A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/42/378
4 August 1987
ARABIC
ORIGINAL : ENGLISH

الجمعية العامة
الدورة الثانية والاربعون
البند ٨٣ (ز) من جدول الاعمال المؤقت*

التنمية والتعاون الاقتصادي الدولي : المستوطنات البشرية

السنة الدولية لإيواء المشردين

تقرير الامين العام

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا -	مقدمة	١ - ٥	٣
ثانيا -	حالة المستوطنات البشرية : الازمة والتحدي من أجل العمل	٦ - ٢٤	٣
	ألف - الاتجاهات الديمغرافية	٧ - ١٥	٤
	باء - الاتجاهات الاقتصادية	١٦ - ١٨	٧
	جيم - الاتجاهات العمرانية : المأوى والهياكل الاساسية والخدمات	١٩ - ٢٣	٨
	دال - موجز	٢٤	١٠
ثالثا -	حالة المستوطنات البشرية : الاستجابة للتحدي	٢٥ - ٨٧	١١
	ألف - نظرة عامة	٢٥ - ٣٠	١١
	باء - السنة الدولية لإيواء المشردين	٣١ - ٨٧	١٣
رابعا -	حالة المستوطنات البشرية : فيما بعد عام ١٩٨٧ ونحو وضع استراتيجية عالمية للمأوى	٨٨ - ١١٨	٣٤
	ألف - بعض الدروس المستفادة	٨٨ - ٩٦	٣٤
	باء - تدابير محددة تتعلق بالسياسة	٩٧ - ١١٤	٣٧
	جيم - الاجراءات التي إتخذتها لجنة المستوطنات البشرية	١١٥ - ١١٨	٤٤
خامسا -	الخلاصة	١١٩	٤٦

* A/42/150

٥٨٧٥ 87-18446

Digitized by UNOG Library

أولا - مقدمة

١ - أعلنت الجمعية العامة رسميا ، بقرارها ٣٧/٢٢١ المؤرخ في ٢٠ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٢ ، سنة ١٩٨٧ سنة دولية لإيواء المشردين ، وبذلك طرحت مبادرة كبرى جديدة لحفز العمل الفعّال على الصعيدين الوطني والدولي لمكافحة المشكلة الحرجة والعامة المتمثلة في التشرد وعدم كفاية المأوى . وعهدت بمسؤولية تنظيم وتنسيق الانشطة المتعلقة بالسنة الى لجنة المستوطنات البشرية على المستوى الحكومي الدولي والى مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) على مستوى الامانة .

٢ - وتوافق سنة ١٩٨٧ أيضا الذكرى السنوية العاشرة لإنشاء لجنة المستوطنات البشرية وانقضاء أكثر من عقد بقليل منذ انعقاد الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (فانكوفر ، ١٩٧٦) وهو المؤتمر الذي كان حدثا بارزا والذي حددت توصياته الموضوعية إطار الانشطة الحالية في ميدان المستوطنات البشرية[(١)] .

٣ - وقررت لجنة المستوطنات البشرية في دورتها التاسعة ، إدراكا منها للاهمية الثلاثية لسنة ١٩٨٧ ، وإدراكا منها بصفة خاصة للمفاهيم الجديدة للقضايا والاولويات التي ظهرت في السنوات العشر منذ انعقاد الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية ، أن تكون المسألة الموضوعية الرئيسية لدورتها (التذكارية) العاشرة في عام ١٩٨٧ بندا معنونا "وضع جدول أعمال جديد للمستوطنات البشرية : استعراض إمكانيات المستقبل ، الاتجاهات الرئيسية للمستوطنات البشرية حتى عام ٢٠٠٠ ، العمل الوطني والتعاون الدولي في ميدان المستوطنات البشرية" وتم الخلوص الى أن بند جدول الاعمال هذا سيمكن اللجنة من إجراء تقييم شامل للحالة الراهنة للمستوطنات البشرية بما في ذلك الاتجاهات مستقبلا في هذا الميدان ، فضلا عن الخبرة المكتسبة في أنشطة تنمية المستوطنات البشرية منذ انعقاد مؤتمر فانكوفر . وسيتيح هذا بدوره تحديد الاولويات بالنسبة للعمل في مجال المستوطنات البشرية من جانب الحكومات الوطنية والمجتمع الدولي ومنظومة الامم المتحدة حتى عام ٢٠٠٠ . وعلى ذلك فقد كان من المتوخى أن توفر مداولات واستنتاجات اللجنة بشأن هذا البند توجيها عمليا لسياسات وبرامج المستوطنات البشرية الوطنية وكذلك إطارا لدعم هذه الجهود الوطنية من قبل الوكالات والمؤسسات المتعددة الاطراف والثنائية .

٤ - واتخذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته العادية الثانية لعام ١٩٨٦ ، بعد أن نظر في تقرير لجنة المستوطنات البشرية عن أعمال دورتها التاسعة ، المقرر

Digitized by UNOG Library

١٦٢/١٩٨٦ الذي رجا فيه من الامين العام "أن يقدم الى الجمعية العامة في دورتها الثانية والاربعين تقريرا شاملا عن السنة الدولية لإيواء المشردين يضمنه توصيات بجدول أعمال بشأن المستوطنات البشرية للعقد القادم ، آخذا بعين الاعتبار بالكامل آراء الدول الاعضاء ومداولات لجنة المستوطنات البشرية في دورتها العاشرة المقرر عقدها في عام ١٩٨٧ ، الذكرى السنوية العاشرة لإنشاء اللجنة" .

٥ - وتم إعداد هذا التقرير استجابة لطلب المجلس . وهو يتألف من مقدمة وثلاثة فروع أخرى وخاتمة . ويوجز الفرع الثاني ، كمعلومات أساسية لتحديد سنة ١٩٨٧ سنة دولية لإيواء المشردين والدعوة الى وضع جدول أعمال جديد للعمل المتعلق بالمستوطنات البشرية ، الحالة الراهنة للمستوطنات البشرية والتحدي الذي تطرحه على العمل الوطني والدولي . ويبحث الفرع الثالث الردود على التحدي ويوجز بصفة خاصة جهود تحقيق أهداف السنة الدولية لإيواء المشردين كما حددتها الجمعية العامة ، وذلك من خلال أنشطة الحكومات الوطنية ووكالات الامم المتحدة بما في ذلك المركز نفسه والمنظمات الدولية وغير الحكومية . ويتطلع الفرع الرابع الى المستقبل : استعراضات الدروس المستفادة من السنة الدولية والآثار المترتبة عليها بالنسبة لاهدافها الطويلة الاجل وبالنسبة للعمل المقبل في هذا الميدان ، ويشرح بعض التدابير المحددة المتعلقة بالسياسة من أجل اتخاذ اجراءات بواسطة الحكومات الوطنية والمجتمع الدولي ويوجز مقترحا يتعلق بالاستراتيجية العالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ كما أوصت بها لجنة المستوطنات البشرية في دورتها (التذكارية) العاشرة .

ثانيا - حالة المستوطنات البشرية : الازمة والتحدي من أجل العمل

٦ - يمكن النظر الى إعلان السنة الدولية لإيواء المشردين والدعوة الى وضع جدول أعمال جديد للمستوطنات البشرية باعتبارهما نابعين أساسا من سبب واحد : القلق الشديد من ألا يواكب تطور المستوطنات البشرية متطلبات الحالة الذي يتجه سريعا نحو الازمة ، والوعي الناشئ عن ذلك بالحاجة الى عمل مكثف ومتضافر ومبتكر على نطاق واسع لعلاج الحالة . ولفهم أسباب هذا القلق يتعين تقدير نطاق مشكلة المستوطنات البشرية وما تمليه من طابع ملح للعمل . وحدد إعلان المبادئ النهائي للموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية ، بطريقة صحيحة ، القضية بأن ذكر إن "ظروف حياة أعداد ضخمة من الناس في المستوطنات البشرية هي ظروف لا يمكن قبولها ولا سيما في البلدان النامية ، و ... من المرجح ، ما لم تتخذ على الصعيدين الوطني والدولي إجراءات إيجابية وملموسة بغية إيجاد حلول وتنفيذها ، أن تزداد تلك الظروف تفاقما ..."[(١)] .

Digitized by UNOG Library

وفيما يلي بيان موجز عن حالة المستوطنات البشرية كما كشفت عنها الاتجاهات الراهنة في العوامل المحددة للأحوال المعيشية للناس . وهو في جوهره تلخيص للأزمة وتحد تستجيب له السنة الدولية لإيواء المشردين وجدول الأعمال الجديد .

ألف - الاتجاهات الديمغرافية

١ - النمو السكاني

٧ - إن أحد العوامل الرئيسية التي تؤثر على حالة المستوطنات البشرية اليوم ، كما هو متوقع ، هو ارتفاع وسرعة نمو سكان العالم في الماضي القريب وبصفة خاصة في البلدان النامية . فقد ارتفع عدد سكان العالم من ٥١٦ ٢ مليون نسمة الى ٤٥٠ ٤ مليون نسمة في السنوات الثلاثين بين عامي ١٩٥٠ و ١٩٨٠ ، ومن المتوقع أن يبلغ ٦,١ بليون نسمة في السنوات العشرين التالية (أي بحلول عام ٢٠٠٠) .

٨ - وتشكل الفروق المستمرة بين مختلف مناطق العالم سمة هامة جدا للاتجاهات الديمغرافية . ومن ثم ، ففي حين بلغ عدد سكان افريقيا ٣٢٤ مليون نسمة أو نحو ٩ في المائة من مجموع سكان العالم في عام ١٩٥٠ ، فإن من المتوقع أن يقفز هذا العدد الى ٨٧٣ مليون نسمة بحلول عام ٢٠٠٠ حيث يمثل عنده نحو ١٤ في المائة من سكان العالم . وبالمثل زاد النمو السكاني السريع في أمريكا اللاتينية نصيب هذه المنطقة من مجموع سكان العالم بصورة ملحوظة من ٦,٥ الى ٨,١ في المائة بين عامي ١٩٥٠ و ١٩٨٠ : وبحلول عام ٢٠٠٠ سيبلغ عدد سكان أمريكا اللاتينية ٥٤٦,٤ مليون نسمة أو ٨,٩ في المائة من المجموع العالمي . وسيساهم النمو في منطقة آسيا والمحيط الهادئ خلال السنوات العشرين التالية بنحو ٤٩ مليون نسمة سنويا ، ويمثل ٥٨ في المائة من الزيادة المتوقعة خلال هذه الفترة في مجموع سكان العالم ، والنتيجة المترتبة على ذلك هي أنه بحلول عام ٢٠٠٠ ستضم منطقة آسيا والمحيط الهادئ (بما في ذلك الصين) ٥٧٩ ٣ مليون نسمة وستمثل ٥٨,٨ في المائة من سكان العالم . وعلى عكس ذلك تماما فإن المساهمات النسبية لأمريكا الشمالية وأوروبا آخذة في الانخفاض .

٩ - وتترتب على هذه الاتجاهات الديمغرافية نتائج هامة بالنسبة لحالة المستوطنات البشرية . فأولا يخلق النمو في السكان الحاجة الى نمو مقابل في المستوطنات . وما دام عدد السكان في بلد ما يتزايد فلابد للحكومة أن تواجه المهمة المستمرة لتوسيع المستوطنات البشرية لاستيعاب الإضافات ، وكلما تسارع نمو السكان ازدادت مسؤولية الحكومة في إدارة عملية الاستيطان . وثانيا ، لقد شهدت البلدان النامية ،

Digitized by UNOG Library

بالتحديد البلدان الاقل قدرة على تحمل التكلفة الاقتصادية لاستيعاب الإضافات الجديدة أكبر وأسرع نمو ، ومن المتوقع أن يستمر ذلك . وعلى سبيل المثال فإنه من مجموع الزيادة في سكان العالم التي بلغت ٩٣٤ ١ مليون نسمة فيما بين عامي ١٩٥٠ و ١٩٨٠ بلغت الزيادة في البلدان النامية ٦٣٩ ١ مليون نسمة ، أو ٨٤,٢ في المائة ، ومن المتوقع أن يبلغ عدد سكان هذه البلدان نفسها ٤,٨ بليون نسمة أو ٨٠ في المائة من مجموع سكان العالم الذي سيبلغ ٦,١ مليون نسمة بحلول عام ٢٠٠٠ .

٢ - توزيع السكان

١٠ - كانت أهم ظاهرة للمستوطنات البشرية في البلدان النامية خلال العقود الماضية هي الاتجاه نحو ارتفاع معدلات التحضر (أي العملية التي يتركز الناس بمقتضاها في مناطق تصنف بأنها حضرية) . وبما أن معايير التصنيف الحضري تقوم على أساس الحجم وتختلف من بلد الى آخر ، ويمكن أن تشتمل داخل البلد الواحد على مستوطنات حضرية تختلف في الحجم من ٢٠٠٠ نسمة الى ١٤ مليون نسمة ، فإن المكونات الاساسية للتحضر (النمو الطبيعي في المستوطنات الحضرية القائمة والهجرة من المناطق الريفية أو من بلدان أخرى وإعادة تصنيف المستوطنات من "ريفية" الى "حضرية" ، وما الى ذلك) هي أكثر ظهورا في الحالة الفردية من حقيقة التحضر في حد ذاته . ومع ذلك فإن النقطة الهامة التي يتعين ملاحظتها هي أنه في حين أن توزيع السكان الريفيين - الحضريين قد ثبت بصفة عامة في الاقتصادات الصناعية التي بلغت مرحلة النضج فإن التحضر لا يزال يعمل بنشاط على تحويل حياة الشعوب في البلدان النامية ، وأنه بسبب ذلك سيكون هناك نحو نصف سكان العالم يعيشون في مناطق حضرية بحلول عام ٢٠٠٠ .

١١ - وفي عام ١٩٥٠ ، كانت نسبة السكان الحضريين في البلدان النامية لا تعدو ١٧ في المائة . وزادت هذه النسبة الى ٢٩,٣ في المائة في عام ١٩٨٠ ومن المتوقع أن تبلغ ٣٩,٣ في المائة بحلول عام ٢٠٠٠ . وعلى العكس من ذلك ، بلغ مستوى التحضر في البلدان المتقدمة النمو في عام ١٩٥٠ ، ٥٣,٨ في المائة وزادت هذه النسبة الى ٧٠,٢ في المائة في عام ١٩٨٠ ومن المتوقع أن تبلغ ٧٤,٤ في المائة بحلول عام ٢٠٠٠ . أما افريقيا ، وهي أقل المناطق تحضرا ، فمن المتوقع أن يكون لديها ثالث أعلى مستوى تحضر في نهاية القرن الحالي بسبب المعدلات العالية لنمو السكان الحضريين (٤,٨ في المائة خلال الفترة من عام ١٩٨٠ الى عام ٢٠٠٠) . وبحلول عام ٢٠٠٠ ، سيكون هناك نحو ٤٠ في المائة من سكان القارة الافريقية يعيشون في مناطق حضرية . وقد بلغ مستوى التحضر في أمريكا اللاتينية ٤١ في المائة في عام ١٩٥٠ ، وهو أعلى مستوى بين

Digitized by UNOG Library

المناطق النامية ، وزاد هذا المستوى الى ٦٥,٤ في المائة في عام ١٩٨٠ ومن المتوقع أن يزيد الى ٧٦,٨ في المائة بحلول عام ٢٠٠٠ وهو مستوى مماثل لمستوى البلدان المتقدمة النمو .

١٢ - والنمو الحضري ، باعتباره متميزا عن التحضر ، هو الزيادة في عدد السكان المقيمين في المدن . وفي معظم البلدان ، وبصفة خاصة في تلك المصنعة حديثا مع وجود مستويات منخفضة للتنمية الريفية ، تنمو المدن بمعدل أعلى من معدل نمو السكان في مجموعهم . واللافت للنظر بصفة خاصة بالنسبة لهذه الظاهرة هو السرعة التي يتم بها هذا النمو : ذلك أن نموا سنويا بمعدل ٦ في المائة يضاعف عدد سكان المدينة في ١٢ سنة ، مما يعطي مؤشرا على التحدي الذي يواجه مديري المدن والذين يواجهون بالفعل بصفة عامة أعباء هائلة في الإسكان والخدمات والهياكل الاساسية من أجل السكان الحاليين .

١٣ - وأكثر الجوانب شيوعا للنمو الحضري هو ظهور ما يسمى "بالمدن المتضخمة" (المدن التي يزيد عدد سكانها على ١٠ ملايين) في البلدان النامية . ومن ثم ، ففي حين كانت هناك في عام ١٩٥٠ ، ٣ مدن فقط يزيد عدد سكانها على ١٠ ملايين منها واحدة في البلدان النامية فإنه ستكون هناك ، إذا استمرت الاتجاهات الحالية ، ٢٢ من هذه المدن بحلول عام ٢٠٠٠ جميعها في البلدان النامية ما عدا ٤ . وعلى الرغم من أنه لا توجد أدلة تؤيد التكهن الشائع بأن أكبر هذه المدن المتضخمة سيغدو غير قابل للإدارة تقنيا ، فإن الحقيقة تظل أن الأمر يتعلق بأرقام للسكان ستبلغ مستويات مذهلة بالمعايير التاريخية وتتطلب نشر المأوى والهياكل الاساسية والخدمات على نطاق ودرجة من التعقد ، مما سيؤدي الى إرهاق قاعدة موارد المدن والحكومات الوطنية فضلا عن إجهاد القدرة الإدارية لمسؤولي المدن .

١٤- وثمة عاقبة ، لا يمكن تجاهلها ، لهذا التحضر والنمو الحضري تتمثل في اتجاههما نحو العمل على تركيز الفقراء ، من ثم تركيز مظاهر الفقر ، في المراكز الحضرية . والفقر مرتبط ، عادة ، بالمناطق الريفية . ففي عام ١٩٨٠ ، كان ما يقرب من ثلثي الأسر ، التي تعيش في فقر ، بالمناطق الريفية . بيد أنه قبل عام ٢٠٠٠ سيكون أكثر من نصف الفقراء ، مقيمين في مناطق حضرية . وفيما يتعلق بالغالبية الساحقة من الفقراء الريفيين ، لا تتاح وسائل كثيرة لتحسين أسباب معيشتهم . وإذابة هؤلاء الفقراء في المناطق الريفية ، فقد يؤدي هذا الى تفاقم فقرهم من جراء النمو السكاني وزيادة عدد من لا يملكون أرضا . وعلاوة على ذلك ففي بعض المناطق قد يزداد

Digitized by UNOG Library

مستوى الفقر سوءا نتيجة لما ينشأ من الافراط في استغلال الارض ، مما يسبب إزالة الاحراج والتصحر . وقد كان الفقراء والمزارعون الذين لا يملكون أرضا ، عبر القرون ، يستطيعون حل هذه المشكلة عن طريق الهجرة الى مناطق بها أراض صالحة للزراعة وغير مستغلة . وهذا الخيار غير متاح تقريبا ، اليوم ، والبديل الوحيد أمام الفقراء الريفيين الذين لا يملكون الاراضي هو الانتقال إلى منطقة حضرية ، حيث يصبحون عادة سكانا جددا في مستقطنات أو أحياء فقيرة .

١٥- وانتقال عدد كبير نسبيا من السكان الفقراء ، على هذا النحو بالبلدان النامية ، من المناطق الريفية الهادئة الى حد ما إلى مراكز حضرية تتسم ، من الناحية السياسية ، بزيادة النشاط وأحيانا بسرعة التقلب ، لابد وأن يؤثر على الاستقرار السياسي والاجتماعي بالبلدان المعنية ، على المدى الطويل ، بالاضافة إلى ما لهذا الانتقال من نتيجة حتمية بالنسبة لاتخاذ القرار فيما يتصل بتقسيم الموارد بين المناطق الحضرية والريفية .

باء - الاتجاهات الاقتصادية

١٦- من الواضح أن فترة العقد الماضي ، أو نحوه ، كانت ، بجميع المقاييس ، فترة إرهاق اقتصادي ومالي كبير ، بالنسبة لمعظم البلدان النامية . وقد تضافرت عوامل مثل هبوط أسعار السلع الاساسية ، وعدم مواتاة مناخ التصدير عموما ، وجسامة أعباء الدين الخارجي ، وكذلك الصعوبات المتعلقة بميزان المدفوعات ، والكوارث الطبيعية (الزلازل والجفاف والتصحر وما إلى ذلك) ، فأدت إلى إضعاف اقتصادات البلدان النامية ، بشدة ، وتقويض قدرتها على مواصلة خططها وبرامجها الانمائية . ومن ثم ، فقد عانت البلدان النامية من هبوط كبير في معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي ، من متوسط يبلغ ٤,٩ في المائة خلال الفترة من ١٩٧٦ إلى ١٩٨٠ ، إلى متوسط يبلغ ١,٣ في المائة للفترة ١٩٨١-١٩٨٥ . وقد أجريت دراسة استقصائية على عينة تتألف من ٨٣ بلدا ناميا ، تبين منها أن ٥٠ بلدا من هذه البلدان كانت تواجه حالة نمو صفري أو سلبي للناتج المحلي الاجمالي للفرد الواحد ، خلال السنوات الاربع المتعاقبة من عام ١٩٨٢ إلى عام ١٩٨٥ . والتباطؤ العام لنمو الناتج المحلي الاجمالي والتجارة العالمية ، وتقلب أنماط التجارة واختلالات الحسابات الجارية ، وعدم استقرار الأسواق المالية الدولية بشكل كبير ، وسرعة تقلب أسعار الصرف للعملات الرئيسية ، تشير إلى استمرار عدم التيقن ، وكذلك استمرار الصعوبات ، بالنسبة لاقتصادات البلدان النامية في المستقبل الذي قد يمتد حتى عام ٢٠٠٠ .

Digitized by UNOG Library

١٧- والارقام المتعلقة بالبطالة ، علاوة على أنها تمثل مشكلة في حد ذاتها ، تسلط الضوء على ركود الحالة في الكثير من اقتصادات البلدان النامية . والاسقاطات المتصلة بالقوى العاملة حتى عام ٢٠٠٠ ، التي أعدها مكتب العمل الدولي في عام ١٩٨٦ ، تشير إلى أن القوى العاملة في البلدان النامية ستزداد بمقدار ٤٥٦ مليون فيما بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٠ ، وهذا في وضع تكتنفه أصلا معدلات عالية من البطالة ومن العمالة الناقصة .

١٨- وسوء الاحوال الاقتصادية له أثر ضار ، بصفة خاصة ، على أنشطة المستوطنات البشرية . فمن ناحية أولى ، يجري تخفيض النفقات العامة ، وفي ظل التصور التقليدي الخاطئ القائل بأن الانفاق على المساكن ليس استثمارا اقتصاديا بل هو من نفقات الرعاية الاجتماعية ، يسهل تخيل مستوى الأولوية الذي قد يعطى للنفقات المتعلقة بالمستوطنات البشرية في ظل هذه الظروف . وعلى أي حال ، وبغض النظر عن مسألة توفر أموال عامة من هذا القبيل ، يتضمن سوء الاحوال الاقتصادية عموما شحة الموارد ، ومن ثم ضآلة القدرة على تمويل تشييد المساكن ، حتى من المصادر الخاصة ، ومن ناحية ثالثة ، وبقدر ارتباط سوء حالة الاقتصاد بالصعوبات المتعلقة بميزان المدفوعات ، يصبح جل اهتمام الحكومة منصبا على إيجاد العملة الاجنبية ، مما يؤدي إلى التركيز على الانشطة التقليدية المتصلة بترويج الصادرات والاستعاضة عن الواردات . وحيث أن إنتاج المستوطنات البشرية يستهدف بشكل رئيسي الاسواق المحلية ، فإنه لا يدر عملة أجنبية ، ومن ثم فإنه يجرى إزالة ، خطأ ، إلى مرتبة منخفضة الاولوية .

جيم - الاتجاهات العمرانية : المأوى والهياكل الاساسية والخدمات

١٩- من السهل تصور الاثر الضار المترتب على تضافر الاتجاهات الديمغرافية والاقتصادية المستعرضة أعلاه ، بالنسبة لاحوال المستوطنات البشرية ، ولاسيما في البلدان النامية . فمن الناحية العملية ، أدى ذلك إلى حدوث نقص كبير في أماكن الإيواء ، وهو نقص آخذ في التضخم حاليا ومع وجود ما يقدر ببليون أو أكثر من السكان يعيشون اليوم فعلا في أحوال غير ملائمة للغاية من حيث المأوى ، ووجود ملايين منهم في حالة تشرد بالمعنى الحرفي لهذه الكلمة ، ومع زيادة عددهم كل عام بمئات الالاف ، تصبح مهمة الابقاء حتى على الوضع الراهن مهمة مخيفة . وليس من المدهش ، بالتالي ، أن تشير جميع الادلة إلى حدوث تدهور مستمر ، خلال العقد الماضي ، في الاحوال

Digitized by UNOG Library

المعيشية العامة للسكان في البلدان النامية ، بالمعدلات الفردية (إذا قيست بما هو متاح من المساكن والمرافق) .

٢٠- وتوفير مأوى للفقراء هو مجال التقصير الملحوظ في غالبية المستوطنات ، في ظل الهبوط الملحوظ في مستويات المعيشة والإيواء بالنسبة للغالبية الساحقة من الفقراء خلال العقد الذي مضى منذ انعقاد الموئل : مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية - وهذه الاتجاهات في غاية الوضوح في البلدان النامية ، ولكنها ليست قاصرة عليها إطلاقا . ومما يبعث على المزيد من القلق أن الشواهد تشير بجلاء أيضا إلى أن التزام الحكومات بتوفير مساكن بأسعار معقولة قد تضاءل تدريجيا من جراء استمرار العقبات الاقتصادية والمالية ، مما أدى إلى تخفيض النفقات العامة - وهذا اتجاه آخر ملحوظ في البلدان النامية والمتقدمة النمو على السواء .

٢١- وازدياد حجم وعدد الأحياء الفقيرة والمستقطنات ، في المناطق الحضرية والريفية ، مؤشر بارز على تدهور حالة المستوطنات البشرية . ورغم تعذر الحصول على احصاءات دقيقة عن مدى انتشار الاحياء الفقيرة والمستقطنات ، مما يرجع جزئيا إلى مشاكل التعريف عدم كفاية جمع البيانات ، فإن التقديرات تشير ، رغم ذلك ، إلى أن هناك في بعض المدن في البلدان النامية نسبة تتراوح بين ٤٠ و ٥٠ في المائة من السكان تعيش في أحياء فقيرة ومستقطنات . وفي الوقت الذي مافتئت فيه المدن الكبيرة ببعض البلدان النامية تنمو بمعدلات تصل إلى ١٠ في المائة سنويا ، فإن الاحياء الفقيرة والمستقطنات في بعض من هذه البلدان مابرحت تنمو بضعف هذه السرعة - مما يؤشر على نحو نصف السكان الحضريين بالبلدان النامية هذه . فقرابة ٦٠٠ مليون من سكان الحضر يعيشون حاليا في مساكن ذات نوعية سيئة جدا ، وقد يتوقع لهذا العدد أن يزيد إلى الضعف ، على الأقل ، بحلول عام ٢٠٠٠ ، وذلك في ظل معدلات النمو الراهنة .

٢٢- ومما يتصل بقضية عدم كفاية المأوى ، التي نوقشت أعلاه ، ويؤشر عليها ، وجود نقص في الهياكل الأساسية والخدمات المتاحة لسكان هذه الاحياء الفقيرة ، مثل إمدادات المياه والتصحاح وتصريف الفضلات . ورغم إحراز بعض التقدم ، منذ بداية العقد الدولي لتوفير مياه الشرب والمرافق الصحية في عام ١٩٨٠ ، ولاسيما في مجال توفير المياه للسكان الحضريين ، مازال هناك شوط طويل جدا قبل التوصل إلى حالة يمكن وصفها بأنها شبه مرضية بأي مقياس . والموقف لايزال بالغ السوء ، في الواقع ، بالنسبة لعدد كبير جدا من سكان المدن والقرى حتى اليوم . ومن ثم ففيما يتعلق بالتصحاح كانت توجد ، على سبيل المثال ، مانسبته نحو ٥٩ في المائة من سكان العالم الحضريين (باستثناء

Digitized by UNOG Library

الصين) توفر لها هذه الخدمات في عام ١٩٨٣ ، مما يعني وجود ٤١ في المائة من السكان بالكامل لايتمتعون بأي من هذه الخدمات . أما في المناطق الريفية ، حيث تكون هذه الخدمات دائما أقل منها في المناطق الحضرية ، فقد تبين ، في عام ١٩٨٣ ، أن مرافق التصحاح لا تغطي إلا ١٢ في المائة من السكان - مما يمثل هبوطا عن نسبة الـ ١٤ في المائة التي كانت مشمولة بهذه المرافق في عام ١٩٨٠ .

٢٣- وفي الواقع ، تشير الحقائق إلى أن اتجاهات نمو السكان وضخامة الاستثمار الاجمالي اللازم لتغطية التكاليف الرأسمالية والتكاليف المتكررة تجعل من المتعذر ، بشكل كبير ، أن توفر هياكل أساسية وخدمات ، على نحو كامل ، بالنسبة للمناطق الريفية والحضرية على السواء في غالبية البلدان النامية ، في المستقبل المنظور . بيد أنه يمكن احراز تقدم ملموس ، في إطار الموارد الانمائية الوطنية الشاملة ، وذلك عن طريق بذل جهد دائب يستند إلى نهج تدريجي تصاعدي واختيار حكيم للتكنولوجيات والمعايير المناسبة للظروف المحلية ومستويات الموارد .

دال - موجز

٢٤- لذلك يتبين بجلاء من الاستعراض السابق لحالة المستوطنات البشرية وعواملها المحددة ، أن التحدي الذي يواجه البلدان النامية ، اليوم ، يتمثل في وضع وتنفيذ استراتيجيات وبرامج يمكن أن تفي بالحاجة الحالية الى تحسين المأوى والخدمات لما يزيد على بليون نسمة ، مع القيام في الوقت نفسه ، بمواجهة الحاجة الاضافية المترتبة على نمو سكاني يبلغ ٨٠ مليون نسمة تقريبا كل عام أو ١,٣ بليون نسمة فيما بين عامي ١٩٨٥ ، و ٢٠٠٠ . وعلاوة على ذلك ، ورغم أن التكهنات المتعلقة بالسنوات العشر الاولى من القرن المقبل تشير إلى تباطؤ في معدلات النمو السكاني السنوية ، بسبب الاثار المتوقعة للسياسات الحالية ، فإن من المنتظر أن يزداد العدد الفعلي لسكان البلدان النامية ، بمقدار ١,٣ مليون نسمة أخرى ، فيما بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١٥ ، منها ١,١ مليون نسمة في المناطق الحضرية . ومن ثم ، فإن السياسات والبرامج السكانية التي تنفذها الحكومات خلال بقية هذا القرن ، وإن أدت إلى زيادة تباطؤ معدلات النمو ، لن تؤثر ، خلال الفترة القادمة الممتدة من ٢٠ إلى ٢٥ عاما ، على الحاجة المتزايدة بصورة حادة إلى المساكن والخدمات إذ أن ذلك مرتبط بعدد الاسر الامر الذي حدده مسبقا عدد الأطفال المولودين بالفعل .

Digitized by UNOG Library

ثالثا - حالة المستوطنات البشرية : الاستجابة للتحدي

ألف - نظرة عامة

٢٥ - يمكن القول بأن الاحداث الرئيسية التالية التي وقعت على الصعيد الدولي تشهد على تطور الاستجابة لأزمة المستوطنات البشرية في الاونة الاخيرة :

(أ) انعقاد الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية ؛

(ب) إنشاء لجنة المستوطنات البشرية ومركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ؛

(ج) إعلان السنة الدولية لإيواء المشردين ، برنامج موجه بالتحديد الى احتياجات الفقراء من المأوى والخدمات ؛

(د) مداولات لجنة المستوطنات البشرية بشأن وضع جدول أعمال جديد للإجراءات المتعلقة بالمستوطنات البشرية والدعوة التي وجهتها اللجنة بعد ذلك من أجل وضع استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ .

١ - الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية

٢٦ - كان المؤتمر الدولي الذي عقد تحت رعاية الامم المتحدة في فانكوفر ، بكندا ، في الفترة من ٣١ أيار/مايو الى ١١ حزيران/يونيه ١٩٧٦ هو أول محاولة بذل فيها المجتمع الدولي جهدا متضافرا لتناول مشاكل المستوطنات البشرية كمسألة عالمية . ومن بين انجازاته الهامة الكثيرة اعتماد ٦٤ توصية موضوعية بشأن العمل الوطني في ميدان المستوطنات البشرية . وهذه التوصيات التي جُمعت في البرامج الفرعية الستة المتعلقة بالسياسات والاستراتيجيات الخاصة بالمستوطنات وتخطيط المستوطنات ، والمأوى والمرافق الاساسية والخدمات ، والارض ، والمشاركة الشعبية ، والمؤسسات والتنظيم ، لاتزال توفر حتى الآن إطارا موضوعيا أساسيا لانشطة المستوطنات البشرية . وفضلا عن ذلك ، فإن توصيات مؤتمر الموئل بشأن الترتيبات المؤسسية للتعاون الدولي في ميدان المستوطنات البشرية شكلت الاساس لوضع برنامج الامم المتحدة الخاص بها

Digitized by UNOG Library

للمستوطنات البشرية ، كما يتمثل في لجنة المستوطنات البشرية (وهي الهيئة الحكومية الدولية) ومركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) (وهو الامانة) .

٢ - لجنة المستوطنات البشرية ومركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)

٢٧ - أنشئت كل من لجنة المستوطنات البشرية وأمانتها ، أي مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ، عملا بالقرار ١٦٢/٣٢ المؤرخ في ١٩ كانون الاول/ ديسمبر ١٩٧٧ ، ومنذ ذلك الحين وهما يعملان بمثابة المحور المؤسسي لتعزيز وتنسيق الانشطة التي يقوم بها المجتمع الدولي ، وعلى وجه التحديد منظومة الامم المتحدة ، في ميدان المستوطنات البشرية .

٢٨ - وقد كلفت اللجنة المركز منذ البداية بأن يركز أعماله على تعزيز تنمية المستوطنات البشرية في البلدان النامية ، مع إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الفئات المنخفضة الدخل ، وبذلك أصبح توفير المأوى لذوي الدخل المنخفض يحتل منذ ذلك الحين ولفترة طويلة أولوية عليا في برنامج عمل المركز . وفضلا عن ذلك ، أدخلت الخطة المتوسطة الاجل الاولى للمركز ثلاثة تجديدات هامة على هيكل البرامج الفرعية الستة التي خلفها مؤتمر الموئل . فأولا ، أصبحت المشاركة الشعبية عنصرا في كل برنامج فرعي . وثانيا ، تطور البرنامج الفرعي المتعلق بالمأوى والمرافق الاساسية والخدمات ليصبح برنامجين فرعيين متميزين لهما أولوية عالية هما المأوى والخدمات المجتمعية والهياكل الاساسية المنخفضة التكلفة - وكلاهما يوفي اهتماما خاصا لإيجاد حلول لاحتياجات الفقراء من المأوى في البلدان النامية تكون نابعة من المجتمع المحلي وممكنة . وثالثا ، أُدخل برنامج فرعي جديد يعكس حاجة زادت وضوحا منذ انعقاد مؤتمر الموئل : هي تعبئة الموارد المالية اللازمة لتمويل الإسكان لذوي الدخل المنخفض وتأكيد الصلة بين الانشطة التي تولد فرص العمل والاليات غير التقليدية لتمويل الإسكان .

٣ - السنة الدولية لإيواء المشردين (توفير المأوى والخدمات للفقراء)

٢٩ - إن تزايد الفجوة بين الاحتياجات من المأوى المخصصة لذوي الدخل المنخفضة وإنجاز تلك المأوي هو من الاشياء الاخرى التي تم إدراكها ، والتي زادها وضوحا كذلك

Digitized by UNOG Library

أعمال البحث والتعاون التقني ونشر المعلومات في ميدان المستوطنات البشرية . ففي حين تزايد عدد الناس الذين هم بحاجة للوصول الى الأرض والمساكن ذات المعايير الدنيا ، تمادت سلطات الإسكان في السعي الى توفير مساكن تقليدية تُبنى وفقا لمعايير عالية أكثر من اللازم وتستخدم فيها مواد وحلول تكنولوجية باهظة الثمن . وكان من شأن اتساع هذه الفجوة التي أصبحت مذهلة بصفة خاصة بالنسبة الى أشد الناس فقرا والى المشردين بكل معنى الكلمة ، أن دفعت الى الدعوة ، بعد انقضاء ست سنوات على انعقاد مؤتمر الموئل ، الى إعلان سنة دولية لإيواء المشردين ، بغية تركيز اهتمام محدد على هذه المشكلة (انظر القسم الفرعي باء أدناه) .

٤ - وضع جدول أعمال جديد للاجراءات المتعلقة بالمستوطنات البشرية واستراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠

٣٠ - كان من شأن إدراك الحاجة الماسة للقيام بمزيد من العمل المستمر في ميدان المستوطنات البشرية ، سواء كمتابعة للسنة الدولية أو للاستنتاجات المستخلصة من استعراضها لتجربة العقد الماضي ، وللآثار المترتبة على الاتجاهات مستقبلا ، أن اقتنعت لجنة المستوطنات البشرية بأن تنظر في دورتها العاشرة في وضع جدول أعمال جديد للإجراءات المتعلقة بالمستوطنات البشرية ، وأن تقترح بأن يعتمد المجتمع الدولي ، كخطوة تالية هامة ، استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ . ويرد مزيد من تفاصيل هذه المقترحات في الفرع رابعا من هذا التقرير .

باء - السنة الدولية لإيواء المشردين

١ - المعلومات الاساسية والاهداف

٣١ - نظرت الجمعية العامة في دورتها الخامسة والثلاثين المعقودة في عام ١٩٨٠ لأول مرة في الاقتراح الداعي الى إعلان سنة دولية بهدف تناول محنة المشردين . وإذ أكدت الجمعية العامة من جديد ، في قرارها ٧٦/٣٥ المؤرخ في ٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٠ ، أن توفير مأوى وخدمات كافية هو حق أساسي من حقوق الانسان ، وإذ لاحظت مع القلق أن أحوال المستوطنات البشرية في البلدان النامية قد ساءت بوجه عام في السنوات التي انقضت منذ انعقاد الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية في عام ١٩٧٦ ،

Digitized by UNOG Library

وخاصة في المناطق الحضرية ، رأت أن سنة دولية تكرس لمشاكل الناس الذين هم بلا مأوى في المناطق الحضرية والريفية في البلدان النامية يمكن أن تكون مناسبة ملائمة لتركيز اهتمام المجتمع الدولي على هذه المشاكل .

٣٢ - ونظرت الجمعية العامة في هذه المسألة مرة أخرى في دورتيها التاليتين المعقودتين في عامي ١٩٨١ و ١٩٨٢ . وقررت الجمعية العامة ، من حيث المبدأ ، في قرارها ٧١/٣٦ المؤرخ في ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١ ، أن تسمي سنة ١٩٨٧ السنة الدولية لإيواء المشردين . وفي السنة التالية ، أعلنت الجمعية العامة رسميا ، في قرارها ٢٢١/٣٧ الذي اتخذته في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ ، سنة ١٩٨٧ سنة دولية لإيواء المشردين ، وعينت لجنة المستوطنات البشرية للعمل بوصفها الهيئة الحكومية الدولية المسؤولة عن تنظيم السنة ، وعينت مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) أمانة للسنة والوكالة الرئيسية لتنسيق البرامج والأنشطة ذات الصلة التي تضطلع بها المنظمات والوكالات المعنية الأخرى .

٣٣- وأعلنت الجمعية العامة في ذلك القرار هدفين رئيسيين للسنة الدولية لايواء المشردين ، أولهما ، ويتحقق بنهاية عام ١٩٨٧ ، ضمان حدوث تحسن قابل للقياس في مأوى وأحياء الفقراء والمحرومين ، لاسيما في البلدان النامية ، وثانيهما ، ويستهدف تحقيقه بحلول عام ٢٠٠٠ ، هو بيان طرق وسبل تحسين مأوى واحياء جميع الفقراء والمحرومين في العالم .

٣٤- وفي سبيل بلوغ الهدفين المذكورين أعلاه ، تعين ايلاء اهتمام خاص (أ) لضمان تجدد الالتزام السياسي من قبل المجتمع الدولي ؛ (ب) وتوحيد وتقاسم كل المعرفة الجديدة والقائمة والخبرات ذات الصلة المكتسبة منذ انعقاد الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية ، بغية توفير مجموعة كاملة من البدائل المجربة والعملية ؛ (ج) ووضع وبيان نهج وأساليب جديدة لتقديم المساعدة مباشرة في الجهود التي يبذلها حاليا المشردون والفقراء والمحرومون لضمان المأوى الخاص بهم وزيادة تلك الجهود ، ولتوفير أساس للسياسات والاستراتيجيات الوطنية الجديدة ؛ (د) وتبادل الخبرة وتوفير الدعم فيما بين البلدان من أجل بلوغ أهداف السنة . وحثت الجمعية العامة أيضا على أن يتحقق على المستويين الوطني والمحلي الاتجاه الرئيسي للبرنامج المحدد للتدابير والأنشطة التي يضطلع بها قبل بدء السنة وفي اثنائها .

Digitized by UNOG Library

٣ - الأهداف والمنجزات : نظرة عامة

٣٥- إن البرنامج الذي وضع بارشاد من لجنة المستوطنات البشرية للوفاء بأهداف السنة يتبع بدقة المبادئ التوجيهية التي أصدرتها الجمعية العامة . وأصبحت الأهداف الأربعة المشار اليها أعلاه هي الأهداف المحددة للبرنامج ، مع التركيز منذ البداية على العمل على المستوى القطري قبل السنة وفي أثنائها وبعدها .

٣٦- وجرى التركيز أيضا على وضع استراتيجية عملية ذات وجهة إجرائية للبرنامج ، واستمر هذا التركيز بصورة دائمة . ولن يعقد أي مؤتمر عالمي رئيسي للأمم المتحدة ، في حين ستنظم اجتماعات تقنية اقليمية ودون اقليمية لمناقشة الحلول العملية وتنسيق الأنشطة . وستتركز الاجراءات على المشاريع الملموسة وعلى وضع وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية . كما ينبغي تركيز العنصر المتعلق بالمعلومات/النشر في البرنامج على حلول محددة وعلى التدريب والدعم المباشر للمشاريع . بل إن الأهم من ذلك ، هو أنه لن تنشأ أمانة أو هيئة حكومية دولية جديدة ، وبدلا من ذلك ستضطلع بهذه الوظائف المؤسسات القائمة ، أي مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ولجنة المستوطنات البشرية على التوالي . ومن الناحية الفنية ، سيقوم المركز أيضا بإعادة صياغة أنشطة برنامج عمله العادي لايلاء المراعاة التامة للأهداف الفورية والطويلة الأجل للسنة .

٣٧- وقسم البرنامج الى ثلاث مراحل . فالمرحلة الأولى ، وهي من عام ١٩٨٣ الى عام ١٩٨٦ ، مكرسة لنشر المعلومات عن أهداف السنة وعن العمل الوطني والدولي المراد الاضطلاع به لضمان رسم سياسات وطنية جديدة تتعلق بالمأوى وإقامة مشاريع تتصل بالسنة . والمرحلة الثانية ، وهي الانشطة المضطلع بها في عام ١٩٨٧ ، فستركز على تقييم كل المعرفة والميزات والبرامج والمشاريع ذات الصلة ، التي تراكمت عند الإعداد للسنة وفي اثنائها . والمرحلة الثالثة والاخيرة ، وهي تمتد من عام ١٩٨٨ الى عام ٢٠٠٠ ، فستكون فترة لتنفيذ الاستراتيجيات الجديدة للعمل الوطني والدولي الناشئة عن أعمال المرحلتين السابقتين .

٣٨- ومن المناسب تقييم إنجازات السنة الدولية لايواء المشردين من ناحية (أ) مدى النجاح في بلوغ اهدافها عموما (ب) ومدى النجاح في دعم الاهداف المحددة للبرنامج .

Digitized by UNOG Library

(أ) تحسين المأوى والخدمات للفقراء بنهاية عام ١٩٨٧

٣٩- كان الهدف الفوري للسنة الدولية لايواء المشردين هو ضمان تحسين المأوى والاحياء لبعض الفقراء والمحرومين بنهاية عام ١٩٨٧ . وهناك بالطبع صعوبات واضحة عند اجراء تقييم قاطع للانجازات في هذا الصدد . ومن بينها (أ) انه لا يمكن القول بأن جميع المشاريع التي حددتها الحكومات وغيرها كمشاريع للسنة الدولية لايواء المشردين قد وضعت بالضرورة خصيصا للاستجابة للسنة ، أي أنها ما كانت ستوضع لولا السنة ، (ب) ولا يمكن قياس التحسن الذي طرأ على أحوال المأوى والاحياء ، على نحو مناسب ، بطريقة كمية محضة وبالتالي قابلة للتسجيل ، مثل تبيان عدد الوحدات السكنية الجديدة التي تم بناؤها أو اصلاحها أو مقدار الهياكل الاساسية التي أقيمت ، (ج) كما أن الانشطة المتصلة بالسنة ، بل وحتى المشاريع المحددة ربما عادت بالفائدة على عدد كبير من الناس الذين لا يمكن بالضرورة وصفهم بأنهم فقراء أو محرومون ، (د) وقد يستثنى تماما من التقييمات الرسمية لانجازات السنة بالاستناد الى التقارير الحكومية الكثير من المبادرات الهامة ، لاسيما على مستوى القاعدة ، المستوحاة في السنة والتي لا يبلغ عنها بالضرورة بوصفها "مشاريع" .

٤٠- ورغم ذلك ، يوجد أساس كاف للاستدلال على تحقق نجاح كبير في بلوغ هدف السنة المتمثل في تحسين المأوى والخدمات لبعض الفقراء بنهاية عام ١٩٨٧ . وترد أدلة كثيرة على ذلك في التقارير المتعلقة بالعمل الوطني فيما يخص السنة والمستعرضة في الفروع التالية من هذا التقرير . وفيما يلي بعض الامثلة على ذلك : أبلغت حكومة الصين عن مشروع لبناء ١٥٠ مليون متر مربع من الشقق السكنية في المدن و ٦٥٠ مليون متر مربع في المناطق الريفية خلال عام ١٩٨٧ ، وهو برنامج يتوقع أن يفيد منه نحو ٥٠ مليون نسمة ؛ وفي الخطط التي أبلغت عنها حكومة البرازيل للفترة ١٩٨٦-١٩٨٩ من المتوخى تشييد ١,٧ مليون وحدة سكنية ، منها ٧٠ في المائة مصممة للايجار لمن يقل دخلهم عن الحد الأدنى للأجور ؛ وأبلغت حكومة نيجيريا عن انشاء صندوق لتنمية الهياكل الاساسية يستهدف مساعدة حكومات الولايات والحكومات المحلية في تحديد وتمويل مشاريع تحسين الهياكل الاساسية في المراكز الحضرية .

(ب) بيان طرق وسبل تحسين المأوى والخدمات لجميع الفقراء والمحرومين

٤١- يتمثل الهدف الطويل الأجل للسنة في "بيان طرق وسبل تحسين مأوى واحياء الفقراء والمحرومين بحلول عام ٢٠٠٠" . وهذا يوحي بأن عام ٢٠٠٠ ، أو قبيله ، سيكون ، هو الوقت المناسب لاصدار حكم على درجة النجاح في بلوغ هذا الهدف . وفي حين أن الامر قد يكون كذلك ، فانه من المفيد ، مع ذلك ، التحري عما اذا كان قد تحقق أي

Digitized by UNOG Library

تقدم خلال الفترة ١٩٨٣-١٩٨٧ ، في بلوغ هذا الهدف الطويل الاجل . واذا صيغ السؤال بهذه الكيفية ، فإن الرد لا يسعه إلا أن يكون ايجابيا . اذ تكدست مجموعة كبيرة جدا من المعرفة العملية والتقنية ، وتدعمت جيدا بالوثائق تجارب وطنية منتقاة من أجل بيان أن الهدف المتمثل في تحسين أحوال المأوى لجميع الفقراء والمحرومين يمكن بلوغه ، ربما بحلول عام ٢٠٠٠ ، كذلك ، شريطة توفر الالتزام السياسي الوطني الضروري ، وقيام الحكومات باعتماد سياسات واستراتيجيات مناسبة على المستويين الوطني والمحلي .

٤٢- وكثير من المنشورات التقنية ، بما فيها الدراسات الخاصة المتعلقة بالمشاريع ، والتقارير المتصلة بأنشطة التعاون التقني والتدريب والاعلام ، التي يضطلع بها مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) دعما للسنة الدولية يتصل بطرق وسبل تحسين المأوى والهياكل الاساسية والخدمات للفقراء . وبالاضافة الى ذلك ، عرضت على لجنة المستوطنات البشرية وعممت على الحكومات مجموعة من الوثائق المحددة التي تتناول الاهداف فيما بعد عام ١٩٨٧ . وقد نظرت اللجنة في دورتها (التذكارية) العاشرة المعقودة في نيسان/ابريل ١٩٨٧ في وثيقتين رئيسيتين هما "جدول أعمال جديد للمستوطنات البشرية" (HS/C/10/2) و "المأوى والخدمات للفقراء - نداء من أجل العمل" (HS/C/10/3) . ولذلك يوجد قدر هائل من المعرفة والتجارب والخبرة الفنية التي تجمعت خلال فترة السنوات الاربع التي تغطيها السنة ومرحلتها التحضيرية بشأن طرق وسبل تحسين المأوى والخدمات للفقراء والمحرومين ، مما يمكن استخدامه ليشكل نواة لانشطة المتابعة حتى عام ٢٠٠٠ .

(ج) <u>الاهداف المحددة للبرنامج</u>

٤٣- يتعين أن يحقق هدفان من أهم الاهداف المحددة لبرنامج السنة ما يلي : (أ) زيادة الالتزام من قبل المجتمع الدولي ، (ب) والسياسات والاستراتيجيات الوطنية الجديدة القائمة على وضع وبيان للنهج والاساليب الجديدة وتتضمن الفروع الواردة أدناه بشأن العمل الوطني والدولي أمثلة توضيحية تفصيلية لمدى النجاح في هذه المجالات . إلا أنه يمكن الاستشهاد بثلاثة أمثلة الان لايضاح مدى زيادة الالتزام بأهداف السنة من جانب المجتمع الدولي ، وذلك بخلاف العدد الكبير من المؤتمرات والمعارض والمنشورات الوطنية والدولية التي نبعت استجابة للسنة . فأولا ، قام البنك الدولي بزيادة القروض التي يقدمها ليصل مجموعها الى بليون من دولارات الولايات المتحدة من القروض الجديدة في كل سنة ، وذلك اعترافا منه بأهمية قضايا المأوى والمستوطنات البشرية في سياق التنمية عموما . وثانيا ، عقدت منظمة التعاون والتنمية في

Digitized by UNOG Library

الميدان الاقتصادي ، من خلال لجنة المساعدة الانمائية التابعة لها ، اجتماعا رئيسيا بشأن التنمية الحضرية في البلدان النامية ، حيث كان تقديم المساعدة للمأوى الحضري احدى النقاط المدرجة في جدول الاعمال ، والتي ستكون لنتائجها آثار هامة على موقف البلدان المانحة الاعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يتعلق بقضايا ازاء المستوطنات البشرية والمأوى . وثالثا ، كانت السنة عاملا حفازا هاما على تجديد القوة الدافعة للنشاط الدولي من جانب المنظمات غير الحكومية في ميدان توفير المأوى للفقراء سواء من حيث زيادة المشاركة والالتزام أو فتح شبكات جديدة للاتصال والتعاون .

٤٤- وهناك هدفان محددان آخران للسنة قام مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) في سبيل تعزيزهما بزيادة دوره المباشر ، وهما توحيد المعرفة والخبرات الجديدة والقائمة ، وتبادل الخبرات والدعم القطري ، وترد امثلة توضيحية لهما في الفرع أدناه المخصص لدور المركز بوصفه أمانة للسنة (انظر الفقرات ٦٤ - ٦٩ أدناه) .

٣ - الاهداف والانجازات : العمل على المستوى الوطني

٤٥- وفقا للمبادئ التوجيهية العامة التي أيدتها الجمعية العامة للسنة ، نفذت الحكومات مشاريع للبيان العملي فيما يتعلق بالمأوى كمقدمة لبرامج وطنية أكبر ، وتغييرات رئيسية في السياسة ، ووضع استراتيجيات طويلة الاجل للمأوى . ويتجاوز عدد هذه المشاريع المحددة حاليا للسنة ٦٠٠ .

٤٦- واستجابة لقرار لجنة المستوطنات البشرية ٣/٩ وقرار الجمعية العامة ١٩٠/٤١ المؤرخ في ٨ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٦ ، ابلغ حتى الان اكثر من ١٠٠ بلد عن برامجها وسياساتها وانجازاتها المتصلة بالسنة . ويتبين من تحليل هذه التقارير وجود مجموعة واسعة التنوع من التدابير التي اتخذتها الحكومات لتحسين احوال المأوى لشعوبها ، ومجموعة متنوعة من المبادرات في مجال السياسة والاصلاحات التشريعية ، فضلا عن الخطوات الرئيسية في اتجاه وضع استراتيجيات لتلبية الاحتياجات من المأوى حتى عام ٢٠٠٠ . وفيما يلي موجز لبعض النقاط البارزة في هذه التقارير .

(أ) وضع استراتيجيات جديدة للمأوى والخدمات للفقراء

٤٧- أبلغت ١٠ على الاقل من البلدان النامية أن لديها بالفعل استراتيجية طويلة الاجل للمأوى ، بل أنها عملت على زيادة معدل انتاج المساكن الى مستوى يكفي لضمان

Digitized by UN Library

حدوث تحسن مطرد في الاحوال السكنية عموما في جميع أنحاء البلد . وأبلغ ٢٥ بلدا ناميا آخر عن درجات متفاوتة من التقدم المحرز في سبيل وضع استراتيجيات جديدة أو منقحة للمأوى أو اجراء استعراضات رئيسية لسياساتها الراهنة المتعلقة بالمأوى .

٤٨ - ومن بين البلدان التي أبلغت عن نشاط في هذا المجال ما يلي : الارجنتين ، الأردن ، اندونيسيا ، أوغندا ، باكستان ، البرازيل ، بليز ، بوتسوانا ، بوروندي ، بوليفيا ، تونس ، جامايكا ، جمهورية كوريا ، رواندا ، زمبابوي ، سري لانكا ، سنغافورة ، سيراليون ، الصين ، العراق ، غامبيا ، غينيا ، فيجي ، الكاميرون ، كوبا ، كوستاريكا ، كولومبيا ، كينيا ، ليسوتو ، ماليزيا ، المغرب ، نيجيريا ، الهند ، هندوراس (٢) .

(ب) المأوى والهياكل الاساسية والخدمات

٤٩ - أبلغت جميع البلدان النامية تقريبا عن مشاريع ذات أحجام متفاوتة في هذا المجال ، وأبلغ عدد كبير منها عن برامج كبيرة لتوفير المأوى والخدمات للأسر المنخفضة الدخل . ويشمل ذلك مجالات مثل تحسين المستقطنات وتوفير المواقع والخدمات وانشاء المساكن لذوي الدخل المنخفض من قبل الكيانات العامة وبرامج الاسكان الريفي الواسعة النطاق ، ومنح العقود لملكية الاراضي ، وعدة تدابير لتسهيل ودعم الجهد الذاتي والمبادرة الخاصة في توفير المأوى والخدمات . وتتضمن البرامج الوطنية لبلدان كثيرة مزيجا من عنصري الاسكان الرسمي والجهد الذاتي ، ولاسيما في أمريكا اللاتينية التي تبدو فيها الاهداف الفعلية فيما يتعلق بالوحدات السكنية أو الحلول الاسكانية المخططة مثيرة جدا للإعجاب .

٥٠ - ومن بين البلدان التي أبلغت عن نشاط في هذا المجال ما يلي : اثيوبيا ، الارجنتين ، الأردن ، اكوادور ، الامارات العربية المتحدة ، اندونيسيا ، ايران (جمهورية - الاسلامية) ، باكستان ، البرازيل ، بربادوس ، بنغلاديش ، بنما ، بنن ، بوتسوانا ، بوركينا فاصو ، بوروندي ، تايلند ، تركيا ، ترينيداد وتوباغو ، جامايكا ، الجماهيرية العربية الليبية ، جمهورية تنزانيا المتحدة ، زامبيا ، زمبابوي ، سانت كريستوفر ونيفيس ، سري لانكا ، شيلي ، الصين ، العراق ، غامبيا ، غانا ، غواتيمالا ، الفلبين ، كوت ديفوار ، كولومبيا ، كينيا ، ليسوتو ، ماليزيا ، المكسيك ، ملاوي ، موريشيوس ، نيجيريا ، نيكاراغوا ، الهند ، هندوراس .

Digitized by UNOG Library

(ج) صناعة التشييد والحصول على مواد البناء بأسعار معقولة

٥١ - أبلغ عشرون بلدا عن مشاريع تتعلق بمواد البناء وصناعة التشييد . وتشمل هذه المشاريع استخدام مواد البناء المحلية واجراء البحوث في مجالي تكنولوجيا البناء ومواده ، وإقامة مساكن نموذجية منخفضة التكلفة في المناطق الحضرية والريفية وإجراء مسابقات لتصميم مساكن لذوي الدخل المنخفض . وأبلغ أحد البلدان عن برنامج لتوزيع اضبارات عن مواد البناء ، كما أن آلية ابتكارية لتزويد الاسر الفقيرة بمواد البناء بأسعار معقولة عن طريق "مصارف مواد البناء "غير الهادفة للربح قد تمت تجربتها بنجاح في أربعة بلدان .

٥٢ - ومن بين البلدان التي أبلغت عن نشاط في هذا المجال ما يلي : الامارات العربية المتحدة ، اندونيسيا ، بيرو ، جامايكا ، جزر سليمان ، جزر القمر ، زامبيا ، زمبابوي ، غانا ، كولومبيا ، كينيا ، الهند .

(د) تقديم الارض لاسكان الفقراء

٥٣ - تأكدت الحيازة العقارية وضمانها كأساس لبرامج المأوى في عدد من البلدان . وأبلغت عدة بلدان عن تدابير تشريعية واسعة تمنح عقودا لملكية الارض لأسر المستقطنات الحضرية والاسر الريفية التي لا تملك أرضا ، في حين أن البعض الاخر قد أبلغ عن اجراءات محدودة أكثر لضمان الحيازة العقارية للأسر المنخفضة الدخل في اطار مشاريع معينة . وشملت الاجراءات المبلّغ عنها الأخرى سياسة لاصدار عقود مدتها ٩٩ سنة لاستئجار الأرض المشاع تمكينا للأسر الريفية من تقديم الضمانات اللازمة للحصول على قروض البناء وللأغراض الاخرى . وقدم أحد البلدان معلومات بشأن برنامج واسع النطاق للاستيطان الريفي حفزه الاكتظاظ بالسكان على أرض محدودة صالحة للزراعة وظروف الجفاف الحاد المستمر لفترة طويلة ، كما أبلغ بلد آخر عن اتجاه ابتكاري لتوزيع الارض على الاسر المنخفضة الدخل لاغراض الزراعة والمأوى اعتمادا على المبادرات الخاصة .

٥٤ - ومن بين البلدان التي أبلغت عن نشاط في هذا المجال ما يلي : اثيوبيا ، البرازيل ، بربادوس ، بنما ، بوتسوانا ، بوركينا فاصو ، تايلند ، ترينيداد وتوباغو ، الجمهورية الدومينيكية ، كوبا ، المكسيك ، موريشيوس ، الهند .

(هـ) تمويل الاسكان لتلبية احتياجات الفقراء

٥٥ - أجرت بلدان نامية عديدة تقييما لهذه المسألة مؤخرا شمل الاثار المترتبة على جمع موارد جديدة للقطاع ، والاليات المؤسسية اللازمة لهذا الغرض والاجراءات اللازمة

Digitized by UN Library

بذاتها لتحسين إمكانيات حصول الفقراء على قروض الاسكان . ومن المخطط انشاء مؤسسات وكذلك إعادة تشكيل هياكل القائم منها في عدة بلدان لزيادة اتاحة الاموال لاغراض الاسكان . وقدمت بلدان متعددة أمثلة للطرق الابتكارية لجمع الموارد لاغراض الاسكان وأبلغ عدد من البلدان عن أن جهودا خاصة تبذل لتيسير قروض الاسكان للاسر المنخفضة الدخل التي لا تكون عادة في حالة تستطيع فيها الوفاء بشروط الائتمان المصرفي . وتكشف التقارير الواردة من عدة بلدان عن اتجاه جديد لتأكيد عنصري معقولية الاسعار واستعادة التكلفة في برامج المأوى ككل ، وذلك من أجل توليد الموارد اللازمة لمعالجة المشكلة بالقدر المناسب .

٥٦ - ومن بين البلدان التي أبلغت عن نشاط في هذا المجال ما يلي : الاردن ، باكستان ، بوركينا فاصو ، تركيا ، جامايكا ، الجمهورية الدومينيكية ، الهند .

(و) الإدارة الحضرية

٥٧ - أبدى عدد متزايد من الحكومات والمؤسسات الدولية للتمويل الانمائي اهتماما بالقدرة المؤسسية في كثير من البلدان النامية على معالجة الجوانب الادارية والتنظيمية لتوفير وصيانة مرافق وخدمات المأوى في المراكز الحضرية السريعة التوسع . واتاحت السنة الدولية فرصة طيبة لتناول هذه المسألة . وأبلغ عدد من البلدان عن مشاريع معينة لتعزيز المؤسسات الحضرية يتلقى معظمها دعما من مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) .

٥٨ - ومن بين البلدان التي أبلغت عن نشاط في هذا المجال ما يلي : الامارات العربية المتحدة ، اندونيسيا ، أوغندا ، باكستان ، بنغلاديش ، بوتان ، تايلند ، جامايكا ، جمهورية تنزانيا المتحدة ، سانت لوسيا ، سري لانكا ، سورينام ، سيشيل ، قطر ، كولومبيا ، ليسوتو ، المكسيك ، النيجر ، نيجيريا ، الهند .

(ز) المشاركة المجتمعية

٥٩ - ثمة خيط مشترك بين غالبية البرامج والمشاريع المبلغ عنها بمناسبة السنة الدولية هو الاعتماد على ازدياد المشاركة من جانب المستفيدين من برامج المأوى المنخفضة الدخل في المستقبل . وتظهر هذه المشاركة أحيانا بوضوح في المشاريع الاخيرة التي تروجها إما وكالات القطاع العام أو القطاع الخاص ، وتشمل المواقع المخدومة والمنازل الاساسية والبيوت الاولية ، والجهد الذاتي والعمل التعاوني والمشاركة المجتمعية . وغالبا ما تكون المشاركة عنصرا ضمنيا في برامج تحسين

Digitized by UNOG Library

المستوطنات ، وتوفير الهياكل الاساسية في المستوطنات التلقائية ، وإضفاء الطابع النظامي على التقسيمات الفرعية غير القانونية ، ومنح ضمانات الملكية ، وتحسين السكن في مناطق المستقطنات حيث يوفر قدر كبير من المساكن والخدمات بجهود وابداع الناس أنفسهم . وينطبق هذا على البرامج على نطاق البلد بأسره وكذلك على أية مشاريع محددة في المناطق الحضرية والريفية .

٦٠ - وادراكا من بلدان عديدة لاهمية دور المشاركة المجتمعية في برامج المأوى وجهت هذه البلدان النظر في الدورة العاشرة للجنة المستوطنات البشرية الى الحالة الخاصة للاسر التي تكون أربابها من النساء وللاطفال المسيبين وللمعوقين والفئات الضعيفة الاخرى .

٦١ - ومن بين البلدان التي أبلغت عن نشاط في هذا المجال ما يلي : الارجنتين ، الأردن ، اكوادور ، اندونيسيا ، بوتسوانا ، جامايكا ، زامبيا ، سري لانكا ، الصين ، الفلبين ، كولومبيا ، المكسيك ، الهند ، هندوراس .

(ح) <u>زيادة التعاون بين القطاعين العام والخاص</u>

٦٢ - الاتجاه الملاحظ الآخر في كثير من برامج الايواء التي أبلغت عنها البلدان في إطار السنة والذي يتفق تماما مع احدى الافكار الرئيسية التي يكرسها برنامجها هو زيادة التركيز على تحسين التعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص سواء من الناحية الرسمية أو غير الرسمية في الجهود الرامية الى تحقيق أهداف السنة . ونظرا لحجم وتعقد مشكلة النقص في المأوى والخدمات ، فقد وجد كثير من الحكومات أن من المثمر والاكثر فعالية الانسحاب من أحدهما أو تقليص مشاركته في أنشطة معينة ، مثل الانتاج المباشر للمساكن المنخفضة التكلفة ، من أجل دور أكثر نشاطا في مجال التنظيم العام لعملية انجاز المأوى . ويمكن أن تتراوح الانشطة غير الحكومية في قطاع الايواء بين مجهودات الاعتماد على الذات التي تقوم بها الاسر الفردية ، وتوظيف القطاع غير الرسمي ، والتنظيم المجتمعي أو التعاوني لاستيطان الاراضي وبناء وإدارة المأوى والهياكل الاساسية والخدمات والانشطة الاولية للمنظمات غير الحكومية وبين الانشطة التقليدية بدرجة أكبر التي تقوم بها المؤسسات وشركات التعمير الخاصة .ويختلف من بلد الى آخر طابع ونطاق الانشطة التي ينفذها القطاع غير الحكومي . وأوضحت عدة تقارير المساهمة القيمة التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية في انجاح تنفيذ برامج الايواء .

Digitized by UNOG Library

(ط) زيادة الوعي العالمي بقضية المأوى

٦٣ - المتطلب الرئيسي للحصول على التأييد السياسي والمالي الكبير اللازم لتحقيق أهداف السنة هو زيادة الوعي الفردي والمجتمعي بالأوضاع المعيشية المزرية التي يوجد فيها عدد هائل من البشر . ولذلك فإن زيادة الوعي بهذه الأوضاع على نطاق العالم تشكل جانبا مهما من البرنامج . وبجانب سلسلة من المناسبات التي نظمت بالفعل على الصعيدين الوطني والدولي خلال الفترة التحضيرية للسنة من عام ١٩٨٣ الى عام ١٩٨٦ تقرر تنظيم مناسبات متنوعة لعام ١٩٨٧ نفسه . ويراد بهذه المناسبات التي تنظمها الوكالات الدولية والحكومات والبلديات والجامعات والهيئات المهنية ، والمنظمات غير الحكومية ، زيادة الوعي بالمشكلة العامة للنقص في المأوى ونوع الاجراء الذي يمكن اتخاذه والخيارات المتاحة لتحسين الحالة . ونظرا لكون المأوى قضية تهم كل فرد ، فقد تميزت هذه المناسبات بتنوع وحماس عظيمين . وكما كان متوقعا كان هناك عدد كبير من الحلقات الدراسية والاجتماعات ذات الطابع العام والموضوعي التي حظي كثير منها بدعم مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ، ومن ذلك الاجتماعات الاقليمية الرئيسية للمنظمات غير الحكومية عن السنة المعقودة في افريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية . كما أخطر مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) بعدد كبير من أنشطة محددة أخرى للسنة تقررت لعام ١٩٨٧ تشمل اقامة معارض ومناقشات وحملات اعلامية بواسطة الصحافة والاذاعة والتلفزيون واصدار طوابع بريدية خاصة واتخاذ مبادرات مماثلة . وقد ألقي الضوء على معظم هذه المناسبات في تقويم المناسبات الزمني ، وهو باب ثابت من نشرة السنة الدولية لايواء المشردين التي يصدرها ويوزعها المركز .

٣ - الأهداف والانجازات : العمل على الصعيد الدولي

(أ) مؤسسات منظومة الامم المتحدة

'١' السياسات والبرامج المتعلقة بالمستوطنات البشرية

مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)

٦٤ - نظرا لأن المركز هو المؤسسة المناط بها بالتحديد مسائل المستوطنات البشرية في منظومة الامم المتحدة ، فإن كل عمله - البحث والتدريب والتعاون التقني ونشر المعلومات - موجه نحو تعزيز تنمية المستوطنات البشرية ، ولاسيما في البلدان النامية مع تركيز خاص على احتياجات الفئات المنخفضة الدخل . وهكذا فإن مجمل عمل المركز يخدم أهداف السنة على أساس يومي . وبالنظر الى ولاية المركز وخبرته ، كان من المناسب أن تعتبره الجمعية العامة ، كما فعلت ، أمانة السنة الدولية والوكالة

Digitized by UNOG Library

الرائدة لها . وفي حين أن جُل الانشطة المتعلقة بالسنة يتم على الصعيدين الوطني والمحلي ، فقد قام المركز بعدة أنشطة لدعم العمل على الصعيد الوطني وحفز اهتمام ومساعدات البلدان المتقدمة النمو ووكالات الامم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية على نطاق العالم في مجهود منه لمعالجة مشكلة التشرد وعدم كفاية المأوى .

٦٥ - وخلال الفترة التحضيرية للسنة ، صممت أنشطة التعاون التقني والانشطة البحثية في المركز بحيث تناسب أهداف السنة . وفي كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٦ ، كان مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) قائما بتنفيذ ١٦٧ مشروعا من مشاريع التعاون التقني في ٨٣ بلدا ، منها ٦١ مشروعا في ٢٧ من أقل البلدان نموا . وكانت ٥٠ من المشاريع في مجال تعزيز المؤسسات والادارة ، الذي حدد بوصفه مجالا رئيسيا من مجالات تقديم المساعدة الى البلدان النامية في علاج مشاكل المأوى وتقديم الخدمات بشكل دائم الى الاسر المنخفضة الدخل ؛ وكان ٤٠ من المشاريع تتعلق بطريقة مباشرة بدرجة أكبر بخدمات المأوى والخدمات المجتمعية المقدمة الى الناس .

٦٦ - ويوفر المركز أيضا دعما كبيرا للحكومات من خلال أعماله البحثية والإنمائية . وتجرى الانشطة البحثية للمركز استجابة للمسائل الهامة في مجال تنمية المستوطنات البشرية في البلدان النامية ، واستجابة للاهتمامات التي تعرب عنها الحكومات من وقت لآخر . والميادين العامة التي حددت خلال السعي لإيجاد حلول لمشكلة توفير المأوى للفقراء هي سياسات الاقتصاد الكلي التي تتبعها الحكومات ، والادارة الحضرية ، والحصول على ارض للاسكان ، والحصول على تمويل للاسكان ، ومشكلة الاحياء الفقيرة والمستقطنات ، ومواد وتكنولوجيات البناء ، والهياكل الاساسية المادية مثل امدادات المياه ، والصرف الصحي المنخفض التكاليف ، وتصريف الفضلات ، والنقل .

٦٧ - واضافة الى أعمال مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) في الميدان الفني لدعم أهداف السنة ، قام بوصفه الامانة المختصة بالسنة الدولية بعدد من المبادرات للترويج لها ولزيادة نجاحها . وخلال الفترة التحضيرية ، قام المركز بالتعاون مع الحكومات بإنشاء شبكة من ١٣٩ مركزا من مراكز التنسيق الوطنية . وكان الكثير من هذه المراكز عبارة عن لجان مشتركة بين الوكالات يرأسها مسؤولون حكوميون رفيعو المستوى ، وفي كثير من الاحيان لا يعهد اليها بمهمة الإشراف على أنشطة السنة فحسب بل أيضا برصد أثر السياسات الحالية ، ووضع استراتيجيات للمأوى طويلة الاجل حتى عام ٢٠٠٠ . وكانت هناك اتصالات وثيقة بصفة مستمرة ، خلال الفترة التحضيرية

Digitized by UNOG Library

بأكملها ، مع مراكز التنسيق الوطنية ، وغيرها من المنظمات الوطنية العاملة في مجال المستوطنات البشرية ، ومراكز التنسيق المتصلة بالأنشطة المتعلقة بالمأوى في وكالات الأمم المتحدة . ومجموعة مختلفة من المنظمات غير الحكومية ، والمنظمات الخاصة ، وذلك للتذكير بصفة دائمة بأهداف السنة وبالحاجة الى استنتاج الدروس المستفادة من المشاريع ذات الصلة لدى وضع استراتيجيات المأوى الوطنية حتى عام ٢٠٠٠ في نهاية الأمر . وقد ثبت أن الشبكة المنشأة من أجل السنة كانت قيّمة في رصد الأنشطة الوطنية والدولية المتعلقة بالسنة ، كما أنها قد سهلت كثيرا من إعداد الأمانة لتقارير مرحلية عن السنة لتقديمها الى لجنة المستوطنات البشرية في اعوام ١٩٨٤ و ١٩٨٥ و ١٩٨٦ و ١٩٨٧ والى الجمعية العامة في عامي ١٩٨٥ و ١٩٨٦ .

٦٨ - ولمساعدة الحكومات في الوصول بسهولة الى أحدث المعلومات عن آخر التطورات في ميدان توفير المأوى للفقراء وفي تبادل الخبرات مع بعضها بعضا ، نظمت مجموعة من ١٠ اجتماعات دون إقليمية معظمها على مستوى رسم السياسات . وكانت الاهداف الرئيسية لهذه الاجتماعات هي استعراض التقدم الذي أحرزته الحكومات في برامجها الوطنية المتعلقة بالسنة ، والنظر في مسائل محددة في مجال توفير المأوى للفقراء والمحرومين في المنطقة دون الإقليمية لكل منها ، وزيادة التزام راسمي السياسات الرفيعي المستوى بأهمية المأوى ودوره في التنمية الوطنية . وقد عقدت اجتماعات في لوساكا ، زامبيا ، لبلدان الجنوب الافريقي ؛ وفي نيروبي ، كينيا ، لبلدان وشرق افريقيا الناطقة بالانكليزية ، وفي بودومبورا ، بوروندي ، لبلدان وسط وشرق افريقيا الناطقة بالفرنسية ؛ وفي لاغوس ، نيجيريا ، لبلدان غرب افريقيا ؛ وفي نيودلهي ، الهند ، للبلدان الآسيوية ؛ وفي لاى ، بابوا غينيا الجديدة ، لبلدان جنوب المحيط الهادئ ، وفي دبي ، الامارات العربية المتحدة ، للدول العربية ؛ وفي بوغوتا ، كولومبيا ، لبلدان امريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي الناطقة بالاسبانية ؛ وفي كينغستون ، جامايكا ، لبلدان الكاريبي الناطقة بالانكليزية ؛ وفي كييف ، جمهورية اوكرانيا الاشتراكية السوفياتية ، لبلدان اوروبا الشرقية . وقدم موجز لتوصيات هذه الاجتماعات الى لجنة المستوطنات البشرية في دورتها التاسعة .

٦٩ - وقام المركز أيضا بإعداد وتوزيع عدد من المواد المطبوعة المتعلقة بالسنة على الحكومات والمنظمات على نطاق واسع . ومن بين هذه المواد مبادئ توجيهية لوضع مشاريع مأوى لأغراض البيان العملي ؛ وقوائم مراجعية للعمل الوطني تشمل جميع النواحي الهامة للسنة ، بما في ذلك دور مراكز التنسيق الوطنية ، وصياغة استراتيجيات طويلة الأجل للمأوى ؛ وملصقات خاصة للتعريف بإعلان السنة وإبراز مشاكل

Digitized by UNOG Library

التشرد ؛ ونشرة عن السنة لتوضيح مشاكل المأوى وبيان أحدث التطورات في سياق السنة . ودعم المركز أيضا إنتاج أفلام خاصة تستهدف توجيه أنظار العالم الى ظروف المأوى التي يعيش فيها الفقراء في البلدان النامية .

٢١ المساعدة الإنمائية

البنك الدولي

٧٠ - كان البنك الدولي يقوم حتى وقت قريب بإقراض نحو ٧٥٠ مليون من دولارات الولايات المتحدة في السنة في المتوسط لمشاريع المأوى والحضر في البلدان النامية . واعترافا بأهمية المسائل المتعلقة بالمأوى والمستوطنات البشرية في سياق التنمية عموما زاد البنك الدولي من اقراضه ليصل الى مبلغ كلي مقداره بليون واحد من الدولارات من القروض الجديدة كل سنة ويتوقع أن يستمر نصيب مشاريع المأوى والحضر من مجموع القروض في الزيادة في السنوات التالية . وقد قام البنك الدولي وبرنامج الامم المتحدة الإنمائي ، بالتعاون مع مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ، بإنشاء مشروع مشترك للاستراتيجيات الإنمائية الحضرية ، يهدف الى مساعدة البلدان النامية في مجالات هامة بالنسبة لعمليات المأوى المنخفض الدخل مثل الارض الحضرية واستثمارات الهياكل الاساسية وصيانتها والمالية والادارة البلديتين .

برنامج الامم المتحدة الإنمائي

٧١ - يعتبر برنامج الامم المتحدة الإنمائي مصدر التمويل الرئيسي لمشاريع التعاون التقني لمركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ، فقد قدم ٧٠ في المائة من مجموع المبالغ المنفقة في الفترة ١٩٨٥-١٩٨٦ ، وعلى ذلك فهو أكثر وكالات الامم المتحدة ارتباطا بأعمال المركز في تنفيذ المشاريع التي تعزز أهداف السنة . وحتى ٣١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٦ ، دعم برنامج الامم المتحدة الإنمائي ١١٢ مشروعا من المشاريع الجارية معظمها تعالج احتياجات الاسر المنخفضة الدخل في البلدان النامية .

اللجان الاقليمية

٧٢ - تشترك جميع اللجان الإقليمية في السنة الدولية . وقد عينت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ مشروعين إقليميين للسنة : دراسة لطرق تحسين الاحياء الفقيرة والمستوطنات وحلقة دراسية تدريبية عن المستوطنات الريفية . وتركز اللجنة الاقتصادية لامريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي على الادارة المحلية للخطط والمشاريع ، وتخطيط الخدمات واستحداث التكنولوجيات المتعلقة بتوفير موئل كامل . وأدرجت اللجنة الاقتصادية لاوروبا في برنامج عملها مشاريع تتصل بالسنة

Digitized by UNOG Library

وبحالة المستوطنات البَشرية في البلدان النامية من بينها تقنيات جديدة لجمع بيانات عن استخدام الاراضي وتجهيزها ، ودراسة لقوانين وأنظمة البناء . وقد حللت اللجنة الاقتصادية لاوروبا أيضا خبرتها في مجال سياسات الاسكان ذات الصلة بالبلدان النامية وأوردت هذا التحليل في تقريرها .

'٣' التنمية الصناعية وسياسات العمالة

منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)

٧٣ - في استعراض لبرامج اليونيدو المعدة خصيصا للسنة ، تؤكد المنظمة على وجوب اشتمال أية استراتيجية ذات مغزى لتوفير المأوى للمشردين على تحول طرق الإنتاج الإسكاني لقطاعي مواد البناء والتشييد الى زيادة كثافة استخدام الموارد والعمال المتوفرين على الصعيد المحلي . وعلى ذلك ستضع اليونيدو تركيزا أكبر على مساعدة الحكومات في تطوير القدرة على إنتاج مواد البناء .

منظمة العمل الدولية

٧٤ - تعنى برامج منظمة العمل الدولية ، فيما يتعلق بالمأوى بصفة خاصة ، بتعزيز العمالة ، والتدريب المهني ، وتنمية المهارات ، وتعزيز الجمعيات التعاونية والوحدات التجارية الصغيرة ، وتشجيع تكنولوجيات البناء المناسبة ، وتحسين ظروف العمل والمعيشة ودعم أنشطة منظمات أصحاب العمل والعمال . وادراكا للمساهمة الكبيرة التي يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تقدمها في مجال إنجاز أهداف السنة ، اعتمدت لجنة البناء والهندسة المدنية والاشغال العامة التابعة للمنظمة سياسات تشكل أساسا لبرامج وأنشطة المنظمة في ميدان المأوى . وتشمل الانشطة المباشرة مراجعة التوصيات الدائمة بشأن مساكن العمال وتنظيم اجتماع مائدة مستديرة ثلاثي بشأن مساكن العمال في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ ، عقدت في شهر آذار/مارس ١٩٨٧ . واتخذ قرار أيضا في المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية الذي انتهى مؤخرا (حزيران/يونيه - تموز/يوليه ١٩٨٧) يؤيد بقوة أهداف السنة الدولية لايواء المشردين ومجمل الاعمال التي يضطلع بها مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) .

'٤' سياسات إدارة الموارد الطبيعية

برنامج الامم المتحدة للبيئة

٧٥ - اشترك برنامج الامم المتحدة للبيئة بالتعاون مع مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) وحكومة اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية في رعاية دورة تدريبية عن التخطيط المتكامل للمستوطنات البشرية لتحسين الظروف

Digitized by UNOG Library

البيئية . كما قام البرنامج أيضا فيما يتصل بالسنة بإعداد ورقة عنوانها "البيئة والمأوى - أكثر من سقف" ليوضح عمليا كيف يمكن تحسين دور المستوطنات كجزء من النظم الايكولوجية .

منظمة الامم المتحدة للأغذية والزراعة

٧٦ - أولت منظمة الامم المتحدة للأغذية والزراعة اهتماما لتعزيز التعاون المشترك بين الوكالات للوصول الى الاهداف المحددة في البرنامج المتعلق بالسنة ، وقدمت بعض المقترحات العملية ، فأولا ينبغي أن يصبح المأوى موضوعا خاصا لفرقة العمل المعنية بالتنمية الريفية والتابعة للجنة التنسيق الادارية . وثانيا ينبغي أن يواصل مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) المشاركة في البعثات المشتركة بين الوكالات والمعنية بمتابعة وتطوير توصيات المؤتمر العالمي بالاصلاح الزراعي والتنمية الريفية . وأخيرا ينبغي أن يكون مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) مرتبطا بمشاريع مستوطنات الاراضي الزراعية التابعة لمنظمة الامم المتحدة للأغذية والزراعة حيثما يكون هناك مكون متعلق بالاسكان .

(أ) السياسات الصحية وسياسات التنمية الاجتماعية

منظمة الصحة العالمية

٧٧ - استعرضت منظمة الصحة العالمية المعرفة المتوفرة حاليا عن الصلة بين المأوى والصحة واوجزت الدور المقبل لمنظمة الصحة العالمية في دعم التحسينات التي تؤدي الى النهوض بالصحة في مجال المستوطنات البشرية . ومن الانشطة المحددة التي اضطلعت بها منظمة الصحة العالمية من أجل السنة اجراء مناقشات تقنية في جمعية الصحة العالمية التاسعة والثلاثين وفي الحلقات الدراسية دون الاقليمية والقيام بدراسات افرادية ومشاريع تركز على السياسة والاستراتيجية والانشطة المتعلقة بالصحة والموئل ، اعترافا بالفئات المستهدفة المشتركة التي تسعى السنة وبرنامج منظمة الصحة العالمية لتوفير الصحة للجميع بحلول عام ٢٠٠٠ الى تناولها . وفي هذا الاطار وُضع تقدير لبعض العوامل العالمية المتعلقة بالوفيات والاعتلال التي يمكن عزوها مباشرة الى سوء الاحوال السكنية ، وتم إيجاز الدور المقبل لمنظمة الصحة العالمية في توفير الصحة عن طريق تشجيع إدخال تحسينات على المأوى . واتخذت جمعية الصحة العالمية الاربعون لمنظمة الصحة العالمية التي اختتمت أعمالها مؤخرا (أيار/مايو ١٩٨٧) قرارا يؤيد بقوة السنة ، اعترافا منها بالصلة الحاسمة بين الصحة والسكن الملائم .

Digitized by UNOG Library

منظمة الامم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)

٧٨ - أشارت اليونيسيف الى ان المساعدة المقدمة منها تركز في الثمانينات على تعزيز قدرة الحكومات على التخطيط والتنفيذ والادارة . وقُدم الدعم أيضا من أجل الوصول بطرق فعالة من حيث التكاليف الى جزء كبير من الاطفال والنساء من فقراء الحضر في كل مدينة وبلدة . وبالنسبة للمستقبل ، ستركز اليونيسيف بشكل أشد على من يعانون من "فقر مدقع من الاطفال والنساء" وأسرهم ، وهم المشردون في نهاية المطاف .

برنامج الأغذية العالمي

٧٩ - استعرض برنامج الأغذية العالمي انشطته بهدف الإسهام بمزيد من الفعالية في تحسين الاحوال المعيشية لفقراء الريف في البلدان النامية ، بما في ذلك المشاريع التي توفر المأوى للمشردين في المناطق الريفية وتساعد في تحسين الهياكل الاساسية العمرانية والاجتماعية المتصلة بالمأوى . ويقدم برنامج الأغذية العالمي الدعم أيضا الى مجموعة واسعة النطاق من المشاريع في ميدان المستوطنات الريفية وداخل المستوطنات الحضرية ومستوطنات اللاجئين ، كما أبقى لعدة سنوات على ترتيب تعاوني حقق نجاحا كبيرا ، مع مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) لتعزيز عناصر الاسكان في برامج المعونة المقدمة من برنامج الاغذية العالمي .

(ب) وكالات المعونة الثنائية والمؤسسات المالية المتعددة الاطراف

٨٠ - يتبين من تحليل لتدفق المعونة من المصادر الثنائية والمتعددة الاطراف أنه لا يوجه الى المشاريع الرامية الى تحسين المأوى والاحوال المعيشية للفقراء في البلدان النامية سوى جانب ضئيل من المعونة التي تتدفق الان على تلك البلدان . ومرد ذلك جزئيا الى ان المأوى والتنمية الحضرية لم يكن يعطى لهما في الماضي مركز متقدم في قائمة الاولويات الانمائية في العديد من البلدان النامية . ويرجع سبب ذلك أيضا الى ان الكثير من الوكالات المانحة درجت على توجيه برامجها لتقديم المعونة نحو التنمية الريفية . بيد أن السنة ساهمت في تزايد الاعتراف في البلدان النامية بأن المأوى والخدمات المقدمة من أجل الفقراء تشكل قضية لها آثار كبيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية عموما . وفي الوقت نفسه ، بدأ عدد من الوكالات المانحة يولي إهتماما أكبر للمشاكل الحضرية ، إدراكا منها للدور الحتمي والحاسم للمدن في مجال التنمية الاقتصادية الوطنية .

٨١ - وقد زاد مؤخرا مستوى التمويل المقدم من البنك الدولي للقروض في ميدان المأوى والخدمات ، ولا تقتصر برامجه الان على المواقع والخدمات الكبرى ومشاريع

Digitized by UNOG Library

الارتقاء بالمستوى ولكنها تشمل أيضا المشاريع القطاعية والمتعددة المدن ، وتتناول مجموعة واسعة من القضايا في إطار ميدان الادارة الحضرية . وكما لوحظ من قبل ، فان البنك الدولي يتعاون مع مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) في برنامج لمعالجة المسائل الحاسمة المتعلقة بادارة المستوطنات الحضرية وتعزيز الحكومات المحلية وتوفير فرص أفضل للوصول الى الارض اللازمة للإسكان ، واحيط علما أيضا بالاجتماع الرئيسي الذي عقدته في تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٦ لجنة المساعدة الانمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للنظر في إيلاء مزيد من الاهتمام للمسائل الحضرية في برامج التعاون الانمائي في البلدان الاعضاء .

٨٢ - ويجدر على وجه التحديد ذكر المساهمات التالية :

(أ) بدأن الحكومة الفنلندية ، التي كانت تتعاون بنشاط مع مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) في وضع منهجيات إعداد برامج المأوى في البلدان النامية ونشرها على نطاق واسع ، ترتيبا تعاونيا آخر مع المركز لوضع استراتيجيات وطنية للمأوى في عدد من البلدان النامية ؛

(ب) قررت مؤخرا الدانمرك ، من خلال الوكالة الدانمركية للتنمية الدولية ، تمديد اتفاقها الحالي بالتعاون مع المركز من أجل تعزيز المشاركة المجتمعية في أنشطة المستوطنات البشرية في البلدان النامية ؛

(ج) من أجل تحسين إشراك المرأة وإدماج المسائل ذات الاهمية الخاصة بالنسبة للمرأة (الوصول الى الارض ، والوصول الى الائتمان والمساواة في الصفة القانونية وما الى ذلك) في التيار الرئيسي لجهود تنمية المستوطنات البشرية ، يتولى حاليا مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ، بدعم من حكومة النرويج ، تنظيم سلسلة من حلقات العمل في مختلف المناطق لتشجيع إشراك المرأة في تخطيط وتنفيذ وادارة مشاريع المأوى والمعلومات والخدمات ؛

(د) تضطلع فرنسا ببرامج واسعة النطاق للتعاون الانمائي في ميدان المأوى كما أصدرت مجموعة متنوعة من الدراسات الخاصة تصف مجموعة كبيرة من المشاريع في البلدان النامية ؛

Digitized by UNOG Library

(هـ) فيما يتعلق بالسنة ، تقوم حكومة الجمهورية الديمقراطية الالمانية برعاية مشروع لدعم احدى حركات التحرير الوطني الافريقية ؛

(و) أجرت بلدان الشمال الاوروبي (الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج) وجمهورية ألمانيا الاتحادية وهولندا استعراضا لسياساتها المتعلقة بتقديم المعونة في ميدان المأوى والخدمات بهدف زيادة تأثيرها ؛

(ز) أعدت وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة تقريرين خصيصا من أجل السنة ، يقومان على أساس خبرتها الطويلة في ادارة برنامج لضمان قروض الاسكان ؛

(ح) أصدرت مجموعة الدول الاشتراكية في اوروبا الشرقية تقريرا خصيصا من أجل السنة ، عن دور الإسكان في التنمية الاقتصادية الوطنية ، يقوم على أساس الخبرة التي اكتسبتها الاقتصادات المخططة مركزيا ، اصدرت أيضا مجموعة من التوصيات عممت في الدورة العاشرة للجنة المستوطنات البشرية .

٨٣ - وفي حين أدت برامج المعونة ، في الغالبية العظمى من الحالات ، الى تخفيف حدة بعض المشاكل العاجلة ، فان تأثير البرامج السابقة لتقديم المعونة في مجال المأوى والخدمات كان محدودا عموما كما يبدو . ويمكن إيجاز بعض السمات المشتركة للبرامج الثنائية في ميدان المأوى والخدمات ، على النحو التالي :

(أ) كان هناك ميل حتى وقت قريب الى اختيار مشاريع المعونة في هذا الميدان حسب مقتضيات الحالة المعنية ، لعدم وجود خطط شاملة للمأوى والخدمات على الصعيد الوطني أو المحلي ؛

(ب) عالج العديد من مشاريع المعونة مشاكل محددة محلية الطابع دون أن تخلف أثرا على المسائل الاشد حسما في القطاع ، ولهذا لم تسهم تلك المشاريع إلا بطريقة محدودة جدا في تنمية القدرة المحلية على الاضطلاع بعملية مستمرة لمعالجة المشاكل الرئيسية ؛

(ج) تكشف التجربة عن الحاجة الى زيادة تنسيق مشاريع المعونة على صعيد البلد المستفيد ، بهدف تجنب الازدواج وزيادة تأثير المساعدة الى الحد الاقصى ؛

Digitized by UNOG Library

(د) نتيجة لبعض أوجه الضعف هذه ، يمكن ان تؤدي مشاريع المعونة الى حالة من التبعية المستمرة من جانب وكالات البلد المستفيد والى إقامة مشاريع مظهرية متفرقة لا تفيد إلا عددا محدودا من الناس .

٨٤ - بيد انه من الواجب ملاحظة ان طبيعة المشاكل في مجال توفير المأوى والخدمات هي من نوع يجعل العمل الوطني ، لا العمل الدولي ، أمرا حاسما لوضع وتنفيذ حلول تتسم بالفعالية وتتوفر لها مقومات الاستمرار ، والعديد من المشاكل في هذا الميدان يكمن في مجالات دعم التنمية وهي التشريعات والتدريب والمعلومات والاطار المؤسسي . ومع ذلك ، فان عدم كفاية الموارد لا تزال تمثل احدى المشاكل الرئيسية التي تواجه البلدان النامية في هذا المجال . ومن شأن الحالة الاقتصادية الراهنة والمنظورة في غالبية البلدان النامية وارتفاع المستويات الحالية للديون الخارجية ان يعملا على الحد من قدرة الحكومات على خدمة القروض الواجبة السداد بالعملة الأجنبية . ولذلك تدعو الحاجة الى النظر في طرق وأساليب توجيه مشاريع المعونة بطريقة تؤدي الى زيادة الاعتماد على الذات على الصعيدين الوطني والمحلي .

(ج) <u>المنظمات غير الحكومية</u>

٨٥ - تضطلع المنظمات غير الحكومية في بلدان عديدة بدور هام عن طريق تعبئة المجتمعات المحلية ذات الدخل المنخفض من أجل تشييد وتحسين المأوى وتوفير الخدمات الأساسية ذات الصلة ، وبالتالي الحد من العبء المالي والاداري الواقع على كاهل السلطات العامة . فقد أبدت المنظمات غير الحكومية من خلال صلاتها بالقاعدة التي تمثلها وخبرائها ، قدرة على تقديم مجموعة واسعة من الخيارات المتعلقة بالمأوى التي تكون أسعارها معقولة بالنسبة للفقراء وتكون مقبولة بالنسبة للحكومات . وتتسم أعمالها في احيان كثيرة بايلاء الاهتمام للمشاركة المجتمعية والتركيز على مجتمعات محلية أو أحياء خاصة ، مكملة بذلك مستوى العمليات الاوسع التي تضطلع بها الوكالات العامة . وقد ازداد دور المنظمات غير الحكومية في الحالات التي اعتمدت فيها الوكالات الحكومية استراتيجيات تفويضية في سياساتها وبرامجها المتعلقة بتوفير المأوى والخدمات للفقراء . وكجزء من برنامج السنة الدولية ، تم استعراض دور المنظمات غير الحكومية في توفير المأوى للفقراء استعراضا شاملا . وقد قام العديد من المنظمات غير الحكومية المحلية والوطنية والدولية بحصر مساهمتها في المأوى وعلاقاتها مع الوكالات الحكومية والمنظمات المجتمعية . ولهذه الغاية ، تم في إطار السنة ، تنظيم ندوات اقليمية للمنظمات غير الحكومية في أربع مناطق للبلدان النامية . وجرى تقييم مشاريع وبرامج المنظمات غير الحكومية في مجال المأوى والخدمات كما جرى النظر في أسس العمل المقبلة .

Digitized by UNOG Library

٨٦ - وبالتعاون مع المنظمات الحكومية الدولية والاقليمية الاخرى ، نظم المجلس الدولي للموئل ، وهو منظمة جامعة للمنظمات غير الحكومية في ميدان المستوطنات البشرية ندوة عالمية للمنظمات غير الحكومية في نيروبي خلال الاسبوع الذي سبق الدورة (التذكارية) العاشرة للجنة . وكانت هذه الندوة التي حضرتها عدة مئات من المشتركين الذين يمثلون المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية ووكالات المعونة المتعددة الأطراف والثنائية والخاصة ، أهم اجتماع للمنظمات غير الحكومية بشأن قضايا المأوى والمستوطنات البشرية ، منذ محفل الموئل الذي عقد في فانكوفر خلال عام ١٩٧٦ بمناسبة انعقاد الموئل : مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية . واتاحت الندوة العالمية فرصة لاجراء مناقشة واسعة النطاق لمختلف المسائل من اجل تحسين مساهمة المنظمات غير الحكومية في توفير المأوى والخدمات للفقراء في مختلف أجزاء العالم ، مع الاستفادة من الزخم الذي تولد بالفعل عن برنامج السنة . وتتعلق خطة عمل المنظمات غير الحكومية ، التي اعتمدتها الندوة بجملة أمور منها طرق تنمية العلاقات بين المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية ؛ وتعزيز علاقاتها مع الحكومات ؛ وزيادة ما توليه وسائط الإعلام من إهتمام لمشاكل المشردين ؛ وتعزيز المشاركة مع المنظمات غير الحكومية الدولية ؛ وإقامة المؤسسات الاقليمية للمنظمات غير الحكومية لتسهيل الصلات بين المنظمات غير الحكومية المحلية ووكالات المعونة ، ولتحسين الآلية التي يمكن من خلالها زيادة تدفقات التمويل ؛ وانشاء شبكات وطنية واقليمية للمنظمات غير الحكومية من اجل زيادة تبادل المعلومات وزيادة نطاق التعاون فيما بين المنظمات غير الحكومية .

٨٧ - وكذلك قام القطاع الخاص الرسمي المشترك في صناعة العقارات باستعراض دوره في تحسين توفر المأوى . وجرت هذه الاستعراضات على الصعيدين الوطني والدولي . وقدم المؤتمر الدولي الثاني المعني بالمأوى المعقود في فيينا في أيلول/سبتمبر ١٩٨٦ ، تحليلا مسهبا للمساهمة الايجابية التي يقدمها المأوى الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والى نمو المؤسسات المالية ، بما في ذلك مؤسسات التوفير والقروض ، واصدر توصيات بشأن طرق وسبل زيادة عمليات المشاركة الفعالة بين القطاعين العام والخاص في حالات محددة على الصعيد الوطني .

Digitized by UNOG Library

رابعا - حالة المستوطنات البشرية : فيما بعد عام ١٩٨٧ ونحو وضع استراتيجية عالمية للمأوى

ألف - بعض الدروس المستفادة

٨٨ - تمخّض العمل في ميدان تنمية المستوطنات البشرية طيلة السنوات الاحدى عشرة التي انقضت منذ إنقضاء الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية ، بما في ذلك على وجه الخصوص برنامج الانشطة للسنة الدولية لإيواء المشردين ، عن بعض الدروس الهامة المستفادة التي تقضي الحكمة بأن يُهتدى بها في الجهود التي ستبذل مستقبلا في هذا المجال الحاسم من مجالات النشاط ويُشار هنا الى أهم تلك الدروس كخلفية إطارية للمقترحات الموجزة أدناه التي قدمتها لجنة المستوطنات البشرية من أجل استمرار ومواصلة العمل في مجال المستوطنات البشرية فيما بعد عام ١٩٨٧ .

١ - التشجيع على وضع تصور جديد للمستوطنات البشرية

٨٩ - من التصورات التي انبثقت في فانكوفر ، والتي تعززت منذ ذلك الحين ، التصور القائل بأن المستوطنات البشرية عنصر أصيل في التنمية ، ولذلك ينبغي اعتبارها مسألة ذات أولوية عالية على المستوى الوطني . غير أن الصلة القائمة بين الاهداف المتمثلة في تنمية المستوطنات البشرية والاهداف المتمثلة في التنمية الوطنية عموما ولئن كانت لها أهميتها فان المخططين الاقتصاديين الوطنيين لا يعترفون بها بسهولة . ولذلك ، مازال ويجب ان يظل السعي الى ادماج السياسات المتعلقة بالمستوطنات البشرية في السياسات الإنمائية العامة هو أحد الاهداف الهامة في مجال المستوطنات البشرية .

٩٠ - وهناك نقطة هامة أخرى تتصل بتصور المسائل المتعلقة بالمستوطنات البشرية كأحد الشواغل العالمية . اذ رغم أنه يصح النظر إلى العمل في مجال المستوطنات البشرية بوصفه أحد المسؤوليات الوطنية بالدرجة الاولى ، فإن هناك أيضا منظورا عالميا يجب الاعتراف به . فأولا ان المستوطنات البشرية في كل بلد هي جزء من شبكة عالمية للمراكز الاقتصادية ، لكل منها الدور الذي تقوم به في الهيكل الانمائي العالمي ، كما أن هناك روابط اقتصادية ووظيفية تربط كل منها بجميع المستوطنات البشرية الاخرى . وازاء الاعتراف على نحو أوفى بترابط جميع عناصر الاقتصاد العالمي

Digitized by UNOG Library

فيجب على الحكومات اذن أن تقر بضرورة اتباع سياسات للمستوطنات البشرية تحدد الدور الوطني والدور العالمي لكل وحدة في التسلسل الهرمي للسلطة في مجال المستوطنات البشرية . وثانيا ، يجب أن يُنظر إلى المسائل المتعلقة بالمستوطنات البشرية بوصفها مسائل عالمية ، بمعنى أنه لا يوجد أيضا أي بلد حقق حتى الآن جميع تطلعاته في ميدان المستوطنات البشرية ، وأنه ليس في استطاعة أي بلد أن يحقق ذلك دون تبادل الأفكار والموارد مع اعضاء المجتمع العالمي الاخرين . ومن ثم يستتبع ذلك القول بأنه بالرغم من أن وضع السياسة المتعلقة بالمستوطنات البشرية وتنفيذها هما مسؤولية وطنية ، فإنه لا يمكن القيام بتلك المسؤلية على أفضل وجه إلا على أساس التبادل العالمي للخبرات ، ولاسيما بين البلدان النامية ، وعن طريق اتخاذ إجراءات تدعم بعضها بعضا بهدف تحسين الاستراتيجيات والنهج والمهارات ، وتوسيع قاعدة الموارد المادية المتاحة .

٢ - النمو من أجل تحسين نوعية الحياة

٩١ - تم الإعراب داخل المجتمع الدولي عن الاهتمام البالغ بالمسائل المتعلقة بالنمو الاقتصادي ، ومعدلات التبادل التجاري ، وخدمة الديون ، وعدم الاستقرار المالي ، وما الى ذلك ، ويجري اقتراح تدابير للزج بهذه المسائل داخل ما يبدو أنه نموذج اقتصادي صرف ، وكأن مجرد تسيير عجلة العمليات هو غاية في حد ذاته . الا انه من المناسب أن نتساءل عن الشيء المفيد الذي يمكن جنيه في الواقع من وراء مجرد تسيير عجلة العمليات . فالاقتصادات ينبغي ألا تنمو من أجل النمو فحسب ، والسلع ينبغي ألا تصدر وتستورد لمجرد زيادة التجارة ، والميزانيات ينبغي ألا توازن لمجرد ازالة حالات العجز : اذ ان الغرض من كل هذه المنجزات هو تحسين نوعية الحياة ، والسياسات التي تؤدي الى زيادة النمو الاقتصادي دون تحسين نوعية الحياة لا يمكن ان تعتبر سياسات ناجحة وضرورة ايجاد سياسات لا تؤدي الى زيادة النمو الاقتصادي فحسب ، بل تحقق أيضا النمو بطريقة تعود بالنفع على الناس تعني ضمنا الحاجة الى وضع اطار يحول الاهتمامات الاقتصادية الى اهتمامات انمائية ، أي الى تحسينات تظهر في جميع المؤشرات التي تتكون منها نوعية الحياة البشرية . وتوفر تنمية المستوطنات البشرية ذلك الاطار .

٩٢ - ويجب الاعتراف في ذات الاوان بأن النمو الاقتصادي لا يهيىء آليا الظروف اللازمة للتقدم الاجتماعي وللتحسينات الواسعة النطاق في مستويات المعيشة ، كما كان يُعتقد في الماضي . فالتدابير الرامية إلى تحسين نوعية الحياة ، تماما شأنها في ذلك شأن

Digitized by UNOG Library

أي تدابير أخرى ، يتعين تخطيطها بوصفها أحد الاهتمامات المقصودة للسياسة الوطنية ، رغم أن هذه التدابير يجب بطبيعة الحال أن تكون متسقة مع التدابير التي تولّد الموارد الاقتصادية ومعززة لها . وإذا تم تجاهل الشواغل المتعلقة بنوعية الحياة فسيستمر تردّي الظروف المعيشية للأغلبية الساحقة من الناس ، بغض النظر عن التقدم الاقتصادي المقيس احصائيا ، ومن المحتم أن ينشأ عن تزايد الاستياء والمشاق عواقب وخيمة تمس الاستقرار السياسي والاجتماعي في البلدان المتأثرة .

٣ - السيطرة على الاتجاهات في مجال المستوطنات

٩٣ - تشهد البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على السواء عملية تحول ، تحركها الاولويات الاقتصادية والابتكارات التكنولوجية المتغيرة ، التي تقوم بدورها بتغيير طابع ووظائف المستوطنات الحضرية والريفية . والطابع البارز للتحول الجاري في البلدان النامية هو التغير من الاقتصاد الزراعي بالدرجة الاولى إلى الاقتصاد الحضري . ورغم أن هذه العملية قطعت شوطا أطول في بعض البلدان عنه في بلدان أخرى ، فان غالبية البلدان النامية تتحرك في اتجاه الاخذ بأسباب الاقتصاد الحديث الذي ستقوم فيه المراكز الحضرية بدور رئيسي . وبالفعل تولّد المدن والبلدات في البلدان النامية ما متوسطه ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي ، ومن المتوقع أن يزيد هذا الرقم ليصبح ثلثي الناتج المحلي الإجمالي بنهاية القرن . وفضلا عن ذلك ، يسير جنبا الى جنب مع هذه العملية تغير آخر يضارعها في الاهمية : فالاقتصاد الزراعي في البلدان النامية يمر حاليا بعملية التحديث ، مع التركيز على الإنتاج السوقي المنحى القائم على التكنولوجيا .

٩٤ - ونتيجة لهذه التطورات ، تتزايد بسرعة الاهمية الاقتصادية للمدن ، وشيئا فشيئا أضحى مستقبل النمو على الصعيد الوطني معتمدا على مدى قدرة المراكز الحضرية على أداء الوظائف الحاسمة في اطار الاقتصاد الوطني وقيادة الجهود الانمائية . وبالمثل لن يتسنى اجراء التغيرات الجارية والمتوقعة في الانتاج الزراعي في المناطق الريفية ، وهي التغيرات التي نشأت عن الحاجة الى زيادة الانتاج اللازم للاستهلاك الوطني والتصدير ، الا في اطار شبكة من المراكز الريفية التي تتسم بالكفاءة والتي تكون في وضع يمكنها من توفير الخدمات الحيوية الى القطاع الزراعي . ولهذا ينبغي ان تفهم الاتجاهات الديمغرافية المقترنة بهاتين العمليتين المتماثلتين من عمليات التحول الاقتصادي الهيكلي ، أي التحضر والهجرة من الريف الى الحضر ، لا على أساس انها ببساطة ظاهرة سكانية بل بالاحرى على أساس أنها تغيرات تحركها الأولويات الاقتصادية المتغيرة .

Digitized by UNOG Library

٩٥ - وبالمثل ، فان التفاعل بين القوى الاقتصادية والتغير التكنولوجي في البلدان الصناعية هو الذي يدفع عملية التحول الجارية التي تخلف أثرا عميقا على أنماط تنمية المستوطنات البشرية . وقد كان لتقلص القطاعات التقليدية في الصناعة في كثير من البلدان المتقدمة النمو أثر عميق على الاقتصادات التي يغلب عليها الطابع الحضري في هذه البلدان ، مما أدى الى تزايد تدهور البيئة الاجتماعية والعمرانية وتدهور القاعدة الاقتصادية (والمالية) في كثير من المراكز الحضرية التي كانت مزدهرة فيما مضى . وفي الوقت نفسه ، كان من شأن التحول الى الاقتصاد القائم على الخدمات والتكنولوجيا العالية في معظم البلدان الصناعية ، الى جانب المرافق التي أتاحتها ثورة الاتصالات ، ان أثر على القرارات المتعلقة بنقل بعض المواقع من المراكز الحضرية القديمة الى مدن جديدة تكون في العادة بين الصغيرة والمتوسطة . وهذا بدوره يؤدي الى حدوث تحولات سكانية وتغيرات في الهيكل العمري لسكان الحضر في البلدان المتقدمة النمو ، مع ما يستتبع ذلك من آثار على السياسة .

٩٦ - ولهذا فان التحدي الحقيقي الذي يواجه السياسة المتعلقة بالمستوطنات على مدى العقد القادم ، ليس هو وضع تدابير لعكس اتجاه عمليات التحول الجارية في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على السواء ، حتى بافتراض ان بالامكان القيام بذلك ، بقدر ما هو صياغة برامج وتحديد أولويات فيما يتعلق بالسياسة يكون من شأنها ضمان نجاح التحول ، وتوجيهه بما يساعد ، لا بما يقف في وجه ، تحسين نوعية الحياة للجميع ، ولاسيما لأشد فئات المجتمع ضعفا .

باء - تدابير محددة تتعلق بالسياسة

٩٧ - استنادا الى الخبرة المكتسبة خلال العقد الماضي ومتطلبات الحالة الحرجة المتعلقة بالمأوى والخدمات في بلدان كثيرة ، وهي حالة ، كما هو موضح من قبل ، ستزداد سوءا في السنوات القادمة الا اذا حال دون ذلك جهد تعويضي رئيسي ، ثم اقتراح عدد من التدابير المحددة المتعلقة بالسياسة لتقوم الحكومات الوطنية والمنظمات والوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية باعتمادها فورا . وقد نظرت لجنة المستوطنات البشرية في تلك التدابير ، الموجزة أدناه ، وأيدتها ، وطلبت الى الحكومات تعميمها على نطاق واسع وتقديم معلومات عن تنفيذها داخل بلدانها كل على حدة كمدخل لوضع استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ .

Digitized by UNOG Library

١ - العمل الوطني

(أ) اتباع نهج متكامل تجاه المسائل المتعلقة بتوفير المأوى

٩٨ - ضمانا لنجاح استراتيجيات توفير المأوى ، يتطلب الأمر تنسيق المساهمة المقدمة . من قطاعات كثيرة في تخطيط تلك الاستراتيجيات وتنفيذها . ويتعين ايجاد الموارد الطبيعية وتجهيزها لتصبح مواد للبناء ، واقامة الهياكل الاساسية ، وتنظيم أسواق الأراضي ، وبناء الهياكل ، وحشد الائتمانات ، وتعزيز المهارات ، ومن التشريعات والتشجيع على المشاركة المجتمعية . وما ذلك سوى عدد ضئيل من المهام التي يتعين على الحكومات ادارتها . ولهذا يتعين ان تتضمن استراتيجيات المأوى عدة جوانب من مسائل التخطيط الوطني بما في ذلك السياسات الاقتصادية والمالية ، ومسائل الموارد البيئية والطبيعية ، والتنمية الريفية ، والتنمية الاقليمية والحضرية ، وسياسات الصحة والرعاية الاجتماعية . ويمكن تعزيز عدد كبير من الصلات القائمة بين تلك الجوانب والمأوى والخدمات ، ورسم السياسات في القطاعات المعنية بما يدعم بعضها بعضا .

٩٩ - ولذلك ، فان ما تقدم يستدعي اقامة اطار مؤسسي مناسب على الصعيد الوطني وعلى صعيد الولايات والصعيد المحلي من أجل تنسيق جميع المدخلات القطاعية في المأوى والخدمات على نحو فعال وضمان ايصال كل هذا بانتظام الى الفقراء والمحرومين ، بالقدر المطلوب وبأسعار معقولة .

(ب) برامج المأوى في سياسات التنمية الاقتصادية عموما

١٠٠ - لدى وضع استراتيجية انمائية وطنية شاملة ، هناك حاجة الى تركيز مزيد من الاهتمام على الاعتماد على الذات وتوليد النمو الاقتصادي عن طريق استخدام الموارد الطبيعية والبشرية المحلية وعلى تعبئة المدخرات المحلية . وعلى تعبئة المدخرات المحلية . وتتضمن برامج المأوى والخدمات الاستثمار في التشييد ، وإنتاج المواد ، والمكونات والمعدات ، كما تتضمن مجموعة متنوعة من الانشطة الاقتصادية ، معظمها يقوم على كثافة العمل ، في كل من القطاعين الرسمي وغير الرسمي . ولذلك يكون للزيادة الكبيرة في انتاج المأوى والهياكل الأساسية أثر ايجابي على الناتج المحلي الاجمالي في البلدان النامية . وبالاضافة الى ذلك ، فان الكثير من أنشطة القطاع غير الرسمي المدرة للدخل التي يستمد منها الفقير دخله تتركز في المنزل . ومن ثم فان تحسين المأوى وما يتصل به من هياكل أساسية سيؤدي أيضا الى تحسن هذه الانشطة المدرة للدخل .

Digitized by UNOG Library

(ج) امكانات المستوطنات الصغيرة والمتوسطة

١٠١ - ان سرعة نمو المدن الكبيرة في البلدان النامية ظاهرة لم يسبق لها مثيل ، أدت الى مشاكل في الادارة الحضرية بحجم لم يعهد من قبل . وأكثر المشاكل استعصاء على الحل هي مشكلة توفير المساكن والخدمات اللائقة للفقراء الذين يشكلون جل سكان الحضر . وهناك سبب يدعو الى الاعتقاد بأن ايجاد بلدات صغيرة ومتوسطة كبدائل للمدن الكبرى ، تتوفر لها أسباب البقاء ، يمكن أن يؤدي الى زيادة السيطرة على مشكلة توفير المأوى والخدمات للفقراء وذلك بالحد من الهجرة الى هذه المدن ، مع تقديم خدمات هامة في الوقت نفسه الى المناطق الخلفية الريفية .

(د) اعادة توجيه سياسات الاسكان والاشغال العامة

١٠٢ - ان الخيارات التي يمكن لأي حكومة أن تنتقي منها فيما يتعلق بسياسات توفير المأوى والخدمات للفقراء قد تحددت على أساس الخبرات العالمية المكتسبة منذ انعقاد الموئل : مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ، وخلال المرحلة التحضيرية للسنة الدولية لايواء المشردين . والحاجة تدعو الآن الى قيام الحكومات بانتقاء أجدى الخيارات وتكييفها بما يتلاءم مع الظروف المحلية ، وزيادة نطاق برامج المأوى والخدمات بالتدريج لتصل الى المستوى الذي يفي الانتاج عنده بالحاجة . ومن بين التدابير التي يتعين دراستها في هذا السياق ما يلي :

'١' اعتماد استراتيجيات تفويضية

يبلغ نطاق الاحتياجات من المأوى والخدمات قدرا لا يمكن أن يتوقع معه من الحكومات ، ولاسيما في البلدان النامية ، أن تلبي كل هذه الاحتياجات مباشرة . ولذلك فان أجدى بديل هو السعي الى زيادة انتاجية الناس أنفسهم الى الحد الاقصى ، وبصفة خاصة الفقراء ، بتسهيل الجهود التي يبذلونها لتوفير المأوى لانفسهم . ولذلك ، ينبغي أن تكون السياسات والاستراتيجيات المتبعة في مجال المأوى والخدمات ذات طبيعة تفويضية وتيسيرية ؛ مما سيؤدي الى اتباع نهج جديد تتحمل فيه الحكومات المسؤولية كاملة عن البرنامج الشامل لكن مع احالة التنفيذ الى القطاع الخاص ، الرسمي وغير الرسمي ، والى الجهود التعاونية والقائمة على الاعتماد على الذات .

'٢' ضمان الحيازة العقارية وزيادة المعروض من الاراضي

ان توفير الأرض ، على أساس ضمان الحيازة ، أمر جوهري لبناء المساكن ، وبصفة خاصة بالنسبة لأي جهد له وزن قائم على الاعتماد على الذات ، يبذله الفقراء أنفسهم ، ويلزم أن تكون هذه الارض في مواقع مناسبة وبأسعار معقولة كما يمكن اتاحتها عن طريق

Digitized by UNOG Library

مبادرات عامة أو خاصة . وتدخّل الحكومة لازالة القيود القائمة في سوق الاراضي لصالح الفقراء أمر جوهري لضمان توفر الارض من أجل الجهد العمراني الجديد على النطاق الضروري . وتختلف طبيعة هذا التدخل باختلاف النظام السياسي والقانوني ودرجة التفويض الممنوحة للسلطات الحكومية والمحلية ، والوضع الراهن لسياسات الاراضي وأسواقها . فسياسات الاراضي وآليات توفير الأراضي التي تتسم بالكفاءة ينبغي أن تقدم بديلا للاستقطاب عن طريق تدابير شتى . فيمكن مثلا منح المستقطنين الحاليين ضمانات ملكية الاراضي العامة المناسبة للمساكن ، وذلك بأسعار معقولة ، ويمكن للحكومات فضلا عن ذلك أن تساعد المستقطنين الموجودين في الاراضي الخاصة على شراء الاراضي أو الحصول على عقود ايجار طويلة الاجل . ويجدر ايلاء اهتمام خاص لتوفير الضمان القانوني للعدد الكبير من المستأجرين في مجتمعات المستقطنين .

'٣' زيادة توفر التمويل للفقراء

ينبغي أن تكون الاهداف الاساسية لسياسة تمويل الاسكان على النحو التالي : أولا ، زيادة حجم تدفق الموارد المالية على المأوى والخدمات عن طريق ايجاد مصادر اضافية للتمويل ؛ وثانيا ، ضمان توزيع التمويل المتاح بما يعود بأقصى أثر على أكبر عدد ممكن من المستفيدين ؛ وثالثا ، انشاء آليات مؤسسية محددة تتيح للأسر المعيشية الفقيرة فرصا أكبر للوصول الى الائتمانات التي يمكن تحملها ، وتتضمن أيضا ترتيبات ادارية كافية لاسترداد أقصى حد من القروض . ويمكن تحقيق هذه الاهداف عن طريق مجموعة متنوعة من التدابير ، منها وضع وسائل لزيادة تعبئة المدخرات المحلية ، وتوجيه الاموال من مؤسسات القطاع العام المحددة الى قطاع الاسكان ، وتوفير الحوافز المناسبة لتشييد أماكن سكنية للايجار ، وتقديم تسهيلات الاقراض التي تناسب أنماط الدخل غير المنتظمة وأساليب البناء التدريجي من قبل الفقراء ، وانشاء صناديق دائرة لضم الاراضي المجزأة وتشييد الهياكل الاساسية .

'٤' تعزيز الادارة الحضرية

هناك حاجة في بلدان كثيرة الى تحسين قدرة وكفاءة السلطات الحضرية من أجل التصدي للاعداد المتزايدة من مشاكل الادارة الحضرية ، بما في ذلك مسائل مثل تصريف الفضلات الجامدة ، والسيطرة على حركة المرور ، ومراقبة استخدام الأراضي ، والحد من التلوث ، وتوليد فرص العمل والخدمات الاجتماعية . ويمكن تلبية هذه الحاجة عن طريق عدد من الاجراءات ، هي : تحديد دور الهيئات المركزية وهيئات الولايات والهيئات المحلية بمزيد من الوضوح في ادارة التنمية الحضرية ، والارتقاء بشكل كبير بمهارات الموظفين التقنيين والاداريين عن طريق تدريبهم ، وتوسيع قاعدة موارد السلطات المحلية ، بما في ذلك امكانية وصولها الى التمويل المؤسسي .

Digitized by UNOG Library

'٥' تشجيع المشاركة المجتمعية

ان ما يتسم به الناس من دينامية وبراعة هما مورد رئيسي لم يستغل في مجال المأوى والخدمات في بلدان كثيرة ، وبصفة خاصة فيما يتعلق بالمهمة الرئيسية المتمثلة في الارتقاء بمستوى مناطق المستقطنات والاحياء الفقيرة ومأوى الفقراء في المناطق الريفية . وينبغي تعبئة هذا المورد عن طريق السبل الفعالة للمشاركة المجتمعية ، وبحيث تكون جهود الحكومة معززة ومكملة لجهود الناس . ويمكن تعزيز المشاركة المجتمعية بعدد من الطرق . فعلى سبيل المثال ، يمكن أن تؤدي اللامركزية في التخطيط واتخاذ القرارات والتنفيذ الى تسهيل التعاون الوثيق مع المجتمعات المحلية ، كما ثبت ان الاسكان التعاوني وانتاج الهياكل الاساسية وادارتها طريقة فعالة لاستغلال مشاركة الناس في بلدان كثيرة .

(هـ) تعزيز التنمية الصناعية وسياسات العمالة

١٠٣ - لا يمكن أن يتحقق النجاح لبرامج المأوى ، بالحجم المطلوب إلا اذا اقترنت بزيادة وتحسن كبيرين في قدرة وانتاجية الصناعة المحلية في القطاعين الرسمي وغير الرسمي . ويتضمن ذلك انتاج المواد ، والمكونات ، والمعدات اللازمة للمساكن والهياكل الاساسية . ويقتضي الامر اتباع سياسات دينامية لدعم التنمية الصناعية من أجل انتاج المأوى والخدمات على نطاق يتناسب مع الاحتياجات . ولما كان معظم هذه المشاريع يقوم على كثافة العمالة ، الى حد كبير ، فقد يثبت ضرورة هذه السياسات لبرامج العمالة على الصعيد الوطني . وبوسع الحكومات اتخاذ تدابير محددة لتشجيع وتحسين أداء صغار المنتجين ، منها تشمل تدابير في مجالات الائتمان والتدريب ، والبحث ، وتكييف قوانين البناء ، واعادة صياغة الاجراءات العامة للتعاقد وتشجيع صغار المنتجين على اقامة الرابطات والتعاونيات وتحسين امكانية وصولهم الى المواد الاولية .

(و) حفظ الموارد والسياسات البيئية

١٠٤ - ان الفقراء هم الذين يعانون عموما أكثر من غيرهم من مشاكل سوء البيئة . ويتعين عليهم في أحيان كثيرة الاستيطان في الاراضي ، في الأحياء الحضرية الفقيرة ومناطق المستقطنات ، الملوثة والمعرضة للكوارث . وفي الوقت نفسه ، فان فقرهم وعدم توفر الخيارات أمامهم كثيرا ما يسببان بدورهما مشاكل بيئية خطيرة ، مثل ازالة الاحراج والتصحر ، والتحات . وبعض المجالات البالغة الوضوح المثيرة للقلق تتعلق باستخدام الخشب والخيزران والالياف والمواد العضوية الاخرى في التشييد وفي توليد الطاقة للأغراض المنزلية ، واختيار الأراضي الخصبة زراعيا لاقامة المستوطنات أو

Digitized by UNOG Library

توسيعها ، ومشكلة التلوث واعادة تدوير الفضلات في المناطق الحضرية . ولذلك ، فان الحلول اللازمة لمشكلة توفير المأوى والخدمات للفقراء مرتبطة بالسياسات السليمة لحفظ الموارد واستغلالها .

(ز) سياسات التنمية الصحية والاجتماعية

١٠٥ - ان عدم توفر المأوى اللائق هو سبب رئيسي لسوء الصحة وارتفاع معدلات الوفيات بين الاطفال ، مما قد يصل الى أبعاد مذهلة لا في الاحياء الحضرية الفقيرة ومستوطنات المستقطنين فحسب ، بل أيضا بين الفقراء في الريف ، حيث تكون النساء والاطفال أكثرهم تأثرا . ونظرا الى ان أسباب سوء الصحة هذه تكاد تكون مرتبطة دائما بشكل مباشر أو غير مباشر بعدم توفر المأوى اللائق والهياكل الاساسية الرئيسية والتصحاح البيئي في الحي المعني ، فان الامر يقتضي ، اتخاذ الاجراءات في ميدان المأوى والخدمات وفي القطاع الصحي معا ، حتى تكون تلك الاجراءات فعالة .

١٠٦ - ومن الضروري أيضا أن توجد برامج للرعاية الاجتماعية لتحديد الفئات والأفراد الضعفاء ، الذين يحتمل اغفالهم حتى في خطط المأوى التي تصل الى غالبية الفقراء . ومن هؤلاء المعوزون والمعوقون والمسنون . وهناك أيضا صعوبات خاصة يواجهها عدد كبير من الاسر التي يكون أربابها من النساء في المستوطنات الفقيرة ، وعدد متزايد من أطفال الشوارع المسيبين والمشردين . ولن يتسنى تقديم مساعدة خاصة الى هذه الفئات الضعيفة إلا بالربط بين المأوى وبرامج الرعاية السليمة . وبوسع المنظمات غير الحكومية التي لديها برامج خاصة للفقراء وفيما بينهم أن تقدم مساعدة قيمة في البرامج المخصصة لاشد الفئات ضعفا .

١٠٧ - وتمثل المرأة في المجتمعات الفقيرة مصدرا ديناميا لم يستغل بعد ، من أجل تحسين المأوى والخدمات . فبوسعها أن تكون أكثر فعالية في برامج المأوى عن طريق مجموعة متنوعة من الاجراءات ، وبصفة خاصة عن طريق زيادة التركيز على مشاكل المرأة وامكاناتها في تخطيط برامج المأوى وتنفيذها ، والمساواة في الصفة القانونية للتعامل مع العقارات وتحسين مرافق القروض والائتمانات ، والتدريب الخاص ، والدعم الحكومي للتعاونيات النسائية والمنظمات المجتمعية .

٢ - الدعم الدولي للعمل الوطني

١٠٨ - كانت السنة الدولية لإيواء المشردين فرصة مناسبة لأن يقوم المجتمع الدولي

Digitized by UNOG Library

بإعادة النظر في سياساته وأولوياته وأن يقدم مزيدا من الدعم لتوفير المأوى والخدمات للفقراء في البلدان النامية .

(أ) المساعدات الإنمائية الثنائية والمتعددة الاطراف

١٠٩ - ان الصعوبات المالية والصعوبات الاخرى التي تواجهها معظم البلدان النامية حتى في تلبية الاحتياجات الاساسية من المأوى والخدمات جعلت من قيام الاوساط المقدمة للمعونة بإعادة النظر في مساعداتها في هذا الميدان ضرورة ملّحة . ولا يوجه إلى المشاريع سوى جزء صغير من المعونة التي تتدفق الآن على البلدان النامية لتحسين ظروف مأوى ومعيشة الفقراء في تلك البلدان . وفي عام ١٩٨٣ ، خصصت نسبة تقل عن ٥ في المائة من المعونة التساهلية (بما فيها المنح) ونحو ٦,٥ في المائة من المعونة الرسمية غير التساهلية ، للاسكان ، وتنمية الحضر والمجتمعات المحلية ، والإمداد بالمياه ، وتصريف الفضلات الجامدة وإنتاج مواد البناء .

١١٠ - وستدعو الحاجة إلى توفير مستوى من الدعم الدولي للعمل الوطني لكثير من البلدان النامية في المستقبل القريب . ومن الاهمية القصوى أن تكون هذه المساعدات على أساس الاستراتيجيات والاولويات الجديدة للبلدان النامية ، فضلا عن دعمها لنهج متكامل واحد للسياسات القطاعية الرئيسية . ويلزم إيلاء الاعتبار الجاد لزيادة مقدار المنح المقدمة للمعونة المتعلقة بالمأوى ووضع شروط لسداد القروض تتمشى مع القدرة المالية للبلدان النامية .

١١١ - وعلى الصعيد العالمي ، يعتبر التنسيق أمرا ضروريا لتحقيق توافق الاراء بشأن أهداف السياسة المتعلقة بالمعونة ولتأمين الأموال على قدر الاحتياجات والآليات الفعالة للمعونة . وينبغي أن يكون إحراز التقدم في هذا المجال موضع تقييم منتظم .

(ب) المساعدات التي تقدمها منظومة الامم المتحدة

'١' تعزيز التنسيق على صعيد الأمانات

١١٢ - ان دور مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) بوصفه الوكالة الرئيسية في الجهود المبذولة على صعيد المنظومة لدعم برامج توفير المأوى والخدمات للفقراء ، يمكن تعزيزه عن طريق وضع ترتيب رسمي للتنسيق . ويمكن ، مثلا ، إنشاء فرقة عمل داخل جهاز لجنة التنسيق الإدارية معنية بالمستوطنات البشرية ، لتكون بمثابة آلية التنسيق .

Digitized by UNOG Library

'٣' زيادة التركيز على المأوى والخدمات في كل برنامج على حدة في مؤسسات ووكالات الامم المتحدة ذات الصلة

١١٣ - يمكن لجميع مؤسسات ووكالات الامم المتحدة التي لديها برامج ذات صلة بالمأوى والخدمات ، أن تزيد تركيزها على هذه الانشطة . وهكذا ، وفيما يتعلق ، مثلا ، بتمويل الانشطة الإنمائية ، يمكن أن يزيد برنامج الامم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي بصورة كبيرة مخصصاتهما للبرامج المتصلة بتوفير المأوى والخدمات للفقراء . وفي مجال الصحة والرعاية الاجتماعية ، يمكن لمنظمة الصحة العالمية ، واليونيسيف ، ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية أن تعيد توجيه برامجها لتظهر بصورة أدق الصلة المباشرة بين توافر المأوى والخدمات وتحسن الصحة والرعاية الاجتماعية . وفيما يتعلق بالتنمية الصناعية وتوفير فرص العمل ، يمكن أن تستفيد أعمال اليونيدو ومنظمة العمل الدولية من الزيادة الكبيرة في التركيز على المأوى والانشطة والخدمات ذات الصلة بالمأوى للفقراء وبواسطتهم . وفيما يتعلق بالمسائل الزراعية والبيئية ، يمكن أن تؤدي منظمة الاغذية والزراعة وبرنامج الامم المتحدة للبيئة دورا هاما في مساعدة الحكومات في التركيز على الاحتياجات من المأوى والخدمات للفقراء ولمن لا يملكون أرضا ، ولاسيما في المستوطنات الريفية . وبالاضافة الى ذلك ، يمكن أن تساعد منظمات ووحدات مثل صندوق الامم المتحدة للانشطة السكانية وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية الدولية في العناية بتوفير المأوى والخدمات للفقراء في استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد الوطني للبلدان ، ويمكن أن تسهم برامج اليونسكو في مجالات التعليم والتدريب والبحث في تكوين ملاك من الفنيين اللازمين في هذا المجال .

١١٤ - وعلى الصعيد الاقليمي ، يمكن أن تخصص اللجان الإقليمية مزيدا من الموارد لقضايا المستوطنات البشرية الاقليمية ، وأن ترصد الاتجاهات وأن تقوم ، بالتعاون مع مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ، بتحديد الاستجابات الملائمة التي تسد النقص في الانشطة القطرية .

جيم - الاجراءات التي إتخذتها لجنة المستوطنات البشرية

١ - وجهة الاعمال المقبلة

١١٥ - تتوخى المرحلة الثالثة لبرنامج السنة الدولية لإيواء المشردين على النحو المستهدف في القرار ٣٢١/٣٧ أن تشتمل الاستراتيجيات الوطنية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ ،

Digitized by UNOG Library

على اجراءات للمتابعة . وفي القرار ١٢/٩ ، الذي اتخذته لجنة المستوطنات البشرية في دورتها التاسعة المعقودة في عام ١٩٨٦ ، دعت اللجنة المدير التنفيذي لمركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) إلى أن يكفل إدماج برنامج السنة في الانشطة البرنامجية العاددية للمركز لصون ما تحقق إنجازه خلال السنة . وهذا يقتضى أن يشتمل هيكل ومضمون الخطتين المتوسطتى الاجل المقرر أن تشملا الفترة حتى عام ٢٠٠٠ ـ الخطة المتوسطة الاجل للفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٥ والخطة المتوسطة الاجل للفترة ١٩٩٦ - ٢٠٠١ - على أحكام تنقل مباشرة أهداف برنامج السنة . والمصادفة السعيدة لتوافق الدورة التحضيرية للخطة المتوسطة الاجل للفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٥ مع انعقاد الدورة العاشرة للجنة ، مكّنت الاخيرة من أن تنظر في الخطة المتوسطة الاجل وبنود جدول الاعمال المدرجة في جدول الاعمال الجديد للمستوطنات البشرية والسنة الدولية في الدورة نفسها . كما أنها جعلت بالاستطاعة أن تظهر في وثيقة الخطة المتوسطة الاجل المعروضة على اللجنة المقترحات الرئيسية الواردة في تقريري المدير التنفيذي بشأن "جدول أعمال جديد للمستوطنات البشرية" وبشأن "المأوى والخدمات للفقراء : نداء من أجل العمل" ، اللذين حظيا بقبول حسن من اللجنة .

١١٦ - وبناء عليه ، وافقت اللجنة على الخطة المتوسطة الاجل للمركز للفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٥ مع التعديلات المناسبة ، بعد أن اقتنعت بأنها تكفل تحقيق متابعة مترابطة ومتكاملة للسنة الدولية لإيواء المشردين ، وتعكس المقترحات التي أقرتها بشأن وضع جدول أعمال جديد للاجراءات المتعلقة بالمستوطنات البشرية .

٢ - وضع استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠

١١٧ - ورد الاستنتاج الذي توصلت إليه اللجنة في التحليل النهائي عقب المداولات التي أجرتها بشأن البندين الرئيسيين المدرجين في جدول أعمالها في دورتها العاشرة ، أي جدول الاعمال الجديد للمستوطنات البشرية والسنة الدولية لإيواء المشردين ، في القرار ١/١٠ المؤرخ في ١٦ نيسان/ابريل ١٩٨٧ ، الذي تدعو فيه إلى اعتماد استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ وتوصي الجمعية العامة بأن تعتمد مشروع قرار بهذا المعنى . وبموجب القرار المقترح ، من شأن الجمعية العامة أن توافق على أن تضع اللجنة استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ ، بما في ذلك خطة عمل لتنفيذها ورصدها وتقييمها ، تقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الثالثة والاربعين عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي .

Digitized by UNOG Library

١١٨ - ويتمثل الهدف العام للاستراتيجية في تشجيع وحفز وضع وتنفيذ استراتيجيات وطنية يكون من شأنها تيسير اتخاذ إجراءات لضمان توفير المأوى الكافي للجميع بحلول عام ٢٠٠٠ ، فضلا عن تعبئة الدعم اللازم لهذه الاستراتيجيات . وفيما يتعلق بالسنة الدولية لإيواء المشردين ، يتوخى إتخاذ اجراءات على الصعيد الوطني في المقام الاول ، بدعم مناسب من المجتمع الدولي .

خامسا - الخلاصة

١١٩ - من الواضح أن السنة الدولية لإيواء المشردين بوصفها سنة دولية كانت ناجحة بصورة هائلة في تحقيق أهدافها : فقد حفزت إدخال تحسينات في المأوى والخدمات في كثير من البلدان استفاد منها ملايين الفقراء والمحرومين ، وربما الاهم من ذلك ، أنها أوجدت هذا الوعي الشديد بمشكلة التشرد وعدم كفاية المأوى والحاجة إلى اتخاذ اجراء علاجي ، الامر الذي لولاه لتعذر حتى التفكير بصورة واقعية في ايجاد حل لمشكلة على هذا القدر من الجسامة . بيد أنه على الرغم من النجاح الذي حققته السنة ، فإن البون مازال شاسعا للقضاء على ويلات التشرد وعدم كفاية المأوى ، ولا يمكن أن يتم ذلك إلا بقيام الحكومات والمنظمات والافراد معا باتخاذ اجراءات متضافرة ومستمرة وواسعة النطاق على مدى فترة من الزمن . ولذلك تظهر بجلاء الحاجة الى متابعة منجزات السنة الدولية لإيواء المشردين . ويبين القرار ١/١٠ للجنة المستوطنات البشرية الطريق الى تلك الاجراءات الاخرى .

الحواشي

(١) انظر "تقرير الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية ، فانكوفر ، ٣١ أيار/مايو - ١١ حزيران/يونيه ١٩٧٦" ، (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E.76.IV.7) ، الفصل الاول .

(٢) لما كانت التقارير الوطنية غير واضحة أو محددة دائما فيما يتعلق بمجالات مواضيع الانشطة المشمولة بالتقارير ، تعتبر قائمة البلدان المبينة تحت كل عنوان موضوع في هذا التقرير على سبيل المثال فقط وليست على سبيل الحصر بالضرورة .

- - - - -

Digitized by UNOG Library