

Distr.  
LIMITEDE/ESCWA/SDD/2004/WG.3/INF.1  
1 July 2004  
ORIGINAL: ARABIC

منظمة المدن العربية

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات  
البشرية (هأبيتات)اللجنة الاقتصادية والاجتماعية  
لغربي آسيا (الاسكوا)

## اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

اجتماع حوارات الشراكة: الحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض  
والإدارة الحضرية الجيدة  
بيروت، ١٢-١٣ تموز/يوليو ٢٠٠٤

## مذكرة توضيحية

## مقدمة

تعقد اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) اجتماع حوارات الشراكة تحت مظلة إطلاق الحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة، في بيروت، يومي ١٢ و ١٣ تموز/يوليو ٢٠٠٤.

وتشمل حوارات الحملة الإقليمية أو "حوارات الشراكة" أربعة حوارات: (أ) حوار الفكر والإعلام ويضم نخبة من المفكرين والأكاديميين والإعلاميين العرب؛ (ب) حوار السلطات المحلية ويضم ممثلين عن البلديات والسلطات المحلية في المنطقة العربية؛ (ج) حوار المنظمات غير الحكومية ويضم ممثلين عن المنظمات غير الحكومية العاملة في ميادين حقوق الإنسان والتنمية المستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وقضايا الإسكان والإدارة الحضرية الجيدة في المنطقة العربية؛ (د) حوار الشراكة ويضم نخبة من متخذي القرار على مستوى حكومات الدول الأعضاء، إلى جانب ممثلين عن الدول العربية المشاركة في الحوارات الثلاثة السابقة.

وتأتي الحملة الإقليمية التي تطلقها الإسكوا في سياق متابعة تنفيذ جدول أعمال المؤئل الثاني في المنطقة العربية الذي أعدت له وشاركت فيه الإسكوا، والذي شمل صياغة الإعلان العربي الأول حول التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية أو إعلان الرباط ١٩٩٥، والإعداد لوضع الاستراتيجية العربية للإسكان والمستوطنات البشرية والأسس والمرتكزات التي أقرها مجلس وزراء الإسكان والتعمير العرب في دورته الرابعة عشرة في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦، وإعداد وثيقة المبادئ الأساسية والإجراءات لتنفيذ جدول أعمال المؤئل في المنطقة العربية الصادرة عن الاجتماع العربي الرفيع المستوى لمتابعة تنفيذ جدول أعمال

### البند الثالث:

مراعاة البعد الثقافي واختلاف العادات والتقاليد والأوضاع المعيشية في الدول العربية والإسلامية عن غيرها من الدول، والتعامل معها باحترام خصوصيتها عند تطبيق مضمون الحملة الإقليمية.

### البند الرابع:

تعزيز مفهوم الديمقراطية في الحكم المحلي، ومشاركة جميع فئات المجتمع، ولاسيما المرأة على ألا تقتصر هذه المشاركة على مجرد التصويت على القضايا المطروحة، بل أن تكون مشاركة فعلية في صنع القرار واتخاذ ورسم السياسات والتنفيذ والمتابعة.

### البند الخامس:

حتمية الحوار العام والجهاهيري حول كيفية استنباط مفاهيم تعنى بالشراكة والمشاركة والحكم الحضري السليم، بما يعزز التعاون بين القطاعات الحكومي والأهلي والخاص، ويساهم في زيادة الوعي على الصعيدين الوطني والمحلي ودعم بناء القدرات.

### البند السادس:

إبراز دور الحملة الإقليمية لضمان حيافة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة في الدفاع والدعوة، ولا سيما دعوة صانعي ومتخذي القرار التنموي للنظر إلى ضمان الحيافة السكنية والعقارية والحكم الحضري الجيد من منظور حقوقي وتمكيني جديد يجعل الحياة في المدن والأرياف أكثر أمناً واستقراراً ومصدراً لتلبية الحاجات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والنفسية لمختلف الفئات المجتمعية من مختلف مستويات الدخل.

### البند السابع:

دعم الدور الذي تؤديه السلطات المحلية في مجالات التنمية الحضرية والبيئية المستدامة وفي تعزيز اللامركزية الإدارية، ومساندة إسهام هذه السلطات في تحديث الإطار المنظم لشؤون المدن وفق معايير الحكم الحضري السليم والحق في السكن.

### البند الثامن:

تمكين المجتمع المدني من ترسيخ أسس مساهمته الجادة في الحد من الفقر الحضري وكذلك التخفيف من وطأته في المنطقة العربية، عن طريق الجهود التي تبذلها مؤسسات المجتمع المدني لتوفير السكن لذوي الدخل المنخفض والفقراء، وبحث أثر ذلك على تراكم رأس المال الاجتماعي.

(٤) انتشار الفقر الحضري وحدة التفاوت في المستوى المعيشي للسكان في الحضر والأرياف، وقصور شبكات الأمان الاجتماعي عن توفير الحماية الاجتماعية للفئات السكانية المهمشة من نازحين ومهجريين ومشردين؛

(٥) إعادة تكوين الوجه العمراني والبيئي والثقافي للمدن العربية تحت تأثير انتشار الفقر والتغيرات الديمغرافية الطارئة، مثل الهجرة الناجمة عن البطالة والنزوح من جراء الكوارث الطبيعية والحروب والنزاعات والاحتلال الإسرائيلي والأجنبي، واثّر ذلك على انتشار السكن العشوائي واستنزاف الطاقات والموارد البيئية من مياه وهواء وتربة.

### باء- حوار السلطات المحلية وثيقة الحوار

يسعى حوار السلطات المحلية إلى إبراز واقع الدور التنموي للسلطات المحلية في دول عربي آسيا والمنطقة العربية، وطبيعة العوائق التي تواجه تلك السلطات في تنفيذ مهامها، وحجم مساهمتها المتوقعة في تحقيق أهداف الحملة الإقليمية.

ويتبادل المحاورون الرأي وفق مراجعة نقدية حول أهداف ومضمون الحملة الإقليمية من وجهة نظر السلطات المحلية؛ ودور السلطات المحلية في تحقيق أهداف الحملة الإقليمية وطنياً ومحلياً؛ وآليات المشاركة المقترحة لوضع الإطار التنظيمي العام للمبادرة الوطنية والذي يشمل التنفيذ والمتابعة والتقييم والموارد المقترحة.

ويجري المحاورون الأساسيون والمعقبون المداولات استناداً إلى مناقشة بنود وثيقة الحوار التي تستمد مرجعيتها من التوصيات الصادرة عن اجتماع فريق الخبراء الإقليمي حول ضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة. ويختتم الحوار "بإعلان نوايا" المتحاورين.

### ١- وثيقة حوار السلطات المحلية

#### البند الأول:

الحكم الحضري السليم يعني محصلة جهود الأفراد والسلطات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني تلك الجهود التي تبذل في تخطيط وإدارة الشؤون العامة للمدينة، وهي عملية مستمرة يجري من خلالها احتواء المصالح المختلفة للمعنيين وتحويلها إلى أصول تعزز منافع المواطنة.

#### البند الثاني:

إعمال حقوق الإنسان في حياة آمنة وحرّة في مدن تسودها الحماية من التمييز، وتشجيع فيها ثقافة السلم الأهلي والتوزيع العادل للخدمات التعليمية والصحية والحضرية من بنى أساسية ومياه شفة.

#### البند التاسع:

إرساء أسس التنمية المحلية التشاركية عبر تطوير السلطات المحلية لمعايير الشفافية والمساءلة في تحقيق نهج الحكم الحضري السليم والتي تعتمد على وضوح المعلومات وإتاحة فرص تقييم الإنجازات المحلية عن طريق مؤسسات المجتمع المدني والإعلام والمواطنين.

#### البند العاشر:

الإدارة الحضرية الجيدة هي الآلية التي تستطيع من خلالها السلطات المحلية الانخراط في نهج الحكم الحضري الجيد ضمن خصوصية محلية ووطنية يتم من خلالها تطوير المدينة والحفاظ على بيئتها وحماية آثارها التاريخية وتراثها الثقافي ودعم الجهود الذاتية للأفراد والجمعيات الأهلية في الارتقاء بالسكن العشوائي والتصدي للفقر على المستوى المحلي.

#### البند الحادي عشر:

دعوة السلطات المحلية إلى المساهمة في إطلاق الحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة وبذل الجهود لنشر مضمون الحملة الإقليمية وإرساء مركاتها ومعاييرها وفقاً للخصوصية الوطنية والمحلية لكل من دول غربي آسيا.

٢- إضائة على الحملة الإقليمية من خلال نهج الحكم الحضري السليم أو الإدارة الحضرية الجيدة

#### (أ) أهداف الحملة

تهدف الحملة إلى ما يلي:

- (١) تكريس أولوية الإنسان في التنمية؛
- (٢) رفع مستوى الوعي العام بخصوصية المنطقة العربية إزاء حق الإنسان في السكن وفي حيازة الأرض؛ والمواطنة وتعزيز الحكم المحلي؛ والتصدي للفقر الحضري.
- (٣) وضع معايير تنموية لدعم الجهود والمبادرات الوطنية والمحلية الرامية إلى مواجهة التحديات التي تهدد الواقع المعيشي للسكان من أطفال وشباب ونساء ومسنين وذوي احتياجات خاصة في المدن والأرياف.

#### (ب) خصوصية المنطقة العربية إزاء الحملة الإقليمية للإدارة الحضرية الجيدة

تتأثر ممارسة نهج الإدارة الحضرية الجيدة في دول المنطقة العربية بعدد من العوامل من أبرزها:

- (١) آثار العولمة والتحولات الاقتصادية المتسارعة التي تطال نمط الحياة في المدن؛

#### البند الثاني:

احترام سرعة حقوق الإنسان من خلال إعمال الحق في السكن والذي يمثل جزءاً مكماً للحكم الحضري الجيد أو الإدارة الحضرية الجيدة إلى جانب حزمة من الحقوق المترابطة والمتساوية والتي تكفل الحماية من التمييز والمساواة في فرص الحصول على مسكن ملائم وبكلفة متاحة.

#### البند الثالث:

ضمان الحيابة السكنية والعقارية يكفل لجميع الأطفال والنساء والرجال حقاً في أن يكون لهم سكن في بيئة آمنة وصحية خالية من العنف أو التهديد بالعنف.

#### البند الرابع:

توفير الضمان القانوني للحيابة يشمل توفير فرص متساوية للحصول على الأرض لجميع الناس إذ تعتبر الأرض أحد أهم الموارد للبقاء وكسب سبل العيش والحصول على السكن الملائم.

#### البند الخامس:

توعية المنظمات غير الحكومية بضرورة اضطلاعها بدور دفاعي وتحفيزي لحث الحكومات على اعتماد نظم شفافة وشاملة وميسرة في مجال نقل الحقوق في الأراضي فيما يتعلق بجميع الفئات المجتمعية ومنها النساء اللواتي يعشن في الفقر، وذلك من خلال الشروع في إصلاحات تشريعية وإدارية تمنح الجميع فرصاً متساوية للحصول على الموارد الاقتصادية وعلى الائتمانات.

#### البند السادس:

انخراط المنظمات غير الحكومية في حملات التوعية الدفاعية حول أهمية ترابط شقي الحملة الإقليمية: ضمان حيابة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة من خلال تفعيل الآليات الإجرائية التي تتيح للمتضررين من فقدان الحيابة الأمانة للمسكن والأرض وأسرهم الطعن بالقرارات والقوانين التي تنتهك حقوق المواطنة.

#### البند السابع:

تكريس جهود المنظمات غير الحكومية في التصدي للفقر في المدن والأرياف من خلال نظام مؤسسي جديد يعنى بدعم الجهود الذاتية والأهلية التي يبذلها الفقراء من أجل توفير المسكن.

(ب) خصوصية المنطقة العربية إزاء الحملة الإقليمية لضمان حيافة المسكن والأرض

يعني ضمان حيافة المسكن والأرض أن توفر للأفراد حياة كريمة في بيئة متوازنة تسمح بالاستقرار والابتعاد عن التسرع والطابع المؤقت والحد من الإجراءات التشريعية والقانونية التعسفية التي تستهدف فقط إضفاء الشرعية والقانون على قضايا الحيافة، دون تقديم معالجات واقعية للأوضاع السلبية الناجمة عن انتهاك حرمة الحق في السكن والأمن القانوني للحيافة.

وتشمل العوامل المؤثرة في تحديد معالم خصوصية المنطقة العربية إزاء نهج ضمان الحيافة:

(١) المسكن والأرض مطلبان سياسيان لهما أبعاد وطنية وانتماية واجتماعية واقتصادية ناجمة عن كون المنطقة العربية تشهد العديد من الاضطرابات والنزاعات والحروب والاعتداءات الإسرائيلية المتكررة التي تهدد الآلاف من السكان بالنزوح عن المسكن والأرض؛

(٢) ارتكاز حملة ضمان الحيافة على شقين متكاملين هما المسكن والأرض نظراً للخصوصية التي تتميز بها آليات انتشار الاستيطان العشوائي في المنطقة العربية ومنها:

أ- الأصول الزراعية لمعظم مناطق التبعديات والاحتلالات والانتهاكات للأماكن العامة والتي تقوم عليها مناطق الاستيطان العشوائي؛

ب- تعدد أنماط الحيافة في المنطقة العربية التي قد تكون أقرب إلى القانونية فيما يتعلق بالمسكن أو الأرض مما يتيح خيارات عملية لتنظيم أشكال الحيافات، عبر اللجوء إلى تسوية أوضاع الحيافة في الشق الأكثر استجابة لآليات تسوية أوضاع الحيافات.

(٣) انتهاك الحيافة للأمن للمسكن والأرض يمثل تهديداً بيئياً لاستدامة المدن في المنطقة العربية يتأتى من:

أ- انتشار الفقر الحضري، واتساع رقعة مناطق الاستيطان العشوائي والسكن غير النظامي ومناطق المخالفات السكنية الجماعية وكذلك الحيافات الجماعية المتجاوزة للقانون التي تستند مجتمعة أنظمة استعمالات الأرض وطاقاتها ومواردها.

ب- طبيعة التهديد البيئي الذي يحيل مناطق إسكان النازحين واللاجئين في المدن العربية - حيث تغيب مفاهيم تنظيم أشكال الحيافة- إلى مناطق تتدنّى فيها تدريجياً شروط الصحة والأمن عموماً والأمن الغذائي خصوصاً؛

ج- حداثة الاستراتيجيات التنموية في المنطقة العربية التي تدرج البعد البيئي في الخطط الإسكانية والقصور النسبي لتلك الاستراتيجيات في وضع خطط تنموية وطنية شاملة تنطلق أصلاً من ترشيد استخدام الموارد البيئية الأساسية لتحقيق استدامة ونجاح الخطط الإسكانية التي تلبي الحاجات المتزايدة لسكان المدن وخاصة ذوي الدخل المنخفض؛

ويجري المحاورون الأساسيون والمعقبون المداولات استناداً إلى بنود وثيقة الحوار التي تستمد مرجعيتها من التوصيات الصادرة عن اجتماع فريق الخبراء الإقليمي حول ضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة.

#### ١- وثيقة حوار الشراكة نحو إعمال نهج ضمان حيازة المسكن والأرض

تتضمن الوثيقة البنود التالية:

##### البند الأول:

تأكيد حق السكن باعتباره حقاً ذي أولوية ضمن المرجعيات النظرية والإيديولوجية لعمليات التخطيط الإسكاني والتنمية الحضرية بهدف التصدي للانتهاكات والاخلالات القسرية.

##### البند الثاني:

حث الحكومات على تبني مضمون الحملة الإقليمية وإعمال نهج حيازة المسكن والأرض وفق الخصوصية الوطنية التي تتماشى مع أولوياتها التنموية.

##### البند الثالث:

حث الحكومات على تشكيل لجان وطنية تخضع للمساءلة والشفافية، ويشارك في عضويتها أفراد وممثلون عن مختلف هيئات المجتمع المدني في منظمات غير حكومية وجمعيات أهلية إضافة إلى مختصين، على أن تعتبر هذه اللجان أداة ضغط ورقابة وإشراف على تطبيق القوانين والتشريعات المعنية بحماية حقوق السكن.

##### البند الرابع:

حث الحكومات على دعم وتنفيذ برامج وخطط مكافحة الفقر، والحد من انتشاره في المدن والأرياف.

##### البند الخامس:

دعوة الحكومات إلى الاعتراف بالمستوطنات العشوائية أمراً واقعاً، والعمل على الارتقاء بها، وتأمين حاجات سكانها الأساسية، وذلك من خلال اعتماد طروحات الحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة.

##### البند السادس:

تشجيع المنظمات غير الحكومية على العمل في تسوية الأوضاع القانونية للحيازات في المستوطنات العشوائية.

#### البند الرابع عشر:

مطالبة الحكومات بحسم خياراتها التنموية والتخلي عن قمع العرض لمصلحة دعم الطلب وتعزيز دور البلديات في تأمين السكن لذوي الدخل المحدود والفقراء.

#### البند الخامس عشر:

دعوة الحكومات إلى بناء قواعد البيانات وجمع المعلومات حول أنماط التهجير والنزوح وفقدان الأهلية للحيازة الآمنة، الناجمة عن الاحتلال والمنازعات المسلحة في فلسطين والعراق وجنوب لبنان والجزلان السوري، لتوفير الدعم الكامل المادي والعيني للمتضررين.

٢- وثيقة حوار الشراكة نحو إعمال نهج الحكم الحضري الجيد أو الإدارة الحضرية الجيدة

تتضمن الوثيقة البنود التالية:

#### البند الأول:

حث الحكومات على تبني مضمون الحملة الإقليمية وإعمال نهج الحكم الحضري الجيد وفق الخصوصية الوطنية التي تتماشى مع أولوياتها التنموية.

#### البند الثاني:

دعوة الدول إلى العمل على إيجاد أطر تنسيقية للحوار والتشارك فيما يخص السياسات العامة، وتقديم الخدمات، والاضطلاع بمشاريع إنمائية محلية بين الدولة والهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

#### البند الثالث:

حث الحكومات على إصدار التشريعات اللازمة للانتقال إلى اللامركزية الإدارية، وتعزيز دور السلطات المحلية الناشئة وتمكينها بالموارد المالية الذاتية، وتفعيل دور السلطات المحلية القائمة بمنحها الصلاحيات اللازمة.

#### البند الرابع:

حث الحكومات على تسهيل عمل المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال التنمية الحضرية.

#### البند الخامس:

دعوة الحكومات إلى تعزيز دور السلطات المحلية ومنحها الصلاحيات اللازمة لخدمة المدن من خلال سنّ التشريعات والقوانين لهذه الغاية.



## ثانياً - معلومات أساسية عن الاجتماع

### ألف - الأسس المرجعية

يستند اجتماع حوارات الشراكة إلى القاعدة البحثية التخصصية التي وفرها اجتماع فريق الخبراء الإقليمي حول ضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة والتي تناولت مضمون وخطط عمل الحملة الإقليمية في دول منطقة الإسكوا على ضوء الأبعاد التالية:

(أ) تحليل الأسس المفاهيمية لنهجي ضمان الحيازة والحكم الحضري السليم ومقومات الحيازات السكنية والعقارية والإدارة الحضرية الجيدة مع تركيز خاص على الحق في السكن والأرض والحكم المحلي؛

(ب) استنباط المنهجيات العملية والمعايير والضوابط الفنية ذات الصلة بقضايا الحيازات السكنية والعقارية والإدارة الحضرية الجيدة، بهدف استخدامها أداة علمية للتصدي للتحديات البارزة التي تواجهها دول الإسكوا وسائر الدول العربية؛

(ج) استعراض الخبرات والتجارب الوطنية والإقليمية والعالمية ذات الصلة بضمنان الحيازة السكنية والعقارية والإدارة الحضرية الجيدة، وتبسيط الضوء على دور الخبرات المحلية في هذا الإطار؛

(د) استخلاص آليات منهجية لتعميم ونشر الخبرات وأفضل الممارسات في مجال سياسات المأوى والإدارة الحضرية الجيدة وسبل تحسين المستويات المعيشية في المدن.

### باء - الأهداف والأسس المعرفية

تتخذ حوارات الشراكة أهمية استثنائية إذ تهدف إلى التعريف بالحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة على أنها منهجيات وتقنيات للتجديد تسعى إلى رفع مستوى الأداء لدى الحكومات والسلطات المحلية والمجتمع المدني، سعياً إلى تخفيف حدة الفقر الحضري ووضع سياسات تكفل المساواة والعدالة الاجتماعية والمشاركة والتنمية المستدامة.

كما تهدف حوارات الشراكة إلى وضع أسس قاعدة تشاورية وطنية ومحلية تسعى الإسكوا من خلالها إلى حث الحكومات العربية على تبني مبادرات وطنية تحت مظلة الحملة الإقليمية.

### جيم - تنظيم الاجتماع

يُعقد اجتماع حوارات الشراكة: الحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة في بيت الأمم المتحدة، بيروت، يومي ١٢ و ١٣ تموز/يوليو ٢٠٠٤، وتتوزع الحوارات على أربعة لقاءات تشاورية تناقش في كل لقاء وثيقة حوار تحمل عنوان اللقاء. وتوزع على المشاركين في ختام حوارات الشراكة شهادة شريك في إطلاق الحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة. ويصدر عن حوارات الشراكة إعلان نوايا لكل من المفكرين والإعلاميين والسلطات المحلية والمنظمات غير الحكومية، تحضيراً لتبني المبادرات الوطنية في دول منطقة غربي آسيا.

