

# ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРИОРИТЕТАМИ И ПРОБЛЕМАМИ НА МЕСТАХ ПОСРЕДСТВОМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И ПРОВЕДЕНИЯ КОНСУЛЬТАЦИЙ В ЧИЛИ



## РУКОВОДЯЩИЙ ПРИНЦИП 9: ТРАНСПАРЕНТНЫЙ, ИНКЛЮЗИВНЫЙ И ОСНОВАННЫЙ НА ШИРОКОМ УЧАСТИИ ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Развитие инфраструктуры должно осуществляться на основе транспарентных процессов планирования, обмена информацией и принятия решений, способствующих проведению конструктивных, инклюзивных и основанных на широком участии консультаций с заинтересованными сторонами, а в случае коренных народов — их свободного, предварительного и информированного согласия. Для рассмотрения жалоб и проблем заинтересованных сторон должны быть предусмотрены механизмы рассмотрения жалоб, действующие на уровне всей страны, субнациональных образований и отдельных проектов.



## СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Экономика Чили считается наиболее конкурентоспособной в Латинской Америке и с 1990-х годов демонстрирует относительно стабильные темпы роста (World Economic Forum 2019, с. 15). В то же время в стране создаются крупные национальные парки и другие охраняемые территории, а в государственной политике все больше внимания уделяется различным аспектам устойчивого развития. Здесь проживают девять коренных народов: аймара, атакаменьо, кечуа, диагуйта, колья, рапа-нуи, мапуче, кавескар и яган, а районы, которые они населяют, часто находятся в сотнях километров от столицы и центра принятия решений Сантьяго. Правительство принимает активные меры по обеспечению прозрачности управления экономикой и инфраструктурой, однако в Чили также известны случаи территориальных конфликтов, касающихся коренных общин и более периферийных регионов. В стране по-прежнему сохраняется потребность в большей территориальной интеграции и социальной инклюзии. Поэтому проведение конструктивных консультаций с заинтересованными сторонами имеет особенно важное значение для развития более устойчивой инфраструктуры.

К числу наиболее значимых отраслей в стране относятся горнодобывающая (особенно медная) и лесная промышленность, которые способствуют национальному экономическому росту. Однако инфраструктура, используемая в этих секторах, например, порты, железные и автомобильные дороги, также является источником серьезных проблем на местном уровне, связанных с ее негативным социальным и экологическим воздействием. Правительство разрабатывает специальные механизмы обеспечения прозрачности и проведения консультаций, включая платформы мониторинга инфраструктуры, создание субнациональных учреждений, призванных расширить участие коренных народов, и принятие Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов в 2007 году. Все они представляют собой важные меры по созданию более инклюзивных инфраструктурных систем. Однако, несмотря на достигнутые успехи, необходимо также извлечь уроки, которые могут помочь сбалансировать национальные экономические приоритеты и «общее благо» с территориальными соображениями посредством проведения конструктивных консультаций.

### ТРАНСПАРЕНТНЫЕ СИСТЕМЫ

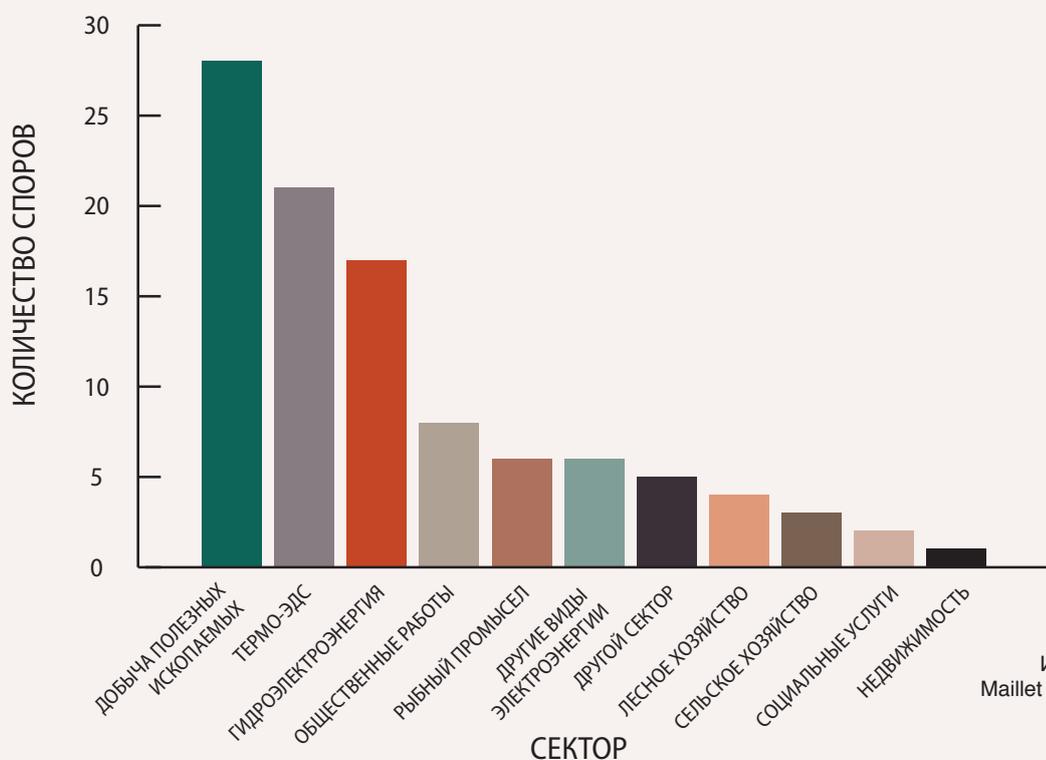
Условия для ведения предпринимательской деятельности, сложившиеся в Чили в последние десятилетия, считаются прозрачными и предсказуемыми для инвесторов. Страна занимает 26-е место в мире по уровню прозрачности и второе в Латинской Америке после Уругвая (Transparency International 2019). Для повышения уровня прозрачности государственного управления в 2009 году был принят важный законодательный акт по борьбе с коррупцией, в соответствии с которым был создан национальный Совет по обеспечению прозрачности, призванный контролировать исполнение закона и гарантировать доступ граждан к информации, находящейся в ведении государственных органов (Schorr 2018, с. 6).

В настоящее время в рамках «Национальной инвестиционной системы» Чили предоставляется информация о состоянии и стоимости государственных инвестиций во всех секторах и регионах, а также публикуются методики проведения социальных оценок (OECD 2017, с. 48). Например, благодаря онлайн-базе данных о проектах, находящейся под управлением Министерства социального развития и

по делам семьи, гражданское общество, частный сектор и широкая общественность могут отслеживать инвестиции в различных регионах и секторах на протяжении всего их жизненного цикла. Кроме того, центральное правительство также публикует всеобъемлющую информацию о концессиях на каждом этапе жизненного цикла инфраструктурных проектов и проводит их независимый обзор (OECD 2017, с. 48).

### ПРОВЕДЕНИЕ КОНСТРУКТИВНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ

Несмотря на то, что акцент на централизованном планировании и обеспечении прозрачности на национальном уровне может способствовать экономической стабильности и определенности, он также может повлиять на автономность субнациональных органов власти и привести к потенциальным проблемам для участия местного населения, проживающего в периферийных регионах. Действительно, коренные народы до сих пор не получили официального признания в национальной конституции, хотя в ходе национального плебисцита, проведенного в 2020 году, была утверждена новая чилийская конституция — обнадеживающий признак обеспечения признания коренных народов (Chile, Government



Источник: на основе Delamaza, Mailet and Martínez Neira (2017, с. 33)

РИС. 9. КОЛИЧЕСТВО СПОРОВ В РАЗБИВКЕ ПО СЕКТОРАМ ЭКОНОМИКИ В ЧИЛИ, 2005–2014 ГОДЫ

2020). Законодательная власть уже утвердила выделение мест для коренных народов в Конституционном собрании, таким образом обеспечив их участие в конституционном процессе (Chile, Senate 2020; Chile, Chamber of Deputies 2019).

Однако в стране по-прежнему продолжают территориальные споры, в том числе с участием общин коренных народов, которые в основном связаны с инфраструктурными проектами или проектами по добыче полезных ископаемых (см. рис. 9 ниже). Некоторые из этих споров обусловлены экологическими последствиями деятельности, связанной с развитием инфраструктуры; другие касаются объектов местного культурного наследия и использования природных ресурсов; третьи возникают в связи с ограниченным — по мнению местного населения — участием в процессах принятия решений (Delamaza, Mailliet and Martínez Neira 2017, с. 25).

В чилийском законодательстве существует общее требование о проведении консультаций с коренными народами (ILO 2018), а децентрализованная Национальная корпорация по развитию коренных народов (CONADI) несет официальную ответственность за поощрение, координацию и реализацию действий, направленных на

содействие всестороннему развитию коренных народов (Chile, CONADI 2020). Ее цель — расширить участие коренного населения в политических и законодательных процессах посредством диалога, консультаций и массового информирования. На более высоком уровне важные меры по вовлечению всех граждан в процесс развития инфраструктуры были приняты благодаря Закону 20.500 от 2011 года и Президентскому указу об участии и государственном управлении от 2014 года, в которых предусматривается участие граждан и содержится требование к центральному правительству поддерживать постоянный диалог с «муниципальными советами организаций гражданского общества» (OECD 2017, с. 145). Принятие этих мер свидетельствует об усилиях, прилагаемых для интеграции процесса принятия решений на разных административных уровнях.

Исходя из этих решений, Министерство общественных работ учредило конкретные механизмы участия, приняв Постановление 315 от 2015 года, в котором определяются цели и процессы, направленные на привлечение граждан к развитию инфраструктуры и на применение правозащитного подхода. В соответствии с постановлением участие общественности должно быть обеспечено на всех этапах осуществления проектов,



© Dudarev Mikhail / Shutterstock.com

особенно на ранних стадиях планирования, при этом должное внимание следует уделять конкретным параметрам отбора и характеристикам граждан с учетом их пола, инвалидности и самоидентификации как представителей коренных народов. Благодаря этому постановлению удалось расширить участие определенных групп населения в общественной жизни, однако остаются и трудности. Например, женщины коренных народов принимают участие в важных общественных консультациях, но, по сообщениям, исключены из других общественных процессов (Chile, CONADI 2016, с. 61). Консультации с коренными народами далее оцениваются с помощью «Официального документа Главного управления общественных работ 539», в котором указывается, что для проведения консультаций с представителями коренных народов необходимо подать официальный запрос в Министерство социального развития и по делам семьи. Дальнейшее осуществление проектов Министерства общественных работ проводится в соответствии с рекомендациями, вынесенными Министерством социального развития и по делам семьи.

Кроме того, согласно требованиям Министерства общественных работ, предложения по проектам в конкретном регионе должны отражать более широкие региональные планы и взаимосвязь с рядом других инфраструктурных проектов. С 2017 года Министерство разрабатывает механизм, направленный конкретно на развитие «устойчивой инфраструктуры», и пробует применять методику оценки проектов, учитывающую такие аспекты, как инклюзия, гендерное равенство и коренные и иммигрантские общины (Chile, Ministry of Public Works 2020).

#### ВОСПРОИЗВЕДЕНИЕ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ

С помощью механизмов обеспечения прозрачности, правовых инструментов и создания децентрализованных учреждений Чили удалось добиться существенного прогресса в привлечении заинтересованных сторон к участию в осуществлении инфраструктурных планов и процессов. В настоящее время признается, что более глубокое понимание «человеческого» фактора и учет предпочтений местного населения при выборе расположения инфраструктурных объектов может способствовать повышению эффективности планирования инфраструктуры и предоставления соответствующих услуг. Несмотря на наличие механизмов консультаций, в случаях,

когда не удается согласовать национальные инфраструктурные приоритеты и интересы местных общин, по-прежнему возникают конфликты. Для преодоления этих трудностей Чили стремится применять системный подход в работе всех государственных министерств и на всех уровнях управления, но для этого необходимы соответствующие инструменты, наличие нематериальной инфраструктуры и развитый государственный потенциал.

Вопросы проведения консультаций и урегулирования конфликтов, связанные с коренными и другими общинами, характерны не только для многих стран Латинской Америки, но и для всего мира. В условиях, когда страны прилагают усилия для скорейшего создания рабочих мест и стимулирования экономического роста в целях восстановления после пандемии COVID-19, важно не забывать о процессах обеспечения прозрачности и проведения консультаций. Напротив, им необходимо уделять больше внимания, с тем чтобы инфраструктура была по-настоящему инклюзивной и отвечала потребностям населения.

#### КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ

- В Чили созданы прозрачные национальные инструменты мониторинга инфраструктурных инвестиций, в том числе специальный Совет по обеспечению прозрачности и Комплексная база данных о проектах.
- В стране приняты конкретные меры по проведению инклюзивных и конструктивных консультаций посредством утверждения и внедрения конкретных правовых требований и создания децентрализованных учреждений.
- В стране по-прежнему сохраняется проблема споров, требующая применения более углубленного системного подхода и дальнейшей интеграции представителей общин и регионов в процесс принятия решений по вопросам инфраструктуры.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Chile, Chamber of Deputies (2019). Boletín N° 13129-07, 9 December 2019. [https://www.camara.cl/legislacion/sala\\_sesiones/votacion\\_detalle.aspx?prmlidVotacion=32383](https://www.camara.cl/legislacion/sala_sesiones/votacion_detalle.aspx?prmlidVotacion=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](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](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). Boletín N° 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](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](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](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf).