



HABITAT III ISSUE PAPERS

22 - INFORMAL SETTLEMENTS

(Arabic)

New York, 31 May 2015





ورقة مسائل حول المستوطنات غير النظامية

الكلمات الدالة

الفقر في المناطق الحضرية، الأحياء الفقيرة، سكان الأحياء الفقيرة، الفئات الضعيفة والمهمشة، الإقصاء الاجتماعي والمكاني، الحكم، العدالة والمساواة، العدالة البيئية، التخطيط التشاركي، الحق في السكن اللائق، أمن الحياة، تحسين الأحياء الفقيرة ومنعها، التمويل الشامل، الاقتصاد غير النظامي

المفاهيم الرئيسية

المستوطنات غير النظامية - هي مناطق سكنية حيث¹ لا يتمتع السكان بأي أمن للحياة إزاء الأراضي أو المساكن التي يقطنوها، بأساليب تتراوح بين الإشغال غير القانوني إلى استئجار المساكن غير القانوني، و2) عادة ما تفتقر الأحياء إلى، أو تكون منقطعة عن الخدمات الأساسية والبنية التحتية للمدينة و3) قد لا تتوافق المساكن مع الأنظمة القائمة للتخطيط والبناء، وغالبا ما تقع في مناطق خطرة من الناحيتين الجغرافية والبيئية¹. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون المستوطنات غير النظامية شكلا من أشكال المضاربة بالعقارات لجميع مستويات الدخل الخاصة بسكان الحضر، الأغنياء والفقراء. وتعد الأحياء الفقيرة الشكل الأكثر حرمانا وإقصاء من أشكال المستوطنات غير النظامية التي تتميز بالفقر والتجمعات الكبيرة من المساكن المتداعية التي تقع في كثير من الأحيان في الأراضي الحضرية الأكثر خطورة. وبالإضافة إلى انعدام أمن الحياة، يفتقر سكان الأحياء الفقيرة إلى الإمدادات النظامية من البنية التحتية والخدمات الأساسية، والأماكن العامة، والمناطق الخضراء، وهم معرضون باستمرار للإخلاء والأمراض والعنف.²

الإقصاء الاجتماعي والمكاني - يشير إلى العمليات التي تساهم في التهميش الجغرافي لأفراد وجماعات بعينهم بسبب المكان الذي يعيشون فيه وهويتهم. ويتميز بعدم قدرتهم على الحصول أو الاستخدام الفعال لمجموعة واسعة من المرافق والموارد التي تحسن الرفاهة وتضع الناس في موقف يمكنهم من الاستفادة من الفرص المتاحة. ففي كثير من الأحيان تعاني فئات وأفراد بعينهم من «حرمان» غير متناسب بسبب هويتهم، الممثلة على نحو مادي في السياقات الحضرية من خلال وجود المستوطنات غير النظامية.³

العدالة البيئية - تشير إلى العلاقة الديناميكية بين الفقر وخدمات النظم البيئية والتلوث التي تشهد معاناة سكان الحضر الضعفاء والفقراء بصورة غير متناسبة من الآثار البيئية. وتهدف العدالة البيئية إلى الحد من إساءة استخدام السلطة فيما يتعلق بالموارد الطبيعية وتدعو إلى التمكين القانوني الاجتماعي للفقراء ومقاربات جديدة للاستدامة لتأمين جودة الحياة للأجيال القادمة.⁴

التحسين التشاركي للأحياء الفقيرة - هو أسلوب منهجي يهدف إلى معالجة الاختلالات في التنمية الحضرية الممثلة بمعيشة سكان الأحياء الفقيرة. وهو يشرك جميع الجهات الحضرية الأساسية المعنية - جميع مستويات الحكومة، وممثلي المجتمع المحلي، والمجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، والأوساط الأكاديمية، والقطاع الخاص، وخصوصا الأحياء الفقيرة - ويضعها في قلب عملية تحسين المستويات المعيشية في الأحياء الفقيرة. ويعد البرنامج متعدد أصحاب المصلحة أكثر إمكانية على تعزيز الشراكات الضرورية والترتيبات الإدارية والهياكل المؤسسية وخيارات التمويل التي تؤدي إلى تخطيط شامل ونتائج مستدامة. ولدى سكان الأحياء الفقيرة، على وجه الخصوص، معارف ومهارات وقدرات مهمة للمساهمة والتوجيه والتملك لعملية التحسين، ومن شأن النهج الشامل نحو تحسين ظروفهم المعيشية جلب تغييرات اجتماعية وثقافية أساسية نحو مجتمع قائم على الحقوق.⁵

¹ مستمد من برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2003)، تحديات الأحياء الفقيرة؛ وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2013)، تقرير حالة مدن العالم 2012/13 راجع ورقة المسائل رقم 9 حول الأراضي من أجل تعريف "أمن الحياة".

² البنك الدولي (2008)، المقاربات المتبعة للأحياء الفقيرة؛ وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2015)، الشوارع بوصفها أدوات للتحول الحضري في الأحياء الفقيرة؛ وتحالف المدن (2010)، بناء المدن؛ وتحالف المدن، والبنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2002)، مدن من دون أحياء فقيرة.

³ فينتشر، آر. وآيفيسن، كاي. (2008)، التخطيط والتنوع في المدينة؛ وفيكي-آن وير، وهيلين غروندا ولورا فيتيس (2010)، خدمة تجميع الأبحاث للمعهد الأسترالي للإسكان والأبحاث الحضرية (AHURI): معالجة الحرمان المكاني بصورة فعالة؛ وميلتون، دي.، وساتيرثويت، دي. (2013)، الفقر الحضري في جنوب الكرة الأرضية.

⁴ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2014)، العدالة البيئية.

⁵ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2014)، البرنامج التشاركي لتحسين الأحياء الفقيرة، PSUP.

الحقائق والأرقام الرئيسية

- المستوطنات غير النظامية، والأحياء الفقيرة، وغيرها من الأحياء السكنية الفقيرة هي ظاهرة حضرية عالمية. 6 فهي موجودة في السياقات الحضرية في جميع أنحاء العالم، بمختلف الأشكال والأنماط والأبعاد والمواقع وتحت مجموعة متنوعة من المسميات (المستوطنات العشوائية، favelas (الأحياء الفقيرة بالبرتغالية)، و poblaciones، والأكوخ، و barrios bajos (الأحياء الفقيرة بالأسبانية)، و bidonvilles (الأحياء الفقيرة بالفرنسية). وفي حين أن عدم الانتظام الحضري هو أكثر تواجداً في مدن الجنوب العالمي، إلا أنه من الممكن أيضاً العثور على عدم الانتظام السكني والظروف المعيشية المتدنية في البلدان المتقدمة.

- تنجم المستوطنات غير النظامية والأحياء الفقيرة عن مجموعة متنوعة من العوامل المترابطة، بما في ذلك النمو السكاني والهجرة من الريف إلى الحضر ونقص المساكن الميسرة لفقراء الحضر والحكم الضعيف (ولاسيما في مجالات السياسات والتخطيط والأراضي والإدارة الحضرية الناتجة عن المضاربة على الأراضي والاستيلاء عليها)، والضعف الاقتصادي والعمل بأجور زهيدة، والتمييز والتهميش، والنزوح الناجم عن الصراع والكوارث الطبيعية وتغير المناخ.⁷

- يعاني الناس الذين يعيشون في المستوطنات غير النظامية، ولاسيما في الأحياء الفقيرة، مقارنة مع غيرهم من سكان الحضر، من زيادة في الإقصاء المكاني والاجتماعي والاقتصادي من مزايا البيئة الحضرية الأوسع وفرصها. فهم يعانون بصورة مستمرة من التمييز والحرمان الشديد الذي يتميز بالتهميش الجغرافي، ونقص الخدمات الأساسية، وأطر سوء الإدارة، ومحدودية الوصول إلى الأراضي والممتلكات، وسبل العيش غير المستقرة، وبسبب موقع المستوطنات غير النظامية، الضعف الشديد في مواجهة الآثار السيئة للبيئات الفقيرة وغير المحمية، وتغير المناخ، والكوارث الطبيعية.

- في ما يشير على وجه الخصوص إلى سكان الأحياء الفقيرة، منذ العام 2003 وافقت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على تعريف الأسرة الفقيرة بوصفها مجموعة من الأفراد الذين يعيشون تحت سقف واحد ويفتقرون إلى واحد أو أكثر من الشروط الخمسة التالية: (1) الحصول على مياه محسنة، و(2) الوصول إلى مرافق الصرف الصحي المحسنة، و(3) متسعا كافيا للمعيشة - غير مكتظا، و(4) الجودة/ المتانة الهيكلية للمساكن، و(5) أمن الحياة. تؤثر 'أوجه الحرمان الخمسة' تلك على حياة سكان الأحياء الفقيرة، منذ الاتفاق عليها، أتاحت قياس التركيبة السكانية الفقيرة وتتبعها⁸ على الرغم من وجود فجوة هامة في البيانات فيما يتعلق بالمستوطنات غير النظامية على نطاق أوسع.

- على مدى السنوات الـ 10 الماضية، انخفضت نسبة سكان الحضر في البلدان النامية الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة من 39% (2000) إلى 32% (2010).⁹ ففي الواقع، تشير تقديرات تقارير الأهداف الإنمائية للألفية للأمم المتحدة إلى أنه ما بين العامين 2000 و2010، شهد ما إجماليه 227 مليوناً من سكان الأحياء الفقيرة الحضرية في البلدان النامية تحسينات هامة في ظروفهم المعيشية، مما يعني ضمناً أن الهدف الفرعي 11 من هدف التنمية للألفية رقم 7 قد تم تجاوزه بنسبة الضعف.¹⁰

- كما حسنت الاستجابات السياسية والبرنامجية من جانب الحكومات الوطنية والبلدية، وشركاء التنمية الدوليين والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي ظروف معيشة سكان الأحياء الفقيرة. فعلى سبيل المثال، وفرّ تشريع التطور الحضري التدريجي والقابل للتنفيذ، والإسكان بأسعار معقولة، وتحسين الأحياء الفقيرة، وسياسات الأراضي زخماً مهماً للاستجابات البرنامجية مثل التوفير المباشر للبنية التحتية، وخيارات التمويل لصالح الفقراء، والشراكات المبتكرة من أجل حلول الإسكان الميسر، وتسوية أوضاع المستوطنات غير النظامية، وبرامج تحسين الأحياء الفقيرة.

⁶ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2009، 2011، 2013)، تقرير حالة مدن العالم؛ والبنك الدولي (2006)، أبعاد الفقر في المناطق الحضرية في أوروبا ومنطقة آسيا الوسطى؛ وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2010)، التنمية الحضرية غير النظامية في أوروبا.

⁷ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2009، 2011، 2013)، تقرير حالة مدن العالم.

⁸ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2003)، الأحياء الفقيرة في العالم.

⁹ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2011)، تقرير حالة مدن العالم 2010/11.

¹⁰ المرجع نفسه. يتمثل الهدف الفرعي 7 من أهداف التنمية للألفية 'في تحقيق تحسين ملحوظ في حياة 100 مليون شخص على الأقل من سكان الأحياء الفقيرة'.

- ولكن، على الرغم من تلك المكاسب، ما يزال حوالي ربع سكان الحضر في العالم يعيشون في الأحياء الفقيرة. فمنذ العام 1980، أضيف 213 مليوناً من سكان الأحياء الفقيرة لسكان العالم.¹¹

- يحدث ما يزيد على 90% من النمو الحضري في العالم النامي وتتم إضافة ما يقدر بنحو 70 مليون شخص جديد إلى المناطق الحضرية في البلدان النامية كل سنة. وعلى مدى العقدين القادمين، من المتوقع أن يتضاعف¹² سكان الحضر في المنطقتين الأكثر فقراً في العالم - جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء - مما يشير إلى أن الأعداد القطعية لسكان المستوطنات غير النظامية والأحياء الفقيرة في تلك المناطق ستتمو بصورة كبيرة.¹³

- في أفريقيا، يعيش ما يزيد على نصف السكان (61.7%) في الأحياء الفقيرة وبحلول العام 2050، من المتوقع أن يكون سكان الحضر قد ازدادوا 400 مليون إلى 1.2 مليار.¹⁴

- في آسيا، التي تعد موطناً لنصف سكان الحضر في العالم، يقيم 30% من سكان الحضر في الأحياء الفقيرة. ومع ذلك، كانت آسيا في مقدمة الجهود الناجحة للوصول إلى الهدف الفرعي 11 من هدف التنمية للألفية رقم 7، حيث تقوم الحكومات بتحسين حياة ما يقدر بـ 172 مليوناً من سكان الأحياء الفقيرة.¹⁵

- في أميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، حيث أسهمت تسوية أوضاع المساكن غير النظامية تاريخياً بتوفير حلول سكنية، ما تزال المستوطنات غير النظامية تشكل سمة معتبرة من المناطق الحضرية بما لا يقل عن 24% من سكان الحضر في المنطقة ممن لا يزالون يعيشون في الأحياء الفقيرة، رغم انخفاض بنسبة 9% في السنوات الأخيرة.¹⁶

- في المنطقة العربية، تتفاوت نسبة المساكن غير المستوفية للمعايير من بلد إلى آخر. ففي بعض البلدان، تشكل المستوطنات غير النظامية والأحياء الفقيرة جيوباً معزولة ومهمشة، في حين في بلدان أخرى يعيش من 67 إلى 94% في سكان الحضر في ظل واحد أو أكثر من أشكال الحرمان المتعلقة بالإسكان. ففي بعض دول الخليج، على سبيل المثال، غالباً ما تكون ظروف السكن للعمال المهاجرين من ذوي الدخل المنخفض سيئة جداً، بالمقارنة مع باقي سكان الحضر.¹⁷

- ليست المناطق الحضرية في المناطق المتقدمة بمنأى عن الفوارق الحضرية بين الظروف المعيشية لمواطنيها. فعلى سبيل المثال، شهدت أوروبا ارتفاعاً في سكان المناطق الحضرية الذين لا يستطيعون دفع الإيجار، مع ارتفاع تكاليف الإسكان بسرعة وخصوصاً في المدن الكبيرة الأكثر ازدهاراً. وتلك هي الحال خاصة في الأجزاء الجنوبية والشرقية من المنطقة، في حين أنه يقال إن بلدان أوروبا الغربية لديها أكثر من 6% من سكانها الحضر ممن يعيشون في ظروف صعبة للغاية. وأما الاتجاهات في المناطق المتقدمة الأخرى (أميركا الشمالية، وأستراليا ونيوزيلندا) فتشير إلى أنه ثمة نسب كبيرة من الناس الذين يمكن أن يتم تصنيفهم بوصفهم يعيشون في سياقات أحياء فقيرة.¹⁸

- ما تزال قدرة سكان الأحياء الفقيرة الجدد على الانتقال من تلك البيئات المتردية محدودة. فعلى سبيل المثال، يعيش ثلثان (7 مليون) من أصل الـ 10 ملايين نسمة الإضافيين الذين تتم إضافتهم إلى سكان الحضر في أفريقيا جنوب الصحراء سنوياً في مستوطنات غير نظامية أو أحياء فقيرة ولا يمكن إلا لـ 2 مليوناً منهم توقع الخروج من هناك.¹⁹

¹¹ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2013)، الشوارع بوصفها أماكن عامة ومحفزات للازدهار الحضري.

¹² البنك الدولي (2008)، الفقر في المناطق الحضرية، الأوراق الحضرية للبنك الدولي، 2008.

¹³ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2014)، مؤشر ازدهار الأحياء الفقيرة والمدن (CPI).

¹⁴ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2013)، تقرير حالة مدن العالم 2012/13.

¹⁵ المرجع نفسه.

¹⁶ المرجع نفسه.

¹⁷ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2012)، تقرير حالة المدن العربية 2012.

¹⁸ اللجنة الاقتصادية لأوروبا (2008)، لجنة الإسكان وإدارة الأراضي - بحثاً عن حلول مستدامة للمستوطنات غير النظامية في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا (ECE)؛ وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2013)، حالة المدن الأوروبية التي تمر بمراحل انتقالية 2013؛ وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2008)، حالة مدن العالم 2008/09. تقرير اللجنة الاقتصادية لأوروبا في الأمم المتحدة بشأن المساكن غير النظامية. <http://www.unece.org/index.php?id=11099> و <http://www.unece.org/index.php?id=38779>

¹⁹ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2011)، تقرير حالة مدن العالم 2010/11.

- ثمة علاقة بين نمو المستوطنات غير النظامية والأحياء الفقيرة وعدم وجود السكن الملائم والأراضي. وفي حين كانت استثمارات القطاع الخاص في الإسكان مطردة على مدى السنوات، إلا أن تلك الاستثمارات لم تترجم إلى مساكن لصالح الفقراء بأسعار معقولة. وتشير بعض الدراسات إلى أن الفجوة في السكن الميسر تبلغ الآن 650 مليار دولار أميركي سنويا ومن المتوقع أن تنمو 20.

- على مستوى الأسرة، تستمر 'أشكال الحرمان الخمسة' في عكس الظروف المعيشية القاسية لسكان الأحياء الفقيرة. فعلى سبيل المثال، ما يزال معظم سكان الأحياء الفقيرة يفتقرون لأمن الحياة ويعيشون في ظل التهديد الدائم بالطرد،²¹ في حين يستمر النظر إلى مساكنهم بوصفها شديدة الخطورة، إذ ثمة ما يقرب من ثلاثة أرباع أولئك السكان ممن هم في تلك الحالة في أفريقيا جنوب الصحراء.²² فالصحة محدودة، كما هي الحال في كيبيرا أكبر الأحياء الفقيرة في كينيا، في نيروبي، حيث تفرغ خطوط الصرف الصحي المفتوحة النفايات السائلة أمام بيوت الناس وليس ثمة إلا 1,000 مرحاض عام لخدمة كامل سكان الحي الفقير الذين يزيدون على 180,000 شخص.²³

- تشكل الظروف في الأحياء الفقيرة خطرا على صحة السكان وتجعلهم عرضة لتفشي الأمراض المعدية، وذلك له آثار وخيمة على متوسط الأعمار المتوقعة لسكان الأحياء الفقيرة. وفي حين أن الـ 20% الأكثر فقرا في المدن يصارعون للوصول إلى عمر 55 عاما، تتعدى نسبة الـ 40% الأكثر ثراء 70 عاما. وبالمثل، من بين الـ 20% الأكثر فقرا من سكان الحضر في العالم، يزيد معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بأكثر من ضعف المعدل بالنسبة للأخماس الحضرية الأكثر ثراء.²⁴

- تؤثر الأحياء الفقيرة على ازدهار المدن واستدامتها. في حين أنه من ناحية يتم الاعتراف بتلك المناطق بوصفها توفر الاستخدام المختلط للأراضي الذي تحتاج إليه المدن بشدة وبوصفها تحتوي على اقتصاد غير نظامي نشط²⁵ يوفر، في الكثير من البلدان، غالبية الوظائف، إلا أن تلك الوظائف غير النظامية من الناحية الأخرى، هي وظائف غير ماهرة، وزهيدة الأجور، وتعد خيارات غير آمنة لسبل العيش، وهي تشكل جزءا من 'اقتصاد الكفاف' الذي يتيح للسكان العيش ولكن ليس للتقدم بما فيه الكفاية لتغيير ظروفهم المعيشية ولا لتحقيق المساهمة الممكنة بأكملها في إنتاجية المناطق الحضرية. وتدفع المناطق الحضرية التي تحتوي على نسبة مرتفعة من الأحياء الفقيرة 'تكلفة' اقتصادية وبيئية واجتماعية حقيقية تتمثل في 'الازدهار غير المتوازن'.²⁶

ملخص المسألة

- على الرغم من أن بعض الحكومات اعترفت بوجود الأحياء الفقيرة والمستوطنات غير النظامية، إلا أن الكثير منها لا تفعل. فانهدام الاعتراف ولاحقا عدم الاستجابة يقوض بصورة مباشرة التنمية المستدامة والازدهار على مستوى المدينة على حساب الملايين من سكان المدن، كما يؤدي إلى عمليات الإخلاء القسري.

ما تزال المستوطنات غير النظامية والأحياء الفقيرة منفصلة مكانيا عن النظم الحضرية الأوسع وتبقى مستبعدة من الفرص الحضرية الرئيسية، وما يزال يتعين فهم طبيعتها أكثر على الرغم من الأدلة التي تشير إلى صلة وثيقة بين الموقع واستمرار الفقر وعدم المساواة الاقتصادية فيما بين الأجيال.²⁷

²⁰ معهد ماكينزي العالمي (2014)، خطة لمواجهة التحدي العالمي لتوفير المساكن بأسعار معقولة.

²¹ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2011)، تقرير حالة مدن العالم 2010/11.

²² البرنامج التشاركي لتحسين الأحياء الفقيرة (2011)، مخرجات البلدان في المرحلة 2، gro.puspym.www.

²³ مجلس مدينة نيروبي (الشبكة الإقليمية المتكاملة للمعلومات "IRIN"، 2013).

²⁴ منظمة الصحة العالمية (2010)، أداة التقييم والاستجابة في ما يختص بالإنصاف في الصحة في المناطق الحضرية (Urban HEART).

²⁵ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2008). حالة مدن العالم 2008/09؛ و.جاي. هيريرا وآخرون (2012)، القطاع غير النظامي والعمالة غير النظامية، المرأة في العمل غير الرسمي (منظمة المرأة في العمل غير الرسمي: العولمة والتنظيم "WIEGO").

²⁶ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2013)، تقرير حالة مدن العالم 2012/13. برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2015)، El Estado de las Ciudades Colombianas.

²⁷ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2015)، تقرير الأنشطة العالمية 2015.

في حين تظهر الأبحاث وجود صلة بين الحصول على الأراضي، وتوفير المساكن بأسعار معقولة وانتشار المستوطنات غير النظامية والأحياء الفقيرة، إلا أن مخزون المساكن الميسرة أخذ في الانخفاض في جميع أنحاء العالم.²⁸ علاوة على ذلك، تنسحب الحكومات على نحو متزايد من الدور المباشر في توفير المساكن الميسرة، مما يتسبب في آثار كبيرة على الفقراء في المناطق الحضرية إذ إن قطاع الإسكان عرضة لقوى المضاربات التي تميل في نهاية المطاف إلى تقديم الفائدة لسكان المناطق الحضرية الأكثر ثراء.

- ما يزال تمويل المساكن بأسعار معقولة على نطاق واسع وتوسيع خيارات تمويل المساكن للفقراء في المناطق الحضرية محدودا. فإما تكون مصالح القطاع الخاص هي السائدة أو أن ترتيبات التمويل لا تلبى الطلب على السكن. وفي غالب الأحيان، ثمة غياب للنظم الفعالة للضرائب البلدية والأدوات الفعالة للتمويل التي تحدد الزيادات في قيم الأراضي. كما أن خيارات التمويل المجتمعية ضعيفة ومنفصلة عن مؤسسات التمويل الرئيسية، على الرغم من الدور الحاسم الذي تؤديه بالنسبة لسكان المناطق الحضرية الفقراء بهدف المشاركة في الادخار والقروض.

ما تزال البيانات الكمية والنوعية الدقيقة والمحلية والموحدة والمتاحة حول المستوطنات غير النظامية والأحياء الفقيرة والبرامج التعليمية المرتبطة بها محدودة. ففي كثير من الأحيان تكون البيانات مخصصة وغير متصلة بعمليات قوية للرصد والتقييم على مستوى المدينة وبالتالي تبقى أبعاد حياة السكان غير معروفة لاستجابات السياسات والتخطيط. كما يحد غياب البرامج التعليمية المحلية والوطنية والعالمية بناء المعارف والقدرات الفعالة لأصحاب المصلحة في المناطق الحضرية.²⁹

لا يتم إعطاء الأولوية لسياسات التنمية المتكاملة على كلا الصعيدين الوطني والمحلي، ولاسيما التي تربط التخطيط الحضري، والعناصر التمويلية والقانونية المتصلة بالمستوطنات غير النظامية والأحياء الفقيرة، وما تزال ثمة حاجة إلى مأسسة «سياسات عدم الإخلاء القسري». ولذلك فإن السياسات والتشريعات والأنظمة تستمر في إحداث تأثيرات إقصائية رئيسة على الفئات المهمشة.

- ما تزال الجهود الرامية إلى تحسين ممارسة إدارة الأراضي واعتماد مفاهيم مختلفة لأمن الحيازة محدودة على الرغم من الاعتراف بها بوصفها عنصرا أساسيا لتوفير السكن اللائق والقضاء على الفقر. وتشكل المناطق شبه الحضرية تحديا إداريا بصورة خاصة إذ إنها في كثير من الأحيان تقع خارج الحدود الرسمية «للمدينة/ البلدة».

يكرس عدم وجود استجابة ودعم حكوميين لسبل العيش في الأحياء الفقيرة والمستوطنات غير النظامية، إلى جانب افتقارها للاندماج في البيئة الحضرية الأوسع، عدم المساواة على المدى الطويل والحرمان فيما بين الأجيال، ولاسيما النساء والشباب.

- تستمر الكثير من مقاربات التحسين في الاستيراد غير المناسب للحلول من الأماكن الأخرى من دون تكييف العمليات مع السياق المحلي. ولذلك فهي غير قادرة لا على الاستفادة من المعارف المحلية ولا على تطوير الاستجابات على مستوى المدينة/ حسب المستوى المطلوب.

- غالبا ما تقع المستوطنات غير النظامية والأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية الأكثر خطورة من الناحيتين البيئية والجغرافية - على سبيل المثال، ضفاف الأنهار؛ والتربة الرملية والمتردية، وبالقرب من مواقع الصناعات والمكببات، وفي المستنقعات، والمناطق المعرضة للفيضان، والمنحدرات الشديدة. ويعد تأثير العيش في تلك المناطق، التي غالبا ما يتفاقم ضعفها بتغير المناخ، مهددا للحياة بصورة متواصلة إذ لا يتم توفير أية بدائل.³⁰

تتأثر فئات محددة بصورة كبيرة بسبب العيش في المستوطنات غير النظامية وتتعرض لعدم المساواة تجاهها ببساطة بسبب هويتها - مما يزيد في مستوى تهميشها. النساء أكثر عرضة لأنهن يتمتعن بمستوى تعليمي أدنى ويواجهن معدلات مرتفعة من الحمل في سن المراهقة، ويتعرض الأطفال بصورة مستمرة لسلسلة كاملة من الآثار، ويتم إقصاء الشباب غير المهرة من الفرص الاقتصادية وفرص العمل، ويعاني الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة من البنية التحتية المتهالكة والمهاجرين في الأحياء الفقيرة، كما يواجه المهاجرون والأشخاص النازحون داخليا المتضررون من الأزمة الاقتصادية مستويات إضافية من الضعف والتهميش من خلال وضعهم غير المؤكد ونقص الموارد.

²⁸ راجع ورقة المسائل رقم 20 حول الإسكان.

²⁹ باتيل، اس، وبايتيست، سي، ودي كروز، سي. (2012)، المعرفة هي القوة، البيئة والتحضر، (24).

³⁰ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2008)، تقرير حالة مدن العالم 2008/09.

الدوافع الرئيسية للعمل

- الاعتراف بتحدي المستوطنات غير النظامية والأحياء الفقيرة وتعميم حقوق الإنسان. السلطات الحضرية التي تعالج احتياجات الناس الذين يعيشون في المستوطنات غير النظامية والأحياء الفقيرة وحقوقهم من خلال سياسة تقوم على الحقوق والحكم الشامل تخلق سياقات حضرية أكثر ازدهاراً واستدامة من تلك التي لا تتخذ أية إجراءات. إذ يحتاج الفقراء في المناطق الحضرية إلى المعاملة على قدم المساواة مع غيرهم من سكان المناطق الحضرية وأن يتم الاعتراف بمساهماتهم - العمل وخلق فرص العيش والضرائب - تماماً مثل حقوقهم في البنية التحتية والخدمات الأساسية والسكن اللائق.³¹

- الريادة الحكومية. يتعين أن تؤدي الحكومات الوطنية دوراً رائداً في الاعتراف بتحديات المستوطنات غير النظامية/ الأحياء الفقيرة. فمن الممكن لها توفير بيئة مواتية لوضع السياسات والخطط المناسبة وتنفيذها بهدف تحفيز التغيير والتحسين من أجل سكان الحضر الفقراء وبالشراكة معهم. كما يعد العمل بصورة فاعلة مع الحكومات الإقليمية والبلدية أمراً أساسياً لأنها تمتلك القدرات على جمع أصحاب المصلحة الأساسيين وتحقيق التواصل بينهم، وتسخير المعارف المحلية، وصياغة السياسات والخطط وإدارة التنمية المتزايدة للبنية التحتية.

- المقاربات الشاملة على مستوى المدن/ 'المستويات المناسبة'.

يزيد تصور السياسات وتنفيذها، والتخطيط، والتمويل، والأنظمة التي تعزز قدرات المناطق الحضرية على تفعيل البرامج على مستوى المدن أو «حسب المستوى المطلوب» من إمكانية تحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة والمستوطنات غير النظامية. ويشمل ذلك الجهود الرامية إلى (1) الاستفادة من اقتصادات المدينة والتكتلات الإقليمية الأوسع، و(2) الاستفادة من الخيارات المبتكرة للتمويل والضرائب، و(3) ضمان مقاربات منصفة لإدارة الأراضي، و(4) الاعتراف بالأشكال المتعددة (النظامية وغير النظامية) لسبل العيش والأنشطة المنتجة لفرص العمل وتسهيل تنميتها ولاسيما بالنسبة للفئات المهمشة، و(5) تحسين المستوطنات غير النظامية وإعادة إدماجها بالبنية التحتية الأساسية والخدمات الأساسية عبر التخطيط والتصميم التكاملين، و(6) توضيح المسؤولية الإدارية للمناطق شبه الحضرية، و(7) معالجة آثار الصراع وإجراء تخطيط استخدام الأراضي المراعي للمخاطر بهدف تفادي تعريض الفقراء في المناطق الحضرية للمخاطر البيئية. وتعد جميع المستويات الحكومية باللغة الأهمية للبرامج الشاملة، والمناسبة للمستوى المطلوب، لتحسين الأحياء الفقيرة.

- دمج الناس والأنظمة. يتعين أن تشكل المقاربات المتكاملة جزءاً من جميع الأنظمة، والمؤسسات، والبرامج. وفيما يتعلق بتحسين الأحياء الفقيرة والمستوطنات غير النظامية، يتعين على جميع المستويات الحكومية المعنية الوضع والتنسيق لأطر السياسات والتخطيط المتكاملة الأوسع التي (1) يدعمها التخطيط والتشريعات وترتيبات التمويل الحضرية و(2) وتدعمها الترتيبات المؤسسية المترابطة و(3) تضمن إدماج الفئات المهمشة وسكان الأحياء الفقيرة إلى جانب الجهات الحضرية الأساسية الأخرى. ويجب أن يأتي النهج التشاركي للعملية والنتيجة المستدامة كليهما في صلب منهجية متكاملة، تضمن (1) فهماً أكثر اكتمالاً للسكان والديناميات المجتمعية القائمة (بما في ذلك شبكات الدعم الاقتصادي والاجتماعي)، و(2) تنفيذ التغييرات العملية التي تؤدي في نهاية المطاف إلى تسوية أوضاع المستوطنات غير النظامية وتحسين الأحياء الفقيرة ووصلها بالبيئة الحضرية الأوسع.

- الإسكان في صلب الاهتمام. يتعين أن تضع المقاربات الإستراتيجية والمتكاملة للتنمية الحضرية الإسكان في صلب السياسة والسياسات الحضرية. وتؤدي آليات الإسكان الميسر التي تفي بالحق في السكن اللائق لجميع مستويات الدخل - بما في ذلك التحسين في الموقع وتجنب عمليات الإخلاء القسري غير المبرر حسب المبادئ التوجيهية الدولية،³² والبناء الذاتي التدريجي، وأمن الحيازة إلى جانب خلق فرص كسب الرزق والعمل - دوراً رئيساً في تحفيز ازدهار الأشخاص والمدن.

- الاستثمارات المالية طويلة الأجل والمناسبة وخيارات التمويل الشامل. تعد المستويات المناسبة والمستدامة من الاستثمارات المحلية في الإسكان الميسر وبرامج تحسين الأحياء الفقيرة باللغة الأهمية. ويشمل ذلك تشجيع مؤسسات التمويل الكبرى على توفير خطط إسكان مواتية للفقراء من أجل الفئات المهمشة والدعم التمويلي لجميع المستويات الحكومية. كما يعد كل من الاستثمار في برامج التمويل الأصغر للإسكان من أجل البناء الذاتي التدريجي، وتوفير دعم تعزيز الائتمان، وزيادة الحوافز للاستثمار الخاص في الإسكان لصالح الفقراء والبنية التحتية أمورا حيوية.

- تطوير العمليات التشاركية والقوية والموحدة والمحوسبة لجمع البيانات. ينبغي اعتماد نظم جمع البيانات النوعية والكمية المحلية وتحليلها من أجل فهم أفضل للسياسات الحضرية المحلية بطريقة أنسب من ناحية الوقت وسهولة المنال. وعلى وجه الخصوص، ينبغي إشراك سكان

³¹ راجع ورقة المسائل رقم 20 لتعريف السكن اللائق.

³² مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالسكن اللائق، المبادئ التوجيهية بشأن الإخلاء وإعادة التوطين (E/CN.4/2004/48).



الأحياء الفقيرة وأن يقوموا بقيادة الحلول المبتكرة لجمع البيانات المحلية والتصدي لتحديات الأحياء الفقيرة. يتعين توحيد البيانات التي تجمع على مستوى المجتمع المحلي بحيث يصبح من الممكن ربطها بالمؤشرات المقارنة الأوسع على مستويات المدن والمناطق والمستويين الوطني والعالمي، ويتعين أن تهدف إلى تحديد الديناميات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية لمجتمعات المستوطنات غير النظامية، بما في ذلك علاقات الحياة، وسبل العيش، وشبكات الدعم الاجتماعي. كما يجب أن يشكل جمع البيانات جزءاً لا يتجزأ من عمليات الرصد والتقييم، لإظهار النتائج الشاملة وطويلة الأجل لمشاريع تحسين الأحياء الفقيرة.

- إنشاء برامج التعلم من الأقران. يجب إعطاء الأولوية للبرامج التي تعتمد على معرفة أصحاب المصلحة المعنيين في تحسين الأحياء الفقيرة، ولإسيما سكان الأحياء الفقيرة أنفسهم، من أجل تسهيل تبادل المعلومات والخبرات وكذلك فرص التعلم من الأقران. وقد تشمل تلك البرامج مجموعة متنوعة من إستراتيجيات التواصل وآليات الوسائط المتعددة.

البرامج والمشاريع

البرنامج التشاركي لتحسين الأحياء الفقيرة (PUSP) – برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية) المرجع :
[/http://unhabitat.org/initiatives-programmes/participatory-slum-upgrading](http://unhabitat.org/initiatives-programmes/participatory-slum-upgrading)

الإستراتيجية العالمية للإسكان (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية) المرجع:
http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/11991_1_594827.pdf

مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالسكن اللائق والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن عمليات الإخلاء القائمة على التنمية والنزوح، 81/4/CRH/A، وهي متاحة على الرابط التالي:
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>

المبادئ التوجيهية بشأن أمن الحياة لفقراء الحضر، «A/HRC/25/54»، وهي متاحة على الرابط التالي:
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>

اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليقان العامان 4 (السكن اللائق) و7 (عمليات الإخلاء القسري)، وهما متاحان هنا:
<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>

تحالف المدن المرجع:

[/http://www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)

الدولية لسكان الأكواخ / الأحياء الفقيرة المرجع:

[/http://www.sdinet.org](http://www.sdinet.org)

تم إعداد أوراق المسائل لبرنامج الأمم المتحدة الثالث للمستوطنات البشرية من جانب فريق عمل الأمم المتحدة لبرنامج الأمم المتحدة الثالث للمستوطنات البشرية، وهو فرقة عمل تتألف من وكالات الأمم المتحدة وبرامجها العاملة معا من أجل بلورة جدول الأعمال الجديد للمناطق الحضرية. وقد تمت الصياغة النهائية لأوراق المسائل خلال ورشة الكتابة التي عقدها فريق عمل الأمم المتحدة في نيويورك من 62 إلى 92 أيار/ مايو 2015.

تمت قيادة ورقة المسائل الحالية من جانب برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بمساهمات من مكتب الأمم المتحدة لخدمة المشاريع (UNOPS)، ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان (OHCHR).