

Distr.: General
11 January 2001
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة التنظيمية لعام ٢٠٠١

٢٩ كانون الثاني/يناير - ٢ شباط/فبراير

و ٣ و ٤ أيار/مايو ٢٠٠١

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

برنامج العمل الأساسي للمجلس

المدونة العالمية لقواعد آداب السياحة

مذكرة من الأمانة العامة

وفقاً للمادة ٩ من النظام الداخلي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، اقترح الأمين العام إدراج بند فرعي إضافي بعنوان "المدونة العالمية لقواعد آداب السياحة" في إطار البند ١٣ من جدول الأعمال المؤقت للدورة الموضوعية لعام ٢٠٠١ المعنون (المسائل الاقتصادية والبيئية). ومرفق طيه لنظر المجلس رسالة مؤرخة ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ موجهة إلى الأمين العام للأمم المتحدة من الأمين العام للمنظمة العالمية للسياحة بشأن هذه المسألة (انظر المرفق) بالإضافة إلى مذكرة تفسيرية (انظر الضميمة).

* E/2001/2.

المرفق

رسالة مؤرخة ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ موجهة إلى الأمين العام للأمم المتحدة من الأمين العام للمنظمة العالمية للسياحة

يسعدني أن أفيدكم بأن المنظمة العالمية للسياحة عاكفة في الوقت الحاضر على إعداد الأحكام التنفيذية للمدونة العالمية لقواعد آداب السياحة. وقد اعتمدت هذه المدونة بتوافق آراء جميع الدول الأعضاء المشاركة في الدورة الثالثة عشرة لجمعية العامة (المعقودة في سنتياغو، بشيلي في ١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩) رغم ما قد يفصل بينها من اختلافات على الصعيد الثقافي أو في مستويات التنمية التي حققتها، أو من ناحية نظمها السياسية أو معتقداتها.

وقد جاء القرار المتعلق بوضع المدونة محصلة لمشاورات مكثفة جرت بين الدول الأعضاء في منظمنا، ومع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. وتتطابق المدونة مع الاتفاقيات والإعلانات الدولية ذات الصلة بما فيها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيره من صكوك الأمم المتحدة، وتأخذ بعين الاعتبار المبادرات المتعددة السابقة التي اضطلع بها صوب هذا المسعى في ميدان السياحة.

وتعتبر الوثيقة التي تم التوصل إليها صكاً توافقياً. ومن هنا، اشتملت المدونة على دياحة تفسيرية وبيان للمبادئ الأخلاقية التي يجب أن تنظم التنمية السياحية، ونصت في الوقت ذاته على ضرورة التعاون والعمل على إنشاء آلية على الصعيد الدولي من أجل تنفيذها.

وقد أبدت لجنة التنمية المستدامة في دورتها السابعة (المعقودة في نيويورك، في الفترة من ١٦ إلى ٢٠ نيسان/أبريل ١٩٩٩) ترحيبها بهذا المشروع ودعت المنظمة العالمية للسياحة إلى النظر حسب الاقتضاء في إشراك المجموعات الرئيسية العلمية، في عملية وضع مدونتها العالمية لقواعد آداب السياحة وتنفيذها ورصدها.

وبمراعاة هذه الأهداف، نكون ممتنين لو أمكن إدراج المدونة كبنء على جدول الأعمال المؤقت للدورة الموضوعية لعام ٢٠٠١ للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، والنظر فيها في وقت لاحق في عام ٢٠٠١ من جانب الأمم المتحدة من أجل اكسابها الإقرار والانتشار العالميين.

ومرفق طيه مذكرة تفسيرية تعرض للمدونة بمزيد من التفصيل.

(توقيع) فرانسيسكو فرانغالي

مذكرة تفسيرية

المدونة العالمية لقواعد آداب السياحة

في ١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ أقرت الجمعية العامة للمنظمة العالمية للسياحة المعقودة في سنتياغو بشيلي مشروع "المدونة العالمية لقواعد آداب السياحة" التي سبق عرضها عليها للنظر.

ومنذ اعتماد إعلان مانيليا التاريخي عن السياحة العالمية في عام ١٩٨٠ برعاية المنظمة العالمية للسياحة، أسهمت مجموعة وافرة من الصكوك، بما في ذلك المواثيق والمدونات والإعلانات، في تحديد المسار الذي اتخذته السياحة العالمية. والغرض من المدونة الجديدة حسبما تنص عليه ديباجتها هو تجميع طائفة من الأهداف والأفكار في كل متكامل؛ وتعزيز أركانها بالاستناد إلى "الاعتبارات الجديدة ذات الصلة بتطور مجتمعاتنا، والتوصل بذلك إلى وضع إطار مرجعي لأصحاب المصلحة في ميدان السياحة العالمية مع بزوغ فجر القرن المقبل والألفية الجديدة".

ومما لا شك فيه أن البعض سينظر على الأقل بالشك، إن لم يكن بالسخرية، لهذا الهدف الطموح المتمثل في وضع إطار مرجعي وقواعد ناظمة موحدة لجميع البلدان السياحية وجميع الشركاء الإنمائيين في المجال السياحي. لكن الحقائق تتكلم عن نفسها: فقد أوفت المدونة الجديدة بمطمح فعلي ولا يمكن للمرء أن يتجاهل حقيقة أنها اعتُمدت بالإجماع من قبل ١٠٧ بلدان شاركت في جمعيتها العامة، من مجموع ١٣٠ بلدا تتألف منها المنظمة، رغم ما قد يفصل بينها من اختلافات على الصعيد الثقافي، وفي مستويات التنمية التي حققتها، وأنظمتها السياسية، ومعتقداتها.

وثمة أربعة اعتبارات تُبرز مطامح هذا النص الأساسي وآفاقه.

الأول، يتعلق بإعداد المدونة الذي تميز ببذل جهود كبيرة متضافرة.

فالقرار الخاص بإعداد صك جديد يُلزم المجتمع السياحي الدولي أُتخذ في الجمعية العامة للمنظمة العالمية للسياحة في اجتماعها المنعقد في اسطنبول في عام ١٩٩٧. وتشكّلت لجنة خاصة لهذا الغرض شاركت فيها بلدان مختلفة المشارب مثل الجزائر والبرازيل وإكوادور ومصر وإيران وماليزيا والبرتغال ومعها الكرسي الرسولي الذي تمتع بمركز المراقب في هذه المجموعة.

واستمرت العملية خلال النصف الأول من عام ١٩٩٩ وتضمنت مشاورات واسعة مع اللجان الإقليمية الست التابعة للمنظمة العالمية للسياحة ومجلسها التنفيذي وشركاء خارجيون من صناعة السياحة ومن المنظمات العمالية والمنظمات غير الحكومية. وفي نيسان/أبريل ١٩٩٩ أبدت لجنة التنمية المستدامة التابعة للأمم المتحدة في أثناء دورتها السابعة المعقودة في نيويورك، بعد إطلاعها بشكل واف على هذه الجهود، اهتماما حقيقيا بالخطوات المتخذة لتحقيق هذه الغاية. وفيما بين شهري أيار/مايو وتموز/يوليه، قام عدد كبير من الدول الأعضاء بتعزيز مشروع المدونة عن طريق تقديم مساهمات مباشرة فيها، عكست بطبيعة الحال درجات متفاوتة من الحساسية ميزت بين الدول الأعضاء التي تفضل ما يمكن أن يسميه المرء مساحة ما من "حق التدخل في السياحة" والدول الأعضاء المعروفة لزمن طويل بمواقفها التقليدية فيما يتعلق بإقرار الامتيازات التابعة من سيادة الدول.

وتسعى الصياغة النهائية للمدونة التي أعدها الأمين العام وفريقه في مطلع الصيف الماضي إلى القيام، إلى أقصى حد ممكن، بإدماج جميع هذه المساهمات في مضمون النص مع الحفاظ في الوقت نفسه على تناسق أفكاره وتماسكه. وقد ضُخ في النص دم جديد أدى إلى مضاعفة عدد صفحاته مقارنة بالنص الأصلي.

ويبدو أن الهدف الذي ابتغى التماس أوسع تبادل ممكن للآراء قد أمكن بالفعل تحقيقه، بقدر ما كانت المناقشات التي أجرتها الجمعية العامة في خريف عام ١٩٩٩، ومع كونها مناقشات غير رسمية، لا تلمس المنحى العام للنص. وبمرور الوقت أمكن إتمام المشاورات والأعمال التحضيرية وأعمال صياغة النص في وقت يقل عن العام، وهو وقت قصير نسبيا إذا وضعنا بعين الاعتبار آفاق العملية والنطاق الذي تنشده النتيجة الختامية.

ويتعلق العنصر الثاني بالمبادئ الأساسية التي تتأسس عليها المدونة والجهد المتضافر المبذول فيها من أجل توحيد مجموعة الأهداف والأفكار في كل متكامل.

ومن الواضح أن المدونة تحافظ على استمرارية الإعلانات الرئيسية التي تسهم، برعاية منظومة الأمم المتحدة، في تشكيل تطور المجتمع الدولي والتقدم الذي يجري إحرازه على صعيد حقوق الإنسان منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وهي: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، والعهدان الدوليان لعام ١٩٦٦ الخاصان بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية المتعلقة بحماية التراث الثقافي والطبيعي للعالم لعام ١٩٧٢، واتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩، وإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية لعام ١٩٩٢، واتفاقية التنوع الإحيائي لعام ١٩٩٥، فضلا عن مجموعة متعددة من الصكوك المعتمدة برعاية منظمة العمل الدولية.

لكن الهدف من هذه المدونة، إن لم يكن هو تنويع هذه النصوص، فإنه يتمثل على الأقل في فتح آفاق جديدة أمامها، لأن هذه النصوص رغم ما يحوطها من مهابة فإنها تقتصر عموماً على ضمان الحقوق الفردية والدفاع عن طوائف معينة وإسباغ الحماية على البيئة الطبيعية والتراث.

وتتوخى المدونة العالمية لقواعد آداب السياحة قطع خطوة أبعد من ذلك. وهي، بدون أن تجادل في حقيقة تضاعف الوعي العالمي، حسبما تظهره الصكوك المذكورة، تتجه بشكل محدد إلى التعبير عن التصميم على تعزيز "الاقتصاد السوقي، والمؤسسات الخاصة والتجارة الحرة" من أجل تمكين صناعة السياحة العالمية من "تعظيم آثارها المفيدة في خلق الثروة وتهيئة فرص العمل".

وثمة فقرة ترد في ديباجة المدونة تستأهل استنساخها كاملة في هذا المقام. فهذه الفقرة توجز عملية توحيد المقاصد والأهداف في كل متكامل تستنبط منه المدونة أفكارها ومطامحها إلى قطع خطوة أفضل وهي تنص كما يلي:

"إذ تؤكد أيضاً اقتناعها، شريطة مراعاة عدد من المبادئ ومجموعة بعينها من القواعد، إن وجود السياحة المسؤولة والمستدامة لا يتعارض بأي شكل من الأشكال مع التحرير المتزايد للشروط الناظمة لتجارة الخدمات التي تعمل في إطارها شركات هذا القطاع، وأنه من الممكن أن يجري التوفيق في هذا القطاع بين الاقتصاد والبيئة، وبين البيئة والتنمية، وبين الانفتاح على التجارة الدولية وحماية الهويات الاجتماعية والثقافية".

وتتجه البنية التنظيمية للنص نحو كفالة الوضوح بدلا من التعميم.

فالديباجة، التي اقتبست منها بعض العناصر من قبل، تنبثق عن بنية ثبتت جدارتها عمليا.

إن عبارة "نحن، أعضاء المنظمة العالمية للسياحة، المجتمعين في الجمعية العامة المعقودة في سنتياغو، بشيلي في مطلع تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩" وهي الصيغة التي تبدأ بها هذه الديباجة تذكر، إن لم تكن تتضمن إشارة خفية، بالصيغة المشهورة المستعملة في ميثاق سان فرانسيسكو ومطلعها "نحن شعوب الأمم المتحدة..."

وعلى أساس الاعتبارات التي استند إليها في وضع الديباجة والإشارات التي تضمنتها، تنتهي الديباجة إلى أن هؤلاء الممثلين لصناعة السياحة العالمية:

"يؤكدون الحق في السياحة وحرية تنقل السياح،

ويشيدون إلى [رغبتهم] في تعزيز ووجود نظام سياحي عالمي قائم على الإنصاف والمسؤولية والاستدامة، تعود فوائده على جميع قطاعات المجتمع في سياق اقتصاد دولي حرر ومفتوح،

وتحقيقاً لهذه الغايات والمبادئ يعتمدون رسمياً المدونة العالمية لقواعد آداب السياحة“.

وقد تجسدت هذه المبادئ في موضوع النص الذي تلى الديباجة وتوزع إلى عشر مواد موضوعية في صياغات بسيطة. وفي هذه الوصايا العشر، تطرح المواد التسع الأولى مبادئ قوية تتصل بما يلي: ”إسهام السياحة في تحقيق التفاهم والاحترام المتبادلين بين الشعوب والمجتمعات“ (١)، و”السياحة كوسيلة لتحقيق الإشباع الفردي والجماعي“ (٢)، و”السياحة كعامل للتنمية في المستدامة“ (٣)، و”السياحة كنشاط يستخدم التراث الثقافي للبشرية ويسهم في تعزيزه“ (٤)، و”السياحة كنشاط مفيد للبلدان والمجتمعات المضيئة“ (٥)؛ و”التزامات أصحاب المصلحة بتحقيق التنمية السياحية“ (٦)، و”الحق في السياحة“ (٧)، و”حرية تنقل السائح“ (٨)، و”حقوق العاملين والمنظمين في صناعة السياحة“ (٩).

وبدون الدخول في تفاصيل تتصل بهذه المواد التسع يتعين التنويه إلى أن النغمة العامة التي تنحوها هي نغمة التأكيد المتوازن على الحقوق والواجبات ذات الصلة لجميع الشركاء العاملين في صناعة السياحة على اختلاف مشاربهم، ابتداء من وضع القواعد الموحدة والمتكاملة للزائرين والمضيفين على حد سواء.

ولم تكن عبارات هذه المبادئ جديدة كلها؛ فبعض الأفكار الرئيسية يمكن الرجوع إليه في إعلان مانايلا وفي شرعة الحقوق السياحية ومدونة السياح التي اعتمدها المنظمة العالمية للسياحة في جمعيتها العامة المعقودة في صوفيا في عام ١٩٨٥.

ويكفي القول بأن النهج المتبع اليوم في بعض المجالات يمضي خطوة أخرى أبعد من الخطوات المقطوعة بالأمس. وعليه، فإنه بالإضافة إلى ”الحق في حرية السفر والسياحة“ المنصوص عليه في إعلان مانايلا ”فإن إمكانية الدخول المباشر والشخصي من أجل استكشاف موارد كوكب الأرض والتمتع بها“ يسلم بها باعتبارها ”حقاً متاحاً على قدم المساواة أمام جميع سكان العالم“؛

وهناك موضوعات أخرى يتم طرحها لأول مرة في إعلان يحمل هذا الطابع. وبعض هذه الموضوعات يتضمن أبعادا ثقافية وبيئية واجتماعية مثل، فرض حظر كامل على استغلال الأطفال في صناعة السياحة، ومسؤولية الصحافة ووسائل الإعلام، وكفالة حقوق السياح في ممارسة شعائرهم الدينية أثناء سفرهم، وتقدير السياحة التي تراعي الأبعاد البيئية والسياحة الثقافية، وأهمية إجراء دراسات الأثر وربط المجتمعات المضيفة مع المشاريع الإنمائية الكبيرة، وضرورة اعتماد مركز محدد للعمال الموسميين. أما المبادئ الأخرى فتتضمن قدرا أكبر من الاعتبارات الاقتصادية مثل ضرورة وجود عقود سهلة الفهم ومعلومات لصالح المستهلكين، وتأكيد المكاسب المترتبة على المبادعة بين تدفقات السياح في الوقت والمكان، وبيان السلوك الذي يتعين مراعاته في حالات الأزمات، وتشجيع الشراكات الاقتصادية بين الشمال والجنوب التي تشمل البلدان المتلقية للسياح والبلدان المصدرة لهم، وتحديد دور المؤسسات الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم والمسؤولية الخاصة للشركات المتعددة الجنسية في هذا القطاع.

أما المادة العاشرة والأخيرة في المدونة فتكتسب طابعا مختلفا عن المواد التسع التي تسبقها.

فالمادة العاشرة تنص على "ضرورة أن يتعاون أصحاب المصلحة العامون والخاصون في مجال التنمية السياحية من أجل تنفيذ" هذه المبادئ، ومن ثم إرساء أركانها، وأنه لا بد "من الإقرار بدور المؤسسات الدولية وعلى رأسها المنظمة العالمية للسياحة" وأن يشمل ذلك، وهو بعد جديد، "المنظمات غير الحكومية ذات الاختصاص في ميدان تعزيز وتنمية السياحة". وتنص المادة العاشرة أيضا على أن أصحاب المصلحة المذكورين لا بد "أن يظهروا نواياهم في إحالة أي منازعات تتعلق بتطبيق أو تفسير المدونة العالمية لقواعد آداب السياحة إلى هيئة ثالثة محايدة تعرف باسم اللجنة العالمية المعنية بآداب السياحة" من أجل التوصل إلى حلول لها.

وتعتبر النقطة المتعلقة بوجود آلية قانونية - إن لم تكن آلية ذات اختصاص قضائي - لتنفيذ المدونة هي النقطة الرابعة والأخيرة التي تستحق الدرس.

وهذه الآلية هي آلية مصالحة - وليست آلية تحكيم - أصلية وطوعية ومرنة ويرجع إلى حد كبير الفضل في وضعها إلى البروفيسور ألين بيليت العضو والرئيس السابق للجنة الأمم المتحدة للقانون الدولي، والمستشار القانوني للمنظمة العالمية للسياحة.

وحسبما ذهب إليه السيد بيليت فإنه "لا بد من الإقرار بأن حالات الاختلاف أو التراع بين الفاعلين في مجال التنمية السياحية لا تخصى ولا تعد، وأن تنظيمها يتسم بدقته

بصورة خاصة نظرا إلى طبيعتها عبر الوطنية في معظم الأحيان. وفي هذه الأحوال، فإن وجود آلية تصالح مطواعة وسريعة وغير مكلفة يمكن أن يكون ذا نفع عظيم“.

غير أن العمل في هذا المجال لم يكتمل تماما. ولم تعتمد الجمعية العامة في سنتياغو بشكل نهائي بروتوكول التنفيذ الذي ينشئ الآلية.

غير أن وجود مثل هذه الآلية لحل المنازعات أصبح مع ذلك مبدأ مستقرا، حتى ولو كانت هناك ضرورة لإدخال بعض التعديلات فيه، وهي تعديلات قانونية في الأساس. وقد اعتمدت الجمعية العامة الخطوط العريضة التي تنظم أعمال هذه الآلية. ولم تَضَع وقتا في هذا الصدد، ووجهت الدعوة إلى الحكومات والفاعلين الآخرين في مجال التنمية السياحية من أجل ”ضبط تصرفاتهم بحيث تقوم على أساس المبادئ المطروحة في المدونة“. وحثت الحكومات على استلهاهم المدونة في قوانينها وطلبت إلى القطاع الخاص أن يدخل مضمونها في تنظيماته وممارساته المهنية.

وسيكون بحق أحد الإنجازات البارزة في الغد، أن يجري، على سبيل المثال، التوصل إلى حل لمنازعة بين شركة كبيرة متعددة الجنسيات ومجتمع مضيف أو منظمة غير حكومية تتعلق بالعواقب الاجتماعية أو البيئية الناجمة عن إنشاء منتجع سياحي جديد في دولة نامية وأن يتم ذلك بشروط جيدة على أساس المبادئ المقبولة بحرية من قبل جميع الأطراف المعنية.

وسيكون ذلك هو الهدف المبتغى من بروتوكول التنفيذ المذكور آنفا، الذي سيجري اعتماده في نهاية المطاف في الجمعية العامة المقبلة للمنظمة العالمية للسياحة في خريف عام ٢٠٠١.

وسيجري إنشاء الهيئة المستقلة التي تمثل جميع الفاعلين في صناعة السياحة، وهي اللجنة العالمية المعنية بأداب السياحة، لتكون مسؤولة عن تفسير أحكام المدونة وتطبيقها وتقييمها وتطويرها. وستدخل هذه اللجنة حيز العمل في نهاية عام ٢٠٠١.

وبإيجاز، فإن المدونة العالمية لقواعد آداب السياحة هي بشكل واضح أبعد من أن تكون مجرد استجابة لعدد من النوايا الطيبة أو الأمنيات المثالية. بل هي أداة ستوضع من الآن فصاعدا في يد الشركاء في صناعة السياحة، وهي أيضا أداة يمكنهم أن يستخدموها بصورة مشتركة ومتكررة من أجل بناء صرح السياحة المستدامة والمتوازنة والمسؤولة.

إن هذه المدونة تمثل خطوة إلى الأمام في مضمار السياحة العالمية كما أنها، بقدر ما، خطوة متقدمة في مضمار القانون الدولي. في هذا المجال، وفي مجالات كثيرة غيره، تحمل السياحة المشعل الذي ينير الطريق. وهي دلائل تبعث على السرور عن حق.

(توقيع) فرانسيسكو فرانغيالي
الأمين العام للمنظمة العالمية للسياحة

مدريد، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠
