الموازنة بين الأولويات الوطنية والمخاوف المحلية من خلال الشفافية والتشاور في شيلي

المبدأ التوجيهي 9: اتخاذ القرارات الشفافة والشاملة والقائمة على المشاركة

ينبغي أن تكون الهياكل الأساسية مدعومة بالتخطيط الشفاف، وتبادل المعلومات، وعمليات صنع القرار التي تيسر التشاور المجدي والشامل والتشاركي مع أصحاب المصلحة، وفي حالة الشعوب الأصلية، موافقتهم الحرة المسبقة والمستنيرة. وينبغي أن تكون آليات التظلم الوطنية ودون الوطنية وعلى مستوى المشاريع متاحة لمعالجة شكاوى أصحاب المصلحة وشواغلهم.

© gonzagon /shutterstock.com

معلومات أساسية

تعتبر شيلي أكثر الاقتصادات قدرة على المنافسة في أمريكا اللاتينية، حيث حققت نمواً مستقراً نسبياً منذ التسعينيات (المنتدى الاقتصادي العالمي، عام 2019، صفحة 15). وفي الوقت نفسه، أنشأ البلد حدائق وطنية كبيرة ومناطق محمية أخرى، وأدرج أبعاداً مختلفة للاستدامة على نحو متزايد في السياسات العامة. وتعد شيلي موطناً لتسع مجموعات من السكان الأصليين: أيمارا، وأتاكامينيو، وكيشوا، ودياغيتا، وكولا، ورابا نوي، ومابوشي، وكاويسكار، وياغان، وغالباً ما تقع المناطق التي يسكنونها على بعد مئات الكيلومترات من العاصمة ومركز صنع القرار الوطني، سانتياغو. وقد اتخذت الحكومة خطوات هامة لإدارة الاقتصاد والهياكل الأساسية بشفافية، ولكن شيلي لديها أيضاً تاريخ من النزاع الإقليمي فيما يتعلق بمجتمعات السكان الأصليين والمزيد من المناطق الطرفية. ولا تزال هناك حاجة إلى مزيد من التكامل الإقليمي والإدماج الاجتماعي. ولذلك، فإن التشاور المجدي مع أصحاب المصلحة أمر بالغ الأهمية لتطوير الهياكل الأساسية الأكثر استدامة.

تشمل القطاعات البارزة في البلد التعدين (وخاصة النحاس) والحراجة، مما ساعد على زيادة النمو الاقتصادي الوطني. غير أن الهياكل الأساسية المرتبطة بهذه القطاعات، مثل الموانئ والسكك الحديدية والطرق، تشكل أيضاً تحديات محلية حادة تتعلق بالآثار الاجتماعية والبيئية السلبية. وقد أدخلت الحكومة آليات محددة للشفافية والتشاور، بما في ذلك منابر رصد الهياكل الأساسية، وإنشاء مؤسسات دون وطنية لتحسين مشاركة الشعوب الأصلية، واعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية في عام 2007. وتمثل هذه التدابير تدابير أساسية لبناء نظم هياكل أساسية أكثر شمولاً. وبالإضافة إلى التقدم الهام المحرز، هناك أيضاً دروس يمكن استخلاصها في تحقيق التوازن بين الأولويات الاقتصادية الوطنية و«الصالح العام» والاعتبارات الإقليمية عن طريق التشاور المُجدي

الأنظمة الشفافة

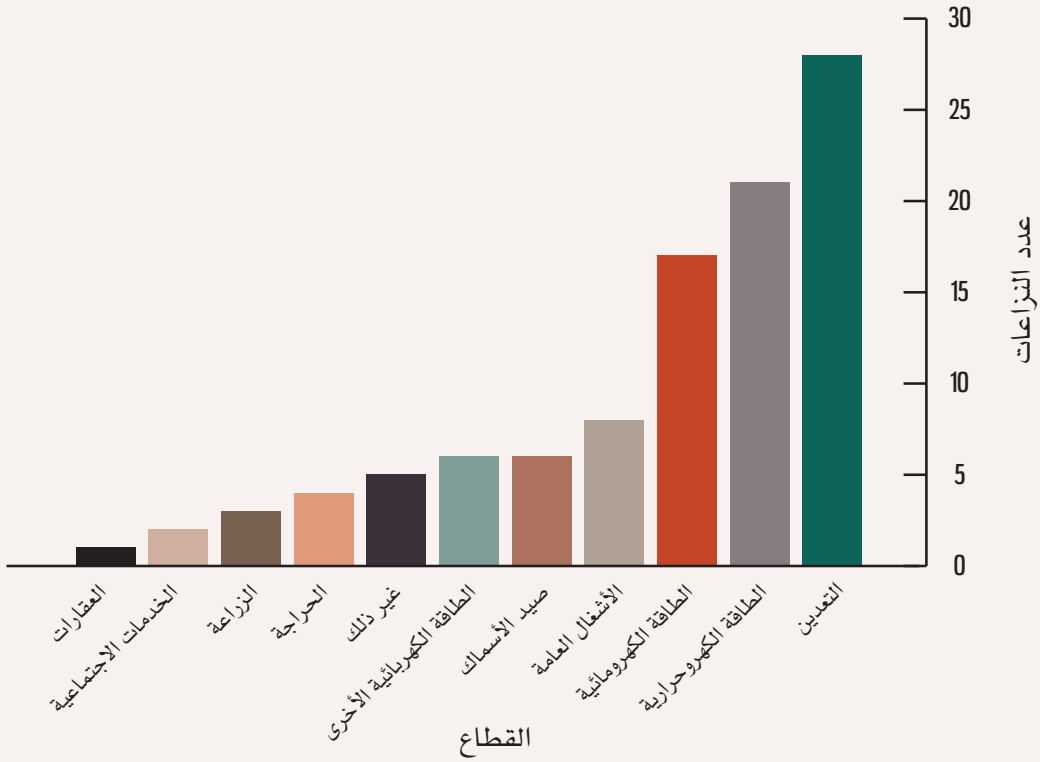
طورت شيلي، في العقود الأخيرة، بيئة أعمال تجارية تعتبر شفافة ويمكن التنبؤ بها بالنسبة للمستثمرين. وتحتل البلاد المرتبة 26 في العالم من حيث اتباع الشفافية؛ وثاني أفضل دولة مرتبة في أمريكا اللاتينية بعد أوروغواي (منظمة الشفافية الدولية، عام 2019). وللمساعدة في بناء الشفافية الحكومية، تم سن تشريع رئيسي لمكافحة الفساد في عام 2009، والذي أنشأ «مجلس الشفافية» الوطني لرصد تنفيذ القانون وضمان وصول المواطنين إلى المعلومات العامة (Schorr 2018, p. 6).

يوفر «نظام الاستثمار الوطني» في شيلي الآن معلومات تتعلق بحالة وتكلفة الاستثمارات العامة في جميع القطاعات والمناطق، وينشر منهجيات لإجراء التقييمات الاجتماعية (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، عام 2017، صفحة 48). فعلى سبيل المثال، تتيح «قاعدة بيانات المشاريع المتكاملة» المتاحة على الإنترنت التي تديرها وزارة التنمية الاجتماعية والأسرة للمجتمع المدني والقطاع الخاص وعامة الجمهور رصد الاستثمارات في مناطق مختلفة عبر القطاعات، طوال دورة حياتها. وعلاوة على ذلك، تنشر الحكومة المركزية أيضاً معلومات شاملة عن الامتيازات خلال كل مرحلة من مراحل دورة حياة مشاريع الهياكل الأساسية، مع إجراء استعراض مستقل (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، عام 2017، صفحة 48).

نحو إجراء تشاور هادف

في حين أن التركيز على التخطيط المركزي والشفافية على المستوى الوطني يمكن أن يحقق الاستقرار واليقين الاقتصاديين، فإنه يمكن أن يؤثر أيضاً على استقلالية الحكومة دون الوطنية، وأن يمثل تحديات محتملة للمشاركة المحلية في المناطق الطرفية. والواقع أن الشعوب الأصلية لا تزال غير معترف بها رسمياً في الدستور الوطني، على الرغم من أن استفتاءً وطنياً أجري في عام 2020 وافق على دستور جديد لشيلي، وهو مؤشر واعد على أن الاعتراف بالشعوب الأصلية سيتحقق (حكومة شيلي، عام 2020). وقد وافقت السلطة التشريعية بالفعل على تخصيص مقاعد للسكان الأصليين في المؤتمر الدستوري، لضمان مشاركتهم في العملية الدستورية (مجلس الشيوخ في شيلي، عام 2020؛ ومجلس النواب في تشيلي، عام 2019).

مع ذلك، لا تزال النزاعات الإقليمية – بما في ذلك تلك المتعلقة بمجتمعات السكان الأصليين – قائمة، وتتعلق في المقام الأول بالهياكل الأساسية أو المشاريع الاستخراجية (انظر الشكل 9 أدناه). وتتمحور بعض هذه النزاعات حول العوامل الخارجية البيئية للعمليات المتصلة بالهياكل الأساسية؛ ويتعلق بعضها بالمواقع التراثية المحلية واستخدام الموارد الطبيعية؛ بينما تنشب حالات أخرى بسبب المشاركة المحلية المحدودة في عمليات صنع القرار (Delamaza, Maillet and Martínez Neira 2017, p. 25).



المصدر: استناداً إلى
(Delamaza, Maillet and Martínez Neira (2017, p.33

الشكل 9: النزاعات حسب القطاع الاقتصادي في شيلي، 2005–2014

هناك مطلب عام، في القانون الشيلي، متمثل في التشاور مع الشعوب الأصلية (منظمة العمل الدولية، عام 2018)، وتتولى «المؤسسة الوطنية للنهوض بالسكان الأصليين» اللامركزية المسؤولية الرسمية عن تعزيز وتنسيق وتنفيذ الإجراءات الرامية إلى تعزيز التنمية المتكاملة للشعوب الأصلية (المؤسسة الوطنية للنهوض بالسكان الأصليين في شيلي، عام 2020). وتسعى إلى زيادة مشاركة السكان الأصليين في العمليات السياسية والتشريعية من خلال الحوار والتشاور والإعلام الجماهيري. وعلى نطاق أوسع، تم تحقيق خطوات رئيسية في هذا التقدم في إشراك جميع المواطنين في تطوير الهياكل الأساسية من خلال القانون رقم 20.500 الصادر في عام 2011 والهيئة الرئاسية الإرشادية للمشاركة والإدارة العامة في عام 2014، والتي تنص على مشاركة المواطنين، وتتطلب من الحكومة المركزية الحفاظ على حوار مستمر مع «المجالس البلدية لمنظمات المجتمع المدني» (المؤسسة الوطنية للنهوض بالسكان الأصليين في شيلي، عام 2017، صفحة 145). وهذا يبرز الجهود المبذولة لدمج عملية صنع القرار على المستويات الإدارية.

أنشأت وزارة الأشغال العامة، بناءً على هذه الترتيبات، آليات محددة للمشاركة من خلال القرار 315 لعام 2015، الذي يحدد الأهداف والعمليات اللازمة لتقريب المواطنين من الهياكل الأساسية، واتباع نهج قائم على الحقوق. ووفقاً للقرار، يجب ضمان مشاركة الجمهور في جميع المشاريع، ولا سيما في المراحل المبكرة من التخطيط، وفقًا للقرار مع إيلاء الاعتبار الواجب لاختيار المواطنين وملامحهم المحددة وفقا لجنسهم وإعاقاتهم وتحديد هويتهم الذاتية من قبل السكان الأصليين. وقد أسفر تنفيذ القرار عن زيادة في مشاركة الجمهور بين بعض الفئات، وإن كانت التحديات لا تزال قائمة. فعلى سبيل المثال، شاركت نساء الشعوب الأصلية في مشاورات عامة هامة ولكن أفيد أنه تم استبعادهن من أماكن عامة أخرى (المؤسسة الوطنية للنهوض بالسكان الأصليين في شيلي، عام 2016، صفحة 61). ويجري تقييم التشاور مع السكان الأصليين من خلال الوثيقة الرسمية الصادرة عن المديرية العامة للأشغال العامة رقم 539، التي تنص على وجوب تقديم طلب رسمي إلى وزارة التنمية الاجتماعية والأسرة لإعداد المشاورة الخاصة بالسكان الأصليين. ثم تمضي مشاريع وزارة الأشغال العامة قدماً على أساس ما توصي به وزارة التنمية الاجتماعية والأسرة.

كما تطلب وزارة الأشغال العامة مقترحات مشاريع في منطقة معينة لمعالجة الخطط الإقليمية الأوسع نطاقاً وأوجه التآزر مع مشاريع الهياكل الأساسية المتعددة. ومنذ عام 2017، تعمل الوزارة على وضع إطار مخصص خصيصاً من أجل «الهياكل الأساسية المستدامة»، وجربت تطبيق منهجية لتقييم المشاريع تشمل مكونات تشمل الإدماج والمساواة بين الجنسين ومجتمعات السكان الأصليين والمهاجرين (وزارة الأشغال العامة في شيلي، عام 2020).

© gonzagon /shutterstock.com

قابلية التكرار

أحرزت شيلي تقدماً هاماً في إدماج أصحاب المصلحة في خطط وعمليات الهياكل الأساسية من خلال نظم الشفافية، والصكوك القانونية، وإنشاء مؤسسات لا مركزية. وأقرت شيلي بأن الفهم الأفضل للمتغير «البشري» وتفضيلات تحديد الهياكل الأساسية يمكن أن يؤدي إلى تحسين تخطيط الهياكل الأساسية وتقديم الخدمات. وفي حين أن هناك ترتيبات تشاور قائمة، لا يزال ثمة صراع عندما لا يكون من الممكن التوفيق بين الأولويات الوطنية للهياكل الأساسية وشواغل المجتمعات المحلية. وللمساعدة في التغلب على التحديات، تسعى شيلي إلى تبني منظور للأنظمة عبر الوزارات الحكومية ومستويات الإدارة، ولكنها تحتاج إلى أدوات وهياكل أساسية «غير مادية» وتعزيز قدرة الدولة على القيام بذلك.

إن مسائل التشاور والنزاعات المتعلقة بالسكان الأصليين وغيرهم من المجتمعات المحلية شائعة في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية، وكذلك على الصعيد العالمي. وفي الوقت الذي تسعى فيه البلدان إلى إيجاد فرص عمل بصورة سريعة وبدء النمو الاقتصادي للتعافي من جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، من الضروري عدم تجاوز عمليات الشفافية والتشاور. بل يجب تعزيزها لضمان أن تكون الهياكل الأساسية شاملة للجميع حقاً وقائمة على الاحتياجات.

الرؤى الرئيسية

- قامت شيلي ببناء أدوات شفافة لرصد الاستثمارات في الهياكل الأساسية على الصعيد الوطني، مع إنشاء «مجلس للشفافية» و«قاعدة بيانات متكاملة للمشاريع» بقدرات متفانية.
- اتخذ البلد خطوات ملموسة نحو التشاور الشامل والمُجدي، من خلال الموافقة على متطلبات قانونية محددة واستحداث مؤسسات لا مركزية.
- تمثل النزاعات تحدياً مستمراً يتطلب منظوراً أعمق للأنظمة ومزيداً من إدماج المجتمعات والمناطق في عملية صنع القرار في مجال الهياكل الأساسية.

المراجع

Chile, Chamber of Deputies (2019). Boletín N° 13129-07, 9 December 2019. https://www.camara.cl/legislacion/sala_sesiones/votacion_detalle.aspx?prmIdVotacion=32383. Accessed 30 November 2020.

Chile, Government of Chile (2020). Constituent Process. https://www.gob.cl/procesoconstituyente/. Accessed 30 November 2020.

Chile, Ministry of Public Works (2020). Sustainable infrastructure. http://www.dirplan.cl/Paginas/Infraestructura_sostenible.aspx. Accessed 21 September 2020.

Chile, National Corporation of Indigenous Peoples (2016). *Informe final consultoría. Actualización diagnóstico participativo en temas de género de los pueblos indígenas, Región de Arica y Parinacot*. Chile. http://siic.conadi.cl/tmp/obj_472130/25200_informe_final_consultoria_diagnostico_y%20agenda%20genero.pdf.

Chile, National Corporation of Indigenous Peoples (2020). Ministry of Social Development and Family: institutional mission. http://www.conadi.gob.cl/mision-institucional. Accessed 21 September 2020.

Chile, Senate (2020). Boletin Nº 13129-07, 7 July 2020. https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=listaVotaciones&sesion=8581&boletin=13129-07. Accessed 30 November 2020.

Delamaza, G., Maillet, A. and Martínez Neira, C. (2017). Socio-territorial conflicts in Chile: configuration and politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104, 23-46. http://doi.org/10.18352/erlacs.10173.

International Labour Organization (2018). *Consultations with indigenous peoples on constitutional recognition: the Chilean experience (2016-17).* Geneva. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_651444.pdf.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *Gaps and governance standards of public infrastructure in Chile.* Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264278875-en.pdf?expires=1606239412&id=id&accname=guest&checksum=B2155C700986F67CD05FB8B1D8188202.

Schorr, B. (2018). Regulating the regulators: tracing the emergence of the political transparency laws in Chile. *United Nations Research Institute for Social Development Conference: Overcoming inequalities in a fractured world: Between elite power and social mobilization*. Geneva, 8–9 November. https://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/(httpInfoFiles)/9972AB476237B8F2C12583390051D0BF/$file/Overcoming%20Inequalities%205a_Schorr---Final.pdf.

Transparency International (2019). Corruption Perceptions Index. https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/table. Accessed 27 September 2020.

United Nations (2020). Sustainable Development Goals. https://sdgs.un.org/goals. Accessed 20 September 2020.

World Economic Forum (2019). *The global competitiveness report 2019*. Geneva. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.