الأمم المتحدة

TD/B/C.I/L.2/Add.3

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: Limited
7 May 2010
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
لجنة التجارة والتنمية
الدورة الثانية
جنيف، ٣-٧ أيار/مايو ٢٠١٠

مشروع تقرير لجنة التجارة والتنمية عن أعمال دورتها الثانية

المحتويات

الصفحة

موجز أعده الرئيس..... ٢

مساهمة السياحة في التجارة والتنمية ٢

(A) GE.10-50789 170510 170510

الرجاء إعادة الاستعمال

موجز أعده الرئيس

مساهمة السياحة في التجارة والتنمية

(البند ٥ من جدول الأعمال)

١- يسّر مداولات اللجنة فريقٌ رفيع المستوى وتلاها نقاش تفاعلي أداره نائب الأمين العام للأونكتاد. وضم الفريق كلا من (أ) السيد مارسيو فافيا لوكا دي باولا، المدير التنفيذي للعلاقات الخارجية والشراكات في منظمة السياحة العالمية التابعة للأمم المتحدة؛ (ب) السيد بكير تموسين سايار، رئيس إدارة العلاقات الخارجية والتنسيق مع الاتحاد الأوروبي في وزارة الثقافة والسياحة التركية؛ (ج) السيد دينيش بهاتاراي، سفير نيبال لدى مكتب الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى؛ (د) السيد رونالد سابوريو، سفير كوستاريكا لدى منظمة التجارة العالمية.

٢- وتعزز النقاش بالمذكرة المقدمة من أمانة الأونكتاد TD/B/C.I/8 بعنوان "مساهمة السياحة في التجارة والتنمية". وأُثني على المذكرة لأنها حللت بطريقة ممتازة (أ) أهمية هذا القطاع بالنسبة إلى بلدان عديدة، بما في ذلك البلدان النامية وأقل البلدان نموا؛ (ب) الاتجاهات الأخيرة والنجاحات والتحديات المتعلقة بتنمية السياحة؛ (ج) آثار الأزمة على هذا القطاع. وتناول النقاش مساهمة السياحة في التجارة والتنمية واستراتيجيات معالجة تأثير الأزمة المالية والاقتصادية على هذا القطاع نظرا لدوره الرئيسي في مجال التنمية الاقتصادية وتوليد العمالة وزيادة إيرادات العملة الأجنبية والتحويلات والحد من الفقر.

٣- ولوحظ أن السياحة هي أحد القطاعات الأسرع نموا وأن من شأن جميع البلدان من كافة المستويات الاستفادة من هذا القطاع. وتتجاوز مساهمة السياحة على الصعيد العالمي في الناتج المحلي الإجمالي نسبة ٥ في المائة، علما أن الحجم السنوي لعمليات هذا القطاع نما بوتيرة أسرع من نمو الناتج المحلي الإجمالي. وفي معظم البلدان، تمثل السياحة أحد مصادر الإيرادات التصديرية الخمسة الأولى، وهي أول تلك المصادر في العديد من البلدان النامية وأقل البلدان نمواً. وقد مثل نمو السياحة في العالم عنصرا رئيسيا في نمو تجارة الخدمات. ويبلغ حجم أعمال السياحة حاليا ١,١ تريليون دولار (ما يمثل ٣٠ في المائة من صادرات الخدمات في جميع أنحاء العالم) وهي تتيح لجميع البلدان من كافة مستويات التنمية إمكانية الاستفادة منها. وبينما يحقق القطاع منافع إنمائية عديدة، فإن الإدارة المستدامة للقطاع تطرح أيضاً تحديات كبيرة. فالنجاح في التنمية السياحية يتطلب مواجهة التحديات الاقتصادية، كما يتطلب تعزيز المسؤولية الاجتماعية وتشجيع التحول إلى الاقتصاد الأخضر لضمان الاستدامة في الأجل الطويل. وعلاوة على ذلك، فإن البلدان التي تعتمد اعتمادا كبيرا على السياحة ينبغي أن تضع في اعتبارها أن التدفقات السياحية تبقى عرضة، بدرجة عالية، للصدمات

الخارجية. ويمكن على الأرجح اعتبار العام الماضي من الأعوام التي طرحت أكبر التحديات في تاريخ السياحة. فبالإضافة إلى الأزمة المالية والاقتصادية، أثر الخوف من انتشار فيروس H1N1 والاضطرابات التي شهدتها حركة النقل الجوي مؤخراً بسبب ثوران البركان الآيسلندي تأثيرا كبيرا على هذا القطاع. وتقدر منظمة السياحة العالمية أن إغلاق المطارات لمدة خمسة أيام أثر تأثيرا سلبيا بنسبة ٠,٣ في المائة على أعداد الوافدين على متن الرحلات الدولية لعام ٢٠١٠.

٤- واعتباراً من عام ٢٠٠٨، أثرت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية سلباً على قطاع السياحة مع تضرر منطقتي أوروبا والشرق الأوسط تضرراً شديداً بصورة خاصة. فقد تراجع عدد الوافدين بنسبة ٤,٣ في المائة، وتراجعت عائدات السياحة بنسبة ٥,٨ في المائة وصادراتها بنسبة ٦,٠ في المائة. ومع ذلك يجب النظر إلى ذلك في سياق النمو الثابت للقطاع منذ الخمسينيات. وفي العديد من الوجهات، لم تتضرر السياحة الداخلية بالقدر نفسه، مما أتاح لبعض البلدان التعويض جزئيا عن الخسائر الناجمة عن انخفاض الطلب العالمي. فالحكومة الصينية، على سبيل المثال، تحولت سريعا نحو تشجيع السياحة الداخلية عبر تحفيز الوعي والحماس السياحيين من خلال حملة وطنية قوية تخللها "أسبوع الترويج للسياحة" في ١٨٦ مدينة. وتؤكد البيانات التي جمعتها منظمة السياحة العالمية أن السياحة عادت إلى النمو في الربع الأخير من عام ٢٠٠٩، ومن المتوقع أن يتواصل النمو في عام ٢٠١٠. وارتفع عدد السياح الوافدين في أول شهرين من عام ٢٠١٠ بنسبة ٧ في المائة. ومع ذلك، فإن ثمة ما يبرر التفاؤل الحذر في هذا الصدد فيما يتعلق بعام ٢٠١٠.

٥- ولوحظ اتجاه مشجع في الأداء القوي للسياحة في السنوات الأخيرة وهو أن البلدان النامية سجلت أكبر نمو في عدد الوافدين، مستأثرة بحوالي ٤٠ في المائة من مجموع السياح الدوليين الوافدين. ولم تقتصر التطورات الإيجابية على ظهور وجهات ومصادر سياحية جديدة، بل شملت أيضاً تطوير منتجات سياحية جديدة وتحسين الوصول إلى الوجهات السياحية. وتشير التقديرات إلى أنه بحلول عام ٢٠٢٠ سيصل عدد السياح الدوليين إلى ١,٦ مليار سائح. وعلى الصعيد الدولي، قد تساعد اتفاقات التجارة والتعاون على تعزيز السياحة داخل الأقاليم وفيما بينها، ولا سيما فيما بين البلدان النامية. وشُدد على أهمية السياحة فيما بين الأقاليم وأُشيرَ إلى أن السياحة بين بلدان الجنوب تمثل قناة هامة لنمو وتنمية قطاعات السياحة في البلدان النامية مستقبلا. وعلى سبيل المثال، اعتُبر بروز الهند والصين كمحرك للنمو، كونهما تشكلان ٤٠ في المائة من سكان العالم، مصدرا لإمكانات هائلة في مجال صناعة السياحة في نيبال المجاورة. وفيما يتعلق بأقل البلدان نموا على وجه الخصوص، اعتُبر قطاع السياحة عاملا حاسما في دعمها للارتقاء من التصنيف الذي يدرجها في قائمة أقل البلدان نموا. وحظي الاستعراض الذي أجراه الأونكتاد لسياسات الخدمات الوطنية في مجال السياحة في نيبال بالتقدير وتلقى الأونكتاد طلبا للمساعدة في تنفيذ خطة العمل الخاصة بالسياحة بدعم من المانحين.

٦- ومن الشواغل الحرجة المستمرة فيما يتعلق بالانتعاش الذي بدأ على ما يبدو، أن هذا الانتعاش لم يكن، في العديد من الأماكن، مصحوبا بفرص عمل جديدة. وبالنظر إلى دور قطاع السياحة كمصدر رئيسي لفرص العمل المدرة للدخل - خلقت السياحة والأنشطة الداعمة للسياحية نسبة عالية من فرص العمل على جميع مستويات المهارات - ينبغي أن يولي واضعو السياسات اهتماماً خاصاً لهذا المجال، بما في ذلك ما يتصل بالوظائف اللائقة. كما تمثل فرص ممارسة المهن الحرة وتنظيم المشاريع مجموعة واسعة من فرص العمل هذه.

٧- ويظل جذب الاستثمار الأجنبي المباشر مطلبا هاماً للقطاع السياحي في البلدان ذات الموارد المحلية المحدودة. وثمة حاجة إلى الاستثمار في المرافق الأساسية، مثل الفنادق والمطاعم ومرافق الترفيه إضافة إلى الهياكل الأساسية المادية الداعمة والخدمات الأساسية. بيد أن ثمة تصورات شائعة تفيد بأن حصة كبيرة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية تصب في قطاع السياحة وأن الاستثمار الأجنبي يهيمن على الصناعات السياحية في هذه البلدان، لكن تلك التصورات تفتقر في جانب كبير منها إلى الصحة. بل على العكس من ذلك، تبين أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى قطاع السياحة في البلدان النامية لا تمثل سوى نحو ١٠ في المائة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في العالم.

٨- وعلى الرغم من الاتجاهات الإيجابية الكثيرة التي تم تحديدها، فإن البلدان النامية لا تزال تواجه تحديات اقتصادية واجتماعية وبيئية كبيرة في جني أقصى قدر من المكاسب من صناعاتها السياحية الوطنية. وتشمل هذه التحديات فيما تشمله الحاجة إلى معالجة ضعف الروابط القطاعية بما يسهم إسهاما كبيرا في تقليص التسربات المفرطة للإيرادات. وبفضل سلاسل توريد كبيرة ومتنوعة، يستطيع قطاع السياحة أن يؤثر إيجابيا على العديد من القطاعات الاقتصادية الأخرى، مما يسهل الاستفادة من أثر مضاعِف يولد طائفة واسعة من الفوائد الاقتصادية على الصعيد الوطني، ويوجِد فرص عمل ويساعد في الحد من الفقر على المستوى المحلي. ولا سبيل إلى تحقيق هذه الفوائد بدون وجود روابط سياحية قوية.

٩- وهناك عدة تحديات ينبغي مواجهتها على الصعيد الوطني لتحسين أداء قطاع الخدمات السياحية. ويتطلب التصدي لتلك التحديات ضمان استراتيجيات وطنية فعالة تشمل الأطر السياساتية والتنظيمية والمؤسسية القائمة إضافة إلى حوافز كافية لحفز القدرة على التوريد في الأسواق الوطنية. ولا يزال إدراج السياحة في صلب جداول الأعمال الوطنية والدولية يشكل تحديا، بسبب جملة أمور منها تنوع صناعة السياحة وتجزؤها بقدر كبير، مما يجعل اتخاذ إجراءات منسقة على نطاق الصناعة كلها أمرا صعب التحقيق. وينبغي أن تشارك الجهات المعنية بالقطاع السياحي على نحو أفضل في عمليات صنع القرار التي تؤثر على صناعة السياحة أيما تأثير، مثل التشغيل والتخطيط والاستثمار والنقل والضرائب والتأشيرات والتنمية. وثمة حاجة إلى إدراج السياحة في صلب برامج التخفيف من حدة الفقر لأن هناك من يرى أن التخفيف من حدة الفقر ينبغي أن يصبح محورا رئيسيا في مبادرات التنمية السياحية.

١٠- ووصف عدة مشاركين السياسات التي نفذوها في العقود الماضية للاستفادة من المقوِّمات الثقافية والفنية لبلدانهم، ومن حياتها البرية ومناظرها الطبيعية ومناخها. ومن بين الاستراتيجيات والاستجابات السياساتية للاستفادة أقصى ما يمكن من الآثار الإيجابية للسياحة على التنمية وتقليل آثارها السلبية إلى أدنى حد، هناك الاستراتيجيات والاستجابات التي ذُكرت كثيرا وتشمل معالجة قضايا الاستدامة، وضمان تنويع المنتج السياحي، ومواجهة الممارسات المانعة للمنافسة التجارية وتشجيع الحد من الفقر في أوساط الفئات السكانية الأشد فقرا والتي لا تستفيد، في أغلب الأحيان، استفادة تلقائية من التنمية السياحية، وذلك بسبب حالات التسرب بشكل أساسي.

١١- وربما لا تزال حماية التراث البيئي والثقافي للبلدان هدفا سياساتيا حديث العهد نسبيا في بعض البلدان، لكن أدوات جديدة مثل تقييم الأثر البيئي يجري تطبيقها على مشاريع الاستثمار السياحي، إضافة إلى زيادة الاهتمام بالتعليم البيئي وبرامج التوعية. وتمثل شهادة الاستدامة السياحية في كوستاريكا مثالاً على التدابير التي وُضعت لضمان استدامة القطاع على المدى الطويل. وتصنف هذه الشهادة الخدمات والشركات السياحية من خلال علامات تتراوح بين ١ و٥ بحسب الطريقة التي تتبعها في استخدام الموارد الطبيعية والاجتماعية (يُحدد ذلك من خلال تقييم التفاعل بين الشركة والبيئة المحيطة بها، والإجراءات الداخلية للتخلص من النفايات وإدارتها، وتوفير الطاقة، وما إلى ذلك)، ومدى مشاركة المجتمعات المحلية، والقدرة التنافسية للشركات. واستفادت الشركات التي انضمت إلى هذا البرنامج من حوافز وضعها معهد السياحة الكوستاريكي، مما عزز بدوره صورة البلد كوجهة طبيعية أصيلة. ولوحظ أن القرارات التي اتُخذت بشأن سياسات المحافظة على الطبيعة في المدى الطويل لا تعني بالضرورة زيادة في التكاليف أو فرصة ضائعة بل أثبتت أنها مصدر قيم للإيرادات.

١٢- وأشار عدة مشاركين إلى أن سياسات بلدانهم الرامية إلى *تعزيز التنوع* في المنتجات السياحية تركز على قطاعات متخصصة مثل السياحة الطبية والروحية وطرق الطب الطبيعي بما في ذلك ممارسة التمارين الرياضية واليوغا والتأمل. وأشاروا أيضاً إلى السياحة الريفية التي تركز على التنمية الشاملة على مستوى المجتمع المحلي وعلى مقومات مثل التنوع الإثني، والتراث الديني والفولكلور. كما يتناول التنوع السياحي الانتقال من التركيز على الوجهات الأصلية التقليدية إلى التركيز على البلدان الأكثر قرباً. وشددت رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، على سبيل المثال، على ضرورة تشجيع السياحة في المنطقة، بوصفها، في جملة أمور، أداة تساعد المواطنين في التعرف على بعضهم البعض بشكل أفضل. وأشار أحد المشاركين إلى الدرجة العالية من التنافس بين الوجهات السياحية التي تعرض منتجات مماثلة. ويشكل ذلك سببا آخر للسعي نحو التنويع.

١٣- أما مكافحة الممارسات التجارية المانعة للمنافسة والتي تحد من تنمية قطاع السياحة من خلال زيادة تكاليف ممارسة الأعمال التجارية في البلد والتأثير على نوعية السلع

والخدمات المحلية، فهي أمر حاسم. وثمة مجموعة أخرى من الاستراتيجيات الهامة التي ينبغي للبلدان النامية التركيز عليها وهي الاستراتيجيات التي تقلل الحاجة إلى استيراد السلع والخدمات وترمي إلى تعزيز القوة التفاوضية لشركات الطيران وشركات تنظيم الرحلات والفنادق الأصغر أو المملوكة محليا، فيما يتعلق بمفاوضاتها مع شركات تنظيم الرحلات ووكالات السفر الأجنبية الأكبر حجما. وفي هذا الصدد، أُشيرَ إلى أن الفوائد الكاملة للتنمية السياحية لن تتحقق في غياب وسائل نقل بحري وجوي فعالة وميسورة التكلفة، بما في ذلك على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي.

١٤- واختار بعض البلدان، مثل تركيا، تقليص دور الدولة وزيادة دور القطاع الخاص في قيادة عملية التنمية السياحية. وبينما لا تزال الدولة تقدم الدعم اللازم لنمو السياحة من خلال توفير الهياكل الأساسية والخدمات المتصلة بها، وتعزيز الأنظمة المحلية، وتوفير مرافق التدريب الوطنية وتيسير الاستثمار المحلي الخاص، فإنها تشجع بقوة على إنشاء منظمات مهنية في مجال السياحة بهدف زيادة نقل المهام التي تضطلع بها الدولة إلى القطاع الخاص. لكن الحكومة احتفظت مع ذلك بدور حاسم في التخطيط والترخيص ووضع معايير موحدة للمرافق السياحية والإشراف على عمليات هذه المرافق، فضلا عن ترويج المنتج السياحي التركي وتسويقه من خلال مكاتبها في الخارج.

١٥- ويمكن مساعدة البلدان فيما تبذله من جهود من خلال مبادرات دولية مختلفة مثل خارطة طريق الانتعاش التي وضعتها منظمة السياحة العالمية في عام ٢٠٠٨ لمعالجة الأزمة الاقتصادية العالمية وتشجيع السياحة باعتبارها وسيلة رئيسية لخلق فرص العمل والتحول نحو اقتصاد أخضر. وبالمثل، حددت منظمة السياحة العالمية، من خلال برنامجها للسياحة المستدامة من أجل القضاء على الفقر، ١٥٠ مشروعا للتعاون التقني تأمل في تقديم المساعدة لها، وقد تم وضع اللمسات الأخيرة على حوالي ٤٠ مشروعا منها العام الماضي. وشمل برنامج السياحة المستدامة من أجل القضاء على الفقر سبع آليات لمكافحة الفقر من خلال السياحة تضمنت (أ) تشغيل الفقراء في المؤسسات السياحية؛ (ب) قيام الفقراء بتوريد السلع والخدمات إلى شركات السياحة؛ (ج) السماح للمجتمعات المحلية ببيع السلع والخدمات مباشرة إلى الزوار؛ (د) استخدام عائدات الحكومة من أنشطة السياحة في مساعدة الفقراء؛ (هـ) تقديم شركات السياحة للرعاية الطوعية أو التبرعات لتمويل مبادرات الحد من الفقر؛ (و) الاستثمار في الهياكل الأساسية المتصلة بالسياحة مما يعود بالفائدة أيضاً على الأحياء الفقيرة. وشددت منظمة السياحة العالمية على أهمية العمل مع الأونكتاد لمواجهة التحديات المشتركة و"توحيد الأداء" بهدف ضمان مساهمة السياحة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وخلق فرص عمل والتخفيف من آثار تغير المناخ.

١٦- ولعبت الجهات المانحة الفردية أيضاً دورا نشطا في مساعدة البلدان النامية على تطوير إمكاناتها السياحية، سواء بصورة فردية أو بالاشتراك مع منظمات دولية. فقد ساعدت

اليابان، على سبيل المثال، في تنمية السياحة في أفريقيا من خلال مؤتمر طوكيو الدولي للتنمية الأفريقية الذي تلقى الدعم من مكتب المستشار الخاص لشؤون أفريقيا، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، والذي شاركت فيه جهات معنية من جميع البلدان الأفريقية ومن شركائها في التنمية، بما في ذلك البلدان الآسيوية، والدول المانحة والوكالات الدولية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والبرلمانات. وقد بات مؤتمر طوكيو إطاراً عالمياً رئيسياً للتعاون بين آسيا وأفريقيا على تعزيز التنمية في أفريقيا ووضع المؤتمر في عام ٢٠٠٨ خطة عمل لمساعدة أفريقيا على التغلب على القيود في مجالات الأمن والضيافة والإدارة والهياكل الأساسية والبيئة من خلال تنفيذ برامج تدريبية وتبادل المعارف.

١٧- وأُعرب عن التقدير لعمل الأونكتاد المتعلق بالسياحة في إطار الركائز الثلاث التالية: مبادرة السياحة الإلكترونية، وبرنامج التدريب من أجل التجارة، وبرنامج السياحة المستدامة في إطار مبادرة التجارة الأحيائية، والأنشطة الخاصة بأقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، والسياحة والاستثمار في البلدان النامية غير الساحلية، واستعراضات السياسات الوطنية المتعلقة بالخدمات، مما ساعد في بناء القدرات الوطنية على دفع عجلة تنمية القطاعات الوطنية للخدمات، بما في ذلك قطاع الخدمات السياحية. وسلط المشاركون الضوء على عدد من المجالات التي يمكن فيها للأونكتاد - بما في ذلك بالتعاون مع منظمة السياحة العالمية - إجراء المزيد من البحوث وتقديم المساعدة التقنية للبلدان النامية لمساعدتها في جني أقصى ما يمكن من ثمار التنمية من السياحة.

١٨- وأُشيرَ إلى أهمية الصلة بين الهجرة والعمال المهاجرين من جهة وقطاع السياحة من جهة أخرى وإلى الحاجة إلى مواصلة بحث ومناقشة هذه الصلة في اجتماع الأونكتاد السنوي للخبراء الحكوميين الدوليين بشأن الهجرة والسياحة. كما أثنى عدة مندوبين على أمانة الأونكتاد لنشرها الوثيقة UNCTAD/DITC/TNCD/2009/2، "مساهمة المهاجرين في التنمية: روابط التجارة والاستثمار والتنمية"، وأعربوا عن رغبتهم في أن يواصل الأونكتاد تحليل هذه المسألة. واعتُبرت بحوث الأونكتاد عن الاستثمار في القطاع السياحي هامة في وضع برامج للسياحة في البلدان النامية. كما أُشيرَ إلى إمكانية قيام الأونكتاد بدور في دعم وتعزيز التعاون السياحي الثنائي والإقليمي من خلال الحوار بين البلدان والمساعدة التقنية على الصعيد الحكومي الدولي، مما يتيح للبلدان إقامة شراكات والتعلم من بعضها البعض. ويعد مجال السياسات والمؤسسات والقواعد والأنظمة ذات الصلة بالسياحة مجالاً خاصاً لتبادل الخبرات بين البلدان. وأخيراً، أُشيرَ إلى أن نتائج لجنة التجارة والتنمية يمكن أن توفر مدخلات لخطة عمل مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نمواً.