

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1999/5/Add.2
21 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 المستدامة*

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	١-٢١	أولا - الجوانب الاجتماعية للسياحة
٢	٤-١٣	ألف - البعد الاجتماعي للسياحة
٥	٢١-١٤	باء - البعد الثقافي للسياحة
٦	٢٦-٢٢	ثانيا - التحديات التي تواجه صناعة السياحة في مجال السياسات الاجتماعية
٨	٣٩-٢٧	ثالثا - التحديات التي تواجه الحكومات الوطنية في مجال السياسات الاجتماعية
١١	٤١-٤٠	رابعا - التحديات التي يواجهها المجتمع الدولي في مجال السياسات الاجتماعية

* أعدت هذه الإضافة منظمة العمل الدولية، وفقا لترتيبات أقرتها اللجنة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتنمية المستدامة؛ وجاءت نتيجة لمشاورات وتبادل المعلومات بين وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية، والوكالات الحكومية المعنية ومجموعة أخرى من المؤسسات والأفراد.

أولا - الجوانب الاجتماعية للسياحة

١ - للسياحة آثار اجتماعية هامة على البلدان. وتنشأ آثارها الإيجابية على التنمية الاجتماعية وتحديث المجتمعات المضيفة من مساهماتها، في جملة أمور، في خلق فرص عمل، وتدريب العاملين، واستحداث مشاريع صغيرة ومتوسطة الحجم. وعلاوة على ذلك، شجعت زيادة مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية السياحية الهياكل الحديثة للإدارة العامة وكذلك تقاسم المسؤوليات المشتركة بين المؤسسات العامة والقطاع الخاص. غير أن هناك عددا من الآثار الاجتماعية السلبية التي يمكن أن تصاحب التنمية السياحية سواء في العالم المتقدم النمو أو في العالم النامي. وكنتيجة لذلك، يتعين على تحديات السياسة الاجتماعية بالنسبة للحكومات الوطنية أن تعالج مجموعة كبيرة من الشواغل، مثل تلك المتصلة بحماية الثقافات المحلية؛ وتشجيع مشاركة المجتمعات المحلية في السياحة؛ والسعي إلى توزيع أكثر اتساما بالعدالة لفوائد السياحة؛ ومنع استغلال النساء والأطفال في السياحة؛ وتحسين ظروف العمل.

٢ - وسيؤدي التطور السريع للسياحة حتما إلى تغيرات في المجتمعات والاقتصادات المضيفة، لا سيما حيث تتزايد أعداد السائحين القادمين بشدة، على سبيل المثال، في بالي واندونيسيا، وحيث تكون نسبة السائحين القادمين إلى السكان المحليين مرتفعة، على سبيل المثال في بربادوس. وتؤثر أيضا عوامل أخرى، مثل درجة التحضر في المجتمعات المضيفة، وقوة الثقافة المحلية والمعايير الاجتماعية، على تأثير السياحة على إحدى المناطق. ويؤدي النشاط السياحي إلى زيادة مشاركة المرأة في القوة العاملة، وتوسيع نطاق حصول السكان المحليين على الخدمات المحسنة التي تقدم كجزء من التنمية السياحية. وتعتبر عادة فرصة إظهار الثقافة المضيفة للزائرين مصدرا لفخر كبير للمجتمع المحلي.

٣ - وهناك عدد كبير من المشاكل الاجتماعية الحالية المتصلة بالسياحة، على سبيل المثال إساءة استعمال المخدرات والبغاء، ولا تعتبر من المشاكل الجديدة والمقصورة على بلد معين. وما هو جديد نسبيا هو الإدراك الدولي المتزايد بأنه بدون اتخاذ الإجراء المناسب، فإن هذه المشاكل ستتفاقم وتضر بدرجة أكبر بصورة السياحة كقوة مفيدة في التنمية. وتتطلب الآثار الاجتماعية التي يُنظر إليها باعتبارها سلبية استراتيجية إدارية لاحتوائها والتخفيف من آثارها.

ألف - البعد الاجتماعي للسياحة

٤ - وتتوقف كثافة الآثار الاجتماعية المترتبة على التنمية السياحية على مجموعة من العوامل، على سبيل المثال نوع ومعدل النمو السياحي، ونسبة الزائرين إلى أعداد سكان المجتمع المحلي، والاتجاهات الموسمية والمرونة الاجتماعية والثقافية للمجتمع المضيف. وتتمثل صعوبة أخرى في تحليل الأثر الاجتماعي للسياحة في الخصائص المختلفة للزائرين. وبالمثل، فإن لدى مجتمعات المضيضة توقعات مختلفة بالنسبة للزائرين وأنماط سلوكية متأصلة في الثقافة المحلية. واحتمال التوتر واضح؛ فالسائحون الدوليون ليست لديهم قدرة كبيرة على الاندماج عند مواجهة المجتمعات المحلية. وتختلف الأبعاد الاجتماعية للسياحة بين

البلدان. ومن بين الآثار الاجتماعية الأكثر شيوعا والسائدة للسياحة التي أثارت القلق صورة المكان، واستغلال الأشخاص الضعفاء، واعتبارات الطاقات، والفوائد والتكاليف المحلية، والصحة.

٥ - ويسعى التسويق، الذي يعتبر جوهر التنمية السياحية، الى تقديم أكثر الصور ملاءمة وجاذبية للمكان. وهي تعتبر عادة نشاطا مقيدا من حيث الميزانية، مما يؤدي بالتالي الى الحد مما يمكن أن تقوم به معظم الإدارات الوطنية للسياحة بدون مساعدة من شركاء أجنب، والممثلين عادة بالتجارة في السفر في البلدان المصدرة للسائحين. وعلى مستوى آخر، يتولى شركاء القطاع الخاص تطوير صلاتهم الدولية بما في ذلك الدعاية لخدماتهم ومرافقهم الخاصة. ويقدم التعاون الدولي فرصا ومخاطر على السواء. وتتمثل الفرص في تقاسم التكاليف وإتاحة الدخول الى سوق أوسع والتغطية كنتيجة لترتيبات الشراكة. وتتمثل المخاطر في أنه بدون رقابة دقيقة من جانب الحكومة أو الإدارة الوطنية للسياحة (أو كليهما) فإن الدعاية السياحية قد تستحدث صورة غير مرغوبة للبلد. وعند أبسط مستوى، فإن الدعاية لأحد البلدان باعتباره مكانا "رخيصا" لا تترتب عليه آثار مالية فقط ولكن اجتماعية أيضا. ويتمثل أحد أدوار الحكومة في تقديم المبادئ التوجيهية للسياسة العامة الى كل من الإدارة الوطنية للسياحة والقطاع الخاص لكفالة عدم وضع صورة مضللة وغير مرغوبة.

٦ - ويمكن التفاوض بشأن التعارض المحتمل بين صورة قد تريد الحكومة (وقطاع السياحة المضيف) وضعها وصورة يعتقد القائمون على تشغيل الرحلات من الأجانب أنه في إمكانهم تسويقها، وإيجاد حل له؛ ولا ينبغي أبدا أن يكون الحافز التجاري ذريعة لوضع صورة ضارة اجتماعيا وغير مقبولة. وإذا لم تتم السيطرة على هذا النوع من الدعاية، فإنه يمكن أن يؤدي الى اجتذاب سائحين غير مرغوب فيهم، على سبيل المثال، سائحو الجنس.

٧ - ويؤدي سفر عدد كبير من السائحين الدوليين من بلدان العالم الثرية الى البلدان الأقل ثراء الى تعريض البلدان المضيضة لثقافات وأساليب حياة ومستويات دخول مختلفة؛ وهي تعكس مستويات معيشية مرتفعة عادة عن تلك القائمة في البلدان المضيضة. ويمكن أن ينجم عن أثر المظهر هذا آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية، ليس أقلها الإحساس بالحسد تجاه المزايا الظاهرية لأسلوب الحياة المرثي للأجانب. وتؤدي عادة الفجوة بين مستويات الدخول الى إحساس السكان المحليين بأنهم مستغلون بسبب الأسعار الرخيصة نسبيا للخدمات التي يقدمونها.

٨ - وتجذب الوفرة الظاهرية للسائحين مقدمي الخدمات غير المرغوبة، لا سيما موردي المخدرات والعاهرات. وفور أن تصبح هذه الخدمات سائدة وشائعة فإن المكان يكتسب صورة أو سمعة تجتذبان الفئات غير المرغوب فيها من السائحين. وكلما سادت هذه الأنواع من الأنشطة التجارية، كلما زاد الإحساس بالاستغلال في المجتمع المضيف، لا سيما فيما بين أولئك غير المشاركين في هذه الخدمات. واستغلال الفئات الأكثر ضعفا في المجتمع يؤدي الى زيادة العداء تجاه السائحين والسياحة وقد يؤدي على الأرجح الى تقويض استمرار قطاع السياحة في مكان ما في الأجل الطويل.

٩ - وبدون مشاركة كافية للمجتمع المحلي في التنمية السياحية، لا سيما حيثما تكون التنمية السياحية سريعة وعلى نطاق واسع، فإن الإحساس بالاستغلال يمكن أن يؤدي إلى تفاقم التوترات الاجتماعية وإلى تنفير المجتمع المضيف.

١٠ - وأدى أيضا نمو السياحة إلى الضغط على الموارد القائمة. والسياحة نهمة في استهلاك الموارد الطبيعية، بما في ذلك المياه والأراضي. وحيث تعطى الأولوية لإشباع احتياجات قطاع السياحة، فإن هذا قد يأتي عادة على حساب السكان المحليين. ومن الصعب في بعض الأحيان بالنسبة للسكان المحليين أن يتفهموا لماذا ينبغي إعطاء تسهيلات وخدمات للسائحين (وللسياحة) لا يحصلون عليها هم أنفسهم - على سبيل المثال، الحصول على المياه النظيفة، وخدمات الدعم التي ربما تشمل الأمن الشخصي. وحيث تركز التنمية السياحية على نموذج الجيب، وحيث توجد صلة محدودة بين الزائرين والمضيفين، فإن الإحساس بالنفور وبالحرمان يزداد حدة. وعكست مظاهرات وقعت مؤخرا واستهدفت السائحين لدى وصولهم إلى المطارات في كيرالا بالهند، زوال الغشاوة عن أعين القرويين المحليين فيما يتعلق بانخفاض الإمدادات بالمياه الذي يعتبر أحد الآثار المزعومة المترتبة على الإفراط في البناء في قطاع الفنادق.

١١ - وعند حدوث الاكتظاظ، فإن المجتمع المضيف قد يجد نفسه تحت ضغط أكبر من الزائرين، وهو ضغط قد يغير إيقاع أسلوب حياة المجتمع المحلي. وقد يصبح الوصول إلى المتاجر ووسائل النقل أكثر صعوبة؛ وقد ترتفع الأسعار مغتمة فرصة تواجد السائحين مما قد يتسبب في صدمة للسكان المحليين. وقد يؤدي الشعور بالإحباط تجاه السائحين إلى الغضب الذي يدفع السكان إلى التساؤل عن المزايا الكلية للسياحة بسبب المضايقات الناتجة عنها.

١٢ - وبالرغم من أن السياحة تقدم فوائد اقتصادية إلى البلد ككل، على سبيل المثال حصيله الصرف الأجنبي والإيرادات الحكومية، فإن هناك آثارا للسياحة تتولد محليا تؤدي إلى الاضطراب - الاكتظاظ، والضغط على الموارد، والتحديات للثقافة الراسخة، والمطالب ذات الصلة بالسياحة من المجتمعات المحلية. وما لم تبق بعض إن لم يكن كل الفوائد الاقتصادية والمالية المستمدة من النشاط السياحي المحلي في المجتمع المحلي، فإن تكاليف استضافة السائحين قد لا تتناسب مع الفوائد التي تجني منها. وحيث يسود هذا الوضع، فإنه سيؤدي حتما إلى الاستياء والعداء المحتمل تجاه السائحين.

١٣ - وكلما تزايدت السياحة الدولية، يتزايد القلق بشأن نقل الأمراض ومدى توفر المستويات الملائمة للرعاية الصحية. ويمكن أن تقدم مؤسسات مناسبة في معظم البلدان المتقدمة النمو المولدة للأنشطة السياحية خدمات ومشورة طبية إلى السائحين المحتملين. وتتوفر أيضا مرافق للتعامل مع معظم الظروف الطبية. وفي البلدان النامية، تكون الخدمات والمرافق الطبية عادة أقل توفرا، ولكنها تتوفر بصفة خاصة للسائحين في بعض الأحيان. وعلى سبيل المثال، قد تقدم الفنادق خدمات طبية داخلية.

باء - البعد الثقافي للسياحة

١٤ - فيما يتعلق بالصالح الثقافي للأماكن، فقد تكون للسياحة أبعاد سلبية، مثل التدهور الثقافي والصراع الذي يرجع إلى الاختلافات الثقافية، وآثار إيجابية، مثل التبادل الثقافي، وإحياء الحرف والطقوس التقليدية.

١٥ - ويتمثل البعد السلبي الرئيسي في تدهور الموجودات الثقافية القيّمة. ومع وقوع معظم التغييرات الاجتماعية، فإن التدهور الثقافي لا يحدث بصورة مفاجئة ولكن على مدى فترة زمنية متطاولة. وقد يقع التغيير من خلال تأثير التظاهر الاجتماعي، أي تقليد ما يفعله ويلبسه ويأكله الزائرون الأجانب، ولكن قد يكون الدافع إليها أيضا العوامل الاقتصادية. وعلى سبيل المثال، يُنظر بصفة عامة إلى استخدام المرأة في السياحة على أنه عامل تحرر؛ غير أنه قد يُنظر إليه على نحو مغاير على أنه وسيلة لتقويض دعائم وقيم الأسرة التقليدية. وبالمثل فإن العمل في السياحة الذي يتطلب العمل في نوبات قد يؤدي إلى اضطراب حياة الأسرة التقليدية والالتزام الديني.

١٦ - وربما يمكن العثور على شكل أشد خطورة للتدهور الثقافي حيث تكون المواقع والمباني التاريخية غير محمية وحيث يكون قد تم استبدال البيئة التقليدية أو تكون قد اختضت في الواقع. ويعتبر الوعي الثقافي أحد المدخلات الضرورية للتنمية السياحية. وهناك دور هام يضطلع به المجتمع المحلي في حماية الثقافة - عندما يقرر ما هو على استعداد لتقديمه، وكيفية عرض تراثه الثقافي، وما هي الجوانب الثقافية، إن وجدت، التي قد تكون غير ملائمة للسائحين. وفي سويسرا، على سبيل المثال، فإنه يجري إغلاق جزء من المهرجان السنوي للفتيات أمام الزائرين بغية حماية مغزاه وموضعه الثقافي.

١٧ - ومن ناحية أخرى، فإنه من الشائع الآن بالنسبة للأماكن أن تقدم "أمسيات ثقافية"، على سبيل المثال، الأمسيات الاسكتلندية والتايلندية والهندية، حيث تقدم عروض للرقص والموسيقى والفن الشعبي التقليدي، والذي يكون مصحوبا عادة بوجبة تمثل فن الطهي المحلي.

١٨ - غير أن الاتصالات بثقافات متعددة تعتبر أيضا سببا محتملا للاستياء الاجتماعي - وبصفة خاصة حيث تؤدي العوائق اللغوية إلى إحباط الاتصالات الوثيقة والاستكشاف الثقافي. وحيث تواجه المجتمعات المضيفة بأعداد كبيرة من الزائرين، فإن هذه المشاكل ستغدو كثيفة لا سيما حيث تكون الثقافة المحلية هشة. ويتعين أن يكون مفهوم الطاقة الاستيعابية شاملة بصورة كافية لتقييم قدرة أحد المجتمعات المحلية على استيعاب السائحين بدون حجب الثقافة المحلية.

١٩ - وتتمثل إحدى المشاكل الشائعة في أن عددا كبيرا من الزائرين لا يحمل سوى تقدير ضئيل أو لا يحمل أي تقدير على الإطلاق للثقافة المحلية. وينعكس هذا الوضع عادة في حالات قد يكون فهم المجتمعات المحلية أيضا لثقافات الزائرين الأجانب ضئيلا أو غير موجود على الإطلاق. وتتفاقم هذه المشاكل حيث يكون هناك عائق لغوي بين الطرفين. ويمكن التخفيف من هذه المشاكل إلى حد ما عن

طريق الأخذ بحملات توعية المجتمعات المحلية بالسياحة. ويجري الآن الدعوة بصفة عامة لهذا التدبير في تخطيط التنمية السياحية. غير أنه بدون جني بعض المجتمعات المحلية لفوائد من السياحة من خلال خلق وظائف، وإيجاد فرص لتنظيم المشاريع والفوائد الاجتماعية، فقد تكون هذه الحملات غير فعالة.

٢٠ - ويسافر عدد كبير من السائحين جزئياً لاكتساب خبرة من مختلف الثقافات. ويعد نمو سياحة المسافات الطويلة من أوروبا إلى آسيا مثال على هذا الاتجاه. ويمكن أن يفيد التبادل الثقافي كلا الطرفين وبالطبع يولد مزايا اقتصادية ومالية للمجتمع المضيف. وهناك بعض الدلائل التي تشير إلى أنه يوجد في أوروبا على الأقل اتجاه نحو إجازات المسافات الطويلة ذات الأساس الثقافي^(١). وإذا ما استمر مثل هذا الاتجاه، فإنه يتطلب تثقيف السائحين والمجتمع المضيف على السواء بالوعي بالفروق الثقافية. وقد بدأ هذا بالفعل، إلى حد ما، في بلدان مثل سري لانكا وساموا الغربية حيث يقدم إلى الزائرين لدى وصولهم إلى المطار كراسة للترحيب بهم تتضمن أمثلة على السلوك المقبول وغير المقبول. وفي الرحلات الجوية ذات المسافات الطويلة، يتاح للخطوط الجوية فرص من خلال عرض شرائط فيديو خلال الرحلات لإطلاع الركاب على توقعات وحساسيات المجتمعات والبلدان المضييفة. وعلى سبيل المثال، تبلغ الخطوط الجوية الإيرانية الركاب بالنمط المتوقع للأزياء في البلد.

٢١ - وقد ساهمت السياحة بصورة ملموسة في إحياء الحرف والطقوس التقليدية. وتبقي الصناعات الحرفية اليدوية التقليدية على قدر كبير من القيمة المضافة الإنتاجية داخل المجتمعات وتتيح فرص العمل للنساء. وفي البلدان التي تركز فيها السياحة أساساً على الحياة البرية والسياحة الإيكولوجية، فإن تنمية المجتمعات الريفية قد استفادت.

ثانياً - التحديات التي تواجه صناعة السياحة في مجال السياسات الاجتماعية

٢٢ - يتمثل أحد أهم التحديات الاجتماعية التي تواجه القطاع الخاص في التغلب على المصالح الجزئية الضيقة بغية تعزيز التنمية السياحية وزيادة حجم الفوائد. وفي كل من جنوب أفريقيا وزمبابوي وزامبيا، وحدت مختلف المنظمات ضمن قطاع السياحة صفوفها لتشكل منظمة شاملة (كمجلس السياحة في زمبابوي، على سبيل المثال) لكي تكون الصوت المتحدث باسم السياحة ووسيلة الاتصال بالحكومة، ولكي توفر في الوقت نفسه منتدى لبحث المسائل العامة التي تهم هذا القطاع.

٢٣ - وقد اتسم قطاع السياحة برداءة ظروف العمل المتاحة فيه بوجه عام - كانهضاض الأجور، وعدم انتظام ساعات العمل وفي أوقات غير مرغوبة، والعمل الموسمي، والعمل بدوام جزئي. وتتجلى هذه السمات في ارتفاع معدلات دوران اليد العاملة، وتدني مستوى المهارات، وانحطاط مقاييس الخدمة. ويوظف قطاع السياحة في جميع أنحاء العالم العديد من النساء والشباب كما يستخدم أحياناً كثيرة عمالاً مهاجرين؛ وقد تكون كل هذه الفئات الثلاث في وضع ضعيف جداً من حيث شروط العمل. وقد اعتمدت منظمة العمل

الدولية، في تركيبها الثلاثي (الحكومات ومنظمات أرباب العمل ومنظمات العمال)، اتفاقيات دولية وتوصيات لحماية حقوق العمال^(٢). وتدعو اتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بقطاع الضيافة (الاتفاقية رقم ١٧٢ المتعلقة بظروف العمل في الفنادق والمطاعم والمؤسسات المماثلة (١٩٩١)) إلى اعماد سياسات لتحسين ظروف العمل في الفنادق والمطاعم والمؤسسات المماثلة. وتنص هذه الاتفاقية بوجه خاص على تنظيم ساعات العمل والتعويض عن العمل الإضافي؛ ومنح فترات راحة يومية وأسبوعية؛ ومنح إجازة سنوية مدفوعة الأجر؛ ودفع أجر أساسي بانتظام؛ وحظر بيع فرص العمل وشرائها^(٣).

٢٤ - وكانت التكنولوجيات الحديثة في قطاع الفنادق وخدمات المطاعم والسياحة واحدة من المواضيع البارزة التي نوقشت في منظمة العمل الدولية في عام ١٩٩٧^(٤). وبما أن التكنولوجيا مافتئت تيسر تنمية السياحة وإدارتها، ينبغي بالتالي رصدها لتقييم آثارها على الوظائف وظروف العمل. وتشمل مجالات الاهتمام عدالة توزيع فوائد الانتاجية؛ والأساليب الإدارية الجديدة؛ وأوجه التغير في المهارات المطلوبة؛ واحتياجات التدريب وإعادة التدريب؛ وارتفاع معدلات الدوران؛ وتعزيز تنمية المؤسسات الصغيرة؛ والعلاقات بين العمال والإدارة بالنظر إلى التغيرات الجارية.

٢٥ - ولا تستطيع الحكومات أن تكفل بمفردها إجراء التحسينات الاجتماعية اللازمة في قطاع السياحة، ولكنها تستطيع وضع تشريعات بشأن المسائل المتصلة بالصحة والسلامة أثناء العمل، والتأمين الصحي والمعاشات التقاعدية، والحد الأدنى للأجور، وعمالة النساء والشباب. ولكي يكون التشريع فعالاً لا بد من تنفيذه؛ وقد ييسر هذا التنفيذ بالحوار الاجتماعي الثلاثي. ولما كانت الوكالات الدولية تشجع الحكومات الآن على الانسحاب من أدوار التشغيل المباشرة في قطاع السياحة^(٥) بغية تهيئة "البيئة المواتية" لتيسير تنمية القطاع الخاص، أصبح من المستصوب أن تتضمن المناقشة مستقبلاً بشأن ظروف العمل في قطاع السياحة حواراً معززاً بين أرباب العمل وممثلي الموظفين. وكما أن هناك دعماً متزايداً لمشاركة المجتمعات المحلية في تنمية السياحة، هناك دور أكبر على الأرجح للاتصال والتشاور والتفاوض فيما بين الشركاء الاجتماعيين في جميع المشاريع بصرف النظر عن حجمها^(٦).

٢٦ - وقد تكون الاتفاقات الجماعية ضرورية لتغطية ترتيبات العمل المرنة وغيرها من القضايا، كالأثار المترتبة على الأخذ بتكنولوجيات حديثة على العمالة والمهارات والأجور والأمن الوظيفي وحقوق العمال. وقد تكون هذه الاتفاقات مفيدة، ولا سيما للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، فيما يتعلق بتحسين قدرتها على المنافسة عن طريق الارتقاء بمهارات عمالها وأدائهم. وفي العديد من الشركات الصغيرة، لا تولى أولوية عليا بعد لتدريب الموظفين وظروف العمل، على الرغم من أنه ينبغي أن تكون جودة الخدمات والتحفيز المناسب للقوى العاملة اعتبارين هامين. ومن المسلم به، بالتالي، أن تمويل الأنشطة التدريبية هو تحد هام للحوار الثلاثي فيما بين الحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أرباب الأعمال.

ثالثاً - التحديات التي تواجه الحكومات الوطنية في مجال السياسات الاجتماعية

٢٧ - لا يزال هناك الكثير الذي يمكن القيام به للوصول بفوائد السياحة إلى الحد الأمثل والحد من الآثار السلبية. وتحتاج هذه الإجراءات إلى نهج منسق بين الحكومات والقطاع الخاص ومنظمات العمال ومنظمات أرباب الأعمال والمنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية. وباستطاعة الحكومة أن تستهل عمليات تدخل على صعيد السياسة العامة في مجالات يُذكر منها استدامة التنمية السياحية، وإكساب قطاع السياحة الطابع المحلي، وتشجيع روح المبادرة لدى أصحاب المشاريع الحرة، ومشاركة المجتمعات المحلية في تخطيط التنمية السياحية وفي الحملات المجتمعية للتوعية بالسياحة، وحماية الثقافات المحلية، وتنمية الموارد البشرية، ومشاركة النساء والأطفال، واعتماد إطار قانوني للسياحة.

٢٨ - ولاستدامة السياحة بعد اجتماعي هام. فباستطاعة السياحة أن تأتي، بل إنها تأتي بالإيرادات اللازمة لتحسين البيئة الاجتماعية والثقافية والطبيعية، وهي إيرادات يمكن تقاسمها مع المجتمعات المحلية. وأصبح فرض رسوم دخول في المتاحف والمرافق الترفيهية للمساهمة في صيانتها ممارسة شائعة الآن.

٢٩ - ومن الأهداف الشائعة في التنمية الاجتماعية الطويلة الأجل إكساب العمليات السياحية والفوائد العائدة من السياحة الطابع المحلي من خلال تشجيع التمويل الوطني والإدارة والملكية الوطنيتين في قطاع السياحة. ومن وسائل التشجيع على تحقيق هذا الهدف "إفراد" بعض مناطق التنمية السياحية للمستثمرين المحليين. وعلى سبيل المثال، يمكن استبعاد المستثمرين الأجانب من المناطق السياحية التي تعمل فيها مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم، كمناطق الفنادق الصغيرة والمتوسطة، وتأجير السيارات؛ أو إذا سمح لهم بالدخول، فيمكن الامتناع عن إعطائهم أي حوافز استثمارية. وفي زامبيا، على سبيل المثال، نُفذ تحويل أكواخ صيد الطيور وامتيازات الصيد إلى القطاع الخاص على أساس عطاءات دولية تنافسية؛ ولكن أفردت بعض عقود الإيجار وامتيازات الصيد للمزايدين المحليين لتشجيع المستثمرين المحليين، ولا سيما أصحاب المشاريع من أهل البلد. ومن ناحية أخرى، يتفق مع الاتجاهات العامة للعولمة الاقتصادية رفع القيود عن الاستثمارات الأجنبية والسماح لها بدخول الأماكن التي كانت ممنوعة من دخولها حتى الآونة الأخيرة. وقد فتحت هندوراس، مثلاً، باب امتلاك الأراضي على خطها الساحلي الجذاب للأجانب بغية تشجيعهم على الاستثمار في التنمية السياحية.

٣٠ - وإذا ما أمكن زيادة الملكية التجارية المحلية، فقد يقل الشعور بأن السياحة قطاع يسيطر عليه الأجانب. وأصبح هذا الهدف يحظى باهتمام الوكالات الدولية وبعض الحكومات. ويلزم عمل المزيد، لا سيما فيما يتعلق بتوفير التعليم والتدريب وتشجيع أصحاب المشاريع المحتملين من أهل البلد.

٣١ - وفي العديد من البلدان النامية، كثيراً ما تعتبر السياحة صناعة مهيأة للأجانب وتدار بواسطتهم. وعلى الرغم من أن في هذا شيئاً من المبالغة، فإن فيه شيئاً من الصحة أيضاً. ففي العديد من البلدان

النامية، يتمتع السائحون بمستوى من أسباب الراحة والخدمات ليس متاحا لغالبية السكان المحليين. وقد يؤدي ذلك إلى شعور بالعداء إزاء السائحين وإلى إثارة السخط السياسي وتعزيز مشاعر الحرمان، وتحاول الحملات المجتمعية للتوعية بالسياحة اطلاع المجتمعات المحلية على الأسباب الداعية إلى تنمية السياحة، والفوائد التي يمكن أن تجنى منها، وفرص المشاركة في هذا القطاع. وينبغي أن يكون اطلاع المجتمع المحلي عملية متواصلة وأن يكون مسؤولية الإدارة السياحية الوطنية ورابطات القطاع الخاص وممثلي المجتمعات المحلية.

٣٢ - ولا يزال هناك الكثير الذي يلزم القيام به لتعزيز مشاركة المجتمعات المحلية. وينبغي أن تتاح للمجتمعات المحلية إمكانية التعليق على المقترحات الإنمائية وربما المشاركة في تنفيذ هذه المقترحات. ولعل أفضل طريقة لإحراز تقدم في هذه المسألة هي من خلال الوكالات التمويلية التي تستطيع الإصرار على إدراج شرط كهذا في المشاريع المقترحة.

٣٣ - ويجب أن ترتبط مشاركة المجتمعات المحلية بما ستجنيه من فوائد. ويشكل مشروع مياه المرتفعات في ليسوتو وهو أحد أكبر مشاريع الهندسة المدنية في العالم، مثالا على مبادرات من هذا القبيل. ويتم، في إطار هذا المشروع، ضخ المياه من ليسوتو إلى جنوب أفريقيا. ويدعم البنك الدولي مشروعاً يتعلق بفرض ضريبة تصدير ضئيلة على كل غالون من المياه يتم تصديره. ويستخدم هذا الصندوق، الضخم والمتنامي، في تعويض المزارعين النازحين وحفز إقامة مشاريع تجارية صغيرة مثل تنظيم نزوات على ظهر الجياد القزمة والحرف وما يتصل بذلك من مرافق سياحية. وتشكل الفوائد الاقتصادية والمالية العرضية المتأتية من هذا المشروع نموذجا لجميع البلدان. ويشكل برنامج إدارة المناطق المجتمعية لاستغلال الموارد المحلية في زمبابوي ومشروع تصميم التنظيم الإداري الخاص بإدارة مناطق القنص في زامبيا مثالين آخرين على مشاركة المجتمعات المحلية في الأنشطة السياحية. ويتعلق الأمر في هذه الحالة بأنشطة مناهضة القنص غير المشروع - والفوائد المالية التي تجنيها المجتمعات المشاركة.

٣٤ - وللحكومات الوطنية أن تقرر نوع وحجم التنمية السياحية المناسبة في أماكن معينة. وعلى هذه الحكومات أن تكون واعية بالأعراف والتقاليد الثقافية وتتدخل عند الاقتضاء وفي الوقت المناسب لمنع تدهور الثقافات. وينبغي لها، لحفز الوعي الثقافي، أن تعمل على نحو وثيق مع المجتمعات المحلية والقطاع الخاص لضمان استخدام التمويل المتاح بفعالية وكفاءة.

٣٥ - وتتأتي بعض الضغوط الرئيسية التي تتعرض لها الثقافات من الزيادة السريعة جدا في أعداد الزائرين الوافدين وعدم تقييد الوصول إلى مناطق هشة من الناحية الثقافية. ويمكن للحكومات الوطنية أن تتدخل كي تكفل بقاء التطورات في السياحة عند المستوى المناسب وفي موضع يتلاءم مع الطاقة الاستيعابية للمجتمعات المحلية. ففي فانواتو، قررت الحكومة أن تحصر التنمية السياحية في ثلاث جزر محددة لحماية الأماكن الأكثر بعدا من غزو السياحة لها. وفي سيشيل فرضت الحكومة رقابة صارمة على انتشار أماكن إيواء السائحين وعلى جميع الأماكن التي يمكن أن تشهد تطورات جديدة. ولم يساهم هذا

الإجراء فقط في حماية ثقافة سيشيل من إفراط التعرض لآثار السياحة بل أنه أدى أيضا إلى الحد من الآثار البيئية مما أتاح لسيشيل أن تسوق صورتها كبيئة سياحية أصيلة بسعر مرتفع مناسب. ولجأت بوتان إلى المراقبة عن طريق التأشيرات للحد من عدد السائحين حفاظا على هويتها الثقافية. واستخدمت برمودا التراخيص للحد من عدد سفن الرحلات التي يسمح لها كل يوم بالرسو في موانئها. وقد تخلص سكان برمودا من الضغط بفضل هذه الرقابة العامة على أعداد الزائرين لرحلات اليوم الواحد إلى جانب إقامة مرافق محددة لإقامتهم. وفي ولاية تانالوت، في بالي، تدخل حاكم الولاية لمنع بناء فندق كان سيحول دون الوصول إلى أحد المعابد التقليدية ويؤدي إلى حجب عن الأنظار.

٣٦ - وبالرغم من أن السياحة صناعة دولية، فإنه يجب على هذا النشاط التجاري أن يبذل المزيد من الجهد من أجل توفير الفرص للمواطنين. ومن المشاكل الاجتماعية المقترنة بالسياحة في البلدان النامية عدم وجود كبار المديرين من الأهالي. ويضاف هذا إلى مفهوم أن السياحة هي صناعة الأجانب ويجب تغيير هذه الفكرة إذا ما أريد لقطاع السياحة أن يجتذب موظفين أكفاء باستطاعتهم الوفاء بمعايير الخدمة المتزايدة العولمة. وتضطلع الحكومات بدور رئيسي في تحقيق هذا الهدف. لكن كما هو الشأن بالنسبة لعدد كبير من الجوانب الأخرى لقطاع السياحة، يجب أن توضع السياسات بالتشاور مع القطاع الخاص وبدعم متواصل من الوكالات الدولية المتخصصة.

٣٧ - وبالرغم من إمكانية القول إن السياحة تستغل المرأة وتسيء معاملتها، فإنه يمكن مواجهة هذا الادعاء بأن السياحة وفرت للمرأة فرصا عديدة لمشاركتها في هذا القطاع مشاركة إنتاجية. ففي عدد كبير من البلدان، هناك نساء نشيطات جدا كمنظمات للمشاريع وهيأت لأنفسهن العديد من الفرص الجديدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. وينبغي بذل جميع الجهود الممكنة لتشجيع هذا الاتجاه عن طريق تنفيذ برامج العمل الإيجابي، والتدريب والتعليم، واتخاذ تدابير الدعم الملائمة. وقد شهد العقد الماضي عددا كبيرا من الإنجازات في هذا المجال لكن لا يزال هناك الكثير الذي ينبغي القيام به. وتوجد الآن مجموعة كبيرة من المنظمات الوطنية والدولية تنفذ برامج محددة خاصة بالنساء. وينبغي لأصحاب المصلحة في قطاع السياحة أن يعترفوا بما قدمته المرأة وبما تستطيع أن تواصل تقديمه في المستقبل من إسهامات للسياحة.

٣٨ - ويشكل الشباب والأطفال فئة ضعيفة أخرى من فئات العمال في قطاع السياحة. فعمالة الأطفال في قطاع السياحة تشمل أمورا تتجاوز إلى حد كبير الاستغلال الجنسي للأطفال من جانب السائحين وهو الجانب الذي ما فتئت الحكومات والمنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية تركز عليه لحد الآن. ويعمل الأطفال كمعاونين في جميع الأنشطة السياحية، وإن كانوا يعملون في المقام الأول في أماكن خفية مثل المطابخ. وبحكم وجودهم في أماكن الإقامة والترفيه فإنهم يستقنون، بسهولة، ضحايا للاستغلال الجنسي. ويشكل الربط بين "العمل العادي" الذي يضطلع به الأطفال واستدراجهم إلى توفير الخدمات الجنسية السمة المميزة لعمل الأطفال في السياحة^(٧). غير أن معظم البلدان تحظر عمل الأطفال في حد ذاته وفقا للتعريف الوارد في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٣٨ (١٩٧٣) بشأن السن الدنيا للسماح بالعمل^(٨).

٣٩ - وينبغي أن تكفل الحكومات إطاراً قانونياً مناسباً لإدارة قطاع السياحة ومراقبته. وهذا الإطار لازم لمنع استغلال الموارد والناس ووضع حد للسياحة الجنسية وإساءة معاملة الأطفال. فالتشريعات غير كافية في حد ذاتها ولا بد من التزام الحكومات بتنفيذ تلك التشريعات وتأمين التعاون على الصعيد الدولي بغرض تتبع الجناة ومحاكمتهم.

رابعاً - التحديات التي يواجهها المجتمع الدولي في مجال السياسات الاجتماعية

٤٠ - ناقشت، خلال السنوات الأربع الأخيرة، أربعة اجتماعات دولية كبرى مسائل تتعلق بحقوق العمال وبالعمالة في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك في البلدان النامية. وقد اعتمد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المنعقد في كوبنهاغن في عام ١٩٩٥ برنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية^(٩) الذي أعلن، في جملة أمور، الاعتراف بـ "الحقوق الأساسية للعمال". وأعلن مؤتمر القمة العالمي تعهده بالتزامات محددة تشمل في جملة أمور، حظر العمل القسري وعمل الأطفال؛ وحرية تكوين الجمعيات؛ والحق في التنظيم والتفاوض الجماعي؛ والمساواة في الأجور عن الأعمال المتساوية القيمة؛ والقضاء على التمييز في العمل. وخلال المؤتمر الوزاري الأول لمنظمة التجارة العالمية الذي انعقد في سنغافورة في عام ١٩٩٦، أكدت الدول المعنية مجدداً التزامها باتفاق كوبنهاغن. وفي عام ١٩٩٨ اعتمد مؤتمر العمل الدولي لمنظمة العمل الدولية في جنيف الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويتناول الإعلان الحقوق الأساسية التي تشكل مواضيع اتفاقيات منظمة العمل الدولية، وهي: (أ) حرية تكوين الجمعيات والاعتراف الفعلي بالحق في التفاوض الجماعي؛ (ب) إلغاء جميع أنواع العمل القسري أو الإلزامي؛ (ج) الإلغاء الفعلي لعمل الأطفال؛ (د) القضاء على التمييز فيما يتعلق بالعمل والمهنة. وأعلن المؤتمر أن جميع أعضاء منظمة العمل الدولية ملزمون باحترام المبادئ المتصلة بالحقوق الأساسية، موضوع تلك الاتفاقيات^(١٠) وترويجها وإعمالها، حتى وإن لم يصدقوا على تلك الاتفاقيات.

٤١ - وحظي موضوع الصلة بين السياحة والاستغلال الجنسي للأطفال باهتمام دولي خاص في المؤتمر العالمي لمناهضة الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال، الذي نظّمته في استكهولم، في عام ١٩٩٦، حكومة السويد ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة القضاء على بغاء الأطفال في السياحة الآسيوية ومجموعة المنظمات غير الحكومية لتنفيذ اتفاقية حقوق الطفل. وفي إطار متابعة نتائج المؤتمر، دعت المنظمة العالمية للسياحة إلى إنشاء فرقة عاملة معنية برصد السياحة وبغاء الأطفال بغرض تعبئة الرأي الدولي لإقناع الحكومات باتخاذ إجراءات لمنع هذا الاستغلال الجنسي. وأصدر مؤتمر قادة العالم المعني بالآثار الاجتماعية للسياحة الذي نظّمته في وقت لاحق المنظمة العالمية للسياحة في مانيتا في عام ١٩٩٧، إعلان مانيتا^(١١) الذي وقع عليه ممثلو ٧٧ بلداً وإقليماً تعهدوا باجتماعات السياحة الجنسية. وتدل الإجراءات المتخذة في الآونة الأخيرة ضد ذوي الميل الجنسي نحو الأطفال، من جانب سلطات الفلبين وتايلند وبلدان أخرى، ومنها البلدان المرسلّة للسائحين على الجهود المبذولة للقضاء على هذه الممارسة.

الحواشي

- ١ - P. Aderhold, The European Holiday Market for Developing Countries (Copenhagen, Dr. Peter Aderhold Institute of Tourism Research Planning, 1995).
- ٢ - انظر منظمة العمل الدولية، إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته (جنيف ١٩٩٨) الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته السادسة والثمانين؛ جنيف، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨.
- ٣ - انظر منظمة العمل الدولية، اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية؛ ١٩٧٧-١٩٩٥، المجلد الثالث، الجزء الأول، الاتفاقيات (جنيف، مكتب العمل الدولي، ١٩٩٦).
- ٤ - منظمة العمل الدولية، التكنولوجيات الجديدة وظروف العمل في قطاع الفنادق وخدمات المطاعم والسياحة (جنيف، ١٩٩٧).
- ٥ - C.L.Jenkins "Tourism in developing countries - the privatisation issue", in Tourism: the state of the Art A.V.Seaton, ed. (Chichester, United Kingdom, John Wiley & Son, 1994).
- ٦ - منظمة العمل الدولية: ملاحظة على أعمال الاجتماع الثلاثي المعني بآثار التكنولوجيات الجديدة على العمالة وظروف العمل في قطاع الفنادق وخدمات المطاعم والسياحة (جنيف، ١٩٩٧).
- ٧ - M.Black In the Twilight Zone: Child Workers in the Hotel, Tourism and Catering Industry (Geneva, ILO, 1995).
- ٨ - انظر منظمة العمل الدولية، اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية ١٩٥٢-١٩٧٦، المجلد الثاني، الجزء الأول، الاتفاقيات (جنيف، مكتب العمل الدولي، ١٩٩٦).
- ٩ - تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.96.IV.8) الفصل الأول، القرار ٨، المرفق الثاني.
- ١٠ - المنظمة العالمية للسياحة، إعلان مانيلا المتعلق بالآثار الاجتماعية للسياحة (مدريد، ١٩٩٧).

- - - - -