/children/)؛ و "Off the Backs of Children: Forced Begging and Other Abuses against Talibés in Senegal" (متاح على الرابط التالي: www.hrw.org/sites/default/files/reports/senegal0410webwcover.pdf).

(٤٠) قد يعزى ذلك إلى صعوبة جمع بيانات مصنفة وتفسير الطريقة التي تؤثر بها الإعاقة في الفقر داخل الأسر. انظر Jeanine Braithwaite and Daniel Mont, "Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications", ALTER, European Journal of Disability Research 3, 2009.

(٤١) المرجع نفسه.

(٤٢) United Nations Enable, "World Programme of Action Concerning Disabled Persons", 1982. متاح على الرابط التالي: www.un.org/disabilities/default.asp?id=23.

(٤٣) Braithwaite and Mont, "Disability and Poverty".

٤- المسنون

٢٥- إن المسنين الذين يعيشون الفقر في المناطق الحضرية مستضعفون أيضاً. فتهميشهم في المجتمع مرتبط بالسياق الثقافي، وهو من ثم يختلف من سياق إلى آخر. ففي بلدان أفريقية وأمريكية لاتينية وآسيوية عدة، يعامل المسنون بإجلال واحترام، لكنهم من الفئات المهمشة في مناطق أخرى، مثل أوروبا الشرقية حيث الدولة مسؤولة عن رفاههم^(٤٤). وإذا كانت البيانات نادرة مرة أخرى، فإن ثمة مؤشرات على أن المسنين الفقراء، خاصة من لا ينعمون بالحماية الاجتماعية التي توفرها الأسرة، فئة من السكان مستضعفة للغاية^(٤٥).

٥- الأقليات

٢٦- في المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة، تتعرض الفئات التي هي ضحية المزيد من الوصم أو التهميش تعرضاً بالغاً لمخاطر الفقر الخاص بالمناطق الحضرية، وتشمل الأقليات الإثنية أو الدينية، والمهاجرين، والطبقات المحرومة. ثم إن تهميش هذه الفئات، مضافاً إلى صعوبة تلقي التعليم، والحصول على وظائف، وتلقي الرعاية الصحية، قد يعقد استراتيجيات البقاء على قيد الحياة، بسبب صفة الأقلية^(٤٦).

٦- ضحايا النزاعات والكوارث الطبيعية

٢٧- تصبح المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة ككل أكثر ضعفاً بعد النزاعات والكوارث، بسبب التهميش على ثلاث جبهات. أولاً، تتكون المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة في المناطق المهمشة التي تتعرض أكثر للكوارث في الغالب، وليس لديها لا تخطيط ولا بنية تحتية مناسبة للحد من تعرضها للظواهر الطبيعية، مثل الفيضانات والزلازل والحرائق والعواصف. ثانياً، لا يتاح للمجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة سوى عدد قليل من الخدمات لتعزيز تعافيها من تلك الصدمات^(٤٧). ثم إن الحماية الاجتماعية، المتاحة عادة للأسر ذات الدخل المرتفع، مثل

(٤٤) Deepa Narayan et al., "Can Anyone Hear us? Voices from 47 Countries", The World Bank, New York, 1999, p. 200

(٤٥) المرجع نفسه.

(٤٦) Loren B. Landau, "Shaping Urban Futures: Reflections on Human Mobility and Poverty in Africa's Globalizing Cities", from 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 for the treatment of undocumented immigrants in informal settlements وللوقوف على دراسة حالة عن استمرار تهميش أقلية الروما، انظر Christian Bodewick and Akshay Sethi, "Poverty, Social Exclusion and Ethnicity in Serbia and Montenegro: The Case of the Roma", The World Bank, New York, 2005

(٤٧) M. Fay, F. Ghesquière and T. Solo, "Natural disasters and the urban poor" in *En Breve*, No. 32, LAC Region, The World Bank, New York, 2003

التأمين أو الادخار، غير متاحة عموماً لفقراء المدن. ثالثاً، حتى عندما تُبذل جهود الإنعاش، غالباً ما تركز الموارد ويركز الانتباه على مناطق أخرى من المدن وتحول عن تلك المجتمعات المحلية التي قد تحتاج إليهما أكثر من غيرها^(٤٨).

ثالثاً - حقوق الإنسان لفقراء المدن

٢٨- عُدَّ الفقر في المناطق الحضرية أحد أخطر المشاكل التي تواجهها البلدان النامية والمتقدمة على السواء. ففقراء المدن غالباً ما لا يحصلون على ما يكفي من الغذاء ويعانون من السكن غير اللائق (انظر الفقرة ١٦ أعلاه). وقد تناولت المنشورات الموجودة بهذا الشأن القضايا التالية التي يواجهها فقراء المدن: (أ) محدودية فرص الحصول على الدخل والتوظيف؛ (ب) ظروف المعيشة غير اللائقة وغير الآمنة؛ (ج) البنية التحتية والخدمات الرديئة؛ (د) التعرض لمخاطر الكوارث الطبيعية، والمخاطر البيئية والصحية المرتبطة بالعيش في الأحياء الفقيرة ارتباطاً وثيقاً؛ (هـ) قضايا الحيز التي تعيق الحركة والنقل؛ (و) اللامساواة التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمشاكل التهميش^(٤٩).

ألف - الحق في الغذاء

٢٩- تعرّف لجنة الحقوق 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". وعرف مقرر خاص سابق الحق في الغذاء تعريفاً يشبه ما تقدّم قائلًا إنه "الحق في الحصول بانتظام وعلى الدوام ودونما عائق، إما مباشرة أو بواسطة المال، على غذاء وافٍ وكافٍ من الناحيتين الكمية والنوعية، يتفق مع التقاليد الثقافية للشعب الذي ينتمي إليه المستهلك ويكفل له حياة بدنية ونفسية، فردية وجماعية، مرضية وكرامة في مأمن من الخوف"^(٥٠). وضعف الأمن الغذائي لفقراء المدن ناجم عن الاعتماد على اقتصاد نقدي.

٣٠- إن سكان الحضر يشترون كل السلع الغذائية التي يحتاجونها، أي إنهم يعتمدون على قدرتهم على شراء سلع غذائية مرت عبر شبكات التوزيع إلى المدن عوضاً عن زراعة معظم ما يستهلكونها. وعموماً، فإن السلع الغذائية المتاحة في المناطق الحضرية أجود وأكثر

(٤٨) المرجع نفسه.

(٤٩) Baker, "Urban poverty" (انظر الحاشية ١).

(٥٠) A/HRC/7/5، الفقرة ١٧.

تنوعاً مقارنة بالمناطق الريفية^(٥١). بيد أن سكان الحضر، رغم وفرة العرض هذه نسبياً، عادة ما يدفعون أسعاراً أعلى تشمل تكلفة النقل على طول سلاسل التوزيع المعقدة. وعلاوة على ارتفاع هذه الأسعار، يواجه فقراء المدن مشكلة زيادتها. وليس لأغلبهم مصدر دخل قار أو ثابت لأنهم يعتمدون على أجور متدنية من أعمال هامشية أو غير رسمية أو مؤقتة. وجلّهم يفتقرون إلى احتياجات نقدية، ويشتررون من تجار الجملة ويخزنون كميات كبيرة من المواد الغذائية. ويدفع كثيرون منهم ثمن كميات صغيرة من المواد الغذائية على فترات، الأمر الذي يجعل الأثمان أعلى عادة من ثمن الجملة. وهذا يعني أيضاً أن فقراء المدن يتضررون من تقلبات أسعار المواد الغذائية أكثر من غيرهم^(٥٢).

٣١- ومن الشواغل الأخرى نوعية المواد الغذائية التي يحصل عليها فقراء المدن. فالحق في الغذاء، على النحو الذي عُرّف به أعلاه، لا يقتصر على الحصول على قدر كاف من السعرات الحرارية، بل يجب أن يسد الاحتياجات الغذائية. فالنظام الغذائي الصحي لا ينحصر في الحصول على كميات كافية من السعرات الحرارية، وإنما ينبغي أن يشمل على المغذيات الضرورية. فالخرومون من هذه المغذيات باستمرار يعانون سوء التغذية (ويشار إلى ذلك في أغلب الأحيان بـ "الجوع الخفي")، الأمر الذي يعرضهم أكثر للأمراض. وقد يكون عدم حصول فقراء المدن على ما يكفي من غذاء مشكلة نظراً إلى أن أنماط التغذية في المناطق الحضرية تترع أكثر فأكثر إلى الاعتماد على المواد الغذائية الجاهزة أو المصنعة الغنية بالسعرات الحرارية والفقيرة من المغذيات الدقيقة^(٥٣).

باء - الحق في السكن اللائق

٣٢- تنص المادة ٢٥(١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "لكل شخص الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية". وتتناول لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٤ بالمزيد من التوضيح الحق في

(٥١) Living in the City، IFPRI، Living in the City (انظر الحاشية ٢٣).

(٥٢) 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.

(٥٣) مثلاً، تبين الدراسات التي أجريت في الكاميرون وجمهورية تنزانيا المتحدة وجود اختلافات ملحوظة في أنماط استهلاك المواد الغذائية بين سكان الحضر وسكان الريف، لا سيما الكميات الكبيرة من النشويات والسكر والدهنيات والملح لدى سكان الحضر مقارنة بالنظام الغذائي لسكان الريف الغني بالألياف والمغذيات الدقيقة. انظر Gina Kennedy، "Food security in the context of urban sub-Saharan Africa"، submitted for the FoodAfrica Internet Forum (2003) (متاح على الرابط التالي: <http://foodafrica.nri.org/urbanisation/urbanisationpapers.html>).

السكن اللائق. وإذا ما قُرِن هذا التعليق باستنتاجات اللجنة في التعليق العام رقم ٧ الذي يتحدث عن الإخلاء، تَبَيَّنَ أنَّهما يصفان السكن اللائق بأنه يشتمل على أمن الحيازة، والحصول على الخدمات والاستفادة من البنى التحتية، والصلاحيات للسكن، والقدرة على تحمل التكاليف، والموقع الشامل، والتناغم الثقافي^(٥٤). غير أن تحقيق مستوى المعيشة هذا لفقرءا المدن بتأمين سكن لائق لهم يستوفي تلك المعايير يعد تحدياً.

٣٣- ثم إن فقرءا المدن، كما تقدّم، غالباً ما يستوطنون مناطق تعرضهم للكوارث والأمراض، على أطراف المدن أو في أماكن غير مرغوب فيها وخطرة. ويعرّف موئل الأمم المتحدة الأسرة التي تعيش في حي فقير بأنها الأسرة التي يعوزها الحصول على نوعية أفضل من المياه ومن الصرف الصحي؛ أو تتسم بالاكتظاظ (٣ أشخاص أو أكثر في الغرفة الواحدة)؛ أو التي بُني سكنها بمواد غير مستدامة. وحسب هذا التعريف، يعيش نحو ثلث سكان المدن في الأحياء الفقيرة في البلدان النامية. وهذه النسبة أعلى في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى حيث يعيش زهاء ٧١ في المائة في أحياء فقيرة، وفي جنوب آسيا حيث تصل هذه النسبة إلى ٥٩ في المائة^(٥٥).

٣٤- ونظراً إلى أن فقرءا المدن قلما يملكون أراضيهم أو مساكنهم، فإنهم كثيراً ما يواجهون تهديداً مستمراً بالإخلاء، ويتعرضون لسوء المعاملة بسبب الطابع غير الرسمي لعقود الإيجار، ويواجهون صعوبات أكبر في الحصول على قروض، ولا يمكنهم استعمال مساكنهم لمزاولة أنشطة مدرة للدخل^(٥٦).

٣٥- ومردّ جزء كبير من الأزمة المذكورة آنفاً إلى العدد القليل للغاية من السياسات التي تصب في مصلحة الفقراء في مجال التوسع الحضري بوصفه نمطاً دائماً يقتضي قبول استراتيجيات التنمية في المدينة وإدماجها. فثمة تردد في إدماج السكان المحليين الفقراء في المدينة ككل، لا سيما إضفاء طابع رسمي على العشوائيات، وتوفير البنى التحتية الأساسية أو تحسين قوانين حيازة الأرض.

جيم - الحق في المياه الصالحة للشرب

٣٦- إن إمداد فقرءا المدن، الذين يتزايد عددهم بسرعة في البلدان النامية، بمياه الشرب المأمونة والميسورة التكلفة هو أحد أكبر تحديات التنمية المستدامة في العقود الأخيرة. وأكد مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٩/١٥، الحق في الماء والحق في الصرف الصحي، متابعاً في ذلك قرار الجمعية العامة ٢٩٢/٦٤. وجاء في قرار المجلس ذلك أنه يؤكد أن حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة والصرف الصحي مستمد من الحق في مستوى معيشي لائق،

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

(٥٥) موئل الأمم المتحدة (انظر الحاشية ١٦).

(٥٦) Baker, "Urban poverty" (انظر الحاشية ١).

ويرتبط ارتباطاً لا انفصام له بالحق في أعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة البدنية والنفسية، إضافة إلى الحق في الحياة وفي الكرامة الإنسانية.

٣٧- إن حق فقراء المدن في مستوى معيشي لائق هو أحد أكثر الحقوق خضوعاً لقيود صارمة. فمستوطناتهم تفتقر في أكثر الأحيان إلى البنى التحتية للمياه والصرف الصحي. فهؤلاء السكان المحليون خارج نطاق الشبكات ويعتمدون على موزعات الماء الصغيرة من القطاع الخاص، مثل آلات البيع أو الحنفيات العمومية. ويترتب على ذلك أن معظم سكان الأحياء الفقيرة في المدن يدفعون أضعاف ما يدفعه نظراؤهم من ذوي الدخل المرتفع، ليس من حيث القيمة المطلقة فحسب، بل من حيث النصيب في نفقات الأسرة أيضاً. ففي نيروبي، مثلاً، يدفع المقيمون في العشوائيات من خمسة إلى سبعة أضعاف تكلفة الوحدة مقارنة بالتعريف الرسمية المفروضة على الأسر المتصلة مساكنها بشبكة المياه^(٥٧). وفي الأرجنتين، تنفق الأسر الفقيرة في المدن ١٦ في المائة من مجمل نفقاتها على المرافق العامة، مقارنة بـ ١١ في المائة فقط بالنسبة إلى الأسر الأغنياء^(٥٨). أما سكان كيبيرا في كينيا، وهو أحد أشهر الأحياء الفقيرة في القارة، فتتجاوز أوقات انتظارهم استعمال الحنفيات العمومية ساعة في المتوسط، وأكثر من ذلك بكثير في المواسم الجافة^(٥٩). وجاء في دراسة أجريت في ٤٧ بلداً و٩٣ موقعاً أن هذا النمط سائد في جميع البلدان؛ فهو يكشف عن أن متوسط أسعار الماء يتراوح بين ١,٥ و ١٢ ضعفاً مقارنة بالشبكة الرسمية^(٦٠).

٣٨- ويعد حصول فقراء المدن على المياه الصالحة للشرب ذات النوعية المعقولة تحدياً. ولما كان عدد الأسر المتصلة منازلها بالشبكة الرسمية قليل جداً، فإن فقراء المدن غالباً ما يحصلون على المياه من مصادر يصعب مراقبة نوعيتها أكثر من غيرها. وعند ربط ذلك بالبنية التحتية للصرف الصحي الرديئة، التي يتفق الخبراء على أنه يجب تطويرها معاً لتفادي التلوث، فإن التأثير الخالص المترتب على ذلك هو أن عدداً قليلاً للغاية من الأسر الفقيرة في المدن يستطيع الحصول على ماء الشرب المأمون.

(٥٧) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٦: ما هو أبعد من الندرة: القوة والفرق وأزمة المياه العالمية"، ٢٠٠٦ (متاح على الرابط التالي:

http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2006_AR_Complete.pdf).

(٥٨) Baker, "Urban poverty" (انظر الحاشية ١)، p. 18.

(٥٩) المرجع نفسه.

(٦٠) 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, The World Bank, 2005.

دال - الحق في الصحة

٣٩- ينص دستور منظمة الصحة العالمية على الحق في الصحة، ويعرّف 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". وإضافة إلى التحديات التي يطرحها على الصحة قلة فرص الحصول على الماء والاستفادة من الصرف الصحي، يحدّد حقّ فقراء المدن في ذلك الحق، الذي تؤكد بدورها المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تعرضهم للمخاطر البيئية وقلة فرص تلقيهم الخدمات الصحية.

٤٠- وتوجد أدلة كثيرة تثبت أن المؤشرات الصحية هي أفضل في المناطق الحضرية في المتوسط منها في المناطق الريفية. لكن، عند التصنيف، يتضح أن ثمة فوارق شاسعة بين الفئات الاجتماعية - الاقتصادية الموجودة في المدن، وأن فقراء المدن يتعرضون لمخاطر صحية تشبه تلك التي يتعرض لها نظراؤهم في الأرياف، وأحياناً تكون أسوأ^(٦١).

٤١- ومن المفارقات المؤلمة أن فرص تلقي الخدمات الصحية هي في المناطق الحضرية أفضل منها في المناطق الريفية، على الأقل من الناحية الجغرافية. لكن تلك الخدمات، بالنسبة إلى فقراء المدن، غالباً ما تكون باهظة الثمن. فالخدمات الصحية في المناطق الحضرية في كثير من البلدان النامية تقدم بمقابل في الغالب، الأمر الذي يجعل اعتماد فقراء المدن على تلقي تلك الخدمات باهظ التكلفة. غير أنه حتى عندما تقدّم إعانات لإزالة حاجز التكلفة، غالباً ما يكون النظام بعيد المنال من فقراء المدن الذين يواجهون صعوبات في التعامل معه بفاعلية. ثم إن هميشهم مكانياً واجتماعياً يؤثر في سلوكهم المتعلق بالسعي إلى تلقي الرعاية الصحية بحيث أصبح مقدمو الرعاية الصحية يتوقعون عدم طلب فقراء المدن العلاج إلا عندما تشتدّ الظروف، وعدم تقيدهم بما في وصفات الدواء كي يوفروا ثمن الدواء، وإبداءهم رغبة محدودة أحياناً في السعي بجدية إلى تلقي الرعاية الصحية^(٦٢).

٤٢- وقد ذكر آنفاً أن قلة فرص الحصول على الغذاء والماء والاستفادة من الصرف الصحي في المستوطنات المكتظة بالسكان تتسبب في كثير من المخاطر الصحية التي يواجهها فقراء المدن. فهم معرضون للأمراض مثل السل وغيره من الأمراض التنفسية، والأمراض المعوية والمعدية. ومن المعتاد بالخصوص أن تكون الإصابة بالإيدز والعدوى بفيروسه أشد بين سكان الحضر منها بين سكان الريف. والعلاقة بين الفقر وانتشار فيروس نقص المناعة البشرية ما تزال

(٦١) Montgomery, "Urban Poverty" (انظر الحاشية ٢٩).

(٦٢) المرجع نفسه.

غامضة. بيد أن ثمة مؤشرات تدل على أن الفقر، بالنسبة إلى بعض الفئات الاجتماعية - الاقتصادية، مثل المراهقين والنساء، قد يرتبط بانتشار الفيروس بسبب شيوع الخبرة الجنسية المبكرة والممارسة الجنسية بالإكراه أو بمقابل بين تلك الفئات^(٦٣).

٤٣ - ويضاف إلى الأعباء الصحية المذكورة آنفاً أن الفقر في المناطق الحضرية يتشابك مع مشكلة تدهور البيئة، حيث رداءة الجو ونوعية الماء مضرّة ومنتشرة للغاية. وغالباً ما يتعرض فقراء المدن لهواء خارجي شديد التلوث بسبب حركة المرور والصناعة. فقد وُجدت علاقة بين الجسيمات والملوثات العالقة بالهواء والأمراض التنفسية، لا سيما في مدن أمريكا اللاتينية، لكن الأدلة تتكاثر على وجود أنماط مماثلة في الهند والصين^(٦٤). ويُعتقد أن تلوث الهواء الداخلي، بسبب استعمال فقراء المدن الكثيف للوقود الصلب، ومواقد الطبخ، والنيرون المكشوفة، كل ذلك مقترناً بتهوية غير كافية في مآوى مبنية بناءً رديئاً، يعزز تفشي الالتهابات التنفسية الحادة واضطرابات الانسداد الرئوي المزمنة بينهم^(٦٥). ومن المرجح أن تعتمد الأسر الفقيرة على هذه الأشكال من الوقود في تلبية احتياجاتها من الإضاءة والطبخ مقارنة بالأسر المرتفعة الدخل.

٤٤ - وفوق مؤشرات الصحة البدنية تلك، ثمة أدلة متزايدة أيضاً على أن الأمراض النفسية، خاصة الاكتئاب والقلق، أكثر انتشاراً بين فقراء المدن منها بين ذوي الدخل المرتفع. ومع أنه لا بد من إجراء المزيد من البحوث، فإن الافتراضات الحالية تربط بين الأمراض النفسية والتوتر الناجم عن شظف العيش في ظروف غالباً ما تتسم بالعنف والتهميش^(٦٦).

هاء - الحق في التعليم

٤٥ - تعرف لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التعليم في تعليقها العام رقم ١٣ بأنه حق من حقوق الإنسان في حد ذاته ووسيلة لا بد منها لإعمال الحقوق الأخرى. وتعتبر اللجنة أيضاً أن التعليم "حق تمكيني" وتعرفه بأنه الأداة الرئيسية التي يمكن بها للكبار والأطفال المهمشين اقتصادياً واجتماعياً أن ينتشلوا أنفسهم من الفقر وأن يحصلوا على الوسائل التي تمكنهم من المشاركة الكاملة في مجتمعاتهم المحلية. وعليه، فإن الدول ملزمة بتيسير التعليم وتوفيره، وهذا ما أكدته اللجنة في تعليقها العام رقم ٣.

(٦٣) المرجع نفسه، ص ١٣.

(٦٤) المرجع نفسه.

(٦٥) UN-Habitat (انظر الحاشية ١٦)، p. 114.

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

٤٦- بيد أن عدم المساواة في تلقي العديد من فقراء المدن تعليماً جيداً يحد من هذا الحق، ومن ثم قدرتهم على أن يحيوا هم والجيل اللاحق بهم حياة ينعدم فيها الفقر. وغالباً ما تخفي أرقام الإنجازات التعليمية ومعدل الالتحاق بالتعليم في المناطق الحضرية التفاوت الذي لا يكون على حساب الفقراء. وعموماً، فإن التعليم يصب في مصلحة الجانب الحضري من الفجوة القائمة بين الحضر والريف، لأن المدارس أقرب إلى الأماكن التي يعيش فيها الناس^(٦٧). والحال أن ثمة اختلافات شديدة بين قدرة الفقراء والموسرين في الالتحاق بالمدارس الجيدة. وهذا صحيح إلى حد أصبح معه معدل التحاق فقراء المدن بالتعليم في انخفاض في أماكن عدة، مقابل ارتفاع ذلك المعدل في المناطق الريفية والمناطق الحضرية الأخرى^(٦٨).

٤٧- إن فرص حصول الأسر الفقيرة في المناطق الحضرية على التعليم الجيد محدودة بسبب عوامل مشتركة عدة. أولاً، رغم أن التعليم مجاني، لا تستطيع الأسر ذات الدخل المحدود في الغالب تحمل التكاليف غير المباشرة مثل الزي المدرسي والكتب المدرسية واللوازم. ثانياً، نسبة الانتقال من الابتدائي إلى الثانوي ضعيفة للغاية، لأن العديد من الأطفال يغادرون المدرسة لإيجاد عمل لزيادة دخل الأسرة، الأمر الذي يبين صعوبة القرارات الاقتصادية التي يتعين على الأسر الفقيرة في المدن اتخاذها^(٦٩). ثالثاً، قد لا يكون عدد كاف من المدارس متاحاً أصلاً للسكان المحليين الفقراء في المناطق الحضرية، كما هي الحال في كيبيرا، وهو أحد أكبر الأحياء الفقيرة في نيروبي. وأظهرت دراسة أن هناك ١٤ مدرسة ابتدائية عمومية مجانية يمكن قطع المسافة إليها سيراً على الأقدام، غير أن المرافق لا تستطيع استيعاب أكثر من ٢٠.٠٠٠ طفل من أصل ١٠٠.٠٠٠ طفل في سن الدراسة في المنطقة^(٧٠). رابعاً، حتى عندما تكون المدارس متاحة، غالباً ما توجد مخاطر في الذهاب إليها والعودة منها، لا سيما في المناطق الحضرية الفقيرة أو في المدارس نفسها. ومن تلك المخاطر الاعتداء الجنسي وسوء المعاملة^(٧١). وفي الختام، عادة ما تكون جودة التعليم المتاح لفقراء السكان المحليين في المدن أدنى بكثير. فمثلاً، جاء في استقصاءات متزلية أجريت في حيدرآباد وسكندراباد في الهند أن رداءة نوعية التعليم في المدارس والتدريس عامل رئيس يحدد قرارات الأسر بإخراج أطفالها من المدرسة^(٧٢). ومن المهم ملاحظة أن هذه التحديات التي تواجه الحق في التعليم تضر بالفتيات أكثر من الفتيان.

(٦٧) صندوق الأمم المتحدة للسكان (انظر الحاشية ٥)، ص ٢٨.

(٦٨) UN-Habitat (انظر الحاشية ١٦)، p. 128.

(٦٩) صندوق الأمم المتحدة للسكان (انظر الحاشية ٥).

(٧٠) UN-Habitat (انظر الحاشية ١٦)، p. 127.

(٧١) اليونيسيف (انظر الحاشية ٣٦)، ص ١٣؛ صندوق الأمم المتحدة للسكان (انظر الحاشية ٥)، ص ٢٨؛

Human Rights Watch, "Failing Our Children", 2005.

(٧٢) اليونيسيف (انظر الحاشية ٣٦)، ص ١٣.

واو - الحق في العمل

٤٨ - تحدد المادة ٢٣(١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الحق الأساسي لكل شخص في العمل، وفي حرية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومواتية، وفي الحماية من البطالة. وتضيف المادة ٢٣(٢) أن "لجميع الأفراد، دون أي تمييز، الحق في أجر متساو على العمل المتساوي". أما المادة ٢٣(٣) فتتص على أن "لكل فرد يعمل الحق في مكافأة عادلة ومرضية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بالكرامة البشرية، وتُستكمل، عند الاقتضاء، بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية".

٤٩ - بيد أن معدل البطالة بين فقراء المدن مقارنة بباقي اليد العاملة في المدن، ليس أعلى بكثير فحسب، بل إن أولئك الفقراء لا ينعمون بالحماية من البطالة إلا قليلاً جداً. فقد خلصت دراسة أجراها البنك الدولي في عام ٢٠٠٧ في داكا إلى أن البطالة بين الرجال الفقراء تبلغ ضعف ما عليه الحال بين الرجال غير الفقراء (١٠ في المائة مقارنة بـ ٥ في المائة). بل إن هذه الأرقام أعلى بالنسبة إلى النساء، إذ إن ٢٥ في المائة من الفقيرات عاطلات عن العمل مقارنة بـ ١٢ في المائة بالنسبة إلى غير الفقيرات^(٧٣). وتشير البيانات من أمريكا اللاتينية إلى أن مهارات فقراء المدن أقل مقارنة بغيرهم - ٧٠ في المائة من فقراء المدن البالغين في القوة العاملة، مقارنة بـ ٥٠ في المائة من القوة العاملة الكلية المصنفة ذات مهارات متدنية^(٧٤). ويؤثر ذلك في مقدار الأجور التي يستطيع فقراء المدن الحصول عليها. فهي قلما تكفي لاستيفاء الشروط المنصوص عليها في المادة ٢٣(٣) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. فلما كان كثير من فقراء المدن عمالاً ذوي مهارات محدودة، فإنه يتعين عليهم مباشرة أعمال غير مستقرة مقابل أجور متدنية. وهذه الأعمال المؤقتة، وغير الرسمية في الغالب، قد تتغير من موسم إلى آخر، ومن المعتاد أن تتقلب الأجور بتقلبها.

٥٠ - ويرتبط الحق في العمل ارتباطاً وثيقاً بالحق في التعليم؛ فالأبحاث تظهر أن قلة فرص تلقي فقراء المدن التعليم الجيد تعني أنهم لا يستطيعون اكتساب المهارات اللازمة للحصول على وظائف ثابتة وتدر دخلاً مرتفعاً. وتشير دراسات من البرازيل مثلاً إلى أن قلة فرص تلقي التعليم قد تكون سبباً في تفاوت الأجور بين فئات مختلفة من حيث التهميش الاجتماعي^(٧٥). وقد ترتبط هذه الأنماط أيضاً بالجيل في بعض الأحيان؛ فالوالدان ذوا

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

(٧٤) 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", Economic Commission for Latin American and the Caribbean, United Nations, 2006.

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

المهارات المتدنية والمستوى التعليمي المتدني أقل قدرة على أن يوفر لأطفالهما فرصاً مناسبة توفر لهم حياة بعيدة عن الفقر عند البلوغ^(٧٦).

زاي - الحق في المشاركة السياسية

٥١- ينص 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 يختارون بحرية". وجاء فيها أيضاً أن "إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكم". وبالنسبة إلى سكان المدن الفقراء، يتعلق الحق في المشاركة السياسية تعلقاً وثيقاً بممارسات الحوكمة الحضرية. فجدول أعمال الموئل يعرف الحوكمة بأنها "آليات وعمليات ومؤسسات يستطيع المواطنون والفئات من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية، والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم"، ويعرف الحوكمة الحضرية الرشيدة بأنها تجسّد مبادئ "الاستدامة واللامركزية والإنصاف والكفاءة والشفافية والمساءلة والمشاركة المدنية والمواطنة والأمن"^(٧٧).

٥٢- ولا تنطبق هذه الخصائص على الواقع السياسي لأغلب السكان المحليين الفقراء في المدن، الذين لا يزال عليهم أن يعملوا حقوقهم بالكامل أو أن تكون لديهم علاقات مع صنّاع القرار تتسم بالمساءلة أو الشفافية أو الشمول. فالعديد من العوامل تتضافر لتهميش الصوت السياسي والمشاركة المدنية لفقراء المدن. أولاً، عدم تلبية الحكومات لاحتياجاتهم، الذي يتجلى في الفجوات القائمة في الخدمات الأساسية، ينسف العقد مع الحكومة ويعزز فكرة مؤداها أن فقراء المدن ليسوا مواطنين كاملي الأهلية في المدن التي يعيشون فيها^(٧٨). ثانياً، تبين وجود عزوف عن إدراج احتياجات المواطنين الفقراء في المدن في سياسات المدينة ككل، وذلك بسبب الفهم المحدود لنطاق الفقر في المدن تارةً، وبسبب سوء فهم طريقة علاجه تارةً أخرى^(٧٩). وأخيراً، مع أن بعض المدن تبنت أساليب لإسماح صنّاع القرارات الصوت السياسي لسكان المدن الفقراء، فإنها ما تزال الاستثناء وليس القاعدة في سياق لا تكفي فيه الأصوات لإحداث تغيير دائم وبنوي في حياة فقراء المدن^(٨٠).

(٧٦) Department for International Development, "Ending Child Poverty" (انظر الحاشية ٣٧).

(٧٧) UN-Habitat, Global campaign on urban governance concept paper, 2002, p. 12.

(٧٨) انظر B. Landau, "Shaping Urban Futures" (انظر الحاشية ٤٧).

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

(٨٠) تظهر الأبحاث التي أجريت في أوساط المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة مشاركة انتخابية واسعة (انظر John Harris, "Political participation, representation, and the urban poor: findings from research in Delhi" in *Economic and Political Weekly*, 12 March 2005). غير أن ثمة مؤشرات تدل على أن العملية الانتخابية تأثرت بالعلاقات بين العملاء وأرباب العمل والعودة المادية القصيرة الأجل، التي لم تحدث تغييراً بنوياً في حياة فقراء المدن.

٥٣- ويثبت التهميش السياسي لفقراء المدن جميع الحواجز التي تعيق تمتعهم بالحقوق المضمنة أعلاه. بل إن هذا التهميش يصيب أكثر ما يصيب المهاجرين والعمال غير النظاميين الذين لا يستفيدون، مثلاً، إلا من عدد قليل جداً من الحقوق القانونية والخدمات. فقد استبعد فقراء المدن عموماً من العمليات التي تتخذ بواسطتها القرارات التي تؤثر فيهم. ولما كان فقراء المدن يعانون حرماناً بالغاً في مجالات الصحة والتعليم والعمل والمشاركة السياسية، فإن استبعادهم يعرقل قدرتهم على التأثير في السياسات التي قد تحسن حياتهم، ومساءلة المسؤولين الحكوميين، وتوظيف معارفهم القيمة في جهود التنمية^(٨١).

رابعاً - الممارسات الجيدة

٥٤- بذلت السلطات المحلية والحكومات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص جهوداً عدة كي يتمتع فقراء المدن بحقوقهم على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. واتخذت الشراكات بين هذه الجهات الفاعلة أشكالاً شتى. ويرد في الباب التالي أفضل الممارسات المستمدة من تلك المبادرات والشراكات.

ألف - السلطات الوطنية والسلطات المحلية

١- الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر (الصين)

٥٥- إن الجهود التي بذلتها حكومة الصين لمكافحة الفقر مثال مفيد على نهج طويل الأجل وتدرجي ومتكامل^(٨٢). وبدأت الحكومة باستراتيجيتها للتنمية الريفية في عام ١٩٨٤ فاجتازت ثلاث مراحل. فمنذ عام ٢٠٠٠، وُضعت في المرحلة الثانية نظم الضمان الاجتماعي الحضرية والريفية وحسنت، وشرع في الاستثمار في رأس المال البشري. أما المرحلة الثالثة فبدأت في عام ٢٠٠٦ واتسمت بتكريس الاستثمارات المذكورة وزيادتها. أما المرحلة الأخيرة التي بدأت في عام ٢٠١١ فعبارة عن استراتيجية متكاملة تجمع بين ثلاثة مكونات، هي: الاستثمار في البنية التحتية؛ والتدخل في مجال الضمان الاجتماعي؛ وتدبير تمكين السكان المحليين الفقراء بواسطة الاستثمار في رأس المال البشري.

(٨١) انظر صندوق الأمم المتحدة للسكان (انظر الحاشية ٥)، ص ٣١.

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

٢- الميزنة القائمة على المشاركة (البرازيل)

٥٦- ابتكرت البرازيل مفهوم الميزنة القائمة على المشاركة وطبقته لأول مرة في مدينة بورتو أليغري في عام ١٩٨٩^(٨٣). وكانت المبادرة تهدف إلى تعزيز المساءلة والشفافية، وتمكين المواطنين من أن يكون لهم تأثير أكبر في الطريقة التي تصرف بها ميزانيات البلدية. ويسمح النموذج لمواطنين يمثلون جمعيات الأحياء من جميع أنحاء المدينة، بما فيها الأحياء الفقيرة (فافيلا)، بالمشاركة في اجتماعات يستطيعون فيها التأثير في كيفية إنفاق أموال الاستثمار المتاحة (التي تبلغ نسبتها ١٥ في المائة من مجموعة الميزانية عادة). وتشير معظم الأرقام، منذ استهلال المبادرة، إلى حدوث تحسن مذهل في المؤشرات المتعلقة بالماء والصرف الصحي. ففي السنوات العشر الأولى من المبادرة، على سبيل الاستدلال، زادت نسبة الأسر المرتبطة بشبكة المياه من ٧٥ في المائة إلى ٩٨ في المائة، وخدمات صرف مياه المجاري من ٤٦ في المائة إلى ٩٨ في المائة^(٨٤).

٥٧- وكُرر نموذج بورتو أليغري منذئذ في أشكال عدة في جميع أرجاء البرازيل وباقي أمريكا اللاتينية وبقاع أخرى. ومنذ بدء العمل بالميزنة القائمة على المشاركة على مدى أكثر من عقدين من الزمن، لوحظ بعض القصور في النموذج، منه الهاجس المتمثل في أن النموذج قد يحد من المشاركة في المشاريع القصيرة الأجل بدلا من المشاركة السياسية الطويلة الأجل والجارية؛ وقد يُفرض في الاعتماد على منصب العمدة، الأمر الذي قد يفضي إلى الفساد؛ ويشجع على التركيز على التخطيط القصير الأجل؛ وقد لا يسمح لسكان الحضر المحليين الفقراء بمعالجة الأسباب الأساسية لتهميشهم^(٨٥). بيد أن من الواضح أنه متى وجد التزام قوي بالشفافية وتحسين الحوكمة الحضرية، ومتى اقترن النموذج بالاستثمار في تثقيف المشاركين من فقراء المدن، كان أداة مبتكرة يمكن توظيفها بجانب أدوات أخرى للتصدي لفاقة فقراء المدن.

٣- معهد تطوير منظمات المجتمعات المحلية (تايلند)

٥٨- يقدم معهد تطوير منظمات المجتمعات المحلية^(٨٦) في تايلند مثالا مفيداً على الدور الذي يمكن للحكومة أن تضطلع به لإرساء الحوكمة الحضرية عن طريق إنعاش الشبكات أو

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

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

(٨٥) Brian Wampler, "A Guide to Participatory Budgeting" in *Participatory Budgeting*, ed Anwar Shah, Washington D.C., The World Bank, 2007, pp. 45-47.

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

الاتحادات المحلية والتعاون معها. وكان المعهد، الذي أنشئ في عام ٢٠٠٠ عندما أدمجت حكومة تايلند مكتب تنمية المجتمعات المحلية الحضرية ومكتب التنمية الريفية، بمثابة رد على إدراك إقصاء سكان الحضر المحليين الفقراء من النمو الاقتصادي الذي شهدته العقود الماضية. وقد كان مكتب تنمية المجتمعات المحلية الحضرية شرع في برنامج لتقديم قروض بأسعار فائدة منخفضة لتعاونيات الادخار والإقراض المحلية التي أثبتت قدرتها الكافية على إدارة المبالغ التي وُظفت في أنشطة شتى، ابتداء من در الدخل وانتهاء بتحسين السكن والانتقال إلى سكن جديد. وما أبدعه المعهد حقيقةً هو الحل الذي قدمه للتحدى المتمثل في توسيع نطاق البرنامج. فقد ربط تعاونيات الادخارات الفردية بشبكات أو اتحادات أكبر لسكان الأحياء الفقيرة، التي أدارت أموال المنظمات الأعضاء فيها وأقرضتها إياها. وكانت تلك الشبكات فعالة للغاية لأنها (أ) جعلت عمليات اتخاذ القرارات لامركزية، الأمر الذي جعلها أقرب وأسرع تجاوباً مع السكان المحليين وأكثر تلبية لاحتياجاتهم التي حددوها بأنفسهم؛ (ب) استحدثت وسيلة يتوصل بها سكان الحضر المحليون الفقراء والسلطات البلدية للحوار البناء بينهما بفضل قدرة الشبكات على التفاوض أو الدعوة أو التأثير في السياسات الحضرية، والتعاون مع المبادرات على مستوى المدن؛ (ج) وفرت سبلاً لسكان الحضر المحليين الفقراء لتبادل الخبرات وحشد الموارد.

باء - منظمات المجتمع المدني

١- مشروع أورانغي النموذجي - معهد البحوث والتدريب (باكستان)

٥٩- مشروع أورانغي النموذجي الذي وضعه معهد البحوث والتدريب^(٨٧) في باكستان، الذي ينظم بناء شبكات مياه المجاري بمبادرة من المجتمعات المحلية التي تتولى تنفيذها في المستوطنات الفقيرة في مدينة كراتشي، نموذج شراكة مفيد بين المجتمع المدني والحكومة. فالمعهد منظمة محلية تنظم لجان سكان الحضر الفقراء للإشراف على إنشاء شبكات مجاري مياه أساسية تحت الأرض تكون فعالة من حيث التكلفة وتمويلها وبنائها في بلدة أورانغي التي تنقصها الخدمات الكافية. ويقدم توجيهات تقنية وثمن التمويل الإجمالي، في حين تمول اللجان الباقي. وتدعم الوكالات الحكومية المبادرة بتوفير التمويل للاستثمارات الكبرى في البنية التحتية، مثل محطات المعالجة. وتبين النتائج تحسن المؤشرات الصحية، لا سيما معدلات وفيات الرضع، وشبكة مياه مجاري فعالة ومنخفضة التكلفة، ومجتمع محلي يسجل انخفاضاً شديداً في مظاهر التهميش والوصم الاجتماعيين.

(٨٧) Arif Hasan, "The Sanitation Program of the Orangi Pilot Project: Research and Training Institute, Karachi, Pakistan" in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, eds. Allison M. Garland, Meegan Massoumi, and Blair A. Ruble, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007

٢- مشروع لواندا للقضاء على فقر المدن

٦٠- مشروع لواندا للقضاء على فقر المدن^(٨٨) في أنغولا يقدم مثلاً مفيداً لدراسة حالة لنهج متكامل تقوده منظمة غير حكومية للحد من فقر المدن ويقوم على مشاركة السكان المحليين والشراكة معهم لتحسين الحوكمة الحضرية. ويقيم المشروع، الذي بدأ في عام ١٩٩٩ بتحاليف ثلاث منظمات غير حكومية (منظمة "كير" الدولية، وصندوق إنقاذ الطفولة المملكة المتحدة، وحلقة عمل التنمية)، شراكة مع وكالات الحكومة والمنظمات المحلية في بلديات كازنغا، وسامبيزانغا، وكيلامبا كياكسي، وكاكواكو، في لواندا. وتموله وزارة التنمية الدولية البريطانية. وقد حظي المشروع بالاعتراف بفضل نهجه الذي يسهل على سكان المدن المحليين الفقراء تدبير بعض الخدمات بأنفسهم، 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 الحوار مع سكان المدن المحليين الفقراء والتجاوب معهم بإدراج الاحتياجات التي يحدونها. والعناصر الأساسية في المشروع هي تنسيق خدمات المياه والمرافق الصحية وإدارتها، وإدارة النفايات؛ ورعاية الطفولة؛ والتدريب على وسائل كسب العيش؛ وتيسير المشاركة في عملية التخطيط البلدي؛ والحصول على القروض وبرامج الادخار.

٣- اتحاد متشردى جنوب أفريقيا (جنوب أفريقيا)

٦١- يقدم اتحاد متشردى جنوب أفريقيا^(٨٩) دراسة حالة مفيدة عن الطريقة التي يمكن بها لجمعيات محلية أن تدخل تحسينات على مساكن مبنية بجهود شخصية. والاتحاد، الذي أنشئ في عام ١٩٩٦، يقيم شبكة من تعاونيات الادخار والإقراض المستقلة من جميع أنحاء جنوب أفريقيا. وقد أنشئ لسد فراغ في خيارات تحسين مساكن فقراء المدن الذين يغلب عدم استيفائهم شروط التأهيل للاستفادة من إعانات السكن الوطنية. ويشترط الاتحاد على الأعضاء أن يرتبطوا بتعاونية ادخار وإقراض. ويساعدهم بتوفير تمويل انتقالي لحيازة الأراضي وبناء المساكن؛ وتسهيل التبادل بين حوار الأعضاء والمدن لتعزيز المعارف والمهارات والممارسات لتلبية الاحتياجات المشتركة بين سكان المدن المحليين الفقراء؛ ومساعدة السكان المحليين على رسم خرائط لمستوطناتهم ومسحها لتحديد الاحتياجات وجميع البيانات للتفاوض مع السلطات البلدية؛ وبناء مساكن نموذجية مفيدة لكل من الشركاء الحكوميين وأعضاء الاتحاد.

(٨٨) انظر موئل الأمم المتحدة، Best Practices Database (قاعدة بيانات أفضل الممارسات) (http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1121).

(٨٩) 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

جيم - القطاع الخاص

١- شركة مانيلا للماء (الفلبين)

٦٢- شركة مانيلا للماء المتحدة^(٩٠) مثال مفيد على الشراكة بين القطاعين العام والخاص حقق نجاحاً كبيراً في تيسير سبل حصول فقراء مانيلا على الماء. ففي عام ١٩٩٧، حازت الشركة امتيازاً من الحكومة لإيصال الماء إلى المنطقة الشرقية من مانيلا، حيث يمثل الفقراء ٤٠ في المائة من السكان. وبفضل إقبال الشركة عليهم بوصفهم قاعدة من الزبائن يمكن الركون إليها ومصدراً للدخل، نجحت ثقافتها التي تركز على الزبون ونموذجها القائم على مشاركة السكان المحليين في توسيع نطاق البنية التحتية لشبكات المياه ليشمل العشوائيات، وتقليص الاستغلال غير المشروع، والحفاظ على شركة مدرة للربح. وتقدم مثلاً مفيداً على الطريقة التي ينبغي بها تسخير قوى السوق لتيسير سبل حصول فقراء المدن على الماء عند المزاوجة بينها وبين النهج الذي يصب في صالح الفقراء وربطها بشريك قوي في القطاع العام.

٢- جمعية الالتزام بإعادة التدوير (البرازيل)

٦٣- توجد تعاونيات تنظم الفقراء والأشخاص الذين يعملون في القطاع غير الرسمي في المدن الذين يعيشون على فرز النفايات وجمعها في مدن أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا. وتثبت حالة جمعية الالتزام بإعادة التدوير، في البرازيل، كيف يمكن للتعاونيات أن تقيم شراكات مع القطاع الخاص لزيادة فرص فقراء المدن في العمل وإدارة النفايات. والجمعية^(٩١) لا تستهدف الربح، وقد أنشئت في عام ١٩٩٢، ويدعمها مالياً شركات من القطاع الخاص تعمل في البرازيل تساعد جامعي النفايات على تكوين تعاونيات من أجل رفع أسعار النفايات التي يبيعونها إلى صناعات إعادة تدوير النفايات وإلى معالجي النفايات. وأثبتت هذه التعاونيات فعاليتها في توفير ظروف عمل أفضل ودفع أجور أعلى وتوفير عدد من الفرص أكبر للأعضاء للاستزادة من التعليم، وجمع المدخرات، وسوى ذلك^(٩٢).

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

(٩١) Martin Medina, "Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities" in *Private Sector Involvement in Solid Waste Management*, GTZ, 2005.

(٩٢) 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.

دال - الجهات الفاعلة والمبادرات الإقليمية

١- برامج العمل اللائق

٦٤- يعد تعاون منظمة العمل الدولية مع الهيئات الوطنية والإقليمية نموذجاً لكل من الدعم الدولي والتنسيق الإقليمي من أجل القضاء على الفقر. فعلى الصعيد الوطني، تتعاون منظمة العمل الدولية مع الحكومات على رسم استراتيجيات شاملة للحد من الفقر بواسطة البرامج القطرية للعمل اللائق. وتتعاون المنظمة مع كل قطر لإدراج العمل اللائق بوصفه مكوناً رئيساً من مكونات استراتيجياتها للتنمية، وتقدم خدمات استشارية، ومساعدة تقنية ومساعدة على بناء القدرات لإعانة كل حكومة على تنفيذها^(٩٣).

٢- المكاتب الإقليمية

٦٥- تشتغل منظمة العمل الدولية أيضاً على دعم جهود المؤسسات الإقليمية، مثل الاتحاد الأفريقي والتكتلات الاقتصادية الإقليمية، التي تعمل على القضاء على الفقر. ثم إن هذا التعاون الإقليمي، الذي يسهل التبادل الاستراتيجي والنهج المنسقة عبر البلدان، يوفر وسيلة لإدراج التوظيف في استراتيجية التنمية الوطنية لكل حكومة^(٩٤).

هاء - المجتمع الدولي

١- نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في أفريقيا

٦٦- يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالشراكة مع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، دعماً تقنياً لـ ٣٥ بلداً أفريقياً انخرط في إعداد وتنفيذ استراتيجيات وخطط عمل وطنية استناداً إلى الأهداف الإنمائية للألفية^(٩٥). وتقدم هذه المبادرة نموذجاً للدعم والتنسيق الدوليين يهيئ آحاد الحكومات لوضع استراتيجيات أنسب لتحديات الفقر التي تواجهها.

(٩٣) انظر ILO, Decent Work Country Programs

(www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm).

(٩٤) انظر منظمة العمل الدولية، المكتب الإقليمي لأفريقيا

(www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm).

(٩٥) Economic Commission for Africa, Sustainable Development Report on Africa, 2008 (متاح على

الرابط التالي: www.uneca.org/sdd/documents/SDRA.pdf).

٢- تحالف المدن

٦٧- تحالف المدن^(٩٦) ائتلاف عالمي أنشأه البنك الدولي وموئل الأمم المتحدة في عام ١٩٩٩ وتديره وتنفذ أنشطته المدن الأعضاء أنفسها. ويتألف من السلطات البلدية من جميع أنحاء العالم، والحكومات الوطنية، ووكالات التنمية، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات المتعددة الأطراف التي تركز عملها للقضاء على فقر المدن. ويقدم المساعدة التقنية للمدن والحكومات في ثلاثة مجالات أساسية، هي: برامج ترقية الأحياء الفقيرة، واستراتيجيات تنمية المدن، والسياسات الوطنية المتعلقة بالتنمية الحضرية والإدارة المحلية. ويتوقف دعمه للسلطات البلدية أو الوطنية على أربعة معايير أساسية، هي: يجب أن تكون ملتزمة بتحسين مدنها والحوكمة البلدية والمحلية لجميع المقيمين؛ واعتماد نهج طويل الأجل وشامل؛ وتنفيذ إصلاحات شاملة لإسداء الخدمات على نطاق واسع؛ وتمكين الحكومات المحلية عن طريق لا مركزة الموارد. ويضع تحالف المدن نهجاً مفيدة شتى، منها بالخصوص ما يلي:

(أ) يضع على رأس الأولويات إدماج فقراء المدن أنفسهم اجتماعياً على اعتبار أن ذلك شرط لا بد منه للتنمية المستدامة؛

(ب) يضع مبادئ الحوكمة الرشيدة في العلاقة بين الأوساط المانحة الدولية والمدن الأعضاء عن طريق ترويج المبادرات التي تضعها المدن نفسها وتديرها؛

(ج) يسهل التبادل بين المدن في العالم النامي للمساعدة على وضع أفضل الممارسات والدروس المستفادة موضع التنفيذ من خلال تجارب حقيقية.

خامساً - التوصيات

٦٨- ينبغي اتخاذ التدابير التالية للتغلب على التحديات التي يطرحها فقر المدن لعدد متزايد من السكان على الصعيد العالمي:

(أ) تعزيز سياسات التنمية القائمة على الحقوق والمشاركة وتعزيز الحوكمة الرشيدة. ينبغي تنفيذ سياسات التنمية التي تراعي بالكامل حقوق الفقراء الإنسانية. ويقع في صلب هذا المسعى الارتقاء بمستوى المشاركة السياسية لفقراء المدن أنفسهم. وبصرف النظر عن أعمال نهج متكامل لحقوق الإنسان، ثبت أن تعزيز الحوكمة الرشيدة التي تشرك السكان المحليين المتضررين في عملية رسم السياسات يدعم جهود التنمية. وللمعرفة المحلية بالاحتياجات والقيود قيمة لا تقدر بثمن في عملية وضع السياسات. فغالباً ما تكون الابتكارات التي تنشأ بين سكان مدن محليين فقراء ملء الفراغ في الخدمات

(٩٦) صندوق الأمم المتحدة للسكان (انظر الحاشية ٥). انظر أيضاً تحالف المدن www.citiesalliance.org.

خيارات عملية يمكن توسيع نطاقها. وريثما يتم ذلك، قد تعزز مساهمة سكان المدن اخلين الفقراء المهمشين عادة استمرار المبادرات على الأجل الطويل، وذلك ما أثبتته بعض الأمثلة المضروبة في الباب السابق.

(ب) الترويج لإنشاء شبكات الضمان الاجتماعي. نظراً إلى ضعف المقاومة الاقتصادية للمجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة حيث فرص العمل متقلبة أو مضطربة، وحيث يُصَرَّف معظم الدخل في ما يقيم الأود، ينبغي إنشاء شبكات للضمان الاجتماعي لجعل الأسر مجهزة تجهيزاً أفضل للتعافي بعد الصدمات. وينبغي وضع مبادرات تساعد فقراء المدن على التعامل مع البطالة أو الوظائف العَرَضية أو غير الرسمية، والأجور اليومية غير المؤكدة والكوارث.

(ج) تمكين فقراء المدن من الاستثمار في رأس المال البشري. نظراً إلى العلاقات بين الأجور المتدنية وقلة فرص التعليم الجيد والمهارات المحدودة، ينبغي اتخاذ تدابير للارتقاء بمستوى رأس المال البشري لفقراء المدن. وقد يكون للتعليم والتدريب المهني الجيدين لتعزيز فرص الحصول على أجور أعلى ووظائف ثابتة تأثير كبير على الحد من فقر فقراء المدن على الأجل الطويل.

(د) تطبيق نهج متكامل. متى سلمنا بأن مخاطر فقر المدن ذات أبعاد متعددة وتستلزم تدخلات تشمل التخطيط العمراني، والصحة العامة، والتعليم، والأمن الغذائي، وسوى ذلك، كان من المهم تجنب انتهاج نهج مجزأ^(٩٧). فينبغي، بدلا من ذلك، تطبيق نهج متكامل. وقد يتخذ شكل تدابير عدة تطبق على التتالي، مثل الاستثمار في البنية التحتية لتيسير سبل الحصول على المياه وتوفير خدمات الصرف الصحي، وتعزيز التدريب المهني، وبرامج الائتمان البالغ الصغر.

(هـ) تعزيز التعاون الدولي. يبين مثال الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر التي اعتمدت في الصين أن اعتماد نهج بعيد الأمد قد يكون أنسب للتأثير على مستوى النظام والأبعاد المتعددة القطاعات التي لا بد منها للقضاء على فقر المدن. وعلى هذا، تمس الحاجة إلى تنسيق مساعي التنمية الدولية قصد توجيه الاستثمار الأجنبي القائم على الحقوق إلى حيث يمكن أن يكون له تأثير أكبر ويُتجنب التمييز. وقد يشمر التعاون بين بلدان الجنوب مزايا لأن البلدان النامية التي تواجه تحديات عمرانية مشابهة تتبادل الدروس المستفادة والاستراتيجيات الناجحة^(٩٨).

(٩٧) انظر صندوق الأمم المتحدة للسكان (الحاشية ٥).

(٩٨) للوقوف على النقاش الذي دار حول الآثار الإيجابية لتشجيع التبادل بين اتحادات سكان الأحياء الفقيرة، انظر مشروع الألفية.

(و) النظر بالمزيد من العناية إلى الفئات المستضعفة. ينبغي لكل هذه التدابير أن تعمم مراعاة المنظور الجنساني وإيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الأطفال والمسنين والمعاقين. وينبغي التصدي للتمييز المتعدد القائم على الطبقة والانتماء الإثني والدين وغير ذلك بواسطة البرمجة.

٦٩ - ونظراً إلى استمرار تزايد سكان الحضر بسرعة على الصعيد العالمي، فإن ضرورة تركيز الانتباه على تحقيق تمتعهم الكامل بحقوق الإنسان الأساسية يجب أن تصبح أولوية في المستقبل. وللتأكد من تلبية احتياجات فقراء المدن، وبالأخص احتياجات الفئات المستضعفة، يجب اتخاذ إجراءات شتى على المستوى المحلي والوطني والإقليمي والدولي. ومن الضروري اعتماد نهج للحد من فقر سكان المدن يشمل تطوير البنى التحتية، وشبكات الضمان الاجتماعي، والاستثمار في تمكين السكان المحليين الفقراء وتعليمهم. وبالمثل، من الضروري انتهاز نهج في التنمية يقوم على حقوق الإنسان يعالج بالفعل الأساليب التي يهدد بها فقر المدن الحقوق في الصحة والماء والمأوى والغذاء والتعليم والعمل. وأخيراً، فإن زيادة المشاركة السياسية لفقراء المدن المهمشين هي العمود الفقري للاستراتيجيات الرامية إلى التغلب على تحديات فقر المدن المتعاضم.