

3. Rahmenbedingungen der Umweltpolitik in Kolumbien

3.1 Verwaltungsgliederung und politische Strukturen

Kolumbien ist seit 1886 als eine Präsidentialrepublik organisiert. Verankert ist dieser Staatscharakter in der aus dem selben Jahr stammenden Verfassung, die mit periodisch auftretenden Reformen bis 1991 Gültigkeit besaß.

Der Druck vielfältiger sozialen und politischen Kräfte des Landes führte 1991 zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung (*Asamblea Constituyente*), um dem Land eine den aktuellen Notwendigkeiten und Realitäten der Nation adäquate Verfassung auszuarbeiten. Die Verfassung von 1991 konstituierte Kolumbien als einen sozialen Rechtsstaat, sie verlieh ihm eine politisch und rechtlich neue Organisationsform, in der der Bürger als das Wesentliche gelten soll, sowohl als Individuum wie auch als soziale Gruppe.

Kolumbien ist eine einheitliche, demokratische, partizipative, pluralistische und dezentralisierte Republik. Die vertikal organisierte territorialen Einheiten besitzen einen autonomen Status. Die politisch-administrative Organisation des Staates wurde in Artikel 10 der Verfassung festgelegt.

Die Legislative wird aus einem Zweikammernparlament gebildet, die beide alle vier Jahre neu gewählt werden. Der Senat setzt sich aus 102 Mitgliedern zusammen, die durch nationale Volkswahlen bestimmt werden und ihren jeweiligen Wahlbezirk vertreten. Im Gegensatz dazu steht das Repräsentantenhaus, dessen Abgeordnete auf territorialer Ebene bestimmt werden - d.h. in den Verwaltungsbezirken jedes Departements und der Hauptstadt - sowie der Sonderverwaltungsgebiete. Die Garantierung der Partizipation ethnischer Bevölkerungsgruppen und der im Ausland lebenden kolumbianischen Staatsbürger im Repräsentantenhaus ist in der Verfassung festgelegt.

Dem Parlament obliegt die Reformierung der Verfassung, die Erlassung neuer Gesetze und die Ausübung politischer Kontrolle auf die Regierungsarbeit und Staatsverwaltung. Als Konsequenz der systematischen Einführung von Posten zum Haushaltsgesetz, die sich nicht auf Pläne oder Programme bezogen, sondern auf die persönlichen Interessen der Parlamentarier ausgerichtet waren und in ihrer Mehrheit für die Gemeinschaft von geringem oder gar keinem Nutzen waren, verlor das Parlament mit der Verfassungsreform von 1991 durch den Artikel 346, die Initiative in Angelegenheiten des Staatshaushaltes.

Im Zustimmungsgesetz (*Ley de Aprobaciones*) kann, nach o.a. Artikel, kein Posten, der nicht einem juristisch anerkannten Titel, oder einer verordneten Ausgabe in Übereinstimmung mit

dem vorhergehenden Gesetz entspricht, oder durch einen Regierungsantrag, um die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Machtausübung ordnungsgemäß zu gestalten, aufgenommen werden. Weitere Ausnahmen bilden der Schuldendienst oder die Gewährleistung des nationalen Entwicklungsplans. Des Weiteren besagt Artikel 348, dass gesetzt den Fall, dass das Parlament den Haushalt nicht verabschiedet, die Regierung dazu befugt ist innerhalb der festgesetzten Fristen ihren eigenen präsentierten Haushalt umzusetzen. Sollte dieser wiederum nicht zum vorgegebenen Zeitpunkt vorliegen, so wird die Haushaltsvorlage des vorhergegangenen Jahres übernommen.

Die Verwaltungsreform von 1968 setzte sich als Ziel die Ausstattung mit Techniken und Modernisierung des kolumbianischen juristischen Systems und sah folgende Gliederung des Exekutiven auf nationaler Ebene: Präsidentialamt, Ministerien, administrativen Abteilungen, *Superintendencias* (Oberste Aufsichtsbehörden in einem bestimmten Bereich) und öffentlichen Einrichtungen. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass die drei erstgenannten als die wichtigsten Administrationsorgane gelten.

In dieser Hinsicht deklariert die Verfassung von 1991 den Präsidenten der Republik als Oberhaupt des Staates, Regierungschef und höchste Verwaltungsautorität, dem die Bildung der Nationalregierung obliegt, die Minister und die Leiter der administrativen Abteilungen. Der Präsident wird in gleicher Weise wie die Parlamentsabgeordneten alle vier Jahre durch direkte Volkswahlen bestimmt. Eine Wiederwahl ist für dieses Amt ausgeschlossen.

Mit der neuen Verfassung wurde gleichsam die politische Gliederung des Landes neu gestaltet. Die ehemals aus 23 Departements, 4 Intendanturen, 5 Kommissariate und 1 Sonderdistrikt (die Hauptstadt Bogotá) bestehende Struktur, ergänzt durch die Municipien, transformierte sich in folgende politisch-administrative Einteilung: Departements, Kommunen, indigene Territorien, Distrikte und administrativ organisierte Ballungsgebiete (*áreas metropolitanas*). Sie sind laut Verfassung als territoriale Körperschaften des Staates zu begreifen. Darüber hinausgehend erlaubt das Gesetz den Regionen und Provinzen, die sich konstituieren, den Charakter einer territorialen Einheit zu geben.

Innerhalb des neuen territorial-administrativen Dezentralisationsschemas verfügt das Land seit 1991 somit über vier existierenden Regierungsinstanzen (Departements, Kommunen, Distrikte und indigene Territorien) und zwei potentielle (Regionen und Provinzen). Somit vollzieht sich ein Wechsel von ehemals zwei Regierungsebenen: sektoral (Departements, Intendanturen und Kommissariate) und lokal (Kommunen und Distrikte), auf sechs mögliche Ebenen, die alle durch das Autonomiekonzept gedeckt sind.

Die territorialen Einheiten sind juristische Rechtspersonen, mit eigenem Haushaltsbudget, eigenen Regierungsvertretern und unterschiedlichen Graden von politischer und administrativer Autonomie. Im Einklang mit der Verfassung von 1991 werden die Legislativgremien - soweit es die Verstärkung der Volksrechte verspricht- auf allen Ebenen direkt gewählt, was für das Amt des Bürgermeisters und Gouverneurs eine Neuerung darstellte.

In bezug auf die Verwaltungsstruktur bestimmt die Verfassung drei Ebenen der Normsetzung: Nationale, Departement- und Gemeindeebene. Die Departements üben diese Funktion mittels *Ordenanzas* (Verordnungen) der durch Volkswahlen bestimmten administrativen Körperschaft *Asamblea Departamental* (Departementversammlung); die Kommunen durch die von den Munizipalräte erlassene *Acuerdos* (Beschlüsse). Die den verschiedenen territorialen Niveaus zugewiesenen Kompetenzen werden entsprechend den Prinzipien der Koordination, der Konkurrenz und der Subsidiarität durch das verfassungsmäßige Mandat ausgeübt.

Die Anstellungen in staatlichen Organen und Einrichtungen, d.h. die Einführung des Berufsbeamtentums erfolgt in Abstimmung mit der Verfassung. Staatliche Funktionäre, für die weder eine verfassungsmäßige- noch gesetzliche Reglementierung zur Benennung besteht, werden hingegen durch öffentliche Ausschreibungen bestimmt.

Die Rechtssprechung wird vom Verfassungsgericht, vom Oberstem Gerichtshof (Corte Suprema de Justicia), vom Staatsrat (Consejo de Estado), vom Obersten Justizrat (Consejo Superior de la Judicatura), von der Staatsanwaltschaft (Fiscalía General de la Nación), von den Tribunalen und Richter ausgeübt und zudem durch die Militärgerichtsbarkeit (Justicia penal militar) ergänzt.

Die Staatlichen Kontrollorgane sind das Ministerium für öffentliche Angelegenheiten (Ministerio Público) und der Rechnungshof (Contraloría General de la República). Ersteres wird durch den Prokurator der Nation (Procurador General de la Nación), den Ombudsmann (Defensor del Pueblo) und durch die delegierten Bevollmächtigten sowie deren Vertreter auf Munizipalebene ausgeübt. Dem Ministerium obliegt die Überwachung und Förderung der Menschenrechte, die Wahrung öffentlicher Interessen und die Beobachtung der Amtsführung derer, die öffentlicher Ämter bekleiden. Aufgabe des Rechnungshofes ist die Beobachtung fiskalischer Angelegenheiten und die Kontrolle des Ergebnisses der Administration. Nach dem neuen Verfassungstext beinhaltet die Beobachtung fiskalischer Angelegenheiten des

Staates die Ausübung einer Finanzkontrolle der Verwaltung und der Ergebnisse hinsichtlich der Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Rechtfertigung und Schätzung der Umweltkosten. (Art. 267)

3.2 Entwicklungsmodelle und -strategien

“...die jedesmalige ökonomische Struktur der Gesellschaft die reale Grundlage bildet, aus der der gesamte Überbau der rechtlichen und politischen Einrichtungen sowie der religiösen, philosophischen und sonstige Vorstellungsweise eines jeden geschichtlichen Zeitabschnitts in letzter Instanz zu erklären sind.” Friedrich Engels

Die nach Sunkel abgeleitete Definition bezeichnet den Entwicklungsansatz als eine Form, in der innerhalb eines determinierten Systems die Humanressourcen und Materialgüter organisiert und zugewiesen werden, mit dem Ziel, die Fragen nach dem was, für wen und wie die Güter und Dienstleistungen hergestellt werden sollen, zu klären. Entwicklungsstil wurde auch als konkrete und dynamische Modalität für ein System in einem ausgewählten Raum mit einem historisch festgelegten Zeitabschnitt definiert (s. Sunkel 1983).

Das Konzept „Entwicklungsansatz“ ist nicht primär auf den Ist-Zustand anzuwenden, sondern lässt sich vielmehr, je nach Betrachtungsweise und Prioritätensetzung der sozialen Akteure, auf das, was sein soll übertragen, um zu einer Formulierung alternativer Ansätze zu gelangen. Die vergangenen Erfahrungen zeigen, dass jeder nationale reale Ansatz sich durch Widersprüche und Konflikte zwischen den sozialen Kräften, die ihre Konzepte der Problemlösung durchsetzen oder verteidigen wollen, weiterentwickelt hat.

In der entwicklungspolitischen Diskussion wird weitgehend die große Bedeutung wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung akzeptiert. Bei dem Versuch, wirtschaftliche Entwicklung zu definieren, um im Vergleich zu den Industrieländern „unterentwickelte Länder“ ermitteln zu können, wurde zunächst die generelle Verfügbarkeit eines Landes über Güter und Dienstleistungen in Betracht gezogen.

Das Pro-Kopf-Einkommen (PKE) als Entwicklungsindikator gibt nur begrenzt Auskunft über das absolute Ausmaß an Gütern und Dienstleistungen über die ein Land verfügt. So fehlen sämtlichen Informationen darüber, welche Bevölkerungsteile in den Genuss dieser Güter und Leistungen kommen und welche daran minderbeteiligt oder ausgeschlossen sind (Hemmer 1990). Erst seit den 70er Jahren rückt die Betrachtung dieser Größe zunehmend in den

Hintergrund und wird durch die Fokussierung auf die tatsächlichen Lebensbedingungen der Bevölkerung in diesen Ländern, d.h. auf den gesellschaftlichen Lebensstandard ersetzt.

Die Definition für Entwicklungsländer (EL) als Staaten, deren Entwicklungsstand unter der von Industrienationen vorgegebenen Norm liegt, impliziert als entwicklungspolitisches Oberziel, ihre Entwicklungsstand nachhaltig zu verbessern und an die vorgegebene Norm heranzuführen. Dementsprechend gingen mehrere in historischen Kategorien denkende bzw. argumentierende Autoren von der Annahme aus, die EL würden im Prinzip denselben Entwicklungsverlauf absolvieren, wie die Industrieländer. Insofern hätten sie nur einen sehr begrenzten Gestaltungsspielraum in ihrer Entwicklungspolitik.

Daher unterstreicht die Mehrheit der Entwicklungsmodelle die Notwendigkeit einer Modernisierung für die Entwicklungsländer, die sich „auf ein von den Protagonisten der industriellen Revolution, die heute auf einen hohen Entwicklungsstand verweisen können, geprägtes Modell beschränkt“, ohne „die Option in Betracht zu ziehen, dass die Ursachen der Unterentwicklung gerade in der Natur der vorherrschenden Beziehungen zwischen den im Rückstand gebliebenen Gesellschaften und den Industrienationen liegen“ (Tomassini in Marino 1983: 332).

Der prekäre Zustand der in Lateinamerika verfolgten Entwicklungsstrategien zeigte sich in der Zeit der Erdölkrise, als das mit dem Versuch verbundenen Risiko deutlich wurde, die Prozesse der Industrialisierung, Urbanisierung und Modernisierung auf die spezialisierte Ausschöpfung weniger natürlicher Ressourcen zu gründen.

Sowie der historische Moment die Konzeption der Entwicklungsmodelle und -ansätze beeinflusst, so prägen diese wiederum die nachfolgende Entwicklung dieses historischen Momentes. In dieser Hinsicht gilt für Kolumbien, dass der normative Rahmen, auf den man zählt, Ausdruck des Entwicklungsmodells ist und auf seine Legitimation und Konsolidierung abzielt.

Des weitern muss die Annahme festgehalten werden, dass jedes Entwicklungsmodell bzw. jede Entwicklungsstrategie die anthropogenen Auswirkungen auf die Umwelt beeinflusst. Aus diesen Gründen soll hier auf die Entwicklungsstrategien, die in Kolumbien eine Rolle gespielt haben, bzw. immer noch von Bedeutung sind, eingegangen werden.

3.2.1 Modernisierungstheorie

Die ersten Versuche, die Situation in den Entwicklungsländern (EL) theoretisch zu erläutern, basierten auf den traditionellen Wachstumstheorien. Man kam insbesondere zu der

Erkenntnis, dass die Kapitalakkumulation auch für die EL im Zentrum des Entwicklungsprozesses steht.

Im Rahmen der Theorien zur Unterentwicklung charakterisierte Lewis (1955) zurückgebliebene Volkswirtschaften durch die Existenz einer dualen, aus einem traditionellen und einem modernen Sektor bestehenden Struktur. Der traditionelle Sektor identifiziert sich mit der ländlichen Region und ist charakterisiert durch eine geringe Arbeitsproduktivität und eine hohe Anzahl unterqualifizierter Arbeitskräfte, die über die Fähigkeit des Sparens und der Kapitalakkumulation nicht verfügen und einer Logik der Subsistenzwirtschaft folgen. Für den modernen Sektor hingegen ist die Exportorientierung, eine hohe Produktivität, die Fähigkeit der Schaffung von Einsparungen und Akkumulation durch die Verwendung von Massenproduktionstechnologien kennzeichnend.

Lewis vertrat die These, dass erst die wirtschaftliche Entwicklung die Voraussetzungen für Fortschritte auf anderen Gebieten schaffen würde. Für ihn setzt sich die Kontinuität der Expansion des modernen Sektors bis zum Verschwinden der dualen Entwicklungsbedingungen fort, das unbeschränkte Angebot an Arbeitskräften löst sich schließlich auf und endet in der Abschaffung der zuvor existierenden sozial ökonomischen Heterogenität.

Zieht man die vorausgegangenen Überlegungen in Betracht, so ist der zentrale Faktor wirtschaftlicher Entwicklung der, dass die Verteilung der Einkommen zugunsten der Klassen, die über die Möglichkeit des Sparens verfügen - also kapitalistischen Unternehmer - zu verändern sei. Diese Verlagerung würde ausreichen, um einen Prozess auszulösen, der die Fähigkeit besitzt, den Rückstand zu beseitigen, die wirtschaftlichen Struktur zu homogenisieren und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung herzustellen.

Die in einigen lateinamerikanischen Staaten angewendeten Entwicklungsmodelle ließen sich von diesem Gedankengang inspirieren, sie „vernachlässigten die ländlichen Regionen, forcierten die Industrialisierung und generierten ein ungleichgewichtiges Wirtschaftswachstum in der Hoffnung die Bedingungen für eine zweite Phase zu schaffen, in der dieses Ungleichgewicht aufgehoben werden sollte“ (Cuervo 1997: 8). Unglücklicherweise wurde mit der Implementierung der zweite Phase nie begonnen, da weder eine Kapitalflucht vorhergesehen wurde, noch die Rückführung des Gesamtüberschusses von Seiten der multinationalen Konzerne gebremst wurde.

Während der 50er und 60er Jahre wurde das Entwicklungsziel nahezu ausschließlich auf das Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums reduziert. Die EL sollten „Wachstumsraten im

PKE erreichen, die es ihnen erlauben würden, das Gefälle zu den Industrieländern (IL) abzubauen. Dieses Ziel sollte vorrangig durch die Modernisierung der Volkswirtschaften nach westlichem Vorbild, d.h. durch einen (ggf. kapitalintensiven) Industrialisierungsprozess, erreicht werden“ (Hemmer 1990: 514). Demzufolge wird die Bezeichnung „Modernisierungsstrategie“ verwendet.

In den frühen 70er Jahren wurde auf die Wichtigkeit der internen Wirtschaftspolitik hingewiesen. Der Erfolg oder Misserfolg von Finanzhilfen hängt demnach entscheidend davon ab, mit welcher internen Entwicklungspolitik sie kombiniert wurden.

Da in diesem Zusammenhang die Verfahren der Cost-Benefit-Analyse (CBA) nur einen Teil der entwicklungsrelevanten Effekte bei ausländischer Finanzhilfe (Projekthilfe) quantifizieren - und somit bewerten - können, wurden in Ergänzung dazu qualitative Überlegungen in die Projektbewertung wie z.B. die Auswirkung der Projekte auf die Umwelt sowie deren Verträglichkeit mit den bestehenden soziokulturellen Rahmenbedingungen miteinbezogen.

3.2.2 Der ökonomische Strukturalismus

Eine andere Interpretation des o.a. Modells konzentriert sich auf die lateinamerikanische Realität und zeigt, wie die Krise der 30er Jahre, die den internationalen Markt nahezu vollständig lähmte und die lateinamerikanischen Exporte sowie die Importkapazität der Region gravierend reduzierte, der bestimmende Faktor war, durch den die Staaten, welche auf einen höheren Entwicklungsstand verweisen konnten, damit begannen, eine Industrie aufzubauen, um die importierten Güter mit der höchsten Nachfrage durch eigene ersetzen zu können.

Einschränkend auf diesen Prozess wirkte sich jedoch die interne soziale Struktur aus, die weder die Herausbildung von Unternehmern favorisierte, noch über ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte verfügte. Zudem konzentrierten sich die finanziellen Ressourcen überwiegend auf den Spekulationsmarkt, der wenig geneigt war, mit unternehmerischen Initiativen Risiken in Kauf zu nehmen und die Situation der verarmten Bevölkerungsmasse hat es nicht gestattet, einen ausreichend breiten Markt für eine rentable Produktion auf lokaler Ebene aufzubauen.

In diesem Kontext konsolidierte sich eine neue Form staatlicher Intervention im Wirtschaftsbereich: der *lateinamerikanische Strukturalismus*. Dieser forderte, die Sozialstruktur, die die Entwicklung zu einer modernen Gesellschaft in Lateinamerika behindere zu korrigieren, was als interne Expansion des Marktes zu verstehen ist. Der lateinamerikanische Strukturalismus schlug die direkte Intervention des Staates vor, um eine Industrialisierung zu forcieren, wie sie die *Comisión Económica para América Latina y el*

Caribe der Vereinten Nationen (CEPAL) bereits seit 1949 empfohlen hatte. Es handelt sich hierbei um einen Ausdruck des „entwicklungstreibenden Ansatzes“, der die Konditionen für eine Entwicklung zu schaffen versucht.

In den 60er Jahren wurde die strukturalistische Variante der Dependenztheorie aus der These von R. Prebisch und P. Singer über die Verschlechterung der Terms of Trade für die Entwicklungsländer abgeleitet. Demnach ist die Unterentwicklung Lateinamerikas strukturell, durch die wirtschaftlichen Verflechtungen in den Nord-Südbeziehungen und durch eigene, von Kapitalismus der Ersten Welt, abweichende Merkmale des peripheren Kapitalismus Lateinamerikas bedingt. Der Überschuss wird im peripheren Kapitalismus nicht oder in unbedeutendem Maße re-investiert, sondern zur Befriedigung des privilegierten Konsums der Oberschichten verwendet, in die (Wirtschafts-) Zentren transferiert, und/oder vom hypertrophen Staat zur Deckung der steigenden Ausgaben einbehalten.

Der Gedanke der CEPAL der 80er Jahre, seinen Traditionen treu, ging von der zentralen Bedeutung des Zentrum-Peripherie Verhältnisses in der Evolution der Entwicklungsländer, von der strukturellen Abhängigkeit der Peripherie von den Zentren und von der Tendenz der Verschlechterung der Terms of Trade aus.

Die Dependenztheorien gehen von drei fundamentalen Betrachtungen aus: *erstens*, von dem zentralen, durch die internationale Arbeitsteilung ersetzten Unterschied zwischen zentralen und peripheren Ländern. In jedem dieser Pole bildete sich eine andere Form der kapitalistischen Entwicklung heraus; *zweitens*, von den eigenständigen Formen der Expansion interner Märkte in den Ländern des Zentrums und denen der Peripherie; und *drittens*, von dem kulturellen Transfer als Fundament des Rückstands, nach dem die peripheren Gesellschaften ihr Bestreben nach Fortschritt durch die Nachahmung der in den dominierenden Gesellschaften konstruierten Konsum- und Lebensmodelle aufbauen (vgl. Cuervo 1997).

Unter Technologietransfer würde man in dieser Hinsicht den simplen Import von technischen Geräten und Anlagen verstehen, ohne dabei die Notwendigkeit zu berücksichtigen, diese an die eigenen Gegebenheiten der natürlichen und sozialen Ressourcen einer peripheren Gesellschaften anzupassen, was zu geringen Anzeichen von Effizienz und Produktivität führt.

Eine der zentralen Problemstellungen der Dependenztheorie ist der Versuch, die geringen Wachstumsrhythmen der peripheren Länder zu erklären. Hierzu wurden diverse anleitende Hypothesen untersucht und anhand deren Auswertung aufgezeigt, wie die in der Peripherie erwirtschafteten Überschüsse seit jeher in Richtung Zentrum abfließen. Am Beginn steht die gewalttätige koloniale Ausbeutung, als Mechanismus für diese Kapitalflucht. Für die

Geschichte jüngerer Datums liegt der Basismechanismus wirtschaftlicher Verarmung Lateinamerikas in der destruktiven Rolle der Rückführung der Gewinne der multinationalen Konzerne. Unter diesen Bedingungen lässt sich der erwähnte positive Mechanismus der dualen Wirtschaft nicht verwirklichen, weil ein hoher Anteil der durch den modernen Sektor erwirtschafteten Gewinne nicht in die Wirtschaft re-investiert wird.

Das unkontrollierte Staatswachstum ist für die Strukturalisten bezüglich der Vollbeschäftigung eine direkte Folge des Marktversagens. Unter den o.g. Voraussetzungen führt jeder Demokratisierungsprozess zu einer Erhöhung der Reallöhne auf Kosten der Kapitalakkumulation und führt schließlich zur Krise.

Als Überwindungsstrategie wird ein verfassungsrechtlich verankerter Konsens zur Gewährleistung der sozialen Nutzung des *surplus* vorgeschlagen. Durch eine Entwicklungsplanung sollen - bei weitgehender Autonomie der Technokraten - die Rationalisierung der Entscheidungsprozesse erreicht, die Kapitalakkumulation gefördert sowie die Folgen des Modernisierungsprozesses antizipiert werden.

Durch importsubstituierende und exportorientierte Industrialisierung sollen die in der Landwirtschaft freiwerdenden Arbeitskräfte integriert, die eigene Nachfrage gedeckt und die Devisenerwirtschaftung unter Ausnutzung komparativer Vorteile eingeleitet werden. Zur Erhöhung der Inlandsnachfrage werden die Durchführung einer Landreform und weitere Umverteilungsmechanismen gefordert. Durch die Bildung regionaler Binnenmärkte soll ein höheres Spezialisierungsniveau erreicht und Herstellungskosten gesenkt werden. Subventionen und Schutzzölle gelten als zentrale wirtschaftspolitische Instrumente des interventionistischen Staates (vgl. Prebisch 1992, Silva 1991 und Nohlen 1984).

Als Folge der Implementierung der Philosophie des Strukturalismus brachte die Arbeit der CEPAL in Lateinamerika als Ergebnis, eine Periode der geschlossenen Wirtschaft in jedem Land, mit der Vorstellung, dass dies das geeignetste Instrument wäre, um eine zügige Industrialisierung zu erreichen. Das Modell der Importsubstitution, das mittels der vom Staat formalisierten Regulierungsmechanismen durchgeführt wird, wurde durch die CEPAL in den Ländern Lateinamerikas weit verbreitet, obwohl sich die Vereinigten Staaten gegen die Kreation der CEPAL und der Politik der Importsubstitution aussprachen.

In Kolumbien war es der Präsident C. Lleras (1966-70), der durch eine Anzahl von Reformen definitiv die Politik der Importsubstitution und Agrarreform aufnahm und somit den Strukturalismus im Land antrieb.

Auf diese Weise wurde in Artikel 32 der Verfassung nach der von 1968 durchgeführten und bis 1991 gültigen Reform festgelegt, dass“ ...die Hauptlenkung der Wirtschaft dem Staate obliege. Dieser führt durch das gesetzliche Mandat intervenierende Maßnahmen in der Produktion, der Distribution, der Verwertung sowie des Konsums von Gütern und öffentlichen und privaten Dienstleistungen durch, um die Rationalisierung und Planung der Wirtschaft gestalten zu können und letztendlich zu einer integrierten Entwicklung zu gelangen“.

Es existiert allgemeiner Konsens darüber, dass das Scheitern des Modells der Importsubstitution zum Großteil auf die Unfähigkeit beruht, die aus den ländlichen Gebiete in die Städte abgewanderten marginalen Massen in das Produktionssystem zu integrieren, wodurch diese zu einem limitierenden Sozialfaktor der Vergrößerung des internen Marktes konvertierten.

3.2.3 Die Grüne Revolution

Die grüne Revolution bezeichnet die Umgestaltung der landwirtschaftlichen Technologie im Zuge der Industrialisierung bzw. der wirtschaftlichen Entwicklung. Ziel ist es, durch den verstärkten Einsatz von Sach- und Humankapital eine Expansion des Agrarsektors zu erreichen. Neue Saatgutsorten mit hohen Ertragsraten und die massive Anwendung von Düngemittel, Pflanzenschutzmittel und Phytohormone stellten die wichtigsten materiellen Komponenten dieser Strategie dar.

Obwohl durch die Grüne Revolution in vielen EL beachtliche Wachstumsraten der Agrarproduktion erzielt werden konnten, muss das Gesamtkonzept, aufgrund prekärer Folgen in Form erheblicher Umweltschäden sowie einer Verstärkungen der Ungleichheit bei den Einkommen entwicklungspolitisch als fragwürdig eingestuft werden (vgl. Hemmer 1990).

Durch die Förderung internationaler Organisationen drang diese Technologie mit hohem Kapital-, Energie- und Importaufwand in die ländlichen Gebieten Lateinamerikas vor. Trotz anfänglicher spektakulärer Erfolge sackten die Ertragsraten in kurzer Zeit jedoch immer weiter ab, sei es aufgrund der mangelnden Bodenfruchtbarkeit und der daraus resultierenden Abnahme der Bodenproduktivität, sei es aufgrund des Fehlens der notwendigen komplementären technologischen Betreuung. Kritisiert wurde zudem die Vereinheitlichung der Agrarprodukte (Monokulturen) und die fehlende Schaffung von Arbeitsplätzen.

Unter dem Einfluss dieses Modells wurden in Kolumbien in den 60er und 70er Jahren besonders die Förderung von drei Regionen (Piedemonte Llanero, Urabá und Magdalena Medio) vorangetrieben.

3.2.4 Alliance of Progress

Um der fortschreitenden Radikalisierung in den lateinamerikanischen Gesellschaften mit einem unfassenden reformistischen Modernisierungsprogramm begegnen zu können, beriefen die USA 1961 die sog. „Fortschrittallianz“ (Alliance of Progress) ein.

In einer Gesellschaft, die sich auf der einen Seite aus einer wohlhabenden und gebildeten Minderheit, auf der anderen Seite aus einer von hoher Analphabetenquote geprägten und von Armut gezeißelten Masse der Bevölkerung, zusammensetzt, ist hinsichtlich der Instabilität solcher Systeme ein vor-revolutionärer Zustand deutlich auszumachen. Ziel der Allianz war es daher, diese Bresche zu schließen, um eine Fortschreiten revolutionärer Bewegungen zu verhindern.

Neben der Stärkung der demokratischen Institutionen und der Förderung der ökonomischen Integration Lateinamerikas zählten die Agrarreform, eine progressive, die einkommensschwachen Schichten entlastende Steuerreform, Investitionsförderungen, die Ausweitung und Modernisierung des Schul- und Gesundheitswesens und eine stärkere Regulierung der Arbeitsbedingungen zu den Zielen der Allianz. Das Programm sollte durch US-amerikanische Hilfe in Milliardenhöhe finanziert werden.

3.2.5 Operación Colombia

Das nationale Entwicklungsprojekt „*Operación Colombia*“ wurde Anfang der 70er Jahre als Memorandum für die Regierung von der Misión Currie¹ verfasst. Zu den Zielen des Projektes zählten: die Schaffung eines schnellen Wachstums des Lebensstandards, Überwindung der Kluft zwischen den sozialen Klassen, Steigerung der Importe und der Verfügbarkeit der Divisen, Beschleunigung der Industrialisierung des Landes und die Technologisierung der Landwirtschaft. In diesem Kontext wurden Lösungsansätze entworfen, die die nationale Wirtschaft ankurbeln sollte, um den Teufelskreis ländlicher Armut zu durchbrechen und dem exzessiven Bevölkerungswachstum entgegenzuwirken zu können.

Für Currie bestand das Kernproblem Kolumbiens in den Minifundien, der ländliche Armut und der geringen landwirtschaftliche Produktivität. Die von ihm übernommene Leitung der Durchführung des Vorhabens „*Operación Colombia*“ strebte die Beschleunigung des Städtewachstums durch eine Urbanisierung an, um die Migration in die Städte zu vollenden. Jedoch ohne die Durchführung einer Agrarreform, da für ihn die Parzellierung, die Kolonisierung oder eine Agrarreform, die die Produktivität aller Landwirte steigern würde,

¹ Benannt nach Lauchin Currie, der bereits 1950 in Kolumbien eine Mission der Weltbank geleitet hatte, die den Entwicklungsplan „Grundlage eines Förderungsplans für Kolumbien“ ausarbeitete.

die die Landvergabe an diese und die Gewährung staatlicher Kredite leisten sollte, einzig das globale Angebot des Marktes an Agrarprodukten steigern würde, ohne damit einhergehende Zunahme der Nachfrage, was im Entdeckt geringere Einkünfte für die Landwirte zur Folge hätte. Der Schritt zu einer kommerzialisierten Landwirtschaft würde gleichzeitig die Industrialisierung antreiben, den Lebensstandard der Bevölkerung verbessern, und letztendlich dadurch den Teufelskreis der Armut durchbrechen.

Currie vertrat die Ansicht, dass eine Zunahme der aus den ländlichen Regionen rekrutierten Arbeitskräfte für die Herstellung von Nichtagrarprodukten zeitgleich die Nachfrage an Agrarprodukten steigern würde. Er forderte eine effiziente Produktion von Waren und Dienstleistungen mit geringem Kostenaufwand für einen Markt der Massen und nicht die Herstellung rarer Artikel für einige wenige Wohlhabende.

Er beharrte auf der Notwendigkeit, die unbefriedigten Bedürfnisse der Mehrheit der Bevölkerung zu decken und die Rahmenbedingungen für eine Verbesserung und Erhaltung der natürlichen Ressourcen zu schaffen, was sich aus der Lösung des Problems der ländlichen Armut ergeben würde.

Das Programm sollte durch den Einsatz folgender Mittel erfolgen: Auslösung einer beschleunigten Stadtmigration unproduktiver Landarbeiter bei gleichzeitiger Schaffung von Wohnraum, öffentlichen Einrichtungen, Arbeitsplätzen, Bildung und eines Gesundheitswesens; Förderung einer intensiven Ausweitung der Exporte, insbesondere von Fleischprodukten; beschleunigende Einführung technischer Produktionsmittel in der Agrarwirtschaft und der Viehzucht; sowie die Nutzbarmachung von 1 Mio. Hektar Geröllland.

Die Vorteile des Programms, die der Verfasser dieser Arbeit seinerzeit prognostizierte, waren: Verringerung des Begehrens nach Landbesitz, sozialer Unruhen und der Misere der ländlichen Region durch Steigerung des Pro-Kopf Einkommens; Schaffung der Möglichkeiten zur Durchführung eines Programms, das dem Erhalt von Böden und Wäldern, der Wiederaufforstung und der Fischerei dienen sollte; Beendigung der Abhängigkeit von der Kaffeeproduktion; Erleichterung des Zugangs zu Allgemein- und Weiterbildung, die bessere Arbeits- und Fachfertigkeiten mit sich bringen, und die Ungleichheit zwischen den wenigen Ausgebildeten und den vielen Analphabeten beenden würde; Reduzierung der Geburtenrate; Antrieb des nationalen Marktes, der wiederum die Industrialisierung anregen würde; und die Wiederherstellung des Vertrauens in das herrschende System, dass aufgrund der politischen und sozialen Situation beständig abnahm.

Currie versprach in gleicher Weise, die Verdoppelung des Pro-Kopf-Einkommens in einem Zeitraum von 15 Jahren, wenn sich die Anstrengungen im wesentlichen auf drei Punkte konzentrieren: Technologisierung der Agrikultur, Migration der Arbeiter in die urbanen Zentren und Steigerung der Exporte. Nach diesen Elementen wurden die Anstrengungen der folgenden Regierungen geführt, jedoch ohne den Plan in seiner Gesamtheit zu verfolgen, bzw. über eine umsetzbare Strategie zu verfügen. Diese Vorgehensweise provozierte eine Situation der Dauerkrise.

In diesem Zeitraum wurde das politische Panorama Kolumbiens von folgenden Plänen und Programmen dominiert: die Fortschrittallianz, der Zehnjahres-Entwicklungsplan (Plan Decenal de Desarrollo), die Agrarreform und die Lateinamerikanische Freihandelszone (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - ALALC -). Hinzu kam der Quartalsplan für Regierungsinvestitionen, der sich weder auf vorhergehende Vorhaben noch auf aussagekräftige Studien bezüglich der zu bewältigenden Probleme bezog.

Partiell wurden einige Ansätze aus dem Projekt „*Operación Colombia*“ übernommen, die bei einer isolierten Umsetzung jedoch keine der erwarteten Auswirkungen zeigten. Daraus resultierend entstand die *Unidad de Poder Adquisitivo* (UPAC) der Regierung Pastrana (1970-74), die zum ersten mal in Kolumbien private Investoren für eine Wohnungsbaufinanzierung gewinnen konnte. Ebenso unter dem Einfluss dieses Plans übernahmen die kolumbianischen Funktionäre jahrzehntelang die Auffassung, die Städte zu entwickeln, um die Masse der verarmten Bauern für sich einnehmen zu können. Gestärkt wurden außerdem die Tendenzen, den Agrarsektor weiter zu technisieren und Urwaldgebiete für die Viehzucht umzuwidmen. Letzteres unter der Ansicht, über eine unbegrenzte Menge an natürlichen Ressourcen zu verfügen.

3.2.6 Grupo de Prospección del Año Dos Mil (1970) / Modelo Mundial Latinoamericano (Bariloche Modell) (1971)

Die „*Grupo de Prospección del Año Dos Mil*“ war eine Zusammenkunft bedeutender Persönlichkeiten Kolumbiens aus dem öffentlichen und privaten Sektor, die unter der Schirmherrschaft des Präsidentsamtes und des „*Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas - Colciencias* -“ (Kolumbianischer Fond für die wissenschaftliche Forschung) stand, und das Motto „niemand anders sondern wir selbst kreieren unsere Zukunft“ vertrat. Sie war darum bemüht, Ideen und Vorschläge einzubringen um langfristig eine bessere Zukunft gestalten zu können. Das Konzept dieser prospektiven Werkstatt suchte nach den Voraussetzungen für eine wünschenswerte und machbare Zukunft für das Land.

Die Gruppe wurde durch den Beschluss No. 21 des Leitungsgremiums von *Colciencias* (Junta Directiva) aus dem Jahre 1970 ins Leben gerufen, mit dem Status eines Beratungsorgans der Institution. Elf interdisziplinäre Studienkomitees wurden gebildet, die sich mit folgenden Themenbereichen beschäftigten: der Mensch und die Biosphäre, Entwicklung neu kolonisierter Territorien, Technologische Kreativität und Innovation, kulturelle Integration (in bezug auf Lateinamerika), Bildung und Entwicklung des Menschen, soziale und politische Organisation, Transport, regionale und urbane Entwicklung, Informatik, multinationale Integration und Energie (Franco in *Colombia Geográfica* 1972).

Das sich mit dem Thema „Der Mensch und die Biosphäre“ befassende Komitee, hatte großen Einfluss auf die Determinierung der kolumbianischen Position auf das von der UNESCO initiierte und ähnlichlautende „Langfristige Internationale und Interdisziplinäre Programm über der Mensch und die Biosphäre“ hinsichtlich des verantwortungsbewussten Umgangs und der Erhaltung der natürlichen Umwelt und seiner Ressourcen. Innerhalb des Komitees bildeten sich wiederum folgende Subkomitees: Umweltverschmutzung, Bildung im Bereich Ökologie, Böden und Biokontrolle.

Die Gruppe drang auf verstärkte Investitionen für Allgemeinbildung, um die kolumbianischen Arbeitskräfte besser zu qualifizieren, und die Verantwortung zwischen den Generationen wahrnehmen zu können. Eine Präsentation der Ergebnisse oder Schlussempfehlungen sind allerdings nicht bekannt, ebenso wenig lässt sich eine deutliche Beeinflussung in der Politik der nachfolgenden Regierungen ausmachen.

Modelo Mundial Latinoamericano (Bariloche Modell) 1971

Um den Problemen begegnen zu können, die sich aus dem Wachstum der Bevölkerung und der zunehmenden Nachfrage nach natürlichen Ressourcen mit dem daran gekoppelten Druck auf die Lebensmittelproduktion und die Industrialisierung und die daraus folgende Umweltverschmutzung ergeben, erstellte der Club of Rome in enger Zusammenarbeit mit dem Massachusetts Institute of Technology eine Anzahl von Studien, die als Grundlage für die Evaluierung von möglichen Handlungsalternativen dienen sollten. Die Ergebnisse dieser Studien wurden später unter dem Titel „The limits of the growth“ (Die Grenzen des Wachstums) veröffentlicht und weltweit anerkannt.

Mit dem Ziel, lateinamerikanische Wissenschaftler und technische Fachleute (aus Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Chile und Mexiko) zu versammeln, um gemeinsam mit den Mitgliedern des Club of Rome und des Massachusetts Institute of Technology über die technologischen und sozialpolitischen Implikationen sowie über mögliche Formen der

Beteiligung der Region an den Studien, fand im Juni 1971 in Rio de Janeiro ein Seminar unter der Federführung von Meadows statt.

Die Zusammenkunft kam zu der Schlussfolgerung, dass es für Lateinamerika von außerordentlicher Bedeutung sei, eine interdisziplinäre und/oder internationale Organisation zu gründen, die diese Studien übernehmen und entsprechend den regionalen Bedürfnissen und Interessen (ohne die globale Perspektive zu verlieren) bis zum Zeitpunkt der Realisierung weiterführen würde. Bereits zu diesem Zeitpunkt zeigte sich die argentinische Bariloche Stiftung sehr daran interessiert diese Aufgabe zu übernehmen.

Die Ergebnisse der nachfolgenden in Argentinien erarbeiteten Studien, wurden als „*Modelo Mundial Latinoamericano*“ vorgestellt, wobei sich später jedoch die Bezeichnung „Bariloche Modell“ durchsetzte. Für dieses Modell sind die Grenzen des Wachstums nicht physischer Natur, vielmehr werden die sozialpolitischen Ursachen in der ungleichen Verteilung der Macht sowohl auf internationaler Ebene wie auch innerhalb eines Landes in Betracht gezogen. Das Modell prognostizierte, dass bei gleichbleibender soziopolitischer Konstellation eine Verbesserung der Situation in den EL nicht zu erwarten sei.

Statt eines rasanten ökonomischen Wachstums, das in EL nicht möglich ist, sind für das Modell die Verminderung des unnötigen Konsums; Investitionszuwachs; Abschaffung der sozialen, ökonomischen und politischen Hürden, welche eine rationale Bodennutzung, eine gerechte Verteilung der Güter und der Grunddienstleistungen verhindern; sowie die Implementierung einer Politik, die das negative Saldo in den internationalen Handelsbilanz abschaffen soll, Bestandteile einer möglichen Lösung.

Trotz des in Kolumbien erfolgten Aufrufs, die Studie zu begleiten (Barrera in Colombia Geográfica 1972), wurde das Bariloche Modell in Kolumbien nicht verbreitet, wobei das fehlende Interesse möglicherweise dadurch zu erklären ist, dass die an der Thematik interessierte Intellektuelle Schicht Kolumbiens zu sehr mit der nationalen Problematik im Rahmen des *Grupo de Prospección* beschäftigt war oder der Täuschung unterlag, dass Kolumbien aufgrund seiner enormen natürlichen Reichtümern einer Begrenzung der Entwicklung nicht unterlag.

3.2.7 Ecodesarrollo

Der Terminus *Ecodesarrollo* verhiess einen Alternativansatz für eine neue, umweltbewusste Gesellschaft. Erst von dem früheren Direktor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) M. Strong verwendet und später von I. Sachs (1973) weiterentwickelt, wurde diese

Philosophie auch von Sánchez und Sejenovich (1976) den lateinamerikanischen Gegebenheiten angepasst.

Sachs arbeitete 1973 in Kolumbien mit dem *Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables* (INDERENA)², wo er seine Ansätze verbreitete. Er teilte die Ansicht, dass eine notwendige Berücksichtigung hinsichtlich eines vernünftigen Umgangs mit der Umwelt und der natürlichen Ressourcen eine Alternative sozioökonomischer Entwicklung und nicht lediglich als eine weitere Dimension des Entwicklungskonzepts sei, wie bereits in der Konferenz von Stockholm hervorgehoben wurde. Für Sachs ging es darum neue Entwicklungsansätze zu erarbeiten, die versuchen, das sozioökonomischen Wachstum und eine rationale Handhabung der Umwelt zu harmonisieren.

Um diese erwünschte Harmonisierung zu erreichen, führte Sachs eine Reihe kritischer Bereiche an, deren operationale Variablen untersucht werden sollten: Konsummodell; sozialpolitische Ordnung, insbesondere die Behandlung sozialer Kosten; angewendeten Technologien; Modelle der Verwendung natürlicher Ressourcen und der Energie, um die Praxis der „Verbrannten Erde“ zu beseitigen; Raumnutzungsmodell; und Größe und Rhythmus des Wachstums und der Bevölkerungsverteilung (Sachs 1973).

Die Einführung der Umweltdimension in der Erstellung wirtschaftlicher Theorien und Planungskonzepten würde dazu führen, dass ersteres den Rahmen des Input-Produkt vergrößern würde, um die Umwelteffekte zu registrieren und die Planung eine Bereicherung in der Denkweise des Planers mit einem ökologischen und anthropologischen Beitrag, um zu einer gemeinsamen, die monodisziplinären und sektoralen Visionen zu überwindende Sichtweise zu gelangen, die Gegensätze zwischen dem sozioökonomischen und der Umwelt und zwischen dem essenziellen und dem räumlichen.

Unter diesen theoretischen Betrachtungen entstand der Vorschlag, das Konzept des Ecodesarrollo in einen der Regional- und Lokalplanung gemeinsamen Sichtweise anzuwenden. Für die verschiedenen Ökozonen sollten folgende Strategien des Ecodesarrollo angewendet werden: a) eine verbesserte Verwertung der spezifischen Ressourcen der entsprechenden Ökozone (im Gegensatz zu der Vereinheitlichung der Agrarentwicklung der „grünen Revolution“), um die Grundbedürfnisse seiner Bewohner langfristig zu sichern, mittels eines rationalen Umgangs eben dieser Ressourcen b) Verringerung negativer

² Seit Anfang 1976: Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA- (Nationales Institut für erneuerbare Naturressourcen und Umwelt).

Umwelteinflüsse auf ein Minimum und c) Entwicklung adäquater, den Bedingungen der natürlichen und sozialen Umwelt angepasster Technologien.

Sachs verwies nachdrücklich auf die Verschiedenheit der Situationen und der natürlichen Gegebenheiten innerhalb Lateinamerika, auf die Einzigartigkeit lokaler Projekte, auf die Notwendigkeit, auf die eigenen Kräfte zu vertrauen, mit der sich anpassenden Integration der Forscher in einer Werteskala, die insbesondere auf die Lösung lokaler Probleme und der Ablehnung unsinniger, von ausländischen Wissenschaftszentren diktierten Modeströmungen und die Betonung der Partizipation der lokalen Bevölkerung in der Forschungsanstrengung, um einen Wissensvorteil der Ökosysteme zu erlangen. Sachs suchte ebenso die Harmonisierung der Umweltbelange mit der Absicht, mittels arbeitsintensivem Einsatzes in Programmen, die der Erhaltung der natürlichen Ressourcen dienen sollten, Arbeitsplätze zu schaffen. Jedoch ist er zu keiner Spezifizierung dieser Absicht gekommen.

Die institutionellen Bedingungen für den Ecodesarrollo wären: „eine horizontale Durchführungsinstanz, welche die sektorale Konzentration überwindet und die Möglichkeiten der Ergänzung nutzt; eine effektive Bürgerbeteiligung an der Planung, Forschung und Durchführung von Handlungsaktivitäten; ein Bildungssystem, welches die ländliche Schule in eine wirkliche Entwicklungsagentur transformiert, in denen den Lernenden die Notwendigkeit beigebracht wird, täglich an Entwicklungshandlungen zu partizipieren, Verantwortung innerhalb der Gemeinschaft wahrzunehmen und in ökologischen sowie anthropologischen Ebenen zu denken; und zuletzt ein System der Integration ländlicher Gebiete in die nationale Wirtschaft, was die Ausbeutung der Primärproduzenten durch eine Kette von Zwischenhändlern verhindern soll“ (Sachs 1973: 29).

Die wichtigsten Merkmale dieser Strategie sind: a) Eine Langfristige Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerungsmehrheit b) Die Verwendung umweltschonender Technologien auf der Grundlage der Erneuerung natürlicher Ressourcen c) Eine breite Partizipation der Gemeinschaft bei Diagnose, Planung und Durchführung von Vorhaben und d) Die Dezentralisierung und Anpassung der Entwicklung an die ökologischen Gegebenheiten (vgl. Angel in Quiroz 1992).

Sachs organisierte einige Projekte zur Darlegung des Ecodesarrollo, mit der Intention, Erfahrung und Informationen zu sammeln, um im Anschluss mittels einer internationalen Kooperation im Umfeld dieses Konzepts zu organisieren. Somit wurde ein Pilotprojekt in der Sierra Nevada de Santa Marta (1976-82) unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ausgehandelt, dem INDERENA bedeutende Anstrengungen widmete um das Konzept von

Sachs zur Anwendung zu bringen. Das Projekt scheiterte jedoch vor dem kommerziellen Erfolg der Marihuanaart „Santa Marta Golden“, da die Landarbeiter der Wiederaufforstung dem Lohnangebot des illegalen Anbaus nicht widerstehen konnten, wodurch dem Projekt lediglich wenige Hektar des Gemeinschaftswaldes blieben. In der Folgezeit wurde durch die zunehmende Gewalt, die sich der Region bemächtigte, die Hoffnung auf eine Fortsetzung des Projektes endgültig zunichte gemacht.

Die Unterstützung in Kolumbien für den Ecodesarrollo durch die Funktionäre von INDERENA zeigte sich auch durch die Realisierung einer internationalen Konferenz über Ecodesarrollo im April 1982 in Bogotá, in der die UNEP ihre Rolle als weltweiter Förderer dieses Ansatzes betonte.

Anzeichen für das Überleben einiger Elemente des Ecodesarrollo in Kolumbien ist in den 90er Jahren die Wiederaufnahme einiger Transformationselemente, die Sachs für die ländliche Schule formuliert hat, in der Formulierung der Strategie der „Grünen Schule“ bzw. „Neuen Schule“.

3.2.8 Escuela Ambientalista Latinoamericana (de pensamiento ecológico integralista)

Die Verfechter des holistischen Umweltschutzes Bosquet, Communer und Enzesberger, die einen ökologisch integralistischen Ansatz der Mensch-Natur-Beziehung verfolgten, in dem das Konzept sowohl auf physischer Ebene als auch hinsichtlich der sozialen Ordnung analysiert wird, inspirierten die Lateinamerikanische Schule dazu, die Entwicklung dieses Ansatzes in Kooperation mit der *Escuela del Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales* (CIFCA), durch das Regionalbüro der UNEP und der Umweltabteilung der CEPAL zu forcieren.

Diese Schule charakterisiert sich durch ihr Bewusstsein für Entwicklungsprobleme im Zusammenhang mit einer sinngemäßen ökologischen Vision. Sie beschäftigt sich mit der Konfrontation zwischen Wirtschaft und Ökologie, und zeichnet sich durch eine methodologische Suche nach einem interdisziplinären Ansatz und spezifischen Instrumenten einer Analyse-Synthese-Systematik aus, wobei sie durch Systemansätze bzw. Partizipationsstrategien, wie die Forschung-Aktion, strategische Planung³ oder die sog. Runden Tische (Carrizosa 1992), zu Ergebnissen zu kommen sucht.

³ „Die Strategische Planung versucht die Varianten, angesichts der Anerkennung des Reiches der Ungewissheit, offen zu halten. Sie ist eine andere Rationalität, die das Recht nicht alles zu wissen zu unterstützend erhält“.
(Carrizosa 1992: 26)

Die CEPAL hat seit der Gründung ihrer Umweltsabteilung eine Anzahl von lateinamerikanischen Wissenschaftlern zu einer Zusammenarbeit eingeladen. 1980 wurden erste Ergebnisse dieser Zusammenarbeit veröffentlicht. Dies war der zweite bedeutende Versuch in Lateinamerika, die Beziehung zwischen Umwelt und Entwicklung zu thematisieren. Er kam zu keinen einheitlichen Ergebnis, führte aber zu einer Vielfalt umweltbezogenen Thesen.

Sunkel vertrat in diesem Dokument die Ansicht, dass man in dieser Beziehung nicht ausschließlich die ökonomischen und sozialpolitischen Phänomene berücksichtigen sollte, sondern darüber hinaus auch die Auswirkung, die diese auf die Umweltveränderung haben. Die von der Außenwelt einer Gesellschaft aufgezwungenen Bestimmungen müssen mit einbezogen werden.

Für Sunkel ergibt sich die Notwendigkeit der Präzisierung eines Entwicklungsansatzes, in den die Umweltdimension vollständig integriert ist, aus der Notwendigkeit der Spezifizierung der Auswirkungen menschlicher Aktivitäten auf die Biosphäre (konkrete und spezifische Entwicklungsprozesse, die in einer bestimmten Region auftreten), und der Spezifizierung der Umweltcharakteristika gegenüber der Gesellschaft (Beschreibung des Territoriums oder der bestimmten Region). Ziel ist ein präziseres Verständnis der konkreten Form dieser Interaktionen (Sunkel 1983).

Er regte einige der Charaktereigenschaften an, die ein alternativer Entwicklungsansatz beinhalten sollte, der mit der Befriedigung der fundamentalen Bedürfnissen der Bevölkerungsmehrheit und mit der Bewahrung und Wertschätzung der Grundlage der Ressourcen und der Umwelt kompatibel wäre: „die Abhängigkeit von fossilen Energiequellen müsste zunehmend reduziert und durch erneuerbaren und weniger kontaminierende Ressourcen ersetzt werden; notwendig sei ferner die Entwicklung von Technologien die sich unter Einbeziehung einer Intensivierung der Nutzung von Arbeitskräften an die Grundlagen natürlicher Ressourcen anpasst; die zunehmende Inanspruchnahme von Recycling und Wiederverwertung von Abfallprodukten; die Verwaltung der natürlichen Ressourcen mit Erkenntnissen und Technologien, die auf ökologische Grundlage nachhaltig wirken; schließlich die Einführung von zunehmend dezentralisierten administrativen und politischen Formen, die sich überwiegend in den lokalen Gemeinschaften stützen; und die Eindämmung der kontinuierlichen Expansion der Großstädte sowie der Konsumexzesse“ (Sunkel 1983: 223).

Die Re-Orientierung des Entwicklungsansatzes an der Befriedigung der Grundbedürfnisse der gesamten Bevölkerung und an einer langfristigen Nachhaltigen Entwicklung, erfordert nach Auffassung dieser Schule zwingenderweise eine breite Partizipation der Bevölkerung auf allen Ebenen.

Sunkel rief Anfang der 80 er Jahre von der CEPAL aus, dass kein ernst zu nehmendes Planungsvorhaben die Berücksichtigung der Umweltdimension außeracht lassen könne. Weniger als Zusatz, sondern als Verinnerlichung des Bewusstseins der Planer (und der institutionellen Planungssysteme), dass Gesellschaft und Natur sich gegenseitig bedingen.

Die Einführung der Umweltperspektive würde die Anerkennung der Tatsache bedeuten, dass der Wachstumsprozess durch das lokale, nationale und globale biophysische Medium bedingt ist, sowie letzteres in vielerlei Hinsicht das Wirtschaftswachstum wiederum bedingt, um so mehr je weiter die schädlichen Auswirkungen des Entwicklungsprozess fortschreiten.

Nach Sunkel, erfordert die Einführung der Umweltdimension bei Planungsvorhaben eine besondere Akzentuierung der folgenden Punkte:

- Garantie auf den Zugang und die adäquate Nutzung natürlicher Ressourcen die zur Sicherung der Grundbedürfnisbefriedigung der gesamten Bevölkerung notwendig sind,
- Förderung einer adäquaten Verwendung und Reproduktion natürlicher Ressourcen, die langfristig eine nachhaltige Entwicklung ermöglichen, um das Überleben und den Wohlstand zukünftiger Generationen zu sichern,
- Re-Orientierung wissenschaftlicher und technologischer Aktivitäten zu einer integrativen Nutzung des Potenzials des eigenen biophysischen Mediums, insbesondere der erneuerbaren Ressourcen und der Wiederverwertung der Abfallprodukte,
- Annahme einer integrativen multidisziplinären Perspektive der verschiedenen Planungsebenen und -bereiche, unter Berücksichtigung der dazu beitragenden naturwissenschaftlichen Erkenntnisse und der physischen und räumliche Planungsdimensionen,
- Suche nach Formen, die es gestatten, die Partizipation und soziale Organisation des öffentlichen Sektors zu stärken und Möglichkeiten die Planungsdurchführung zu dezentralisieren,

- Fortbildung der Bevölkerung, um das Bewusstsein der Umweltdimension zu verinnerlichen und den Stellenwert ökologischer Aspekte bei der Entwicklung, insbesondere in der Hochschulbildung zu verdeutlichen (Sunkel 1983: 234).

1989 beharrte die CEPAL darauf, dass sich die Umweltprobleme zunehmend aus den Entwicklungsansätzen ergeben als durch die situativen Umständen (einer Krise), und dass solche Ansätze den Ursprung der exzessiven Verschuldung bilden, der große Verursacher wirtschaftlicher Krisen in Lateinamerika (Cepal 1989).

3.2.9 Neoliberalismus

Für den sogen. Neoliberalismus ist die effiziente Handhabung des monetären Systems der unentbehrliche Faktor wirtschaftlicher Entwicklung. Die erste praktische Anwendung dieses Ansatzes in Lateinamerika erfolgte bereits Anfang der 70er Jahre in Chile unter der autoritären Diktatur A. Pinochets und wurde durch die Schüler des Philosophen und Wirtschaftswissenschaftler M. Friedman der Universität von Chicago den sogen. Chicago Boys, umgesetzt.

Um die wirtschaftliche Stabilität dauerhaft zu sichern, ist nach den Vertretern der Chicagoer Schule, neben fiskalischer Ausgabendisziplin der Rückzug des Staates aus dem Marktgeschehen von wesentlicher Bedeutung. Damit erfolgt der wichtige Schritt vom geldtheoretischen Erklärungsansatz des Monetarismus zum wirtschaft- bzw. entwicklungspolitisch konzipierten Neoliberalismus, der über Deregulierung des Marktes und internationale Arbeitsteilung schließlich eine natürliche Umverteilung in Form des Trickle-Down-Effect postuliert.

Vor der Krise der Auslandsverschuldung und als Reaktion auf das „verlorene Jahrzehnt“ der 80er Jahre, suchten die lateinamerikanischen Regierungen das makroökonomische Gleichgewicht wieder herzustellen und die Entwicklungsstrategie zu wechseln. Der gemeinsame Nenner des neuen Ansatzes war die Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaft, beginnend mit der Öffnung des Außenhandels, der Liberalisierung des internen Finanzmarktes und die Reduzierung der Rolle des Staates. Letzteres primär durch Privatisierung und die Suche eines Gleichgewichtes in den Haushaltsbudgets. Weltweit verbreitet und gefördert wird diese Politik in den letzten Jahren durch den Internationalen Währungsfond und die Weltbank.

In diesem Rahmen, allerdings mit einer eher andersartigen sozialen Perspektive, wurde der Vorschlag der *Transformación Productiva con Equidad* (gerechte Produktionsumwandlung) aufgenommen, der im Forum der CEPAL einen hohen Konsens zwischen den Regierungen

der Region erzielte. Dort wird daran erinnert, dass das Ziel von Entwicklung die Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung in den verschiedenen Bereichen sei. Dazu gehören u.a. die Gültigkeit der Menschenrechte, die Förderung des demokratischen Systems, die Schaffung eines Minimums an Gleichheit und Solidarität, sowie ein Verbesserter Zugang aller Bevölkerungsgruppen zu Waren und Dienstleistungen.

Zugleich wird der Zuwachs an Produktivität durch die Einführung besserer Technologien als einzige Quelle zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit herausgestellt. Man betrachtet die Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht wie getrennte Welten sondern als verschieden operationalisierbare Blickpunkte einer integrierten öffentlichen Politik, die Aufmerksamkeit auf gemeinsame Maßnahmen der Politik konzentriert, die es erlauben simultan Wachstum und Gerechtigkeit zu erreichen. Die Strategie beginnt jedoch die Schwierigkeit wirtschaftlicher Entwicklung als Enklaven des Reichtums innerhalb einer verarmten Wirtschaftsregion zu erkennen.

Lahera wies den öffentlichem Sektor kürzlich dazu an, die Internalisierung von Umweltstandards und die Reglementierung in Bereichen wie Gesundheit, Verschmutzung der Meere, Verwaltung der Wassereinzugsgebiete, Verkehr sowie die Beseitigung gefährlicher Abfallprodukte durchzuführen. Für Lahera ist eine Intensivierung der Bindung zwischen Umwelt und Wirtschaftspolitik unumgänglich. Insbesondere wäre zu beachten, dass die Preise von Gütern und Dienstleistungen die effektiven sozialen Kosten reflektieren, in die die Gesellschaft gerät, um diese herzustellen (Lahera 1999).

3.2.10 Nachhaltige Entwicklung

Die Definition des Begriffs „Nachhaltige Entwicklung“, der durch die Parteien innerhalb der UN-Kommission für Umwelt und Entwicklung vereinbart wurde, durchlief einen langen Kristallisationsprozess über die Südkommission, bis er auf der Rio-Konferenz endgültig anerkannt wurde.

Die Grundlage des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung auf lateinamerikanischer Ebene, entsprang u.a. 1979 in den von der CEPAL organisierten Seminaren und andere regionale Kommissionen der Vereinten Nationen mit Unterstützung der UNEP um das Thema Entwicklungsmodelle und alternative Anwendungsansätze der Ressourcen. Die Lösungen für die Entwicklung müssten nach diesen, mit Kriterien sozialer Anpassung, wirtschaftliche Machbarkeit und ökologische Nachhaltigkeit betrachtet werden.

Von UNEP und UNESCO ausgerufen und durch die *Universidad Nacional* in Bogotá koordiniert, wurde 1985 das Seminar „Universität und Umwelt“ für Lateinamerika und

Karibik durchgeführt, dass sich ebenso auf die nachfolgende Entwicklung der Diskussion und Annahme des Konzeptes auswirkte. Dieses Seminar verabschiedete die Charta von Bogotá, in der die Universität als Forschungseinrichtung der zeitgenössischen Realität zu verstehen ist, um die Ergebnisse im regionalen und globalem Kontext zu verorten. Die Universität soll mehr tun als den durch die wirtschaftliche Rationalität deformierten Produktionsparat zu bedienen. Sie soll eine kreative, kritische und empfehlende Produktionsstätte neuer Erkenntnisse sein, um neue Strategien und Entwicklungsalternativen zu fördern.

Das Seminar kritisierte die Art und Weise mit der die geltende Ordnung der internationalen Wirtschaft einen Entwicklungsansatz determiniert, der eine Degradation der Ökosysteme und die Verarmung der Bevölkerungsmehrheit provoziert. In dieser Hinsicht bedeutet eine zunehmende Auslandsverschuldung eine erhöhte Ausbeutung natürlicher Ressourcen.

Die lateinamerikanischen Erfahrungen der 80er Jahre konnten im selben Kontext, eine Anzahl kritischer Punkte der traditionellen Planung ausmachen: kurzfristige Visionen, Ausschluss der Erneuerbarkeit von Ressourcen sowie grundlegende Kriterien wie Lebensqualität und geringer Stellenwert der Partizipation (s. Angel 1992).

Die gesammelten Erfahrungen auf nationaler und lokaler Ebene bezüglich der ökologischen Diskussion der o.a. Modelle und die Verbreitung der Problematik auf globaler Ebene, waren Grund genug, um in Kolumbien 1991 den Begriff „Nachhaltige Entwicklung“ als Element der Verfassung aufzunehmen.

Mit dem *Ley 99 von 1993* (nachfolgend Gesetz 99/93 genannt) (Art. 1) entschied man innerhalb der „Allgemeinen Umweltprinzipien“ und als Teil der „Fundamente der kolumbianischen Umweltpolitik“, dass „sich der Prozess wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung des Landes an den allgemeinen Prinzipien und der nachhaltigen Entwicklung orientieren solle, wie es in der Deklaration von Rio de Janeiro vom Juni 1992 über Umwelt und Entwicklung festgelegt wurde“. Demnach sollten diese Prinzipien das Verhalten der Menschen und der Institutionen Kolumbiens in Verbindung mit der Entwicklung und der Umwelt anleiten.

Das Gesetz 99/93 (Art. 3) versteht unter nachhaltiger Entwicklung „die Lenkung des Wirtschaftswachstums und Steigerung der Lebensqualität und des sozialen Wohlstandes, ohne dabei die Grundlage der erneuerbaren natürlichen Ressourcen zu erschöpfen, noch die Umwelt zu schädigen oder das Anrecht zukünftiger Generation zu beschneiden, die eigenen Bedürfnisse zu befriedigen“

Eine alleinültige Interpretation des Konzeptes nachhaltige Entwicklung gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen sektoralen Leseart schwierig, da diese durch die Partikularinteressen der Ressorts, wie die der sozialen Akteure entstehen, die sich nach den eigenen, unterschiedlichen Erfahrungen richten.

Auch wird der Begriff in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand eines Landes, mit der Begründung einer notwendigen Anpassung an die Realität des eigenen Landes, anders interpretiert. Das grundlegende Ziel einer umweltbezogenen Wirtschaftspolitik wäre somit die Gewährleistung, dass die Wirtschaft die Restriktionen der Nachhaltigkeit nicht verletzt und gleichzeitig ein Wachstum des Bruttoinlandproduktes (BIP) garantiert. Dies soll unter der Berücksichtigung des Gedankens geschehen, dass Nachhaltigkeit immer Sozial- und Umweltaspekte beinhaltet, da u.a. bereits die Deklaration von Rio bemerkte, dass die Ausrottung der Armut, als essenzielle Bedingung gilt, um eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

Zumindest auf der allgemeinen Ebene existiert Konsens, wenn unter nachhaltiger Entwicklung eine Verknüpfung von umwelt-, wirtschafts-, entwicklungs- und sozialpolitischen Aspekten verstanden wird. So ist z.B. nach Roberto Silva, ehemaliger Repräsentant des Gremiums kolumbianischer Exporteure im nationalen Umweltrat nachhaltige Entwicklung das Gleichgewicht zwischen Wirtschaftswachstum, sozialer Gerechtigkeit und Ökoeffizienz, das durch den Staat und dem privatem Sektor gefördert werden sollte.

Wie Hissong erkannte, beacht die Mehrheit modernerer Entwicklungstheorien auf den folgenden Postulaten: „die Omnipotenz der Technik, die Illusion hinsichtlich wissenschaftlicher Erkenntnisse, die Rationalität ökonomischer Mechanismen, die Idee von Fortschritt und Wachstum als natürliches Schicksal aller Menschen und der Glaube an Planung und rationalbürokratische Organisation zur Gewährleistung, damit das menschliche Sein seine Bestimmung findet“ (Hissong 1996: 73 aus Cuervo 1997).

Bei der Suche nach Entwicklungskonzepten, die sich im Unterschied zu den vorherrschenden Modellen mit den kulturellen und sozialen Gegebenheiten besser abstimmen lassen, und um dabei die homogene Vision dieser zu kontrastieren und die legitimen Bestrebungen nach Fortschritt zu befriedigen, zeichnet sich die Tendenz ab, insbes. drei Bereiche zu reflektieren: die Platzierung des Menschen im Zentrum der Betrachtungen, die Anerkennung der

Legitimität der kulturellen Vielfalt und der möglichen Entwicklungsmodelle sowie den Menschen mit seiner natürlichen Umwelt.

3.3 Allgemeine Rahmenbedingungen der Politik in Kolumbien

„Es darf nicht vergessen werden, dass die Umgebung der Ökologen der kolumbianische Alltag ist, heute in vergossenem Blut getränkt und säkularisiert durch einen Kontext der Abhängigkeit und Unterwürfigkeit, als letzter Grund der Zerstörungsprozesse der Ökosysteme.“ Julio Carrizosa U.

1992

3.3.1 Geographische Lage

Geographisch liegt Kolumbien in der Tropenzone, dessen herausragendes topographische Merkmal die im zentralen und westlichen Teil des Landes gelegenen Hochgebirgsketten der Anden sind.

Kolumbien gliedert sich grob in fünf geographische Regionen:

- die vom Tiefland geprägte **Nordküste** (Karibische Küste); dort erhebt sich isoliert der Gebirgsstock der Sierra Nevada de Santa Marta, mit der höchste Erhebung Kolumbiens von 5.775 m, und einer hohen ökologische Vielfalt die durch eine ariden Zone, der „Guajira“, ergänzt wird,
- die **Pazifikküste** westlich der Anden und südlich der Karibikküste ist ein schmaler und streckenweise sumpfiger Tieflandstreifen mit einer Länge von rd. 1300 km und einer Breite zwischen 30 und 100 km. Die Region gilt als eine der weltweit feuchtesten Gebiete bei Niederschlägen von bis zu 12.000 mm. Ungefähr $\frac{3}{4}$ dieses Gebietes sind noch von feuchtem Tropenwald bedeckt, von denen 47% bislang von menschlichen Eingriffen unberührt sind,
- die **Feuchtsavannen** im Osten des Landes, die von Galeriewäldern an den Flüssen durchzogen werden, machen 20% des Landesterritoriums aus,
- der kolumbianische Teil des **Amazonasgebietes** besteht überwiegend aus tropischem Regenwald und beansprucht nahezu 35% des nationalen Territoriums (8% Amazoniens),
- die **Anden**, die etwa 30% der Landesfläche beanspruchen bestehen aus drei Hauptketten: den Ostkordillern, den Zentralkordillern und den Westkordillern; hier finden sich die Primärquellen der Wasserversorgung des Landes. Aufgrund seiner verschiedenen Höhenstufen und Mikroklimata existiert eine hohe Vielfalt an Ökosystemen. Zwischen den Kordillerenketten befinden sich Hochländer mit fruchtbaren Tälern. In dieser Region lebt der Hauptteil der Landesbevölkerung.

Trotz der tropischen Lage, weist das Land aufgrund der unterschiedlichen Höhenlagen starke klimatische Unterschiede auf. Die niedrigen Küstengebieten und die Täler einiger Flüsse sind tropisch. Rund 75 % der Landesfläche befinden sich unter einer Höhe vom 1.000 m NN und genießen Temperatur von bis zu 30 °C. Von ca. 450 bis 2.300 m ist das Klima subtropisch, darüber herrscht ein bis in eine Höhe von 3.000 m ein gemäßigtes Klima. Über 3.000m befindet sich die kaltgemäßigte (tierra fría) bis kalte Klimazone (tierra helada), in der sich die Temperaturen zwischen -18 und 13°C bewegen.

Die topographischen Umstände begünstigen das Entstehen verschiedener Ökosysteme und dadurch auch eine sehr hohe Artenvielfalt. Kolumbien zählt zu den fünf Ländern mit der weltweit höchsten Biodiversität. Innerhalb des Landes lassen sich ca. 10 % der gesamten Flora und Fauna Arten der Erde des Planeten ausfindig machen. Dabei handelt es sich größtenteils um bislang unbekannte und bedrohte Arten, die den vielfältigen Umweltproblemen wie u.a. Abholzung, Erosion und Verschmutzung etc. ausgesetzt sind.

Trotz einiger isolierter Anstrengungen im Laufe der Geschichte, existiert bis zum heutigen Tage keine komplette Katalogisierung der Naturreichtümer. Auch fehlen bislang ausreichende Erkenntnisse über das mögliche Nutzungspotential. Schätzungsweise 20% der Vogelarten, ein Drittel der Affenarten des amerikanischen tropischen Subkontinents und 15% der Orchideensorten machen das Land besonders für die neuentwickelte Biotechnologie attraktiv.

Der Waldbestand bedeckte 1994 ca. 49% der Fläche Kolumbiens; „tatsächlich verfügen sogar 69% der Fläche über walddaugliche Böden“ (Castaño in Rodríguez 1994: 114). 1995 zählte man 33 Nationalparks, 2 Naturreservate, 7 unter besonderem Schutz stehende Naturstätte (für einzigartige Flora und Fauna Vorkommen) und eine ökologische Sonderzone.

Eines der besonderen Ökosysteme ist der "Páramo", das sich durch seine geringe Resistenz und eine langwierige Regeneration charakterisiert. Die anhaltenden Regenfälle in diesen Regionen und die relativ niedrigen Temperaturen sind der Grund dafür, dass nur ein geringer Teil der Niederschläge den dortigen Wäldern durch die Verdunstung entzogen wird. Ein Teil des Wassers versickert im Boden, der Rest fließt über den Boden ab und bildet Bäche und Flüsse. Diese hydrologischen Strukturen beliefern einen Großteil der bewohnten Regionen mit Trinkwasser.

Aufgrund der Fragilität dieser Ökosysteme und der Abhängigkeit des Landes von diesen, ist ihr besonders Schutz außerordentlich notwendig. Es muss berücksichtigt werden, dass die Ökosysteme Kolumbiens aufgrund der hohen Biodiversität für die klimatische Regulierung auf der globalen Einflussebene von relativer Wichtigkeit und strategischem Charakter sind.

Die wichtigsten Rahmenbedingungen, welche den Entwicklungsprozess einer Umweltpolitik in Kolumbien begleitet haben, werden hier mit Abweichungen von den systemischen Handlungsbedingungen in Jänicke's Modell der Umweltpolitikanalyse dargestellt. Es geht hier also um die relativ stabile Chancen bzw. Restriktionen umweltpolitischer Akteure.

3.3.2 Nationale Bedingungen

3.3.2.1 Der Politisch- normative Rahmen

Das in Kolumbien nach der Unabhängigkeitserklärung von 1819 entstandene Staatswesen formte sich vom institutionellem Gesichtspunkt aus betrachtet - wie i.ü. in ganz Lateinamerika auch - nach dem Vorbild des Liberalstaates des 19. Jahrhunderts. Über die von del Búfalos vorgenommene Generalisierung für ganz Lateinamerika hinausgehend, schließt die scheinbare den europäischen Staaten ähnliche Institutionalität tiefgreifende Unterschiede ein, ausgehend von der Tatsache, dass die liberale Form in einer Gesellschaft errichtet wurde, in der konstitutive Elemente einer Zivilgesellschaft (als notwendiges Korrelat in einem liberalen Staat) aufzubauen, beschränkt oder schlichtweg nicht vorhanden waren (del Búfalo in Cepal 1996).

Ein echter liberaler Staat ist nach del Búfalo nur möglich „in einer von souveränen Individuen konstituierten Gesellschaft, d.h. von Personen die sich in einer bestimmten Umgebung ihrer Freiheit erfreuen und sich durch die Gemeinsamkeit sozialer Handlungen identifizieren, die wiederum durch die permanente Anerkennung der Tatsache bestimmt ist, dass die formale Gleichheit aller existiert. Mit anderen Worten: Nur in einem Kontext gleichberechtigten Beziehungen und flachen Hierarchien, die Unterwerfungsbeziehungen ausschließen, die die Souveränität derjenigen zu Gunsten einiger Wenigen beseitigen“ (del Búfalo in Cepal 1996: 119). In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Abschaffung der Sklaverei in Kolumbien erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts verwirklicht wurde, trotz der mit dem Unabhängigkeitsprozess durchgeführten Proklamation.

Nach zahlreichen Bürgerkriegen und verschiedenen Verfassungsentwürfen, legte die Verfassung Kolumbiens aus dem Jahre 1886 die politische Souveränität in die Hände der „Nation“. Eine Idealvorstellung, welche die Formierungen einer oligarchischen und herrschaftlichen Republik, mit einer als Überbleibe aus der Kolonialzeit stammenden sozialen Strukturen begünstigte und die sich außerdem durch die Ausplünderung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen charakterisierte. Als Folge davon, distanzieren sich der Bürger von den staatlichen Institutionen.

Ein Grundprinzip der neuen Rechtsordnung des Landes von 1991, ist das Prinzip der Volkssouveränität. Die Verfassungsgebende Versammlung begründete in diesem Jahr, dass die Bürger der Macht Legitimität verschaffen, dass das Volk in letzter Instanz über viele der Inhalte der Legislative des Landes bestimmt. Auf gleiche Weise führte die neue Verfassung Elemente eines parlamentarischen Systems ein und gab dem Parlament die Macht zurück, wodurch sich das existierende Präsidialsystem transformierte.

Die Struktur des kolumbianischen Staates stimmt insgesamt mit den Beschreibungen des lateinamerikanischen Staates von del Búfalo überein, der durch „die Dichotomie zwischen einem institutionell-rechtlichen Nominalismus und einem administrativen Caudillismo charakterisiert wird, was die Ursache der aktuellen operativen Ineffizienz darstellt“ (del Búfalo in Cepal 1996: 120).

Die Verzerrung der Organisation des lateinamerikanischen Staates drückt sich nach del Búfalo folgendermaßen aus: „auf der Seite der formalen Staatsinstitution strickt man persönliche Beziehungen, die die Funktionen der Institutionen bestimmen. Bekannte Phänomene wie Caudillismo und Klientelismus kommen zum tragen. Der Staat erscheint durch eine Doppelstruktur geordnet; einmal mit formalen und zum anderen mit realen Stellen. Die ersten permanent aber leer, die zweiten effektiv aber flatterhaft“ (del Búfalo in Cepal 1996: 120).

Trotz überlegter Gestaltung, wandeln sich die institutionellen Planungs- und Koordinationsinstanzen in der Praxis in leere Hülsen, wenn sie nicht in das persönliche Bündnissystem passen. „Die klassische administrative Unordnung mit einer erhöhten Personalrotation der Beamten, an der die Länder Lateinamerikas leiden und der konsequente Mangel des öffentlichen Managements; die Konzeption des Besitzes von Ämtern, was eine nicht vorhandene Differenzierung zwischen öffentlichen und dem privaten Leben zum Ausdruck bringt sowie das Fehlen von Kontinuität in der Politik und bei der Ausführung von Programmen“, haben in der o.g. Situation ihre „Daseinsberechtigung“ (del Búfalo in Cepal 1996: 120).

Bei der Demontage der Apparate der vorhergehenden Allianz befindet sich jede neue Administration zunächst in legalen und operativen Schwierigkeiten. Bei der Artikulation eines neuen Allianzmodells entsteht zunächst ein neues System mit einer chaotischen Bürokratie, mit Duplizitäten, hinterhältigen Praktiken und neu institutionalisierten Überschneidungen von Funktionen, auf die noch weitere neue Strukturen aufgebaut werden, da die politische Dynamik neue persönliche Bündnisse artikulieren wird.

Die Staatsreformen

Trotz des aktuellen Zustandes, lässt sich konstatieren, dass das Problem einer Staatsmodernisierung in Kolumbien immerhin auf theoretischer und normativer Ebene periodisch thematisiert wurde. So erfolgte bereits 1958 mittels des Gesetzes 19 dieses Jahres eine Restrukturierung und der Versuch die Staatsverwaltung durch die Schaffung von spezialisierten Organismen in der Planungsfunktion, Organisation und Methodik, Kontrolle, Verwaltung und der Ausbildung von Staatspersonal zu modernisieren. Mittels dieses Gesetzes wurde das *Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos* (Administrative Abteilung für Planung und Technische Dienste) gegründet.

Die Verwaltungsreform von 1968 suchte die Bedeutung von Planung und Kontrolle zu stärken und die Personalverwaltung durch das System der beruflichen Administrationslaufbahn, Auswahl, Befähigung und Stabilität der öffentlichen Funktionäre zu systematisieren. Ohne Zweifel konsolidierte diese Reform die Grundlage eines Zentralstaates, der mit einem immensen, über viele Legislaturperioden bestehendem Verwaltungsapparat ausgestattet wurde.

Ab 1981 ordneten die Regierungen per Dekret, die Schaffung einer Reformkommission für die Modernisierung des Staates an. Dabei gründete der ehemalige Präsident Turbay 1981 in seinem letzten Regierungsjahr das „*Comite Colombia Agil*“, unter Vorsitz des Staatssekretärs für juristische Fragen im Präsidentialamt, mit der Absicht, die Glaubwürdigkeit des Staatsapparates und seiner Funktionen wieder herzustellen und um Maßnahmen zur Erholung des fiskalischen Defizits erlassen zu können. Seine Ziele waren die Vereinfachung und Rationalisierung der Formalitäten und des Prozedere, denen die Organisationen und Einheiten der öffentlichen Verwaltung auf der Suche nach einer Beschleunigung der interinstitutionellen Vorgänge und denen zwischen Staat und privaten Personen zu folgen hatten.

Ebenfalls im letzten Jahr seiner Regierungszeit versuchte der damalige Präsident Betancur (1982-86) vor der Notwendigkeit bei den internationalen Geberorganisationen Glaubwürdigkeit zu gewinnen, ein Komitee zur Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung unter Führung des Leiters der Verwaltungsabteilung des Präsidentialamtes zu schaffen. Hauptziel war es, Anstrengungen zu demonstrieren die staatlichen Institutionen effizienter zu gestalten, deren mangelhafter Umgang mit Ressourcen entscheidend das fiskalische Defizit und die Zunahme der öffentlichen Ausgaben beeinflussten. Dies unter der Bedingung einer Re-Orientierung der öffentlichen Ausgaben, insbesondere der durch die Effizienzstrategie hergestellten öffentlichen Ersparnissen, zur Förderung von Friedensprogrammen.

Aufgrund der Ineffizienz der staatlichen Institutionen, die die Entwicklung des freien Marktes behinderten, ergriff der Privatsektor 1986 die Initiative die Staatsmodernisierung zu fördern und mit zu unterstützen. Unter diesen Umständen gründete der eben frisch gewählte Präsident Barco (1986-90) für zwei Jahre die „*Comisión Colombia Eficiente*“, der direkt dem Staatsminister unterstand. Hauptziele dieser Kommission waren die Präzisierung der Faktoren staatlicher Ineffizienz und die Formulierung von Vorschlägen der Beschleunigung des Verwaltungsganges. Die Strategie zielte auf die Konsolidierung der Einheit zwischen öffentlichem und privatem Sektor im allgemeinem Kampf gegen Ineffizienz, der die öffentliche Meinung innerhalb einer nationalen „Effizienzkampagne“ erreichen und mobilisieren sollte.

Als Reaktion auf den Prozess der Dezentralisierung, öffentlicher Bürgermeisterwahlen und den damit verbundenen Transparenz des Finanztransfers an die Kommunen sowie der Notwendigkeit die Wirtschaft zu internationalisieren, entstand im Juni 1989 mit Unterstützung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) die „*Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración del Estado*“. Seine Gründung hatte folgende Ziele: Auseinandersetzung mit der Unproduktivität öffentlicher Ressourcen, Demokratisierung der Administration und Entwicklung von Führungs- und Administrationsfähigkeiten in den Ministerien und den administrativen Abteilungen. Die Strategie „beschränkte sich auf eine Gruppe von Spezialisten, die nach 67 Sitzungen und fünf Seminaren einen Komplex von Empfehlungen für die Verwaltungspolitik erstellt hatten“ (Cárdenas / Zambrano 1993: 70).

Die fehlende Glaubwürdigkeit und der fehlende Rückhalt von Seiten der Bevölkerung, gemeinsam mit der Verschärfung des Problems der Regierbarkeit auf allen Ebenen der Administration veranlassten die Regierung Gaviria (1990-94) dazu, den Staat in Kolumbien zu modernisieren. Das geschlossene, protektionistische, interventionistische und zentralistische Modell sollte fallengelassen werden. Dieser Entscheidung schloss sich der Geist der neuen Verfassung von 1991 an, der vom Staat forderte sich zu modernisieren, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Nach ihrer Erlassung wurde eine Serie von Reformen im Bereich Arbeit, Devisenmarkt, Finanzen, Justiz, Parlament und Wahlen realisiert.

Aus diesem Grunde entstand im gleichen Jahr die „*Consejería para la Modernización del Estado*“, als Teil der Verwaltungsabteilung des Präsidialamtes. Diese sollte die Effizienz und Wirksamkeit im öffentlichen Sektor herstellen, die staatlichen Institutionen legitimieren und

den Auftrag öffentlichen Dienstleistungen erfüllen. Der Kampf gegen die Korruption als Teil der Staatsmodernisierung bildete eine der Hauptstrategien.

Innerhalb dieses Veränderungs- und Modernisierungsprozesses der öffentlichen Administration finden sich in allen Versuchen konstante Elemente: die Suche nach Möglichkeiten, die Ressourcen der Administration zu verringern, um das öffentliche Defizit zu reduzieren und der Versuch die Dienstleistungen mit einer qualitativen oder quantitativen Verbesserung anzubieten. Ohne Zweifel war eine der Haupthindernisse für die Modernisierung der Administration die Konfrontation mit einer aus dem Klientel der traditionellen Parteien rekrutierten Bürokratie. Trotz der frühen Einrichtung eines Beamtentums in den 50er Jahren erbrachte es, aufgrund des Fehlens politischen Rückhalts, der von den klientelartigen Beziehungen verursacht wurde, keine positiven Effekte. Erst ein Streik der Angestellten im Februar 1984 veranlasste, dass nach 27 Jahren Gültigkeit die Regierung zum ersten Mal ein Dekret zur massiven Eingliederung von Funktionären erließ.

Anfang der 80er Jahre wurden in Kolumbien neue Maßstäbe in der öffentlichen Verwaltung eingeführt. Vorab ging es um die Effizienz, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit, die neuerdings durch Ansätze der Public Management ergänzt wurden: Effektivität, d.h. die Messung der Auswirkungen; Gerechtigkeit, zu verstehen als die Möglichkeit des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen der benachteiligten sozialen Gruppen; Vortrefflichkeit oder die Qualität der geleisteten Dienstleistungen, Nachhaltigkeit hinsichtlich der Fähigkeit, eine Leistung mit einer akzeptablen Qualität für einen langen Zeitraum zu erhalten und Ökologie, hier verstanden als eine Evaluierung und Quantifizierung der Auswirkung der öffentlichen Verwaltung auf die natürlichen Ressourcen (vgl. Guerrero 1999).

Dezentralisierung

Die offizielle Politik der 90er Jahre definierte Dezentralisierung des Staates, als effektives Transferieren von politischer Macht, Kompetenzen und Ressourcen an die verschiedenen Regierungsebenen. Ziel ist es, staatliche Vorhaben hinsichtlich der Wohlstands- und Gerechtigkeitsproblematik auf der Grundlage gemeinsamer und komplementärer Handlungen der National- und territorialen Regierungen effizienter gestalten zu können (DNP 1996).

Die Verwaltungsreform von 1968 kreierte einen Zentralstaat mit einem in der Hauptstadt angesiedeltem großes Staatsapparat, der sich durch eine hohe Anzahl dezentralisierter Institutionen und öffentlicher Einrichtungen zusammensetzte. Die dezentralisierten Institutionen waren das Instrument, für das sich der Staat entschied, um die auf lokaler und regionaler Ebene vorherrschenden Probleme zu behandeln.

Diese Institutionen beanspruchten jedoch für sich alleine, landesweite Funktionen und Dienstleistungen von der Hauptstadt aus wahrnehmen zu können. Dies führte dazu, dass in zunehmendem Maße weniger Ressourcen an ihre Zielbestimmung gelangten, da sie größtenteils auf dem Weg liegenblieben, um die Ausgaben der aufgeblähten Bürokratie zu bestreiten. Die Folge war der Verlust der Legitimation der Institutionen, eine hohe Zunahme regionaler Ungleichgewichte und Rückständigkeit und letztendlich die Marginalisierung bedeutender Gebiete des nationalen Territoriums.

Die Beziehung des zentralistischen Staates zu den ausgedehnten marginalen Territorien war lediglich die einer Vorratskammer des Landes. Da der Staat das nationale Territorium nicht vollständig kontrollierte, entstand ein Vakuum, in das andere lokale und regionale einflussreiche Akteure traten, wie z.B. indigene und afrokolumbianische Dorfgemeinschaften aber auch die Guerilla, Paramilitärs und Rauschgiftkartelle. Im Rahmen der Globalisierung konstituieren sich die marginalen Territorien in supranationale Interessenszonen, entsprechend dem Wertschöpfungspotential dort vorkommender natürlicher Ressourcen, wie Erdöl, Kohle oder das Potential der hohen Biodiversität.

Ein Dokument des „*Departamento Nacional de Planeación*“ – DNP - (Nationale Planungsabteilung) erkannte 1993, dass die Probleme des kolumbianischen Staates in seiner Zusammensetzung und in der Ineffizienz lagen. Der Staat partizipierte an einer zu breiten Palette von produktiven Sektoren, häufig jedoch in marginaler Form, mit geringem Interesse und stellenweise mit zu geringer Effizienz (DNP 1993).

Viele Jahre lang konzentrierte sich das Wachstum des Staates auf die dezentralisierten Unternehmen und Institutionen und brachten nach Aussage des DNP, den zentralen Sektor ins Stocken, dessen Aufgaben die Versorgung der gemeinschaftlichen Güter und fundamentalen Dienstleistungen wie Landesverteidigung, Innere Sicherheit, Rechtswesen, Gesundheit und Trinkwasserversorgung sein sollten. Ab 1985 wurde ein schnelles Wachstum des Zentralsektors verzeichnet, dass mit der Begründung initiiert wurde, die angehäuften Defizite zu korrigieren (vgl. DNP 1993).

Im fiskalischem Bereich konzentrierten sich die Ressourcen, in Absprache mit den Richtlinien der Administrationsreform von 1968, auf die Zentralverwaltung. „Während in der Dekade der 30 er Jahre der Staat 38%, die Departements 36% und die Kommunen noch 26% der öffentlichen Einnahmen erhielten, so sah das Verhältnis Ende der achtziger Jahre folgendermaßen aus: der Staat vereinnahmte 84%, die Departements nur noch 10% und die Kommunen lediglich 6%“ (García in Cárdenas/Zambrano 1993: 17). Mit diesen Einnahmen

konnten die territorialen Einheiten lediglich - wenn überhaupt - ihren Verwaltungsapparat aufrecht erhalten und waren daher dazu gezwungen, von öffentlichen Leistungen oder der Durchführung öffentlicher Vorhaben abzusehen.

Die Proportion öffentlicher Bruttoausgaben am BIP offenbart die Entwicklung der Größe der staatlichen Institutionen, die, wie Tab. 1 veranschaulichen soll, einen fast konstanten Zuwachs verzeichnet.

Parallel, in Proportion zum BIP, haben die Einnahmen der Zentralregierung in den letzten zwei Jahrzehnte als Konsequenz sukzessiver Steuerreformen und der jährlichen Ausweitung der fiskalischen Grundlage, stetig zugenommen. Während die laufenden Einnahmen „1980 8.3% des BIP betrug, erreichten diese 1996 bereits einen Anteil von 14.6%“ (Arango 1997: 357).

Tabelle 1: Bruttostaatsausgaben (% BIP)

| Jahr | Zentral- regierung | Regional und lokal | Soziale Sicherheit | Öffentliche Verwaltung | Staatliche Unternehmen | Gesamt |
|------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|--------|
| 1970 | 12,4 | 4,4 | 1,7 | 18,5 | 3,1 | 21,6 |
| 1974 | 11,4 | 5,0 | 1,6 | 18,0 | 3,0 | 21,0 |
| 1978 | 12,3 | 4,8 | 2,2 | 19,3 | 3,9 | 23,2 |
| 1982 | 13,9 | 6,9 | 2,9 | 23,7 | 6,9 | 30,6 |
| 1986 | 11,5 | 6,4 | 3,0 | 20,9 | 9,2 | 30,1 |
| 1990 | 13,2 | 7,1 | 3,4 | 23,7 | 9,2 | 32,8 |
| 1992 | 14,7 | 7,6 | 3,5 | 25,8 | 9,2 | 34,9 |

Quelle: DNP 1993

Partizipation

In Kolumbien wurde öffentlich und in wiederholter Form anerkannt, dass den verwehrte Zugang zu politischer Partizipation eine der Ursachen sozialer Konflikte ist. Der Ursprung politisch-militärischer Organisationen in den 60er und 70er Jahren ist die Konsequenz des Ausschlusses der politischen Opposition während der Zeit des „*Frente Nacional*“ (1957-70).

Das Modell des *Frente Nacional* wurde von der politischen Klasse auf dem Rücken des Landes konzipiert, um die Militärdiktatur von Rojas Pinilla (1954-57) zu stürzen. Im Folgenden wurde als konstitutionelles System eine paritätische Regierung etabliert, die sich nur aus der traditionellen Parteien – die Liberal und die Konservative – zusammensetzte.

Dabei wurde das Amt des Präsidenten im Turnus von vier Jahren abwechselnd von der einen oder der anderen Seite übernommen. Darüber hinaus teilte man sich die gesamte Macht der öffentlichen Ämter, des Parlaments, der Departementversammlungen und der Munizipalräte je zur Hälfte.

Unter diesem Schema wurde das Land offiziell bis 1970 regiert, bis zu dem Zeitpunkt, an dem die sog. "graduelle Demontage des paritätischen Systems" begann. Zwar ist 1974 die Formel in abwechselndem Turnus zu regieren, verworfen worden, jedoch entschieden sich die gewählten Präsidenten bis 1986 weiterhin für die zwischen den vorherrschenden Parteien aufgeteilte Regierungsform. Erst spät optierte man für ein Regierung-Oposition-Schema, bei dem die gesamte Administration der Regierungspartei übertragen wurde.

Da die politische Gewalt bereits eine Konstante in der kolumbianischen Geschichte darstellt, was zu der weitverbreiteten Ansicht führte, dass man dem politischen Widersacher eher mit Waffengewalt bekämpfen als mit Argumenten überzeugen konnte, suchten die anderen politischen und sozialen Kräfte in der Situation der Zweiparteien Hegemonie einen Ausweg in der bewaffneten Bewegung, im zivilen Ungehorsam oder in den verschiedenen Formen gemeinschaftlicher Organisation.

Die kolumbianische Guerilla-Bewegung ist seit ihrer Entstehung Anfang der 60er Jahre aktiv und durch die eigenen evolutionsbedingten Höhen und Tiefen geprägt. Die größte Gruppierung bildet die FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), die sich 1960 aus verfolgten Kämpfern der liberalen Guerilla rekrutierte und in der Folgezeit auf die Unterstützung der Kommunistischen Partei zählen konnte. Die FARC unterhält heute ca. 16.000 Kämpfer, die nahezu im gesamten Land agieren. Die zweite kolumbianische Guerillaorganisation, ELN (Ejército de Liberación Nacional) entstand im gleichen Zeitraum und orientiert sich nach dem Vorbild Che Guevaras. Sie operiert überwiegend in den erdölreichen Regionen Kolumbiens und setzt sich aus ca. 6.000 Mitgliedern zusammen.

Der Beliebtheitsgrad der Guerillas ist bei der Bevölkerung unterschiedlich ausgeprägt und hängt stark von der sozialen und wirtschaftlichen Situation ihrer Anhänger, von ihren politischen Idealen, von den militärischen Erfolgen und von der geographischen Region ab.

Während einige kleiner Gruppierungen (M-19, EPL, Quintin Lame) Ende der 80er Jahre den Weg zu Friedensverhandlungen und zur Eingliederung in das legale politische Leben fanden, befinden sich die beiden o.a. Gruppen bis heute noch in intensiven Kampfhandlungen. Nach Aussage des ehemaligen Friedensbeauftragter Jesús A. Bejarano befanden sich

Guerillabewegungen 1996 in 55% der kolumbianischen Kommunen, wobei sie sich in 130 (ca. 13%) als lokale Koregierungen etablierten.

Vor dem Hintergrund der Zunahme öffentlicher Proteste reagierte der Staat mit der Verhängung des Ausnahmezustandes. Dieser Repressionsmechanismus, der mit der Notwendigkeit, die Erhaltung des Landes gewährleisten zu können, begründet wurde, blieb nahezu ununterbrochen bis 1978 bestehen und wurde in der Folgezeit weiterhin periodisch eingesetzt.

Nach dem Erscheinen neuer Gewaltakteure wie paramilitärische Gruppen, der Drogenmafia und bewaffneten Volksmilizen, verschärfte sich in den Jahren 1988-89 der sozialpolitische Konflikt bis zu dem Punkt, dass in breiten Kreisen der Bevölkerung die frühzeitige Auflösung der Republik befürchtet wurde. Eine Trendwende zeichnete sich ab, als mit der Ermordung des Präsidentschaftskandidaten L. Galán, als Reaktion im August 1989 ein Wandel aufgrund ethischer Werte vollzogen wurde, der das Privileg der Unantastbarkeit der einflussreichen organisierten Kriminalität aufheben sollte und dabei die öffentliche Meinung polarisierte. Die Abkehr von der bislang praktizierten Duldung gegenüber Drogenkartellen, deren Mafia und deren wirtschaftlichen Macht und Besitztümer, führte zu einem Wandel im politischen System.

Das traditionelle Schema eines Staates, der zu allem befähigt ist und alle Führungsstränge in der Hand hält und dessen Bürger das alles akzeptieren, und der daher die Charakteristiken einer so genannten Formaldemokratie erfüllt, wurde durch ein neues Schema der „Staat-Bürger-Beziehung“ überwunden, durch die sich eine partizipative Demokratie konstituieren sollte. Dieses Schema wurde bereits unter der Regierung Barco (1986-90) eingeführt, basierend auf den Erfahrungen der vorhergehenden Regierung und deren Versuch einen Friedensprozess in Gang zu bringen.

Nach der politischen Krise des kolumbianischen Staates der 80er Jahren, in der sich die Stärke der Guerilla-Bewegung konsolidierte, die Drogenkartelle und die paramilitärischen Gruppierungen gemeinsam mit der Armee das Land in den sog. "schmutzigen Krieg" zogen, fand ein Prozess der politischen Umwandlung statt, der Friedensverhandlungen mit den Guerilla-Gruppierungen initiierte und zur Wahl der Nationalen Verfassungsgebenden Versammlung führte. Diese Versammlung setzte 1991 die neue politische Verfassung in Kraft.

Die Verfassungsgebende Versammlung einigte sich darauf, dass Kolumbien ein partizipative Demokratie sein sollte, wobei die Mechanismen einer repräsentativen Demokratie sowie des

Parlaments und der durch Volkswahlen bestimmten delegierten Institutionen durch Formen der sogenannten direkten Demokratie, wie z.B. die Vorlage von Gesetzesentwürfen oder die Einberufung von Referenda, ergänzt werden sollten.

Zu diesem Zeitpunkt wurde offiziell eingestanden, dass den Bürger bislang keine Möglichkeit zur Verfügung standen, die es erlaubt hätten ihren Anliegen Gehör zu verschaffen, geschweige denn an Entscheidungsfindungen und -erlassen teilzunehmen. Die Gouverneure und Bürgermeister wurden bestimmt und abgesetzt, ohne die öffentliche Meinung je zu berücksichtigen, aufgrund des Drucks von Seiten regionaler und lokaler Politiker. Aus der Einschränkung der Partizipation des Volkes folgte, dass die Stimmenthaltung zunahm und der Legitimationsverlust der Institutionen sich beschleunigte.

Anfang der 90 er Jahre zeigten sich die traditionellen Parteien in hohem Maße fraktioniert. Dies erschwerte die Gründung einer regierungsfähigen Koalition. Zahlreiche neue politische Parteien bzw. Bewegungen entstanden, was zur Durchsetzung eines pluralistischen und demokratischen Systems führen sollte. Jedoch wurde dies durch die Weiterführung des "schmutzigen Krieges" verhindert.

Tabelle 2: Stimmenthaltung bei den Präsidentenwahlen

| Jahr | Wahlzensus | Enthaltungen (in %) |
|------|------------|---------------------|
| 1970 | 7 683 785 | 47,47 |
| 1974 | 8 964 472 | 41,86 |
| 1978 | 12 580 851 | 59,66 |
| 1982 | 13 734 093 | 50,19 |
| 1986 | 9 082 296 | 20,39 |
| 1990 | 13 903 324 | 56,59 |
| 1994 | 17 147 043 | 56,68 |
| 1998 | k. A. | k.A.* |
| 2002 | 24 208 311 | 53,53 |

* 12,5 Millionen Wahlbeteiligte.

Quelle: Registraduría Nacional del Estado Civil

Mit den Spekulationen über die Veruntreuung von Geldmitteln und die Beziehungen der Mafia zur Regierung Samper (1994-98), die an die Öffentlichkeit drangen, begann die Bevölkerung den Rückhalt gegenüber der Regierung und den traditionellen Parteien zu

verweigern. In der Folge wurde die politische Arena von Individuen oder kleinen Gruppen bestimmt, wodurch es zu einer Zunahme des Caudillismo, Populismus und Klientelismus kam. Dies ermöglichte eine Gegenreform der Verfassung.

Nach einer jahrhundertlang anhaltenden Phase des Stillschweigens und Desinteresses gegenüber der prekären Situation der indigenen Bevölkerung, wurden die Rechte und der Schutz ethnischer Minderheiten durch den Artikel 330 der Verfassung von 1991 garantiert. Dieser besagt, dass die indigenen Territorien durch Räte verwaltet werden, die dem Nutzen und den Gewohnheiten der dort ansässigen Gemeinschaften entsprechen.

Zusammen mit anderen destabilisierenden Faktoren, wie zunehmende Gewalt und die Konsolidierung illegaler und einflussreicher Wirtschaftszweige und -gruppen, spielt die Schwächung der Kapazität und Glaubwürdigkeit des Staates in der aktuellen Konjunktur eine wichtige Rolle. Dennoch sucht die Bevölkerung nach einer größeren Partizipation in öffentlichen Angelegenheiten, mit dem Ziel eine größere Handlungsfähigkeit gegenüber dem Staat und dadurch eine bessere Lebensqualität zu erreichen. Der Staat sollte somit stärker auf die Belange der Bevölkerung eingehen und deren Meinung in Entscheidungsfragen berücksichtigen, um somit die notwendige Bedingung für seine Anerkennung zu erhalten. Was in der Situation Kolumbiens hinsichtlich Partizipation auf dem Spiel steht, ist die Suche nach der Legitimität des Staates. Wenn diese nicht erlangt wird, kann das zu einer institutionellen Instabilität führen, oder schlimmer noch, zur Zerstörung der demokratischen Ordnung.

Mit der Verfassung von 1991 vollzieht sich in Kolumbien der Wandel vom klassischen zum sozialen Rechtswesen, d.h. man verabschiedete sich von einem unflexiblen und realitätsfremden Rechtssystem, das zwar den größten Teil der fundamentalen Rechtsfragen abdeckte, dessen Rechtsurteile jedoch aufgrund spezifischer, vorgefertigter und starrer Normen im vornherein abzusehen waren, und ersetzte dieses durch eine Rechtssprechung, die auf Prinzipien, Werten, und Verfassungstexten mit Interpretationsmöglichkeiten basiert. In einer Form also, die es dem Richter erlaubt, den konkreten Fall zu analysieren und ein spezifisches und adäquates, d.h. dem Fall entsprechendes Urteil zu finden. „Das Vertrauen stützt sich nicht mehr auf den Text, sondern eher auf die juristische Haltung“ (Garcia en Marquez 1994: 275).

3.3.2.2 Ökonomische Bedingungen

Der Agrarcharakter Kolumbiens führte in der ersten Hälfte letztes Jahrhundert zu einer Abhängigkeit von der ausländischen Industrie. Aus diesem Grund wurde es als notwendig erachtet, die Industrialisierung des Landes staatlicherseits zu fördern. Den kolumbianische Industrialisierungsprozess und die Kumulationsmuster auf denen er sich stützt, entwickelten sich nach Bejarano in zwei Etappen (Bejarano in Melo 1995).

Die erste Etappe wurde durch die Strategie der Importsubstitution geprägt. Obwohl diese in Kolumbien ihre Anfänge bereits in den 30er Jahren hatte, erlangt sie ihre präzise Gestaltung erst in den 50er Jahren, insbesondere durch die Forcierung der Strategie der Importsubstitution durch die CEPAL. Der Substitutionscharakter wird in Kolumbien bis 1967 beibehalten.

Mit Beginn der 70er Jahre widmete sich die Wirtschaftspolitik der Verbesserung der Zahlungsbilanz mit den im folgenden aufgeführten Elementen: Kaffeeabkommen zur Erhaltung der Kaffeepreise, Importsubstitution von Agrarprodukten, Protektion der nationalen Industrie, Förderung neuer Exportprodukte und Zunahme ausländischer Kredite. Dessen ungeachtet zeigte die seit 1950 eingeführte Agrarrevolution zu diesem Zeitpunkt eine schleppende Entwicklung, verursacht durch die Resistenz alter Agrarsysteme und die Problematik des Landbesitzes.

Die zweite Etappe war eine partielle Fortsetzung der vorangegangenen, konzentrierte sich jedoch stärker auf den Export von Manufakturen. Sie hatte ihre Anfänge unter dem Schutz des „Wechselstatutes“ ("Estatuto Cambiario") von 1967, das den Umgang mit Devisen erleichterte, und der Verfassungsreform von 1968. Ihre vollständige Verwirklichung erreichte sie dank der günstigen Weltkonjunktur Anfang der 70er Jahre.

In der Folgezeit der industriellen Entwicklung (bis Mitte der 70er Jahre) verfolgte die kolumbianische Industrie die vom Staat vorgegebenen Richtlinien zur Förderung des Exportes, ohne dabei völlig ihren Substitutionscharakter abzulegen. Gemäß dieser Politik stützte sich die Wirtschaftsexpansion vorwiegend auf den Export von Manufakturen, der zwischen 1970 und 1974 um 503,5% anstieg und so die seit den 50er Jahren entwickelten Kumulationsbedingungen zu verändern, erlaubte.

So wurde in Kolumbien der Weg für eine industrielle Entwicklung und für die Investition von Auslandskapital geebnet, das „1974 u.a. 89,9 % der Gesamtexporte chemischer Produkte und 96,7 % von Asbest und Zement kontrollierte“ (Bejarano in Melo 1995: 236).

Der industrielle Aufschwung Anfang der 70er Jahre, gestützt durch den Fortschritt in der kommerziellen Landwirtschaft, brachte eine Erhöhung des Exportvolumens und -wertes mit sich. Diese Faktoren erwirkten einen Ausgleich in der Zahlungsbilanz, der von 1969 bis 1974/75 anhielt und in der Folge aufgrund der Weltrezession geschwächt wurde.

Tatsächlich präsentierte der Industriesektor in Kolumbien bis 1974 eine Wachstumstendenz, die im folgenden aufgrund der Importliberalisierung und der Abwertung der Währung in diesem Zeitraum stark abfiel und seinen Anteil am BIP erheblich verringerte. Hinzu kam, dass man aufgrund der globalen Rezession und der Erdölkrise den Zugang zu einigen Weltmärkten aufgeben musste. Wie Currie bereits in den 60er Jahren prognostizierte, hatte man zum damaligen Zeitpunkt die Zunahme einer internen Nachfrage an Industrieprodukten, die den nationalen Industriesektor hätten retten können, kaum gefördert.

Nach diesem Zeitpunkt begann die nationale Wirtschaft von dem aus der Drogen- und Kaffeeproduktion gewonnenen Geld überflutet zu werden (vgl. Pedraja 1993). Diese, zum Großteil illegal erwirtschafteten Gewinne, verursachten in den 70er Jahre ein Ungleichgewicht in der realen Wechselrate und schädigten somit die kommerzielle Wettbewerbsfähigkeit anderer Exportprodukte.

In der ersten Hälfte der 80er Jahre litt die gesamte Ökonomie (insbes. die Landwirtschaft) des Landes an einem Konjunkturrückgang. Bedingt durch die Exportzunahme fand in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts allmählich eine Erholung der Wirtschaft statt. Um die Abhängigkeit Kolumbiens von den internationalen Schwankungen des Kaffeepreises zu begrenzen, verfolgte die Regierung Barco (1986-90) mit Erfolg eine Förderpolitik nichttraditioneller Exportgüter.

Die Exportaktivität beschleunigte sich im Jahre 1986, als Folge der Abwertung des Wechselkurses und der Zunahme sektoraler Investitionen. Zeitgleich verzeichnete das Verhalten des Industriesektors eine gravierende Zunahme des Ressourcenverbrauchs und der gesundheitsschädlichen Emissionen.

In dieser Industrialisierungsphase setzte sich ein kurzfristiges Wirtschaftsschema durch, in dem der Zuwachs der Rentabilität durch die Eingliederung der Faktoren Boden, Förderstätten und Arbeitskraft erzielt wurde, während technologische Innovationen eine untergeordnete Nebenrolle spielten. In diesem Schema konzentriert sich der Nutzen auf jene Gruppen und sozialen Klassen, die über die Fähigkeit verfügen, die Kontrolle über die neu eingegliederten Ressourcen zu behalten (vgl. Ministerio del Medio Ambiente 1998).

Tabelle 3. BIP nach Sektoren (%)

| Sektor | 1970 | 1995 |
|-------------------------------------|--------------|--------------|
| | % | % |
| Landwirtschaft und Viehzucht | 25,3 | 19,7 |
| Minen und Tagebau | 2,7 | 4,2 |
| Industrie und Manufaktur | 21,4 | 18,9 |
| Elektrizität | 0,7 | 1,1 |
| Bauwesen | 3,5 | 3,4 |
| Handel, Gastronomie und Hotels | 12,5 | 11,7 |
| Transport | 7,8 | 8,8 |
| Finanzsektor | 14,2 | 15,8 |
| Private Dienstleistungen | 4,5 | 3,9 |
| Staatliche Dienstleistungen | 6,9 | 8,9 |
| Rechte und Steuern (Import) | 3,3 | 6,6 |
| Unbeglichene Bankleistungen (minus) | -2,8 | -3,7 |
| Bruttoinlandsprodukt | 100,0 | 100,0 |

Quelle: DANE

Innerhalb des Modells der Importsubstituierung, konzentrierte sich die Industrieproduktion „bis 1989 zu 92% auf den internen Markt und lediglich zu 8% auf Exporte“ (Arango 1997: 184). Aufgrund der protektionistischen Politik passte sich die Industrie an, unter einem oligopolistischen oder monopolistischen Zustand zu operieren, der keine Kostenreduzierung, Verbesserung der Produktivität oder die Teilnahme am internationalem Wettbewerb anregte. Ebenso wurde die Phase des Strukturalismus aufgrund ihrer Neigung zu inflationstreibenden Experimenten und einer dirigierten- und geschlossenen Wirtschaft kritisiert.

Seit Ende der 80er Jahre wird eine neoliberale Politik verfolgt, deren Ziel die vollständige Deregulierung des Marktes ist. Die neue sich abzeichnende Rolle des Staates ist die eines Reglers des Marktgeschehens, der sich von den traditionellen interventionistischen Aufgaben verabschiedet und der Ökonomie den Weg zu einem größeren Einfluss des privaten Sektors, des Marktes und des Auslandskapitals bahnt. Die staatlichen Aufgaben sollen auf die Gebiete der Infrastruktur, der Rechtssprechung, der inneren Sicherheit und der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen für die ärmsten Schichten der Bevölkerung beschränken (vgl. Vargas 1994).

In Kolumbien wagte man unter der Regierung Barco den Schritt zur wirtschaftlichen Öffnung zunächst auf moderatere Weise und später unter der Regierung Gaviria (1990-94) in radikaler Form. Ohne ausreichende Kenntnisse der Techniken und Mechanismen dieser Strategie stieg die Verarmung der kolumbianischen Gesellschaft und somit die allgemeine Unzufriedenheit. Zudem hatte man die Lawine von Handelswaren, die überwiegend im fernöstlichem Raum unter Bedingungen produziert werden, die einen Wettbewerb von Seiten der kolumbianischen Industrie nahezu unmöglich machte und die das Land überschwemmen, nicht vorhergesehen.

Weil man keine Importbeschränkung erlassen wollte, führte dies schließlich zur Stilllegung zahlreicher heimischer Industriebetriebe.

Aufgrund des Drucks internationaler Kreditorganisationen und der weiteren Verfolgung der Öffnungsstrategie, öffnete das Land Anfang der 90er Jahre auf ähnliche Weise seine Grenzen für den Agrarsektor. Dies geschah ohne die Veränderung einer Strategie, nach der jahrzehntelang eine Politik der Importbeschränkungen und Staatsintervention verfolgt wurde, die durch reglementierte Preisbindung und durch den Kauf der Ernte durch das staatlichen Institut „*Instituto de Mercadeo Agropecuario*“ (IDEMA) ergänzt worden ist.

Die Folge war ein ungleicher Wettbewerb der nationalen Produktion mit den Importen starker Volkswirtschaften, die über eine interne Subventionspolitik verfügen, ohne die protektionistischen Schranken abzubauen. Dieser Situation gesellte sich die Unsicherheit in den von Gewalt überzogenen ländlichen Gebieten hinzu, was in vergangenen Jahren dazu führte, dass zahlreiche Eigentümer ihre Ländereien zum Verkauf anbieten oder einfach aufgeben haben. Obwohl es hierzu bislang keine genauen Zahlen gibt, sind die Zahlen sehr hoch.

Allgemein wurde kritisiert, dass die Instrumente der Politik der Öffnung lediglich ökonomisch und wettbewerbsfördernd seien, und dass politische Elemente, die die Prioritäten in bevorzugten Sektoren und Regionen setzten, ausgeschlossen wurden.

Zwischen 1990 und 1994 wurde der sog. Prozess der Modernisierung der kolumbianischen Wirtschaft durchgeführt, u.a. mit Reformen des legalen Rahmens des Außenhandels, einer Strukturreform der fiskalischen Einkünfte, der Rationalisierung öffentlicher Ausgaben, der Reform der sozialen Sicherheit und der Arbeitsmarktreform etc. Mit dieser Serie von Veränderungen -so glaubte die Regierung- könne das Land im internationalen Kontext einen Standortvorteil erringen und die wirtschaftliche Dynamik wiederherstellen.

Unter der Politik der Re-Definition der Rolle des Staates, förderte diese Regierung die Privatisierungen, die institutionelle Restrukturierung sowie die Aufhebung von Regulierungen und bürokratischen Formalitäten. Auf diese Weise wurden Banken, Hotels und Dienstleistungen privatisiert und wurden dem privaten Sektor die Möglichkeiten des Wettbewerbs in den Bereichen Gesundheit, Soziale Sicherheit und Kommunikation eröffnet.

Nach der durch die Politik der wirtschaftlichen Öffnung provozierten allgemeine Unzufriedenheit, agierte die Regierung Samper (1994-98) als Strukturalisten und Interventionsverfechter unter dem Banner eines sozialen Liberalismus. Insgesamt ist die Entwicklungsstrategie im Jahrzehnt der 90er Jahre durch den Versuch einer verstärkten

Integration in den Weltmarkt zu charakterisieren, durch die Betonung der Marktmechanismen in der Zuweisung der Ressourcen und eine Rolle für den Staat, die Aspekte der Regulierung, Supervision und der Handlung in Bereichen der Sozialpolitik gegenüber direkten Produktions- und Ressourcenzuweisungsaspekten priorisiert.

Die Anstrengungen der Wirtschaftspolitik konzentrierten sich in der letzten Dekade darauf, die durch Einkommensschwund destabilisierten Wirtschaft wieder zu festigen. Der Einkommensschwund begründete sich durch das Wachstum und die Krisen der illegalen Wirtschaftszweige und ein anderes Faktorenbündel, zu dem die inflationsschaffenden Einkünfte aus dem Erdölverkauf, die Kapitalkonzentration, der Überlauf des Finanzsektors und das fiskalische Defizite zählten (Ministerio del Medio Ambiente 1998).

Der Anteil Kolumbiens am BIP Lateinamerikas betrug 1994 4.5%, mit einer jährlichen mittleren Wachstumsquote von 5.5% für den Zeitraum 1970-80, 3.7% für 1980-90, und 3.9% für 1990-94 (BID, Progreso económico y social en América Latina, 1995). Die nationale Veränderungsrate des BIP wird anhand der Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4. Veränderungsrate des Bruttoinlandsproduktes (%)

| Jahr | 1971 | 1974 | 1975 | 1978 | 1982 | 1984 | 1986 | 1990 | 1991 | 1994 | 1996 | 1998 | 1999 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Veränderungsrate (in %) | 6,0 | 5,7 | 2,3 | 8,5 | 0,9 | 3,4 | 5,8 | 4,3 | 2,0 | 5,8 | 2,06 | 0,57 | -4,2 |

Bis 1994 zu konstanten Preisen von 1975, ab 1996 zu konstanten Preisen von 1994

Quelle: DANE

Innerhalb dieses Zeitrahmens ist der Staat nicht in der Lage gewesen, die Steuerflucht zu kontrollieren, die auf 26% der Potenzialeinnahmen bezüglich der Einkommenssteuer und über 30% bezüglich der Mehrwertsteuer geschätzt wird. Darüber hinaus waren die Kapitalflucht und der Schmuggel treue Begleiter der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes.

Einkommensverteilung

Als Resultat der Verschuldungskrise der 80er Jahre in Lateinamerika traten zwei Phänomene auf: auf der einen Seite die Zunahme des Reichtums, und auf der anderen seine Konzentration, die als sehr hoch eingestuft wurde. Diese Konzentration bedeutete eine Redistribution der Macht und als Konsequenz eine vertiefte Klassenspaltung in Lateinamerika.

Für Kolumbien errechnete bereits 1979 das DNP, dass „50% der Menschen mit den geringsten Einkünften über nur 11 % der Gesamteinkünfte verfügten und die untersten 30% lediglich über 3.5% des Gesamteinkommens“ (Arango 1997: 23). Diese Situation, die sich in den 80er Jahren in geringem Maße verbessert hatte, fiel mit der Politik der Wirtschaftsöffnung wieder zurück. Trotz des „Planes zur Ausrottung der Absoluten Armut“, wurden die Sozialausgaben während der Regierung Barco erheblich verringert, was die Zielerreichung des Plans in weite Ferne rückte.

Insgesamt brachte die Politik der freien Marktwirtschaft katastrophale Folgen für die kolumbianische Bevölkerung mit sich: „49 % der Bevölkerung lebten 1995 unter der Armutsgrenze, 18% der Bevölkerung in absoluter Armut; dies sind die sogenannten sozialen Anpassungskosten“ (Calderón 1995: 44).

Die auf der Grundlage der Einkünfte und der möglichen familiärer Ausgaben ermittelte Armutsgrenze, umfasste 1995 in Kolumbien nach Aussage der durch das DNP ausgewerteten Daten, 55% der Gesamtbevölkerung. „Die Proportion der städtischen Bevölkerung mit Einkommen unter der Armutsgrenze verringerte sich zwischen 1978 und 1988 von 48,6 auf 44%, stieg 1992 jedoch wieder auf 46,4% an; in ländlichen Gebieten reduzierte sie sich von 70 auf 68,2% im oben genannten Zeitraum, nahm daraufhin wieder zu und erreichte 1992 einen Wert von 70,4%“ (Arango 1997: 24). Nach offiziellen Angaben waren 1992 37% der ländlichen und 13% der urbanen Bevölkerung bedürftig (DNP 1995).

Trotz dieser Situation beharrt die herrschende kolumbianische Klasse darauf, Investitionen in Grundgüter zu betätigen, ohne in die Herstellung von Konsumgüter zu investieren. Die Dimensionen der Kapitalkonzentration in Kolumbien spiegelt sich in der Tatsache wieder, dass bereits Anfang der 90er Jahre zehn Großunternehmen über 75% des Aktienmarktes und der Industrieproduktion verfügten (Calderón 1995: 44).

Vor diesem Hintergrund lohnt es sich die Aussage Carrizosas zu erwähnen, in der es heißt, dass „das Ungleichgewicht in der Einkommensverteilung gemeinsam mit der Globalisierung der Information über Lebensstile und Konsumgewohnheiten eine Situation der psychologischen Nichtnachhaltigkeit schafft, die eine soziale Wut provoziert, die sich im Zusammenhang mit dem Individualcharakter in Delinquenz, Klassenkampf oder im besten Fall in unbegrenztem Ehrgeiz äußert“ (Carrizosa 1992).

Wirtschaftliche Entwicklung und Umwelt

Die vorherrschende Mentalität der 50er und 60er Jahren in Kolumbien, hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung und der natürlichen Ressourcen, lässt sich in dem Anspruch der

Zerstörung von „denjenigen Naturfaktoren, die sich gegen den Fortschritt stellen“ zusammenfassen (vgl. Flórez/Baptiste 1990).

Vor diesem Hintergrund, stellt die Agrarreform von Lleras Restrepo 1961 die Ausführungsbestimmungen der Gesetzesnorm 200 von 1936 her, die die Abholzung von Zweidritteln des Gebietes vorsah, dessen Zuteilung für die Titulierung desselben reklamierte. Auf diese Weise impulierte der Staat für viele Jahrzehnte die Vernichtung von Wäldern.

Bis Anfang der 80 er Jahre bestand in Kolumbien den allgemeine Konsens, dass der Schutz und die Erhaltung der Natur ein Luxus wäre, den man sich angesichts der zur lösenden Entwicklungsprobleme im sozialen und wirtschaftlichen Bereich nicht leisten könne (vgl. Pombo in Rodríguez 1994).

So wird nach Aussage des ehemaligen INDERENA-Verantwortlichen der Unterverwaltung für Angelegenheiten des Waldes, „die Rolle des Waldes, als fundamentaler Teil des nationalen Naturerbes, in Kolumbien wenig berücksichtigt und erhält nicht den Stellenwert einer für die Gesellschaft notwendigen Lebensgrundlage. Der Wald wird als marginale Vorratskammer des nationalen Territoriums betrachtet, zeitweise als Versteck, der zu den Waffen greifenden Gruppierungen oder als entlegener Ort, in dem einige primitiven ethnische Gruppen leben“ (Castaño in Rodríguez 1994: 110).

Die Ursachen, die die Zerstörung des kolumbianischen Waldes forcieren sind: „die Expansion der Agrargrenze und Kolonisierung (73%), die Holzproduktion (12%), die Verwendung von Brennholz (11%)⁴, Brände und Brandrodung sowie der Anbau ungesetzlicher Produkte“ (Contraloría 1996: 48).

Unter Berücksichtigung der Ausweitung der Agrargrenze mit einem jährlichen Rhythmus von 3% (Ministerio del Medio Ambiente 1998), verwundert es nicht, dass das Land bereits mehr als 74% der ursprünglichen Waldbedeckung in seiner Andenregion verloren hat. Im Umkreis dieser Region befinden sich 30 Stauseen und Flussgebiete, die mehr als 80% der gesamten Energie des Landes liefern. Diese strategischen Ökosysteme versorgen darüber hinaus den Großteil der großen und kleineren Städte Kolumbiens mit Wasser.

Die Ökosysteme der andinen Region sind so empfindlich, dass jeder sich ereignenden Schaden nahezu irreparabel ist. Aufgrund dessen und anderen Phänomene wie El Niño, besteht die hohe Gefahr eines Stillstandes für die Industrie und mit ihr für die Wirtschaft, wie

⁴ Nach Aussage des Estudio Nacional de Energía von 1984 waren damals 8 Millionen Bürger von diesem Brennmaterial abhängig, um ihre Nahrungsmittel zubereiten zu können.

er 1992 bereits eintrat, als die zunehmende Energierationalisierung das Wachstum um 1% des BIP reduzierte (Marquez C. 1996).

Außerdem lässt sich feststellen, dass in Kolumbien aufgrund des protektionistischen Entwicklungsansatzes die Verschmutzung von Seiten der Industrie, wie oben bereits erwähnt, zugenommen hat. Hinzu fügt sich „die geringe Beteiligung der Industrieunternehmer an der Forschung und Programmförderung, um die Entstehung von Rückständen zu minimieren und ihre industriellen Prozesse zu optimieren“ (Sánchez in Rodríguez 1994: 190).

Dieser Umstand wirkt noch gravierender, wenn man berücksichtigt, dass sich im Jahre 1990 64.9% der gesamten Industrieeinrichtungen auf lediglich fünf Zonen des Landes konzentrierten: Bogotá (28.4%), Antioquia (13.1%), Valle del Cauca (13.2%), Santander (6.2%) und Atlantico (4.0%).⁵ Dies impliziert eine schwerwiegende Überbeanspruchung der Ökosysteme.

Das Pilotprojekt „*Contabilidad Económica Ambiental Integrada para Colombia*“ (Integrierte Umweltökonomische Gesamtrechnung für Kolumbien) zählte in seinem Fortschrittsbericht der ersten Phase die industriellen Aktivitäten auf, welche Anfang der 90er Jahren eine zunehmende Verschmutzung im Land bewirkten: Nahrungsmittel und Getränke, Textilien, Leder, Papier und Zellulose, petrochemische Verfahren, Zement und Metallverarbeitung. Auch wenn die Beteiligung dieser Sektoren am BIP in der Periode 1970-1992 einen geringen Zuwachs verzeichnet, manifestierte sich ein Stagnation in der nationalen Wirtschaftsstruktur.

Nach der Anwendung der Nachhaltigkeitsmessung für Kolumbien bis zum Jahre 1992, mit den von Simonis vom Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) vorgegebenen Praktiken für europäischen Staaten, bezog sich der Bericht der Contraloría auf die Sektoren Papier und Zellulose, Zement sowie die Metallverarbeitung, wobei man zu der Schlussfolgerung gelangte, dass Kolumbien zu den Ländern zählt, die durch strukturelle Verschlechterung⁶ zu charakterisieren sind. Das Wachstum dieser drei ausgewählten kontaminierenden Sektoren ist höher als die Wachstumsrate des BIP. Diese Methode ist zwar für IL entwickelt worden, sie ist jedoch erst recht die Situation Kolumbiens anwendbar.

Aufgrund der schwachen endogenen technologischen Entwicklung Kolumbiens und der hohen Preise, der in anderen Staaten entwickelten modernen Technologien, bestand die Alternativlösung in der günstigen Anschaffung veralteten Technologien, welche die Produktion zwar erhöhte, jedoch ebenso eine gravierende Zunahme der Umwelterschmutzung

⁵ Dane: Censo económico nacional y multisectorial 1990

⁶ Nach den drei Entwicklungsmodellen von M. Jänicke: 1988 Environmental Monitoring and Assessment

bewirkte. Dies führt dazu, dass das Land bislang nichts vorzuweisen hat, was auf einen strukturellen Wechsel hinweist (vgl. Contraloria 1996).

Hinsichtlich der Politik wirtschaftlicher Öffnung, reagierten die Industriesektoren, in Abhängigkeit von zahlreichen Faktoren, auf unterschiedliche Weise. Der Papier- und Zementsektor konnte den Veränderungen aufgrund seiner akzeptablen Entwicklung und geographisch relativen Isolierung (Transportkosten) mit Leichtigkeit begegnen, während die Metallindustrie, bedingt durch die sehr kurzen Anpassungsfristen sich auf dem ausländischen Markt nicht behaupten konnte. Die nationale Wirtschaft verlagerte sich nach der Öffnung auf den Primär- und Dienstleistungssektor, was zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit und des informellen Sektors führte.

3.3.2.3 Soziale und kulturelle Bedingungen

Demographischer Wachstum

Anfang der 50er Jahre wurde das demographische Wachstum in Kolumbien als eines der gravierendsten Probleme betrachtet. Die staatliche Politik reagierte in dieser Zeit insbesondere auf das Problem der städtischen Arbeitslosigkeit und auf die, unter den Ökonomen seinerzeit noch vorherrschenden Sorge, dass für den Fall, dass die Nettoquote des Bevölkerungswachstums eines Landes die Indikatoren des wirtschaftlichen Wachstums übertreffen sollte, alle Anstrengungen, die individuelle Wirtschaftssituation zu verbessern, auf lange Sicht vollständig als gescheitert zu betrachten seien.

Ende der 80er Jahre hatte sich die Situation verändert. Der soziale Wirtschaftsplan 1987-1990 ging hinsichtlich der Kontrolle des Bevölkerungswachstums davon aus, dass diese kein Problem mehr darstellte, welches prioritär zu behandeln sei. Aufgrund dessen basierten seine Strategien auf der sozialen Investition, das Problem der Armut in Angriff zu nehmen.

Das Bevölkerungswachstum konsolidierte sich Mitte der 90er Jahre auf 1,95%, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass einige Bevölkerungsgruppen, insbesondere in den unteren sozioökonomischen Schichten mit geringem Bildungsniveau, hohe Wachstumsraten beibehielten. Unter diesem Aspekt zeigen sich auch deutliche regionale Unterschiede, die besonders zwischen urbanen und ländlichen Gebieten und Departements mit unterschiedlichem Entwicklungsgrad ausgeprägt sind (s. Ministerio del Medio Ambiente 1998).

In Kolumbien stellt sich das aktuelle Problem nicht im Bevölkerungswachstum an sich, sondern vielmehr in der Bevölkerungskonzentration und in der unkontrollierten Migration.

Die Transformation eines ländlichen in einen urbanen Staat gibt den Anstoß zu tiefgreifende Veränderungen bei den Bedürfnissen und den Lebensbedingungen der Bevölkerung und in seiner Beziehung zur natürlichen Umwelt. Es lässt sich beobachten, dass für 1940 das Stadt-Land-Verhältnis 30 zu 70% betrug während sich diese Proportion 1994 vollständig umkehrte und in den ländlichen Regionen lediglich 25,5% der Bevölkerung verblieben.

Ebenfalls bemerkenswert ist innerhalb des Urbanisierungsprozesses die hohe Konzentration der Bevölkerung auf wenige Städte. In den vier wichtigsten Städten des Landes konzentrieren sich nahezu „30% (Bogotá 17,4%, Cali 5%, Medellín 4,8% und Barranquilla 3,1%) aller Kolumbianer und 44% der gesamten urbanen Bevölkerung des Landes“ (Arango 1997: 40).

Der Zustrom der Stadtmigranten, der in den 70 er Jahren abgenommen hatte, erfuhr Ende der 80er Jahre, aufgrund des auf die Landbewohner ausgeübten Drucks des Rauschgifthandels und des Bürgerkriegs, eine neue Beschleunigung. Zudem hatte die Krise im Agrarsektor in den 90 er Jahren erheblichen Anteil an der Land-Stadt-Migration.

Das Phänomen der Bevölkerungskonzentration in den urbanen Zentren wurde jedoch zu keinem Zeitpunkt von einem Modernisierungsprozess begleitet. Der produktive Apparat, der auf die Bedürfnisse hätte reagieren sollen, wurde diesen Veränderungen nicht annähernd gerecht. Ein notwendiger radikaler Wechsel bei den Einkünften oder im Bildungsbereich der migrierenden Menschen bleibt aus. Somit „passte sich die Struktur der Städte an ökologische-, Beschäftigungs- und Bildungsmodelle von hoher Marginalität an“ (Ministerio del Medio Ambiente 1998: 18).

Diese urbane Marginalität manifestierte sich politisch mit einer geringen Partizipation im Prozess der Entscheidungsfindung (Wahlenthaltung, Politikverdrossenheit), sozial im schwierigen Zugang zu Bildung, Gesundheit und Erholung und im Umweltbereich durch ein Wachstum von Elendssiedlungen oder der Ansiedlung in Gefahrenzonen.

Hier bestätigen sich die Anmerkungen von Sachs (1973), dass in Lateinamerika die mangelhafte Verteilung des Raumes Hand in Hand mit einer ungleichen Verteilung von Arbeitsplätzen und Einkünften einhergeht und einen größeren ungünstigeren Einfluss auf die Umwelt ausübt als eine hohe Wachstumsrate.

In der Tat hat die massive Wanderung offensichtliche und direkte Auswirkung auf die Umwelt und auf ein unproportioniertes Wachstum der subnormalen Wohngebiete und Elendsgürtel sowie auf die Kapazität öffentlicher und sozialer Leistungen. Im allgemeinen trägt dies zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bewohner der Städte oder Gemeinden (als Rezeptoren der Vertriebenen) und der Migranten bei.

Die Ansammlung von Millionen von Kolumbianern in den Städten unter prekären Bedingungen führt zu einer Verschlechterung der Hygienebedingungen mit gravierenden Auswirkungen auf die Gesundheit. Die Hauptkrankheits- und Todesursache bei Kindern unter fünf Jahren sind Erkrankungen der Atemwege oder des Verdauungstraktes (DNP 1995).

Der Staat erkannte in den letzten Jahren, dass die Gewalt bei gleichzeitiger Verschärfung der Eigentumskonzentration, Armut oder außerlegale Einkommensmechanismen den Hauptfaktor der Destabilisierung der Bevölkerung und der unkontrollierten Migration darstellt (Ministerio del Medio Ambiente 1998). Derzeit liegt die Zahl von Bürgerkriegsflüchtlingen in Kolumbien bei ca. 2 Millionen.

Der Vollständigkeit wegen, soll hier noch erwähnt werden, dass die Migration sich nicht nur auf Kolumbien selber beschränkt, sondern dass die Hoffnungslosigkeit und die Suche nach besseren Horizonten zwischen 1996-2000 mehr als eine Million Kolumbianer dazu bewegt hat, das Land zu verlassen (Revista Semana 19.02.2001).

Die Frage des Landbesitzes

Kolumbien und Brasilien teilen ein gleiches Problem: den Landbesitz, der als Investition auf der Suche nach Aufwertung benutzt wird. Aufgrund dessen -wie Echevarría anmerkt- „sehen wir wie die Wälder des Amazonas abgerissen werden, um sie in Weideflächen oder landwirtschaftliche Betrieb zu verwandeln. Nicht die Suche nach einer modernen Industrie und einem modernen Unternehmen ist von Bedeutung, sondern die Absicht der Aufwertung des Bodens“ (Echavarría 1997: 52).

Die Problematik des Landbesitzes oder die Eigentumskonzentration des Bodens in Kolumbien ist ein Phänomen, das innerhalb der politischen Agenda des Landes zunehmend an Bedeutung gewinnt. Aufgrund der inhärenten sozialen Konflikte, optierte man zum wiederholten Male für die Diskussion einer Agrarreform, die zu keinem Zeitpunkt realisiert wurde. Lediglich die Expansion der Landwirtschaft auf Kosten des Waldes wurde gefördert oder zumindest gestattet. Der Staat unterhält seit 1961 das „*Instituto Colombiano de la Reforma Agraria*“ (INCORA), dessen jahrzehntelanges Bestehen von der geringen Effektivität zeugt, mit der es arbeitet.

Nach dem Gesetz 135 von 1961 (nachfolgend Gesetz 135/61) bestand die Funktion des Instituts u.a. darin, im Auftrag des Staates die sich im Staatsbesitz befindlichen brachliegenden Ländereien zu verwalten, diese zu vergeben oder Reservate festzulegen und die Kolonisierung auf diesen beschleunigen. Des weiteren sollte die Abgabe von Land im Rahmen der Kolonisierung vorgenommen werden, um diese voranzutreiben. Gleiches galt

allerdings für die unter privatem Eigentum stehenden und zu erwerben Ländereien, in Abstimmung mit den gesetzlichen Normen. Ferner sollten die den Boden bearbeitenden Personen direkt oder in Kooperation mit anderen Einrichtungen technische und finanzielle Unterstützung bei ihrer Etablierung auf den Ländereien, bei der Suche nach angepassten Anbaumethoden, für den Transport und dem Verkauf der Produkte erhalten.

1986 sprach sich der im selben Jahr ernannte Staatspräsident Barco noch für eine Politik der Ausbreitung der Landwirtschaft aus, mit der Forderung der wirtschaftlichen Aktivität neue Landstriche zu Verfügung zu stellen, für die im Entwicklungsplan der Bau von Straßen, wie die „*Marginal de la Selva*“ in der Amazonasregion vorgesehen war, was von zahlreichen Umweltgruppen schwere Kritik provozierte. Auf langer Sicht der Periode änderte Barco jedoch seine Amazonaspolitik radikal, in dem er im Dezember 1987 die Notwendigkeit einer Amazonaspolitik unterstrich, an der sich alle südamerikanischen Länder beteiligen sollten, um die Erhaltung des letzten großen Naturreservats zu gewährleisten. Diese Linie wurde von den folgenden Regierungen beibehalten.

Trotz dieser vielfältigen Deklarationen ist die Umweltkrise in Kolumbien 1995 durch eine jährliche Abholzungsquote von mehr als 300.000 Hektar Naturwald charakterisiert. Auch die Besetzung von Schutzgebiete durch Kolonisierungsprozesse, was zu einer zunehmenden Reduzierung der Biodiversität führte; die Störung der Ökosysteme (hauptsächlich Ödland und Feuchtgebiete) als natürliche Regulatoren der Wasserressourcen, die Bodenerosion sowie durch Gewässer- und Grundwasserverschmutzung charakterisieren diese Krise (DNP 1995).

In Kolumbien lassen sich zwei Formen der Agrarproduktion ausmachen: die sog. moderne Agrikultur oder Agrarindustrie und die traditionelle Agrikultur. Die Agrarindustrie erfolgt unter intensivem Einsatz maschineller Nutzung, wobei der Großteil der Erträge (Sesam, Gerste, Kakao, Blumen, afrikanische Palmen, Weizen, Sorgho und Soja) für die industrielle Weiterverarbeitung (Produktveredelung) und den internationalen Großhandel bestimmt ist. Der traditionelle Anbau hingegen ist arbeitsintensiv und technologisch von einer relativen Stagnation geprägt. Seine Produktion ist auf den direkten und den inländischen, oft nur lokalen Konsum ausgerichtet.

Der Sektor moderner Anbauprodukte stieg von „11.9% der Gesamtproduktion 1950 auf 41% 1988“ (Arango 1997:75). Die kultivierbare Fläche nahm im gleichen Zeitabschnitt von „2.6 auf 4.3 Millionen Hektar um 65% zu, was ca. 5% der gesamten Landesfläche entspricht. Auf gleiche Weise verdoppelte sich der Landbedarf für die Viehwirtschaft, von 12.1 Millionen auf 26.7 Millionen Hektar“ (Arango 1997: 46).

Nach dem Zensus für Landwirtschaft und Viehzucht von 1960, verfügten 0,5% der Landbesitzer über 40,4% der Ländereien, wohingegen auf 62,6% der Landbesitzer lediglich 4,5% entfallen. Dieses Ungleichgewicht der Konzentration ländlichen Besitzes -ein Erbe aus der Kolonialzeit- hat sich in den letzten Jahren kaum verändert, wie die Tabelle 5 veranschaulichen soll. Wenn diese auch einen allgemeinen Überblick gibt, so verschleiert sie doch konkretere Details zu den Problemen in diesem Bereich.

Es zeigt sich, dass sich die Expansion der Agrargrenze und die Kolonisierung in Kolumbien traditionell aus der ländlichen Armut ergeben, die ihrerseits das Ergebnis fehlender Gerechtigkeit in der Verteilung von Land und der Einkommen ist. Diese Situation beeinflusst jedoch auch die Entstehung von Prozessen endemischer Gewalt und wurde jüngst durch die sich häufenden ungesetzlichen Anbauten verstärkt.

Die Illegalität, die Gewalt und die Straflosigkeit für kriminelles Handeln stellen Faktoren dar, die sich nicht nur in den Ursachen des Agrarproblems zeigen, sondern diese auch begleitet und verschärft haben. So haben viele Siedler seit den 70er Jahren die verschiedenen Fronten der Kolonisierung, der sozialen Traumatisierung und der Gewaltanwendung miterleben müssen.

Die illegale Drogenwirtschaft veränderte nicht nur die urbane und ländliche Kultur, sondern förderte auch Spekulationen auf den urbanen und ländlichen Boden, die zu Neolatifundien führte, die der extensive Viehwirtschaft zu gute kamen.

Tabelle 5. Evolution der Landbesitzverteilung (%)

| Größe (in Hektar) | Fläche | | | Zahl der Eigentümer | | |
|----------------------|--------|-------|-------|---------------------|-------|-------|
| | 1970 | 1988 | 1992 | 1970 | 1988 | 1992 |
| Bis 5 | 5,00 | 5,16 | 2,80 | 66,66 | 62,40 | 56,80 |
| 5 – 10 | 4,20 | 4,55 | 6,00 | 12,14 | 12,03 | 21,30 |
| 10 – 20 | 6,37 | 6,96 | 5,80 | 8,24 | 9,25 | 8,00 |
| 20 – 50 | 12,74 | 14,36 | 12,40 | 6,75 | 8,59 | 7,50 |
| 50 – 100 | 11,18 | 14,11 | 12,10 | 2,98 | 3,93 | 3,40 |
| 100 – 500 | 31,41 | 31,52 | 26,60 | 2,80 | 3,38 | 2,60 |
| 500 – 1000 | 11,34 | 8,28 | 7,70 | 0,29 | 0,31 | 0,20 |
| Mehr als 1000 | 17,75 | 15,06 | 26,60 | 0,15 | 0,12 | 0,20 |

Quelle: Arango 1997, Daten von Landwirtschaftsministerium

Andererseits provozierte die Vernichtung illegaler Anbauprodukte mittels Ausräucherungen die Vertreibungen von Bauern und Feldarbeiter und trug somit zu der Verschärfung der Gewalt in den ländlichen Regionen bei, „wo der Kampf um Boden zu einem Teil der Militärstrategie konvertiert, um den Krieg zu gewinnen,“ bei (Ministerio del Medio Ambiente 1998: 52).

Es ist zu vermuten, dass die indigenen Dörfer am stärksten von solchen Kolonisierungsprozessen betroffen waren. Der angepasste Zensus von 1997 schätzte den Anteil der indigenen Bevölkerung auf 1,7% der Gesamtbevölkerung. Sie sollten anerkannte territoriale Rechte über 24,5% des nationalen Territoriums erhalten (Ministerio del Medio Ambiente 1998). Aufgrund der Lage und Verbreitung der Gebiete können diese von den indigenen Gemeinschaften jedoch nicht alleine beaufsichtigt und geschützt werden, sondern bedürfen der leistungsfähigen Unterstützung durch die staatlichen Institutionen, die in der Mehrheit der Fälle allerdings nicht garantiert werden kann.

Die außerlegale Wirtschaft

Die Wandlung illegaler Anbauprodukte zu einer bedeutenden Attraktivität, sorgt je nach den aktuellen Marktbedingungen für einen dauerhaften und fluktuierenden Bevölkerungsstrom und hat sich als Gegenstand sozialer Konflikte und als Bedrohung für die Umwelt konstituiert. „Von den 73 Kommunen, die zwischen 1985 und 1993 die höchsten demographischen Wachstumsrate aufwiesen, waren 60 mit der Anbau von illegalen Produkte beschäftigt, Diese befanden sich sämtlich in Zonen der Kolonisierung“ (Ministerio del Medio Ambiente 1998: 50). Aufgrund der Krise im Agrarsektor, hat sich ein bedeutender Siedleranteil in den letzten Jahren dem illegalen Anbau zugewandt.

Nach den 1990 realisierten Berechnungen, trugen die Aktivitäten des Drogenhandels zwischen 6 und 8% zum BIP und in einen gleich hohen Prozentsatz zu den Arbeitsplätzen bei. Das mafiöse Eigentum in Kolumbien beträgt ca. 6%, und beinhaltet einen hohen Anteil an Landbesitz.

Das durch die Globalisierung der organisierten Rauschgiftkriminalität verstärkte Phänomen hat die bereits geschwächten Institutionen des Landes zerrüttet. Die jahrelange Duldung der Drogenkartelle durch die politische Elite und der Verdacht, Präsident Samper (1994-98) habe seine Präsidentschaftskampagne mit Geldern des Calikartells finanziert, führte zur Eskalation der politischen Krise mit negativen Auswirkungen für die ohnehin schwache und schwer angeschlagene Legitimierung der politischen Führung und der Regierbarkeit.

Der Drogenhandel erodiert ferner die Grundlage des Steuerwesens durch die Förderung des Schmuggels, was die Wachstumsrate und den Nutzen der Industrie- und Handelsunternehmen

des formellen Wirtschaftssektors erheblich verringerte. Der unter der Tolerierung durch die Autoritäten großmaßstäblich betriebene Schmuggel, hat einen informellen Sektor mit hohen Umsatzraten geschaffen und fördert wiederum die Korruption der Autoritäten.

Das Phänomen der bürokratischen Korruption, das man den Landesgewohnheiten entsprechend als nahezu komplett fremd betrachtete, nahm in schnellem Maße mit der Verbreitung des Drogenhandels Anfang der 70er Jahren zu, ohne das dieser jedoch die alleinige Ursache darstellt. Die Mehrheit der Aktionsbereiche, in denen Restriktionen erlassen wurden und die von der Gewährung von Erlaubnissen, Lizenzen oder Begutachtungen von Seiten des Staates abhängen, sind heute Quellen der Korruption. Den Angestellten werden Zahlungen gewährt, damit diese überhaupt ihrer Pflichterfüllung nachkommen, in einigen Fällen, um Formalitäten zu beschleunigen, in anderen, um diese zu unterlassen (um juristischen Handlungen durch Verjährung zu entgehen) und auch, um sich mit Handlungen durchzusetzen, die dem Gesetz widersprechen.

Mit den in den 90er Jahren veröffentlichten Zahlen über Unterschlagungen und Zweckentfremdungen staatlicher Gelder schätzte man, dass das Phänomen illegalen Bereicherung tausender Beamter und öffentlich Angestellter der nationalen, regionalen und kommunalen Ordnung weiter zunehmen würde (vgl. Arango 1997).

Der Drogenhandel und die verschiedenen Formen der illegalen Wirtschaft haben darüber hinaus die Demoralisierung, insbesondere der jüngeren Generationen forciert. Diese tendieren durch den Nachahmungseffekt zu illegalen Möglichkeiten, mit denen sich viel Geld in kurzer Zeit und mit einem Minimum an Arbeitsaufwand gewinnen lässt; mit schädlichen Folgen für die wirtschaftliche und soziale Struktur des Landes.

Arbeitslosigkeit und Armut

Bereits 1964 erkennt Currie das offensichtliche Scheitern des Versuchs, durch industrielle Arbeitsplätze das Wachstum an Arbeitskräfte in Kolumbien zu vergrößern, ohne den Zustrom von Migranten in die Städte zu berücksichtigen. In den Jahrzehnten vor den 70er Jahren, machte man für die Unordnung des Marktes demographischen Faktoren verantwortlich, die sich in dem strukturellen Ungleichgewicht zwischen dem schnellen Wachstum der arbeitsfähigen Schicht der Bevölkerung und der Fähigkeit Arbeitsplätze zu schaffen manifestierte.

Ab den 70er Jahren haben sich die bestimmenden Faktoren des Arbeitsangebotes in Kolumbien verändert. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes wurde durch wirtschaftliche Faktoren beeinflusst, begleitet von dem Rhythmus der produktiven Aktivität des Landes.

Zudem wurden die institutionellen Restriktionen, die direkt das Angebot und die Nachfrage an Arbeit betreffen, offensichtlicher. (vgl. Arango 1997) Auf der anderen Seite, hat die Frauenbeteiligung an der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung zugenommen; diese fordern nun für sich die Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Genauso bestätigte sich zwischen 1991-95 im Zuge einer Politik, die die Eingliederung in den Weltmarkt forcierte, die geringe Anzahl von qualifizierten Arbeitskräften über die das Land verfügt. Wenn dies auch ein wichtiges Motiv darstellt, auf Grund dessen keine ausländischen Investitionen im Land getätigt werden, so ist es dennoch nicht das entscheidende. Die ausländischen Investitionen blieben vor allem weiterhin aus, weil die Verhandlungen zwischen der Regierung und den subversiven Gruppierungen mittlerweile so oft gescheitert waren, dass ein Friedensabkommen in weite Ferne gerückt schien. Die für Investoren notwendige Stabilität war (und ist) deshalb nicht vorhanden.

Die Arbeitslosigkeit erreicht nach offiziellen Angaben die fragwürdige Schätzung von 13,6%, und die Unterbeschäftigung 37,9%⁷. Zur Unterbeschäftigung zählen u.a. der informelle Sektor und die „temporäre“ Beschäftigung.

Öffentliche Leistungen und Bildung

Bildung, Gesundheit, Wohnung und öffentliche Leistungen sind die defizitärsten und problematischsten Bereiche der Entwicklung des Landes, obwohl diese Situation bereits in den 60er Jahren erkannt wurde.

U.a.. verfügten 1995 24% der Bevölkerung über keine Trinkwasserversorgung für die häusliche Nutzung. Anfang der 90er Jahre konnte keine Stadt des Landes ein Entsorgungssystem für Sondermüll oder eine Müllverbrennungsanlage vorweisen.

Ähnlich stellt sich die Situation der Abwasserentsorgung dar. Weniger als 5% aller Kommunen des Landes behandeln das Abwasser der Haushalte bevor es entsorgt oder wiederverwertet wird. Von den Großstädten ist lediglich eine im Besitz einer Kläranlage. Noch alarmierender ist der Tatbestand, dass der Großteil der jährlich verwendeten 650.000 Barrels Kraftfahrzeugöl, ohne jegliche Filterung und Kontrolle in die Kanalisation oder Gewässer entsorgt werden (DNP 1995).

⁷ www.dane.gov.co November 2001. In Kolumbien gibt es kein Arbeitsamt. Die Arbeitslosen-Daten werden durch Befragung der Haushalte durchgeführt (encuesta continua de hogares).

In den 60er und 70er Jahren schreckten viele Bauern das Fehlen von Bildung und handwerklichen Fertigkeiten und der Mangel an Kapital davon ab, in die Städte zu ziehen. Sie zogen die Kolonisierung neuer Landstriche vor. Wenn auch die Analphabetenquote in Kolumbien in diesem Bereich eine Verbesserung von „27,1% im Jahre 1960 auf 19,2% 1970 aufzeigt und 1991 einen Tiefstand von 13,3%“ erreicht (Arango 1997: 418), so verfügt ein Großteil der jungen Bevölkerung doch immer noch über keinen Zugang zu einer vollständigen Grundbildung.

Tabelle 6. Sozialindikatoren (% der Gesamtbevölkerung)

| Bereich | Land | Stadt |
|----------------------------------------|-------------|--------------|
| Armut | 69,5 | 46,4 |
| Bedürftigkeit | 37,0 | 13,0 |
| Ungenügende Grundbedürfnisbefriedigung | 58,9 | 20,6 |
| Misere | 30,8 | 6,1 |
| Analphabetismus | 22,6 | 6,6 |
| Ohne soziale Absicherung | 79,5 | 45,4 |
| Ohne Sanitären Anlagen | 24,1 | 1,0 |
| Überbelegung von Wohnraum | 20,0 | 8,3 |

Quelle: Arango 1997

Das Zahlenmaterial für 1983 zeigt, dass lediglich 1.1% der jungen Kolumbianer ein universitäres Studium abschlossen hatte. Ein Zustand der bis heute anhält. Der einzige sich verbessernde Faktor der vergangenen Jahren war die Zunahme des Frauenanteils in der mittleren- und Hochschulausbildung.

Auf lokaler Ebene unterscheiden sich einige Faktoren, die die Implementierung einer Umweltpolitik auf bestimmende Weise beeinflussen. So ist ein Tatbestand u.a. der, dass der Staat nicht im gesamten nationalen Territorium Präsenz zeigt, was eine notwendige Voraussetzung für eine effiziente Umweltpolitik darstellt.

Ebenso von Bedeutung ist die Nähe zu den administrativen Zweigstellen, wie auch die Art der sich in der Region niedergelassenen Industrie oder Einkommensquelle, die durch ihre eigenen Charakteristiken die unterschiedliche Formen der Entwicklung beeinflussen. Die Föderation der Kaffeepflanzer (Federación Nacional de Cafeteros) z.B., beteiligt sich aktiv an der Organisation und Entwicklung der Umweltpolitik, während sich der Minensektor an der Lösung der Umweltprobleme, die von diesem selbst verursacht worden sind, in keiner Weise beteiligt.

Die Präsenz oder Abwesenheit lokaler Kaziken bestimmt den Weg der Politik und somit die Annahme oder Ablehnung einer Umweltpolitik. Genauso relevant ist der Bildungsindikator der Bevölkerung und seine Beziehung zur Natur.

3.3.3 Internationale Bedingungen

Es soll hier nicht näher auf internationale Faktoren eingegangen werden, die die Entwicklung Kolumbiens bestimmt haben. Die Bedeutesten wurden bereits oben erwähnt. Vielmehr soll hier ein kurzer Überblick auf die formalen internationalen Beziehungen des Staates erfolgen.

Die direkte Beteiligung an internationale Organisationen bestimmt zum Teil die Politik eines Landes. So wird die Politik Kolumbiens von Richtlinien der Vereinten Nationen, vor allem aber von der für den lateinamerikanischen Subkontinent vorgeschlagene Politik geprägt. Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang auch die vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank diktierten Richtlinien, die die Ausarbeitung von Strategien und Programme bestimmen.

Kolumbien ist in den nachfolgenden genannten internationalen Organisationen Mitglied: UNO und UN-Sonderorganisationen, Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, kurz Weltbank (IBRD), Lateinamerikanische Freihandelszone (ALALC), Andenpakt, Lateinamerikanisches Wirtschaftssystem (SELA), Interamerikanische Entwicklungsbank (BID).

Im Umweltbereich unterzeichnete Kolumbien beide Konventionen von Rio de Janeiro zur Erhaltung der Artenvielfalt und zum Klimaschutz, sowie schon 1981 das internationale Washingtoner Artenschutzabkommen CITES; gleichfalls hat das Land die Wiener-Konvention von 1985 im Jahr 1990 ratifiziert. Kolumbien unterzeichnete 1996 die Konventionen zur Biodiversität und Klimaveränderung, die Konvention von Basilea (Sondermüll), das Abkommen von Ramsar (Schutz der Feuchtgebiete) und den Änderungsantrag von Kopenhagen (Schutz der Ozonschicht). Kolumbien ist ebenfalls Mitglied der Internationalen Union zur Erhaltung der Natur.

Zahlreiche Verträge mit umweltpolitischen Folgen auf regionaler Ebene wurden unterzeichnet. Im Dezember 1972 entstand in Bogotá ein Basisabkommen für technische Zusammenarbeit zwischen den Regierungen Kolumbiens und Brasiliens. Auf dieser Grundlage unterzeichnete man im Juni 1973 ein Abkommen zur Konservierung der Flora und Fauna des Amazonasgebietes Kolumbiens und Brasiliens.

Später, im Jahre 1978, entstand auf Initiative Brasiliens das Abkommen zur Zusammenarbeit im Amazonasgebiet (Tratado de Cooperación Amazónica – TCA -). Dieses Abkommen wurde von den acht Amazonasstaaten (Bolivien, Brasilien, Kolumbien, Ekuador, Guyana, Peru, Surinam und Venezuela) unterzeichnet. Mit diesem Akt reagierten die Länder auf die Versuche (insbesondere der Vereinigten Staaten) Amazonien zu internationalisieren und reservierten sich das alleinige Handlungsrecht des Gebietes ohne Einflussnahme von Seiten der Industrienationen.

Mit dem „*Pacto Amazónico*“ erkannten die Unterzeichnerstaaten an, dass die Ökosysteme nicht den politischen Grenzen gehorchen und dass die Handhabung der in Grenzgebieten liegenden Ökosystemen ein multinationales Handeln erfordert. Die Unterzeichner votierten für eine integrale Entwicklung der entsprechenden Territorien, und für die Erhaltung des Gleichgewichtes zwischen Wirtschaftswachstum und Bewahrung der Umwelt.

Hohe diplomatische Repräsentanten der Vertragspartner trafen sich jährlich und bildeten den „*Consejo de Cooperación Amazónica*“, nach Artikel XXI des Abkommens. Der TCA setzt sich aus sechs Sonderkommissionen für die Handhabung der unterschiedlichen sektoralen Themen zusammen. Die „*Comisión Especial para el Medio Ambiente*“ (Spezielle Kommission für Umweltangelegenheiten) besteht aus acht Programmen, die jeweils von dem betroffenen Land koordiniert werden. Kolumbien koordiniert das Planungs- und Durchführungsprogramm der Wild- und Schutzgebiete. Im nachhinein unterzeichnete Kolumbien weitere bilaterale Abkommen mit Ekuador (1979), Peru (1979) und Brasilien (1981).

Mit Rücksicht auf den Amazonasregenwald deklarierte Präsident Barco 1988, dass die Politik Kolumbiens die Erhaltung der Ökosysteme betreibe und dass der Staat die Rechte der indigenen Völker die diese bewohnen, garantieren würde. In den folgenden Jahren wurden neue Schutzzonen, Nationalparks und Naturreservate geschaffen. Dadurch wurde ein bedeutender Anteil des Flussgebietes des Amazonas auf kolumbianischem Territorium in die Raumordnung integriert (Carrizosa 1992).

Um die Beziehungen mit den Nachbarländern zu intensivieren, entstanden in Kolumbien die „*Comisiones de Vecindad*“ (Nachbarschaftskommissionen). Daraus ging die Zusammenarbeit mit Venezuela im Bereich der Handhabung der Flussgebiete und mit Panama die Verwaltung der Naturparks hervor. Ferner werden mit Panama Gesprächsrunden über den Vorteil, Nutzen und die Umweltbedingungen des Ausbaus der *Panamericana* Fernstraße durch das bislang nicht verbundene Stück im Grenzgebiet (am Golf von Darién) abgehalten .

Andere Abkommen auf regionaler Ebene, die von Kolumbien unterzeichnet wurden, sind das Abkommen des Pazifik-Beckens (1982) und das Karibikabkommen(1988).