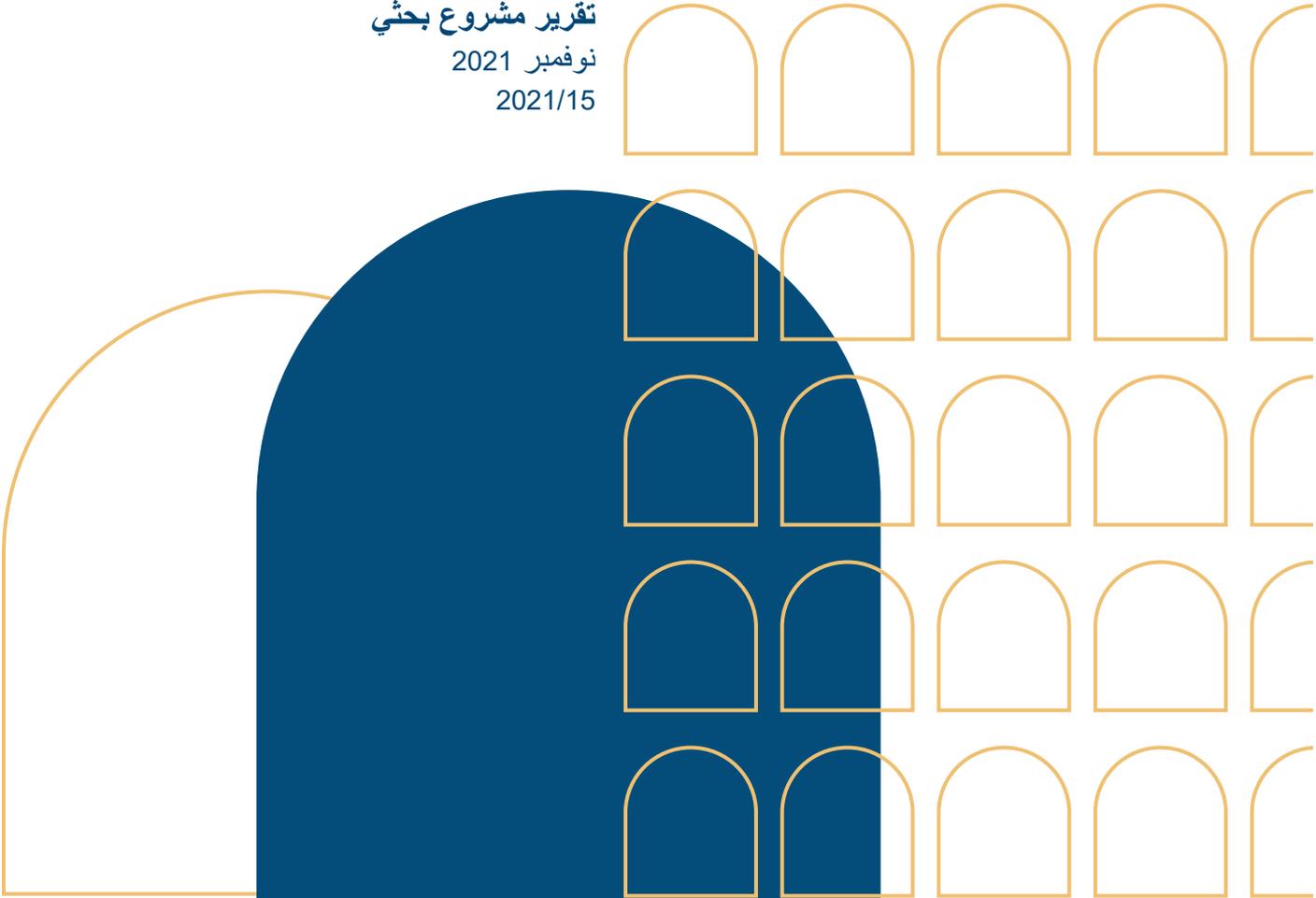


مسيرة تشيلي نحو دستور جديد: دروسٌ لليبيا؟

أوغوستو فاراس

تقرير مشروع بحثي
نوفمبر 2021
2021/15



© European University Institute, 2021. All rights reserved.
Editorial matter and selection © Augusto Varas, 2021

This work is licensed under the [Creative Commons Attribution 4.0 \(CC-BY 4.0\) International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) which governs the terms of access and reuse for this work. If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the series and number, the year and the publisher.

Views expressed in this publication reflect the opinion of individual authors and not those of the European University Institute.

Published by
European University Institute (EUI)
Via dei Roccettini 9, I-50014
San Domenico di Fiesole (FI)
Italy



Funded by
the European Union

The European Commission supports the EUI through the European Union budget.
This publication reflects the views only of the author(s), and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

مسيرة تشيلي نحو دستور جديد: دروسٌ لليبياء؟¹

أوغوستو فاراس²

- 1 "منصة الحوار الليبي" تابعة لبرنامج مسارات الشرق الأوسط في معهد الجامعة الأوروبية. يرمي المشروع إلى إقامة منتدى للحوار والتبادل بين القوى السياسية الرئيسية في ليبيا، والباحثين الليبيين والدوليين، والجهات الفاعلة الأساسية في المجتمع الدولي، بشأن سياسات أساسية لمستقبل ليبيا.
- 2 أوغوستو فاراس حائز على دكتوراه في علم الاجتماع من جامعة واشنطن في ساينت لويس. له العديد من المقالات والكتب حول المجتمع المدني، والقوات المسلحة، والديمقراطية، والسياسة الدولية. هو الممثل السابق لمؤسسة فورد في دول الأنديز والمخروط الجنوبي، ومستشار في الأمانة العامة لوزارة شؤون الرئاسة (الرئيس باتريسيو أيلوين)، ووزارة الدفاع (الرئيسة ميشيل باشيليت)، يشغل فاراس حالياً منصب رئيس مؤسسة "إكويناس" (تشيلي) EQUITAS. يُشار إلى أن هذا التقرير البحثي أُعدّ في منتصف أكتوبر 2021، لذا من الممكن ألا يعكس التغييرات التي حدثت في المناقشات الدستورية بعد هذا التاريخ.

الفهرس

3	ملخص تنفيذي
4	مقدمة
5	1. دستور عام 1980: عائق أمام الانتقال إلى الديمقراطية
5	1.1. دستور 1980 في ظلّ النظام الدكتاتوري العسكري
6	1.2. محاولة غير ناجحة لتغيير الدستور عام 2015
7	2. "اللحظة الدستورية" عام 2019
7	2.1. العوامل التي ساهمت في اللحظة الدستورية
10	2.2. الدستور الجديد: إصلاح أم ثورة؟
11	3. المسار الدستوري
11	3.1. إنشاء المؤتمر الدستوري
14	3.2. أبرز الخلافات في المؤتمر الدستوري
16	4. القضايا الدستورية الرئيسية
16	4.1. دور الدولة
16	4.2. تنظيم السلطة
17	4.3. المشاركة السياسية
18	4.4. المركزية/اللامركزية
18	4.5. الموارد الطبيعية
20	4.6. الحقوق الشاملة
20	4.7. مجتمعات السكان الأصليين
21	4.8. تنظيم العمل والعمالة
22	خاتمة ودروس مُستخلصة
22	النجاحات
22	التحديات
25	المراجع

ملخص تنفيذي

تحلّل هذه الورقة المسار الدستوري الفريد الذي انبثق في تشيلي عن احتجاجات عمّت البلاد كلها في أكتوبر 2019. فمن شأن التجربة التشيلية أن تقدّم دروساً قيّمة لليبيا، حيث يتّخذ المسار الدستوري طابعاً مسيّساً إلى حدّ كبير، ولم يحظَ حتى الآن بتوافق القوى السياسية الرئيسية الفاعلة في البلاد.

اندلعت احتجاجات العام 2019 في تشيلي ردّاً على المؤسسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي أنشأها دستور العام 1980 الاستبدادي. فانتهاء الحكم الدكتاتوري العسكري، وانتخاب الحكومة الديمقراطية الأولى عام 1990، لم يكن بداية نظام ديمقراطي مكتمل. الإصلاحات البسيطة التي نُفّذت عام 2005 في عهد إدارة الرئيس لاغوس لم تغيّر انحصار السلطة السياسية في يد الرئاسة، ولا مركزيتها الاقتصادية في السوق والقطاع الخاص، ولا أفضلية العاصمة سانتياغو على المناطق الأخرى. كما إن محاولة الرئيسة باثشيليت تغيير الدستور بين عامي 2015 و2017 باءت بالفشل.

بالرغم من الإنجازات الاقتصادية والاجتماعية المهمّة التي يعود الفضل فيها إلى ائتلافات يسار الوسط في الحكومة، أدّى استياء المواطنين من التركّز الكبير للثروة في يد الأقلية إلى تنامي النقمة الشعبية إلى حدّ انفجارها في أكتوبر 2019، ما تسبّب بوضع حرج في البلاد. فأعمال الشغب التي خرجت عن السيطرة، والتظاهرات العنيفة التي عمّت الشوارع، أغرقت البلاد في فوضى عارمة. تمكّنت تشيلي من الخروج منها بفضل اتفاق بين الحكومة والمعارضة لتنظيم عملية دستورية تؤوّل إلى وضع دستور جديد.

باشر أعضاء المؤتمر الدستوري المئة وخمسة وخمسون عملهم في 4 يوليو 2021، وركّزوا على تحديد قواعد المؤتمر الإجرائية اعتباراً من ذلك التاريخ، وحتى منتصف أكتوبر 2021. وبرزت في تلك الفترة قضايا عدّة بالغة الأهمية، منها الطعن في قاعدة الثلّثين المطلوبين لإقرار القواعد الدستورية، وحصانة الأعضاء، والاتفاق على إدانة نزع الإنكار لدى أعضاء المؤتمر والمعاقبة عليها.

وبرزت أيضاً مواضيع مهمّة توجّب إقرارها من بين القواعد الدستورية، على غرار دور الدولة، وتنظيم السلطة، والمركزية/اللامركزية، والموارد الطبيعية، والحقوق العامة، والمشاركة السياسية، ومجتمعات السكان الأصليين، ومنظمات العمل/العمّال، وحقوق العمّال.

في ختام المرحلة الأولى من المسار الدستوري، لوحظ أن شرعية المؤتمر الدستوري لم تحظَ بعد بتأييد شعبي كبير. فالمؤتمر يمارس أعماله بالتزامن مع حملات سياسية رئاسية ونيابية، والحكومة الجديدة ستتولّى تنفيذ الدستور الجديد من خلال تطبيق الأحكام الانتقالية. ومن شأن التزام بين هذه العمليات أن يخلق ترابطاً سياسياً في ما بينها، وهو ما يسيّس المسار الدستوري، ويُقحم المسائل الدستورية في المنافسة السياسية.

لكن على الرغم من كل الصعوبات التي واجهها المسار الدستوري في مرحلته الأولى، يمكن إلقاء الضوء على نجاحات مهمّة حقّقها خلال تلك الفترة. شملت هذه النجاحات معالجة الأزمة بواسطة المؤسسات الديمقراطية القائمة، وتحقيق المساواة بين الجنسين داخل المؤتمر الدستوري، إلى جانب مشاركة مجتمعات السكان الأصليين، وإقرار قاعدة الثلّثين، وتأمين أكبر تمثيل ممكن للمجموعات المختلفة بفضل نظام انتخابي جديد.

لمّا كانت ليبيا تواجه في الآونة الأخيرة تحديات متعدّدة لوضع دستور دائم للبلاد، من الممكن أن يقدّم المسار الدستوري الفريد في تشيلي دروساً ملائمة للعملية الدستورية في ليبيا. فالبلدان يتمتّعان بالفعل ببعض القواسم المشتركة، على غرار أهمية الموارد الطبيعية في اقتصادهما وماليّتهما، وتنوّع سكانهما الثقافي، وهما من المسائل التي تقع في صلب النقاشات الدستورية في كلا البلدين.

لم تبدأ مرحلة ديمقراطية كاملةً مكتملةً في تشيلي مع نهاية الحكم الدكتاتوري العسكري، وتشكيل الحكومة الأولى المُنتخبة بالطرق الديمقراطية عام 1990. ويعود ذلك إلى واقع أن المؤسسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ورثت جوانب مهمّة من دستور 1980 الاستبدادي. فالإصلاحات الطفيفة التي أُجريت مثلاً عام 2005 في عهد إدارة الرئيس لاغوس لم تُغيّر تركّز السلطة السياسية في يد الرئيس، ولا المركزية الاقتصادية الليبرالية الجديدة في السوق، ولا تسليع الحقوق الاجتماعية الناجم عن تفوّق القطاع الخاص، ولا هيمنة العاصمة سانتياغو على المناطق الأخرى. كما إن محاولة الرئيسة باشيليت تغيير هذا الدستور الاستبدادي بين عامي 2015 و2017 مُنيّت بالفشل.

وعلى الرغم من الإنجازات المهمة التي تحقّقت على صعيد النمو الاقتصادي، وتقليص معدلات الفقر بشكل كبير، بفضل 24 سنة من ائتلافات يسار الوسط في الحكومة، لا تزال تشيلي واحدةً من أكثر الدول افتقاراً إلى المساواة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية³. وفي ظلّ هذا التركّز الكبير للثروة، ازداد استياء المواطنين شيئاً فشيئاً، حتى أدّى هذا الحرمان النسبي المتنامي إلى نقمة اجتماعية متزايدة، انعكست في احتجاجات الشوارع خلال تسعينيات القرن العشرين، والعقد الأول من القرن الواحد والعشرين. واعتُبر الإطار الدستوري للعام 1980 المبرّر الرئيس لهذه الحالة من انعدام المساواة. وفي نهاية المطاف، انفجر هذا الاستياء الاجتماعي انفجاراً عنيفاً على شكل اضطراب اجتماعي وطني، ما بين 18 أكتوبر و15 نوفمبر 2019. وكان أشبه بفوضى الانتفاضات الجماعية التي لا قائد لها، وتخلّله إحراقٌ للممتلكات الخاصة ونهبٌ في المدن الرئيسية. وإذ بأعمال الشغب الخارجة عن السيطرة، والتظاهرات العنيفة في الشوارع، تُغرق البلاد في لحظة دستورية شبيهة بما جاء في نظرية أكرمان Ackerman⁴. واحتدمت الاحتجاجات إلى درجة أنها أرغمت الحكومة على الموافقة على الشروع بمسارٍ يودّي إلى وضع دستور جديد للبلاد.

تمّ التغلّب على الأزمة بعد أن توصلت الحكومة والمعارضة إلى اتفاق سياسي في الكونغرس التشيلي لتنظيم عملية دستورية هدفها الموافقة على صياغة دستور جديد من قبل مؤتمر دستوري. وما لم يكن في الحسبان هو أن ينجح الزعماء السياسيون في تشيلي في التعامل مع الأزمة عبر المؤسسات الرسمية، وفي إيجاد حلّ بواسطة الآليات الديمقراطية.

انتُخب أعضاء المؤتمر الدستوري المئة وخمسة وخمسون في 15 و16 مايو 2021، ثم افتتحت أعمال المؤتمر في 4 يوليو 2021. وانتخب المؤتمر رئيساً ونائب رئيس في جلسته الأولى، التي انعقدت في مقرّ الكونغرس الوطني التشيلي السابق في سانتياغو، واتخذ قرارات إدارية عدّة مهمة سنلخصها أدناه. وكانت هذه بداية المرحلة الأولى من المسار الدستوري، التي استمرّت حتى منتصف شهر أكتوبر. بعد ذلك سيباشر المؤتمر بمناقشة المسائل الدستورية الجوهرية.

3 بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (تشيلي)، 2021: <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>

4 يقول أكرمان (Ackerman) إن لا بد من وجود أربع مراحل إذا كان التغيير السياسي يُفهم على أنه لحظة دستورية. في المرحلة الأولى، يجب أن يعطي دعاة التغيير "إشارة" تدلّ على أنهم يحظون بالدعم الشعبي الواسع والعميق والحاسم اللازم لتحقيق التحوّل الدستوري. في المرحلة الثانية، يجب على قادة التحرك السياسيين أن يترجموا أجدنتهم التحويلية إلى "مقترحات" ملموسة نسبياً يستطيع الناس قبولها أو رفضها. وتستدعي المرحلة الثالثة "فترة طويلة من المداولات الحاشدة" بين الشعب، تبدأ عادةً على أثر صراع بين جهازين أو أكثر من أجهزة الحكومة، ويكسب خلالها دعاة التغيير دعماً عميقاً ومستداماً من غالبية الشعب. أما في المرحلة الرابعة، وبعد انتصار أحد الجانبين على الساحة السياسية، فينبغي على المحاكم "تقنين" أو "ترجمة" هذا النجاح السياسي إلى "مبادئ عقائدية حاسمة" تحكم القانون الدستوري في المستقبل، عن مايكل ماكونيل McConnell, Michael (1994)، "اللحظة الدستورية المنسية" "The Forgotten Constitutional Moment"، مجلة المقالات الدستورية Constitutional Commentary، المجلد 11، 114-115: <https://scholarship.law.umn.edu/concomm/749>

وبينما ركّز النقاش الفعلي داخل المؤتمر في هذه المرحلة الأولى على قواعده الإجرائية، ولم يتمّ بعد الشروع بوضع مسودة النص الدستوري، سبق لمجموعاتٍ وأطرافٍ اجتماعيةٍ وسياسيةٍ، في الإعلام وعلى الشبكات الاجتماعية المختلفة، أن أثارت القضايا الدستورية الجوهرية المطروحة للنقاش أثناء انتخاب أعضاء المؤتمر. وطُرحت خلال جلسات المؤتمر مقترحات عدّة من المنظمات الاجتماعية التي تمثّل المجموعة الواسعة من التوافقات والخلافات السياسية القائمة حاليًا في تشيلي، وهي خلافاتٌ تعود بالدرجة الأولى إلى الانقسام السياسي والعقائدي بين اليمين واليسار. تتولّى هذه الورقة إيجاز وتحليل هذه القضايا، بما فيها دور الدولة، وتنظيم السلطة، والمركزية/اللامركزية، والموارد الطبيعية، والحقوق العامة، والمشاركة السياسية، ومجتمعات السكان الأصليين، ومنظمات العمل/العمّال، وحقوق العمل/العمّال.

خُصّصت المرحلة الأولى من هذا المسار الدستوري الفريد إلى الموافقة على القواعد الإجرائية، وبات بالإمكان الآن المباشرة بالعمل الدستوري الجوهرية. سوف يعرض هذا البحث في ختامه نجاحات المؤتمر الدستوري، والتحديات التي واجهها، إضافةً إلى أفكار أولية حول مستقبل هذا المسار الدستوري المميّز، عسى أن تكون هذه الدروس ملائمةً للدول التي تخوض مفاوضات حاسمة بشأن عملية إعداد دستورها، على غرار ليبيا.

1. دستور عام 1980: عائق أمام الانتقال إلى الديمقراطية

لم تنطلق مرحلة ديمقراطيةً جديدةً مع زوال النظام الدكتاتوري العسكري عام 1990. فقد بقي دستور العام 1980 على حاله حتى عام 2005، حين أُجريت بعض الإصلاحات البسيطة في عهد إدارة الرئيس ريكاردو لاغوس الذي ينتمي إلى يسار الوسط. ثم في عام 2015، في عهد إدارة الرئيسة باشيليت اليسارية الوسطية، أُطلق مسارٌ دستوري آخر، إلا أنه لم يستمرّ لأن الحكومة اليمينية الجديدة برئاسة الرئيس سيباستيان بينبيرا لم تؤيّد إجراء أيّ تغيير.

1.1 دستور 1980 في ظلّ النظام الدكتاتوري العسكري

حاول النظام الدكتاتوري العسكري التشيلي (1973-1990) إضفاء الشرعية على نفسه باستخدام أدوات قانونية عديدة كالقوانين الدستورية (1975-1976)، وأرسى دستور العام 1980 نظامًا اجتماعيًا اقتصاديًا وسياسيًا ليبراليًا جديدًا. كانت هذه الدولة عبارة عن دولة إعانات أعطت حظوة مفرطة للقطاع الخاص في الاقتصاد. فهي امتنعت عن التداخل في المجالات حيث يستطيع أفراد المجتمع ومجموعاته ممارسة الأنشطة الاقتصادية بأنفسهم، وشجّعت مشاركة القطاع الخاص في مجالات الحياة اليومية كافة. وكان دستور 1980 مُصمّمًا بطريقة تحول دون تغييره، وهذا ما ستشرحه الورقة في ما بعد.

في ثمانينيات القرن الماضي، دار أحد الخلافات الرئيسة بين المعارضة السياسية للنظام الدكتاتوري بشأن استراتيجية الانتقال إلى الديمقراطية، حول ما إذا كان يجب المطالبة بجمعية تأسيسية، أو القبول بالقاعدة الدستورية القائمة التي أجازت لاستفتاء عام 1988 أن يقرّر ما إذا كان الدكتاتور الجنرال أوغوستو بينوشيه سيبقى في السلطة حتى عام 1996. ولو رُفِض بقاءه في السلطة، لكانت أُجريت انتخابات رئاسية عام 1989. واقتضى الاتفاق النهائي داخل المعارضة (من دون الحزب الشيوعي) الموافقة على القاعدة الدستورية القائمة. نتيجة ذلك، أُجري عام 1988 استفتاءً حرّم بينوشيه من إمكانية تمديد ولايته، ثم نُظّمت عام 1989 انتخابات ديمقراطية عادلة. وفي عام 1990، انتُخب الديمقراطي المسيحي باتريسيو أيلوين عن ائتلاف يسار الوسط رئيسًا بالسبل الديمقراطية (1990-1994)، لولاية انتقالية مدّتها أربعة أعوام.

بالرغم من زوال الحكم الدكتاتوري في البلاد، تعطلت عملية الانتقال إلى الديمقراطية على المستوى المؤسسي (الكونغرس، والنظام الانتخابي، وغيرهما) للأسباب التالية: أولاً، بسبب نظام انتخابي ثنائي أدرج في دستور 1980، وأتاح لليمين الحصول على نصف الكونغرس مع ثلث الناخبين؛ وثانيًا، بسبب وجود أعضاء في مجلس الشيوخ

معينين من الجيش والرئيس والقضاء؛ وثالثاً، بسبب الحاجة الماسة إلى نصاب الثلثين في الكونغرس لتغيير الدستور. لهذه الأسباب استحال على قوى التحول الديمقراطي تحقيق الأغلبية في الكونغرس من أجل تعديل تركيبة السلطة القائمة. في الوقت نفسه، أصدر النظام الدكتاتوري عام 1979 قانون عمل عُرف بـ“خطة العمل”، قيّد حرية العمال في تكوين الجمعيات، وحقّقهم في المفاوضات الجماعية، فحصرهم في مصانعهم أو مؤسساتهم، وأعاق التعبئة القطاعية أو الاتحادية. وبذلك حرّمت البلاد من القيادة الاجتماعية والسياسية التاريخية للنقابات العمالية، ومن قوة الحركة الشعبية.

شهدت الفترة الممتدة ما بين الانتقال إلى الديمقراطية عام 1990، و عام 2019، تزايد مطالبات فئات الشعب عامة بتغيير المعايير الدستورية الاستبدادية التي تدعم الاقتصاد الليبرالي الجديد، والنظام السياسي شبه السياتي. وبرزت حركات تعبئة اجتماعية وطنية مهمّة، عادةً ما كانت تطلقها المنظمات الطلابية، في الأعوام 1997-1998، و2006، و2011-2012، و2016. كانت من جملة مطالب هذه الحركات صياغة دستور جديد. والواقع أنّ سبعة من المرشحين التسعة للانتخابات الرئاسية عام 2013 أدرجوا مسألة الإصلاح الدستوري في برامجهم الانتخابية. مع ذلك، لم تنقل وسائل الإعلام الرسمية الصورة عن التأييد الواسع للرأي العام لوضع دستور جديد.

وبسبب حركات التعبئة الاجتماعية هذه، وافق الرئيس ريكاردو لاغوس والمعارضة اليمينية عام 2005 على بعض الإصلاحات الدستورية المحدودة، ومنها منح الرئيس صلاحية عزل قادة الأجهزة العسكرية والشرطة، وإزالة الأعضاء المعيّنين في مجلس الشيوخ من مناصبهم، واستحداث الوصاية السياسية لمجلس الأمن الوطني. بيد أن البنية الدستورية الاستبدادية الرئيسة بقيت قائمة لأن المعارضة اليمينية لم تكن على استعداد لفقدان السيطرة على الاقتصاد.

1.2. محاولة غير ناجحة لتغيير الدستور عام 2015

بالرغم من ذلك، ومع ظهور مجموعات سياسية جديدة ومتنوعة في المجتمع التشيلي، حدث تغيير مهمّ خلال شهر مايو 2015، عندما وافقت الحكومة والمعارضة على تغيير النظام الانتخابي الثنائي، واستبداله بنظام نسبي وتمثيلي بدرجة أكبر على طريقة دهنوت (D'Hondt).⁵ وظنّت الرئيسة ميشال باشلييت عام 2015 أن هذا التغيير سيّيح لأحزاب يسار الوسط الفوز بالأغلبية النيابية في انتخابات العام 2017، فأعلنت عن إجراء مشاورات دستورية اجتماعية، استمرّت من 26 أبريل إلى 6 أغسطس 2016.

واشتمل النقاش الدستوري المؤلّف من خمس مراحل على ما يلي:

1. خمسة أشهر من التثقيف المدني ونشر المعلومات للمواطنين، بهدف إضفاء طابع اجتماعي على معنى الدستور والعناصر الرئيسة للمسار الدستوري. اجتماعات محلية منعقدة بمبادرة ذاتية، ومجالس للمحافظات والمناطق.
2. تتيح للمواطنين طرح أفكار جديدة تُدرج في الدستور الجديد، مع إعداد وثيقة بعنوان “أسس المواطنين للدستور الجديد” انطلاقاً من هذه العملية. وقد جرت هذه العملية تحت إشراف مجلس المواطنين للمراقبة،⁶ الذي عيّنته الرئيسة باشلييت في أوائل ديسمبر 2015.
3. صياغة الحكومة مشروع قانون لوضع دستور جديد بناءً على مقترحات المواطنين، من أجل عرضه على الكونغرس الوطني للنظر فيه في منتصف العام 2017.

5 طريقة دهنوت (D'Hondt) هي أسلوب حسابي رياضي لتوزيع المقاعد، يقوم على توزيع المقاعد على الأحزاب بالتناسب مع عدد الأصوات الذي تناله قوائمها الانتخابية.

6 تألّف هذا المجلس من محامين دستوريين، واختصاصي في علم النفس، ولاعب كرة قدم، ومدير منظمة تجارية، ومدير صحيفة، ومهندس مدني، ومدير مركز أبحاث ليبرالي، وخبير في قانون الكمبيوتر إضافةً إلى رئيس الاتحاد الوطني لنقابات عمال المنازل الخاصة، وعازف طبل في فرقة موسيقية شعبية، وصحافي إذاعي، وخبير من رابطة تجارية.

4. وضع مشروع قانون بنهاية عام 2016، ينصّ على اعتماد الإجراءات اللازمة لاستبدال الدستور. تطلّب هذا الإصلاح الدستوري موافقة ثلثي أعضاء الكونغرس الوطني. وقد تضمّن مقترحات بشأن هيئات دستورية بديلة هي لجنة مشتركة بين المجلسين، وهيئة مشتركة بين الكونغرس والمواطنين، وجمعية تأسيسية.

5. مداولات في الكونغرس الوطني تبدأ في مارس 2018، وتنتهي إلى إصدار قرار بشأن الآلية التي ستُطبّق لتغيير الدستور. اقترحت الحكومة أن يحظى القرار بموافقة ثلاثة أخماس الأعضاء.

شارك في هذه العملية أكثر من 220 ألف شخص من المناطق والأقاليم كافة، حيث أُجيزت مشاركة الأشخاص الذين تخطّوا الرابعة عشرة من العمر، والمهاجرين المقيمين في تشيلي، والتشيليين المقيمين في الخارج. وأجريت أيضًا مشاورات منفصلة مع 17 ألف شخص من السكان الأصليين، إلى جانب مشاورات تكميلية مع الأطفال والمراهقين. كما عملت مجموعات ومؤسسات عقدت اجتماعات من تلقاء نفسها، على تنظيم نقاشات تشاركية على مختلف المستويات المناطقية والمؤسسية.

وأفضت هذه المشاركة الشعبية الضخمة إلى مشروع دستور جديد أُحيل إلى الكونغرس في مارس 2018، قبل خمسة أيام من انتهاء ولايته. إلا أن هذا المشروع لم يتضمّن كل الأفكار والمقترحات التي انبثقت عن النقاش التشاركي الكبير بين المواطنين. وطُمس هذا التقدم نحو دستور جديد خلال الولاية الثانية للرئيس بينيرا (2018-2022)، فتأجج الاعتراض الشعبي حيال السلطات عام 2019.

نظرًا إلى هذه الخلفية الاجتماعية والسياسية، كسرت العاصفة الاجتماعية المطالبة بدستور جديد، والتي هزّت البلاد من 18 أكتوبر إلى نوفمبر 2019، الجمود السابق، وأفسحت المجال أمام التوصل إلى اتفاق بين مختلف الأطراف في 15 نوفمبر، يدعو إلى إجراء استفتاء بشأن وضع دستور جديد.

2. "اللحظة الدستورية" عام 2019

يتناول هذا القسم انتقال تشيلي من اللحظة الفوضوية في أواخر أكتوبر 2019، وتحولها إلى مسار دستوري.

2.1. العوامل التي ساهمت في اللحظة الدستورية

تضافرت مجموعة عوامل مختلفة لتتيح التوقيع على "اتفاقية السلام والدستور الجديد"، في 15 نوفمبر 2019، بين الأحزاب والحركات السياسية الرئيسية كافة، وبدعم من الرئيس. وهذه العوامل هي: النبذ الاجتماعي للسياسات الليبرالية الجديدة التي كانت تتبّعها حكومة بينيرا؛ والسخط الاجتماعي الناجم عن الإهانات الأخلاقية البادرة عن المسؤولين الحكوميين؛ والساعات شبه الفوضوية التي عاشتها البلاد في ظلّ العنف الاجتماعي المتفشّي.

الاستياء الاجتماعي من السياسات الليبرالية الجديدة

بعد أربع وعشرين سنة من ائتلافات يسار الوسط التي تعاقبت خمس مرّات على الحكومة، أتاحت قوى التحوّل الديمقراطي تحقيق تحسينات كبيرة، ولكن ضمن حدود بارزة. فقد تراجمت معدلات الفقر من 38,8 في المئة، إلى 11 في المئة، إلا أن معدل فقر الأسر ارتفع من 8,6 في المئة عام 2017، إلى 10,8 في المئة عام 2020. وتضاعف النمو الاقتصادي أربع مرات، لكنّ اللامساواة بقيت كبيرة. وأجريت تحسينات في مجال حقوق الإنسان على صعيد الحقيقة والعدالة، بيد أن الشرطة بقيت تنتهك حقوق الإنسان. وبينما أُقرّت قوانين الطلاق والأبوة، وتمّت الموافقة على تعديل في قانون العقوبات، لم يحظَ زواج المثليين بالموافقة نفسها. كذلك تمّ توفير الصحة المجانية الشاملة،

7 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2017). تشيلي. "تقرير المسح حول مشاركة المواطنين في المسار الدستوري Chile. Scan Report on the Citizen Participation in the Constitutional Process". باريس، مراجعات الحوكمة العامة .Public Governance Reviews. <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf>

ولكن لعدد محدود من الأمراض. وفي حين ارتفع عدد الطلاب في التعليم العالي من 200 ألف إلى مليون، لم يُعتمد نظام الجدارة، وعجز الكثير من الطلاب عن إيجاد وظيفة. وتراجع العجز السكني، إنما ازداد عدد المساكن الخطرة. ونُفذت خطة ضخمة للبنية التحتية، من طرق وموانئ ومطارات، لكن التعريفات ارتفعت بشكل ثابت. هذا وأنشئت حكومات إقليمية، إلا أن الحكومة المركزية بقيت قوية للغاية. ومع أن ضريبة الدخل رُفعت، بقي التفاوت مرتفعاً. وعلى الرغم من تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، والقضاء على مستويات التضخم التي لطالما كانت مرتفعة، لم يُعد هذا الأمر عاملاً يساهم في قيام دولة رفاة. وبسبب انخفاض معدل العائدات، لم تُحقق صناديق التقاعد الخاصة النتائج المرجوة، وهو ما أثر على رفاة الطبقة الوسطى. هذا ولم تستطع الشرطة التعامل مع ارتفاع معدلات الجنوح.⁸

في خلال السنوات الخمس الماضية، لم ينتقل استقرار الاقتصاد الكلي إلى سائر المجتمع. فبسبب اتباع السياسات الليبرالية الجديدة، وحصر الاهتمام بمداخل العمل وحدها، بقي 4 من كل 10 أشخاص دون خط الفقر. ولم تتمكن تشيلي في العقد المنصرم من ردم هوة التفاوت بين الأكثر ثراءً والأكثر فقراً بسبب ركود النمو والإنتاجية. ففي عام 2017، كانت 50 في المئة من الأسر ذات الدخل الأكثر انخفاضاً تملك 2,1 في المئة من صافي الثروة في البلاد، ونسبة 10 في المئة تملك 66,5 في المئة من مجموع الثروة، في حين كانت الشريحة الأكثر ثراءً، التي تبلغ نسبتها 1 في المئة، تملك 26,5 في المئة.⁹ وأدت هيمنة القطاع الخاص، وتسليع البرامج الحكومية للتعليم والصحة والإسكان، إلى ارتفاع مديونية الأسر بنسبة 8,2 في المئة من عام 2018 إلى عام 2019، ما شكّل 50,3 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي.¹⁰ وكانت صلاحيات النقابات العمالية لا تزال محدودة، فيما كان 50 في المئة من العمال يكسبون أقل من 520 دولاراً أميركياً في الشهر.¹¹

فكانت النتيجة أن أصبح الوضع أشبه بقنبلة موقوتة. ثم جاء القرار القاضي برفع رسوم النقل العام (في 1 أكتوبر 2019)، والذي لقي استياءً شعبياً، ليطلق شرارة تظاهرات اجتماعية غير مسبوقه ضد النظام الدكتاتوري، تخللها تدمير الممتلكات والتخريب.

الاستياء من النخبة الحاكمة

إضافةً إلى هذه الاضطرابات الاجتماعية، تکررت الدلالات في مجالات عدّة على انعزال النخبة الحاكمة عن المعتقدات والقيم الجماعية في المجتمع. فمن جهة، وبعد ثلاثة عقود من التطور الاجتماعي، أصبح مبدأ المساواة أفقاً اجتماعياً معيارياً كبيراً. فتناقضت هذه المعتقدات والقيم السياسية مع النخبة الحاكمة التي لم تكن مهتمة بالمصلحة الجماعية، بل أثرت المصالح الخاصة والفردية، وبذلك استمرت في نزع الشرعية عن نفسها. كما إن تكرر فضائح

8 دوران، غونزالو Durán, Gonzalo وكريممان، ماركو Kremerman, Marco (2021)، "الرواتب الحقيقية في تشيلي" *Los Verdaderos Sueldos de Chile*. سانتياغو، دراسات لمؤسسة "سول" Estudios de la Fundación SOL؛ دوران، غونزالو Durán, Gonzalo، وكريممان، ماركو Kremerman, Marco (2021)، "فقر النموذج" التشيلي: عدم كفاية الدخل من العمل والمعاشات التقاعدية" *la insuficiencia de los ingresos del trabajo y las pensiones a del "modelo" chileno*. سانتياغو، دراسات لمؤسسة "سول" Estudios de la Fundación SOL؛ غاريتون، مانويل أنتونيو Garretón, Manuel Antonio (محرر)، وإمانويلي باروزيت، Emmanuelle Barozet وغونزالو د. مارتنر Gonzalo D. Martner وكارلوس رويز إ. Carlos Ruiz E. وغونزالو ديلامازا Gonzalo Delamaza، وراؤول زرزوري، Raúl Zazuri وكلاوديو فوينتس Claudio Fuentes (2016)، "الانفصال الكبير: المؤسسات السياسية والجهات الفاعلة في تشيلي في القرن الواحد والعشرين" *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores en el Chile del siglo XXI*. سانتياغو، منشورات "لوم" LOM.

9 اللجنة الاقتصادية لأميركا اللاتينية (CEPAL) (2019)، "المشهد الاجتماعي لأميركا اللاتينية" *Panorama Social de América Latina*. سانتياغو، اللجنة الاقتصادية لأميركا اللاتينية.

10 مركز الحرية والتنمية Desarrollo y Libertad (2020)، "صورة تفصيلية عن مديونية الأسر التشيلية" *Radiografía al endeudamiento de los hogares chilenos*، مجلة القضايا العامة Públicos Temas، العدد 2-1455. سانتياغو. مركز الحرية والتنمية Libertad y Desarrollo <https://lyd.org/wp-content/uploads/2020/07/tp-1455-deuda-hogares.pdf>

11 دوران، غونزالو Durán, Gonzalo وكريممان، ماركو Kremerman, Marco (2021)، "الرواتب الحقيقية في تشيلي" *Los Verdaderos Sueldos de Chile*. المرجع السابق.

التواطؤ التجاري¹² (المناديل الورقية والدجاج والصيدليات) تسبب بتعميق الشعور بالظلم الاجتماعي. ولم تتمكن المؤسسات القائمة من منع استخدام سلطة القطاع الخاص والشركات بطريقة خبيثة، أو احتوائه.

وكان من شأن هذا التناقض بين القيم الاجتماعية، وطريقة ممارسة من هم في السلطة لهذه القيم، إلى جانب الإهانات الأخلاقية المتعددة التي ارتكبتها السلطات الحكومية (ومنها التقليل من حجم تأثير الزيادة في رسوم النقل على ميزانية العائلات؛ والتوصية بشراء الزهور لأنها لم تتأثر بالتضخم المتعظم؛ والسخرية من كبار السن لذهابهم إلى مراكز الصحة العامة)، أن أثار غضب الطبقات الفقيرة والمتوسطة، وخالف معايير العدالة والمساواة الاجتماعية.¹³ وكان هذا الغضب الاجتماعي عاملاً آخر من العوامل المسؤولة عن التحركات الجماعية الهائلة التي هدفت إلى تغيير هيكل السلطة.

وشكل التطرف ومستوى العنف المشهودان خلال الاضطرابات التحدي الرئيس الذي واجهته السلطات، وبرر رد فعلها المترتب عن ذلك. وبعد نهاية ذلك الأسبوع، شعرت الغالبية (59%) أن الديمقراطية في خطر.¹⁴

الاستجابة غير الفعالة من الحكومة

لم يفهم الرئيس وحكومته طبيعة الاحتجاجات، فجاء رد فعلهما سيئاً وبطيئاً، حيث اقترحا أجندة اجتماعية محدودة، ومنحا الصراع طابعاً عسكرياً. ووصل هذا العجز السياسي عن احتواء الأزمة إلى ذروته حين قال الرئيس "نحن في حرب ضدّ عدوّ قويّ". وعلى هذا الأساس، دعا إلى انعقاد مجلس الأمن الوطني المثير للجدل، بوجود قادة الجيش، للمشاركة في اتخاذ القرارات كما سبق أن حدث في عهد الدكتاتورية.

ونقل الرئيس مسؤوليته السياسية إلى النواب عبر رفع سلسلة من مشاريع القوانين الهادفة إلى حفظ النظام العام، وهي قوانين لمكافحة النهب ومنع الأقتعة ومنع الحواجز، ومشاريع قوانين لحماية الشرطة، وقوانين لتحديث أنظمة المخابرات والشرطة. كذلك شملت مشاريع القوانين تشكيل فريق خاص من المحامين الحكوميين لرفع دعاوى جنائية ضدّ الشرطة، وتشكيل فريق مختلط خاص من عناصر الشرطة والمدّعين العامين، ناهيك عن تعزيز قدرات الشرطة الجوية، وإنشاء آلية لرفع الشكاوى حول انتهاكات حقوق الإنسان.

فأقم الردّ ذو الطابع العسكري الأزمة، وعاشت البلاد حالة من الفوضى منذ بداية الاضطرابات الاجتماعية (في 18 أكتوبر 2019)، حتى توافق الأطراف السياسية على دستور جديد (15 نوفمبر 2019).¹⁵ وفي ما يلي التسلسل الزمني لأحداث الأزمة:

- 4 أكتوبر: قفز طلاب مدارس ثانوية وجامعات بشكل جماعي فوق حواجز تذاكر مترو سانتياغو.
- 18 أكتوبر: تصاعدت الاحتجاجات، ودُمّرت محطات المترو، وتوقفت الخدمات فيها. تصدّت الشرطة للمحتجين بالغاز المسيل للدموع، وتعمّدت رميهم بالرصاص المطّاطي على رؤوسهم، وارتكبت انتهاكات لحقوق الإنسان.
- 19 أكتوبر: أُعلّنت حالة الطوارئ، وفُرض حظر التجول في مدن عدّة. وعاد الرئيس عن قرار رفع رسم المترو.
- 20 أكتوبر: قال الرئيس: "نحن في حرب ضدّ عدوّ قويّ عنيد لا يحترم أحداً أو شيئاً، وهو مستعدّ لاستعمال العنف والجريمة بلا حدود".

12 دونوسو، فانيا Donoso, Vania، ولوبيز، فرناندو Lopez, Fernando (2016). "فضائح الشركات في تشيلي: الأثر على أسعار أسهم الشركات المعنية" *Escándalos Corporativos en Chile: Impacto en los precios accionarios de las empresas involucradas*. سانتياغو، مجلة الإدارة والاتجاهات، *Gestión y Tendencias*، (2)1، 6-2، <https://doi.org/10.11565/gesten.v2i1.10>

13 فاراس، أوغوستو Varas, Augusto (2021)، "شرعية احتكار القوة واستعمالها في تشيلي" *Legitimidad del monopolio y uso de la fuerza en Chile*. سانتياغو، منشورات كاتالونيا، الفصل الأول.

14 شركة أكتيفا للأبحاث Activa Research، "نبض المواطن" *Pulso Ciudadano*. عدد خاص لشهر تشرين الأول/أكتوبر 2019. سانتياغو. <https://chile.activasite.com/wp-content/uploads/2019/10/Pulso-Ciudadano-Crisis-en-Chile.pdf>

15 فاراس، أوغوستو Varas, Augusto (2021)، المرجع السابق. الفصلان الأول والثاني.

- 25 أكتوبر: انطلقت في العاصمة أكبر تظاهرة في تاريخ البلاد (حيث سار مليون شخص على الأقل في شوارع سانتياغو)، فيما تظاهر الآلاف في مناطق أخرى من البلاد.
- 30 أكتوبر: أُلغيت الاجتماعات الدولية في تشيلي لمنتدى التعاون الاقتصادي لدول آسيا والمحيط الهادئ (APEC)، ومؤتمر الأمم المتحدة لتغيّر المناخ (COP 25) في تشيلي.
- 10 نوفمبر: وافقت الحكومة على المباشرة بمسار لصياغة دستور جديد.
- 15 نوفمبر: توصلت الحكومة والمعارضة إلى اتفاق يقضي بإجراء استفتاء يقرّ فيه المواطنون ما إذا كانوا يريدون دستورًا جديدًا. وأجري الاستفتاء في 25 أكتوبر 2020.

مَصّت "اللحظة الدستورية" قدمًا داخل الكونغرس، وهو الفسحة السياسية التي جرى فيها أخيرًا التوصل إلى اتفاق. وقد تألفت أطراف الاتفاق الرئيسية من أعضاء الحكومة، وأعضاء مجلس الشيوخ، والممثلين عن مختلف الأحزاب السياسية القادرة على حثّ النخبة الحاكمة – أي مجتمع الأعمال، والإعلام، واليمين واليسار (باستثناء الحزب الشيوعي)، والمنظمات الاجتماعية – على التوصل إلى اتفاق بشأن تعديل دستوري، يُمكن إجراء استفتاء حول تنظيم مؤتمر دستوري، وهو وضع لم يحدث في تاريخ الدستور التشيلي قطّ. وأقرّ التعديل الدستوري الذي جعل الاستفتاء ممكنًا في 24 ديسمبر 2019.

2.2. الدستور الجديد: إصلاح أم ثورة؟

تتناقض وجهات نظر الأطراف السياسية المختلفة داخل المؤتمر الدستوري حول اختصاصاتها وصلاحياتها. فالأحزاب السياسية اليمينية، وبعض أحزاب يسار الوسط، والمنظمات الاجتماعية، ترى أن هذه الاختصاصات سبق أن حُدّدت، وأن الإصلاح الدستوري، المُصادق عليه في 24 ديسمبر 2019، نصّ على صلاحية محدودة. في المقابل، ترى أحزاب أخرى من يسار الوسط، ومجموعات أكثر تطرّفًا يرأسها الحزب الشيوعي، أن استفتاء 25 أكتوبر كان المصدر الشرعي الأصلي للمؤتمر الدستوري. وعليه، يتمتّع هذا الأخير بالسيادة الكاملة، ويستطيع تعديل اختصاصاته التي فرضها الكونغرس، بما أن الترتيبات المؤسسية السابقة كافة جاءت نتاج هيئة دستورية فرضها النظام الدكتاتوري بوجه غير شرعي (دستور 1980).

وقد أقرّ المؤتمر الدستوري مؤخرًا، إلى جانب انتهاجه مقارنةً إصلاحية، قاعدة التلّثين كشرط لإقرار القواعد الدستورية. إلا أنه صادّق في الوقت نفسه، وبدعمٍ من المجموعات اليسارية الراديكالية، على إمكانية تنظيم استفتاءات خاصة للموافقة أو الرفض على القواعد التي وصلت إلى حدّ الثلاثة أخماس وليس التلّثين.

وهكذا، ستكون القواعد الدستورية النهائية حصيلة تعاون غير مُنتظر بين الإصلاحيين والثوريين داخل المؤتمر الدستوري.

3. المسار الدستوري¹⁶

كما سبق أن أشرنا، أصبح المسار الدستوري ممكناً بفضل اتفاق بين الحكومة والمعارضة على إجراء استفتاء لاتخاذ قرار بشأن الدستور الجديد. وتحوّل هذا الاتفاق إلى تعديل دستوري تضمّن إنشاء المؤتمر الدستوري، وتنظيمه، ووضع إجراءات عمله. بيد أن صلاحيات الأطراف التي ينتمي إليها أعضاء المؤتمر تسببت بخلافات غير متوقعة في ما بينهم.

3.1. إنشاء المؤتمر الدستوري

تحت وطأة أعمال الشغب العنيفة التي اجتاحت البلاد، توصل الائتلاف الحكومي وأحزاب المعارضة إلى اتفاق تاريخي، قضى بالمضي قدماً بوضع دستور جديد يحلّ محلّ الدستور الموروث عن العهد الدكتاتوري. وبفضل تعديلٍ إصلاحيٍّ أُدخل على الدستور الراهن، أطلقت "اتفاقية السلام والدستور الجديد" مساراً سياسياً فريداً لم يشهده تاريخ الدستور الوطني قطّ.

نُظّم هذا المسار الدستوري بالتماشي مع مبادئ التعديلات الدستورية التي أُجريت في 24 ديسمبر 2019، حيث عُذّل الفصل الخامس عشر من الدستور عبر وضع "إجراءات لصياغة دستور سياسي جديد للجمهورية" (المواد 130-142). وسمحت هذه التعديلات الدستورية للمؤتمر الدستوري بمباشرة عمله في 4 يوليو 2021.

وبفضل الاتفاق السياسي المُبرّم في 15 نوفمبر 2019، والتعديلات الدستورية التي تلتها، أُجري استفتاء وطني في 25 أكتوبر 2020 لإبداء الرفض ("أنا أرفض") أو القبول ("أنا أقبل") في مسألة تنظيم مؤتمر دستوري مؤلف من 155 عضواً، ومُكفّف باقتراح دستور جديد. فضلاً عن ذلك، تضمّن خيار "أنا أقبل" حرية الاختيار ما بين بديلين في ما يخصّ الهيئة المسؤولة عن صياغة الدستور: إما مؤتمر دستوري مؤلف من مواطنين منتخّبين، ومن نواب حاليين بنسبٍ متساوية، وإما مؤتمر مؤلف بالكامل من مواطنين مُنتخّبين.

ونصّ الاتفاق أيضاً على وجوب أن يضع المؤتمر الدستوري مسودة نصّ دستوري جديد، لا أن يعدّل الدستور الراهن. فالغرض الوحيد من هذا المؤتمر هو صياغة دستور جديد والموافقة عليه، وبالتالي لا يحقّ له التّدخل أو ممارسة أيّ وظيفة أخرى من وظائف المؤسسات أو السلطات الأخرى القائمة. وعند صياغة الدستور الجديد، ينبغي على المؤتمر احترام صفة تشيلي كجمهورية، واحترام كلّ من نظامها الديمقراطي، والقرارات النهائية والنافذة الصادرة عن سلطتها القضائية، وأيضاً المعاهدات الدولية السارية، والتي صادقت تشيلي عليها. وبما أن الهدف هو تحقيق درجة أعلى من التوافق حول النصّ الدستوري الذي سيُصار إلى عرضه للاستفتاء عام 2022، يجب أن يصادق المؤتمر الدستوري على قواعد الدستور الجديد، وأنظمة التصويت بتلّثي أعضائه الموجودين في الخدمة.

على الرغم من الأزمة الصحيّة التي سببتها جائحة كورونا، سجّل الاستفتاء، بالتصويت الطوعي، نسبة إقبال ضخمة في مراكز التصويت (50,9%). ونال خيار "أنا أقبل" نسبة 78,27 في المئة من التفضيلات، فيما فاز خيار تشكيل مؤتمر دستوري من مواطنين مُنتخّبين حصراً بنسبة 78,99 في المئة من الأصوات، ما عكس بالمناسبة عدم ثقة المواطنين بأعضاء الكونغرس الحاليين. وأمام المؤتمر الدستوري تسعة أشهر لوضع دستور جديد، مع إمكانية تمديد هذه المهلة حتى السنة. وبعد انتهاء هذه المدة، سيُجرى استفتاء جديد، بتصويت إجباريّ هذه المرة، للموافقة على النسخة النهائية من الدستور.

16 المصادر الرئيسية التي استُقيت المعلومات منها هي مكتبة الكونغرس الوطني (<https://www.bcn.cl/portal/>)، ومنصة "كونتكتو+" (<https://plataformacontexto.cl/>) +PlataformaContexto

انتُخب أعضاء المؤتمر الدستوري (15-16 مايو 2021) باستخدام النظام المُعتمد لانتخاب النواب. وقد غير القانون الانتخابي الجديد (رقم 20840، بتاريخ 27 أبريل 2015) النظام الثنائي السابق، واستبدله بنظام نسبي على طريقة دهنوت (D'Hondt)، بـ28 دائرة انتخابية، يترشح عن كل منها ما بين ثلاثة وثمانية نواب تبعاً لعدد السكان. في الوقت نفسه، زاد القانون الجديد عدد أعضاء مجلسي النواب والشيوخ إلى 155 نائباً للأول، و50 عضواً للثاني. واعتمد أيضاً نظام الحصص، حيث لا يمكن لنسبة المرشحين الذكور أو الإناث أن تزيد عن 60 في المئة من العدد الإجمالي للمرشحين، وألا تقل عن 40 في المئة. وقد ساهم هذا النظام الانتخابي الجديد في تحسين التمثيل السياسي والنسائي في الكونغرس.

فضلاً عن ذلك، نصت التعديلات الدستورية المُنفذة في 24 ديسمبر 2019، والإصلاحات الأخرى التي تلتها عام 2020، على أن تتبّع تشكيلة المؤتمر معيار المساواة بين الجنسين، وأن تشمل مرشحين مستقلين، وقادة منظمات غير حكومية ومنظمات أهلية من المجتمع المدني، إضافةً إلى 17 ممثلاً عن السكان الأصليين، يُنتخبون وفق نظام انتخابي خاص. ونظراً إلى تدني مستوى شرعية الأحزاب السياسية (حيث بلغ مستوى الدعم لها 2% عام 2019¹⁷)، أُجيز للمستقلين إعداد قوائمهم الخاصة، مع إمكانية إدراج المرشحين المستقلين على قوائم الأحزاب، إضافةً إلى إمكانية ترشح المستقلين من خارج القوائم. كذلك يجب أن تلحظ القوائم الحزبية حصّةً للأشخاص ذوي الإعاقة. وهكذا، من بين المرشحين الذين أُنتخبوا لعضوية المؤتمر الدستوري، بلغت نسبة المرشحين المستقلين المرتبطين بالأحزاب 26 في المئة، فيما بلغت نسبة المستقلين بالكامل 30 في المئة، ونسبة المستقلين الذين فازوا بالمقاعد المُخصّصة للسكان الأصليين 11 في المئة¹⁸. يُشار إلى أن الأمم المتحدة أثنت على الشمولية غير المسبوقة التي اتّصفت بها هذه الهيئة التشريعية المعنية بوضع الدستور¹⁹.

واستجابةً للناخبين، طرح سبعة وسبعون عضواً مُنتخباً من أعضاء المؤتمر الدستوري (باستثناء الأعضاء الموالين للحكومة)، اقتراحات مشتركة²⁰ تتضمن إنهاء دور الدولة القائم على الدعم الحكومي (الإعانات)؛ وتخطّي الاقتصاد الاستخراجي؛ وتحقيق لامركزية السلطة؛ وحماية البيئة؛ وإعادة الأراضي إلى السكان الأصليين؛ وضمان تعدد القوميات؛ وتعزيز حقوق العمل؛ وتحقيق سيادة الغذاء؛ وتغيير نظام المعاشات التقاعدية؛ وضمان الحق في التعليم الرسمي الجيد؛ وإجراء نقد قوي للمسار الذي اتّخذته العملية الانتقالية ما بعد الدكتاتورية إلى جانب سياسة التوافقات التي رُوّج لها تحالف "كونسيرتاسيون" Concertación اليساري الوسطي طيلة عقود.

17 مركز الأبحاث العامة Centro de Estudios Públicos، "الدراسة الوطنية للرأي العام" Estudio Nacional de Opinión Pública، ديسمبر 2019. سانتياغو، مركز الأبحاث العامة. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf

18 يمثل الأعضاء المُنتخبون كامل الطيف السياسي والاجتماعي الاقتصادي. فقد فاز حزب "فاموس بور تشيلي" (Vamos por Chile) الموالي للحكومة بـ37 مقعداً، في حين أن المرشحين غير الحزبيين، المجتمعين في قائمتين انتخابيتين، هما "القائمة المستقلة غير المحايدة" و"قائمة الشعب"، حصلوا على 26 مقعداً. كما فازت قائمة اليسار المسماة "أنا أؤيد الكرامة" (I approve Dignidad)، والمؤلفة من حزب "الجبهة الواسعة" (Frente Amplio)، و"تشيلي ديبو" (Chile Digno)، والحزب الشيوعي بـ28 مقعداً. ونالت "قائمة الموافقة" المكوّنة من "كونسيرتاسيون" (Concertación)، و"نويفا مايوريا" (Nueva Mayoría)، والحزب الليبرالي، والحزب التقدمي، والمواطنين، 25 مقعداً. وحصد المستقلون والمرشحون من خارج التحالفات الانتخابية، وقادة المنظمات الأهلية، 11 مقعداً. كما خُصص 17 مقعداً للسكان الأصليين المُنتخبين وفق نظام حصص خاص، يشمل تساوي الحصص بين الجنسين، لتمثيل مجتمعاتهم.

19 ريبوس توبار، مارسيليا Ríos Tobar, Marcela (2021)، "المؤتمر الدستوري التشيلي: انتصار للشمولية" Chile's Constitutional Convention: a triumph of inclusion، سانتياغو، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لأميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

20 شركة "أنهولستر" (Unholster) (2021). "الخريطة الأيديولوجية للمؤتمر الدستوري" El mapa ideológico de la Convención. سانتياغو. <https://www.unholster.com/prensa/2021/8/23/el-mapa-ideologico-de-la-convencion-los-constituyentes-ubicados-de-extremo-a-extremo>

عقد المؤتمر الدستوري جلسته الأولى يوم الأحد 4 يوليو 2021، في مقرّ الكونغرس الوطني التشيلي السابق في مدينة سانتياغو. وجرى يومذاك انتخاب كلّ من إيسا لونكون أنتيليو، عن جماعة "مابوتشي" التي تضمّ العدد الأكبر من السكان الأصليين، رئيسةً للمؤتمر، والمحامي الدستوري والعضو في "حزب التقارب الاجتماعي" (Partido Convergencia Social)، وهو جزء من ائتلاف "الجبهة الواسعة" (Frente Amplio)، خايمي باسا ميركادو، نائباً للرئيس. وسعيًا إلى تحسين تمثيل المجموعات كافة المشاركة في المؤتمر، انتُخب لاحقًا سبعة أعضاء آخرين نوابًا للرئيس، فأُنشئت بذلك هيئة إدارية من تسعة أعضاء، مهمتها التعاون مع رؤساء المؤتمر الدستوري، ولجانه العمومية، ولجانه العاملة، وتسهيل التنسيق في ما بينهم.

وفي خلال أسبوع العمل الثالث، شكّلت ثمانى لجان مؤقتة، هي لجنة القواعد الإجرائية (Reglamento)، ولجنة الأخلاقيات (Ética)، ولجنة الميزانية والإدارة الداخلية (Presupuesto y Gobierno Interior)؛ ولجنة المشاركة الشعبية والمساواة الإقليمية (Participación Popular y Equidad Territorial)؛ ولجنة حقوق الإنسان والحقيقة التاريخية وأسس العدالة والتعويض وضمانات عدم التكرار (Derechos Humanos, Verdad Histórica y Bases para la Justicia,)؛ ولجنة التواصل والمعلومات والشفافية (Reparación y Garantías de No Repetición Participación y Consulta,)؛ ولجنة المشاركة والتشاور مع الشعوب الأصلية (Información y Transparencia Indígena)؛ ولجنة اللامركزية والإنصاف والعدالة الإقليمية (Descentralización, Equidad y Justicia Territorial). كما وافق المؤتمر الدستوري على إنشاء لجنة تكليفات خارجية تُعنى بتحديد قواعد إدارة الميزانية التي تخصّصها له الحكومة.

بعد ذلك، وافقت لجنة التنظيم الفرعية على سبع لجان مواضيعية صادقت عليها الجلسة العامة لتعالج المسائل الجوهرية في الدستور الجديد: النظام السياسي، والحكومة، والسلطة التشريعية، والنظام الانتخابي؛ والمبادئ الدستورية، والديمقراطية، والجنسية، والمواطنة؛ وشكل الدولة القانوني، والمساواة الإقليمية، والتنظيم المالي والسياسي والإداري؛ والحقوق الأساسية والسياسية والمدنية؛ والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، والحقوق الجماعية للأمم الشعوب الأصلية التي كانت موجودة قبل الدولة؛ والبيئة، وحقوق الطبيعة، والسلع المشتركة، والنموذج الاقتصادي؛ وأنظمة العدالة، والمراقبة المستقلة، وإصلاح الهيئات الدستورية.²¹

نصّ التعديل الدستوري الذي أنشأ المؤتمر الدستوري على أنه "يعود لرئيس الجمهورية، أو للهيئات التي يحددها، تقديم الدعم التقني والإداري والمالي الضروري لإنشاء المؤتمر، وضمان سير عمله".²² وبناءً عليه، أُنشئت وحدة خاصة، هي الأمانة الإدارية للمؤتمر الدستوري، ضمن وزارة الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية. لكن لما طلبت الحكومة دعمًا إداريًا وقبوضًا على الميزانية بسبب ارتفاع معدل الإنفاق خلال فترة الجائحة، ولم يكن هذا الطلب في الحسبان، ارتجّل هذا الدعم. فتسبّب هذا الأمر بالتوتر بين المؤتمر الدستوري والحكومة، وأدّى إلى استقالة اثنين من مدرائه. ولا تزال الأجواء متوترة بسبب خلافات جوهرية بين المؤتمر الدستوري والحكومة، بشأن حجم الدعم المالي المُخصّص للمؤتمر، حيث يطالب المؤتمر بميزانية أكبر، فيما تحدّ الحكومة من قيمتها. ويمكن هنا استشفاف تردّد الحكومة في التشجيع على صياغة دستور جديد.

21 وافق المؤتمر أخيرًا في جلسته العامة على تشكيل اللجان التالية: لجنة النظام السياسي، والحكم، والسلطة التشريعية، والنظام الانتخابي؛ ولجنة المبادئ الدستورية، والديمقراطية، والجنسية، والمواطنة؛ ولجنة شكل الدولة واللامركزية والمساواة، ولجنة الحقوق الأساسية؛ ولجنة البيئة، وحقوق الطبيعة، ومشاعات الأصول الطبيعية، والنموذج الاقتصادي؛ ولجنة نُظُم العدالة، وهيئات الرقابة المستقلة، والإصلاح الدستوري؛ ولجنة نُظُم المعرفة، والعلوم والتكنولوجيا، والثقافة، والفن، والتراث.

22 وزارة الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية (2019)، "قانون رقم 21200 بشأن تعديل الفصل الخامس عشر من الدستور السياسي للجمهورية، المادة 133" Ley Núm. 21.200 Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, Artículo 133. سانتياغو، وزارة الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1140340>

وفي ظلّ تركز الطلبات من الصحافة للاطلاع على نقاشات المؤتمر، اتخذ القرار بالسماح لوسائل الإعلام بالاطلاع على جلسات لجان المؤتمر وجلساته العامة عملاً بنظام المداورة.

على النحو نفسه، اعتُمد معيارٌ للشفافية من أجل منع الأطراف خارج المؤتمر الدستوري من ممارسة الضغط والفساد عند محاولتها حماية مصالحها. ولما كان التعديل الدستوري يقتضي بأن يكون أعضاء المؤتمر "خاضعين للقواعد المنصوص عليها في القانون رقم 20880، بشأن الاستقامة في ممارسة الوظائف العامة ومنع تضارب المصالح، المُطبّق على النواب، والقانون رقم 20730 الذي يرمي أنشطة الضغط السياسي والأفعال الممثلة للمصالح الخاصة أمام السلطات والمسؤولين"، اتُفق على أن يقدم أعضاء المؤتمر في غضون شهر تصريحاً علنيّاً عن أصولهم ومصالحهم، مع تسجيل أنشطتهم المهنية، والعمالية، والاقتصادية، والنقابية، والخيرية، والتصريح عن عقاراتهم في تشيلي والخارج. وكان عليهم أن يصرحوا أيضاً بما يملكونه من حقوق مائية، وامتيازات، وأسهم، وشركات، ومُلكية شخصية قابلة للتسجيل، بما في ذلك أصول الزوج/الزوجة. كذلك كان على من تفوق أموالهم المليون دولار أن يقوموا بنفويضات خاصة، أو أن يبيعوا الأسهم والأوراق المالية.

علاوةً على ذلك، اتُفق على أن يعتمد المؤتمر الدستوري نظاماً لتسجيل الجلسات والاجتماعات التي يطلبها أو يعقدها أعضاء جماعات الضغط أو جماعات المصالح. ويتعيّن على أعضاء المؤتمر تسجيل رحلاتهم، بما في ذلك الكلفة والوجهة والغرض منها، وتسجيل الهبات الرسمية والبروتوكولية التي يتلقونها في معرض ممارسة مهامهم. أُنشئت أيضاً منصّة يتمّ عبرها طلب الاجتماع بعضو واحد أو أكثر من أعضاء المؤتمر، أو الممثل أمامهم، مع العلم بأن عدد طلبات الاجتماع التي جرى استلامها على المنصّة بلغ حتى منتصف شهر أغسطس 1200 طلب.²³

وبهدف تمكين المواطن من المشاركة، وربط عمل المؤتمر بالمنظمات الاجتماعية المهتمّة والأفراد المهتمين، اتخذ قراراً بأن تعمل لجنة اللامركزية في أربع مناطق رئيسية من البلاد من أجل تلقي المساهمات الاجتماعية، وأن تُعقد جلسات للجنة.

فضلاً عن ذلك، جرى التوقيع على اتفاقيات تعاون بين المؤسسات الوطنية، ومكتبة الكونغرس والجامعات الرسمية، لتوفير المستندات، والموظفين، والمشورة الفنيّة لأعمال المؤتمر الدستوري. كما إن المنسق المقيم لمنظومة الأمم المتحدة، والممثلين عن وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها العاملة في تشيلي، عرضوا التعاون والمساعدة في عملية وضع الدستور.

3.2. أبرز الخلافات في المؤتمر الدستوري

نظرًا إلى أن المؤتمر الدستوري أنشئ ليكون هيئة سياديةً بالكامل، برزت اعتراضاتٌ عدّة على صلاحيته الدستورية منذ البداية، حيث شكّك في قاعدة التثني كشرطٍ للموافقة على الدستور، وكانت حصانة أعضاء المؤتمر محطّ نقاش ونزاع. كما اقترح منح المؤتمر الحقّ في حظر وجود أشخاص ينكرون انتهاكات حقوق الإنسان، وتمّت الموافقة على حقّ المؤتمر السيادي في قبول الاستقالات واستبدال الأعضاء. وكانت هذه المسائل كلّها محطّ خلافٍ ضمن الانقسامات السياسية والأيدولوجية بين اليمين واليسار.

قاعدة التثني

سبق أن ذكرنا أنّ أحد المواضيع المهمّة التي طرّحت هو محاولة اليسار الراديكالي في المؤتمر الدستوري تغيير القاعدة التي تستوجب موافقة ثلثي الأعضاء على مشروع الدستور الجديد، عبر إلغاء القاعدة الموضوعية في اتفاق 15 نوفمبر، والمنصوص عليها في التعديل الدستوري الذي أنشأ المؤتمر. ومع أن دحض هذه القاعدة يعزّز الإطار

23 المؤتمر الدستوري (2021)، "المؤتمر الدستوري أجرى تقييمًا بعد شهرين من تأسيسه" Convención Constitucional https://www.chileconvencion.cl/news_cconstitucional/ سانتياغو. realizó balance a dos meses de su inicio [/convencion-constitucional-realizo-balance-a-dos-meses-de-su-inicio](https://www.chileconvencion.cl/news_cconstitucional/convencion-constitucional-realizo-balance-a-dos-meses-de-su-inicio)

الدستوري السيادي للمؤتمر وإجراءاته، إلا أنه يفتح المجال أمام خلاف دستوري يستدعي تدخل المحكمة العليا لتسويته.

وقد تقرر في الخطوة الأولى نحو السيادة الكاملة أن يوافق المؤتمر في جلسته العامة على قاعدة الثلثين أو يرفضها بالأغلبية البسيطة. وفي نهاية المطاف، وافق المؤتمر الدستوري على قاعدة الثلثين، إلا أن اليسار الراديكالي تمكن في الوقت نفسه من الموافقة على استفتاءات محددة حول قواعد وصلت إلى حدّ الثلاثة أخماس وليس الثلثين. ولم تستطع الأقلية اليمينية في هذه المسألة الحصول على 39 توقيعًا (25%) لمطالبة المحكمة العليا بإبطال هذه القاعدة، التي يتوجب إقرارها رسميًا في تعديل دستوري جديد.

حصانة أعضاء المؤتمر

طرح عددٌ كبيرٌ من أعضاء المؤتمر اليساريين على الفور مسألة حساسة أخرى تتعلق بالاستمرار في سجن الأشخاص المدانين بسبب انتفاضة 18 أكتوبر الوطنية. وفي هذا السياق، أصدر المؤتمر الدستوري "إعلان المؤتمر الدستوري حول الأشخاص المحرومين من حريتهم بمناسبة الثورة الاجتماعية، وإقحام القضاء [رفع قضية صدامية من الناحية السياسية أمام المحاكم] في الصراع السياسي والاجتماعي بين الدولة وأمة "مابوتشي"²⁴، وطالب مجلس الشيوخ بالإسراع في الموافقة على العفو القانوني عن المتورّطين في تلك الأحداث. وكان المسوّغ السياسي والقانوني لهذه المطالب هو أنّ الأفعال التي تُعدّ إجرامية وقعت في سياقٍ كان فيه النظام القانوني عاجزًا عن توفير العدالة الفعلية. ولا يزال مجلس الشيوخ يناقش مشروع القانون هذا.

نزعة الإنكار والمشاركة اليمينية

على المنوال نفسه، في جلسة مناقشة مسألة الإنكار داخل لجنة المؤتمر لحقوق الإنسان والحقيقة التاريخية وأسس العدالة والتعويض وضمانات عدم التكرار، وافقت هذه الأخيرة على تعديلٍ يمنح ملحفًا بحريًا للرئيس بينوشيه، كان يشغل منصبه في عهد الدكتاتورية، من المشاركة في جلسات اللجنة. كذلك صادقت اللجنة على تعديل آخر يحظر على أربع منظمات يمينية تُعتبر "ناكرة لانتهاكات حقوق الإنسان" حضور الجلسات. وكان المسوّغ المنطقي لهذه التعديلات الحؤول دون التسبب بالأذى مجددًا، في انتفاضة 18 أكتوبر-15 نوفمبر، لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان خلال عهد النظام الدكتاتوري. وفي نهاية نقاشٍ أوسع مع هيئة إدارة المؤتمر، وافقت اللجنة أخيرًا على إشراك المنظمات غير الحكومية اليمينية في الجلسات، وأقرت بأنها لا تملك صلاحية الاعتراض على وجود أيّ من أعضاء المؤتمر. وفي إطار المفاوضات، قرّر الأدميرال المتقاعد عدم حضور الجلسات مع السجناء السابقين من عهد الدكتاتورية، والمتظاهرين المُنتفضين.

في هذا النقاش، تابحت المؤتمر الدستوري، وصادق على قاعدةٍ تضع تعريفًا لنزعة الإنكار، من أجل معاقبة الأعضاء الذين ينخرطون في "أيّ عمل أو إغفال يبرّر أو ينكر أو يحجّم أو يعذر أو يمجدّ الجرائم ضدّ الإنسانية التي حدثت في تشيلي بين 11 سبتمبر 1973 و10 مارس 1990، وانتهاكات حقوق الإنسان التي وقعت في سياق الانتفاضة الاجتماعية في أكتوبر 2019، ويبرر أو ينكر أو يحجّم الفظائع والإبادة الجماعية الثقافية التي وقعت ضحيتها الشعوب الأصلية، والشعوب القبلية المتحدّرة من أصل أفريقي، على مرّ التاريخ خلال الاستعمار الأوروبي، وبموجب دستور دولة تشيلي"²⁵. يُشار إلى أن هذه القاعدة تحتاج إلى مصادقة الجلسة العامة للمؤتمر الدستوري، وينبغي أيضًا تحديد العقوبات المتصلة بها.

24 المعلومات متوفرة على الرابط التالي:

[/https://www.chileconvencion.cl/news_cconstitucional/primera-declaracion-de-la-convencion-constitucional](https://www.chileconvencion.cl/news_cconstitucional/primera-declaracion-de-la-convencion-constitucional)

25 المعلومات متوفرة على الرابط التالي: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/09/Propuesta-reglamentaria-Comisio%CC%81n-de-E%CC%81tica.pdf>

4. القضايا الدستورية الرئيسية

الآن وقد دخلت قواعد المؤتمر الإجرائية²⁶ حيز التنفيذ، سيدور النقاش المقبل حول عمله الدستوري الجوهري.

سبق للمنظمات السياسية والاجتماعية أن حدّدت في عهد حكومة باشيليت القضايا الدستورية الرئيسية الأنف ذكرها (أنظر الفقرة 1.2 أعلاه). أضف إلى ذلك أن العديد من أعضاء المؤتمر الدستوري انتخبوا بفعل دورهم في المنظمات والنقابات الاجتماعية والسياسية التي كانت تملك مقترحاتها الخاصة في مجال السياسات. كذلك عقدت لجان المؤتمر الدستوري جلسات عدّة مع مجموعاتٍ سياسيةٍ واجتماعيةٍ مختلفة، ما أتاح للمعنيين بالمسائل الدستورية عرضَ وجهات نظرهم حول هذه المواضيع. بيد أن هذه المسائل لم يُتَّفَقَ عليها بالإجماع، و المجموعات المختلفة لا تزال تدافع عن آراء مختلفة ومتعارضة.

وعلى الرغم من الانقسام بين اليمين ويسار الوسط، ليس واضحًا ما إذا كان التوافق حول كل بندٍ من هذه البنود سيكون مماثلًا، ومن الممكن أن تظهر تحالفات ظرفية مختلفة حول بعضٍ منها.²⁷ لكن وفقًا لما نصّ عليه التعديل الدستوري الذي جعل المسار الدستوري ممكنًا، سيُنخَذُ القرار بشأن كل واحدة من هذه المسائل بأغلبية الثلثين.

جديرٌ ذكره أن نقاشًا مهمًا جرى خلف الكواليس حول طول الدستور المقبل، أي ما إذا كان سيحتوي على عدد كبير من الحقوق والأحكام، أم أنه سيقصر على قائمة مختصرة من القواعد الدستورية الرئيسية، تاركًا حلّ المسائل الأخرى للقوانين العامة. ونظرًا إلى التمثيل الاجتماعي والسياسي والثقافي الواسع داخل المؤتمر الدستوري، من الممكن أن توضع قائمة كبيرة بالحقوق الأساسية.

4.1. دور الدولة

إحدى أهمّ القضايا المطروحة للنقاش في المؤتمر الدستوري هي دور الدولة في الاقتصاد، أي دولة الإعانات الحكومية، وفق ما هو ملحوظ في دستور 1980، ومُرسَّخ في الهيئات القانونية الرئيسية كافة. وأبرز أثرٍ ترتّب عن هذا الحكم الدستوري هو تسليع الحقوق الاجتماعية الرئيسية (أي التعليم، والصحة، وصناديق التقاعد، والإسكان)، وإعادة تخصيص الموارد المالية من القطاع العام إلى الشركات الخاصة. فهذه الأخيرة مُنحت إعانات حكومية أو قسائم كي تقوم بدور الدولة في مجالات مهمة كالتعليم والصحة، وغيرهما من الخدمات الاجتماعية. نتج عن هذه القواعد تمييزًا اقتصاديًا في تقديم الخدمات، وشراء المؤسسات الخاصة الوطنية برؤوس أموال أجنبية، وهو ما حدث في قطاعي الصحة والتأمين.

جزء التمييز الاقتصادي الذي تعرّضت له أكثرية السكان بموجب هذه الأحكام، اقترحت أغلبية أعضاء المؤتمر الدستوري نموذجًا بديلًا ومناقضًا لنموذج دولة الإعانات، وهو دولة حقوق اجتماعية تضطلع بدورٍ داعم. وفقًا لهذا النموذج الاجتماعي الاقتصادي الجديد، يتعيّن على الحكومة حماية الحقوق المدنية الفردية، بما في ذلك المشاركة السياسية وتوزيع الثروة عبر الأجور وممارسة الحقوق الجماعية، إضافةً إلى مجموعة من المنافع الاجتماعية الهادفة إلى تحقيق رفاهية الفرد.

4.2. تنظيم السلطة

إنّ النظام الرئاسي الذي أنشأه دستور العام 1980 عبارة عن نظامٍ سياسيٍ يركّز مقدارًا كبيرًا من الصلاحيات في يد السلطة التنفيذية. وتُصَف هذا النظام الرئاسي بتراكمٍ كبيرٍ للامتيازات إلى جانب صلاحية المشاركة في التشريع،

26 وزارة الداخلية والأمن العام (2021)، الجريدة الرسمية، الأربعاء 13 أكتوبر 2021. سانتياغو، وزارة الداخلية والأمن العام.

27 دافيللا، ميريبيا (2020) Mireya, Dávila، "مراكز الأبحاث اليمينية في وقت الأزمات" "Los think tanks de la derecha en tiempos de crisis". سانتياغو، مقياس السياسة والإنصاف *Equidad y Política de Barómetro*، العدد 17، سبتمبر.

حيث رئيس الجمهورية هو صاحب المبادرة التنفيذية في مشاريع القوانين التي تتضمن إنفاقاً مالياً. وبموجب هذا النظام، يحق أيضاً للرئيس التوجّه بطلبات مباشرة إلى الكونغرس، كطلب مناقشة القوانين، وطلب الدعوة إلى انعقاد جلسة في أي فرع من فروع الكونغرس، ومراقبة سلوك القضاة وغيرهم من موظفي السلك القضائي، فضلاً عن مراقبة جباية الإيرادات العامة، وحتى نقض مشاريع القوانين المُصادق عليها. ويحقّ للكونغرس دعوة رئيس الجمهورية إلى جلسات مناقشة مشاريع القوانين في الجلسة العمومية أو في اللجان العامة، والموافقة على المعاهدات الدولية أو رفضها قبل المُصادقة عليها. أما أبرز الأمور التي يُنتقد عليها النظام الرئاسي فهي: التراكم الملحوظ للامتيازات؛ واستمرارية الحكومات مع دعم شعبي غير ثابت؛ والمشاكل المرتبطة بازدواجية شرعية المناصب (إذ إن الرئيس يُنتخب في انتخابات منفصلة عن انتخابات الكونغرس، وبالتالي تختلف مصادر شرعيتهما)؛ وقلة المرونة في احتواء الأزمات (يواجه الرئيس معارضة الأغلبية في الكونغرس، ولذا ليس لديه إمكانية التوصل إلى اتفاقات لمعالجة الأزمات السياسية والاقتصادية)؛ وإتاحة النظام الانتخابي النسبي الجديد (2015) تمثيل أحزاب متعدّدة في الكونغرس، ما صعّب على الرئيس حشد أغليات داعمة.

في ضوء ذلك، طُرحت بعض الاقتراحات المتعلقة بالانتقال نحو نظام برلماني يسمح بتشكيل الائتلافات، ويضمن الحد الأدنى من الحوكمة بفضل إعادة ضبط ميزان القوى بين السلطة التنفيذية والكونغرس، فتسمي الأغلبية البرلمانية رئيس الحكومة الذي سيحظى عندئذٍ بدعم ائتلاف قوي.

واقترح حلّ وسطاً قائلاً باعتماد نظامٍ شبه رئاسي يكون فيه رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس الوزراء هو رئيس الحكومة، ويتمتع الأول بشرعية ديمقراطية مباشرة، والثاني بشرعية غير مباشرة تعتمد على دعم أعضاء الكونغرس له. وهذا يعني فصل المهام المتركزة حالياً في يد رئيس الجمهورية، ومنح الرئيس مهام القيادة العليا للقوات المسلحة، وتمثيل الدولة في علاقاتها الدولية، والمشاركة في تعيين و/أو تسمية كبار المسؤولين في الدواوين الحكومية والقضاء.

تلقي هذه الحلول البديلة تأييداً متفاوتاً بين المجموعات والأحزاب السياسية المختلفة، وما من توافق واضح سياسي أو غير سياسي حول هذه المسألة على الإطلاق. وبما أن هذا هو جوهر تنظيم السلطة في المجتمع، ستكون هذه المسألة أحد أبرز اهتمامات المؤتمر الدستوري.

4.3. المشاركة السياسية

المشاركة السياسية هي واحدة من أكثر القضايا المثيرة للجدل في أوساط الطبقة السياسية التشيلية، إذ تحسبها هذه الأخيرة خطأً أنها وسيلة لتقليص دور المؤسسات التمثيلية، وإضعاف الأحزاب، وفتح المجال أمام انعدام الاستقرار. بيد أنّ علاقات القوة النيوليبرالية المركزية بين الدولة والمجتمع والسوق، التي شهدتها البلاد على مدى العقود الأربعة الماضية، أدّت إلى المطالبة الاجتماعية على نطاق واسع بفتح قنوات مشاركة المواطنين. ولطالما تعرّضت حكومات يسار الوسط لهذا الضغط، حتى عندما كانت قادرة على تطبيق بضع آليات مهمة لمشاركة المواطنين.

وقد اقترحت المنظمات غير الحكومية والمراكز الأكاديمية آليات جديدة لتحقيق الديمقراطية المباشرة. شملت هذه الاقتراحات إجراء استفتاءات وطنية وإقليمية ومحلية لمعالجة قضايا المصلحة العامة؛ وإطلاق مشاريع قوانين تلقي تأييداً شعبياً؛ وإجراء استفتاءات شعبية حول مسائل قانونية أو حكومية محدّدة؛ والتصويت على أساس البرنامج، ما معناه عزل أصحاب المناصب إذا لم ينفذوا البرنامج الذي انتخبوا من أجله؛ وإبطال القوانين وصلاحيات السلطات؛ ووضع الميزانيات التشاركية على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية.²⁸

28 إسيبنوسا ترونكوسو، رودريغو Troncoso Espinoza, Rodrigo (2021)، "الديمقراطية المباشرة: ماذا تعني وبمّ تساهم؟" "Democracia directa? en qué consiste y en qué contribuye?"، سانتياغو، رأي الخبراء Opinión Experta، "كونتكتو+"

<https://plataformacontexto.cl/cms/wp-content/uploads/2021/04/Democracia-Directa-Espinoza.pdf> .+Contexto

كذلك اقترح تعميق مشاركة المواطنين في الهيئات الحكومية التي سبق أن ذكرها القانون رقم 20500 بشأن مشاركة المواطنين، من أجل ضمان الامتثال، وتعيين شخص مسؤول عن مشاركة المواطنين في الخدمات الحكومية والبلديات. وطرح أيضًا إجراء إصلاح جوهرى للقانون 19418 بشأن مجالس الأحياء والمنظمات المجتمعية، سعيًا إلى معالجة هذه المسائل.

4.4. المركزية/اللامركزية

لطالما كانت تشيلي تاريخيًا دولةً شديدة المركزية، حيث ينصّ دستورها في مادته الثالثة على أن تشيلي دولة وحدوية (أي مركزية). فقدره البلديات على زيادة دخلها محدودة، وصلاحياتها في ما يخصّ الإنفاق هي أيضًا محدودة، كما إن مبادرات الاستثمار المحلية أقلّ بكثير من المستوى المتوسط في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ففي تلك الدول، تنفّذ الحكومات المحلية 60 في المئة من الاستثمار العام، في حين لا تتخطى هذه النسبة في تشيلي الـ12 في المئة، علمًا بأن الحكومات المحلية مسؤولة عن توفير الخدمات الصحية والتعليمية لغالبية السكان. هذا ويتركز الكمّ الأكبر من الأنشطة إلى حدّ كبير في العاصمة سانتياغو.

مع ذلك، نُفّدت بعض الإجراءات لتحقيق اللامركزية. فقد أُنشئت الحكومات الإقليمية عام 1991، وانتُخب أعضاء المجالس الإقليمية عام 2014، وانتُخب المحافظون الإقليميون أيضًا في 11 أبريل 2021. في هذا السياق، يجيز قانون تعزيز ألقمة الدولة (2018) أن ينقل رئيس الجمهورية بعض اختصاصات الوزارات والخدمات العامة إلى الحكومات الإقليمية في مجالات تنظيم المناطق، والتنمية الإنتاجية، والتنميتين الاجتماعية والثقافية. لكن لم تُتخذ حتى الآن التدابير الإدارية اللازمة لتعزيز اللامركزية المالية التي تقوّي الحكومات الإقليمية، أو لوضع قواعد المسؤولية المالية، وإنشاء الصناديق اللازمة لتزويد الحكومات المحلية بالأدوات الإدارية والمالية التي تحتاج إليها للتعامل مع واجباتها الجديدة.

تشهد اللحظة الدستورية الراهنة مطالبات المواطنين عمومًا بتطبيق اللامركزية الحقيقية وتعزيزها. وبينما تُعارض الأطراف اليمينية التقليدية المحافظة نموذج اللامركزية الحقيقي، ترى مجموعات اليسار الوسطي التقدمية أن الحاجة تدعو إلى فكّ مركزية الدولة وحدوية، وتوزيع السلطة على السلطات الإقليمية، والحكومات المحلية، والبلديات، وإلى إنشاء هيئات إقليمية تنفّذ السياسات العامة المحلية.

لهذا الغرض، اقترح تعديل قانون الحكومات الإقليمية (1992)، من أجل أن يكون اتّخاذ القرار في ما يخصّ الاستثمارات العامة كافة على المستوى المحلي؛ ومن أجل وضع أدوات للتخطيط الإقليمي بالتعاون مع السلطات المعنية في المقاطعة، أي تحديد قواعد تصنيف المناطق والتنظيم العمراني في ما يتعلّق بكلّ من كثافة المساكن، واستخدام الأراضي، ومواقع المعدّات، والصناعة، والمناطق الخضراء، وبنية الطرق، والحدود والكثافة الحضريّين، وأولويات تحضّر الأراضي؛ وللمصادقة بينيًا على المشاريع العامة والخاصة المهمّة؛ وممارسة الإدارة المباشرة للأدوات الإدارية المُستخدمة لتشجيع ريادة الأعمال المُنتجة في المناطق.

4.5. الموارد الطبيعية

تبيّن في الاستطلاع البيئي الوطني الأخير²⁹ أنّ 64 في المئة من التشيليين يعتبرون أن الوضع البيئي في البلاد لم يشهد أي تحسّن على الإطلاق، بينما ترى نسبة 23,5 في المئة أنه يتدهور.

في خلال السنوات الأربعين الماضية، نشبت صراعات اجتماعية بيئية مرتبطة بالمياه والتلوث في تشيلي، بسبب دور الدولة القائم على تقديم الإعانات الحكومية. فاستغلال الأراضي والمناطق البحرية والساحلية بدون رقابة أدّى إلى تفاقم التدهور الطبيعي. ونشأت "مناطق التضحية" نتيجة تفضيل الاستثمار على الحقّ في الحياة والصحة والتعليم.

29 وزارة البيئة (2019)، المسح البيئي الوطني، 2019. سانتياغو، وزارة البيئة. <https://www.paiscircular.cl/ciudad/encuesta-nacional-ambiental-casi-el-40-de-los-chilenos-recicla-y-un-30-dice-preferir-productos-con-menos-empaques>

كما إن المجتمعات الريفية تضررت بشكل كبير من شح المياه، فيما استمر نموذج التصدير الزراعي بالتوسع على حساب النباتات الأصلية والتربة. ولا يزال التعدين واسع النطاق يدمر الأنهار الجليدية، وقطاع السلمون يدمر النظام البيئي في بلدات مختلفة جنوب البلاد. وقد تبيّن مع الوقت أن نموذج التنمية هذا غير مستدام.

من هذا المنطلق، عملت المنظمات البيئية غير الحكومية على وضع مجموعة مبادئ توجيهية لحماية البيئة دعمًا لعمل المؤتمر الدستوري. إلا أن جماعات الأعمال التي تعارض الأنظمة البيئية تجادل بأن هذه القيود تحول دون بلوغ الناتج المحلي الإجمالي مستويات عالية.

أ. المياه

يُفصل دستور تشيلي لعام 1980 بين المياه والأرض، مُنشئًا سوقًا للحقوق المائية. والمياه مذكورة في الدستور بوصفها حقًا من حقوق الملكية، فيما يمنح النظام القانوني امتيازاتٍ في مجال المياه، وهي حماية مشابهة لحقوق الإنسان، والحق في الصحة والغذاء والسكن، وحق الإنسان في الحصول على المياه. وحقوق المياه دائمة، ولا يمكن لأصحابها ممارستها إلا متى تعرّضت حقوق الملكية الخاصة بهم للتهديد أو الزعزعة.

علاوةً على ذلك، لا يضمن الدستور الحالي الحق في الوصول إلى المياه أو في حمايتها حرصًا على النظام البيئي والغذاء والمعيشة، أو يعترف صراحةً بهذا الحق. كما إن الأحواض المائية تخضع لإدارة مستقلة، ولا يجوز إلا لأصحاب حقوق المياه، كشركات التعدين، المشاركة في إدارتها. لقد أدّى هذا النظام إلى تركّز حقوق المياه إلى حدّ كبير في أيدي الشركات الكبيرة، حيث يستحوذ 11 مالكًا على 50 في المئة من حقوق المياه. ونتج عن ذلك شح في المعلومات العامة منَع الحكومة من إدارة هذا المرفق العام، خصوصًا في ظلّ حالة الطوارئ المناخية الراهنة الناجمة عن الجفاف المستمر. أما الحلّ الذي اقترحه أعضاء المؤتمر الدستوري من يسار الوسط، فكان تأمين الموارد والحقوق المائية، وبالتالي استعادة ملكية الدولة للمياه. غير أن أصحاب حقوق المياه، والأعضاء اليمينيّين في المؤتمر، يعارضون هذا الطرح.

ب. التعدين

تخضع حاليًا عمليات استكشاف الرواسب المعدنية واستغلالها للقانون الأساسي الدستوري لامتيازات التعدين (القانون رقم 18097)، الصادر عام 1982 في عهد الحكم الدكتاتوري. يمنح هذا القانون حقوقًا غير محدودة في امتيازات الاستغلال، وفي حال مصادرة الامتياز بغرض استغلال الرواسب المعدنية، يفرض على الحكومة التعويض على صاحب الامتياز عن الضرر المباشر الذي لحقه (خسارة رأس المال)، وعن الربح الذي خسره (تصوّر معقول للربح المستقبلي الذي توقّع صاحب الامتياز تحقيقه).

لذا، اقترح الاتحاد الوطني لعمال النحاس أن يعزّز المؤتمر الدستوري دور الدولة في حماية استغلال المناجم من قبل شركة النحاس المملوكة للدولة "كوديلكو" Codelco، وأن يقرّر بأن الدولة هي التي تستغلّ أيّ رواسب مكتشفة في تشيلي، وأن يرفع الضريبة على شركات التعدين الكبيرة.³⁰

بيد أن شركات النحاس الدولية والوطنية تعارض هذه المقترحات، وتهدّد بمقاضاة الدولة التشريعية إذا ما تغيّر الوضع القانوني الراهن لعملياتها.

30 اتحاد عمال النحاس Federación de Trabajadores del Cobre (2021)، "الاقتراح الوطني الثالث لعمال النحاس بشأن مستقبل كوديلكو والتعدين المستدام في تشيلي" III Propuesta nacional de los trabajadores del cobre para el futuro de Codelco y una minería sustentable para Chile. سانتياغو، اتحاد عمال النحاس. <http://www.guiaminera.cl/wp-content/uploads/2021/07/PROPUESTA-NACIONAL-FTC-JULIO-2021.pdf>

ت. الحراجة

كان أحد الإجراءات الاقتصادية الأولى التي اتُخذت في بداية الحكم الدكتاتوري، ترويج صادرات الأخشاب على شكل لبابٍ ورقائق. ويُعدّ المرسوم التشريعي رقم 701 لعام 1974 أحد أقدم سياسات دعم التشجير من خلال الإعانات الحكومية في العالم. سرى هذا القانون بين عامي 1974 و2012، ورمى إلى تعزيز التنمية الحرجية، وتقديم المحفّزات للأنشطة الحرجية، كالمكافآت على التشجير، وتثبيت الكثبان الرملية على الأراضي الصالحة للحراجة.

لكن لوحظ بعد عقود أنّ هذا الإجراء، وبالرغم من اعتماده لحماية النظم البيئية الأصلية، لم يكن يُنفذ على الدوام، وهذا ما أتاح للدولة دعم الشركات الخاصة لاستبدال الغابات الأصلية بمزارع أشجار مربحة تجارياً. فحفّزت الدولة بالتالي زيادة مساحة المزارع الحرجية مع تقليص مساحة الغابات الأصلية، الأمر الذي أدّى إلى خسارة التنوع البيولوجي، وتقلّص الغابات الطبيعية.

والواقع أنّ هذه السياسات، وعمليات استغلال الغابات المأذون بها، تؤثر على الحقوق الأساسية لسكان تلك الأراضي، وكثيرٌ منهم من السكان الأصليين أو الفئات الضعيفة اجتماعياً، ناهيك عن أنها تهدّد الحقّ في العيش في بيئة خالية من التلوّث. من هنا، اقترحت مجتمعات السكان الأصليين والمنظمات البيئية أن يضمن الدستور الجديد حماية الطبيعة عبر الاعتراف بحقوق الطبيعة، وتخطّي الفكرة القائلة بأن البيئة هي مجرد غرض يستخدمه البشر عشوائياً.

4.6. الحقوق الشاملة

كما سبق أن ذكرنا، إزاء تركيز السلطة، وما نتج عنه من تفاوت اجتماعي بسبب تولّي القطاع الخاص مهمة تقديم الخدمات الاجتماعية، وتقلّص مؤسسات الرعاية الحكومية، بدأت المطالبة بتضمين الحقوق الاجتماعية في الدستور الجديد، ووجوب إنفاذها من قبل الدولة.

يُشار إلى أنّ الحقوق الاجتماعية المطلوبة في الدستور الجديد هي حقوق إيجابية. وإضافةً إلى الحقوق الفردية، كحرية الرأي، والضمير، وتكوين الجمعيات، والالتماس، ينبغي أن يحدّد الدستور كيف ستضمن الدولة الحقوق الاجتماعية (في التعليم، والصحة، والسكن، والضمان الاجتماعي) من خلال السياسات العامة والقوانين.

في حال الموافقة على هذا التعديل الدستوري، سيكون من الضروري تحديد آلية إنفاذ هذه الحقوق، سواء من القضاء، أم من الكونغرس، أم من المحكمة الدستورية.

وثمة احتمالٌ كبيرٌ بأن يتمّ إدراج حقوق أخرى تُعدّ "قضايا قيم" في تشيلي على هذه القائمة، كزواج المثليين، وحقّ أسر المثليين في التبني والإجهاض المجاني.

4.7. مجتمعات السكان الأصليين

بحسب النظرة المُحافظة المُهيمنة، تُعدّ تشيلي تقليدياً وحدةً ثقافيةً على الرغم من الاختلافات الطبقيّة فيها. وقد عمّمت أسطورة "الأمة التشيلية" بوجه خاص في عهد الدكتاتورية من خلال الاحتفالات العسكرية. لكن وفقاً للتعداد السكاني الذي أُجري عام 2017،³¹ يُعدّ أكثر من 12 في المئة من المقيمين في تشيلي أنفسهم على أنهم ينتمون إلى أحد مجتمعات السكان الأصليين. مع ذلك، لم يعترف الدستور في أيّ من فصوله أو مواده بهذه الشعوب أو بثقافتها أو حقوقها أو حمايتها. وكان النصّ الدستوري الوحيد الذي ألمح إليهم منذ الاستقلال دستور عام 1822، الذي نصّ على وجوب أن "يهمّ الكونغرس بحضارة هنود المنطقة". وبفعل هذا التباين، ازداد الموضوع أهميةً في المسار الدستوري الجديد.

31 المعهد الوطني للإحصاء Instituto Nacional de Estadísticas (2017)، "تقديرات وتوقعات لسكان تشيلي 1992-2050 (في كل البلاد)" [https://www. Estimaciones y Proyecciones de la Población de Chile 1992-2050 \(Total País\) /censo2017.cl](https://www. Estimaciones y Proyecciones de la Población de Chile 1992-2050 (Total País) /censo2017.cl). سانتياغو، المعهد الوطني للإحصاء.

الواقع أن ممثلي السكان الأصليين في المؤتمر الدستوري هم من أدخلوا في المقام الأول النقاش حول تشيلي بوصفها دولة متعدّدة الثقافات والقوميّات. وهم يعتبرون أن الاعتراف بهم في الدستور سيكون الخطوة الأولى التي تسمح للمجتمعات الأصلية، التي لا تستجيب لمنطق الأحزاب وهيكلّياتها، بفتح خيارات جديدة للتمثيل البرلماني، والاعتراف بتشيلي دولةً متعدّدة القوميّات والثقافات.

وكما سبق أن أشرنا، تضمّن التعديل الدستوري الصادر في 24 ديسمبر 2019 حكمًا خاصًا استحدث 17 مقعدًا مخصّصًا للشعوب الأصلية في المؤتمر الدستوري، وانتُخب هؤلاء الممثلون بموجب نظام حصصٍ خاص. ويشكّل إشراك السكان الأصليين، علاوةً على المساواة بين الجنسين، تغييرًا جذريًا في المقاربة الوطنية لهذه القضية. وبحسب استطلاعات الرأي، أيد 97 في المئة من التشيليين اقتراح الاعتراف بالشعوب الأصلية في الدستور، فيما أيد 82 في المئة منح هذه الشعوب حصصًا محفوظة في كلّ من الكونغرس والهيئة التي ستكون في نهاية المطاف مسؤولةً عن صياغة دستور جديد.³²

ويُعدّ تمثيل المجتمعات الأصلية في المؤتمر الدستوري إشارةً واضحةً وأكيدةً على أنه ستتم الموافقة على قاعدة دستورية تعتبر تشيلي دولةً متعدّدة القوميّات والثقافات.

4.8. تنظيم العمل والعمالة

منح قانون العمل، المعروف بـ“خطة العمل”، والذي أصدره النظام الدكتاتوري عام 1979، أرباب العمل أقصى قدرٍ ممكنٍ من الحرية في تحديد أجور العمّال، وجداول عملهم، وفصلهم. كما وُضعت النقابات والمفاوضة الجماعية في قفصٍ قانونيٍّ حصّر حقوق العمّال بأدنى درجات الممارسة.

على الرغم من تعديل القانون عام 2014، لم تستعدّ النقابات العمّالية قوّتها في التفاوض بالكامل. لذا، طرح قادة النقابات والباحثون والأكاديميون اقتراحًا استلمه المركز الوطني للعمّال، وينصّ على الحاجة إلى إيجاد وظائف لائقة، بما في ذلك رؤية نسوية تُقدّر كل الوظائف، وعقدًا بدون تمييز. ويشدّد الاقتراح خصوصًا على الحاجة إلى دمج حقوق الأمومة ضمن حقوق العمل، وتوفير الرعاية ما قبل الولادة وما بعدها، وإلغاء عبء تكاليف الإنجاب التي تترتب على النساء حصرًا.³³

ويشدّد هذا الاقتراح أيضًا على ضرورة الحفاظ على حرية تكوين الجمعيات، بما في ذلك الحركة النقابية المستقلّة، والمفاوضة الجماعية على المستويات كافة، إضافةً إلى الحقّ في تنظيم الإضرابات المشتركة بين النقابات المتعدّدة. كما يتضمّن الاقتراح ضرورة أن يُنشئ الدستور الجديد نظامًا شاملًا للضمان الاجتماعي، يحمي العمّال وأسرهم في الأزمات، ويُطبّق بالتنسيق مع خطة تدريب.

في المقابل، يرى اتحاد الإنتاج والتجارة، وهو الرابطة الوطنية للأعمال التجارية، أن هذه المطالب لا تحقّق توازنًا حقيقيًا بين العمّال وأرباب العمل في الإضرابات وعمليات التفاوض، لا بل قد تكون آثارها مؤذيةً نظرًا إلى أن استبدال العمّال المضربين ضروريٌّ لمواصلة الإنتاج. ويشدّد الاتحاد أيضًا على أهمية حرية تكوين الجمعيات، وعلى ضرورة أن تكون العضوية في النقابات طوعية.

32 مركز دراسات الثقافات والسكان الأصليين (CIIR) Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (2021)، “دراسة للرأي العام: الشعوب الأصلية والدستور الجديد” *Estudio de opinión pública: pueblos originarios y nueva constitución*. سانتياغو، مركز دراسات ثقافات والسكان الأصليين. http://www.ciir.cl/ciir.cl/wp-content/uploads/2021/03/Estudio-de-Opinion_Marzo_2021-1.pdf

33 المركز الموحد للعمّال (CUT) Trabajadores de Única Central (2020)، “الاقتراح الدستوري لعالم العمل” *Propuesta constitucional del mundo laboral*. سانتياغو، المركز الموحد للعمّال – مؤسسة فريدريش إيبيرت. <https://cut.cl/cutchile/2021/06/30/trabajo-decente-consejo-asesor-de-la-cut-presenta-las-propuestas-constituyentes-del-mundo-sindical>

خاتمة ودروس مُستخلصة

كانت الأشهر الثلاثة الأولى من عمل المؤتمر الدستوري زاخرةً للغاية، وقد تجلّت خلالها الخلافات السياسية الرئيسية بين الأعضاء. ولوحظ ذلك على وجه الخصوص خلال مناقشة القواعد الإجرائية، حيث واجه القطاعان الإصلاحي والثوري مسائل إشكالية عديدة، كقاعدة الموافقة بالثلثين، والقرار السيادي الصادر عن المؤتمر بشأن استقالة الأعضاء واستبدالهم. في الوقت نفسه، كان المؤتمر يتلقّى خلال جلساته مقترحات دستورية من مختلف القطاعات حول مواضيع متنوّعة. لكن لم يتّضح بعد ما إذا كانت هذه المقترحات ستُقبل وتُترجم إلى قواعد دستورية.

النجاحات

انتهت المرحلة الأولى من هذا المسار الدستوري الفريد مع موافقة المؤتمر على قواعده الإجرائية، في جلسته العامة التي انعقدت في سبتمبر. والآن سينطلق العمل الدستوري الجوهري بكامل طاقته بدءًا من شهر نوفمبر 2021. ولكن لا بد في غضون ذلك من تسليط الضوء على بعض النقاط المهمة.

- أولاً، بالرغم من كل الانتقادات الاجتماعية، والاستياء من المؤسسات الديمقراطية، جرت معالجة الأزمة على مستوى المؤسسات بالسبيل الديمقراطية. فالدور الرئيس الذي اضطلعت به الأحزاب السياسية (الفاقدة مصداقيتها) في الكونغرس، أتاح تعطيل أهمّ خلاف سياسي واجتماعي بواسطة اتفاق شامل. وللمفارقة، أصبحت تشيلي اليوم أكثر ديمقراطية ممّا كانت عليه قبل الأزمة.
- ثانياً، يضيف كلٌّ من قواعد المساواة بين الجنسين والموافقة بالثلثين درجةً عاليةً من الشرعية على الهيئة الدستورية.
- ثالثاً، ساهم إشراك الممثلين عن المجتمعات الأصلية من خلال عملية انتخابية خاصة في إظهار التعددية القومية الفعلية في تشيلي.
- رابعاً، أتاح النظام الانتخابي الجديد أكبر قدرٍ ممكنٍ من التمثيل لمختلف المجموعات.
- خامساً، ضمنت قيادة المؤتمر الدستوري الشفافية المطلقة للعملية الدستورية في الجلسات العمومية واللجان. ومن شأن هذه العناصر الأساسية للمسار الدستوري التشيلي أن تساهم دولياً في إثراء التجارب المماثلة في البلدان الأخرى.

التحديات

واجه المؤتمر الدستوري تحديات جمة، من أهمّها شرعيته الاجتماعية. فالرأي العام قلقٌ حيال مدى ملاءمة عمل المؤتمر، في حين أن إدارة المؤتمر قلقَةٌ حيال شرعية المؤتمر الاجتماعية.

شرعية المؤتمر الدستوري

كما سبق أن أشرنا، اتّصف انتخاب أعضاء المؤتمر بدرجة عالية من الشرعية، وأجريت هذه الانتخابات وفق القواعد المُعتمَدة في انتخابات الكونغرس، ما أتاح تحقيق مستوى عالٍ من الشمول الاجتماعي والسياسي. ولذا، في الاجتماعات الأولى، تسنّت للمرشّحين للمرة الأولى فرصة مواجهة الآراء المُعارضة، فأدّى ذلك إلى جوٍّ من الخصومة والجدل. ولم يتوان الرأي العام عن انتقاد تلك النقاشات الأولية المحتدمة.

لم تتعدّ إذاً نسبة تأييد المؤتمر الدستوري في شهره الأول الـ30 في المئة، فيما بلغت نسبة رفضه 47 في المئة. ونتيجة الاستقطاب السياسي الذي اتّسم به المؤتمر، حظي بتأييد 61 في المئة من الموالين للييسار، في حين اقتصرت النسبة

على 8 في المئة من الموالين لليمين.³⁴ أما بين الموالين للوسط، وغير المنتمين إلى أيّ جهة سياسية، فكانت نسبة الرفض أعلى من نسبة التأييد. وتضمنت أسباب التأييد سعي المؤتمر إلى تحقيق تغييرات إيجابية، وإحرازه التقدّم في مهمّته، واعتبار رئيسه شخصاً يجيد عمله. في المقابل، تعلّقت أسباب الرفض ببطء عمل المؤتمر، وفرط نفقاته، وانحرافه عن مهامه الدستورية المحورية نحو مهام سياسية، فضلاً عن الأجندات الشخصية لبعض أعضائه.

وانتقد المؤتمر أيضاً على خلفية محاولة بعض أعضائه الانحراف عن صلاحياته الدستورية الأصلية، لا سيما محاولة استبدال شرط موافقة الثلثين على القواعد الدستورية بشرطٍ يقتضي موافقة الأغلبية البسيطة. ومع أن المؤتمر لم يوافق على هذا الاستبدال، وافق على طرح آخر لم يكن وارداً في بيان اختصاصاته. يقترح هذا الطرح إجراء استفتاءات لتسوية المسائل التي لا يجتمع عليها نصاب الثلثين، واستبداله بثلاثة أخماس. بيد أن تطبيق هذه التغييرات يستوجب إقرار تعديل دستوري.

في الوقت نفسه، شكّكت في شرعية المؤتمر الدستوري منذ البداية مجموعة من الأقليات التي تمثّل الأحزاب السياسية والمنظمات اليمينية، وتدعمها التكتلات الإعلامية الرسمية. ويبدو أن هذه الاستراتيجية اليمينية كسبت الدعم اللازم لرفض مسودة الدستور عند طرحها للاستفتاء. وسيكون هذا السيناريو وارداً بما أن التصويت سيكون إلزامياً في هذا الاستفتاء الأخير، وبما أن حوالى 49 في المئة من الناخبين لم يدلوا بأصواتهم في الاستفتاء الذي أطلق هذا المسار.

وهكذا، اضطرّ المؤتمر الدستوري إلى التركيز على شرعيّته، وتكثيف أعماله، والسير قدماً بسرعة أكبر، وتحقيق غالبية كافية بوتيرة أسرع. وتمّ إيجاد آليات رسمية وغير رسمية لمعالجة الخلافات، بفضل تشكيل نواة من الأعضاء المعتدلين.

تزامن المؤتمر الدستوري مع حملة سياسية جارية

من المقرر إجراء انتخاباتٍ في 21 نوفمبر من هذه السنة لانتخاب رئيس وكونغرس جديدين،³⁵ على أن تليها الجولة الثانية من الانتخابات الرئاسية في 19 ديسمبر. وستُفضي فترة الشهرين هذه إلى تفاعل بين المرشّحين المتنافسين، ونقاشٍ داخل المؤتمر حول القواعد الدستورية، ومنها مثلاً ما إذا كان على الحكومة أن ترفع مشروع قانونٍ لإصلاح نظام المعاشات التقاعدية، على أن يناقش المؤتمر في الوقت نفسه مسألة الضمان الاجتماعي كحقّ من حقوق المواطن. ولا يخفى في هذا السياق أن مداولات المؤتمر سوف تتأثر بالحملات السياسية، والعكس صحيح.

ومن الممكن مع الوقت أن تسبّب المنافسة السياسية، بما فيها الوعود المهمّة في حملات المرشّحين الانتخابية، صراعاتٍ محتملةً بين الائتلاف الفائز الجديد في الحكومة والمؤتمر الدستوري حول أثر بعض القواعد الدستورية التي يوافق عليها، كتغييرات في النظام السياسي والضمان الاجتماعي. وقد تكون هذه القواعد متماشية أو متعارضة مع مواقف الأعضاء الموجودين في الحكومة، كما إن الضغوط من كلا الجانبين قد تزيد العملية تعقيداً.

تكاليف حكومة جديدة بتطبيق القواعد الدستورية الجديدة

ثمّة مسألة مهمّة أخرى لا ترتبط مباشرةً بعمل المؤتمر الدستوري، وهي إشكالية التعايش المستقبلي بين المؤتمر الدستوري والكونغرس الجديد والحكومة المُنتخبة، التي ستستلم مهامها في 11 مارس. فمن المرجّح أن يواصل المؤتمر عمله حتى نهاية يوليو 2022، وبعدئذ ستصبح الحكومة الجديدة والكونغرس مسؤولين عن تطبيق القواعد الدستورية الجديدة.

34 مركز "كريتيريا" للمعايير Criteria (2021)، "أجندة المعايير" Agenda Criteria، يوليو - أغسطس 2021. سانتياغو، مركز "كريتيريا" للمعايير. https://www.scribd.com/document/519523799/Agenda-Criteria-Julio-2021#from_embed

35 100% من مجلس النواب، و50% من مجلس الشيوخ.

وسوف يكون لهذه القواعد الجديدة أثران مختلفان. فبعضها سيحدث تأثيرات فورية (كدور الرئاسة في ما يخص القوات المسلحة في وقت السلم)، في حين سيمر بعضها الآخر بإجراءات انتقالية خاضعة لقوانين عامة يناقشها الكونغرس والحكومة الجديدة لتصبح قابلة للتنفيذ. سوف يتواصل إذاً بصورة ما المسار الدستوري بحكم الأمر الواقع، إلى حين تعريف هذه القواعد الانتقالية بالكامل والموافقة عليها، ومن الوارد أن يستمر في عهد الإدارة التالية.

في حال اختار واضعو الدستور نظاماً برلمانياً أو شبه رئاسي، قد يبقى الكونغرس الجديد والسلطات الأخرى في السلطة إلى حين انتهاء ولايتهما، فيؤجل تطبيق النظام السياسي الجديد إلى الولاية التالية. لكن هذه المسألة أيضاً هي موضع خلاف، إذ من الممكن أيضاً تغيير السلطات القديمة على الفور واستبدالها بأخرى جديدة، إذا تمت الموافقة على تغييرات جوهرية في النظام السياسي. وبما أن إعادة تنظيم السلطة السياسية لا تعني تحديد صلاحيات المسؤولين الحكوميين فحسب، بل تحديد النظام الانتخابي المرتبط بها أيضاً، ووضع قواعد جديدة للأحزاب السياسية على الأرجح، سيُصار حتماً إلى مناقشة هذه الجوانب القانونية، والموافقة عليها في مجلس النواب والحكومة المستقبلين.

وأخيراً، إذا ما رفض الشعب مسودة الدستور الجديد، فسبقى الدستور الراهن سارياً، وسيتهي المسار الدستوري كما حدث في عهد باشلييت. لكن هذا الرفض سيسبب على الأرجح أزمة عميقة جديدة على الصعيدين الاجتماعي والسياسي.

- Activa Research, *Pulso Ciudadano. Especial Octubre 2019*. Santiago. <https://chile.activasite.com/wp-content/uploads/2019/10/Pulso-Ciudadano-Crisis-en-Chile.pdf>
- Central Única de Trabajadores (CUT) (2020), *Propuesta constitucional del mundo laboral*. Santiago, CUT-FES.
- Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) (2021), *Estudio de opinión pública: pueblos originarios y nueva constitución*. Santiago, CIIR.
- Centro de Estudios Públicos (CEP), *Estudio Nacional de Opinión Pública, Diciembre 2019*. Santiago, CEP. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2019), *Panorama Social de América Latina*. Santiago, CEPAL.
- Criteria (2021), *Agenda Criteria, julio-agosto 2021*. Santiago, Criteria.
- Convención Constitucional (2021), *Convención Constitucional realizó balance a dos meses de su inicio*. Santiago. https://www.chileconvencion.cl/news_cconstitucional/convencion-constitucional-realizo-balance-a-dos-meses-de-su-inicio/
- Dávila, Mireya (2020), “Los *think tanks* de la derecha en tiempos de crisis.” Santiago, *Barómetro de Política y Equidad*. Volumen 17, septiembre.
- Donoso, Vania & Lopez, Fernando (2016), “Escándalos Corporativos en Chile: Impacto en los precios accionarios de las empresas involucradas.” Santiago, *Gestión y Tendencias*, 1(2).
- Durán, Gonzalo and Kremerman, Marco (2021), *Los verdaderos sueldos de Chile*. Santiago, *Estudios de la Fundación SOL*.
- Durán, Gonzalo and Kremerman, Marco (2021), *La pobreza del “modelo” chileno: la insuficiencia de los ingresos del trabajo y las pensiones*. Santiago, *Estudios de la Fundación SOL*.
- Espinoza Troncoso, Rodrigo (2021), “Democracia directa ¿en qué consiste y en qué contribuye?” Santiago, *Opinión Experta, Contexto+*.
- Federación de Trabajadores del Cobre (2021), *III Propuesta nacional de los trabajadores del cobre para el futuro de Codelco y una minería sustentable para Chile*. Santiago, FTC.
- Garretón, Manuel Antonio (Coordinator), Emmanuelle Barozet, Gonzalo D. Martner, Carlos Ruiz E., Gonzalo Delamaza, Raúl, Zazuri, Claudio Fuentes (2016), *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores en el Chile del siglo XXI*. Santiago, Editorial LOM.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2017), *Estimaciones y Proyecciones de la Población de Chile 1992-2050 (Total País)*. Santiago, INE.
- McConnell, Michael W., “The Forgotten Constitutional Moment.” (1994). Constitutional Commentary. Volume 11, Minneapolis, University of Minnesota Law School.

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2021), *Diario Oficial, Miércoles 13 de Octubre de 2021*. Santiago, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Ministerio del Medio Ambiente (2019), *Encuesta Nacional Ambiental, 2019*. Santiago, Ministerio del Medio Ambiente.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2019), *Ley Núm. 21.200 Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, Artículo 133*. Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017), *Chile. Scan Report on the Citizen Participation in the Constitutional Process*. Paris, Public Governance Reviews.
- Ríos Tobar, Marcela (2021), "Chile's Constitutional Convention: a triumph of inclusion." Santiago, United Nations Development Program (UNDP) in Latin America and the Caribbean.
- Unholster (2021), *El mapa ideológico de la Convención*. Santiago. Unholster <https://www.unholster.com/prensa/2021/8/23/el-mapa-ideolgico-de-la-convencion-los-constituyentes-ubicados-de-extremo-a-extremo>
- Varas, Augusto (2021), *Legitimidad del monopolio y uso de la fuerza en Chile*. Santiago, Editorial Catalonia.

تقرير مشروع بحثي
نوفمبر 2021
2021/15

doi:10.2870/516747
ISBN:978-92-9466-103-6
QM-09-21-473-AR-N



Publications Office
of the European Union

