

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1999/5/Add.1
15 January 1999
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة

الدورة السابعة

١٩-٣٠ نيسان/أبريل ١٩٩٩

السياحة والتنمية المستدامة

تقرير الأمين العام

إضافة

السياحة والتنمية الاقتصادية*

الصفحة	الفقرات	
٢	٣-١	مقدمة
٣	١٠-٤	أولا - قياس الأهمية الاقتصادية للسياحة والصلات بينها وبين غيرها من القطاعات
٥	١١	ثانيا - التحديات الاقتصادية التي تواجه صناعة السياحة
٦	٢٣-١٢	ثالثا - التحديات التي تواجه الحكومات الوطنية في مجال السياسة الاقتصادية
١١	٣٦-٢٤	رابعا - التحديات التي يواجهها المجتمع الدولي فيما يتعلق بالسياسة الاقتصادية

* أعدت المنظمة العالمية للسياحة هذه الإضافة، وفقا للترتيبات التي وافقت عليها اللجنة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتنمية المستدامة؛ وهذه الوثيقة نتيجة مشاور وتبادل للمعلومات بين وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والوكالات الحكومية المهمة ومجموعة من المؤسسات الأخرى والأفراد.

مقدمة

١ - نشأت السياحة كظاهرة عالمية خلال فترة الستينات. وفي سنوات البداية تلك، كان انطواء السياحة على إمكانيات لتوليد التنمية الاقتصادية مقبولا إلى حد بعيد على أنه أمر بديهي. وكانت الحكومات الوطنية تنتظر من السياحة أن تكون مُدرة للدخل ووسيلة لكسب العملة الأجنبية ومصدرا للعمالة ووسيلة لتحقيق فوائد اقتصادية أوسع نطاقا للمناطق ذات الإمكانيات الاقتصادية المحدودة من نواح أخرى. ونتيجة لذلك، اتسع نطاق السياحة العالمية خلوا من القيود إلى حد بعيد خلال الستينات والسبعينات. وأنشئت سلطات وطنية للسياحة لتعزيز السياحة وكفالة أقصى قدر من تدفق الفوائد الاقتصادية الآتية منها.

٢ - بيد أنه مع استمرار اتساع نطاق السياحة العالمية، بدأت تظهر مجموعة من الآثار الاجتماعية والبيئية التي تبعث على القلق. ومن هذه الآثار تغير ثقافات السكان الأصليين وتزايد البغاء والجريمة وتلوث المناطق الطبيعية الحساسة والاستخدام المفرط للطاقة وموارد المياه. وبحلول أوائل التسعينات، كانت السلطات الوطنية للسياحة قد أدركت عموما أن الفوائد الاقتصادية للسياحة لا يمكن أن تتحقق في الأجل الطويل ما لم يتم تخطيط السياحة وإدارتها كما ينبغي على نحو يتوخى صراحة الحرص على المقومات الاجتماعية والبيئية التي يتوقف عليها ازدهارها في المستقبل. وبالتالي تم توسيع نطاق هدف السياسة العامة الراسخ للسياحة، وهو حفز التنمية الاقتصادية، فأصبح يُشترط في أي تنمية من هذا القبيل أن تكون أيضا مستدامة من الناحيتين الاجتماعية والبيئية. وبعبارة أخرى، فإن دور السياحة في التنمية الاقتصادية مهم ولكن لا ينبغي فصله عن بقية الاعتبارات. ويجب إدماج الآثار الاجتماعية والبيئية للتنمية السياحية في السياسة الإنمائية.

٣ - وإحدى طرائق قياس أهمية السياحة في التنمية الاقتصادية هي دراسة حصة السياحة في الدخل القومي والعمالة وحاصلات الصادرات والإيرادات الضريبية. وعلى هذا الأساس، فإن قلة قليلة من الأنشطة الأخرى المتداولة تجاريا يمكن أن تنافس السياحة العالمية من حيث أهميتها الاقتصادية. فالسياحة تسهم حاليا بـ ١,٥ في المائة في الناتج القومي الإجمالي في العالم، وبما يزيد قليلا عن ٨ في المائة من قيمة صادرات البضائع العالمية و بـ ٣٥ في المائة تقريبا من قيمة صادرات الخدمات العالمية. والسياحة أيضا جهة هامة لتوفير العمالة، فقطاع الإقامة بالفنادق وحده يستخدم زهاء ١١,٣ مليون شخص في جميع أنحاء العالم^(١). وفي الوقت نفسه، لا يزال معدل النمو في السياحة العالمية نشطا، فعلى امتداد الفترة ١٩٨٥-١٩٩٥، كان معدل الزيادة في إيرادات السياحة الدولية أعلى منه بالنسبة إلى الزيادة في الناتج القومي الإجمالي في العالم وفي تجارة صادرات البضائع العالمية وفي التجارة العالمية في الخدمات. وتشير التوقعات إلى أن نمو السياحة العالمية سيواصل التفوق على النمو الاقتصادي العالمي حتى عام ٢٠٢٠.

أولا - قياس الأهمية الاقتصادية للسياحة والصلاات بينها
وبين غيرها من القطاعات

٤ - من المهم الإشارة إلى أن هذه الصورة العامة تخفي اختلافا كبيرا على الصعيد الوطني، واختلافا أكبر من ذلك على الصعيد الإقليمي. ففي عدد من البلدان النامية، تشكّل السياحة نشاطا اقتصاديا رائدا، إذ تفوقت على زراعة المحاصيل النقدية أو استخراج المعادن بوصفها المصدر الرئيسي للدخل القومي والعمالة وحاصلات الصادرات في تلك البلدان. وعلى سبيل المثال، حلت السياحة في كينيا الآن محل الشاي والبن ومحاصيل البستنة بوصفها أهم مصدر لحاصلات الصادرات في البلد. وفي الوقت نفسه، غالبا ما يجري إبراز الأهمية الاقتصادية للسياحة على الصعيد الإقليمي. وفي جميع البلدان تقريبا يتركز النشاط السياحي داخل مناطق بعينها، وهي عادة المناطق التي توجد بها مدن كبيرة أو مناطق ساحلية شاسعة. ويمكن مشاهدة هذا النمط، على سبيل المثال، في إسبانيا، حيث تسيطر المناطق الساحلية الجنوبية والأقاليم الجزرية ومديريد على التوزيع الإقليمي للنشاط السياحي.

٥ - ومن الصعوبات الأخرى التي تطرحها هذه القياسات العامة للأهمية الاقتصادية للسياحة أنها لا تتيح، في حد ذاتها، قياسا جيدا بشكل خاص للأثر الاقتصادي للسياحة. فهي، أولا، تقيس الأثر الإجمالي للسياحة، في حين أن المهم عادة هو الأثر الإضافي للتنمية السياحية، أي قدرة النشاط السياحي الإضافي على توليد زيادات في الدخل والعمالة وغير ذلك من الفوائد الاقتصادية في اقتصاد البلد المقصود. وثانيا، فإن إحصاءات السياحة الوطنية يشوبها عدد من شوائب القياس التي يمكن أن تحد بشكل خطير من قيمتها في وضع مقارنات دولية لدور السياحة الاقتصادي. وبالتالي، يعتبر من المستصوب عادة تكملة هذه القياسات العامة للأهمية الاقتصادية للسياحة بمعلومات عن مجموعة من مضاعفات السياحة.

٦ - وأفضل طريقة لمعرفة قدرة السياحة على توليد التنمية الاقتصادية هي دراسة آثار الإنفاق الإضافي للسائحين في المنطقة المقصودة، الذي يفضي بدوره إلى توليد الدخل والعمالة ومجموعة من الفوائد الأخرى في اقتصاد البلد المضيف. وتحاول مضاعفات السياحة تلخيص هذه الآثار الإضافية في شكل مُعامل بسيط. والصيغتان الأكثر شيوعا هما مضاعف الدخل السياحي ومضاعف العمالة السياحية.

٧ - والأساس المفاهيمي لمضاعف الدخل السياحي هو فرضية أن تزويد اقتصاد البلد المقصود بمبلغ نقدي مباشر، على سبيل المثال من خلال إنفاق السائحين الدوليين، سيفضي إلى زيادة دخول مقدمي الخدمات السياحية. ويطلق على هذه الدخول مصطلح "الدخول المباشرة". ويجري توفير حصة من هذه الدخول الإضافية بينما ينفق الجزء المتبقي على تجديد الأرصدة أو يعاد توزيعه على العاملين في السياحة في شكل أجور. وتعرف هذه الأخيرة باسم "الدخول غير المباشرة". ويجري توفير حصة من هذه الدخول بدورها بينما يعاد إنفاق الجزء المتبقي على السلع والخدمات الاستهلاكية، مما يولد "الدخل المستحث" في الاقتصاد الأوسع نطاقا. وفي كل مرحلة تصرف حصة من النفقات على الواردات، مما يؤدي إلى تسرب للنفقات من الاقتصاد المحلي.

٨ - وتوجد مضاعفات الدخل السياحي في عدد من الأشكال التي تختلف باختلاف كيفية حسابها. ومن المهم عدم الخلط بين مختلف أنواع المضاعفات. وهناك صيغة شائعة هي المضاعف "الكينزي"، الذي يقيس نسبة الزيادة الأولية في النفقات السياحية إلى أثرها النهائي على الدخل (التي تشمل العناصر المباشرة وغير المباشرة والمستحقة). وبناءً على ذلك، عندما تكون قيمة المضاعف الكينزي للدخل ١,٢٥، فإن مبلغا إضافيا قدره مليون دولار من النفقات السياحية يمكن أن يُنتظر منه توليد مبلغ إضافي قدره ١,٢٥ مليون دولار من الدخل النهائي في البلد الذي يقصده السائحون. وبالمقابل، فإن المضاعفات "النسبية" تحسب نسبة الأثر المباشر إلى الأثر النهائي. ومن ثمة فإن مضاعف الدخل النسبي البالغ ١,٥ يعني أن توليد مبلغ إضافي قدره مليون دولار من الدخل المباشر سيكون مرتبطا بتوليد مبلغ آخر قدره ٠,٥٠ مليون دولار من الدخل المباشر وغير المباشر والمستحق في اقتصاد البلد المقصود، مفضيا إلى زيادة شاملة في الدخل قدرها ١,٥٠ مليون دولار.

٩ - ويعمل مضاعف العمالة السياحية على أساس مماثل، فهو يلخص إما العمالة المباشرة وغير المباشرة والمستحقة التي يولدها مبلغ إضافي من النفقات السياحية في اقتصاد البلد المقصود، أو نسبة الزيادة في العمالة المباشرة إلى الزيادة في العمالة الشاملة. وفي كلتا الحالتين، كلما ارتفع مُعامل المضاعف، ازداد مقدار العمالة الإضافية التي ستولدها زيادة معينة في النفقات السياحية.

١٠ - وعلى النحو الوارد في الجدولين ١ و ٢، كثيرا ما تشوب مضاعفات السياحة فوارق دولية هامة جدا^(٣). والسبب هو أن ما يحدد مُعامل المضاعف ليس هيكل الاقتصاد الذي يجري فيه النشاط السياحي فحسب، وإنما أيضا أنماط إنفاق من يقبضون هذه النفقات. فالبلدان ذات القطاعات السياحية الناشئة، حيث تقل الصلات الاقتصادية بين السياحة وغيرها من قطاعات الاقتصاد، تشهد عادة مضاعفات دخل وعمالة أدنى مستوى. ويعود هذا بدرجة كبيرة إلى أن الإنفاق غير المباشر يتجه إلى التركيز على شراء الواردات من خارج الاقتصاد الوطني. ومثل هذا الأثر واضح بصورة خاصة في حالة الدول الجزرية الصغيرة النامية حيث يصعب غالبا تلبية احتياجات قطاع سياحة متنائم من الموارد المحلية. وأحد الأمثلة على ذلك تونغفا، التي تضطر، بسبب محدودية قطاعي الصناعة التحويلية والخدمات لديها، إلى استيراد نسبة تصل إلى ٨٥ في المائة من السلع والخدمات اللازمة لبعض قطاعات صناعة السياحة.

الجدول ١ - مضاعفات الدخل السياحي^(١) لبلدان مختارة

كيريباتي	٠,٣٧	منطقة هونغ كونغ الإدارية	٠,٨٧ - ١,٠٢
		الخاصة التابعة للصين	
ساموا الغربية	٠,٣٩ - ٠,٦٦	سيشيل	٠,٨٨ - ١,٠٣
تونغا	٠,٤٢	برمودا	١,٠٣ - ١,٠٩
فانواتو	٠,٥٦ - ٠,٨٠	قبرص	١,١٤

١,٢٠	الجمهورية الدومينيكية	٠,٥٨	جزر فيرجن البريطانية
١,٢٣	مصر	٠,٦٤	ايسلندا
١,٢٣ - ١,٢٧	جامايكا	٠,٦٥	جزر كايمان
١,٥٩	سري لانكا	٠,٦٩ - ٠,٧٢	فيجي
١,٧٢	أيرلندا	٠,٧٨ - ٠,٧٩	جزر البهاما
١,٧٣	المملكة المتحدة	٠,٨٢	الفلبين
١,٩٦	تركيا	٠,٨٨	أنتيغوا
		٠,٩٦	موريشيوس

المصادر: B. Archer "Tourism and island economies", Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management, vol. 1 # (1989), pp. 125-134; John E. Fletcher and H. Snee, "Tourism in the South Pacific Islands", Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management, vol. 1 # (1989), pp. 114-124; والمنظمات العالمية للسياحة، تقارير شتى.

(أ) المضاعفات "الكينزية" وليس المضاعفات "النسبية".

الجدول ٢ - مضاعفات العمالة السياحية لبلدان مختارة

٠,٧٠	وظيفة قياسية لكل ١٠ ٠٠٠ دولار استرالي من النفقات السياحية	كيريباتي
٠,٨٩	وظيفة على أساس التفرغ و ١,٠٣ وظيفة على أساس التفرغ ووظيفة على أساس عدم التفرغ لكل مليون فاتو من النفقات السياحية	فانواتو
٠,٩٦	وظيفة قياسية لكل ١٠ ٠٠٠ بانغا من النفقات السياحية	تونغا

المصدر: المنظمة العالمية للسياحة، تقارير شتى.

ثانيا - التحديات الاقتصادية التي تواجه صناعة السياحة

١١ - لشركات السياحة التابعة للقطاع الخاص دور حاسم في القيام بما هو مطلوب لكي يكون للسياحة طابع الاستدامة. ويمكن للأعمال التجارية السياحية أن تؤثر في طبيعة النشاط السياحي بصورة مباشرة عن طريق تعديل المنتجات التي تعرضها والأساليب المتبعة في إنتاجها. ولهذه الأعمال أيضا مصلحة راسخة في المحافظة على الموارد البيئية والاجتماعية الثقافية للمناطق السياحية، وذلك لأن هذه الموارد هي الأصول الأساسية التي تقوم عليها هذه الأعمال. ومن ثم فإن التحدي الذي يواجه القطاع الخاص يتمثل فيما يلي:

(أ) التسليم بأن الاستدامة ليست إحدى الصفات المتأصلة في بعض الأسواق المتخصصة (مثل السياحة الإيكولوجية) ولكنها تعتبر تحدياً يواجه جميع المؤسسات السياحية، بصرف النظر عن حجمها أو توجهها السوقي؛

(ب) إدماج نظم وإجراءات الإدارة البيئية في جميع نواحي النشاط المؤسسي، بما في ذلك الأخذ بعمليات المراجعة في المجالين البيئي والاجتماعي، وبالتقييمات المتعلقة بدورة الحياة، وتدريب الموظفين على مبادئ وممارسات الإدارة المستدامة؛

(ج) الأخذ بتدابير مناسبة على الصعيد التنفيذي للتقليل إلى أقصى حد من التبديد بجميع أشكاله، وحفظ الطاقة وموارد المياه العذبة، والحد من الانبعاثات الضارة إلى جميع الأوساط البيئية؛

(د) أن تقوم مؤسسات القطاع الخاص بتخطيط وإدارة عملياتها على النحو الذي يقلل إلى أقصى حد من الآثار البيئية والاجتماعية والثقافية المحتملة، باستخدام مواد محلية حيثما أمكن والأخذ بالتكنولوجيات الملائمة للظروف المحلية؛

(هـ) إشراك جميع الأطراف المعنية في اتخاذ القرار، بما في ذلك العملاء والموظفون والشركاء التجاريون والمجتمع المضيف؛

(و) إقامة شراكات مع المجتمع المضيف، والحكومات والوكالات التابعة لها، وشركات القطاع الخاص الأخرى، والمنظمات الدولية، من أجل تقوية احتمالات تحقيق التنمية السياحية المستدامة.

ثالثاً - التحديات التي تواجه الحكومات الوطنية في مجال السياسة الاقتصادية

١٢ - في حين أن الشركات السياحية التابعة للقطاع الخاص لديها عدد من الأسباب الوجيهة لكي تكفل اتصاف ممارساتها بطابع الاستدامة، بما في ذلك الضغوط التي يمارسها المستهلكون في قطاعات سوقية معينة، فإن قوى السوق لا تضمن وحدها أن يكون للسياحة صفة الاستدامة. ولذا يتعين أن تتحمل الحكومات الوطنية المسؤولية العامة عن ضمان حسن تخطيط وإدارة السياحة على النحو الذي يقلل إلى أقصى حد من آثارها الضارة على النسيج البيئي والاجتماعي في المناطق السياحية. وسيساعد ذلك، بدوره، في تعزيز احتمالات حصول المجتمعات المضيئة على فوائد اقتصادية من السياحة مستقبلاً.

١٣ - وينبغي أن تستهدف السياحة التي لها طابع الاستدامة تحقيق فوائد اقتصادية دون إلحاق الضرر بالموارد التي تعتمد عليها السياحة في نهاية المطاف ودون التسبب في تدهور مستوى هذه الموارد. بيد أن السياحة كثيراً ما تعتبر نشاطاً مكملًا للأنشطة الاقتصادية القائمة في منطقة ما. ولهذا السبب تنزع

عملية التخطيط إلى تجاهل السياحة أو إلى عدم إعطائها الأولوية. ومن ثم فإن هناك تحدياً مهماً يواجه المسؤولين عن التخطيط على الصعيد الوطني وعلى مستوى المناطق وهو ضمان إيلاء السياحة ما يلائمها من الاهتمام والأولوية في الخطط الإنمائية التي يضعها هؤلاء المسؤولون. ويقتضي ذلك من المسؤولين عن التخطيط ما يلي:

(أ) تحديد ورصد الأنشطة السياحية في المنطقة السياحية محل النظر، ولا سيما الأنشطة السياحية غير الرسمية التي قد تشكل، رغم كونها أقل ظهوراً، عنصراً مهماً من عناصر النشاط السياحي في تلك المنطقة؛

(ب) قياس وتقييم آثار النشاط السياحي على الهياكل الأساسية والموارد في المنطقة السياحية، بما في ذلك وضع مؤشرات مناسبة لتقييم استدامة السياحة؛

(ج) إدماج السياحة بصورة كاملة في الخطط الإنمائية الإقليمية والوطنية، حتى يكون هناك تواءم بين السياحة وغيرها من أشكال التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة السياحية؛

(د) التشاور على نطاق واسع مع المجتمع المضيف لضمان إدماج أوسع نطاق ممكن من الآراء في عملية تخطيط التنمية.

١٤ - وفي الوقت ذاته، فإن للحكومة على الصعيد الوطني دوراً مهماً ينبغي أن تضطلع به في التوفيق بين أهداف سياسات التنمية السياحية وأهداف السياسات الحكومية الأخرى. فالممارسات التي تفتقر إلى الاستدامة في القطاعات الاقتصادية ذات الصلة ستحد من احتمال أن تكون السياحة أكثر اتصافاً بطابع الاستدامة. كما لا ينبغي أن تتحقق استدامة السياحة على حساب استدامة قطاعات الاقتصاد الأخرى. وسيقتضي ذلك أن تقوم الحكومات الوطنية بما يلي:

(أ) ضمان تطبيق جميع الأنظمة البيئية وتدابير السياسة البيئية على قطاع السياحة بأكمله، بصرف النظر عن حجم الأعمال التجارية السياحية أو نوع النشاط السياحي محل النظر؛

(ب) إدارة النشاط السياحي في المناطق المحمية، مثل المنتزهات العامة، بصورة يتم فيها إيلاء الاهتمام الواجب للقدرة المحدودة لهذه المناطق على استيعاب الأنشطة السياحية دون أن يلحق بها ضرر أو يتدهور مستواها؛

(ج) التخطيط لتنمية الأنشطة الاقتصادية الأخرى (مثل الزراعة أو استخراج المعادن) لضمان ألا تؤدي تلك الأنشطة إلى نفاذ أو تدهور مستوى الموارد المهمة لقطاع السياحة؛

(د) ضمان ألا تلبى تنمية الهياكل الأساسية الرئيسية، مثل شبكات الطرق أو الإمداد بالمياه، احتياجات القطاع السياحي فحسب، بل أيضا احتياجات الصناعات الأخرى في المنطقة، فضلا عن احتياجات المجتمع المحلي بأكمله؛

(هـ) اتخاذ خطوات للحد من النمط الموسمي للنشاط السياحي عن طريق خلق فرص عمل غير موسمية في المناطق السياحية التي تعتمد اعتمادا كبيرا على السياحة؛

(و) وضع استراتيجية ضريبية للنشاط السياحي تتسم بالكفاءة والإنصاف وتكون مواتية للتنمية السياحية المستدامة؛

(ز) ضمان توزيع الفوائد الاقتصادية للسياحة على نطاق واسع بين سكان المجتمعات المضيفة، حتى يكون لدى السكان المحليين حافز قوي على حماية قاعدة الموارد البيئية والثقافية للسياحة.

١٥ - ولكي يكون للسياحة طابع الاستدامة، يلزم أن يكون هناك تغيير لدى جميع الأطراف التي لها دور في القطاع السياحي. ولذا فإن أهم تحد يواجه الحكومات الوطنية هو وضع أطر للسياسة العامة تيسر هذه التغييرات وتشجع عليها. ويقتضي ذلك أن تقوم الحكومات بما يلي:

(أ) ضمان أن تُعتبر الاستدامة الهدف الرئيسي لجميع قطاعات صناعة السياحة، كبيرها وصغيرها، وفي القطاعين العام والخاص، وألا تكون حكرا على قطاعات سوقية متخصصة مثل السياحة الإيكولوجية؛

(ب) تشجيع الممارسات المسؤولة، عن طريق الحث على وضع مدونات طوعية لقواعد السلوك ومخططات إدارية بيئية؛

(ج) تطبيق مجموعة من الأنظمة البيئية والتدابير الإدارية الملائمة للسياق الذي تجري فيه أنشطة سياحية معينة، ورصد الالتزام بتلك الأنظمة والتدابير، وضمان تقدير أهميتها على نطاق واسع؛

(د) تكملة تلك الأنظمة والتدابير بآليات مناسبة من الحوافز المالية مثل رسوم الاستعمال والضرائب المفروضة على السائحين؛ فذلك سيساعد على أن يغطي منظمو الرحلات السياحية وعملآؤهم التكاليف الحقيقية لأنشطتهم؛

(هـ) الأخذ بمبدأ "الملوِّث يدفع" لضمان تقاسم العبء التنظيمي بأقصى درجة ممكنة من الإنصاف؛

(و) اتباع نهج تحوطي في وضع السياسات الإنمائية الرامية إلى تعزيز التنمية السياحية المستدامة: ويعني ذلك اتخاذ إجراءات إيجابية حتى قبل التوصل إلى أدلة مؤكدة على وجود علاقة بين السبب والنتيجة.

١٦ - والسياحة هي في الأساس نشاط محوره البشر، وهو ينطوي على تقديم مجموعة متنوعة من الخدمات إلى العملاء الذين يسافرون بعيدا عن أماكن إقامتهم المعتادة. بيد أن العنصر الغالب بين من يشتغلون في قطاع السياحة يتألف في العادة، وفقا لما تقدم ذكره في هذا التقرير، من أشخاص يتسمون بضعف المهارات ويعملون على أساس عدم التفرغ وبصورة عرضية وموسمية. ولذا قد يشكل طابع العمل في قطاع السياحة عائقا في سبيل استدامة السياحة وذلك للسببين التاليين: (أ) يمكن أن يؤدي عدم استقرار العمل في قطاع السياحة إلى منع الأشخاص من الحصول على التدريب والتعليم اللازمين لتسيير النشاط السياحي بصورة مستدامة؛ (ب) من عادة الأعمال التجارية السياحية أن تشهد معدلات عالية من دوران الموظفين، ويؤدي ذلك إلى أن قطاع السياحة سرعان ما يفقد حتى المهارات التي اكتسبها الموظفون الذين حصلوا على تدريب وتعليم.

١٧ - ولذا فإن الحكومات الوطنية والوكالات التابعة لها تواجه التحديات التالية:

(أ) ضمان الإدماج الكامل للمسائل المتعلقة بالاستدامة في المقررات الدراسية السياحية التي تُعطى في المدارس وكليات التعليم الإضافي ومؤسسات التعليم العالي؛

(ب) العمل مع الشركات في إعداد مخططات تدريبية وإنشاء شبكات لتبادل مواد التدريب التي تتناول المسائل المتعلقة بالاستدامة في القطاع السياحي؛

(ج) تنسيق الجهود التي تبذلها جميع الإدارات والوكالات الحكومية المعنية بالسياحة للحد من عدم استقرار العمل في القطاع السياحي؛

(د) تشجيع الأعمال التجارية السياحية على توظيف السكان المحليين، حتى يحصل المجتمع المضيف على المزيد من الفوائد الاقتصادية التي تحققها السياحة؛ وسيساعد ذلك بدوره على تقوية اعتزاز المجتمع المضيف بالآصول الثقافية والبيئية التي يستخدمها قطاع السياحة؛

(هـ) تشجيع الأعمال التجارية السياحية على تدريب الموظفين المحليين وترقيتهم، حتى يمكن إدماج المنظورات المحلية بصورة أفضل في منظومة القيم الإدارية للشركة وممارساتها.

١٨ - وبلدان العالم المتقدم النمو هي العنصر الغالب في نمط التدفقات السياحية الدولية، فأكثر من ٩٠ في المائة من التدفقات السياحية العالمية منشؤه هذه البلدان. بيد أن البيانات المتاحة تشير إلى أن الطلب

على السياحة في تلك البلدان آخذ حاليا في الوصول إلى حده الأقصى وذلك بالنظر إلى أن ما يجري تخصيصه للسياحة من وقت الفراغ ومن النفقات الاختيارية يقترب الآن من مستوياته القصوى^(١).

١٩ - ولكي يتم تقاسم الفوائد الاقتصادية للسياحة على نطاق أوسع في العالم أجمع، فمن المهم إيجاد سبل لزيادة المشاركة في السفر إلى دول أخرى، ولا سيما من جانب الأشخاص الذين يقيمون في البلدان النامية. وقد يقتضي ذلك السعي إلى تقليل أو حتى إلغاء ما يلي: (أ) الحواجز شبه الجمركية التي تعترض السفر إلى الدول الأخرى، مثل ضرائب الخروج المتفاوتة المفروضة على المقيمين والزوار، والتي تشي المقيمين عن السفر إلى الخارج؛ (ب) الحواجز غير الجمركية التي تعترض السفر إلى الدول الأخرى، مثل القيود المفروضة على بدلات السفر، والتي لا ينحصر تأثيرها في مجرد تثبيط السفر إلى الخارج، بل إنها تحد أيضا من احتمالات الإنفاق لدى المقيمين وهم في الخارج. وفي الوقت نفسه، لا بد من التسليم بوجوب أن يحدث أي نمو إضافي في السفر الدولي والسياحة في نطاق الحدود التي تفرضها الاستدامة. وبغير ذلك ستكون الفوائد المترتبة على زيادة السياحة الدولية سريعة الزوال.

٢٠ - وينبغي أن يولى اهتمام خاص للمناطق السياحية الساحلية. فكثيرا ما تعتمد تلك المناطق على السياحة بوصفها مصدرا رئيسيا للدخل وفرص العمل، بيد أن أسواقها المستقرة تتراجع حاليا بصورة خطيرة. ومن العوامل التي أدت إلى هذا التراجع في كثير من الأحيان الضرر الذي لحق بجاذبية هذه المناطق من جراء سوء تخطيط وإدارة التنمية السياحية في الماضي. والسياحة الساحلية أكثر عرضة لهذا الضرر من غيرها، وذلك لأنها تنطوي في العادة على تجمع أعداد كبيرة من السياح في أضعف المناطق الإيكولوجية في العالم. فقد ذكر، مثلا، أن أكثر من ٥٠ في المائة من أغنى مناطق الاتحاد الأوروبي وأشدّها حساسية من الناحية الإيكولوجية هي مناطق ساحلية.

٢١ - بل إنه حتى في الحالات التي يظل فيها القطاع السياحي لمنطقة ساحلية في وضع اقتصادي جيد، فإن نمط النشاط السياحي كثيرا ما يكون ذا طابع موسمي بدرجة كبيرة، مما يؤدي إلى عدم الاستخدام الكامل للموارد في غير أوقات المواسم والإفراط في استخدامها في أوقات المواسم.

٢٢ - ولذا فإن الحكومات الوطنية تواجه التحديات التالية:

(أ) تحديد السبل التي يمكن بها مد النشاط السياحي بصورة أكثر توازنا على مدار العام كله، مما يقلل من موسمية السياحة في المناطق الساحلية؛

(ب) تشجيع تنمية الأنشطة الاقتصادية التي يمكن أن تكمل وتساعد في دعم السياحة في المناطق الساحلية، ولا سيما الأنشطة التي يمكن الاضطلاع بها في غير فترات الموسم السياحي الرئيسي؛

(ج) مساعدة المنظمات السياحية بجميع أنواعها على تقييم الطابع المتغير للطلب الدولي على السياحة ومواجهته، وذلك عن طريق سبل منها، مثلاً، استحداث أشكال سياحية بديلة.

٢٣ - ووفقاً لما سبق ذكره، فإن للسياحة دوراً حاسماً - ولكن غير مستقر - في معظم اقتصادات الدول الجزرية الصغيرة النامية. وي طرح ذلك عدداً من التحديات ذات الطابع الخاص التي تواجه حكومات هذه الدول، وتشمل هذه التحديات ما يلي:

(أ) تحديد السبل التي يمكن أن يحافظ بها قطاع السياحة على قدرته على المنافسة والنمو دون إلحاق ضرر إضافي كبير بالنسيج البيئي والاجتماعي للمناطق السياحية؛

(ب) تحقيق التوازن بين طلب السياحة الشديد على الموارد المحلية في المناطق الجزرية والطلب عليها من الأنشطة الاقتصادية الأخرى للمجتمعات المضيفة؛

(ج) وقف تسرب النفقات، بما في ذلك تدعيم اعتماد النشاط السياحي على مدخلات محلية واستحداث أشكال من السياحة تمكن المجتمعات المحلية من الحصول على حصة أكبر من الفوائد؛

(د) توخي العناية لدى تناول مدى المشاركة الأجنبية في القطاع السياحي، على ألا يقتصر ذلك على مشاركة الشركات عبر الوطنية في النشاط السياحي بل ينبغي أن يشمل أيضاً مدى استخدام الاقتصاد السياحي للأيدي العاملة الأجنبية؛

(هـ) تنويع الاقتصاد الوطني، للحد من الاعتماد على السياحة بوصفها مصدر الدخل والعمالة وحصائل العملات الأجنبية.

رابعاً - التحديات التي يواجهها المجتمع الدولي فيما يتعلق بالسياسة الاقتصادية

٢٤ - يتعيّن على المجتمع الدولي القيام بدور مهم لتوسيع نطاق برنامج عمل الاستدامة، بتوفير التمويل اللازم لتنمية مشاريع الهيكل السياحي المستدام، والمعلومات المتصلة بسياسات السياحة الوطنية، وتشجيع الممارسات الحسنة في مجال تخطيط وتنظيم السياحة بصورة مستدامة.

٢٥ - وهناك بعض الأسباب التي من أجلها اتجه النقاش بشأن السياحة المستدامة إلى التركيز على البلدان النامية، وهي ما يلي، أولاً: أن البيئات الطبيعية والاجتماعية الثقافية في هذه البلدان لم يصبها في العادة إلا القليل من التدمير وحالتها أكثر نقاءً من تلك الموجودة في المجتمعات الصناعية، ومن ثم تشكل مورداً رئيسياً لتنمية السياحة. ولذا فإن احتمال تحقيق شكل أكثر استدامة لتنمية السياحة، أكبر منه في البلدان التي توجد بها صناعة للسياحة متقدمة بصورة كبيرة.

٢٦ - وثانياً، أن البلدان النامية تبيّنت عامة أن من العسير جداً منافسة البلدان المتقدمة النمو المقصودة سياحياً، في الأسواق العالمية. وعندما حاولت البلدان النامية إيجاد أسواق للسياحة الجماهيرية تبينت أنها لكي تتمكن من المنافسة بصورة فعالة فعليها أن تستثمر بصورة كبيرة في هياكلها الأساسية. وكثيراً ما تضمن ذلك تشييد مرافق سياحية على النمط الأوروبي. على أن الأمر الذي يتجلى بصورة متزايدة هو أن التنمية السريعة للسياحة الجماهيرية في البلدان النامية فرضت تكاليف بيئية واجتماعية خطيرة على البلدان المقصودة المضيفة.

٢٧ - وقد حاولت بعض البلدان النامية أن تستغل على عجل، ميزتها النسبية بالاستثمار في أشكال مختارة من السياحة، مثل السياحة الإيكولوجية والسياحة الثقافية، بهدف تحقيق عوائد اقتصادية سريعة، ومع ذلك ففي هذه الحالات، نجمت آثار مماثلة تدعو إلى الانزعاج وتدل التجربة على أن تلك الأشكال "السهلة" من السياحة يمكن أن تصبح مدمرة مثل السياحة الجماهيرية، ما لم يتم تخطيطها وتطويرها وتنظيمها بطريقة مستدامة، بحيث تكفل عدم حدوث آثار ضارة بالبيئة الطبيعية أو النسيج الاجتماعي الثقافي المحلي، وبحيث يشترك المجتمع المحلي في جميع مراحل التطوير والتنظيم.

٢٨ - ولذا يجب أن يتمثل التحدي الذي يواجهه المجتمع الدولي في تقديم المساعدة إلى الحكومات الوطنية، ولا سيما حكومات البلدان النامية، من أجل التوصل إلى سبل لتمكين صناعات السياحة فيها من أن تصبح أكثر قدرة على المنافسة في الأسواق العالمية دون تدمير قاعدة أصولها البيئية والثقافية. ويشتمل هذا على ما يلي:

(أ) تقديم المساعدة من أجل استحداث أساليب وأطر عمل عملية لتقييم الآثار البيئية والاجتماعية للسياحة على الصعد الوطنية والإقليمية والمحلية؛

(ب) تقديم المشورة العملية إلى صناعة السياحة بشأن كيفية تطبيق السياحة المستدامة من خلال استخدام الإدارة البيئية المتكاملة وبرامج المسؤولية الاجتماعية؛

(ج) العمل جنباً إلى جنب مع الحكومات على جميع المستويات لوضع مجموعة من المبادئ التوجيهية المفيدة والفعالة في مجال التخطيط، ومدونات الممارسة الحسنة، وأطر تنظيمية وأحكام تتعلق بالسياسات بهدف تحقيق السياحة المستدامة؛

(د) تعزيز برامج ضمان الجودة المعترف بها دولياً في مجال السياحة وتقديم المساعدة من أجل مواءمة البرامج الحالية في سياق تنظيم السياحة، وذلك بإدخال تعديلات عليها؛

(هـ) تسهيل التبادل الدولي للمعلومات، والخبرات، والمهارات التقنية، ولا سيما بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية؛

(و) إنشاء شبكات لزيادة الوعي بضرورة الاستدامة في جميع جوانب السياحة وتوفير التدريب بشأن قضايا الاستدامة، للعاملين في صناعة السياحة، ولا سيما في سياق البلدان النامية؛

(ز) تشجيع المشاركة المجتمعية على أوسع نطاق في تخطيط وتشغيل واستهلاك السياحة.

٢٩ - ولقد كانت المنظمة العالمية للسياحة مهمة في توفير هذا النوع من المساعدة التقنية إلى الحكومات على مدى ٢٠ سنة من التعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، باعتباره الوكالة المنفذة التابعة لها في مجال السياحة. وقدمت المساعدة في صورة مشاريع قطرية أو دون إقليمية محددة، أو حلقات دراسية تقنية، أو حلقات تدريبية، أو مؤتمرات، أو دورات تدريبية للمسؤولين الحكوميين والسلطات المحلية، كما اتخذت شكل العديد من المنشورات والكتيبات.

٣٠ - على أنه يلزم القيام بالمزيد من أجل مساعدة البلدان النامية على مواجهة تحدي الاستدامة في مجال السياحة، وتعد المنظمة العالمية للسياحة في مركز يتيح لها مضاعفة أنشطة الدعم التقني التي تقدمها بالتعاون مع الوكالات والهيئات المانحة الأخرى.

٣١ - ويقوم المجتمع الدولي بالفعل بدور مهم في تنمية السياحة من خلال توفير التمويل لمشاريع الهياكل الأساسية المتصلة بالسياحة. ويشمل الممولون الرئيسيون هيئات مختلفة تابعة للبنك الدولي، وعددا من مؤسسات الأمم المتحدة (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، ومرفق البيئة العالمية الذي يدار بصورة مشتركة، وإدارات تقديم المساعدة الإنمائية في بلدان كثيرة، ومجموعة من المنظمات المالية الدولية. وكثيرا ما تشترك منظمات دولية أخرى مثل المنظمة العالمية للسياحة بوصفها وكالات منفذة لتوفير المساعدة التقنية.

٣٢ - ويتمثل التحدي الذي تواجهه كل تلك المؤسسات في ضرورة كفالة أن تسهم المشاريع التي تمويلها في تنمية السياحة بصورة مستدامة فعلا، وأن تتفق مع التوصيات العامة والمحددة للمنظمة العالمية للسياحة في هذا المجال، أو مع الخطط الرئيسية لتنمية السياحة، التي وضعت لكثير من البلدان، وكثيرا ما يتم ذلك بدعم مقدم من المنظمة العالمية للسياحة. ويشمل هذا ما يلي:

(أ) الاستفادة من طرق تقييم الأثر البيئي والاجتماعي عند تقييم مقترحات التمويل المتصلة بالاستثمار في الهياكل الأساسية المتصلة بالسياحة؛

(ب) الأخذ بتحليل التكاليف - المزايا الاجتماعية وأساليب التقييم البيئي التي ليس لها توجه نحو السوق، عند تقييم مشاريع الهيكل الأساسي للسياحة؛

(ج) تشجيع استخدام أساليب الأثر البيئي والاجتماعي على نطاق أوسع، وتحليل التكاليف - المزايا الاجتماعية، وأساليب التقييم البيئي التي ليس لها توجه نحو السوق من جانب الحكومات الوطنية وسلطات التخطيط المحلية؛

(د) وضع خطة تنمية متكاملة للهيكل الأساسية لا تأخذ في الاعتبار احتياجات قطاع السياحة فحسب، بل واحتياجات الأنشطة الاقتصادية الأخرى والمجتمع المحلي برمته؛

(هـ) كفالة توفر التمويل، من أجل المساعدة على جعل السياحة الجماهيرية أكثر استدامة، عوضاً عن التركيز فقط على استحداث أشكال جديدة وبديلة للسياحة.

٣٣ - وقد أدى وجود عدد من الشركات عبر الوطنية القوية الكبيرة جداً في مجال السياحة العالمية إلى ظهور مخاوف من أن تغطي قوة الشركات المالية الكبيرة على الاختصاص التنظيمي للدولة في الوقت الراهن. على أن من المسلم به على نطاق واسع أنه لا يمكن الاعتماد على السوق وحده من أجل تحقيق التنمية المستدامة. ويستطيع المجتمع الدولي أن يقدم المساعدة إلى الحكومات الوطنية لمعالجة هذا الاختلال المتزايد وذلك من خلال:

(أ) العمل مع الحكومات الوطنية لتحديد أفضل مزيج من القواعد والتدابير القائمة على الحوافز، وبرامج الامتثال الطوعية التي تكفل أن تكون الممارسات الاستثمارية للشركات عبر الوطنية متمشية بالكامل مع مبادئ السياحة المستدامة؛

(ب) تشجيع التقييم البيئي والاجتماعي لآثار الاستثمار المباشر الأجنبي، وتقديم المشورة بشأن الممارسة الحسنة وفضح الممارسات السيئة؛

(ج) الإصرار على أن تقوم الشركات عبر الوطنية بنقل التكنولوجيات المناسبة، والمهارات التقنية والتدريب والتثقيف البيئي إلى البلدان المضيغة لها؛

(د) تشجيع الشركات عبر الوطنية على تعيين الموظفين المحليين، وخاصة على المستويات التنظيمية، واستحداث آليات فعالة من أجل اشتراك كل من القوة العاملة والمجتمع المضيف على نطاق أوسع في صنع القرارات في الشركات.

٣٤ - وقد جرى التشديد بالفعل على الحاجة إلى مزيد من المشاركة من جانب جميع سكان العالم في السفر الخارجي، ولا سيما فيما يتعلق بالموجودين في البلدان النامية، كي يتم التمتع بمزايا السياحة على نطاق أوسع. ولذا سيكون دور المجتمع الدولي كما يلي:

(أ) العمل من أجل إزالة الحواجز الصناعية التي تعترض تجارة السياحة، وفقا لأحكام الاتفاق العام للتجارة في الخدمات^(٣)؛

(ب) زيادة تسهيل تحرير تجارة السياحة المتعددة الأطراف على أساس الاتفاق العام للتجارة في الخدمات؛

(ج) توفير الدعم وتشجيع تطوير السياحة المحلية والأقليمية، التي قد يكون لها أثر اقتصادي أكبر نسبيا على البلد المضيف المقصود بسبب انخفاض معدلات تسرب النفقات المتصلة بتلك الأنشطة.

٣٥ - على أن زيادة النمو في مجالي السفر والسياحة على الصعيد العالمي لا بد لها أن تتم على أساس مستدام. فليس من المنطقي تسهيل السفر إذا كانت الأنشطة التي ينطوي عليها، غير مستدامة. لأن ذلك ستكون له آثاره العكسية على المصالح الطويلة الأجل لكل من صناعة السياحة والمجتمع برمته.

٣٦ - وسيقتضي تحقيق السياحة المستدامة تغييرا من جانب جميع المشاركين في صناعة السياحة. ويجب أن يكون دور المجتمع الدولي هو تشجيع ودعم الاستجابات المبتكرة للتحديات التي تواجه السياحة المستدامة. ويشمل هذا في جملة أمور ما يلي:

(أ) تشجيع مبادلة الديون بتدابير لحفظ الطبيعة على نطاق أوسع، بمشاركة من المنظمات غير الحكومية، وشراء ديون البلدان النامية بخضم من المصارف الدائنة مقابل موافقة البلدان المدينة على استثمار مبالغ مماثلة بالعملة المحلية في مشاريع حماية البيئة؛

(ب) إدراج حسابات بيئية واجتماعية لدى إنشاء "حسابات ثانوية للسياحة"، بحيث تغطي فقط التكاليف والمزايا الاقتصادية للسياحة.

الحواشي

(١) المنظمة العالمية للسياحة، "Tourism 2020 Vision" (مدريد، ١٩٩٨).

(٢) يلاحظ أن المضاعفات "كينزية" وليست نسبية.

(٣) انظر الصكوك القانونية التي تشمل نتائج جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، المعقودة في مراكش في ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٤ (منشورات أمانة الغات، رقم المبيع GATT/1994 (7).

— — — — —