الأمم المتحدة

A/CONF.226/PC.1/5

الجمعية العامة

Distr.: General
26 July 2014

Arabic
Original: English

اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة للإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)
الدورة الأولى
نيويورك، 17 و18 أيلول/سبتمبر 2014
البند 6 من جدول الأعمال المؤقت*

التقدم المحرز حتى الآن في نتائج مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) وتحديد التحديات الجديدة والناشئة على صعيد التنمية الحضرية المستدامة

التقدم المحرز حتى الآن في نتائج مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) وتحديد التحديات الجديدة والناشئة على صعيد التنمية الحضرية المستدامة

تقرير من الأمين العام للمؤتمر

موجز

سيسعى مؤتمر الأمم المتحدة للإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) الذي سينعقد في عام 2016، إلى تجديد الالتزام السياسي بالتنمية الحضرية المستدامة، مع تقييم الإنجازات التي تحققت حتى الآن، ومعالجة الفقر وتحديد التحديات الجديدة والناشئة ومعالجتها في سياق عالمي. وتحقيقاً لذلك، سيركز المؤتمر على تعديل جدول أعمال الموئل وتجديده والذهاب إلى ما هو أبعد منه، مع الاستفادة من الأهداف الإنمائية الدولية ذات الصلة، بما في ذلك نتائج المؤتمرات ومؤتمرات القمة الكبرى للأمم المتحدة.

وقرَّرت الجمعية العامة أن يتمخَّض المؤتمر عن وثيقة ختامية ابتكارية وموجَزة ومركَّزة تستشرف المستقبل وتستهدف العمل. وينبغي أن تركِّز الوثيقة الختامية تركيزاً كبيراً على طريقة تنفيذ أهداف ''جدول أعمال حضري جديد'' ومبادئه والتزاماته وخطة عمله. وسيكون الموئل السادس قناة رئيسية للتنفيذ العملي للأهداف الإنمائية لما بعد عام 2015، صوب تحقيق ''المستقبل الحضري الذي ننشده''. ويرتبط الموئل الثالث أيضاً ارتباطاً وثيقاً بعملية تغيُّر المناخ في الأمم المتحدة.

* A/CONF.226/PC.1/1.

وهذا التقرير الحالي، الذي يُقَدَّم عملاً بقرار الجمعية العامة 216/67، يستعرض تنفيذ جدول أعمال الموئل. ويُلَخِّص التحدّيات الحضرية الكبرى القائمة والناشئة، ويركِّز على الدور الرئيسي الذي يمكن أن تؤدّيه عملية التحضُّر في تيسير التغلُّب على هذه التحدّيات. وتتضمّن القضايا التي يناقشها التقرير ما يلي:

(أ) أدّى التحضُّر إلى النمو والتنمية، بما في ذلك تخفيض الفقر إلى حد كبير؛ وزيادة في النمو الاقتصادي القومي؛ وإحراز تقدُّم كبير في توصيل المستوطنات البشرية، الأمر الذي يساعد على دفع الإنتاجية وخلق الفرص؛ وتقارب المدن والبلدات في تشكيلة مكانية إقليمية جديدة تؤدّي إلى تسريع النمو الاقتصادي والديمغرافي؛ وزيادة درجة الترابط بين المناطق الريفية والحضرية، الأمر الذي ساعد على تخفيض هشاشة المجتمعات الريفية وتعزيز آفاق التنمية الأكثر إنصافاً؛

(ب) ومع ذلك، لم ينجح التحضُّر في الاستجابة لكثير من التحدّيات القائمة والناشئة مثل: التمدُّد الحضري العشوائي، والازدحام، والتلوُّث، وإطلاق غازات الاحتباس الحراري، والفقر الحضري الناشئ، والفصل بين الطبقات، وزيادة أوجه عدم المساواة وغير ذلك من العوامل الخارجية السلبية. ويرتبط كل ذلك بنموذج للتحضر لا يتسم بالاستدامة.

ويوضِّح هذا التقرير كيف أن التزاماً سياسياً متجدِّداً بالتنمية الحضرية المستدامة يمكن أن يُسَخِّر الدور الإيجابي للتحضُّر من أجل دفع عملية النمو والاستدامة، ويعالِج التحدّيات ويقلّل العوامل الخارجية السلبية.

المحتويات

أولاً – مقدمة..... 4

ثانياً – نظرة عامة..... 4

ثالثاً – عصر الحضر وقوة التحضُّر التحويلية 6

رابعاً – علامات بارزة في التحضر المستدام والاستجابات الدولية 8

خامساً – استعراض الأداء 9

سادساً – التحديات الحضرية الجارية والناشئة..... 13

ألف – هيمنة الموائل الحضرية..... 13

باء – العوامل الجديدة التي تدفع التحضر 13

جيم – شكل المدينة 13

دال – التغيُّرات الديمغرافية في المدن: السكان كبار السن وتضخم أعداد الشباب 14

هاء – أزمة عدم تحمل التكلفة 16

واو – تسليع الأراضي والمساكن 16

زاي – البطالة: الشباب والقلاقل الاجتماعية 17

حاء – تصاعد أوجه عدم المساواة في المدن 17

طاء – أشكال جديدة من الفقر الحضري والمخاطر والتهميش في البلدان النامية..... 18

ياء – تضخيم مختلف أنواع الأزمات والاحتجاجات المصاحبة..... 19

كاف – تزايد عدم التوافق بين الوظائف والأشخاص 19

لام – التحضر وتغيُّر المناخ وقدرة المدن على التكيُّف 20

ميم – استمرار وجود نموذج غير مستدام للتحضر 20

سابعاً – فرص للتحضر المستدام: صوب جدول أعمال حضري جديد..... 21

ثامناً – الخلاصة والتوصيات..... 23

أولاً – مقدمة

1 - قرّرت الجمعية العامة، بموجب قرارها 207/66، بشأن تنفيذ نتائج مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) وتعزيز برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، أن تعقد في عام 2016، تمشياً مع دورة العقدين (1976 و 1996 و 2016) مؤتمراً ثالثاً للأمم المتحدة معنياً بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) لتنشيط الالتزام العالمي بالتحضُّر المستدام وأن يركِّز على تنفيذ ''جدول أعمال حضري جديد'' يستند إلى جدول أعمال الموئل[1] والإعلان المتعلِّق بالمدن والمستوطنات البشرية الأخرى في الألفية الجديدة[2] والأهداف الإنمائية ذات الصلة بالموضوع المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الواردة في إعلان الأمم المتحدة للألفية[3] وإعلان جوهانسبرغ بشأن التنمية المستدامة[4] ونتائج المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة الأخرى التي تعقدها الأمم المتحدة، وخاصة مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة الذي عُقِد في ريو دي جانيرو، بالبرازيل، في حزيران/يونيه 2012، وكذلك خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام 2015 وعملية تغيُّر المناخ.

2 - وقرّرت الجمعية العامة، في قرارها 2016/67، بشأن تنفيذ نتائج مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) وتعزيز برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، أن يكون الهدف من المؤتمر كفالة تجديد الالتزام السياسي بالتنمية الحضرية المستدامة وتقييم ما تحقَّق من إنجازات حتى الآن ومعالجة الفقر وتحديد التحدّيات الجديدة والناشئة والتصدّي لها. وفي هذا القرار، قررت الجمعية العامة أيضاً أن يصدر عن المؤتمر وثيقة ختامية موجزة محدَّدة الأهداف تطلُّعية عملية المنحى. وتقرّر كذلك إنشاء لجنة تحضيرية للقيام بالأعمال التحضيرية للمؤتمر.

3 - ويجري تقديم هذا التقرير عملاً بالقرار 216/67، والهدف منه أن يكون تقريراً أوّلياً في هذه العملية، مع إبراز القضايا ذات الصلة المتعلقة بالمدن وغيرها من المستوطنات البشرية. ويفحص التقرير كذلك التطوّرات الرئيسية منذ الموئل الثاني الذي عُقد في اسطنبول، بتركيا، من 3 إلى 14 حزيران/يونيه 1996.

ثانياً – نظرة عامة

4 - توِّج الموئل الثاني باعتماد إعلان اسطنبول بشأن المستوطنات البشرية[5] وجدول أعمال الموئل، وهما وثيقتان تعرضان أهدافاً ومبادئ والتزامات وخطة عمل عالمية لإحراز الأهداف المزدوجة بتوفير المأوى الملائم للجميع وتنمية المستوطنات البشرية تنمية مستدامة في عالم آخذ في التوسع الحضري. ومع أنه تم إحراز تقدُّم كبير في كثير من مناطق العالم صوب تحقيق هذين الهدفين، فإن الحكومات تواجِه في الوقت الحاضر تحدّيات

(1) *تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني)، اسطنبول، 3-14 حزيران/يونيه 1996* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.97.IV.6)، الفصل الأول، القرار 1، المرفق الثاني.

(2) القرار د-إ-2/25.

(3) انظر القرار 2/55.

(4) *تقرير المؤتمر العالمي للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، 26 آب/أغسطس – 4 أيلول/سبتمبر 2002* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.03.II.A.1 والتصويب)، الفصل الأول، القرار 1، المرفق.

(5) *تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني)، اسطنبول، 3-14 حزيران/يونيه 1996* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.97.IV.6)، الفصل الأول، القرار 1، المرفق الأول.

حضرية أكثر ضخامة عن ذي قبل. وقد يُعزى ذلك إلى الإخفاق في تنفيذ السياسات السابقة أو إلى أوجه نقص في هذه السياسات، وإلى نمو التحضُّر السريع دون تخطيط.

5 - وتعمل المدن والمستوطنات البشرية الأخرى بمثابة محرّكات للتنمية الاقتصادية وهي محور عمليات الإنتاج والاستهلاك، وتحديد العلاقات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وهي مسؤولة عن قرابة 70 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان وأصبحت الآن الموئل السائد للبشرية. ومع ذلك فإن المدن — وخاصة المدن في البلدان المتقدِّمة — تعاني من مستويات مرتفعة من التلوُّث وتزايد انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. ومع تزايد عملية العولمة تواجه المدن مشاكل الفصل الاجتماعي وتصاعد البطالة وزيادة الصراعات الاجتماعية. وتشهد المدن، في كلا العالم المتقدّم والعالم النامي، على التحدّيات التي تواجهها التنمية المستدامة والمخاطر الهائلة المصاحبة لتغيُّر المناخ.

6 - وفي الدورة الاستثنائية الخامسة والعشرين للجمعية العامة المعقودة في عام 2001 تم الاضطلاع باستعراض كبير لتنفيذ جدول أعمال الموئل أدّى إلى اعتماد الإعلان المتعلق بالمدن والمستوطنات البشرية الأخرى في الألفية الجديدة. وتأكّدت استحالة عودة اتجاه التحضُّر إلى الوراء كما تم إدراك آفاق عملية التحضُّر التي تتزايد بسرعة. وكانت الاستجابة الرئيسية هي إعادة تأكيد التزامات اسطنبول والدعوة إلى مضاعَفة الإجراءات التي سبق الاتفاق عليها من أجل تحقيق هدفي جدول أعمال الموئل. واليوم اتسعت إلى درجة هائلة التحدّيات التي تواجهها نسبة متزايدة باستمرار من سكان العالم. وتغيُّر توازن القوى وظهرت قضايا وفرص جديدة. ويستلزم ذلك إعادة النظر بصورة عاجلة في جدول الأعمال الحضري العالمي.

7 - وبالإضافة إلى ذلك، كان من شأن التحوُّل في دور المدينة ووظيفتها وشكلها وظهور قوى جديدة وتدفُّقات مالية جديدة وثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن أثَّرت تأثيراً كبيراً على الأهداف المحدَّدة في جدول أعمال الموئل. وتفاقم كل ذلك بسبب ممارسات المضاربة المتصلة باستخدام المكان والأرض؛ وتعدد الأزمات والارتفاع الكبير في البطالة والضغوط على المؤسسات المالية وانعدام الأمن والأشكال المختلفة من عدم الاستقرار.

8 - ولهذا تقوم الحاجة إلى تجميع الدروس المستفادة والأهداف المتحقّقة من خلال مصفوفة من السياسات والاستراتيجيات وكذلك من النكسات التي ظهرت على الطريق. وينبغي التركيز بصورة خاصة على الاحتياجات التالية:

(أ) تسخير دور التحضُّر باعتباره محرِّكاً للتنمية المستدامة؛

(ب) تغيير العلاقة بين المدن والبيئة الطبيعية، تمشياً مع التدخُّلات الأخيرة التي تستجيب لتجديد الصلة بين المدينة والبيئة من خلال تقليل الآثار البيئية إلى أدنى حدّ، وإلى الأفكار الأخيرة بشأن الاقتصاد الأخضر وضرورة فك ارتباط النمو الحضري باستهلاك الموارد وآثاره البيئية؛

(ج) تحويل فكرة التحضُّر من منصّة للتغيير إلى قوة للتغيير؛

(د) زيادة التشديد على التنمية الحضرية في السياق العام للتنمية المستدامة؛

(هـ) كفالة محاباة النُهُج المتبعة في التنمية الحضرية للفقراء واستنادها إلى الآليات التشاركية؛

(و) كفالة الإعمال الكامل لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في المأوى والماء والمرافق الصحية والرعاية الصحية والتعليم؛

(ز) تقليص أوجه عدم المساواة وتوفير فرص متساوية لجميع المواطنين؛

(ح) كفالة الحصول على الإسكان بتكلفة معقولة.

9 - وفي هذين العقدين الأوَّلَين من القرن الحادي والعشرين تقوم الحاجة الملحّة إلى إعادة النظر في جدول أعمال الموئل وتنفيذه بغرض صياغة جدول أعمال حضري جديد يعظِّم إلى أقصى حدّ من فوائد التحضّر بزيادة ازدهار المدن وزيادة تنمية البلدان. وينبغي أن يتطرّق جدول الأعمال الحضري الجديد إلى المسائل التي لم تكتمل من جدول أعمال الموئل والأهداف الإنمائية للألفية وينبغي أن يقترَح استراتيجيات وإجراءات جديدة للقضاء على العشوائيات إلى الأبد واستئصال الفقر ومعالجة أوجه عدم المساواة المستمرة التي لا تزال تسود في كثير من المدن. ويتعيَّن أن يقيم جدول الأعمال الحضري الجديد الشروط اللازمة للتحوُّل جذرياً صوب أنماط أكثر استدامة من التحضُّر والسعي إلى تحقيق تنمية عالمية مستدامة تشمل الجميع وتتخذ من الإنسان محوراً لها.

ثالثاً – عصر الحضر وقوة التحضُّر التحويلية

10 - مما يلفت النظر أنه منذ قرن واحدٍ فقط كان 20 في المائة فقط من سكان العالم يعيشون في مناطق حضرية. وكانت هذه النسبة في أقل البلدان نمواً لا تزيد عن 5 في المائة إلاّ قليلاً. ومنذ ذلك الحين شهِد العالم تحضُّراً سريعاً، وفي عام 2008 زاد عدد سكان الحضر للمرة الأولى في التاريخ عن عدد سكان الريف. وبناءً على ذلك، يمكننا أن نعتَبر أن العالم قد دخل عصر الحضر ومن المتوقّع أن يعيش 70 في المائة من سكان العالم في مناطق حضرية بحلول عام 2050.

11 - وإذ يعيش أكثر من نصف البشرية في المدن ومع تزايد عدد سكان الحضر بقرابة 73 مليون نسمة كل سنة أصبح من الواضح أن سكان الحضر يعملون الآن ويُفكِّرون ويتصرّفون بطرق تختلف عن الماضي – وهي طرق تستند إلى ما يمكن تسميته ''الذهنية الحضرية''. ويدفع التحضُّر عملية بطيئة وإن كانت لا تتوانى من التغيُّر الثقافي. وقد سبَّب ذلك أيضاً تغييراً في بيئة الحياة، من السياق الموجَّه إلى الزراعة على نطاق صغير إلى وضعية الإنتاج الكبير والاستهلاك والخدمات على المستوى الجماهيري. وتغيَّرت الأماكن الحضرية أيضاً من ناحية تشكيلتها ووظيفتها، وفي حجمها وكثافتها وفي تركيبة الجماعات الاجتماعية والثقافية والإثنية التي تتكوّن منها.

12 - وتجتذب المراكز الحضرية الاستثمارات وتخلق الثروة. وهي تعزّز التنمية الاجتماعية وتسخِّر الموارد البشرية والتكنولوجية بما يؤدّي إلى مكاسب واضحة في الإنتاجية والتنافسية. وبالفعل، أصبحت المدن مستودعات للمعرفة وعوامل للتغيير الاجتماعي والسياسي والاقتصادي. ولكن إذا لم تكن المدن تتسم بالتصميم والإدارة على الوجه الصحيح فإنها تدفع في أحيان كثيرة ثمناً مرتفعاً من العوامل الخارجية السلبية مثل الاختناق والتلوُّث وأوجه عدم المساواة بصورة واسعة.

13 - ويعيش معظم سكان العالم الآن في مناطق حضرية، وهذا ينطوي على أهمية تتجاوز البُعد الكمّي. إذ أنه. يعني أن قوة الجوار التحفيزية تؤدّي دوراً أشد أهمية بكثير، وهو ما تؤدّيه أيضاً اقتصادات التجميع – وكل ذلك يشكِّل أساساً لقوة التحضُّر التحويلية. وأدّت عولمة العلاقات الاقتصادية هي الأخرى إلى ظهور وظائف متخصصة جديدة بمستويات تراتبية مختلفة، من المدن العملاقة إلى القرى الصغيرة، في شبكة حضرية شاسعة تترابط بواسطة تكنولوجيات المعلومات والاتصالات الجديدة.

14 - وظلّ التحضُّر مسرحاً لإبداع البشرية وروحها الخلاّقة ومعظم نشاطها الاقتصادي. ويُقَدَّر أن المناطق الحضرية تمثّل 70 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العالم وتمثّل نسبة مشابهة لخلق فرص العمل الجديدة. وهكذا يولِّد التحضُّر النمو الاقتصادي والرفاه للكثيرين.

15 - وقوة التحضُّر التحويلية ظاهرة حتى في أقل المناطق تحضُّراً في العالم: أي أفريقيا وآسيا ومنطقة المحيط الهادئ. ففي أفريقيا، يعيش 41 في المائة من مجموع السكان الآن في مناطق حضرية، وهم يمثّلون 400 مليون نسمة ويشكّلون كتلة حرجة من سكان الحضر ذات تأثير كبير على النتائج الإنمائية. وتتسم المناطق الحضرية الأفريقية بمعدل نمو سنوي يقدَّر بنسبة 3.4 في المائة في الفترة من 2015 إلى 2020، وبذلك ستنمو بسرعة تزيد بمقدار 1.8 من المرات عن سرعة نموها في العالم بأكمله[6]. ويعني هذا أن بعض المدن سوف تُضاعِف عدد سكانها في غضون 15 سنة، بل وفي فترة أقصر من ذلك في بعض المدن الأخرى. وهذه الأرقام تدل على الدينامية النوعية التي تُطلقها قوى التحضُّر في منطقة ستصبح حضرية بصورة غالبة — وتحقّق بذلك ما يمكن أن يسمّى ''الانتقال الحضري'' — في أكثر قليلاً من عقدين من الزمن (2035). ورغم أن المناطق الحضرية في أفريقيا تستأثر في الوقت الحاضر بنسبة 41 في المائة فقط من سكان القارة فإنها تولِّد أكثر من 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

16 - والحالة في آسيا تلفت النظر بدرجة أكبر. لأن وجود 2.08 مليار نسمة يعيشون في المناطق الحضرية بهذه المنطقة لم يعد يمثّل ما كان يخشى أن يصبح كابوساً إنمائياً. وبعد أن بلغت نسبة التحضُّر في هذه المنطقة 53 في المائة وبذلك تحوَّلت إلى إحدى القوى العالمية وتولّد عنها قرابة 33 في المائة من الناتج العالمي في عام 2010[7]. ويدفع التحضُّر والتصنيع عملية التحوُّل الاقتصادي الرائعة في الصين؛ تستأثر أكبر 10 مُدن في الصين بنسبة 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لهذا البلد[8]. وتكاد البؤرة الاقتصادية للمنطقة أن تقتصر بأكملها على المناطق الحضرية، حيث تزدهر مُدن المنطقة بفضل الاستثمارات وتطوير البنية التحتية والابتكار والدافع التنافسي. وقد أصبحت المدن الآسيوية مراكز حاسمة في نظام التراكم العالمي والتنمية الإقليمية.

17 - ولا يمكن إنكار الترابط الإيجابي بين التحضُّر والتنمية. فالتخطيط الحضري أداة لا يمكن الاستغناء عنها في تسخير قوة التحضُّر التحويلية. ويتطلَّب ذلك تحوُّلاً في الذهنية، حيث يتوقَّف اعتبار التحضُّر مشكلة في المقام الأول، ولكن يُنظَر إليه بدلاً من ذلك باعتباره أداة قوية للتنمية واستراتيجية لمكافحة الفقر، وتوفير الإسكان اللائق وكفالة الخدمات الأساسية الحضرية. والتحدّيات الحقيقية التي يواجهها التحضُّر، بعد الاعتراف بجوانبه الإيجابية، هي مشاكل الاستدامة في الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

18 - وفي تناول مشاكل التحضُّر المستدام، يتطلّب الأمر اعتناق نهج ثلاثي، يغطّي مجالات اللوائح الحضرية والتخطيط الحضري والتمويل الحضري. وإذا كان للمدن أن تنتقل من المستقبل الحضري غير المستدام إلى مستقبل حضري مستدام، فمن الجوهري تعيين تدابير تتسم بالكفاءة وقابلية التنفيذ وتنسيق هذه التدابير في كل مجال من هذه المجالات الثلاثة.

---

(6) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، *آفاق التحضُّر العالمي: تنقيح عام 2014* (نيويورك، 2014).

(7) برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ (2011)، حالة المدن الآسيوية 2011/2010.

(8) أ. كادينا و ر. دوبس و ج. ريميس (2012) ''The growing economic power of cities'' *مجلة الشؤون الدولية*، المجلد 65، العدد 2: الصفحات 1-17.

رابعاً – علامات بارزة في التحضر المستدام والاستجابات الدولية

19 – تمخَّض مؤتمر قمة الألفية الذي انعقد في نيويورك في عام 2000 عن اعتماد الجمعية العامة وإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية الذي أيَّد بالفعل في الفقرة 19 هدف ''مدن خالية من الأحياء الفقيرة''. وينعكس التركيز على القضاء على الفقر وعلى الاستدامة البيئية في جدول أعمال الموئل.

20 – وفي عام 2001 اعتمدت الجمعية العامة بتوافق الآراء إعلان بشأن المدن والمستوطنات البشرية الأخرى في الألفية الجديدة[9]، الذي أكدت فيه الحكومات من جديد عزمها والتزامها بالتنفيذ الكامل لإعلان اسطنبول بشأن المستوطنات البشرية وجدول أعمال الموئل وفقاً لروح من إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية.

21 – وفي عام 2001 طلبت لجنة المستوطنات البشرية، في قرارها 5/18، بغرض تعزيز تنسيق الدعم الدولي لتنفيذ جدول أعمال الموئل، من المدير التنفيذي أن يعمد إلى تعزيز اندماج المنتدى الحضري البيئي مع المنتدى الدولي المعني بالفقر الحضري في منتدى حضري جديد، الذي أصبح المنتدى الحضري العالمي الذي ينعقد مرة كل سنتين في السنوات بين دورات مجلس الإدارة. ويسهِّل المنتدى الحضري العالمي تبادل الخبرات والنهوض بالمعرفة الجمعية بين المدن وشركائها الإنمائيين[10]. وحتى الآن، عقد المنتدى الحضري العالمي سبع دورات، وساهمت آخر هذه الدورات في العملية التحضيرية العالمية لمؤتمر الأمم المتحدة للإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث).

22 – وقررت الجمعية العامة بموجب قرارها 206/56 تحويل لجنة المستوطنات البشرية وأمانتها ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، بما في ذلك مؤسسة الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية، إلى برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية الذي سيعرف بعدها باسم موئل الأمم المتحدة، وذلك اعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 2002.

23 – وكان جدول أعمال الموئل أيضاً نقطة مرجعية لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، الذي عقد في جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، في عام 2002. وأكد المشاركون في مؤتمر القمة مجدداً أن التنمية المستدامة هي عنصر أساسي في جدول الأعمال الدولي وأعطوا زخماً جديداً للعمل العالمي الرامي إلى مكافحة الفقر وحماية البيئة. وأقروا بأن التحضر هو جزء من معادلة التنمية المستدامة.

24 – ونظرت لجنة التنمية المستدامة في دورتيها الثانية عشرة والثالثة عشرة في عامي 2004 و2005 أيضاً في قضايا المياه والمرافق الصحية والمستوطنات البشرية المستدامة. ووفَّرت تقارير الأمين العام عن تنمية المستوطنات البشرية المستدامة أساساً لاستعراض اللجنة واستنتاجاتها بشأن التقدم المحرز على كافة المستويات لتحقيق أهداف ومقاصد المستوطنات البشرية المتضمنة في جدول أعمال القرن 21[11]، وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن 21[12] وخطة تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة[13].

---

(9) القرار د إ – 2/25.

(10) تقرير الدورة الأولى للمنتدى الحضري العالمي، نيروبي، 29 نيسان/أبريل – 3 أيار/مايو 2002، المرفق الرابع، الفقرة 2.

(11) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، ريو دي جانيرو، 3 –14 حزيران/يونيه 1992، المجلد الأول: *القرارات التي اعتمدها المؤتمر*، القرار 1، المرفق الثاني (من منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويبات)

(12) القرار د إ – 2/19، المرفق.

(13) *تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، 26 آب/أغسطس – 4 أيلول/سبتمبر 2002* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.03.II.A.1 والتصويب)، الفصل الأول، القرار 2، المرفق.

25 - وأقرت الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة المعنونة ''المستقبل الذي نصبو إليه''[14]، في الفقرة 134، بأن المدن هي محركات للنمو الاقتصادي ويمكن أن تسهم في قيام مجتمعات مستدامة اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً متى ما أحسن تخطيطها وتطويرها.

26 - ورحبت الجمعية العامة في قرارها 239/68 بتعهدات الدول الأعضاء وغيرها من الجهات المعنية للترويج لاتباع نهج متكامل في التخطيط، وشجعت الحكومات والشركاء في جدول أعمال الموئل على الاستعانة بمنهجيات توسيع المدن المخطط له في توجيه عملية التنمية المستدامة للمدن والمستوطنات البشرية الأخرى. ورحبت الجمعية العامة أيضاً بالخطة الاستراتيجية لموئل الأمم المتحدة للفترة 2014-2019 بعد أن أقرها مجلس الإدارة، والتي تركز على جوانب جديدة منها التشريعات الحضرية والتصميم الحضري والاقتصاد الحضري والمالية البلدية والخدمات الأساسية الحضرية والإسكان ورفع مستوى الأحياء الفقيرة.

27 - وأوصى مجلس الإدارة في قراره 1/24 الجمعية العامة بتسمية يوم 31 تشرين الأول/أكتوبر من كل سنة، اعتباراً من عام 2014، باسم اليوم العالمي للمدن. وسيوفر ذلك مدخلات ودعم للعملية التحضيرية للموئل الثالث.

28 - واشتركت الحملة الحضرية العالمية، وهي منصة تقوم من خلالها الجهات المعنية بنشر السياسات وتقاسم الأدوات العملية اللازمة للتحضر المستدام، في العملية التحضيرية للموئل الثالث، مع الاعتراف بأهمية الموئل الثالث كوسيلة لجذب الانتباه إلى جدول الأعمال الحضري على الصعيد العالمي. وقام الشركاء في هذه الحملة بوضع استراتيجية وصياغة موقف بشأن رؤيتهم للمدينة في القرن الحادي والعشرين باسم ''المدينة التي نحتاج إليها'' كمساهمة في المؤتمر[15].

29 - وأخيراً ينبغي أن يلاحظ أن الأمين العام قدم تقارير سنوية على الجمعية العامة بشأن تنفيذ نتائج الموئل الثاني وتعزيز موئل الأمم المتحدة، وكانت الجمعية العامة تستجيب لها باعتماد قرارات في كثير من الأحيان.

خامساً - استعراض الأداء

30 - تم الاضطلاع باستعراض شامل لجدول أعمال الموئل في عام 2001، في الدورة الاستثنائية الخامسة والعشرين للجمعية العامة لإجراء استعراض وتقييم شاملين لتنفيذ نتائج الموئل الثاني وتعزيز موئل الأمم المتحدة. وفي حين كان التقييم إيجابياً نسبياً فقد أُشير أيضاً إلى مختلف العقبات والنواقص. ومن ناحية السياسة العامة والمؤسسات والبرامج، بذلت البلدان جهوداً هامة للوفاء بالتزاماتها واتخاذ تدابير محددة تماشياً مع خطة العمل العالمية المعروضة في جدول أعمال الموئل. ولكن الأثر التراكمي لجميع هذه التداخلات لم يكن كافياً لتحقيق هدفي توفير المأوى الملائم للجميع وتحقيق التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية.

31 - وتستند النتائج الأوَّلية لاستعراض وتقييم نتائج مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني)، المعروضة أدناه، إلى النواتج التالية: إصدار التقريرين الرئيسيين لموئل الأمم المتحدة، وهما *حالة المدن في العالم* و*التقرير العالمي عن المستوطنات البشرية*، بالتبادل مرة كل سنتين؛ والقيام بالرصد العالمي والمحلي لجدول أعمال الموئل منذ عام 1996؛ ورصد الأحياء الفقيرة وأهداف المياه والمرافق الصحية الواردة في الأهداف

(14) القرار 288/66، المرفق.

(15) يمكن الاطلاع عليها في الموقع: http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The%20City%20We%20Need.pdf.

الإنمائية للألفية منذ 2002؛ وإصدار تقارير إقليمية ووطنية؛ وقيام الحكومات ومختلف الشركاء الإنمائيين برصد العناصر المختلفة لجدول أعمال الموئل.

32 - وعموماً، ساهمت عملية التحضر في النمو الاقتصادي والتنمية في عدد من المجالات تشمل ما يلي:

(أ) *الحد من الفقر والحصول على الخدمات الحضرية.* ساعدت عملية التحضر على تقليل الفقر من خلال إنشاء فرص دخل جديدة وزيادة الوصول إلى الخدمات وتحسين نوعيتها معاً. وفي نهاية عام 2010 كان 89 في المائة من سكان العالم، أو 6.1 مليار نسمة، يتمتعون بإمكانية الوصول إلى موارد مياه الشرب المحسَّنة؛ وكان ذلك بزيادة نقطة مئوية واحدة عن نسبة 88 في المائة المستهدفة في الأهداف الإنمائية للألفية[16]. وانخفض الفقر عموماً من 43.1 في المائة في عام 1990 إلى 20.6 في المائة في عام 2010[17]، وانخفضت نسبة فقراء الحضر في العالم من 20.5 في المائة في عام 1990 إلى 11.6 في المائة في عام 2008[18]. والحد من الفقر أمر لا غنى عنه في عملية التنمية المستدامة؛

(ب) *التقدم في إعمال الحق في السكن اللائق.* أدرج أكثر من مائة بلد في الوقت الحاضر مفهوم ومبدأ الحق في السكن اللائق والاعتراف به في دساتيرها وتشريعاتها الوطنية. وتتابع بعض البلدان سياسات واستراتيجيات موجَّهة إلى إنشاء أُطر سياسية ومؤسسية وتنظيمية تسهِّل إنتاج السكن على نطاق ملائم؛

(ج) *النمو الاقتصادي.* تتزايد مساهمة المدن والبلدات في النمو الاقتصادي الوطني، حيث تستأثر بنسبة 80 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مع وجود 54 في المائة فقط من سكان العالم فيها، كما تساهم أيضاً بنسبة مشابهة في توليد فرص العمل الجديدة؛

(د) *النمو الاقتصادي الإقليمي والتنمية الاقتصادية الإقليمية.* تتداخل المدن لتشكِّل تشكيلات مكانية جديدة في شكل مناطق عملاقة وممرات حضرية ومناطق مدن، وهو ما يؤدي إلى نمو اقتصادي وديمغرافي أكثر سرعة عن النمو الذي تشهده البلدان التي تقع فيها هذه التشكيلات. وهذه التشكيلات تؤدي دوراً رئيسياً في إنشاء وتوزيع الرفاه إلى مناطق أبعد كثيراً عن مناطقها الجغرافية المحددة؛

(هـ) *ارتفاع درجة التوصيل والترابط بين المناطق الريفية والحضرية.* مع تحسن البينة التحتية للاتصالات والنقل أصبح التواصل بين الريف والحضر طريقاً لزيادة الترابط وتعزيز تدفق البشر والأموال والمعلومات. وتواصل هذه السلسلة حفز الإنتاجية والثروة في العالم وتساهم في تقليل الفقر الريفي، ولكنها تؤدي في بعض الحالات أيضاً إلى زيادة عدم المساواة؛

---

(16)منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، برنامج الرصد المشترك لإمدادات المياه والمرافق الصحية (2012) التقدم المحرز في مجال مياه الشرب والصرف الصحي: تحديث عام 2012. ويمكن الاطلاع عليه في: www.unicef.org/media/files/JMPreport2012.pdf.

(17)البنك الدولي، *تقرير الرصد العالمي 2013: ديناميات الريف والحضر والأهداف الإنمائية للألفية*، واشنطن العاصمة، 2012. ويمكن الاطلاع عليه في: http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1327948020811/8401693-1355753354515/8980448-1366123749799/GMR_2013_Full_Report.pdf.

(18)المرجع نفسه.

(و) *تعزيز الحكومات المحلية*. منذ تسعينيات القرن الماضي، أدّت سياسات اللامركزية والإصلاحات الحكومية إلى تعزيز الاستقلال الذاتي للبلديات وحكومات المدن في كلا البلدان المتقدمة والنامية. وأدّت اللامركزية أيضاً إلى انتخاب سلطات محلية في معظم البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. ونتيجة لهذه الإصلاحات اكتسبت السلطات المحلية مزيداً من المسؤولية عن توصيل الخدمات الأساسية والتخطيط الحضري وصنع السياسات الاجتماعية والإدارة البيئية بين مجالات أخرى؛

(ز) *أشكال جديدة من التعاون والتنسيق والتآزر*. ينشأ ترابط أكثر قوة بين الكيانات الحكومية على الصعيدين الوطني ودون الوطني، وكذلك مع المجالات الأخرى من المجتمع في جدول أعمال التنمية الحضرية. وتقوم سلطات المدن وكذلك الحكومات الإقليمية والحضرية والوطنية للمجتمع المدني وأطراف القطاع الخاص جميعاً بدور متزايد وتمارس مزيداً من النفوذ السياسي على صعيد قضايا التنمية.

33 - وقد فاقم سوء التخطيط والإدارة من التحديات المرتبطة بالتحضر، ويرجع ذلك بدوره إلى ما يلي:

(أ) *نقص الفضاءات العامة التي تتسم بالكفاءة والتوصيل الجيد، بما في ذلك الشوارع والمنتزهات والممرات المائية*. أدى ذلك إلى زيادة مستويات الاكتظاظ وظهور بنية تحتية حضرية أكثر تكلفة وتعقيداً وضياع الطابع الحضري. وأدّى ذلك أيضاً إلى ظهور مدن تتسم بسوء سُبل الوصول أمام كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة؛

(ب) *عدم كفاية توفر قطع الأراضي الصالحة للبناء*. تشكِّل قطع الأراضي التي يوجد بينها توصيل جيد والمصممة تصميماً جيداً عنصراً هاماً في التخطيط والتصميم الحضريين، إلى جانب توفر المساحات العامة بكمية كافية. وعدم توفر قطع الأراضي الصالحة للبناء والتي تتصل اتصالاً مباشراً بالأماكن العامة يسبب في كثير من الأحيان ارتفاع أسعار الأراضي الحضرية ويقلل إمكانية تحمل تكلفة المكان الحضري؛

(ج) *عدم كفاية التخطيط المتكامل والتصميم الحضري*. نشأ عن ذلك وجود ثغرات هائلة في الإمدادات الأساسية، بما في ذلك عدم توفر قطع الأراضي ذات الموقع الجيد والصالحة للبناء، وانخفاض الكثافات والإفراط في تقسيم استخدام الأراضي، مما أدّى إلى تمزق النسيج الحضري.

34 - ولكن التحضر لم يتمكن في نفس الوقت من إيجاد حلول لمشاكل جارية وناشئة من قبيل ما يلي:

(أ) *تقليل إمكانيات الوصول إلى السكن بتكلفة معقولة*. وتمخَّض عن انسحاب الدولة من توفير الإسكان، وتزايد الاعتماد على القطاع الخاص، وتسليع سوق الإسكان وسلوك المضاربة المصاحب لهذا القطاع وتقليل الإعانات المقدمة للإسكان الاجتماعي تقليص هائل في إمكانية حصول الأسر المعيشية ذات الدخل المتوسط والمنخفض على إسكان بتكلفة معقولة؛

(ب) *الزيادة المطردة في عدد ساكني الأحياء الفقيرة*. في كثير من البلدان النامية كان التوسع الحضري يتسم في كثير من الأحيان بأنه توسع غير رسمي وغير قانوني وتغلب عليه المستوطنات العشوائية. ورغم أن أكثر من 200 مليون من قاطني الأحياء الفقيرة يتمتعون بظروف معيشية أفضل مما كان عليه الحال منذ عشر سنوات فإن العدد المطلق لسكان المناطق الفقيرة لا يزال في ارتفاع، حيث زاد العدد من 650 مليون نسمة في عام 1990 إلى 863 مليون نسمة في عام 2012[(19)]؛

(19)موئل الأمم المتحدة (2014)، قاعدة بيان المرصد الحضري العالمي.

(ج) *محدودية الوصول إلى مرافق الصرف الصحي بدرجة محدودة*. كان من المقدَّر في عام 2010 أن 63 في المائة فقط من سكان العالم يحصلون على مرافق صرف صحي محسَّنة، وكان من المتوقع أن ترتفع هذه النسبة إلى 67 في المائة بحلول عام 2015. ويقل ذلك كثيراً عن الهدف المحدَّد في الأهداف الإنمائية للألفية والذي يبلغ 75 في المائة. ولا يزال زهاء 2.5 مليار نسمة يفتقرون إلى مرافق الصرف الصحي المحسَّنة ويساهم ذلك بدوره في اتساع الفجوة الصحية في المدن؛

(د) *اتساع الفجوات الصحية في المدن*. يندرج الفقر والحرمان الاجتماعي وسوء الوصول إلى الخدمات والسكن دون المستوى اللائق واكتظاظ الأحوال المعيشية والأغذية والمياه غير الآمنة وعدم كفاية خدمات تصريف الفضلات وتلوث الهواء وازدحام المرور وأمن الطرق بين العوامل المصاحبة لسوء الصحة الذي يؤثر على سكان الحضر. وتقل فرص الفقراء، وخاصة سكان الأحياء الفقيرة، في الوصول إلى الرعاية الصحية ويعانون بصورة أكثر تكراراً من الأمراض ويموتون في سن مبكرة عن الشرائح الأخرى من سكان الحضر. وهذه الفجوات الصحية تتزايد اتساعاً رغم وجود مستويات غير مسبوقة من الثروة والمعرفة والوعي الصحي على الصعيد العالمي[20]؛

(هـ) *ارتفاع التكاليف على البيئة الطبيعية*. تنشأ عن ارتفاع مستويات التحضر تحديات بيئية محددة مقترنة بكثافة استخدام الأراضي وارتفاع استهلاك الموارد والطاقة والضغوط على الإمدادات الغذائية وتزايد تدفقات السلع والأشخاص والفضلات. ويرَّجح أن تشهد المدن التي لا تتسم بجودة التخطيط والتنظيم تزايد المخاطر الصحية البيئية واضطراب النُظم البيئية وتفاقم مشكلة تلوث الهواء والمياه واستنزاف الموارد الطبيعية؛

(و) *زيادة حدة الكوارث في المدن*. ارتفعت وتيرة الكوارث الطبيعية والكوارث من صنع الإنسان وحدتها وأثرها على المدن ارتفاعاً كبيراً منذ عام 1996؛

(ز) *النزاعات والأزمات العنيفة الناشئة في المدن*. تقول التقديرات أن مجموع عدد الأشخاص في أنحاء العالم الذين تعرضوا للتشرد في عام 2013 بسبب النزاعات والعنف العام وانتهاكات حقوق الإنسان بلغ 33.3 مليون شخص[21]؛

(ح) *ضعف القدرات المالية للحكومات المحلية*. رغم زيادة استقلال كثير من الحكومات المحلية لا يزال دورها في الإدارة الحضرية واللامركزية المالية دوراً ضعيفاً، وخاصة في البلدان النامية. وتواجه الحكومات المحلية في أنحاء العالم مشاكل متزايدة في توليد الإيرادات المطلوبة للوفاء بتكاليف تقديم الخدمات بصورة كافية. وتؤثر الفجوة بين نصيب الحكومات المحلية من المسؤولية ونصيبها من الموارد المتاحة تأثيراً سلبياً على قدرتها على توصيل الخدمات الأساسية والبنية التحتية وتوفير السلع العامة.

35 - وهذه بعض الاستنتاجات الأوَّلية التي يتعيَّن أن تناقش في سياق العملية التحضيرية للموئل الثالث.

---

(20)منظمة الصحة العالمية وموئل الأمم المتحدة (2010) *Hidden Cities: Unmasking and Overcoming Health Inequities in Urban Settings*. Available at: http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241548038_eng.pdf.

(21)مركز رصد التشرد الداخلي (2014) *Global Overview 2014: People Internally Displaced by Conflict and Violence*. Available at: www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf .

سادساً – التحديات الحضرية الجارية والناشئة

36 - لم يتأثر تنفيذ جدول أعمال الموئل وإحراز أهدافه بالنُهج المتبعة وحسب ولكنه تأثر أيضاً بالتحديات الجارية والجديدة التي نشأت مع مرور السنوات.

ألف – هيمنة الموائل الحضرية

37 - تمثل السيطرة الديمغرافية للمدن، التي تستأثر الآن بأكثر من نصف سكان العالم، تغييراً كبيراً في المشهد العالمي منذ الموئل الثاني. ولم يكن التحول الديمغرافي الذي حدث في عام 2008 بين سكان تغلب عليهم صفة الحضر على الصعيد العالمي مجرد علامة بارزة في عملية ديناميات السكان. إذ أن هذا التحول يعني طريقة مختلفة للحياة وهو يؤثر تأثيراً عميقاً على كيفية تشكيل مصير الإنسان في المستقبل. وهيمنة المجتمعات التي تحولت إلى الحضر في العالم أضافت بُعداً جديداً للأنشطة الإنسانية.

باء – العوامل الجديدة التي تدفع التحضر

38 - أثناء سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين كانت الهجرة من الريف إلى الحضر هي ثاني أهم عامل محدِّد في التحضر، ويمثل ما بين 30 و40 في المائة من النمو الحضري. وكانت الزيادة الطبيعية تعتبر أهم عامل من ناحية الأهمية، حيث كانت تمثل 60 في المائة. وكلما قلت درجة تحضر البلد أو المنطقة كلما كان الأرجح أن يرتفع دور الهجرة من الريف إلى الحضر في تنمية البلد أو المنطقة. وبالعكس كان النمو الديموغرافي الطبيعي في البلدان والمناطق التي تتسم بالفعل بدرجة أكبر من التحضر هو العامل الأهم في استمرار عملية التحضر فيها. وفي العقدين الأخيرين أو العقود الثلاثة الأخيرة أصبحت إعادة تقسيم المواقع الريفية باعتبارها مناطق حضرية ثاني أو ثالث أهم العوامل التي تدفع التحضر.

39 - وتقول الأمم المتحدة إن هذين العاملين (الهجرة – سواء كانت هجرة داخل البلد أو هجرة دولية – وتحول المستوطنات الريفية إلى أماكن حضرية) يمثلان 40 في المائة من النمو الحضري. وتعزى النسبة الباقية، وهي 60 في المائة، إلى الزيادة الطبيعية. ومنذ 20 سنة تقريباً، كان جدول أعمال الموئل يؤيد سياسات تقليل الهجرة من الريف إلى الحضر؛ أما اليوم فإن المنظمات المتعددة الأطراف والثنائية توصي بسياسات تشجيع عمليات الهجرة التي تمكِّن الفقراء من الانتقال من المناطق المتخلفة إلى المناطق المتقدمة. وبهذه الطريقة تستطيع الحكومات تقليل الفقر في الريف من خلال زيادة كفاءة الهجرة[22].

جيم – شكل المدينة

40 - كان التوسع الحضري يتسم في بلدان نامية كثيرة بأنه توسع غير رسمي وتوسع غير قانوني ويتسم بالمستوطنات العشوائية. وفي كثير من الحالات، كان النمو الحضري يقترن اقتراناً قوياً بالاكتظاظ وتآكل المسارات التقليدية للبنية التحتية الحضرية واختفاء الطابع الحضري. ومن المرجح أن تستمر هذه العملية مع استمرار نمو السكان، بما في ذلك الهجرة – وبدون وجود استجابات ملائمة وحلول مستدامة.

41 - وعدم توفر قطع الأراضي الصالحة للبناء ذات التصميم الجيد التي يسهل الوصول إليها، الأمر الذي يسبب ارتفاع أسعار الأراضي الحضرية، يعني أن الأرض الصالحة للبناء لا يمكن لمعظم سكان الحضر تحمل تكلفتها، وعدم وجود توسعات في المدينة مخططة تخطيطاً كافياً يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم توفر قطع الأراضي الصالحة للبناء. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد نقص في التخطيط والتصميم الحضريين على النحو

(22)البنك الدولي (2013) المرجع المذكور.

الصحيح اللذين تتطلبهما الأماكن العامة المتوازنة ذات قطع الأراضي الصالحة للبناء التي تستوعب الاستخدام المختلط والمندمج وتعمل على وجود هيكل حضري متكامل اقتصادياً واجتماعياً. ويمكن أن يؤدي غياب التخطيط بدوره إلى سوء توجيه عملية تقسيم الأراضي لأغراض الاستخدام المختلط، وهو ما يؤدي إلى الفصل الاجتماعي والزحف الحضري العشوائي.

42 - وتتسع المدن في كلا البلدان النامية والمتقدمة لتصل إلى الأطراف البعيدة والمناطق الريفية. وفي الفترة بين 1990 و2010 اتسع غطاء الأرض الحضرية بمعدل متوسط يزيد بمقدار ضعفين أو ثلاثة أضعاف عن نمو سكان الحضر. وقد ظهر ما بين 20 و60 في المائة من هذا التوسع في شكل مناطق مبنية مفتتة مع وجود مساحات كبيرة مهملة أو غير مستعملة استعمالاً كافياً[23]. وفي المناطق النامية انكمش متوسط كثافة المدن بنسبة 25 في المائة في الفترة بين 1990 و2000 وتشير القرائن إلى أنها واصلت انخفاضها بسرعة مشابهة في العقد اللاحق. وفي بعض المدن الآسيوية، انخفضت كثافة المناطق المبنية خارج الحدود الإدارية بمقدار النصف في الفترة بين 2000 و2010[24]. وتتوقع دراسة حديثة أن يزداد غطاء الأرض الحضرية في العالم اتساعاً بحلول عام 2050 بمقدار خمسة أضعاف أو حتى أكثر من ذلك، وخاصة في البلدان النامية التي تواجه نمواً حضرياً سريعاً وتشهد عملية من تناقص الكثافة[25].

43 - وقد انطلق التوسع المكاني للمدن بسبب تفضيل أساليب الحياة في الضواحي، والمضاربات على الأراضي والإسكان، والافتقار إلى السيطرة الإدارية على تخوم المدن وسوء آليات التخطيط وتحسن تكنولوجيات وخدمات الانتقال إلى العمل وتوسعها وزيادة سهولة تنقل السكان. والتوسع الحضري العشوائي ينطوي على الإهدار من ناحية مقدار الأرض المستعملة والطاقة المستهلكة؛ ويزيد من الطلب على النقل ويرفع تكاليف البنية التحتية الأساسية ويزيد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. وساهم أيضاً في زيادة ملكية السيارات الخاصة وعدد مرات السفر بالسيارات والمسافات التي تقطعها ومجموع طول الطرق الممهدة واستهلاك الوقود. وفي العقدين الأخيرين أدى ذلك أيضاً إلى تغيُّر النُظم الإيكولوجية في كثير من المدن[26].

44 - وقد فصلت مدن كثيرة بين استخدامات الأراضي، وخاصة من خلال الفصل بين أماكن الإقامة والعمل والخدمات، وهو ما يستدعي زيادة التنقلية والاعتماد على السيارات. وتتزايد أيضاً ظاهرة الفصل الاجتماعي، حيث يعيش الناس في مختلف الأوضاع الاجتماعية الاقتصادية والخلفيات الثقافية أو الأصول الإثنية بمعزل داخل مجتمعات مغلقة.

دال - التغيُّرات الديمغرافية في المدن: السكان كبار السن وتضخم أعداد الشباب

45 - مع أن جدول أعمال الموئل اقترح إدراج كبار السن في عملية صنع القرارات فلم يتم بعد اقتراح تدابير كافية للاستجابة للتغيُّر الديمغرافي الكبير الذي كان جارياً في ذلك الوقت بين هذه المجموعة العمرية. وفي فترة العقود الثلاثة الماضية تضاعف عدد سكان هذا القطاع بالأعداد المطلقة. وعلى الصعيد العالمي، ظل

(23)موئل الأمم المتحدة (2012) حالة مدن العالم 2013/2012: ازدهار المدن.

(24)المرجع نفسه.

(25)س. أنجيل (2011) *Making Room for a Planet of Cities*, Policy Focus Report، معهد لونكولن لسياسة الأراضي، كمبريدج، ماساتشوسيت، الولايات المتحدة. ويمكن الاطلاع عليه في: http://community-wealth.org/_pdfs/articles-publications/outside-us/report-angel-et-al.pdf.

(26)برنامج الأمم المتحدة للبيئة (2007) التوقعات البيئية العالمية المجلد 4: البيئة من أجل التنمية، فالتا، 2007. ويمكن الاطلاع عليه في: www.unep.org/geo/geo4/report/GEO-4_Report_Full_en.pdf.

عدد الأشخاص من سن 60 أو ما فوقها يتزايد بسرعة غير مسبوقة، حيث ارتفعت النسبة من 8 في المائة من سكان العالم في عام 1950 إلى 10 في المائة في عام 2000؛ ويقدَّر أن هذه النسبة ستصل إلى 21 في المائة بحلول عام 2050. وفي عام 2013، كانت التقديرات تشير إلى أن عدد الأشخاص الأكبر سناً في العالم يصل إلى 841 مليون شخص (12 في المائة من سكان العالم) ومن المتوقع أن يصل هذا العدد إلى أكثر من 2 مليار نسمة في عام 2050. ويتضح من التوقعات أيضاً أن هذه المجموعة العمرية سوف تتركز بصورة متزايدة في المناطق النامية[27].

46 - ومع أن ارتفاع نمو السكان يظل مصدر قلق في أقل البلدان نمواً فإن البلدان في أجزاء كثيرة أخرى من العالم تعاني من بطء نمو السكان بل ومن نقص السكان[28]. وتعاني مدينة واحدة من كل مدينتين إثنتين في أوروبا وفي بلدان اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية السابق من النمو السلبي في السكان خلال السنوات العشرين الماضية. وترتفع هذه النسبة لتصل إلى 25 في المائة في استراليا واليابان ونيوزيلندا وإلى 20 في المائة في أمريكا الشمالية. بل إننا نجد في البلدان النامية، أن قرابة 10 في المائة من المدن تشهد انكماشاً في السكان[29].

47 - وشهدت بلدان كثيرة في المناطق النامية خلال العقود الأخيرة هبوطاً في وفيات الأطفال بينما ظلت معدلات الخصوبة مرتفعة. ونشأ عن ذلك زخماً ديمغرافياً لدى البلدان في المناطق الأقل نمواً يتسم بسكان شباب نسبياً، حيث يمثل الأطفال دون سن الخامسة عشرة 28 في المائة من السكان ويمثل الشباب بين سن 15 و24 سنة نسبة أخرى تبلغ 18 في المائة[30]. بل وتشهد بلدان كثيرة زيادة هامة في نسبة الأشخاص من سن 15 سنة إلى 24 سنة، وهو ما يُعرف باسم ''تضخم أعداد الشباب''. وهناك 1.19 مليار نسمة في هذه الفئة العمرية في أنحاء العالم وكان 88 في المائة منهم يعيشون في البلدان النامية في عام 2014.

48 - وتضخم أعداد الشباب قد يكون نعمة أو قد يكون نقمة. إذا أن ذلك يمثل فرصة محتملة لحفز التنمية الاجتماعية والاقتصادية لو أن البلدان استطاعت السيطرة على قوة تحول الهيكل العمري. ويمكن أن يزيد تضخم أعداد الشباب من مخاطر الصراع المحلي[31]. ففي سياق سوء الحكم وسوء الأداء الاقتصادي

(27)الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، *التوقعات السكانية في العالم: تنقيح عام 2012، المجلد الأول:* الجداول الشاملة، (نيويورك، 2013). ويمكن الاطلاع عليه في:
http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf.

(28)صندوق الأمم المتحدة للسكان، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، موئل الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة (2013) *الديناميات السكانية في خطة التنمية لما بعد عام 2015: تقرير المشاورات المواضيعية بشأن الديناميات السكانية*. ويمكن الاطلاع عليه في: www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Outcome-Report-Pop-dynamic-and-post-2015-dev-agenda-14-March-2013.pdf.

(29)موئل الأمم المتحدة (2010) *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*، لندن، وستيرلينج، فيرجينيا، الولايات المتحدة الأمريكية.

(30)الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، *التوقعات السكانية العالمية: تنقيح عام 2012، النتائج الرئيسية والجداول الأوَّلية* (نيويورك، 2013). ويمكن الاطلاع عليه في:
http://esa.un.org/wpp/documentation/pdf/WPP2012_%20KEY%20FINDINGS.pdf.

(31)هـ. أوردال (2004) *The Devil in the Demographics: The Effect of Youth Bulges on Domestic Armed Conflicts, 1950–2000*، ورقات التنمية الاجتماعية، منع الصراع وإعادة البناء، الورقة رقم 14، تموز/يوليه 2004. البنك الدولي، واشنطن العاصمة. ويمكن الاطلاع عليه في:
www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/28/000012009_ 20040728162225/Rendered/PDF/29740.pdf.

وتزايد أوجه عدم المساواة يمكن أن يصبح تضخم عدد الشباب سبباً في الانفجار، كما شهدنا في تطورات الربيع العربي.

49 - وهذه الديناميات السكانية تؤثر تأثيراً حرجاً على التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وهي تضغط على الاستهلاك والإنتاج والعمالة وتوزيع الدخل والفقر والحماية الاجتماعية، وتقوِّض الثقة في صناديق المعاشات التقاعدية. وهي أيضاً تزيد من ضرورة الاهتمام بجهود كفالة تعميم الوصول إلى الصحة والتعليم والإسكان والمرافق الصحية والمياه والغذاء والطاقة، وخاصة أمام المجموعات السكانية الضعيفة[32].

هاء - أزمة عدم تحمل التكلفة

50 - شهد العالم مؤخراً أسوأ أزمة مالية منذ الكساد الكبير. وكان من شأن تجمع استثمارات المضاربة والمخططات المالية ذات المخاطر العالية وإزالة القيود عن أسواق العمل وتقليل الإنفاق الحكومي والديون العقارية الضخمة الناشئة عن الائتمانات الاستهلاكية والرهون العقارية وزيادة الطلب الاستهلاكي، أن تسببت في إنهاء سوق الرهون العقارية وما أعقب ذلك من إفلاس المؤسسات المالية الكبرى. وفي حين أن هذه الأزمة كانت في المقام الأول ظاهرة مالية واقتصادية بعواقب كارثية على قيم أسواق رأس المال فقد امتد أثرها إلى ما هو أبعد من ذلك حيث أثرت على قطاع الإسكان وشروط حقوق الملكية لمختلف الأصول المحلية في مختلف أنحاء العالم. وتسبب ذلك أيضاً في انكماش اقتصادي شديد في التجارة العالمية والإنتاج العالمي مما أثر بالتحديد على البلدان التي تعتمد أكثر الاعتماد على سوق الولايات المتحدة[33]. وعلى صعيد آخر، أدّت هذه الأزمة إلى ضياع جانب كبير من الثقة في المؤسسات الحكومية[34].

واو - تسليع الأراضي والمساكن

51 - لعبت الحكومات في بعض أنحاء العالم دوراً رئيسياً في تسليع الأراضي من خلال تطبيق آليات مصادرة الأراضي وسلطات تخطيط استخدام الأراضي وتطبيق ترتيبات غير رسمية وأحياناً غير قانونية. وأدّت هذه الممارسات إلى دعم تركيز الأراضي بشكل كبير والمضاربة على الأراضي، وخاصة من جانب الشركات الخاصة. وفي أجزاء كثيرة من العالم يقع نمو المدن تحت إملاء من المستثمرين العقاريين وشركات تمويل الإسكان.

52 - وساهم التسليع المطرد للأراضي والإسكان في تشتيت فقراء الحضر وانتقالهم إلى ضواحي المدن. وتقلص المتاح من الإسكان العام أو الاجتماعي الذي يقام بمعونات لصالح إنتاج الإعمار لأصحاب الدخل المتوسط والمرتفع. وأدى طابع المضاربة في هذه العملية إلى فقاعات إسكانية في أماكن كثيرة. ولم يكن الانهيار العقاري في عامي 2007 و2008 سوى آخر هذه الانهيارات وأشدها اتساقاً مع هذه الفقاعات

(32) صندوق الأمم المتحدة للسكان وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة وموئل الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة (2013) المرجع المذكور.

(33)و. ج. ماكيبين وأ. ستوكيل (2002) "The global financial crisis: causes and consequences" ورقات عمل بشأن الاقتصاد الدولي، رقم 2-09، معهد لوي للسياسة الدولية، ملبورن، استراليا. ويمكن الاطلاع عليه في: http://melbourneinstitute.com/downloads/conferences/mcKibbin_stoeckel_session_5.pdf.

(34)د. لوتريل وت. اتكسون وه. روسن بلوم، " Assessing the costs and consequences of the 2007–09 financial crisis and its aftermath " بنك الاحتياط الفدرالي في دالاس، الرسالة الاقتصادية، المجلد 8، العدد 7، أيلول/سبتمبر 2013. ويمكن الاطلاع عليه في www.dallasfed.org/assets/documents/research/eclett/2013/el1307.pdf.

الإسكانية[35]. وربما لم يحدث قط قبل ذلك أن كانت الصلة بين الإسكان والاقتصاد والتمويل بهذا القدر من الوضوح والجلاء بلا مراء كما هي الآن، بعد الانهيار العقاري في عام 2008. وأصبح الإسكان أصلاً من أصول المضاربة بدل أن يكون أصلاً من أصول الإنتاج.

زاي – البطالة: الشباب والقلاقل الاجتماعية

53 – يظل ارتفاع مستويات البطالة أحد التحديات العالمية الكبرى. وفي عام 1996، كان عدد العاطلين في أنحاء العالم يبلغ 161 مليون شخص[36]. وارتفع هذا الرقم إلى 202 مليون في عام 2013[37]. وتشتد البطالة العالمية بصورة خاصة في قطاعات التمويل والتشييد وصناعة السيارات والصناعة التحويلية عموماً والسياحة والخدمات والعقارات – وهي قطاعات ترتبط جميعها بشدة بالمناطق الحضرية.

54 – وتتباين معدلات البطالة تبايناً واسعاً عبر أنحاء العالم. وفي معظم البلدان المتقدمة تستقر هذه المعدلات بين 4.5 و10 في المائة، رغم أن بعض البلدان شهدت معدلات أكثر ارتفاعاً في عام 2013 حيث وصلت إلى 18 في المائة. وفي معظم البلدان المتقدمة، تتراوح معدلات البطالة بين 5 و30 في المائة، في حين أنها قد ترتفع في بعض البلدان لتصل إلى 50 في المائة[38]. وبطالة الشباب تزيد في المتوسط بمقدار الضعف أو ثلاثة أضعاف عن بطالة الكبار[39]؛ ولكنها قد تزيد بمقدار خمسة أو ستة أضعاف في بعض البلدان، وخاصة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأوروبا الجنوبية وأجزاء من أمريكا الوسطى والكاريبي.

55 – وقد أظهرت الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة مدى هشاشة الشباب في سوق العمل. والبطالة يمكن أن تنطوي على عواقب كبرى بالنسبة للمدن. وفي حالة بطالة الشباب، يمكن أيضاً في كثير من الأحيان أن تؤدي فترة عدم النشاط الطويلة، وبعبارة أخرى الحالة التي يشار إليها باسم ''عدم العمل''، إلى انهيار الروح المعنوية والاكتئاب والاغتراب وضياع الكرامة وتناول المخدرات، وإلى الجريمة والعنف في بعض السياقات. ولذلك فإنها تثير خطراً اجتماعياً جسيماً وتهديداً للاستقرار السياسي. وكانت بطالة الشباب بمثابة العامل الحافز في الربيع العربي في شمال أفريقيا والشرق الأوسط والمظاهرات الاجتماعية الأخيرة في بلدان أخرى أيضاً.

حاء – تصاعد أوجه عدم المساواة في المدن

56 – أصبح عدم المساواة انشغالاً عالمياً. وأصبحت الاختلافات في الحصول على الفرص والدخل والاستهلاك والموقع والمعلومات والتكنولوجيا هي المعيار السائد الهام وليست الاستثناء. ويستمر عدم المساواة بين الجنسين في كثير من البلدان والسياقات (معدلات التعليم الثانوي، والوصول إلى العمالة الكريمة، والتمثيل السياسي، والطابع الجنساني لوباء فيروس نقص المناعة البشرية). وتتضح أوجه عدم المساواة بين الشباب في

(35)مدونة Daily Kos (2011)، ''De-commodifying housing''، 18 آب/أغسطس 2011. ويمكن الاطلاع عليها في: www.dailykos.com/story/2011/08/18/1008351/-De-commodifying-Housing.

(36)منظمة العمل الدولية، ''حالة العمالة العالمية''، ملخص اتجاهات العمالة العالمية، كانون الثاني/يناير 2007. ويمكن الاطلاع عليه في: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_114295.pdf

(37)منظمة العمل الدولية، *اتجاهات العمالة العالمية 2014: مخاطر الانتعاش دون وظائف؟* (جنيف، 2014). ويمكن الاطلاع عليه في: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf

(38)موئل الأمم المتحدة (2012)، *حالة المدن العربية 2012: تحديات التحول الحضري*، (نيروبي 2012). ويمكن الاطلاع عليه في: www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/SOAC-2012.pdf.

(39)منظمة العمل الدولية (2014) المرجع المذكور.

التمييز في الوصول إلى التعليم وتمايز مستويات العمالة وفرص كسب العيش والافتقار إلى المشاركة في صنع القرارات والتعصب ضد التفضيلات الجنسية[40].

57 - والأحياء الفقيرة - وهي أوضح مظاهر الفقر وعدم المساواة في الحضر - تواصل اتساعها في معظم البلدان النامية، وتعزِّز الأشكال الأخرى من عدم المساواة. وتوجد أوجه عدم المساواة في الأماكن الحضرية، نظراً لأن كثيراً من المدن تخضع للتقسيم بسبب حدود خفية، بل وحدود مادية في كثير من الأحيان في شكل الاستبعاد الاجتماعي والثقافي والاقتصادي. وبالنسبة لمعظم سكان العالم تزداد الاختلافات في الدخل اتساعاً اليوم عما كانت عليه منذ جيل سابق. ويقدَّر أن أكثر من ثلثي سكان الحضر في العالم يعيشون في مدن شهدت زيادة عدم المساواة في الدخل منذ ثمانيات القرن الماضي. وباستثناء معظم البلدان في منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، ازدادت أوجه عدم المساواة في الدخل والثروة منذ أوائل الثمانيات، بما في ذلك في المناطق المتقدمة[41].

58 - وتقترن أوجه عدم المساواة في الدخل بأشكال أخرى من عدم المساواة في المجالات الاجتماعية والقانونية والثقافية والبيئية[42]، ويزيد ذلك من الحرمان الذي تواجهه مجموعات كثيرة وأفراد كثيرون بسبب نوع الجنس والسن والأصل الإثني والموقع والإعاقة وغير ذلك من العوامل. وتخلق أوجه عدم المساواة مساحات جغرافية حضرية يسودها الحرمان المركز.

طاء - أشكال جديدة من الفقر الحضري والمخاطر والتهميش في البلدان النامية

59 - يتزايد عدد سكان الحضر في البلدان المتقدمة الذين يعانون أو يواجهون خطر الفقر أو الاستبعاد الاجتماعي. ويندرج 24 في المائة من السكان في الاتحاد الأوروبي في هذه الفئة، حيث يعيش شخص واحد من كل 10 أشخاص في حالة حرمان مادي شديد ويعيش 17 في المائة من الأشخاص بأقل من 60 في المائة من متوسط الدخل في بلدانهم[43]. وتتزايد هذه الأعداد بصورة عامة. وفي كثير من المدن، يرتبط استمرار الفقر بين الأجيال والحرمان الاقتصادي ارتباطاً وثيقاً بالموقع[44]؛ ويرتبط الفقر أيضاً بعدم المساواة

(40)اليونيسيف وهيئة المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (2013) معالجة أوجه عدم المساواة: التقرير التجميعي للمشاورة العامة العالمية، المشاورة المواضيعية العالمية بشأن خطة التنمية لما بعد عام 2015. انظر أيضاً: موئل الأمم المتحدة (2010) *تقرير حالة الشباب في الحضر*، الذي يتناول بإسهاب مفهوم المساواة والاستقطاب في المدن ويقترح سياسات لمعالجة انعدام الفرص المتكافئة.

(41)البنك الدولي (2008) مؤشرات التنمية العالمية، واشنطن العاصمة، ويمكن الاطلاع عليه في: http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi08.pdf منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* منشورات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويمكن الاطلاع عليه في: http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en.

(42)يؤدي سوء التخطيط الحضري إلى زيادة عدم المساواة في المدن من خلال الحد من فرص العمل وتفاقم الفروق الجنسانية وتكثيف الجريمة والحد من الوصول إلى السلع العامة وتقليل أشكال رأس المال الاجتماعي. موئل الأمم المتحدة، مؤسسة تنمية الأنديز (2014) *Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina*، نيروبي. ويمكن الاطلاع عليه في:
http://publicaciones.caf.com/media/39869/construccion_de_ciudades_mas_equitativas_web0804.pdf.

(43)المفوضية الأوروبية (2014) "Poverty and social exclusion" المديرية العامة للعمالة والشؤون الاجتماعية والإدماج في المفوضية الأوروبية، آذار/مارس 2014. ويمكن الاطلاع عليه في: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751.

(44)ب. شاركي (2013) *Stuck in Place: Urban Neighborhoods and the End of Progress Toward Racial Equality*، مطبعة جامعة شيكاغو، شيكاغو، 2013.

الإثنية أو العنصرية وبالتهميش التاريخي للشعوب الأصلية. ولكن بدأت تنشأ الآن، بالإضافة إلى هذه الأشكال التقليدية من الفقر، أشكال جديدة من الاستبعاد الاجتماعي والتهميش: أي الأشخاص الفقراء على صعيد البنية التحتية وفقر المهاجرين والشباب الذين يتعرضون للمخاطر وكبار السن الضعفاء، بين مجموعات أخرى(45).

ياء – تضخيم مختلف أنواع الأزمات والاحتجاجات المصاحبة

60 - منذ عام 2008، واجه العالم موجة غامرة من الأزمات من جميع الأنواع، من المالية والاقتصادية إلى البيئة والاجتماعية والسياسية. وقد أثبتت مشاكل حادة مثل تصاعد البطالة، وحالات نقص الأغذية وما يصاحبها من ارتفاع الأسعار، والضغوط على المؤسسات المالية، وانعدم الأمن وعدم الاستقرار السياسي أن المدن في أنحاء العالم تتعرض بدرجات متفاوتة للآثار المدمِّرة للأسواق العالمية بنفس القدر على الأقل الذي تتعرض به لآثارها المفيدة، بما في ذلك عواقبها الاجتماعية والسياسية.

61 - ولم يكن المشاركون في الاحتجاجات والاضطرابات الأخيرة في مختلف مدن العالم (بما فيها القاهرة ومدريد ولندن ونيويورك واسطنبول واستكهولم وريو دي جانيرو وساو باولو بالبرازيل). يطالبون فقط بمزيد من المساواة والإدماج ولكنهم كانوا يعبرون أيضاً عن التضامن مع مواطنيهم وعن معارضة هؤلاء الذين يملكون أنصبة غير متناسبة بصورة فجة من الثروة وقدرة صنع القرارات. وكانت المدن، طوال مراحل التاريخ، بمثابة مسرح للاحتجاجات، ولم تكن التحركات الاجتماعية الأخيرة استثناءً من ذلك. وتسمح التركيزات الديمغرافية في الأماكن الحضرية الكثيفة لكتل حرجة من المتظاهرين بالتجمع والإعراب عن قلقهم وإبراز أهمية دور المدن كمنصات اختبار للتغيُّر الاجتماعي.

كاف – تزايد عدم التوافق بين الوظائف والأشخاص

62 - كان من نتائج عملية إضفاء الطابع التجاري والسلعي على السلع والخدمات، وهي عملية ظاهرة بصورة خاصة في المدن، أن أصبح الاستثمار في الأراضي والإسكان وتوفير السلع العامة والخاصة عملية جذابة لرأس المال الكبير. وتقييدات الإمدادات وتقليل الإعانات وتشوهات السوق وارتفاع تكاليف المعيشة تقلل من الاختيارات المتاحة للسكان من ذوي الدخل المتوسط والمنخفض وتؤدي إلى حالة تتسم بتركيز كبير في فرص الوصول إلى العقارات والخدمات والسلع. ومع تزايد الأسعار يجد الفقراء، وكذلك أفراد الطبقة الوسطى في حالات كثيرة، من الصعب عليهم الوصول إلى أنواع الإسكان التي يرغبونها؛ ولذلك يضطرون إلى الانتقال إلى أطراف بعيدة، وهو ما يؤدي إلى زيادة نفقاتهم والحد من إمكانياتهم في التمتع بالفوائد التي تتيحها المدينة. وبدون ضمانات كافية تكفل الإسكان للفقراء، بل للطبقة الوسطى في بعض الأماكن، وبدون تدابير لتوفير السلع العامة للجميع وحماية العامة فإن المدن لا يمكنها أن تتسم في وقت واحد بالإنصاف الاجتماعي والكفاءة.

(45)م. أ. لوبيس (2010)

"Addressing new forms of poverty and exclusion in Europe", in *World and European Sustainable Cities, Insights from EU Research*, European Commission, Brussels.

لام – التحضر وتغيُّر المناخ وقدرة المدن على التكيُّف

63 - مع تحول العالم ليصبح حضرياً بصورة غالبة تزداد المناقشة الدولية بشأن تغيُّر المناخ إلحاحاً عن ذي قبل. وتستأثر المدن، التي تبلغ حصتها من السكان أكثر قليلاً من 50 في المائة، بما يتراوح بين 60 و80 في المائة من استهلاك الطاقة في العالم وتولِّد ما يصل إلى 70 في المائة من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. وفي الفترة ما بين 1950 و2008، زادت انبعاثات الكربون العالمية من حرق الوقود الأحفوري وإنتاج الأسمنت بنسبة 437 في المائة في حين زاد سكان العالم بنسبة 167 في المائة فقط. ويتوافق ذلك مع زيادة في المستوى العالمي من التحضر من 29 في المائة إلى 50 في المائة[(46)].

64 - وهذه الظروف المتغيرة بدورها تفاقم المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية القائمة التي تزداد سوءاً بسبب تعرض أفقر السكان للأخطار الطبيعية وتغيُّر المناخ نتيجة التحضر غير المخطط وعدم كفاية البنية التحتية. ويؤدي ارتفاع منسوب سطح البحر والأعاصير والعواصف المدارية والفيضانات الداخلية والجفاف إلى إحداث خسائر باهظة تتسم بالحدة بصورة خاصة بين سكان الأحياء الفقيرة وأفقر فئات السكان، وخاصة في المناطق الساحلية. وعلى الصعيد العالمي، ارتفع عدد الحالات المبلَّغ عنها من الكوارث والأشخاص المشردين في العقدين الأخيرين. وخلال فترة السنوات العشر بين 1994 و2003 بلغ متوسط عدد الكوارث السنوية المبلَّغ عنها 307 كوارث. وارتفع هذا العدد إلى 373 كارثة فترة السنوات العشر التالية بين 2003 و2013. وفي الوقت نفسه، ارتفع المتوسط السنوي لعدد البلدان المتأثرة من 104 بلدان إلى 118 بلداً، في حين ارتفع عدد القتلى من 678 53 إلى 597 106، وارتفع العجز الاقتصادي المبلغ عنه من متوسط سنوي قدره 55 مليار دولار إلى 156 مليار دولار.

65 - ومن المهم بصورة حاسمة الاعتراف بأن المدن يجب أن تكون أيضاً جزءاً من الحل لمشكلة تغيُّر المناخ. ولكن التدابير المتوخاة حتى الآن على الصعيدين العالمي والوطني لم تقترن بعد بتدابير متضافرة على صعيد المدينة والصعيد المحلي. وتتيح جودة التخطيط والتنظيم للتحضر ووسائط النقل وتصميمات المباني فرصاً هائلة لإدراج استراتيجيات للتكيُّف في صلب برمجة التنمية الحضرية، وبالتالي حماية المكاسب الإنمائية المتراكمة وتقليل التعرض في مواجهة جميع الأخطار المحتملة.

ميم – استمرار وجود نموذج غير مستدام للتحضر

66 - رغم أن التحضر ينطوي على إمكانيات زيادة ازدهار المدن وزيادة تنمية البلدان وثروتها فإن كثيراً من المدن في جميع أنحاء العالم تجد نفسها غير مستعدة بصورة فاضحة في مواجهة التحديات الفضائية والديمغرافية والبيئية المصاحبة للتحضر. وبعبارات عامة، اعتمد التحضر على نموذج غير قابل للاستدامة على جبهات كثيرة:

(أ) من الناحية البيئية، حيث اقترن باستعمال الوقود الأحفوري الرخيص والاعتماد الكثيف على السيارات الخاصة والأطراف الحضرية اللامتناهية التي تستهلك الأراضي والموارد وتستهلك في كثير من الحالات المناطق الطبيعية المحمية – بتوجيه من المصالح الخاصة إلى حد كبير وليس المصالح العامة[(47)]؛

---

(46)ت. أ. بودن، وج. ماراند و ر. ج. أندريس (2010) *Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO2 Emissions*, Carbon Dioxide Information Analysis Centre مختبر أوك ريدج الوطني، وزارة الطاقة في الولايات المتحدة، أوك ريدج، تنسي، الولايات المتحدة. ويمكن الاطلاع عليه في: http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/tre_glob.html.

(47)موئل الأمم المتحدة (2012) حالة مدن العالم 2013/2012.

(ب) من الناحية الاجتماعية، مع وجود أشكال من التنمية الحضرية تضيف إلى توليد الثروة بصورة غير متساوية وعدم المساواة المكانية، وخلق مدن مقسَّمة، تتسم في كثير من الأحيان بوجود مجتمعات مغلقة ومناطق فقيرة. وتواجه المدن صعوبة متزايدة في إدماج اللاجئين والمهاجرين وتقاسم الأصول الإنسانية والاجتماعية والثقافية والفكرية التي تتيحها المدينة، بما في ذلك تراثهم الثقافي وبيئتهم المبنية، مما يؤدي إلى تفتت مكاني على أساس الإثنية أو العنصر أو الدخل أو غير ذلك من الخصائص الاجتماعية؛

(ج) من الناحية الاقتصادية، بسبب انتشار البطالة والعمالة الناقصة ومختلف أشكال الوظائف غير الثابتة والمنخفضة الأجر والأنشطة غير الرسمية المولِّدة للدخل، التي تؤدي إلى تقييدات اقتصادية إضافية وعدم المساواة في الوصول إلى الخدمات الأساسية والمرافق وسوء نوعية الحياة للكثيرين.

67 - ويفاقم كل هذه التحديات الحضرية عدم كفاية التصميم وسوء أداء كثير من المدن والإخفاق في إنشاء الهياكل المؤسسية والقانونية الملائمة محلياً من أجل دعم الإدارة الحضرية المستدامة المتكاملة والطويلة الأجل. وبالفعل، فإن التحضر الذي يتسم بسوء التخطيط والإدارة - والذي يترجم إلى استخدامات منخفضة وفصل استخدامات الأراضي وعدم التوافق بين توفير البنية التحتية والتجمعات السكنية وعدم كفاية شبكات الشوارع، من بين نتائج أخرى - يقلل من إمكانية استخدام اقتصادات الحجم والتجمع.

سابعاً - فرص للتحضر المستدام: صوب جدول أعمال حضري جديد

68 - سيتيح الموئل الثالث لمجتمع الأمم فرصة فريدة لإحراز أهداف استراتيجية عالمية من خلال تسخير القوة الهائلة للتحضر المستدام. وهذه الفرصة تظل مفتوحة رغم التحدي الهائل الذي يثيره استمرار تدفق مليارات الأشخاص إلى مدننا وبلداتنا. وقد تم الإقرار بأن التحضر المستدام هو هدف رئيسي في عملية خطة التنمية لما بعد عام 2015، اعترافاً بصلته الواضحة بتنمية البلدان. ويمكن أن يساهم التحضر المستدام في إحراز التنمية المستدامة ويجعل المدن وغيرها من المستوطنات البشرية أكثر إنصافاً وإدماجاً للجميع، بحيث يمكنها دعم النمو الاقتصادي المستدام والشامل للجميع والتنمية الاجتماعية والحماية البيئية لصالح الجميع.

69 - ويتطلب التحضر المستدام سياسات لكفالة توزيع فوائد النمو الحضري بطريقة منصفة. ويتطلب أيضاً سياسات متنوعة لتخطيط وإدارة التوزيع الفضائي للسكان وهجرتهم الداخلية. وكما يشير تقرير الأمم المتحدة المعنون آفاق التحضر العالمي 2014، فإن السياسات التي تهدف إلى تقييد الهجرة من الريف إلى الحضر سياسات غير فعَّالة في منع نمو المدن بل ويمكن أن تؤدي إلى أضرار اقتصادية واجتماعية وبيئية[48]. ولهذا السبب، تقوم الحاجة إلى سياسات تهدف إلى توزيع أكثر توازناً للنمو الحضري. ومثل هذه السياسات الحضرية الوطنية يمكن أن تدعم نمو المدن المتوسطة الحجم بغرض تجنب التركيز المفرط في واحد أو إثنين فقط من التجمعات الحضرية الكبيرة جداً وتقليل الآثار البيئية السلبية التي تقترن عادة بالتجمعات الحضرية الكبيرة التي تنمو بسرعة.

70 - وتشكِّل هذه الآراء والممارسات جزءاً من جدول أعمال حضري جديد يسترشد بمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، مع تحقيق الاحترام الكامل للقانون الدولي ومبادئه، وإعادة تأكيد أهمية الحرية والسلام والأمن واحترام جميع حقوق الإنسان. وسوف يؤدي ''جدول أعمال حضري جديد'' من هذا القبيل إلى تعزيز فكرة المواطنة وكفالة التقدير الكامل للتنوع الثقافي ومساهمة الثقافة في التنمية المستدامة.

(48)الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، *آفاق التحضر العالمي: تنقيح عام 2014، النقاط البارزة* (نيويورك، 2014) (ص 17).

71 - وسوف يقوم المجتمع الدولي معاً بإعادة النظر في جدول أعمال الموئل واستعراض تنفيذه واستعراض أهدافه وغاياته المصاحبة، بغرض الاتفاق على جدول الأعمال الحضري الجديد في عام 2016. وينبغي أن يتطرق جدول الأعمال الحضري الجديد إلى المسائل غير المنجزة من جدول أعمال الموئل والأهداف الإنمائية للألفية وأن يستشرف المستقبل فيكون بمثابة خطة عمل حيوية لتنفيذ خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد 2015. ومن الجوهري لهذا الغرض تحسين توفر البيانات والمعلومات المفصَّلة حسب الدخل ونوع الجنس والسن والعنصر والأصل الإثني ومركز الهجرة والإعاقة والموقع الجغرافي وغير ذلك من السمات المتصلة بالسياقات الوطنية والمتروبولية والمحلية والوصول إلى هذه البيانات[49].

72 - وهناك إمكانات هائلة للنجاح، ويجب علينا أن نتصرف بناءً على ذلك وأن يحدونا الطموح. إذ أن تنفيذ جدول الأعمال الحضري الجديد سيمس عملية التحضر بأكملها، وهي العملية التي تظل تكتسح المجتمع العالمي وتشمل جميع المستوطنات البشرية في كل أجزاء العالم. ونحن لن نستطيع فقط تحويل الأحياء الفقيرة إلى تاريخ ماضٍ ومعالجة قضايا الانكماش الاقتصادي والتهميش الاجتماعي القائمة منذ زمن طويل بل أننا سنستطيع أيضاً معالجة الفقر وعدم الإنصاف في الحضر والأشكال الجديدة من التمييز. والحكم الرشيد وسيادة القانون على الصعيدين الوطني ودون الوطني عنصران جوهريان لإحراز هذه الأهداف، كي ننتقل إلى نموذج للتحضر أكثر استدامة. ولكي يكون التحضر كاملاً ومستداماً حقاً، فإن الآليات التشاركية وممارسات إدارة وتخطيط المستوطنات البشرية المتكاملة تتسم بأهمية حاسمة.

73 - بعد ذلك سيؤدي جدول الأعمال الحضري الجديد إلى تسخير مفهوم التحضر المستدام وممارسته. ويمكن أن يفتح ذلك عملية دينامية لم نعرفها من قبل على أساس متسق وهي عملية سوف نعتمد عليها من أجل إحراز كثير من الأهداف الطموحة لخطة التنمية المستدامة. وببساطة يمكن القول إنه سيكون من الممكن من خلال تطبيق جدول أعمال حضري جديد وعملي وضع مجموعة من المعالم تتسم بالتطبيق الواسع، وإطلاق قوة كبرى لإحداث تغيُّر إيجابي في التنمية المستدامة في جميع بلدان العالم. وفي حالة نجاح ذلك، فإنه يمكن في آن واحد أن يدفع التنمية المستدامة عالمياً، وأن يسمح لنا، في إطار ميدان التحضر والمستوطنات البشرية، بأن نستفيد من فرص هامة لكفالة زيادة إنتاجية مدننا وبلداتنا ويجعلها أكثر سعادة وتماسكاً.

74 - وبالتحديد، سيتيح اعتناق نهج كامل للتعامل مع التحضر على أساس حقوق الإنسان إمكانية إحراز تقدم كبير في إعمال حقوق السكن اللائق وأمن الحيازة والخدمات الأساسية. وسوف يساهم ذلك في إعمال الحقوق في التنمية وفي مستوى معيشي لائق، بما في ذلك الحق في الغذاء والمياه، وسيادة القانون، والحكم الرشيد، والمساواة بين الجنسين، وتمكين المرأة، والالتزام الشامل وتحقيق مجتمعات عادلة وديمقراطية للتنمية.

75 - لقد بدأنا رحلة طموحة منذ 40 سنة تقريباً، في مؤتمر الموئل الأول الذي عقد في فانكوفر، كندا، في عام 1976. وقد تعلمنا الكثير منذ ذلك الحين، وأصبحنا نعرف ماذا ينجح وماذا لا ينجح. ولقد فهمنا تكاليف التحضر غير المخطط والفرص الضائعة. وسوف يتيح الموئل الثالث فرصة لنعمل سوياً وذلك لكي

(49)الأمم المتحدة، ''الوثيقة الختامية - الفريق العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة: مقدمة لاقتراح الفريق العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة''، منتدى معارف التنمية المستدامة، تموز/يوليه 2014. ويمكن الاطلاع عليه في: http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html.

نتعلم من هذه الأخطاء ولكي نسخِّر دينامية قوية وغير مستخدمة للتحضر المستدام من أجل دفع عملية تنمية ثقافاتنا ومجتمعاتنا واقتصاداتنا في السنوات العشرين القادمة.

ثامناً – الخلاصة والتوصيات

76 – بعد قرابة 18 سنة من اعتماد إعلان اسطنبول وجدول أعمال الموئل، لا يزال المجتمع الدولي يتصارع مع التحديات والفرص الحضرية الكبرى. وقد تم إحراز تقدم كبير صوب تحقيق أهداف جدول أعمال الموئل والإعلان بشأن المدن والمستوطنات البشرية الأخرى في الألفية الجديدة. ولكن حدثت أيضاً بعض النكسات وبعض المشاكل. وكما يتضح من هذا التقرير، ظهرت تحديات جديدة وتطورت العلاقة بين القطاعات الرئيسية في المجتمع. والموئل الثالث هو الفرصة المثلى لكي يواجه المجتمع الدولي هذه التحديات ويستفيد من هذه الفرص.

77 – وسيكون الموئل الثالث واحداً من أول المؤتمرات العالمية الكبرى التي تعقد بعد اعتماد خطة التنمية لما بعد عام 2015. وسيتيح فرصة لصياغة منظور مشترك بشأن المستوطنات البشرية والتنمية الحضرية المستدامة ومناقشة التحديات والفرص التي تنشأ عن التحضر من أجل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وسوف يرتبط الموئل الثالث أيضاً ارتباطاً وثيقاً بعملية تغيُّر المناخ الجارية في الأمم المتحدة.

78 – إن الحاجة تقوم إلى إعادة تنشيط الشراكة العالمية وتعزيز مختلف أشكال التعاون الإقليمي والوطني لتحقيق التنمية المستدامة، بما في ذلك من خلال تعبئة الموارد اللازمة لتنفيذ جدول الأعمال الحضري الجديد. وتنفيذ هذا الجدول الجديد سيتطلب مشاركة نشطة من الحكومات الوطنية والسلطات المحلية والمجتمع الدولي والقطاع الخاص ومنظومة الأمم المتحدة.