

6. Die Umweltplanung in Kolumbien

6.1 Die Planung in Kolumbien

6.1.1 Die Entwicklung

In dem Wissen, dass die Dimension der Planung und des staatlichen Eingriffes von dem konzipierten bzw. angewandten Wirtschaftsmodell und seinem Ausdruck in der Wirtschaftspolitik festgelegt wird, stellen wir fest, dass in Kolumbien der normative Rahmen, der bis 1991 existierte, Ausdruck des nationalen Entwicklungsmodells war, das auf dem Strukturalismus basierte. In dieser Zeit tendierte der normative Rahmen dazu, dieses Entwicklungsmodell zu legitimieren und abzusichern. Mit dem Richtungswechsel zu anderen Modellen hin, ab Ende der 80er Jahre, begann die Legislative in den letzten Jahren die zunehmende Wichtigkeit des Umweltthemas zu erkennen. Daher ist es wichtig, die Entwicklung der Umweltplanung innerhalb der Entwicklungspläne zu beobachten.

Die Verfassungsreform von 1945 hatte bereits Pläne gefordert, die als Rahmen für die öffentliche Investitionen dienen sollten. Später, im Jahre 1950, arbeitete eine Abordnung der Weltbank unter der Leitung von Lauchlin Currie den Entwicklungsplan "*Bases de un Plan de Fomento para Colombia*" (Grundlagen eines Förderungsplans für Kolumbien) aus, gefolgt vom „*Informe Lebrer*“ von der „*Comisión de Economía y Humanismo*“ (Kommission für Ökonomie und Humanismus).

In jener Zeit richteten sich die wirtschaftlichen Mechanismen der kapitalistischen Welt auf eine Vorhersage von Resultaten, um die Krise der 30er Jahre zu überwinden, was bedeutete, die beiden Grundideen von Keynes zu befolgen: Staatliche Planung und Intervention in der Wirtschaft. Die Wirtschaftskommissionen, die von den Vereinten Nationen in den verschiedenen Regionen der Welt eingerichtet worden waren, halfen dabei, diese Initiative zu starten. Durch die Ansichten der CEPAL und der Weltbank, und durch die Rolle, die diese dem Staat als Hauptakteur in der wirtschaftlichen Entwicklung zuschrieb, wurde die Planung in den lateinamerikanischen Volkswirtschaften vorangetrieben.

Was den institutionellen Aspekt angeht, so wird das Planungssystem in Kolumbien formal mit der Schaffung des Planungsbüros im Präsidentenamt im Jahre 1951 geboren. Durch das Gesetz 19 wird später, im Jahre 1958, versucht, die Geschäftsführung des Staates zu modernisieren, und zwar über die Schaffung von Organen, die auf Planung, Organisation und Methoden, Kontrolle, Management und Aus- bzw. Fortbildung des Staatspersonals spezialisiert sind. In diesem Jahr kam es auch zur Schaffung des Nationalrates für Wirtschaftspolitik und Planung und der Administrativen Abteilung für Planung und

Technische Dienste, und schließlich zur Entwicklung des ersten Planes für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung: "Zehnjahresplan 1960-1970".

Die Koordinierungs- und Planungsbüros, die durch die Vereinbarungen der "Alliance of Progress" angeraten wurden, sollten durch Einführung einer doppelten Koordinierung, eine Vermittlungsinstanz zwischen den verschiedenen Ministerien bilden: (i) auf der Ebene der Minister innerhalb des Kabinetts, um dann die bürokratische Pyramide immer weiter hinabzusteigen mit Verbindungsstellen auf den Ebenen der General-, Sektordirektionen der Ministerien und autonomen Institute und so fort; (ii) auf Raumebene durch die Einbindung von regionalen Planungsbüros die die lokalen Institutionen koordinierten. Dieses Schema sollte die Entstehung einer Querschnittebene sichern, an dem alle Organe beteiligt sein sollten, die für die Umsetzung der Wirtschafts- und Sozialpolitiken zuständig sind.

Ausgehend von den Vereinbarungen des Alliance of Progress, wollte man außerdem in Lateinamerika die Praxis einführen, Fünfjahres-Entwicklungspläne festzulegen, die obligatorisch für die staatlichen Einrichtungen und hinweisend für den Privatsektor sein sollten (del Búfalo in CEPAL 1996). So hat man sich, im Zusammenhang mit dieser Diskussion, keine Zehnjahrespläne mehr vorgenommen, die Planung blieb jedoch den präsidentialen Wahlen alle vier Jahre unterworfen.

Im Jahr 1968 herrschte Einigkeit über die Notwendigkeit, die wirtschaftliche Entwicklung zu planen, weshalb es einfach war, in der Reform die Definition der Zuständigkeiten, sowohl des Kongresses, als auch der Regierung zu präzisieren. Die Verfassungsreform von 1968 richtete die "*Comisión del Plan de Desarrollo*" (Kommission zum Entwicklungsplan) im Kongress ein, die den Plan studieren, seine Entsprechung mit dem Staatshaushaltplan prüfen und seine Umsetzung überwachen sollte, nachdem dieser durch den Kongress angenommen wäre. Dieser Rat wurde aufgrund des mangelnden Beistands gegenüber dem Plan niemals einberufen (Vallejo in Cárdenas/ Zambrano 1993).

Obwohl die Verfassungsreform von 1968 die Verbindlichkeit der Pläne und Entwicklungsprogramme festlegte, konnte diese wegen eines Fehlers in der Formulierung des Textes niemals angewandt werden, so dass den Plan nur noch einen beratender Charakter zukam. Am Anfang waren die Pläne die summarische Zusammenfassung der diversen Bestrebungen der verschiedenen Ministerien und öffentlichen Einrichtungen, ohne Investitionen zu beschränken oder Projekte abzulehnen.

Durch diese Reform wurde der Nationalrat für Wirtschaftspolitik und Planung in den Nationalrat für Wirtschafts- und Sozialpolitik (Consejo Nacional de Política Económica y

Social) -CONPES- mit einer Nationalplanungsabteilung (Departamento Nacional de Planeación) -DNP- verwandelt. Daraufhin wurde in den 60er Jahren die Planung mit der Ausbildung von Technikern und der Verbesserung der Informationssysteme institutionalisiert.

In den 70er und Anfang der 80er Jahre wurden einige von der CEPAL kommende ideologische Elemente bevorzugt, so der Protektionismus. Damals wurde eine Öffnung der Märkte beschränkt auf das Gebiet des Anden-Vertrages und die unflexible Regelung ausländischer Investitionen beibehalten. In jener Zeit versuchte jede Regierung, in Anlehnung an international verbreiteter Modelle, ein eigenes Entwicklungsmodell auszuarbeiten. Weil die Gruppe der kolumbianischen Ökonomen jedoch relativ homogen war, da sie von Schulen in Chicago, Harvard und Kalifornien kamen, war es schwierig, alternative Entwicklungsmodelle einzuführen. Unter diesen Bedingungen fanden Modelle wie die Ecodesarrollo niemals Berücksichtigung in den Richtlinien des DNP.

Die Deklaration von Stockholm im Jahre 1972, die in Kolumbien aufgegriffen worden war, bestätigte, dass die rationale Planung ein unverzichtbares Instrument darstellt, um die Differenzen zu überwinden, die zwischen den Anforderungen der Entwicklung und der Notwendigkeit des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt auftreten können. Man erkennt in einigen Normen ab den 70er Jahren, dass damals, unter dem Einfluss dieser Deklaration, Bezug genommen wurde, auf die Umweltdimension bei der Entwicklungsplanung: "Código" 1974, Ausführungsbestimmung 2857 des Código von 1981 in bezug auf Wassereinzugsgebiete, Verordnung 1333/86 über die Gemeindewesen, Verordnung 1222/86 über die Departementwesen, Gesetz Nr. 9 von 1989 über kommunale Entwicklungspläne. Doch trotz der parallelen Entwicklung der Planung und der Wahrnehmung der Umweltprobleme, gab es keine effektive Abstimmung zwischen der nationalen Planung und der Umweltverwaltung.

Der Código führte das Konzept der ganzheitlichen Planung ein, das sich als die Zusammenführung der Umwelt- und sozialen Dimension mit der wirtschaftlichen und der politischen Dimension vom Beginn des politischen Planungsprozesses an versteht, um die Politiken und Entwicklungspläne in globaler und ganzheitlicher Weise zu behandeln (vgl. Carrizosa 1992).

Im Jahre 1980, aufgrund der Verbreitung rationalisierender Elemente innerhalb der offiziellen Politik, stellt Barrera vom INDERENA aus fest, dass eine rationale Planung ausgeführt wird, „nicht nur, wenn die Mittel zum Erreichen der vorgenommenen Ziele effektiv sind, sondern wenn der untrennbare Komplex von Zielsetzungen und Instrumenten der Gesellschaft erlaubt,

ihre Entwicklungspotentiale in vollem Ausmaß zu schätzen, um die Fähigkeit zu entwickeln, neue Organisationsmodelle, neue Zielsetzungen anzunehmen und neue Ressourcen zu entdecken und zu nutzen“ (Barrera 1980: 7).

Später äußerte er selbst, dass man die Planung nicht nur auf eine Zuweisung von spezifischen Ressourcen reduzieren kann, um eine schädliche Auswirkung auf die Natur zu verringern bzw. ganz rückgängig zu machen, indem man ihre Wirksamkeit in bezug auf private Kosten und Nutzen einschätzt. Sie wäre dann zur reinsten und simpelsten Achtung der wirtschaftlichen Seite verdammt. Die Auffassung, die bevorzugt werden sollte, ist die der Unterordnung der Produktion unter die Lebensqualität der Bevölkerung und die Erhaltung der eigenen Vielfalt der Natur.

Diese Zusammenführung von Umwelt- und sozioökonomischer Planung prallte damals auf zwei Extrempositionen, die den Weg zu einer Synthese versperrten. Eine dieser Positionen, die im wirtschaftlichen Feld vorherrschend ist, ist der entwicklungstreibende Ansatz (Desarrollismo), die andere, aus der Ökologie stammend, ist der Ansatz über die Erhaltung natürlicher Grundlagen (Conservacionismo). So dem Druck von zwei Seiten ausgesetzt, waren die Planer und Anleiter der Umweltpolitiken diesen gegenüber noch schwächer, da es ihnen an einer soliden wissenschaftlichen Basis fehlte, um ein optimales System zur Nutzung der Ressourcen zu erarbeiten. Hinzu kam die Überzeugung, dass ein faktischer Widerspruch existiere, zwischen der wirtschaftlichen Freiheit des privaten Sektors und der Notwendigkeit, die Umwelt zu erhalten (Barrera 1980).

Barrera zufolge geht es um die Definition einer globalen Rationalität, die die Handlungen der Menschen mit den betroffenen ökosystemaren Strukturen in Einklang bringen soll, ausgehend von einer allgemeinen Debatte von Seiten der organisierten Bevölkerung über die Art einer Entwicklung, die die Erfüllung der Grundbedürfnisse der gesamten Bevölkerung sichern und die regionalen soziokulturellen, wie ökologischen Besonderheiten respektieren sollte (Barrera 1980).

Die Verbindlichkeit der Bezirksentwicklungspläne wurde 1981 festgelegt, und die regionale Planung wurde, angesichts der Eskalation des Bürgerkrieges, mit bürgerlich-militärischen Zielsetzungen durchgeführt. Ab 1986 begann dann der Abbau des politisch wie administrativ zentralistischen Modells durch den Dezentralisierungsprozess, der durch den Gesetzgebenden Akt Nr. 1 und die Verordnungen 1222 und 1333 dieses Jahres eingeleitet wurde, mit denen der Gemeinde und dem Departement eine gewisse Verwaltungsautonomie zugestanden wurden.

In den 80er Jahren machten es die lateinamerikanischen Erfahrungen möglich, einige kritische Punkte der traditionellen Planungsweise zu erkennen, u.a. die kurzfristige Planung, der Ausschluss von Themen wie der Erneuerungsfähigkeit von Ressourcen und von Grundkriterien wie Lebensqualität, sowie die geringe Bedeutung, die man der Bürgerbeteiligung beimäß (Angel 1992).

Später, mit dem Fall des sozialistischen Blocks und seines zentral geplanten Wirtschaftssystems, tritt in Lateinamerika die Diskussion über die Notwendigkeit von Planung auf und über ein Eingreifen des Staates in die Wirtschaft. In Kolumbien erkannte man damals die Notwendigkeit, die Wirtschaftspolitik der Regierung zu koordinieren, selbst wenn die Wirtschaft liberalen Prinzipien folgt. So kam man zu der Formel, dass „Planung und Markt sich ergänzen“ (Vallejo in Cárdenas/Zambrano 1993: 111). Der Planungsauftrag des Staates reduziert sich, Vallejo zufolge, darauf, zu ordnen, die Maßnahmen des Staates als Förderer der Entwicklungsdynamik effizienter und wirksamer zu machen. Von dort leitet sich die Optimierung des staatlichen Handelns und der öffentlichen Ausgaben her.

Vor der Veröffentlichung der Verfassung im Jahr 1991, äußerte sich das DNP kritisch zum Konzept der Autonomie der territorialen Einheiten, da es annahm, dass ein Übermaß an Autonomie der verschiedenen Verwaltungsebenen zu einer Zerrissenheit des Staates und damit der Unmöglichkeit einer umfassenden Handhabung von Politiken und Entwicklungsprogrammen führen könnte. Die Planung sollte damals, gemäss dem DNP, unter Berücksichtigung der Tatsache geschehen, dass der nationale Generalplan den Rahmen für die Pläne der Lokalverwaltungen darstellt. Als die offizielle Politik diesen Gedankengang befolgte, wurde die lokale Initiative begrenzt und die Prämisse der Planung von oben gesetzt.

Die Verfassung von 1991 nimmt die Umweltdimension in ihren Text auf und schafft einen nationalen Planungsrat (Consejo Nacional de Planeación) mit beratendem Charakter, als Forum zur Diskussion des nationalen Entwicklungsplanes. Der Rat besteht aus Vertretern aller Verwaltungsebenen, wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer, gemeinschaftlicher und kultureller Sektoren.

Im Artikel 339 wird die Umweltpolitik zum Bestandteil der Entwicklungsplanung gemacht: "Es wird einen nationalen Entwicklungsplan geben, bestehend aus einem allgemeinen Teil und einem Investitionsplan öffentlicher Stellen. Im allgemeinen Teil werden die nationalen, langfristigen Absichten und Zwecke aufgeführt, die Prioritäten und Ziele des mittelfristigen, staatlichen Handelns und die allgemeinen Strategien und Orientierungen der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Politik, die von der Regierung angenommen werden".

Mittels des Artikels 341 wird der Erlass per Gesetz des nationalen Investitionsplans angeordnet, das Vorrang gegenüber den anderen Gesetzen hat. Der Artikel 346 ordnet an, jährlich eine Steuerschätzung aufzustellen und das Budgetgesetz zu formulieren, das dem Nationalen Entwicklungsplan entsprechen muss, und es dem Kongress vorzulegen. Das Gesetz 152/94 sieht vor, dass, wenn der Kongress dem Nationalplan öffentlicher Investitionen nicht innerhalb der in der Verfassung festgelegten Frist von drei Monaten zustimmen sollte, die Regierung dem von ihr vorgestellten Projekt mittels einer Verordnung mit Gesetzeskraft Gültigkeit verleihen kann.

So werden diese seit der neuen Verfassung als Instrumente zur Erreichung der festgesetzten Ziele und Zwecke der Pläne und Programme zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und der Pläne zu öffentlichen Investitionen eingesetzt. Indem die öffentlichen Ausgaben dem Nationalen Entwicklungsplan unterworfen und mit ihm verknüpft werden, vermeidet man Verschwendungen an Vorhaben, die nicht zügig und effizient zu Ende gebracht werden.

Das Gesetz 99/93 entwickelt die Umweltdimension der Verfassung. So finden wir unter den Allgemeinen Umweltprinzipien, dass sich der wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprozess des Landes nach den universellen Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung richten soll, die in der Erklärung von Rio enthalten sind, und dass sich die Umweltinstitutionen des Staates, basierend auf Kriterien des ganzheitlichen Umgangs mit der Umwelt und deren Wechselbeziehung mit den Prozessen wirtschaftlicher, sozialer und physischer Planung, strukturieren sollen.

Das Gesetz 152 "*Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*" (Verfassungsgesetz über den Entwicklungsplan) von Juli 1994 enthält die Ausführungsbestimmungen zum Kapitel 2 der Verfassung über die Entwicklungspläne und andere Verfassungsnormen über diese Pläne und über die Planung. Dieses grundlegende Gesetz legt den nationalstaatlichen Planungsrahmen fest, indem es den Modellen der Nachhaltigen Entwicklung Nachdruck verleiht, außerdem setzt es Richtlinien für die regionale und kommunale Planung fest und wird zum obligatorischen Bezugsrahmen für alle öffentlichen Einrichtungen.

Es legt die allgemeinen Prinzipien fest, auf denen die staatliche Planung auf allen Ebenen aufbaut:

- Autonomie: die Regierung und alle Verwaltungsebenen üben ihre Planungsfunktionen ungebunden, aber im Rahmen der Verfassung aus.
- Kompetenzordnung: die entsprechenden Zuständigkeiten, werden unter Berücksichtigung der Kriterien für Konkurrenz, Ergänzung und Subsidiarität in Betracht gezogen.

- Koordinierung: die Planungsbehörden müssen die Harmonie und Kohärenz unter ihren Aktivitäten garantieren.
- Konsistenz: mit dem Ziel die makroökonomische und finanzielle Stabilität abzusichern, müssen die von den Entwicklungsplänen abgeleitete Ausgabepläne konsistent mit den Voraussagen über Einnahmen und Finanzierung sein.
- Priorität der öffentlichen Sozialausgaben und Kontinuität.
- Partizipation: Bürgerbeteiligung beim Diskussionsprozess über die Entwicklungspläne.
- Umweltnachhaltigkeit und harmonische Entwicklung der Regionen.
- Planungsprozess: Planung wird als kontinuierliche Aktivität verstanden.
- Effizienz, Durchführbarkeit und Kohärenz.

Bereits im Gesetz 136/94 über die Gemeindewesen wird, unter Bezugnahme auf die Funktionen der Bürgermeister, die Verpflichtung zum Entwurf von Mechanismen festgelegt, die die Partizipation der Gemeinde an der Entwicklungsplanung erlauben.

Die Dezentralisierung hat in bezug auf das Entwicklungsmodell einen funktionalen Charakter, der die Verbesserung der fiskalischen Bemühung und der Gemeinde- und Departementverwaltung erfordert, wofür eine Stärkung der Planungsprozesse auf territorialem Niveau von Nöten ist. Das Hauptinteresse der Regierung für Planungsprozesse auf der Ebene der territorialen Einheiten gilt der Notwendigkeit besserer Managementfähigkeiten, um der Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen von der zentralen Ebene gerecht werden zu können. Nach 1994 wird die Planung zu einem substantiellen Thema, da viele Ressourcen auf die bereits existierenden Planungs- und Informationssysteme verteilt werden, was zu einem realen Anreiz für deren Stärkung wird (Lozano in Marquez 1994).

Dem Verfassungsgebot (Artikel 343) folgend, das den Entwurf und die Organisation von Systemen für die Evaluierung der Geschäftsführung und der Resultate der öffentlichen Verwaltung vorsieht, wurde das "*Sistema Nacional de Evaluación de Resultados*" eingeführt. Dieses System möchte eher Aktionspläne zur Handhabung des Nationalen Entwicklungsplans entwickeln als ein simples Evaluierungssystem. Mit diesem Ziel sollen die auf nationaler Ebene befindlichen Einheiten Vierjahrespläne ausarbeiten, die jährliche Aktionspläne beinhalten.

Nach Lozano und Ojeda bringen die Veränderungen eine neue Vorstellung von sozialer Intervention bei den Entwicklungsprozessen mit sich, weniger als Planung, sondern eher als Management, wobei diese als Intervention verstanden wird, die sich auf das Handeln und die Suche nach Bedingungen richtet, um mit Hilfe von Innovation und Konsens Potentiale zu

entwickeln. Diese Potentiale sollten auf die Überwindung der Krise des Wirtschaftsmodells ausgerichtet sein, die Kolumbien durchgemacht hat (Lozano in Marquez 1994).

Auch wenn, wie Guhl anerkennt, „sich die öffentliche Verwaltung in den letzten Jahren in Richtung einer eher dezentralisierten, partizipativen und demokratischen und viel mehr auf Resultate gerichteten Ordnung weiterentwickelt hat“ (Guhl 1998: 29), so sind doch die Ziele der wirtschaftlichen Stabilität zu einem hinderlichen Element für Pläne der staatlichen Investition geworden, die für das Land wichtig sind, und haben so die Realisierung von als vorrangig angekündigten Sozialprogrammen empfindlich in Mitleidenschaft gezogen. Obwohl in fast allen Entwicklungsplänen vorgeschlagen wurde, die Sozialausgaben (auch Umweltbereich) zu erhöhen, hat das Hauptziel des Staates: das Funktionieren des Wirtschaftsmechanismus dies verhindert, er demonstriert so die (ökonomische) Parteilichkeit der kolumbianischen Planung.

6.1.2 Der nationale Entwicklungsplan

Der nationale Entwicklungsplan soll nach dem *“Ley Orgánica del Plan de Desarrollo“* (Verfassungsgesetz über den Entwicklungsplan 152/94) innerhalb der ersten 6 Monate der Amtsperiode von der Regierung dem Parlament vorgelegt werden. Der allgemeine Teil des Entwicklungsplanes muss die mittel- und langfristigen nationalen und sektoralen Zielsetzungen des staatlichen Handelns enthalten, die mittel- und langfristigen nationalen und sektoralen Ziele des staatlichen Handelns und die Verfahren und allgemeinen Mechanismen zu ihrer Erreichung. Ferner die Strategien und Politiken im ökonomischen, Sozial- und Umweltbereich, die die Maßnahmen der Regierung für das Erreichen der festgelegten Zielsetzungen und Ziele anleiten. Schließlich müssen eine Kennzeichnung der Art und Weise, Mittel und Instrumente zur Verknüpfung und Harmonisierung der nationalen mit der sektoralen Planung und der territorialen Einheiten beinhalten.

Der Investitionsplan der öffentlichen Einrichtungen auf nationaler Ebene, der den zweiten Teil des Plans ausmacht, hat die Voraussagen über verfügbare finanzielle Ressourcen für seine Umsetzung und Harmonisierung mit den Plänen zu den öffentlichen Ausgaben, die Beschreibung der Haupt- und Unterprogramme unter Nennung ihrer Zielsetzungen und Ziele und die vorrangigen Investitionsprojekte, den mehrjährigen Haushaltsplan und die Spezifizierung der geeigneten Mechanismen zu seiner Umsetzung einzuschließen.

Angeleitet vom Prinzip der Nachhaltigkeit und um eine sozioökonomische Entwicklung in Harmonie mit der natürlichen Umwelt zu ermöglichen, legt das Gesetz 152/94 fest, dass die Entwicklungspläne bei ihren Strategien, Programmen und Projekten Kriterien berücksichtigen

müssen, die es ihnen erlauben, die ökologischen Kosten und Nutzen einzuschätzen, um die Handlungen zu definieren, die den gegenwärtigen und zukünftigen Generationen ein angemessenes Umweltangebot garantieren.

Die Entwicklungspläne auf territorialem Niveau werden ebenso, in Anlehnung an den Artikel 339 der Nationalen Verfassung, aus einem allgemeinen Teil mit strategischem Charakter und einem Investitionsplan mit operativem Charakter bestehen. Für die Ausarbeitung der Investitionspläne und mit dem Vorsatz, Kohärenz und Ergänzenbarkeit in seiner Ausarbeitung zu garantieren, müssen die Nation und die territorialen Einheiten die Datenbanken über Programme und Projekte stets auf dem aktuellen Stand halten.

Das Verfassungsgesetz über den Entwicklungsplan enthält ebenfalls die Ausführungsbestimmungen über das Verfahren zur Ausarbeitung des nationalen Entwicklungsplanes: sobald der Präsident im Mai gewählt ist, kann er die Formulierung des Planes einleiten, der Direktor des DNP wird - in Übereinstimmung mit den Richtungsweisungen des neuen Präsidenten - die Arbeiten für die Fortführung der Formulierung des Planes mit den Ministerien, territorialen Einheiten, Verwaltungs- und Planungsregionen und dem Obersten Justizrat (*Consejo Superior de la Judicatura*) über seinen Administrativen Saal koordinieren.

Der Direktor des DNP wird den Entwurf des Planes dem CONPES vorlegen, wobei die dem Investitionsplan entsprechende Komponente das vorläufige Konzept über die steuerlichen Implikationen des vom "*Consejo Superior de Política Fiscal*" CONFIS (Oberster Rat der Steuerpolitik) herausgegebenen Planungsentwurfes enthält.

Der Entwurf des Planes wird dann spätestens am 15. November vom Präsidenten dem nationalen Planungsrat zur Erwägung, Analyse und Diskussion vorgelegt werden, damit dieser seine Ansicht einbringt und vor dem 10. Januar Empfehlungen formuliert, die er für vorteilhaft hält. Nachdem die Einschätzung des Rates angehört wurde, wird der CONPES die Änderungsvorschläge einbringen, die er für angebracht hält, wonach dann die Regierung vor dem 7. Februar mittels des Finanzministeriums das Projekt dem Kongress zur Beratung vorstellen wird, wofür dieser zu außerordentlichen Sitzungen zusammengerufen wird.

Nach den 45-tägigen Debatten, bei denen der Plan Modifikationen unterzogen werden kann, ohne das finanzielle Gleichgewicht zu stören und mit der schriftlichen Zustimmung der Regierung, kann der Plan schließlich angenommen werden. Im entgegengesetzten Fall kann die Regierung, nachdem drei Monate vergangen sind, dem von ihr vorgestellten Projekt mittels einer Verordnung mit Gesetzeskraft Gültigkeit verleihen. Nachdem der Plan

angenommen wurde, bereitet jedes der beteiligten öffentlichen Organe seinen entsprechenden Aktionsplan vor.

6.1.3 Die Planungseinrichtungen

Die nationalen Planungsautoritäten sind der Präsident, der die höchste richtungsweisende Autorität für die nationale Planung darstellt; der Nationalrat für Wirtschafts- und Sozialpolitik -CONPES-; das DNP; das Ministerium für Finanzen und Öffentlichen Kredit, das über die Entsprechung der Etataspekte des nationalen Entwicklungsplanes mit den jährlichen Haushaltsgesetzen wachen wird; die übrigen Ministerien und Verwaltungsabteilungen im Wirkungsbereich ihrer Zuständigkeit. Der Kongress und der "*Consejo Nacional de Planeación*" (Nationaler Planungsrat) sind nationale Planungsinstanzen.

6.1.3.1 *Consejo Nacional de Política Económica y Social* -CONPES- (Nationalrat für Wirtschafts- und Sozialpolitik)

Er ist die höchste Planungseinheit, und wurde durch das Gesetz 19 von 1958 eingerichtet und setzt sich zusammen aus den Ministern für Außenbeziehungen, Finanzen, Entwicklung, Landwirtschaft, öffentliche Arbeiten und den Arbeitsminister, dem Leiter des DNP, dem Direktor von *Incomex*, dem Leiter des "*Banco de la República*", dem Leiter der "*Federación Nacional de Cafeteros*" (Nationale Vereinigung der Kaffeepflanzer), dem Wirtschaftssekretär des Präsidenten und, seit neuesten, gemäß dem Gesetz 99/93, dem Umweltminister. Das Sekretariat des CONPES fällt in die Zuständigkeit des DNP.

CONPES ist dafür zuständig:

- Die Regierung die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu beraten, die als Basis für die Ausarbeitung der Entwicklungspläne und -programme dient.
- Die Entwicklungspläne und -programme, die das DNP als Resultat des Studiums und der Evaluation der sektoralen und urbanen Pläne und Programme vorlegt, die von den oder unter Beteiligung der Ministerien, administrativen Abteilungen und territorial und dienstbezogenen dezentralisierten Einheiten ausgearbeitet wurden, zu untersuchen und der Regierung zu empfehlen, damit diese dem nationalen Kongress vorgelegt werden.
- Die regelmäßigen oder gelegentlichen Berichte über die Entwicklung der Pläne, Programme und allgemeinen, sektoralen, regionalen und urbanen Politiken zu studieren, die ihm über sein leitendes Sekretariat (*secretaría ejecutiva*) vorgelegt werden, und die notwendigen Maßnahmen für das Erfüllen solcher Pläne und Programme zu empfehlen.

- Die Grundlagen der Programme zu Investitionen, öffentlichen Ausgaben und Entwicklung, nach denen der jährliche Haushaltsentwurf ausgearbeitet wird, zu studieren und zu definieren.
- Als koordinierendes Organ zu dienen und die allgemeinen Richtungsweisungen aufzuzeigen, die die unterschiedlichen spezialisierten Organisationen der Wirtschafts- und Sozialdirektion der Regierung zu befolgen haben.
- Der Gewährung von Garantien von Seiten der Nation auf externe Kredite, sowie ausländische Investitionen zuzustimmen oder diese abzulehnen.

Die Themen, die in diesem Rat zu behandeln sind, werden vom DNP im Einverständnis mit dem Präsidenten festgelegt, wobei in jedem Fall ein technisches Dokument vorgelegt wird, das das zu behandelnde Problem analysiert und Lösungen oder Empfehlungen vorschlägt. Im Allgemeinen werden diese Dokumente in Koordination mit dem Ministerium oder der öffentlichen Einrichtung ausgearbeitet, die für die Umsetzung von Programmen im jeweiligen Diskussionsbereich zuständig ist.

Der Rat bildet ebenfalls ein Forum, um die Differenzen unter den öffentlichen Einrichtungen zu diskutieren und er gibt dem Präsidenten die Gelegenheit, die Konflikte zu schlichten oder Entscheidungen auch gegen das Wohlgefallen irgend eines Ministers zu treffen (Urrutia in Cárdenas/Zambrano 1983).

Die grundlegende Schwäche dieses Rates besteht darin, dass die getroffenen Entscheidungen nicht ausgeführt werden können, indem die Betroffenen jahrelang die Entscheidung ignorieren, wobei sie das Fehlen von Betreuung und Evaluation der Programme ausnutzen.

6.1.3.2 *Departamento Nacional de Planeación* – DNP – (Nationalplanungsabteilung)

Das DNP ist eine administrative Abteilung, die dem Präsidium der Republik unterstellt ist und die für den Entwurf, die Durchführbarkeit und die Kontrolle der Politiken in den entwicklungswirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Bereichen in Koordination mit den Ministerien und mit den Corporaciones zuständig ist. Das DNP ist für das Sekretariat des CONPES und auch noch für die Koordination innerhalb des nationalen Planungssystems (*Sistema Nacional de Planeación*) zuständig.

Die Hauptfunktion des DNP seit 1968 war der Entwurf und die Evaluation von Investitionsprogrammen der Zentralregierung. Es hat außerdem die Aufgabe, die vom Präsidenten geforderten Richtungsweisungen für die Planung zu entwickeln und die Arbeiten zur Formulierung des nationalen Entwicklungsplans zusammen mit den Ministerien,

Verwaltungsabteilungen, territorialen Einheiten und den Verwaltungs- und Planungsregionen zu koordinieren.

Der Leiter des DNP wird direkt vom Präsidenten ernannt, und besitzt einen der höchsten Vertrauensposten in der Regierung. Das DNP hat keine eigene politische Macht, um die Investitionen festzulegen, die im Lande getätigt werden, seine Effizienz hängt von der Unterstützung des Präsidenten der Republik oder der internationalen Organisationen ab. So hat das DNP, aufgrund seiner Distanz zu politischen Parteien, den Ruf, vernünftig, effizient und unbestechlich zu sein.

6.1.3.3 Consejo Nacional de Planeación (Nationaler Planungsrat)

Dieser Rat wurde durch den Artikel 340 der Verfassung von 1991 eingesetzt. Er wird von der Regierung einberufen, sobald der Präsident sein Amt angetreten hat. Er wird in folgender Weise aus den Personen zusammengesetzt, die der Präsident der Republik von den Listen beruft, die ihm von den entsprechenden Behörden und Organisationen vorgelegt werden:

- In Vertretung der territorialen Einheiten: vier Bürgermeister, fünf Gouverneure und ein Repräsentant der indianischen territorialen Einheiten.
- Der Wirtschaftssektoren: vier Repräsentanten im Namen der Genossenschaften der Industriellen, Landwirte, des Handels, von Finanz- und Versicherungseinrichtungen, Kleinunternehmern und Dienstleistungsunternehmen und -einrichtungen.
- Der sozialen Sektoren: vier Vertreter der Berufsgenossenschaften oder Innungen der Bauer, Angestellte, Arbeiter, Freiberufler und Arbeiter aus dem informellen Sektor.
- Zwei Vertreter des Kultur- und Bildungssektors, der Universitäten, Einrichtungen primärer und sekundärer Schulen, wissenschaftlichen, technischen oder kulturellen Institutionen und Universitätsstudenten.
- Ein Vertreter des Umweltsektors, der ausgewählt wird von Organisationen zu Schutz der natürlichen Ressourcen und der Umwelt.
- Ein Vertreter des Gemeindesektors, der ausgewählt wird von nationalen Verbänden von Gemeindevereinen.
- Fünf Vertreter der Eingeborenen, der ethnischen Minderheiten und der Frauen, einer für die indianischen Gemeinden, einer für die schwarzen Gemeinden, ein anderer für die Inselgemeinden von San Andrés und zwei Frauen, die von den NGO's ausgewählt werden (Gesetz 152/94).

Die Mitglieder des Rates werden für einen Zeitraum von acht Jahren berufen, wobei jeweils die Hälfte der Mitglieder alle vier Jahre erneuert wird.

Die Funktionen des Rates sind Analyse und Diskussion über den Entwurf zum Entwicklungsplan; Organisation und Koordinierung einer breiten Diskussion über diesen; Beantwortung der Befragungen, die die beteiligten Behörden über den Entwicklungsplan durchführen; Aussprechen von Empfehlungen für alle Planungsorgane über Inhalt und Form des Plans und Begutachtung des Entwicklungsplans.

6.1.3.4 *Sistema Nacional de Planeación* (Nationales Planungssystem)

Das System besteht aus dem nationalen Planungsrat und den Planungsräten der Departements und Gemeinden. Diese territorialen Planungsräte setzen sich zusammen aus den Personen, die vom Gouverneur bzw. dem Bürgermeister von den durch die Behörden und die wirtschaftlichen, sozialen, Umwelt-, Bildungs-, kulturellen und kommunalen Sektoren vorgelegten Listen berufen werden.

Das Nationale Planungssystem neigt dazu, die Planungseinheiten auf kommunaler, Departements- und regionaler Ebene zu stärken, um eine bessere Abstimmung mit der nationalen Planung zu erreichen. Auf diese Weise versucht man, die Anreize und Gelegenheiten, die durch die Veränderungen entstanden sind, die sich im Entwicklungsmodell und der Wirtschaftspolitik zeigen, zu nutzen.

6.1.3.5 Territoriale Planungsautoritäten und -instanzen

In den territorialen Einheiten sind Planungsautoritäten:

1. Der Bürgermeister bzw. Gouverneur, der die höchste richtungsweisende Autorität der Planung in der entsprechenden territorialen Einheit darstellt.
2. Der Regierungsrat der Gemeinde, bzw. des Departements oder Distrikts.
3. Das Sekretariat, Verwaltungsabteilung oder Planungsbüro, das die vom Bürgermeister bzw. Gouverneur mitgeteilten Orientierungen für die Planung ausführen wird. Es wird die Arbeit zur Formulierung des Plans mit den anderen regionalen oder nationalen Organen, die in seinem Amtsbereich operieren, technisch leiten und koordinieren.
4. Die übrigen Sekretariate, Verwaltungsabteilungen oder spezialisierte Büros in ihrem entsprechenden Wirkungskreis.

In den territorialen Einheiten sind Planungsinstanzen:

1. Die Departementversammlungen, die entsprechenden Gemeinde-, Distriktsräte und die Räte der indianischen territorialen Einheiten.
2. Die territorialen Planungsräte der Gemeinden, Departements, Distrikte oder der indianischen territorialen Einheiten.

Die Entwicklungspläne der territorialen Einheiten bestehen aus einem strategischen Teil und einem Plan für mittel- und kurzfristige Investitionen. Die Behörden der indianischen territorialen Einheiten sollen, gemäss ihrer Gebräuche und Gewohnheiten und unter Berücksichtigung der allgemeinen Prinzipien des Entwicklungsplans, die Reichweite und Verfahrensweisen für die Ausarbeitung, Annahme, Umsetzung, Evaluierung und Betreuung der Pläne festlegen.

Im Zustimmungsprozess zum jeweiligen Entwicklungsplan der territorialen Einheiten sollen die Corporaciones ein Konzept herausgeben, das den technischen Zusammenhang und die Harmonisierung mit den anderen Plänen der Region begutachtet; dieses Konzept ist nicht verbindlich für die anderen territorialen Einheiten, soll aber bei den verschiedenen Instanzen, die den Plan kennen, bekannt sein, wie da sind: der Regierungsrat, der territoriale Planungsrat, der Gemeinderat bzw. die Departementversammlungen.

Die Planungsbüros der territorialen Einheiten waren 1993 als sehr schwach charakterisiert worden, mit Ausnahme der Departements und Städte, die große Ressourcen besitzen (Vallejo in Cárdenas/Zambrano 1993).

6.2 Die Umweltplanung

„Im selben Maße, in dem sich die Umweltpolitik von ihren polizeirechtlich-gefahrenabwehrenden Anfängen hin zu einer ressourcen-ökonomischen und ökologisch-vorsorgenden Umweltpolitik wandelt, gewinnen planerische Elemente an Bedeutung“. Mayer-Tasch 1994

6.2.1 Die Entwicklung

Die Umweltplanung Kolumbiens war in den 70er Jahren direkt vom Ansatz über die Erhaltung natürlicher Grundlagen (conservacionismo) beeinflusst. Daher waren ihre Hauptcharakteristiken die Planung auf der Ebene der Wassereinzugsgebiete, die Zoneneinteilung und die Versuche, eine ganzheitliche Planung zu realisieren, die die gegenseitige Abhängigkeit der natürlichen Ressourcen berücksichtigt. Dazu kam die Organisation eines Umweltinformationssystems.

In Kolumbien wurden die Wassereinzugsgebiete als Planungseinheiten für die Ordnung der natürlichen Ressourcen zum Wohl der Gemeinschaft eingeführt. Hier wird vorausgesetzt, dass die Planung der Nutzung und Handhabung des Wassers, auch die Art der Nutzung der anderen natürlichen Ressourcen orientiert. Die Ordnung der Wassereinzugsgebiete ermöglicht dann die Erholung, Restauration oder Rehabilitation von geschädigten Ökosystemen.

Anfang der 80er Jahre äußerte Barrera, dass das nationale Planungssystem die Besetzung und Nutzung von Raum und der übrigen natürlichen Ressourcen nicht berücksichtigte, und schlug vom INDERENA aus die Integration der Umweltplanung in die nationalen Entwicklungspolitiken vor, was bereits durch den Artikel 45 des Código angeordnet worden war. Damals erkannte er, dass diese Integration auf der einen Seite großen theoretisch-methodologischen Schwierigkeiten und politischen Hindernissen von großer Spannweite auf der anderen Seite gegenüberstehen würde. Vor allem wurden hier die Positionen des *Desarrollismo* und *Conservacionismo* genannt (Barrera um 1981).

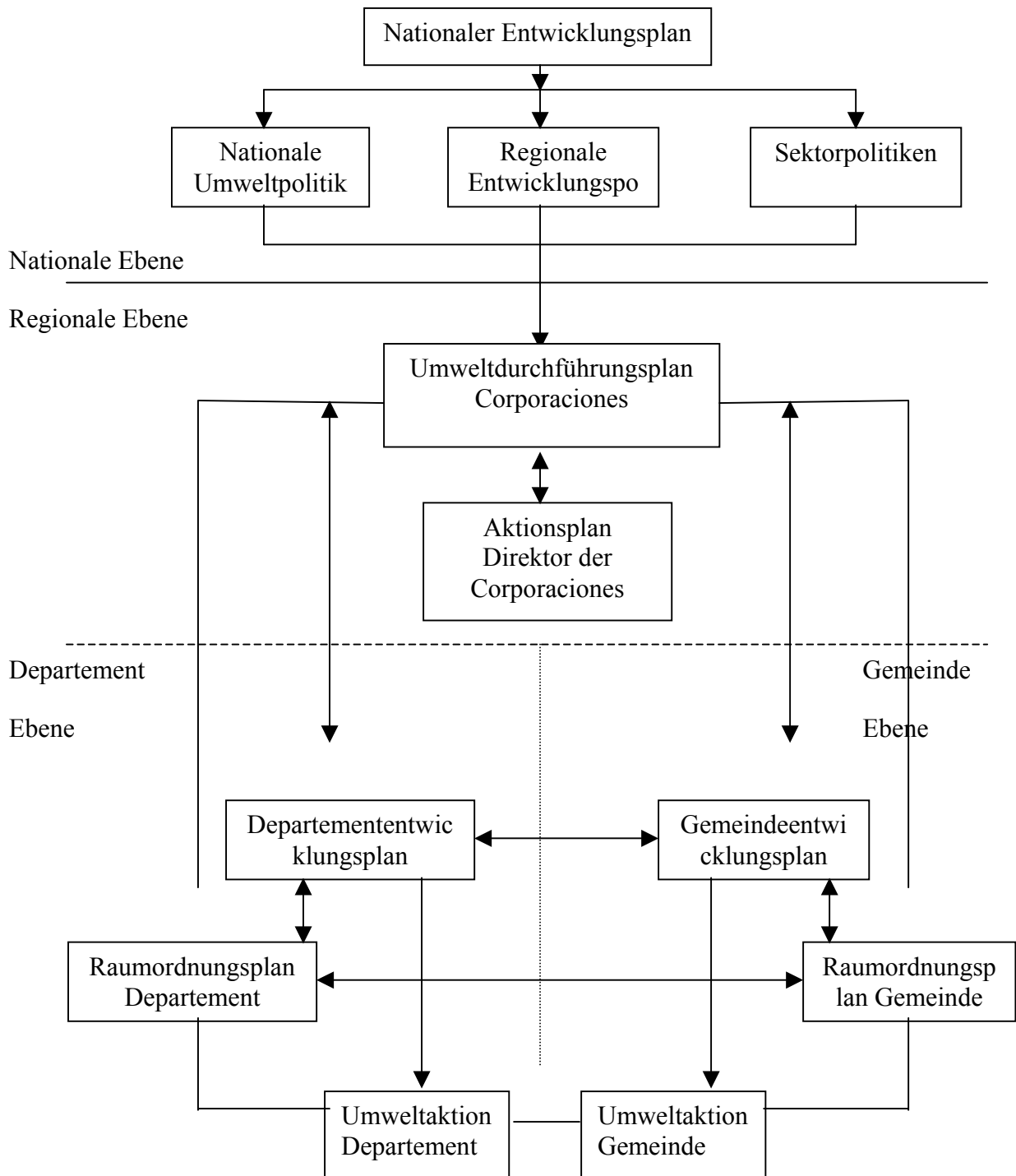
Ein Umweltplanungssystem von zusammenhängenden und vereinbarten Instrumenten, mit definierten Zielen und Zwecken innerhalb einiger von globalen Perspektiven beherrschter Rahmen, war hier angedacht. Damals stand für die Berater des INDERENA eine Verbindung oder Verschmelzung der beiden Pläne bereits fest. Das INDERENA verfügte schon damals über die Kenntnisse und über die professionelle Ausstattung. Der Einfluss der CEPAL ist hier deutlich zu erkennen.

Mit der Verfassung von 1991 wird die Wichtigkeit der Umweltplanung politisch anerkannt, nicht nur mit der Einbeziehung des Umweltfaktors in den Nationalen Entwicklungsplan, sondern auch mit der Anordnung, dass „der Staat die Handhabung und Ausnutzung der natürlichen Ressourcen planen wird, um eine Nachhaltige Entwicklung, die Erhaltung, Restauration oder Substitution zu garantieren“ (Art. 80).

Später wird mittels der Verordnung 1768/94 anerkannt, dass „die Umweltplanung das vorrangige und grundlegende Instrument ist, für die Erfüllung der Zielsetzungen der Corporaciones und um eine Kontinuität der Aktionen zu garantieren“. Derselben Verordnung zufolge soll diese in mit den regionalen und lokalen Entwicklungsplänen harmonischer und kohärenter Art und Weise erfolgen. Zu diesem Zweck werden die Corporaciones mittel- und langfristige Pläne und Programme ausarbeiten und in den entsprechenden Statuten werden die Planungsmechanismen und die Mechanismen festgeschrieben werden, die die Evaluierung ihrer Erfüllung ermöglichen. In Abbildung 4 kann man die Struktur der Umweltplanung in Kolumbien erkennen.

Im Planungsprozess in Kolumbien werden Elemente der strategischen und der Gemeindeplanung kombiniert. Erstere werden als Mittel eingesetzt, um die Bedürfnisse der Umwelt aus der Perspektive der sozialen Akteure zu erkennen und kollektive Ressourcen im Zusammenhang mit den auf den verschiedenen territorialen Ebenen entworfenen Strategien zu sammeln.

Abbildung 4. Schema der Umweltplanung



Quelle: Guhl 1998

Man will nicht von einem einzigen und unflexiblen Planungsmodell ausgehen, im Gegenteil, man versucht anzupassen und die soziale, geographische, historische, ökonomische, und ökologische Bedingungen in gerechter Weise beim Entwurf der Entwicklungsprojekte zu berücksichtigen.

Die strategische Planung wird charakterisiert durch die Bemühung, die sozialen Akteure und potentiellen Nutznießer der Aktion mit einzubeziehen bei der Suche und Entwicklung von Konsensen im Zusammenhang mit den Erkennen von Prioritäten und von Mitteln und Ressourcen, diesen gerecht zu werden. Durch das Lernen im Team wurden zufriedenstellende Ergebnisse für die Gemeinschaft erreicht.

Die partizipative oder Gemeinschaftsplanung wird eingesetzt, um die Akteure der Entwicklung und die Nutzer der kommunalen Dienste oder der natürlichen Ressourcen zu verknüpfen und so partizipative Prozesse bei der Ausführung von lokalen Programmen und Projekten zur Entwicklung von Dienstleistungsstrategien entstehen zu lassen, die ihre Bedürfnisse erfüllen (vgl. Guhl 1998).

Die Regionalentwicklungsprozesse in Kolumbien erzeugen in ihrer Durchführung einen integralen und komplexen Fortschritt, dessen Ziel die Erhöhung des sozialen Wohlergehens und der Lebensqualität ist, was zu einem grundlegenden Ausgangspunkt für die Umweltplanung und -verwaltung geworden ist. In diesen Prozessen, „wird die Umweltdimension einbezogen, indem man die Aspekte Raum und Kapazität der Ökosysteme berücksichtigt, auf die sich die Dynamiken der Entwicklung und der Bevölkerungsprozesse stützen werden, was gleichzeitig den Departements und Corporaciones erlaubt, in die Entscheidungsfindungsprozesse über die Durchführung von Infrastrukturprojekten und in die Nutzung, Handhabung und Aneignung von natürlichen Ressourcen einzugreifen“ (Guhl 1998: 84).

In der Diskussion über die Umweltplanungsprozesse entwickelten 1998 Experten einige Richtlinien und Empfehlungen für die zuständigen Behörden, die von *Fonade* und dem DNP herausgegeben wurden und denen zufolge der Prozess die folgenden Etappen durchlaufen soll:

- Erarbeitung einer Diagnose der Umweltsituation der Departements und/ oder Gemeinde, die beinhalten soll: Analyse der Nutzung und Schädigung des Bodens und der übrigen natürlichen Ressourcen, die zusammen mit dem Raumordnungsplan bearbeitet werden kann; Beschreibung des Umweltvergiftungsniveaus und der sozioökonomischen Gegebenheiten, die dem Entwicklungsplan der jeweiligen territorialen Einheit zu entnehmen ist.

- Definition der Umweltkomponente im Entwicklungsplan, in Übereinstimmung mit dem Regierungsplan des gewählten Bürgermeisters oder Gouverneurs.
- Formulierung der allgemeinen und spezifischen Zielsetzungen und Festlegung von Durchführungsindikatoren, mit dem Ziel, den Grad des Fortschritts in der Erreichung der Vorhaben zu messen, Definition von Aktionsprioritäten, Formulierung von Programmen und Projekten.
- Einführen von langfristigen Strategien und der Wechselbeziehung zwischen den unterschiedlichen kurz- und mittelfristigen Aktionsstrategien.
- Definierung von Ressourcen (ökonomischen, finanziellen, menschlichen, technischen), um die Durchführbarkeit des Plans zu garantieren.
- Definition von Koordinations- und Unterstützungsmechanismen zwischen den verschiedenen Planungsstrukturen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene.
- Definition und Ankurbelung der Räume und Mechanismen für Partizipation.
- Festlegung des institutionell für Umweltangelegenheiten Verantwortlichen im Departement oder in der Gemeinde („Secretaria de Asuntos Ambientales“ -Sekretariat für Umweltangelegenheiten), dessen hauptsächliche Aufgabe es sein wird, die Umweltkomponente in bezug auf den Entwicklungsplan und andere Pläne festzulegen (Guhl 1998: 85).

Wie zu erkennen ist, sehen diese Richtlinien nicht die Festlegung von Instrumenten vor, möglicherweise zu Gunsten einer größeren Flexibilität. Da die regionalen Bedingungen in Kolumbien aufgrund der Heterogenität des Landes eine wichtige Rolle spielen, ist die Teilnahme der Corporaciones an der Umweltplanung fundamental, da diese die Kenntnis und den Gesamtüberblick über die Umweltsituation der Region besitzen. Ebenso wird die Stärkung des SINA von der Umweltpolitik in Kolumbien für sehr wichtig gehalten, da dieses System als ein Prozess interinstitutioneller Koordinierung und Bürgerpartizipation im Zusammenhang mit der Umweltplanung und -verwaltung erachtet wird.

Innerhalb des Dezentralisierungsprozesses muss der Bürgermeister als Autorität auf lokaler Ebene die Konsenserreichung, Artikulierung und Entwicklung seiner und der von der Gemeinde stammenden Initiativen erreichen. Eine angemessene Umweltplanung auf kommunaler Ebene muss nach Guhl und Mitarbeiter „die Beziehung analysieren und verstehen, die existiert, zwischen einem adäquaten Umgang mit den natürlichen Ressourcen und der Lösung von Qualitätsproblemen beim Angebot öffentlicher Dienstleistungen, sowie der Grundsanierung und der Trinkwasserversorgung, so dass Qualitätsprobleme, unange-

kündigte Lieferungsunterbrechungen, Rationierungen, Abfallentsorgungsprobleme und Morbidität vermieden werden“ (Guhl 1998: 116).

Innerhalb der in Kolumbien propagierten neuen Schemata für die öffentliche Verwaltung, wird das Umweltmanagement definiert als „der partizipative Umgang mit den Umweltelementen und -problemen einer gegebenen Region, von Seiten der diversen sozialen Akteure, unter selektiver und kombinierter Anwendung von juristischen, technischen, ökonomischen, finanziellen, administrativen und Planungsinstrumenten, um eine angemessene Entwicklung der Ökosysteme und eine Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung in einem Rahmen der Nachhaltigkeit zu erreichen“ (Guhl 1998: 30).

Die Umweltverwaltung soll einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess einleiten, sie soll nicht einen auferlegten Plan nur anwenden, sondern einen Prozess der kollektiven Konstruktion einer besseren Gegenwart und Zukunft der diversen interessierten Akteure austossen, basierend auf einem Modell der Partizipation bei Kommunikation und Koordinierung.

Auf nationaler Ebene wurden Versuche durchgeführt, auf der Suche nach neuen Formen der Planung. In diesem Sinne hat die Stiftung *La Minga* eine Methode zur Planung und Abstimmung von Aktionen mit ethnischen Gruppen auf lokaler Ebene entwickelt, genannt *Cartografía Social*. Dieses konzeptuelle und methodologische Vorgehen besteht aus der Vollendung und dem Interpretieren von Landkarten mit der Gemeinschaft, um nach und nach zu entdecken, dass das Territorium ein sozial konstruiertes Produkt ist. Diese alternative Entwicklung und die partizipative Planung sind die konzeptuellen Prinzipien, und das partizipative Forschen und Handeln sind das methodische Element, mit dem man die territoriale (räumliche und zeitliche) Vision verknüpft hat.

Es werden Karten der aktuellen Situation, des historischen Gedächtnisses oder Vergangenheit erarbeitet und eine Karte der gewünschten Zukunft, wodurch es möglich wird, eine prospektive Vision zu entwickeln, gleichzeitig werden verschiedene Variablen (ökonomisch-ökologische, infrastrukturell-politisch-administrative, Netz von Beziehungen und Konflikten) erarbeitet, die eine ganzheitliche Sicht auf die gelebte Realität erlauben. Auf diese Weise geschieht der territoriale Erkundungsprozess auf ganzheitliche Weise, indem man sich mittels der Karten ein Bild von der Gemeinschaft und dem bewohnten Gebiet macht, das auf den unterschiedlichen individuellen Sichtweisen aufbaut, die jeder einzelne der Teilnehmenden auf sein Territorium hat.

Die Konstruktion der Karten ist nur in der Masse möglich, in der Bewohner des ganzen Territoriums teilnehmen, da jeder den Ort kennt, an dem er lebt. Die Partizipation erfordert, dass die Individuen und sozialen Gruppen organisatorische Prozesse anregen, ihre Erfahrungen und Erfolge systematisieren und den neuen Generationen ihre Kenntnisse und Erfahrungen erhalten, weitergeben, beibringen und vorführen.

Mittels dieser Erfahrung wurden die Gemeindeorganisationen gestärkt. In der Masse, in der sie erkannten, dass sie sich in einer Realität befanden, die durch ihre eigenen Kenntnisse erschaffen wurde, haben sie gleichzeitig ihre Träume über die Zukunft definiert, die sie in solcher Weise priorisiert haben, dass nach und nach ein mögliches Bild ihres Territoriums erschaffen wird, an das die verschiedenen Institutionen in koordinierter und organisierter Weise anknüpfen können (s. Guhl 1998).

6.2.2 Umweltplanungseinrichtungen

6.2.2.1 *Departamento Nacional de Planeación* – DNP – (Nationales Planungsabteilung)

Wie bereits oben beschrieben, besitzt das DNP innerhalb seiner Rolle als nationale Planungsautorität ebenfalls Funktionen auf dem Gebiet der Umweltplanung. Diese Funktionen werden allerdings erst in bedeutsamer Art und Weise ausgeführt seit dem nationalen Entwicklungsplan 1986, bei dem man versuchte, die Politiken der Wirtschafts- und Sozialentwicklung mit denen der Raumentwicklung zu verbinden, unter Einbeziehung der Umweltdimension. Mit seiner internen Reorganisation und der Einrichtung der "*División de Política Ambiental*" (Abteilung für Umweltpolitik), die ihrerseits beginnt, andere Zweigstellen in umweltbezogenen und Angelegenheiten der natürlichen Ressourcen zu verknüpfen, beginnt man diese Aufgabe in Angriff zu nehmen.

Bevor man diesen wichtigen Schritt tat, sei, nach persönlichen Aussagen des Direktors des DNP in den Jahren 1982-83 Pretz Peralta, der Código für dieses Organ bei der nationalen Entwicklungsplanung irrelevant gewesen. Genau sowenig hatte die Erklärung von Stockholm im Jahr 1972 Auswirkungen auf die Rahmenbestimmungen des DNP. Aus dieser Haltung kann man schließen, dass die Teilnahme des DNP an den Vorständen der Corporaciones sich lediglich auf die Politiken zur Wirtschaftsentwicklung auswirkte.

Innerhalb des DNP gibt es gegenwärtig eine Technische Abteilung, die über eine Einheit für Umweltpolitik (Unidad de Política Ambiental) verfügt, welche ihrerseits aus drei Abteilungen besteht: Umweltqualität, Umweltplanung und Umweltökonomie.

6.2.2.2 INDERENA

In gleicher Weise übernimmt das INDERENA seine Funktionen im Bereich der Umweltplanung erst in den 80er Jahren. Im Jahr 1981 hatte das Planungsbüro des INDERENA nur beratenden Charakter, denn es war nur dafür zuständig, die technische und administrative Unterverwaltungen bei der Formulierung, Planung und Evaluierung der Projekte und Programme zu beraten, und die Investitionspläne zu bearbeiten.

Die Planung war an die anderen Unterverwaltungen delegiert, mit dem Zweck, die für die Implementierung zuständigen Mitarbeiter und die von den Projekten direkt betroffenen Gemeinden für den Planungsprozess zu gewinnen.

6.2.2.3 Das Umweltministerium

Die durch das Gesetz 99/93 angenommene administrative Struktur des Umweltministeriums, sah die Existenz einer „*Dirección General de Planeación y Ordenamiento Ambiental del Teritorio*“ (Generaldirektion zur Umweltplanung und -raumordnung) vor. Diese Direktion erhielt durch die Verordnung 1868/94 folgende Funktionen:

- Dem Ministerium die Politiken in bezug auf Umweltplanung und -raumordnung vorzuschlagen.
- Die Pläne und Programme über die neue Umweltraumordnung, die in den Entwurf des nationalen Entwicklungsplans mit einfließen sollten, auszuarbeiten.
- Die Entwicklung der mit der Umweltraumordnung zusammenhängenden Aktivitäten der anderen Organisationen mit ähnlichen Funktionen des öffentlichen und privaten Sektors zu koordinieren.
- Bei der Umsetzung von Plänen und Programmen die zuständigen oder miteinander verknüpften Organisationen zu orientieren, zu koordinieren und zu beraten.

Die „*Subdirección de Zonificación y Planificación Territorial*“ (Subdirektion für Zonenteilung und Raumplanung) hat die Aufgabe, Ordnungskriterien für die Nutzung des Nationalterritoriums vorzuschlagen und dabei die Arten der Nutzung der verschiedenen geographischen und sozioökonomischen Räume des Landes mit ihren ökologischen Bedingungen vereinbar zu machen, sowie die Informationen zum Definieren und Vorschlagen von Kriterien für Zoneneinteilung und territoriale Planung zu koordinieren und zu lenken. Obwohl die Struktur des Ministeriums reformiert wurde, werden die gesetzlich vorgeschriebenen Funktionen von denselben Subdirektionen erfüllt, die jetzt unter anderer Leitung stehen.

Wichtig für die Entwicklung der Umweltplanung ist die Teilnahme des Umweltministers am CONPES, die gesetzlich garantiert ist.

6.2.2.4 Consejo Nacional Ambiental (Nationaler Umweltrat)

Eingesetzt durch das Gesetz 99/93, wird dieser Rat die zuständige Instanz sein, die intersektorale Koordinierung der Politiken, Pläne und Programme im Umweltbereich auf öffentlicher Ebene abzusichern. Er wurde vor allem mit dem Ziel geschaffen, „ein harmonisches Management zu entwickeln und Unvereinbarkeiten, Unkohärenzen und Inkompatibilitäten und die Doppelung von Funktionen zwischen allen Einrichtungen, die an der Umweltverwaltung beteiligt sind, zu vermeiden“ (Rodriguez 1994: 86).

In Erfüllung dieses Vorsatzes wird er Maßnahmen anraten, die es erlauben, die Regelungen und Entscheidungen in bezug auf die Umwelt mit der Umsetzung von Projekten zur Wirtschafts- und Sozialentwicklung für die verschiedenen wirtschaftlichen und produktiven Sektoren abzugleichen.

Der Rat setzt sich zusammen aus den Ministern für Umwelt, Landwirtschaft, Gesundheit, Wirtschaftsentwicklung, Bergbau und Energie, Bildung, Öffentliche Baumaßnahmen und Transport, Nationale Verteidigung und Außenhandel, dem Direktor des DNP, dem Ombudsmann, dem „*Contralor General*“ (Rechnungsprüfer), einem Repräsentanten der Gouverneure, einem Bürgermeister als Stellvertreter der „*Federación Colombiana de Municipios*“ (Kolumbianische Städtetag), dem Präsidenten des Nationalrats für Meereskunde, dem Präsidenten von ECOPETROL, jeweils einem Vertreter der folgenden Gremien: Landwirtschaftsproduktion, Industrieproduktion, Bergbauproduktion, des Exporthandels, der Forstsektor und jeweils einem Vertreter der indianischen Gemeinden, der schwarzen Gemeinden, Umwelt-NGOs und der Universität.

Der Umweltminister hat den Vorsitz in diesem Rat, der mindestens einmal alle sechs Monate zusammentreten soll. Diese wichtige partizipative Gremium der Zivilgesellschaft hat lediglich beratenden Charakter, da die Entscheidung auf nationaler Ebene dem CONPES obliegt. Auf diese Weise wurde der „*Consejo Nacional Ambiental*“ eher zu einem protokollierenden, als zu einem Ort der Diskussion.

Der Rat ist autorisiert, Räte auf der Ebene der verschiedenen territorialen Einheiten einzurichten, die die gleichen Ziele verfolgen wie dieser auf nationalem Niveau und die den verschiedenen Sektoren der Zivilgesellschaft und der Regierung eine Teilnahme ermöglichen.

6.2.2.5 Corporaciones Autónomas Regionales (Autonome Regionalkörperschaften)

Die Corporaciones sind zu wichtigen Instanzen im Prozess der Umweltplanung und der Koordinierung von Politiken auf allen Ebenen geworden. Unter ihren Hauptaufgaben befindet sich die Ausführung von Politiken, Plänen, Programmen und Projekten im Zusammenhang mit der Umwelt und den erneuerbaren Naturressourcen.

Vor allem ist ihre Rolle als Koordinatoren der Vorbereitungsprozesse der Pläne, Programme und Projekte zur Umweltentwicklung entscheidend, sowie bei Prozessen der Raumplanung und -ordnung, die die verschiedenen Organe des SINA in ihrem Zuständigkeitsbereich formulieren.

Die spezifischen Funktionen, die ihnen das Gesetz auf der Ebene der Umweltplanung übertragen hat, sind folgende:

- Den Vorbereitungsprozess der Pläne, Programme und Projekte zur Umweltentwicklung zu koordinieren, die die verschiedenen Organe und Einheiten des SINA innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches formulieren sollen, und im Speziellen, die Departements, Bezirke und Gemeinden ihres Amtgebietes bei der Festlegung der Umweltentwicklungspläne und der Programme und Projekte zum Schutz der Umwelt und der erneuerbaren Naturressourcen zu beraten, so dass die Harmonie und Kohärenz unter den von den verschiedenen territorialen Einheiten umgesetzten Politiken und Aktionen gesichert ist.
- Gemeinsam mit den anderen Organen und zuständigen Einheiten in ihrem Zuständigkeitsgebiet an den Prozessen der Raumplanung und -ordnung teilzunehmen.
- Die Gemeinderäte, Departementversammlungen und die Räte der indianischen territorialen Einheiten bei den Planungsfunktionen zu unterstützen, die ihnen die nationale Verfassung überträgt, dies schließt technische Hilfe für die Erarbeitung von Entwicklungs- und anderen Plänen mit ein.

Die Verordnung 1768 von 1994 legt fest, dass die grundlegende Struktur der Corporaciones die Bereiche der Planung, Handhabung und Verwaltung der natürlichen Ressourcen, der Gemeindepertizipation und der lokalen und interinstitutionellen regionalen Koordination in grundlegender Weise betrachten muss.

In Übereinstimmung mit den Beschlüssen der Verordnung 1865 von 1994 sollen die Corporaciones die Pläne zum Umweltmanagement für mindestens fünf Jahre und Aktionspläne für drei Jahre, die die Amtsperiode eines jeden gewählten Direktors ausmachen, formulieren und entwickeln.

6.2.2.6 Die Territorialen Einheiten

Auf Departements- und Gemeindeebene existierten bereits vor der Erlassung der Ausführungsbestimmungen zum Dezentralisierungsprozess Planungseinheiten, die jedoch aufgrund ihres schwachen Profils und geringer politischer Macht keine Resultate vorwiesen. Erst nachdem Verordnungen erlassen sind, die die Dezentralisierung durchsetzen, gewinnen diese Planungsbüros an Wichtigkeit.

Durch das Gesetz 99/93 bekamen die Departements, Gemeinden und Bezirke den Auftrag, ihre Entwicklungspläne, -programme und -projekte in bezug auf die Umwelt und die erneuerbaren Naturressourcen auszuarbeiten. Hierbei werden sie von den Corporaciones, in deren Zuständigkeitsbereich sie fallen, beraten und koordiniert. Die Corporaciones werden dafür zuständig sein, die Pläne, Programme und Projekte aufeinander abzustimmen.

Die Departements besitzen Verwaltungsautonomie in ihrem Amtsbereich und Autonomie bei der Planung und Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ihres Territoriums innerhalb der verfassungsmäßigen und gesetzlichen Vorgaben. In bezug auf die Umweltplanung kann das Departement seine eigene Umweltplanungsarbeit auf den eigenen Ebene leisten und den Gemeinden finanzielle und Kreditunterstützung anbieten.

Die hauptsächliche Arbeit der Departements soll sein, die Pläne der Corporaciones zur Regionalverwaltung mit den eigenen Bedürfnisse der Departements und Gemeinden in bezug auf die Umwelt abzustimmen, zu koordinieren und zu ergänzen. Eine Aufgabe, die nicht einfach zu bewältigen ist, wenn man berücksichtigt, dass zwischen den Departements und den Corporaciones immer mehr Rivalität als Koordination existiert hat, die aus der Autonomie der Corporaciones und der Konkurrenz um Etats und Stellen für ihre Klientel resultierte.

Die Entwicklungspläne der territorialen Einheiten sind für eine Periode von drei Jahren festgelegt. Bei der Annahme des jeweiligen Entwicklungsplans sollen die Corporaciones ein Konzept herausgeben, das die technische Kohärenz und Harmonisierung mit den übrigen Plänen der Region begutachtet. Obwohl dieses Konzept für die territorialen Einheiten nicht verbindlich ist, soll es doch bekannt sein bei den diversen Instanzen, die den Plan kennen, also beim Regierungsrat, dem territorialen Planungsrat und entsprechend dem Gemeinderat oder Departementversammlung.

Das Gesetz 136/94, *Ley de Régimen Municipal*, das die legislative Entfaltung in bezug auf die Dezentralisierung bildet, hebt in seinem Artikel 3 hervor, dass die Planung der Umweltentwicklung ihres Territoriums, die Befriedigung der unbefriedigten Bedürfnisse nach

Umweltsanierung und das Wachen über einen adäquaten Umgang mit den natürlichen Ressourcen und der Umwelt, Aufgaben einer jeden Gemeinde sind.

Hier ist anzumerken, dass detaillierte Statistiken über angestelltes Personal im Umweltbereich nicht existieren; annähernde Schätzungen ermöglichen jedoch die Wahrnehmung eines großen Anstiegs in der Zahl des angestellten Personals von den Zeiten des INDERENA bis heute. Nach diesen Schätzungen stieg die Anzahl der Angestellten auf nationaler Ebene von 3000 bei INDERENA und den Corporaciones auf 8000 Personen innerhalb der Strukturen des SINA, was nach Carrizosa allerdings noch viel zu wenig ist.

Bei näherer Betrachtung nimmt man wahr, dass das Personal des DNP das am wenigsten politisierte und am höchsten qualifizierte ist. Es haben sich auch Sammelpunkte der Personalentwicklung gebildet, wie die Corporación CVC, die geeignetes Personal besitzt. Im Allgemeinen dürften das Ministerium und die Corporaciones nicht unter einem Mangel an qualifiziertes Personal leiden, dagegen sind die Departements und Gemeinden aufgrund ihrer geringen Attraktivität und knappen Ressourcen sehr wohl davon betroffen.

6.3 Information

Auf dem Umweltsektor spielt Information eine besonders wichtige Rolle, vor allem für die Planung, die Partizipation, die Evaluation und die übrigen vergleichenden Untersuchungen. Jänicke zufolge, bestimmen die Informationen auch die umweltpolitische Wahrnehmung (Jänicke 2000).

Das Seminar über Umwelt und Entwicklungsmodellen das die CEPAL 1980 abgehalten hat, identifizierte mehrere Instrumente für die Umweltplanung, die entweder bereits erkannt worden waren oder daraufhin in Kolumbien propagiert wurden: Einbeziehung der Umweltaspekte in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Erarbeitung von Indikatoren, um die Informationssammlung über Ressourcen und Umwelt zu normalisieren und zu leiten, und Ausweitung der Informationsgrundlagen über Ressourceninventare (s. Carrizosa 1992).

Später wurde mit der Ausbreitung der Idee der Nachhaltigen Entwicklung festgestellt, dass es beim Verlauf dieser Prozesse erforderlich ist, dass ihre Hauptakteure Reaktions- und Vorhersagefähigkeit besitzen, und dass man dies nur erreichen kann, wenn man die Informationsverteilungssysteme radikal verändert, das heißt, die Information umverteilt und demokratisiert.

Unter den Aufgaben, die dem Umweltministerium durch das Gesetz 99/93 übertragen wurden, befinden sich das Koordinieren, Voranbringen und Orientieren von Forschungsaktionen über die Umwelt und die natürlichen Ressourcen, das Organisieren des Inventars zur Biodiversität und die nationalen genetischen Ressourcen und das Voranbringen der Erforschung alternativer Modelle der nachhaltigen Entwicklung.

Eine der Aufgaben, die das neue „*Despacho del Viceministro de Política y Regulación*“ im Umweltministerium übernommen hat, ist die, Wirtschaftsstudien anzuregen und zu koordinieren zur Evaluierung der Reichweite und Effekte der Umweltfaktoren in bezug auf den Markt der Güter und Dienstleistungen, und zur Auswirkung auf die Entwicklung der Nationalwirtschaft und den Exportsektor.

Im Zusammenhang mit der Umweltproblematik und ihres Managements haben Guhl und Mitarbeiter die mexikanischen Thesen zur Bedeutung der Indikatoren für das Monitoring und die Kontrolle in Kolumbien verbreitet. 1998 wurden der Information folgende Charakteristiken und Bedingungen zugeschrieben:

- Die Umweltinformation ist notwendig, um die Umweltproblematik zu verstehen und so Verhaltensänderungen zugunsten der Umwelt zu ermöglichen.
- Die Umweltinformation ist grundlegend, um Zielsetzungen und Prioritäten festzulegen für die Evaluierung der Pflichterfüllung der Umweltpolitiken.
- Die Information trägt dazu bei, das kollektive Handeln zu ermöglichen und den sozialen Konsens zu stärken.
- Die Information erlaubt eine Rückmeldung an die Bevölkerung über die Konsequenzen ihres Handelns und Verhaltens für die Umwelt.
- Die vertrauenswürdige, vollständige und rechtzeitige Information ist Vorbedingung für die Entscheidungsfindung.
- Es wird versucht, die Entwicklung von umweltbezogenen Leistungsindikatoren als Werkzeug für die Analyse der Umweltsituation in Kolumbien, seinen Regionen und Gemeinden zu etablieren.
- Die Information muss erlauben, Umweltaspekte mit anderen Sektoren, wie dem Bergbau- oder Energiesektor, in Beziehung zu setzen.
- Die Information muss die Unterstützung der angemessenen Planung von etatgebundenen Projekten der Institutionen ermöglichen und damit unnötige Etatbewegungen vermeiden, die sich lediglich nachteilig auf den korrekten Einsatz der Mittel und somit die richtige Durchführung der Umweltverwaltung auswirken (Guhl 1998: 230).

Trotz des theoretischen und normativen Fortschritts auf dem Feld der Information, finden sich in Kolumbien noch große Defizite in der Anwendung. Eine der großen Einschränkungen der die Contraloría bei der Evaluierung der Forstpolitik 1990-1996, die Teil des Berichts 1996 war, gegenüberstand, war die geringe Verfügbarkeit von systematischer und tauglicher Information. In Anbetracht dieser Tatsache, gibt die Contraloría zu verstehen, dass das Land nichts um die wahren Ausmaße des Entwaldungsproblems weiß, den wahren Wert seiner Wälder nicht kennt und die Kenntnis, die man hat, zu zerstreut ist.

6.3.1 Umweltinformationssystem - *Sistema de Información Ambiental* -

Mit dem Artikel 20 des Código wurde ein spezifisches Instrument zum Erkenntnisgewinn über die Umwelt geschaffen, das Umweltinformationssystem, „das die physikalischen, wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und allgemein alle Daten bezüglich der regenerationsfähigen Naturressourcen und der Umwelt enthält.“ Trotz mehrerer Versuche des INDERENA, wie Carrizosa anführt, hat dieses System seit der Zeit seines Bestehens nicht funktioniert und stellte eine Bremse für die Umweltverwaltung dar.

Das Gesetz 99/93 ordnet an, innerhalb der Funktionen des Ministeriums das Umweltinformationssystem einzurichten. In Erfüllung dieser Aufgabe legt das Ministerium mittels der Verordnung 1600/94 fest, dass das IDEAM dieses System leiten und koordinieren wird, wobei die Corporaciones und die anderen Institutionen des SINA beauftragt sind, das System einzuführen und zu betreiben.

Das IDEAM ist verantwortlich für das „*Sistema de Información Ambiental para Colombia*“ - SIAC-, sowie für die Vorlage einer jährlichen Bilanz über den Zustand der Umwelt und der natürlichen Ressourcen. Diese letzte Aufgabe wurde ihm über die Verordnung 1277/94 übertragen. Außerdem fällt in die Verantwortung des IDEAM, die Implementierung von Datenbanken, je nach ihrer strategischen Wichtigkeit, für die Entwicklung der Politik, die Umweltnormgebung, die Umweltrechnungen und allgemein die Entscheidungsfindung.

Das Umweltministerium nahm sich vor, im Jahre 1997 das „*Sistema de Información Estadístico Forestal*“ -SIEF- einzurichten, um den Entwurf einer weitgreifenderen und aktualisierten Forstdiagnose zu ermöglichen.

Außer den Corporaciones, dem IDEAM und dem DNP, sind Informationsquellen für die Umweltverwaltung:

- Das *“Instituto Geográfico Agustín Codazzi”* -IGAC- (Geographisches Institut), das mit der Produktion, Analyse und Verbreitung der erdbezogenen Kataster- und Umweltinformation beauftragt ist, zum Zweck der Unterstützung der Raumplanungs- und Raumordnungsprozesse.
- Das *“Departamento Nacional de Estadística”* -DANE- (Nationale Statistikabteilung), das ein Programm besitzt, genannt *“Sistema de Información Municipal”* (Gemeinde-Informationssystem) -SISMUN-, das über eine Datenbank verfügt, die wichtig ist für die Diagnose und Erkennung von Potentialen und Bedürfnissen der Gemeinden und notwendig für die Planung und die Entscheidungsfindung.
- Das INVEMAR produziert Information über die Küsten- und Meeres-Ökosysteme der an das Nationalterritorium angrenzenden Meere.
- Das Institut Alexander von Humboldt forscht über Themen im Zusammenhang mit der Biodiversität.

6.3.2 Die Umweltleitpläne

Bereits in den 60er Jahren war die *“bestürzende Zerstörung der natürlichen Ressourcen des Landes: Vegetationsschicht, Wälder, Fische und Bodenfruchtbarkeit”* (Currie 1964: 41) angeklagt worden, was zur Verarmung einiger Regionen des Landes führte. Da der Staat zur Einführung der Umweltdimension in den Plänen noch nicht gezwungen war, wurde erst 1976 der erste ausführliche Bericht über die Umweltprobleme in Kolumbien von dem Sozialwissenschaftler Vidart mit Unterstützung vom *„Centro de Investigación y Educación Popular“* -Cinep- herausgegeben. Damals hatte man bereits erkannt, dass der ärgste Feind der natürlichen Ressourcen die Armut ist.

Der erste offizielle Bericht mit Charakteristiken einer Evaluation der Umweltsituation des Landes, war das Dokument *„Consideraciones sobre el estado del medio ambiente en Colombia: Diagnóstico, propuesta y acciones principales“* (Betrachtungen über den Umweltzustand in Kolumbien: Diagnose, Vorschlag und Hauptmaßnahmen), das 1987 vor der internationalen Gemeinschaft in Nairobi vorgestellt wurde. Später, im Jahr 1989, legte der Präsident der Republik dem Nationalkongress einen Bericht vor über *„La protección de los recursos naturales, los derechos indígenas y la conservación ecológica de la Cuenca Amazónica“* (Den Schutz der natürlichen Ressourcen, die indianische Rechte und die ökologische Erhaltung des Amazonasbeckens).

1990 wurden zwei Untersuchungen veröffentlicht, die sich auf die Entwicklung der Umweltverwaltung in Kolumbien ausgewirkt haben. Das *„Perfil Ambiental de Colombia“* (Umweltprofil Kolumbiens) befindet sich unter den Studien, die durch die internationale

Kooperation der 80er Jahre finanziert waren, er wurde von der Regierung der Vereinigten Staaten finanziert und von *Colciencias*, der „*Fundación Segunda Expedición Botánica*“ und dem INDERENA geleitet.

Diese Studie bringt nicht nur endgültige Schlussfolgerungen, sondern zugleich eine Liste prioritären Maßnahmen. So schlägt sie in bezug auf die Demokratisierung des Entscheidungsfindungsprozesses vor: 1. Die Identifizierung von politischen Instrumenten, die erlauben, regionale Tendenzen nach dem Kriterium der nachhaltigen Entwicklung zu orientieren, 2. Einen angemessenen Umgang mit dem Lebensmittelsektor, der den Vertrieb und Konsum stärkt und rationalisiert und der nationalen Fischerei Bedeutung verleiht, 3. Eine Stärkung des agrarindustriellen Sektors, und 4. die Anregung der Bürgerbeteiligung auf regionaler Ebene. Diese Aktionen sollten nicht nur darauf ausgerichtet sein, die Symptome und Evidenzen der Umweltprobleme zu behandeln, sondern auch die Ursachen für die Hauptkonflikte.

Das Profil empfahl außerdem, die Stellung des Landes am internationalen Markt als einfacher Lieferant von Rohstoffen zu verändern und das Angebot an Rohmaterialien ins Ausland progressiv durch ein Angebot an verarbeiteten Gütern zu ersetzen.

In bezug auf die Transformationsprozesse der natürlichen Grundlagen weist das Profil darauf hin, dass es notwendig ist: 1. Widersprüche zwischen sozial erforderten Rentabilitätsniveaus und maximalen Rentabilitätsniveaus aufzudecken, um die Erneuerungsfähigkeit der Ressourcen zu garantieren, 2. Alternative wirtschaftliche Anreize zu identifizieren, um den Gebrauch von Ressourcen zu ersetzen, 3. Maßnahmen zur Handhabung und Sanierung von Flussbetten einzuleiten, um die für die Fischerei nötige Wasserqualität zu sichern, 4. Programme zur Partizipation von Gemeinden und Gremien an der Verwaltung der Wassereinzugsgebiete einzuleiten, und 5. Pilotprojekte in diesen durchzuführen.

Die „*Estudio Sectorial de Salud*“ (Sektorale Gesundheitsstudie) hat unter anderen Prioritäten der Sanierungspolitik identifiziert: Grundsanie rung, Kontrolle der Kontamination, Hygiene und industrielle Sicherheit, Lebensmittelschutz, Sanierung des Wohnungswesens und Erregerkontrolle.

Die Studie erkannte folgende Schwächen der Umweltsanie rungspolitik: 1. Marginalisierung der Umweltpolitiken innerhalb der Entwicklungspolitik, 2. Der Nutzung der erneuerbaren natürlichen Ressourcen und der Umwelt wurde von Seiten der staatlichen Politiken wenig Bedeutung beigemessen, 3. Geringes Gewicht der Sanierungspolitik auf dem Gesundheitssektor, 4. Sanierungspolitik besitzen ungenügendes Instrumentarium, 5. Fehlen einer ganzheitlichen Politik über die Handhabung der Grundsanie rungsdienste, 6. Fehlen einer

zwischen Landwirtschafts- und Gesundheitssektor koordinierten Politik zum Schutz der Lebensmittelqualität, zur Seuchenkontrolle in der Landwirtschaft und Zoonosekontrolle, 7. Politiken zur industriellen Hygiene und Sicherheit werden unzureichend umgesetzt und 8. Wenig Verbindung zwischen den Sektoren Sozialversicherung und Gesundheit.

Mitte der 90er Jahre identifizierte das Pilotprojekt zur „*Contabilidad Económica Ambiental Integrada para Colombia*“ (Integrierte Umweltökonomische Gesamtrechnung für Kolumbien) in seinem Bericht über den Fortschritt der ersten Phase die industriellen Aktivitäten, die am meisten Kontamination verursachten: Lebensmittel und Getränke, Textilien, Leder, Papier und Papierbrei, Petrochemie, Zement und Metallurgie (Contraloría 1996).

Es ist anzumerken, dass der Effekt, den man durch die Veröffentlichung dieser gelegentlichen Untersuchungen der Situation erhält, von ihrer Verbreitung abhängt, da viele Berichte archiviert in den Büros der Funktionäre enden, ohne größere Wirkung zu erzielen.

Eine größere Wirksamkeit in bezug auf die Diagnosen der Umweltsituation soll aus der praktischen Umsetzung der Anordnung des Kongresses der Republik kommen, welche DANE, DNP und Departements- und Gemeinde-Planungsorganen mittels des Verfassungsgesetzes des Entwicklungsplans, Gesetz 152/94, aufforderte, ein Informationssystem einzurichten, das es erlaubt, Diagnosen zu erarbeiten und Betreuungsarbeit, Evaluation und Kontrolle der Pläne zu leisten. In diesem Sinne hat das DANE, wie bereits oben erwähnt, das „*Sistema de Información Municipal*“ –SISMUN- strukturiert.

Auf der anderen Seite hofft man, dass sich die Phase der Identifizierung von Problemen, die zum Zyklus der Entscheidungsfindung gehört, der in Kolumbien vom DNP übernommen und verbreitet wurde, nach der Durchführung von Kategorisierung und Diagnose in der zweckdienlichen Anwendung von passenden Politiken widerspiegeln wird.

6.3.3 Die Indikatoren

Die Wahrnehmung der Notwendigkeit der Entwicklung von Umweltindikatoren hat in Kolumbien erst in den letzten Jahren mit der Verbreitung der Elemente der nachhaltigen Entwicklung begonnen.

Die „*Contraloría*“ bat in ihrem regelmäßigen Bericht über den Zustand der natürlichen Ressourcen und der Umwelt von 1996 um ein Vorankommen beim Entwurf von Umweltindikatoren, die als Input bei der Überprüfung der Effizienz der sektoralen Politiken,

bei der Evaluierung der Resultate des Umweltmanagements und bei der Erkenntnis der natürlichen Umgebung dienen.

Die Definition der Umweltindikatoren, die Ende der 90er Jahren in Kolumbien verbreitet wurde, versteht diese als "Statistiken oder Parameter, die Information und/ oder Tendenzen der Zustände der Umweltphänomene aufzeigen. Ihre Bedeutung geht über die der eigentlichen Statistik hinaus, denn sie versuchen, Information bereitzustellen, die es erlaubt, einen Maßstab für die Effektivität der Umweltpolitiken zu haben, was als Umweltleistung bekannt ist." (Guhl 1998: 223, aus: Sistema Nacional de Información Ambiental de México)

Aus dieser Sichtweise wären die Voraussetzungen, die ein Indikator erfüllen muss, folgende:

- Ein Bild über die Umweltbedingungen, Umweltbelastungen oder Reaktionen der Gesellschaft ermöglichen.
- Einfach, leicht zu interpretieren und geeignet sein, Tendenzen über einen Zeitraum hinweg aufzuzeigen.
- Anwendbar sein auf nationale oder regionale Ebene, je nach Fall.
- Eine Basis ermöglichen für nationale und internationale Vergleiche und zwischen Gemeinden und Regionen.
- Es muss eine Referenzbewertung existieren, mit dem man den Indikatorwert vergleichen kann und so seine Interpretation in relativen Werten ermöglicht.
- Er muss sich auf Informationen stützen, die mit Hilfe von angemessenen Methoden gewonnen werden, und die durch anerkannte Institutionen produziert und gebilligt sind.
- Er muss sachgemäß sein, in der Weise, dass die Resultate zweckdienlich sind, aktualisiert und dem Nutzer zur Verfügung stehen (Guhl 1998: 234).

Das DNP hat 1998 der öffentlichen Verwaltung und der Öffentlichkeit im Allgemeinen das „*Sistema de Indicadores y de Seguimiento Ambiental*“ (System der Umweltindikatoren und -beobachtung) zu Diensten gestellt. Die Aufgabe des Systems ist es, in differenzierter Weise das nationale Panorama zu betrachten. Die hier entwickelte Indikatoren erlauben den Vergleich zwischen weit entfernten, aber in bezug auf das Umweltangebot ähnlichen, geographischen Zonen (Guhl 1998).

6.4 Partizipation

Schon 1983 erkannte man in Kolumbien die Relevanz der demokratischen Partizipation sowohl in der Planung, wie auch in der Umsetzung von Projekten, sei es über informelle

Gruppen zur Ausübung politischen Drucks oder als Teil der Institutionen des Staates selbst (Carrizosa 1992).

Carrizosa fügte hinzu, dass die Kenntnis der Grundbedürfnisse des sozioökonomischen Subsektors, das Erkennen des aktuellen Zustands des zu erhaltenden Subsystems und die Analyse und detaillierte Beschreibung der Beziehungen zwischen Produktion und Verteilung fundamentale Strategien sind, um die bewusste und kritische Teilnahme der Gemeinden an den Planungsprozessen sicherzustellen. Die integralen Diagnosen über die Umweltsituation sollten daher ausreichende Variablen beinhalten, um diese Art von Information zu erhalten (Carrizosa 1992).

Erst seit der Regierung Betancur 1982-86, die einen Versöhnungsrat einrichtete, der die Ministerien, Gremien und Gewerkschaften versammelte, misst man der Bürgerteilnahme an den Entwicklungsprozessen Bedeutung bei. Im Umweltbereich gibt das INDERENA in jener Zeit den Anstoß für die „*Consejos Verdes Integrales*“ (Integrale Grüne Räte), die zwar in einigen Ortschaften ein gewisses Maß an Bedeutung erreichten, aber auf nationaler Ebene keine größere Wirkung hatten.

Als Reaktion auf den historischen Prozess Kolumbiens legt die Verfassunggebende Versammlung 1991 über die „kollektiven und Umweltrechte“ nicht nur fest, dass alle Menschen ein Recht auf eine gesunde Umwelt haben, sondern sie ordnet an, dass die Teilhabe der Gemeinschaft an den Entscheidungen, die Auswirkungen auf sie haben können, per Gesetz garantiert wird.

Die Mechanismen der Partizipation, die die Verfassung und die übrigen Gesetze vorgeben, wurden bereits in den vorangegangenen Kapiteln behandelt, hier soll jedoch erinnert werden an die Teilnahme der Zivilgesellschaft und der Repräsentanten der kontaminierenden Sektoren an den unterschiedlichen Planungsorganen: der nationale Umweltrat soll elf Vertreter der Zivilgesellschaft haben; am „*Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental*“ (Technisch Beratender Rat für Umweltpolitik und -normgebung) nehmen Vertreter der Sektoren Industrie, Landwirtschaft, Bergbau und Erdöl und zwei Sprecher der Universitäten teil; am Vorstand der Corporaciones sind fünf Gemeindesprecher beteiligt.

Die Verwaltungsstruktur des Umweltministeriums beinhaltet eine Subdirektion für Bürgerbeteiligung und Beziehungen mit der Gemeinde, um sich in die im nationalen Umweltrat und im Vorstand der Corporaciones gegebenen Räume einzubringen.

Der Druck des internationalen Bankwesens und der Technischen Zusammenarbeit, die die Einbeziehung der Gemeinden in die Studien über die Umweltauswirkungen der Projekte fordern, die Finanzierung beantragen, war bedeutsam für diesen Partizipationsprozess. Ansonsten versucht die neue öffentliche Verwaltung die marginale Art und Weise, wie früher die Gemeinde in die Formulierung der Politiken und das Treffen von Entscheidungen einbezogen wurde, hinter sich zu lassen. Jetzt ist es ein demokratischer Entscheidungsfindungsprozess, an dem verschiedene begünstigte oder in Mitleidenschaft gezogene Akteure oder Gruppen teilhaben, die Aktionen auf territorialer und lokaler Ebene ermöglichen und konkretisieren, um Resultate zu erhalten.

In jedem Fall stellen die Kontextfaktoren wie Gewalt in jeder ihrer Ausprägungen, das dominierende politische System und seine jüngste Geschichte, die Dynamiken der Dezentralisierung und Regionalautonomie, die Geschichte der Bürgerbeteiligung, das Zugangsniveau zu Bildung, das wirtschaftliche Entwicklungsniveau der Regionen und der Zustand der öffentlichen Finanzen eine Reihe von bedingenden Faktoren für die Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft dar.

6.5 Konsens

Die ersten Vereinbarungsversuche von Seiten des Staates wurden mit dem Planungsrahmengesetz 38/81 unternommen, durch das die „*Comisión de Análisis Económico y Concertación*“ (Kommission zur Wirtschaftsanalyse und Einigung), die „*Comisiones de Concertación*“ (Einigungskommissionen) und die „*Consejos Departamentales de Planeación*“ als Vereinbarungsorgane geschaffen wurden, um der Abstimmung mit dem Privatsektor eine rechtliche Basis zu geben. Parallel dazu wurde im Umweltbereich die „*Comisión de Concertación Ambiental*“ (Kommission zur Einigung) eingerichtet, die das höchste Forum für die Partizipation an der Formulierung der Umweltpolitiken sein sollte. Die Tatsache, dass sich nicht viele Hinweise auf diese Kommissionen finden lassen, lässt die geringe Bedeutung erkennen, die diesen beigemessen wurde.

Auf allgemeinem Niveau hatte die Abstimmung mit dem Privatsektor Gelegenheitscharakter, es ging dabei immer um sektorale Pläne spezifischer Industriezweige -Papier, Pharma, Zement, etc.- und sie wurde selten erfüllt. Die Vereinbarung mit dem Privatsektor war bis 1994 kein institutionalisiertes Vorgehen und war sehr abhängig von individuellen Faktoren.

Das Gesetz 99/93 weist das Umweltministerium im Rahmen seiner Aufgaben an, Mechanismen der Einigung mit dem Privatsektor festzulegen, um dessen Aktivitäten an die

von der Regierung vorgesehenen Umweltziele anzupassen. Für solche Projekte, die vor Inkrafttreten des Gesetzes 99/93 entworfen und in Gang gesetzt wurden, wird angeordnet, die Fälle zu definieren, in denen Abkommen mit öffentlichen oder privaten Unternehmen für die Umsetzung von Plänen existieren, um Technologien anzupassen und kontaminierende Faktoren zu minimieren oder zu eliminieren. Dort wird auch angeordnet, die Regeln für die Erfüllung der aus den genannten Abkommen resultierenden Verpflichtungen festzulegen.

Das Umweltministerium traf mit dem Privatsektor ein Rahmenabkommen zur Abstimmung und Koordinierung von Aktionen, die darauf ausgerichtet sind, die Kontamination zu kontrollieren, nachhaltige Produktionsmethoden anzuwenden und die öffentliche Verwaltung zu verbessern. Von dort werden dann sektorale und regionale Übereinkünfte abgeleitet, wie die „*Convenios Marco de Concertación para una Producción Limpia*“ (Rahmenabkommen zur Einigung für eine saubere Produktion).

Als Teil des sektoralen Handelns auf Regionalniveau und gemäss der nationalen Richtlinien haben die Corporaciones ebenfalls sektorale und regionale Einigungsabkommen mit verschiedenen produktiven Sektoren für eine sauberere Produktion getroffen (Guhl 1998). Der Prozess der Abstimmung auf regionaler Ebene muss sich außerdem auf die institutionellen Räume stützen, die zu diesem Zweck geschaffen wurden, wie die „*Consejos Territoriales de Planificación*“ oder die „*Consejos Municipales de Desarrollo Rural*“.

In bezug auf den Ablauf der Vereinbarungen kritisierte Silva 1995 den lediglich informativen Charakter dessen, was Angestellte des Umweltministeriums Abstimmungssitzungen nannten. Zusammenkünfte, zu denen man eingeladen und ohne jede Vorbereitung von Seiten der Eingeladenen über die Pläne des Ministeriums informiert wurde. Er kritisierte auch, dass, obwohl die Abstimmung ein kontinuierlicher Prozess sei, die Vertreter des Umweltministeriums Personen mit zeitlich begrenzten Verträgen seien, was einen progressiven Konsensaufbau erschwert. Auf der anderen Seite entsandte der Privatsektor keine hohen Funktionäre mit angemessenen Kenntnissen zu den Sitzungen (Silva in Revista Andi 1995). Trotz dieser Kritik, wurde dieser Mechanismus weiterentwickelt.

In Kolumbien wurden ebenfalls Pläne mit horizontalem Charakter getestet, wie „*Desarrollo Rural Integrado*“ unter Einfluss des BIRF, bei dem die Räte der ländlichen Bezirke mit Erfolg als Zentren für Entscheidungen auf Basisebene fungierten (Carrizosa 1992).

6.6 Querschnittspolitik

Mit der endgültigen Abfassung des Artikels 45 des Código, wurde angeordnet, dass die Pläne und Programme zu Umweltschutz und Handhabung der erneuerbaren Naturressourcen mit den allgemeinen Plänen und Programmen zu Wirtschafts- und Sozialentwicklung abgestimmt sein sollen, so dass ein gemeinsamer Fokus auf die entsprechenden Probleme gesetzt und gemeinsame Lösungen gesucht werden kann. Damit wurde versucht, eine ganzheitliche Sicht der politischen Verwaltung durchzusetzen, die zu diesem Zeitpunkt fortschrittlich war und keine politische Unterstützung fand.

Carrizosa schlug 1983 ergebnislos die intersektorale Handhabung von Projekten vor, also die Beteiligung mehrerer Sektoren bei der Festlegung von Komponenten und Zielen, um die Kohärenz zwischen Zielsetzungen und Instrumenten zu erhöhen. Später, mit den Veränderungen, die Anfang der 90er Jahre durchgeführt wurden, werden die Vorbereitungsprozesse des nationalen Entwicklungsplans und der sektoralen Pläne, zusammen mit der Teilnahme am CONPES, am nationalen Umweltrat und anderen Räten, zu den Hauptinstrumenten intersektoraler Koordination.

Um die Koordinierung der makroökonomischen Politiken effektiv zu gestalten, wurden in Kolumbien andere Instrumente eingeführt, wie die *“Banco de Proyectos”* (Projektdatenbank), das *“Sistema de Seguimiento Financiero de Empresas Públicas”* (System zur finanziellen Beobachtung öffentlicher Unternehmen), die *“Planes de Desempeño”* (Leistungspläne) und der *“Plan Anual de Caja”* (Jährlicher Kassenplan).

Im Speziellen wurde das Umweltministerium durch das Gesetz 99/93 angehalten, die Umweltkriterien festzulegen, die in die Formulierung der sektoralen Politiken und, nach Absprache mit diesen Organen, in die Planungsprozesse der anderen Ministerien und Einheiten mit einfließen müssen. Um diese Aufgabe zu erfüllen, richtete das Umweltministerium die *“Dirección Ambiental Sectorial”* ein, deren Funktion es ist, Umweltpolitiken für die verschiedenen nationalen Produktionssektoren auszuarbeiten.

Ein frühes Beispiel der intersektoralen Koordination ist die vom Ministerium mit *Findeter* realisierte Arbeit. Diese Institution, verantwortlich für die Vergabe von Krediten an die Gemeinden, um Infrastrukturarbeiten wie Aquädukte und Kanalisationen zu finanzieren, hatte bereits 1994 ihre Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium begonnen, um die Umweltkriterien festzulegen, über die die Projekte beurteilt werden sollten, die ihnen zur Erwägung vorgelegt wurden.

Auf der anderen Seite ist in Kolumbien die Koordinierung zwischen Sektoren und Regionen sehr schwierig. Lediglich der landwirtschaftliche Sektor hat es geschafft über die *“Unidades Regionales”* -URPAS- (regionale Einheiten) Verbindungen zu den Regionen zu entwickeln.

6.7 Die nationale Umweltpläne

Umweltaktionspläne oder nationale Umweltpläne werden seit 1987 von der Weltbank, UNEP und UNDP, und seit 1992 durch die Agenda 21 gefördert. Sie zielen zunächst auf die Stärkung der umweltpolitischen Kapazitäten durch die Schaffung von Institutionen. Die nationale Umweltplanung, die von der Agenda 21 empfohlen wird, soll folgende Elemente berücksichtigen: eine Zielbindung auf breiter Basis, intersektorale Integration, Verursacherorientierung, und Empfehlungen statt Anweisungen.

Obwohl die Verfassungsreform von 1968 in Kolumbien die Verbindlichkeit der Pläne und Entwicklungsprogramme festlegte, und der Código von 1974 die Anweisung gegeben hat, dass die Pläne und Programme des Umweltsektors in die Pläne und Programme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung integriert werden müssten, haben die Regierungen bis 1991 weder das eine noch das andere erfüllt. Die Nichterfüllung der Pläne wurde damit begründet, dass es eine Inkonsistenz im Text gebe. Aus diesem Grund hatten die Entwicklungspläne bis zur Erlassung der neuen Verfassung einen lediglich beratenden Charakter.

Mit der neuen Verfassung von 1991 wird die Umweltpolitik zum Bestandteil der Entwicklungsplanung gemacht. Die Struktur des nationalen Entwicklungsplanes beinhaltet, wie schon oben erklärt, einen allgemeinen Teil, der die langfristigen Absichten und Zwecke, die kurzfristigen Ziele und Prioritäten des staatlichen Handelns und die allgemeinen Strategien und Orientierungen der von der Regierung anzunehmenden Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik definiert.

Der erste Plan, der von der Regierung in Erfüllung der Verpflichtung bezüglich der Entwicklungspläne ausgearbeitet wurde, war der Nationalplan *„Las Cuatro Estrategias“* (1970-74), der in einer Zeit entstand, in der das Umweltthema noch nicht auf der Tagesordnung stand. Jahre später begrenzt der Plan *„Para cerrar la brecha“* („um die Lücke zu schließen“) (1974- 78), der parallel zur endgültigen Fassung des Código erarbeitet wurde, die Umweltdimension auf die konstruierte Umwelt und setzt sie nur in marginaler Weise mit der natürlichen in Beziehung. Der Plan an sich sollte keine größeren Auswirkungen auf die Entwicklung der Umweltpolitiken haben.

Das Dokument „*Política Ecológica del Gobierno Nacional*“, das vom INDERENA 1975 herausgegeben wurde, auf die Anweisung des damaligen Präsidenten López hin, dass jede Institution Vorschläge einbringen sollte, „um die Lücke zu schließen“, ist das erste Dokument, das die Politiken im Umweltbereich spezifiziert. In dem Dokument hat der damalige Hauptgeschäftsführer des INDERENA, Julio Carrizosa Umaña, drei Gründe aufgezählt, warum die Kolumbianer die Umwelt nicht geschützt hatten: Unwissenheit, Not und Unredlichkeit.

Das INDERENA entwarf damals Richtlinien, nach denen die Umwelt und die natürlichen Ressourcen nach Kriterien der Gerechtigkeit genutzt werden sollten, die die harmonische Entwicklung des Menschen und den natürlichen Ressourcen, ihre dauerhafte Verfügbarkeit und die höchstmögliche soziale Partizipation sichern würden. Das Ziel war es, Gerechtigkeit und Gleichgewicht zwischen der Entwicklung des Menschen und der der Ressourcen zu realisieren. Basierend auf diesem Dokument übernimmt das INDERENA dessen Realisierung, vor allem in bezug auf den Abschnitt über Naturschutzgebiete.

Der „*Plan de Integración Nacional*“ 1979-82 versuchte Bedingungen für den Abbau von natürlichen Ressourcen von Seiten des privaten Sektors zu schaffen, der in ganzheitlicher und mit dem allgemeinen Interesse der Gesellschaft vereinbarer Weise geschehen sollte. Die allgemeinen Zielsetzungen des Plans waren, die Stabilität der wirtschaftlichen und sozialen Struktur zu erhöhen, das Wohlergehen der Bevölkerung anzuheben und Bedingungen für eine beschleunigte und sich selbst aufrechterhaltende Entwicklung zu schaffen.

INDERENA, HIMAT und die Corporaciones sollten einen Teil des Planes umsetzen, der basierend auf einer allgemeinen Strategie, an drei Fronten auszuführen war: Forstentwicklung, Programme für industrielle Wälder, Programme für schutzend-produzierende Wälder und ein Programm für Urwald; Förderung der industriellen und kleinen Fischerei sowie Verwaltung von Wassereinzugsgebieten, die die Wiederaufforstung und Verwaltung von Böden und Gewässern beinhaltete.

Im Zusammenhang mit der Nutzung und Erhaltung der natürlichen Ressourcen wurden in den „*Plan de Desarrollo Científico -Tecnológico*“ (wissenschaftlich-technischer Entwicklungsplan) folgende Programme mit einbezogen: Programm zu Beforschung und Entwicklung von Energieressourcen, Programm zur Entwicklung der Wissenschaften und Technologien der maritimen Ökosysteme, Nationales Programm für Forschung und Entwicklung zu den pflanzlichen Naturprodukten und das Forschungsprogramm über die Erhaltung, Nutzung und Erholung von Ökosystemen.

„Die Effekte des Plans auf den Schutz sowohl der natürlichen, als auch der konstruierten Umwelt hatten keine größere Bedeutung als die der vorangegangenen Entwicklungspläne. Die Handhabung der natürlichen Ressourcen unterlag weiterhin denselben Verwaltungsrichtlinien“. (Florez/Baptiste 1990: 19) Weder das Ausmaß der Umsetzung dieses Plans, noch der reale Investitionsbetrag, der damit einher ging, wurden jemals bekannt. (Arango 1997)

Zur Feier des Welttages der Umwelt im Jahre 1980 wurde ein Dokument des INDERENA mit dem Titel vorgestellt „*Política Nacional de Recursos Naturales Renovables*“ (Nationalpolitik der erneuerbaren Ressourcen). Die dort veröffentlichten politischen Rahmenbedingungen waren eingebettet in die Strategie und die Zielsetzungen des Entwicklungsplanes 1979-82.

Hauptzielsetzungen der Nationalpolitik zu den natürlichen Ressourcen sollten nach diesem Dokument folgende sein: Erreichung einer absoluten Reduzierung der Abbauraten und der Schädigung der Ressourcen und der Umwelt bis auf ein sozial notwendiges und technisch mögliches Niveau; Verbesserung der Nutzungsintensität der damals überausgebeuteten bzw. ungenutzten Ressourcen und Einsatz für eine signifikante Erhöhung des Erneuerungsrhythmus derjenigen Ressourcen, die eine kritische Tendenz zeigen, sich zu erschöpfen, mit dem Ziel, ihre mittel- und langfristige Verfügbarkeit zu sichern.

Um diese Ziele zu erreichen, wurde auf drei Feldern gearbeitet: grundlegende und angewandte Forschung, Verwaltung von Ressourcen und Förderung innerhalb des Sektors mit Hilfe von Informationsverbreitung, Bildung, technischer Hilfe, Bereitstellung von reproduktivem Material und der Befähigung und organisatorischen Ertüchtigung der Nutzer der Ressourcen und der Umwelt.

Das Dokument „*Política Nacional de Desarrollo Ambiental y de los Recursos Naturales*“, das vom INDERENA ein Jahr später (1981) herausgegeben wurde, ist der erste strukturierte Umweltplan in Kolumbien. Das INDERENA wollte durch die Festlegung von eigenen Konturen innerhalb des Rahmens der nationalen Entwicklungspolitik, sein umweltpolitisches Tun in klar determinierten Feldern darlegen.

Dabei erkannte die Institution, dass die bisher erreichten Erfolge lediglich Ergebnis unkoordinierter und isolierter Handlungen gewesen waren. Man erkannte auch die Unwirksamkeit des Marktpreismechanismus, um eine effiziente Preiszuweisung der natürlichen Ressourcen zu erreichen, was zu ihrer Überausbeutung oder Unternutzung führt. Die Förderprogramme in diesem Dokument wurden grundsätzlich mit Fokus auf die Ecodesarrollo entworfen.

In diesem Dokument hat das INDERENA die Umweltpolitik wieder an die Strategien und Ziele der nationalen Entwicklungspolitik angepasst. Dabei hat das INDERENA den anderen miteinbezogenen Institutionen spezifische Aufgaben zugeteilt; so wurde das Landwirtschaftsministerium dafür zuständig, die Probleme im Zusammenhang mit der Raumnutzungspolitik und den Kriterien und Prioritäten der Festlegung und Ausweitung der Agrargrenze zu lösen. Die direkt für diesen Sektor verantwortlichen Institutionen waren: ICA, INCORA, HIMAT und Caja Agraria.

Im Gesundheitssektor wurden der „*Dirección General de Saneamiento Ambiental*“ des Gesundheitsministeriums Aufgaben im Bereich der atmosphärischen Kontrolle, Nahrungsmittel- und Zoonosekontrolle zugeteilt, außerdem Programme zu Hygiene, Arbeitsschutz und Gesundheit. Das Ministerium für Bergbau und Energie sollte verantwortlich sein für die Orientierung der Umsetzung von Maßnahmen im Zusammenhang mit den nicht erneuerbaren Naturressourcen und der Verwertung der Ressourcen in seinem Zuständigkeitsbereich. Das DNP sollte zuständig sein für die Koordinierung und Integration der Richtlinien und Verwaltung des öffentlichen Handelns, vor allem für das Umweltmanagement der Corporaciones.

Im nationalen Entwicklungsplan „*Cambio con Equidad*“ (1982- 86) waren die Themen, die im Zusammenhang mit der natürlichen oder konstruierten Umwelt stehen, in den sektoralen Produktionspolitiken enthalten, mit einem Fokus in erster Linie auf den Ausnutzung und in zweiter Linie auf den Erhaltung. Auch zu diesem Plan wurde keine Evaluation des Realisierten veröffentlicht. Es ist bekannt, dass die finanziellen Probleme des Augenblicks, sowie das Tief des Kaffeekurses und die Abwertung des Dollars, sich sehr stark auf die Erfüllung des Plans ausgewirkt haben.

Unter der Koordination des Gesundheitsministeriums wurde der nationale Plan zur Behandlung der Umwelt 1982-1986 (*"Plan Nacional de Atención al Medio Ambiente – PLANAM-*") bearbeitet, welcher Teil des nationalen Gesundheitsplanes für dieselbe Periode war. Der Plan wurde ausgearbeitet unter der Koordinierung der „*Dirección de Saneamiento Ambiental*“ des Gesundheitsministeriums gemeinsam mit Vertretern der auf nationalem Niveau mit dem Umweltschutz und der Bereitstellung öffentlicher Dienste verbundenen Institutionen, DNP, „*Instituto Nacional de Salud*“ -INS- und „*Instituto Nacional de Fomento Municipal*“ -Insfopal- (Nationales Institut zur Gemeindeförderung).

Von drei Kapiteln ist das erste der Diagnose der Umweltsituation gewidmet, dabei wurden nach ausführlichen Beschreibungen die kritischen Aspekte folgender Bereiche erkannt:

Wasserversorgung, Abfall, Wasserverschmutzung, Schutz der Nahrungsmittel, Luftverschmutzung und Zoonosekontrolle.

Im zweiten Kapitel werden die Zielsetzungen behandelt, die folgendermaßen zusammengefasst werden können: Kontrolle von Krankheiten, Verbesserung der sanitären Bedingungen der Bevölkerung und die Erholung und Erhaltung der Wasserressourcen. Dort werden auch die spezifischen Strategien und die abgeleiteten Programme beschrieben.

Das dritte Kapitel enthält eine Zusammenstellung der spezifischen Projekte, die von den Institutionen vorgestellt wurden, die an der Vorbereitung des Plans mitgewirkt haben. Dort wurden die Aktionsgebiete und die Art der Evaluierung festgelegt.

Als Vertreter Kolumbiens in der Expertenversammlung über Projekte Regionaler Abkommen für die Region Gran Caribe, die vom UNEP zusammengerufen wurde, stellte das INDERENA 1982 das Dokument „Umweltagenda Kolumbiens für die nächste Dekade, eine Bemühung der öffentlichen Verwaltung, die Umweltangelegenheit in die Entwicklungspläne zu integrieren“ vor, das eingebettet war in die Politiken des nationalen Entwicklungsplans.

Der Entwicklungsplan 1986-1990 „*Plan de Economía Social*“ orientierte sich an einer Planung mit Sinn für Veränderung innerhalb der Stabilität. Er enthielt die Projekte von vorangegangenen Administrationen, die einen klaren Nutzen bewiesen hatten und reorientierte diese gemäß der von der Regierung festgelegten Zielstellungen. Daher hebt sich dieser Plan nicht sehr von den vorangegangenen ab.

Die einzige neue Konzeption war die „Politik territorialer Entwicklung“, die zum ersten Mal in einem offiziellen Dokument versuchte, die Politiken der Wirtschafts- und Sozialentwicklung mit denen der räumlichen Entwicklung zu verbinden und so den ersten expliziten Versuch bildete, die Umweltdimension in die Regionalplanung einzubeziehen.

Man nahm sich vor, drei grundlegende Pläne umzusetzen: den Plan zur Abschaffung der absoluten Armut, den Plan zur integralen ländlichen Entwicklung und den nationalen Rehabilitationsplan, mit Maßnahmen zur Abschaffung der Armut und Anregung des Wachstums in 250 Gemeinden in verarmten oder Kolonisierungsgebieten, die sich landwirtschaftlichen Aktivitäten mit sehr niedriger Produktivität und intensivem Abbau der natürlichen Ressourcen widmen (Arango 1997).

Ein Programm zu Umweltmanagement erscheint als eines der „speziellen Programme“ der Politik territorialer Entwicklung. Dort führte der Plan als erster den Begriff "Nachhaltige Entwicklung" in den offiziellen Texten ein: „Die Relevanz der umweltbezogenen Aspekte bei

der Planung der regionalen und urbanen Entwicklung, speziell der adäquate Umgang mit den erneuerbaren Naturressourcen sowie die Umweltqualität, erfordern eine Reihe von Maßnahmen in Richtung eines höheren Lebensstandards für die Bevölkerung und einer nachhaltigen Entwicklung für das Land“ (DNP 1989).

Bei der Diagnose wurde überwiegend über die regenerationsfähigen Naturressourcen geschrieben. Der Begriff Umwelt wurde dementsprechend zum Teil auf den Bereich der regenerationsfähigen Naturressourcen beschränkt, obwohl innerhalb des Umweltmaßnahmenplanes die breitere Dimension der Umwelt erwähnt wurde. Man erkennt in diesem Plan einige Ursachen für die Umweltprobleme, aber nach den Wurzeln der Ursachen der Probleme wird nicht gefragt. Wie Carrizosa feststellt, sind die fehlende Planung und Normgebung und die unzulängliche Verwaltung Resultate einer sozialen und administrativen Situation, die nicht erkannt wird (Carrizosa 1992).

Unter den angekündigten Plänen und Projekten heben sich die institutionelle Analyse der Planung und Verwaltung des Sektors, die Evaluation, Revision und das Erlassen der Ausführungsbestimmungen des Código und die Stärkung des Systems für Grundlagen- und angewandte Forschung hervor. In diesem Plan tauchen im Zuge der geplanten Aktionen Elemente des Código wieder auf, wie die Bildung eines Umweltinformationssystems, die Einbeziehung der Umweltverträglichkeitsprüfung in die Machbarkeitsanalysen und die Formulierung und Umsetzung von regionalen Umweltordnungsplänen. Der Plan enthielt keine Details über die Art und Weise, wie diese Aktionen ausgeführt werden sollten, noch informierte er über die Beträge der benötigten Etatposten. Dieser Mangel an Details sowie die finanziellen Probleme des Landes führten dazu, dass die Programme mangelhaft ausgeführt wurden.

Bis dahin betrachteten die meisten Entwicklungspläne die natürlichen Ressourcen aus ihren Perspektiven der Nutzung mit einem ausschließlich ökonomischen Fokus, der darüber hinaus nicht versucht, diese Ressourcen zu erhalten. Die Aufmerksamkeit auf die Ressourcen war in diesen Plänen punktuell, kaum sektoral und niemals ökosystemisch. Keiner der Pläne enthielt Inventare oder Analysen über ökologisch wichtige Zonen des Landes.

Die „*Revolución Pacífica*“ 1990-94 (Friedliche Revolution) betont, dass der wachsende Interventionismus des Staates aufhören müsse und fügt hinzu, dass „die unvermeidlichen Kosten der exzessiven Intervention in produktive Aspekte und die unnötigen Regelungen die Vernachlässigung der Erziehung, Gesundheit, Gerechtigkeit und Sicherheit der Bürger mit sich bringe“ (DNP 1991). Deshalb sollte der Staat selektiv umgehen bei der Auswahl der zu

intervenierenden Märkte; er sollte seine Aktionen auf die Leute konzentrieren, die spezielle Beachtung benötigen.

Zum ersten Mal gab ein nationaler Entwicklungsplan, in Erfüllung des Verfassungsgebotes, den umweltbezogenen und ökologischen Problemen wirklich Bedeutung, indem er die Umwelt als eine seiner Strategien einführte. Es wurden die Einrichtung eines Umweltministeriums und längerfristige Aktionen zum adäquaten Management der Wassereinzugsgebiete und der Ökosysteme, sowie Programme zur Vermeidung der Umweltverschmutzung vorgeschlagen.

Als Teil der Diagnose wird die Wechselbeziehung zwischen dem Entwicklungsprozess und der Natur analysiert. Man erkennt den negativen Effekt der Anwendung von inadäquaten Technologien und Produktionssystemen, womit die Notwendigkeit einer umweltbezogenen Umwälzung von riesigen Dimensionen aufgezeigt wird, die alle Produktionssektoren, den Staat, die Privatunternehmen und im allgemein die Gesellschaft in die Nutzung und Entwicklung von neuen Ressourcen und neuen Technologien mit einbezieht.

Die Richtlinien, die die nationale Wirtschaftspolitik anleiteten, machten die industrielle Modernisierung zur Verbesserung der Produktivität, der Effizienz und des Umweltmanagements zur Priorität. Die Hauptaktionen, die damals vorgesehen wurden, waren:

- Verbesserung des Zugangs zu Information über Umwelttechnologien.
- Monitoring der Umweltqualität. Es wurden Kredite bereitgestellt, für die „*Red Nacional de Calidad Ambiental*“, mit Messstationen und Referenz-Laboren in den urbanen Hauptzentren des Landes.
- Stärkung der Institutionen und Einsetzen wirtschaftlicher Anreize, um die Prävention und Kontrolle der Kontaminierung anzuregen sowie die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Industrie.
- Kapitalbeschaffung und Überwindung der finanziellen Hürden; Annahme der Herausforderung internationaler kommerzieller Hürden und restriktiver Politiken.
- Verstärkung der Partizipation und Umwelterziehung, um die Haltung der Gleichgültigkeit und Apathie der Bürger in bezug auf umweltgefährdende Industrieprojekte zu ändern.

Der von CONPES gebilligte Plan "*Eine Umweltpolitik für Kolumbien*" 1991-1994 hatte, als integraler Teil des Entwicklungsplans, besonderen Nachdruck auf den natürlichen Reichtum des Landes und die Gefahr seiner Ausrottung gesetzt. Die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Umwelt wurde hier erkannt. Er behandelte die Situation

bezüglich der Lärmbelästigung, Wasser- und Luftverschmutzung oberflächlich, betonte aber die Notwendigkeit der Schaffung eines Umweltministeriums und der Restrukturierung des Umweltbereiches. Ebenso versuchte er, alle sozialen Stände zur Erhaltung und Erholung der natürlichen Basis des Landes für die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen zu verpflichten.

Zusammen mit diesem Dokument stimmte CONPES der Politik für die Entwicklung und Erhaltung von Amazonien für denselben Zeitraum zu. Diese sollte zum Ziel haben, die Lebensbedingungen der Bevölkerung dieser Region zu verbessern, die Biodiversität und das ökologische Gleichgewicht der Region zu erhalten und die wissenschaftliche und technologische Entwicklung für die Schaffung alternativer Arten der Nutzung und Handhabung der Ressourcen des Gebietes voranzubringen. Um diese Vorsätze zu realisieren, sollten neuen Kolonisierungsgebieten der Reiz genommen und die Lebensbedingungen der indianischen Bevölkerung verbessert werden.

Aufgrund der Unterzeichnung der Konvention von Rio de Janeiro über Artenvielfalt, kündigte der Präsident der Republik im Juli 1992 die Erarbeitung einer Artenvielfaltstrategie an. Elf Monate später veröffentlichte das INDERENA ein Basispapier mit Elementen für die Formulierung dieser Strategie, in einem langfristigen und partizipatorischen Prozess. Damit versuchte man in der Entwicklung eines Instruments für die Planung, Kenntnis und nachhaltige und ausgeglichene Nutzung der biologischen Diversität Kolumbiens voranzukommen, um auf diesem Wege auch Politiken zum Schutz und zur nachhaltigen und gerechten Nutzung zu realisieren.

Der erste Schritt in diesem Prozess war die Anfertigung einer nationalen Artenvielfaltstudie. Anschließend sollten die Strategien für die Bewahrung und Entwicklung der Gebiete des "*Sistema de Parques Nacionales Naturales*", die Formulierung einer Forstpolitik und die Erarbeitung der Gesetzesrahmen über die genetischen Ressourcen folgen.

Der "*Salto Social*" (sozialer Sprung), Regierungsprogramm Samper 1994-1998, war der erste Plan, der in ein Gesetz verwandelt wurde, wie es die Verfassung vorgibt. Folglich mussten die Haushaltspläne dieses Vierjahreszeitraums dem Plan entsprechen.

Der "*Salto Social*" war der erste Plan, der in expliziter Weise die ökologische Variable als Bestandteil der allgemeinen Politiken einführte. Innerhalb des nationalen Entwicklungsplanes wird die Umweltpolitik nach den Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung konzipiert. Die Umweltkrise wird kurz dargelegt, und dabei sieben Ursachen des Umweltschädigungsprozesses benannt: freier Zugang zu den natürlichen Ressourcen, das Fehlen von

Instrumenten für die Erhebung von Umweltschäden, Armut und Unwissenheit, das Konsumverhalten, internationale Faktoren wie Drogenhandel, Mangel an Forschung und Unwirksamkeit der staatlichen Verwaltung.

Das festgelegte Hauptziel war es, allmählich in Richtung einer nachhaltigen menschlichen Entwicklung, verstanden als eine Erweiterung der produktiven Möglichkeiten und Kapazitäten der Bevölkerung, fortzuschreiten, die zu einer Verbesserung und Erhöhung des „sozialen Kapitals“ beitragen kann. Die grundlegenden Zielsetzungen waren: eine neue Entwicklungskultur zu fördern, die Lebensqualität zu verbessern, eine saubere Produktion zu fördern, eine nachhaltige Umweltverwaltung zu entwickeln und das Verhalten der Bevölkerung zu ändern.

Auf der Ebene des DNP wurde die Einbeziehung von Projekten als Teil der Erfüllung des Plans und die für jedes einzelne Projekt vorgesehenen Geldbeträge mit einer Laxheit angegangen, die der Zweideutigkeit und Allgemeinheit eigen ist, die einige der definierten Ziele charakterisierte. „Das mehr als zweijährige Fehlen von Definitionen in den spezifischen Politiken, die die allgemeinen Maßstäbe des Plans entwickeln sollten, führte zu einer laxen Handhabung der Planungsprozesse und spitzte die durch diese Lücken entstandenen Unzulänglichkeiten zu“ (Galán 1998: 46).

Die „Contraloría“ schloss nach zweijähriger Regierungszeit aus, dass der nationale Umweltplan, der im „*Salto Social*“ vorgeschlagen wurde, erfüllt werden könnte, unter anderem aufgrund von Anpassungen öffentlicher Finanzen. Bis zu diesem Jahr war bereits eine Abnahme der Umweltinvestitionen zu beobachten, entgegen dem Versprechen ging, dass diese zwischen 1994 und 1998 von 0,13% auf 0,58% des PIB ansteigen würde (Contraloría 1996).

Die Contraloría riet dazu, die im „*Salto Social*“ vorgesehenen Aneignungen zu nutzen, um das Zahlungsniveau zu erhöhen, die Verankerung des SINA fortzusetzen, die interinstitutionelle Koordination innerhalb des SINA und generell mit dem öffentlichen und Privatsektor zu stärken. Das niedrige Zahlungsniveau aus dem Budget im Jahr 1996 (13%) gibt Zeugnis über den offenkundigen Rückstand bei der Ausführung der ökologischen Programme, von denen die Mehrheit im Zeitraum von 1996-1998 realisiert werden sollten.

6.8 Ziele

„Die Planung betont die Prioritäten und Zielen des Umweltschutzes. Die Festlegung von Zielprioritäten kann die Effektivität der Politik fördern, weil sie die politischen Ressourcen auf Schwerpunkte konzentriert“ (Jänicke 2000: 115). Vor allem die Genauigkeit und Relevanz der in den Umweltplänen formulierten Ziele ist entscheidend für die Qualität von Umweltplanung (Jänicke/Carius/Jörgens 1997).

Wie man in der Tabelle 9 der Ziele der Umweltpolitik Kolumbiens erkennen kann, wurden diese immer in sehr uneindeutiger und allgemeiner Weise formuliert. Die Contaloría vermerkte in ihrem Bericht des Jahres 1996 die Notwendigkeit, Projekte mit quantifizierbaren Zielen festzulegen, die die Beobachtung und Evaluierung der Effizienz und Wirksamkeit der Umweltmanagement erleichtern würden.

Diese Unbestimmtheit entsteht aufgrund eines Mangels an Information und Kenntnissen über die Situation, die man anleiten sollte. Ein Land, das nicht über eine ausreichende Information verfügt, kann keine genauen Ziele formulieren. Auf der anderen Seite spiegelt sich hier die Demagogie der das Land leitenden Klasse und der Staatsfunktionäre wider, die Ziele formulieren, um die eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen, dies aber in vager Art und Weise tun, um sich Zeit für die Definierung zu lassen und später, wenn möglich, die Ziele zu vergessen.

In anderen Fällen werden Ziele festgesetzt, die keine Lösung für die Probleme bieten, wie das Gesamtziel der Wiederaufforstung von 63300 Hektar für die Periode 1994-98, das, auch wenn es scheint, dass es erreicht würde, einen minimalen Effekt auf das Gesamtproblem der Entwaldung haben würde, da es, gemäss den geschätzten Indexen von 160000 entwaldeter Hektar pro Jahr, lediglich 10% des in diesem Zeitraum entwaldeten Gebietes ausmachen würde.

Man erkennt ebenfalls, dass die meisten der angenommenen Ziele sich, unter Hervorhebung des unterentwickelten Charakters des Landes, auf die Zufriedenstellung der Nahrungsbedürfnisse und Grundsicherung der Bevölkerung konzentrieren. Ebenso fällt das Beharren aller Regierungen auf die Erhaltung der natürlichen Ressourcen auf, die nicht garantiert werden kann, bevor die grundlegenden Probleme der Bevölkerung nicht gelöst sind.

Kolumbien als Unterzeichner der beiden Konventionen von Rio de Janeiro über Artenvielfalt und Klimaschutz, sollte die Stabilisierung der Treibhauskonzentration in der Atmosphäre und die Minderung der CO² abgase als Ziele der staatlichen Politik übernehmen, diese Ziele werden aber auch nicht konkretisiert.

Tabelle 9. Ziele der Umweltpolitik Kolumbiens

Plan/Dokument	Programme	Institution	Strategien	Instrumente	Zeitraumen	Budgetierung	Evaluation
<i>Política Ecológica del gobierno nacional</i> 1975 INDERENA	1. Normsetzung für Ressourcen-Verwaltung (Erneuerung d. Ressour.) 2. Staatliche Unterstützung für die Forstausnutzung, effiziente Jagd und Fischfang	INDERENA INDERENA	 Bildung Verwaltungskontrolle Management-Alternativen	 11 Ökologische Stationen Kommunale Wälder	 4 Jahren		
<i>Plan de Integración Nacional</i> 1978-82 Regierung Turbay	Forstentwicklung Fischerei und Hydrokultur Wassereinzugs-Gebiete	INDERENA Corporaciones INDERENA Corporaciones INDERENA Corporaciones HIMAT	Wälderprogramm Förderung industrieller und kleine Fischerei Wiederaufforstung Böden- und Wassermanagement		4 Jahren 4 Jahren 4 Jahren		
<i>Política Nacional de Recursos Naturales Renovables</i> 1980 INDERENA	Grundlegende und Angewandte Forschung Ressourcenverwaltung Förderung innerhalb des Sektors	INDERENA INDERENA INDERENA	 Normsetzung Information Bildung Technische Hilfe	-Forschung -Verbreitung angemessener Techniken -Interinstitutionelle Einigung -Umweltabgabe -Organisierung der Nutzer			

<i>Política Nacional de Desarrollo Ambiental y de los Recursos Naturales</i> 1981 INDERENA	Raumordnung Forschung über Ressourcenmanagement Verwaltung Förderung		Normenspezifizierung Instrumentenentwicklung Ressourcenkontrolle und -schutz Organisierung der Gemeinschaft Bildung Technische Hilfe	Zonenteilung Erlaubnisse Lizenzen Konssezionen Umweltabgabe Pridecu			
<i>Plan Nacional de Atención al Medio Ambiente</i> 1982-86 Gesundheitsmin.	Wasserversorgung Erholung und Erhaltung der Wasserressourcen Luftkontaminations-Kontrolle	INS Insfopal DNP DNP, INDERENA Corporaciones Insfopal DISA ¹ DISA	Infrastrukturbau Behandlungssysteme Kontaminationskontrolle Kontaminationskontrolle		4 Jahre		Vergleich der Indiktorenwerte
<i>Plan de Economía Social</i> 1986-90 Regierung Barco	Institutionenanalyse Stärkung der Förschung Wasserverschmutzungs-Kontrolle Wiederaufforstung		Revision des Códigos	Umweltinformations-System UVP Uweltraumordnung	4 Jahre		
Plan/Dokument	Programme	Institution	Strategien	Instrumente	Zeitrahen	Budgetierung	Evaluation

¹ DISA: Dirección de Saneamiento Ambiental (Direktion für Umweltsanierung des Gesundheitsministerium)

<i>Una Política Ambiental Para Colombia</i> 1991-94 CONPES	Management der Ökosystemen und ihre Ressourcen Umweltbildung Katastrophen-Prävention Wirtschaftsmaßnahmen Internationale Politik	INDERENA, NGOs Corporaciones IGAC, UMATAS Comites Cafe	Naturreservaten Wassereinzugsgebiete Tierzucht Nationales Umweltbildungsplan Rationale Nutzung der Ressourcen	4 Jahre	Detalliert Quelle: Grundsteuer Auslanskredite Umweltfonds Umweltabgabe CTI ²		
<i>El Salto Social Política Nacional Ambiental</i> 1994-98 Regierung Samper	Schutz strategischer Ökosysteme Mehr Wasser Saubere Meere Saubere Produktion Mehr Wälder Bevölkerungspolitik Bessere Städte Umweltbildung	Umweltministerium Corporaciones Minister. f. Inneres Finagro Kommune Transportministerium INVEMAR DNP Landwirtschaftsmin. Bergbauminist. ECOPEPETROL DANE Ecofondo Colciencias	Strategische Ökosysteme Erhaltung Wiederaufforstung	4 Jahre	Haushalts-gesetz	Nach dem Gesetz für den nationalen Entwicklungsplan	
Plan/Dokument	Programme	Institution	Strategien	Instrumente	Zeitraumen	Budgetierung	Evaluation

² CTI: Cooperación Técnica Internacional (Technische Zusammenarbeit)

6.9 Programme

Die Programme, die von den verschiedenen Umweltinstitutionen vor 1994 durchgeführt wurden, waren in den meisten Fällen nicht direkt in den Plänen formuliert, sondern hatten sich im Zuge der Interpretierung der Grundziele der formulierten Politiken herauskristallisiert und hingen von den Ressourcen und Absichten der jeweiligen Institution ab. Charakteristisch für diese Zeit ist die fehlende Sicherheit über die Weiterführung und komplette Finanzierung der Programme. Obwohl diese Situation sich durch die neue Normengebung und die Verankerung der Dezentralisierung verändert hat, sieht die neue zur Anwendung kommende Strategie ebenfalls keine direkte Definierung von Programmen vor, die aus der Planung hervorgehen, sondern es werden, basierend auf den Rahmenvorgaben des Plans, Programme aus den Programm-Datenbanken aufgegriffen.

Die nationale „*Banco de Programas y Proyectos de Inversión*“ (Datenbank für Investitionsprogramme und -projekte) wird als ein Planungsinstrument betrachtet, das Programme und Projekte verzeichnet, die technisch, aus Umweltsicht und sozioökonomisch durchführbar und die geeignet sind, zur Finanzierung durch Mittel aus dem Generaletat des Staates. Für Effekte der Ausarbeitung der Investitionspläne und mit dem Vorsatz, Kohärenz und Ergänzungsfähigkeit bei ihrer Ausarbeitung zu garantieren, müssen die Nation und die territorialen Einheiten dafür sorgen, dass die Datenbanken zu Programmen und Projekten immer aktuell bleiben.

Das DNP soll, gemäss dem Gesetz 152/94, die in den Datenbanken registrierte Information aktualisiert halten. Sowohl die Gemeinden, wie auch die Corporaciones müssen eine Datenbank mit Investitionsprogrammen und -projekten besitzen, die es erlaubt, Projekte, die sich dort eintragen, zu finanzieren, wobei im Falle der territorialen Einheiten die Umweltlinie eindeutig definiert ist (s. Guhl 1998).

Es ist zu betonen, dass das Erfolgsniveau eines Programms mit der Unterstützung von internationalen Geberorganisationen und der durch diese ausgeführten Kontrolle ansteigt. Beispiel dieser gemeinschaftlichen Arbeit mit internationalen Organisationen ist der „*Plan de Acción Forestal para Colombia*“ -PAFC- (Forstaktionsplan für Kolumbien).

Der PAFC wurde vom „CONPES“ im Jahr 1989 angenommen, basierend auf den von der FAO, den Niederlanden, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen -PNUD- und der Weltbank vorgeschlagenen Richtlinien. Er entspricht der internationalen Aktion „Tropical Forestry Action Plan“ -TFAP-, die durch die FAO im Jahr 1986 als Antwort auf die globale Besorgnis über die Verschlechterung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen und im

Speziellen wegen der wachsenden und beschleunigten Zerstörung der Tropenwälder gestartet wurde, um ein rationaleres Management der tropischen Wälder zu erreichen.

Der TFAP für Lateinamerika und die Karibik wurde als Instrument eingeführt, um das Engagement und eine umweltorientierte Handlung im Forstbereich auf einer interdisziplinären Basis anzuregen. Der Plan versuchte, die Entwicklungswirkung der Forstressourcen zu maximieren, indem man den Lebensstandard der Landbevölkerung verbesserte, die Lebensmittelproduktion erhöhte, die Praktiken der wandernden Landwirtschaft verbesserte, die nachhaltige Ausnutzung der Wälder garantierte, die Brennholzvorräte und die Effizienz ihrer Nutzung vergrößerte und die Einnahmen und Arbeitsplatzmöglichkeiten vervielfachte.

Der PAFC wurde zwischen 1987 und 1989 in einem intersektoralen partizipativen Prozess formuliert, der vom DNP geleitet und von der Regierung Hollands finanziert wurde. Außerdem konnte man auf die Kooperation von Deutschland, UNDP, FAO, BID und *Fonade* zählen. Der Prozess wurde mit der Vorbereitung einer Diagnose der Forstsituation eingeleitet und einer Analyse der fünf von der FAO im PAF auf globaler Ebene vorgeschlagene Bereiche: Funktion der Forstwirtschaft bei der Ausnutzung von Land, auf den Wäldern basierende industrielle Entwicklung, Brennholz und Energie, Erhaltung von Ökosystemen der Tropenwälder und institutionelle Organisation.

Nach der Etappe der Formulierung, wurde der PAFC dem CONPES zur Erwägung und Billigung vorgelegt, um die Unterstützung der Nationalregierung zu sichern. So wurde der PAFC eingeführt, als die nationale Strategie und Politik für die Verwaltung und Erhaltung der Forstökosysteme, die Aufrechterhaltung der Waldgebiete, die damals anders genutzt wurden oder sich in Verschlechterungsprozessen befanden, und die wirtschaftliche und institutionelle Entwicklung des Forstsektors. Der Plan stellte 70 vorrangige Investitionsprojekte für die folgenden fünf Jahre vor, deren geschätzte Kosten sich auf US\$ 232 Mio. beliefen. Um den Prozess zu koordinieren, wurde im Juli 1989 die „*Secretaría Técnica*“ des PAFC (Sectec) eingerichtet, mit Sitz im DNP (s. Contraloría 1996).

Bei der Diagnose des Forstsektors, die vom PAFC von 1989-1991 durchgeführt wurde, wurden Probleme deutlich, wie die geringe Wiederaufforstungsrate im Vergleich zur hohen Entwaldungsrate, die unangemessene Nutzung des Umweltangebots, die negativen Umweltauswirkungen der Landnutzung und der Mangel an für den Sektor angemessenen Wirtschaftsinstrumenten, die geringen Fähigkeiten des staatlichen Sektors in Aspekten der Planung, Ausführung von Projekten, Kontrolle und Überwachung, Monitoring und

Beforschung natürlicher Ressourcen, unter anderen Aspekten (Carrizosa 1992, Contraloria 1996).

Die Hauptzielsetzungen des PAFC waren: Schützen und Aufrechterhaltung der biologisch sehr wertvollen, schwachen oder für die regionale und/ oder nationale Entwicklung strategisch wichtigen Forstsysteme; Vergrößern der Teilhabe des Forstsektors an der nationalen Wirtschaft durch die Stärkung der Forstwirtschaft und der Verarbeitungsaktivitäten nach Kriterien einer nachhaltigen Handhabung der Ressource; und Erreichen eines maximalen sozialen und wirtschaftlichen Nutzens für die ländlichen Ortschaften, deren produktive oder Existenzbasis durch eine nachhaltige Forstnutzung bedingt ist oder aus ihr erwachsen könnte.

Die zu entwickelnden Programme wären folgende: Raumplanungssystem, auf dem Wald basierende industriellen Entwicklung, auf dem Wald basierende soziale Entwicklung, Schützen und Aufrechterhaltung Forstökosysteme, Unterstützung des Forst- und Umweltsystems und Erforschung und Transfer von Forsttechnologie.

Die Finanzierung von 1989 bis Juni 1994 basierte auf Mitteln des Staatshaushaltes. Ab der zweiten Jahreshälfte von 1994 würden die Auszahlungen der Kredite beginnen, die von der Weltbank gewährt wurden, vom BID erwartete man US\$ 135 Mio. für das "*Programa Ambiental*"³ (Umweltprogramm) und vom BIRF US\$ 65,37 Mio. für das "*Programa de Manejo de Recursos Naturales*"⁴ (Programm zur Handhabung der natürlichen Ressourcen).

Die spezifischen Zielsetzungen für das "*Programa Ambiental*" waren:

- Bemühen um die Aufrechterhaltung, Erhaltung und Wiederaufforstung von Land und um den Gebrauch von angemessenen Techniken zur Bodennutzung in Wassereinzugs- und Sumpfgebieten.
- Die Umweltverschlechterung der ökologisch wichtigen und schwachen Zonen aufhalten und umkehren.
- Die für die Formulierung und Anwendung der Umweltpolitik verantwortlichen Institutionen umorganisieren und stärken.
- Die Programme der Umwelterziehung entwickeln und verbreiten.
- Einen Mechanismus einführen, um die von öffentlichen Organen vorgeschlagenen Umweltinitiativen zu finanzieren.

³ Crédito Ordinario US\$ Mio. 58, Fondo de Operaciones Especiales US\$ Mio. 22,9 y Contrapartida US\$ Mio. 54.

⁴ BIRF US\$ Mio. 39,02 y Contrapartida US\$ Mio. 26,35.

Das vom BID bezogene Darlehen hatte drei Hauptkomponenten: die institutionelle Stärkung des Ministeriums und der staatlichen Einrichtungen des SINA; die Strukturierung eines Programms für Umweltinvestitionen mittels des „*Fondo Nacional Ambiental*“ FONAM und die Investition in Programme zum integralen Management von Wassereinzugsgebieten und zur Wiederaufforstung. Diese letzte war komplementär zu dem vom BIRF bezogenen Darlehen und wurde basierend auf dem „*Plan de Acción Forestal para Colombia*“ –PAFC- strukturiert. Die Corporaciones würden die ausführenden Einheiten des Plans sein.

Die institutionelle Stärkung richtete sich darauf, das „*Sistema Nacional Ambiental*“ -SINA-, das Umweltministerium und das Umweltinformationssystem zu festigen, sowie nationale Kapazität des rationalen und nachhaltigen Umgangs mit den erneuerbaren Naturressourcen, zu stärken. Man versuchte außerdem die regionalen öffentlichen wie privaten Initiativen voranzubringen, die darauf ausgerichtet waren, die Umweltprobleme auf Basis einer breiten sozialen Partizipation zu bekämpfen. Das Umwelterziehungsprogramm enthielt ebenfalls Pläne in Zusammenarbeit mit dem Bildungsministerium, dem SENA (eine Art Fachhochschule) und dem staatlichen Institut zur Förderung der Hochschulbildung ICFES.

Die Komponente der Umweltinvestitionen richtete sich auf die Finanzierung von umweltbezogenen Studien und Projekten, die von den behördlichen Einrichtungen, territorialen Einheiten und mit den vorhergenannten in Verbindung stehenden NGOs formuliert wurden. Ebenso machte sie eine der Finanzierungsquellen des FONAM aus.

Die spezifischen Zielsetzungen des „*Programa de Manejo de Recursos Naturales*“ waren: die Raumordnung der ökologisch wichtigen Region *Choco biogeográfico*, die Legalisierung der gemeinschaftlichen Eigentumsansprüche auf Forstland anregen, die nationale Forstpolitik definieren, die Wiederaufforstung anregen, die Interventionsfähigkeit der Institutionen und die umwelt- und forstbezogene Forschung und Schulung stärken.

Um diese Zielsetzungen zu erfüllen, wurden vier Unterprogramme entwickelt:

- Politik und strategische Entwicklung, das die Formulierung einer nationalen Forstpolitik und das Entwerfen und Einsetzen einer Entwicklungsstrategie für die erneuerbaren Naturressourcen des *Choco biogeográfico* beinhaltetete.
- Rehabilitation von Wassereinzugsgebieten.
- Integrale Verwaltung von natürlichen Nationalparks und Randzonen, es zielte darauf ab, die institutionelle Fähigkeiten in diesem Feld zu stärken und den Ökotourismus, die Umwelterziehung und die Bürgerbeteiligung an der Planung und bei der Verwaltung dieser Gebiete zu fördern.

- Forst-/ Umwelterziehung, Schulung und Erforschung, Verwaltung, Monitoring und Evaluation.

6.10 Die Raumplanung

Die Raumplanung der Pazifikregion des Landes (Chocó biogeográfico) ist beispielhaft für die Entwicklung in der Wahrnehmung dieses natürlichen Reichtums und mit ihr die Entwicklung des dort auftretenden Interessenkonflikts.

Die Region besitzt eines der größten Vorkommen der Welt an Artenvielfalt, es finden sich dort zwischen sieben- und achttausend Pflanzenarten. Die Biodiversität ist entstanden, dank Faktoren wie der Entstehung des Andengebirges als Isolierungsfaktor, die Zufluchtmöglichkeiten der Lebewesen in der Vergletscherung des Pleistozäns, die Lage in der Übergangszone zwischen Nord- und Südamerika, die Lage in der Zone äquatorialer Windstille, wo die größten Niederschlagsmengen der ganzen Hemisphäre auftreten, und der schnelle Übergang zwischen Lebenszonen von den Küsten-Ökosystemen bis zu den Andenformationen, auf einem Gebietsabschnitt, nicht größer als 60 km.

Der erste "*Plan Pacífico - Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica -Pladeicop-*", wurde 1984 von der Regierung gebilligt, und von der UNICEF finanziert. Der Plan enthielt einen enormen Infrastrukturausbau, es sollten Straßen, Wasser- und Kraftwerke, und Kommunikationsverbindungen gebaut werden, dabei wurden Projekte in Bereichen der Fischerei, Forst- und Landwirtschaft und Bergbau gefördert. Die Regierung des Präsidenten Barco (1986-90) konzentrierte sich auf die Planung der „Interozeanischen Landbrücke“ in dieser Region.

Die Studie „*Perfil Ambiental de Colombia*“, die 1990 veröffentlicht wurde, befand diese Politiken als vollkommen falsch und daher müsste ihnen der Reiz genommen werden. Der Bau von Strassen und der interozeanischen Brücke würde neue Siedler in diese Region ziehen, die die Studie als hochgradig unfruchtbar und mit der Veranlagung zur beschleunigten Schädigung der Böden charakterisiert.

Anfang der 90er Jahre brachte die Regierung das Projekt "*Biopacífico*" hervor, das im März 1993, mit Hilfe der Subvention des Global Environmental Facility -GEF- für vier Jahren in Gang gesetzt wurde. Das Projekt richtet sich auf den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Biodiversität des „*Choco Biogeográfico*“. "Dieses Projekt erkennt, dass die Menschen nur ihre Ressourcen pflegen, wenn sie andere Optionen dafür erhalten und genau daran wird

gearbeitet" (Kendall 1994: 10). Gemäss dem Gesetz 99/93 ging das Projekt vom INDERENA an das Institut John von Neumann über, womit dem Institut die Verantwortung übertragen wurde, das Projekt nach 1997, dem Ende der Finanzierung durch den GEF, weiterzuführen. Das Projekt arbeitete unter allgemeiner Gerichtsbarkeit des Umweltministeriums und wurde von diesem Ministerium, der DPN und dem Programm der Vereinten Nationen für die Entwicklung verwaltet.

Das allgemeine Ziel ist es, eine neue Entwicklungsstrategie für die Region des *Choco Biográfico* zu finden, die auf der Anwendung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der Festlegung von auf die lokalen Gemeinden abgestimmten Alternativen für die Handhabung der Biodiversität basiert, die ihren Schutz und nachhaltige Nutzung garantieren.

Es wurden vier Hauptaktionsgebiete definiert: Informationszusammenstellung über die Region, Bewertung biologischer Ressourcen und Entwicklung von für die Land- und Forstwirtschaft geeigneten Umweltsystemen, Verbreitung der Wichtigkeit der biologischen Diversität in den lokalen Gemeinschaften, und Anreize für die Beteiligung an der Wahrung dieser Vielfalt, und Eingliederung der Ziele und Strategien des "Biopacífico"-Projektes in nationale und regionale Pläne. In bezug auf das zuletzt genannte, wurde das Projekt in die Politik zur ländlichen Entwicklung einbezogen, die vom CONPES 1993 erlassen wurde und damit wurde seine Bedeutung für den ländlichen Sektor hervorgehoben.

Unabhängig von „Biopacífico“ operierte 1994 der „Plan Pacífico“, der eine Sammlung von institutionellen Investitionsinitiativen in Infrastrukturprojekte und Projekte zur Sozialentwicklung betrachtete und sich auch um die Umweltsanierung bemühte.

Trotz der Tatsache, dass die Region eines der strategisch wichtigsten Natursysteme des Landes besaß, wurde sie weiterhin als Versorgungszentrum und Ausgangshafen ins Landesinnere betrachtet, weshalb man nicht erwartete, dass die Ausnutzung der regionalen Alternativen die Ökosysteme schützen, noch zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung beitragen würde. Die Legalisierung kollektiver Eigentumsansprüche und die Lebenspläne von ethnischen Gruppen bilden eine soziale und ökologische Alternative für die Zukunft, die sich allerdings in Kürze durch den Druck der territorialen Kontrolle und die Infrastrukturausbreitung bedroht sehen wird (s. Umweltministerium 1998).

6.11 Die Fachplanung

Das INDERENA hat, in seiner von *Conservacionismo* (Erhaltung natürlicher Gegebenheiten) geprägten Art und im Einklang mit den nationalen geographischen Eigenschaften und unter Befolgung des Geheißes des Código, viel Anstrengungen vor allem auf die wissenschaftliche Forschung über Erhalt und Verwaltung der natürlichen Ressourcen verwendet, und hat immer versucht Politiken zu Naturschutzgebieten und Forstreservaten zu entwickeln.

Das Institut veröffentlichte seit 1972 regelmäßig Forststatistiken oder Statistiken zur Forstaktivität. Ebenso in Erfüllung seiner Aufgaben als für die erneuerbaren Naturressourcen zuständige Einheit verabschiedet es 1973 das Statut zur Wildflora. So untersagte das INDERENA 1974 zum erstenmal die Ausnutzung von einigen Arten von Flora.

Im Jahr 1976 formuliert es das Programm zur Einführung des Systems der Nationalparks, um dann, im Jahre 1979, technischen Beistand für das Pilotprojekt zur *Ecodesarrollo* in Kolumbien beim Umweltprogramm der Vereinten Nationen zu beantragen.

1987 veröffentlicht es seine „Politik zur Planung, Entwicklung und Verwaltung des Systems der Naturschutzgebiete“, nachdem es 1986 eine Generaluntersuchung des Systems der Nationalparks durchgeführt hatte. Während des Zeitraums 1988-90 hat das INDERENA seine Pläne und Programme nach dem Konzept „*Movilización Verde*“ (Grüne Mobilisierung) umorientiert, mit dem Ziel aus der Etappe der umweltbezogenen Denunziation und Bewusstmachung zur ökologischen Aktion mittels der konkreten Antwort der Gemeinden überzugehen. Zu den Komponenten dieser Mobilisierung gehörte ein riesiger Plan zur Wiederaufforstung, die Kontrolle der Wasser-, Boden- und Luftvergiftung und ein Plan über hydrobiologische Ressourcen. Für ihre Umsetzung bekam die Institution 1988 eine reale Etaterhöhung von 14%, die im Folgejahr bei konstant gebliebenen Kosten um 0,6% reduziert wurde (s, Carrizosa 1992).

Der CONPES stimmt 1989 dem „*Plan de Acción Forestal para Colombia*“ -PAFC- zu, als Antwort auf die globale Besorgnis um die Verschlechterung der Umweltsituation und die der natürlichen Ressourcen, und speziell wegen der wachsenden und beschleunigten Zerstörung der tropischen Wälder. In jenem Jahr wurde geschätzt, 600000 ha. Urwald wären abgeholzt, was zu Erosion in 20 % des Territoriums führte, sowie zur Destabilisierung von Wassereinzugsgebieten, Zerstörung von Ökosystemen mit großem strategischen Wert und dem Aussterben vieler Spezies der Flora und Fauna. Später, im Jahr 1992, formuliert das INDERENA einen „Aktion und Strategienrahmen für die Definierung von Politiken im Nationalparksystem.“

Kolumbien initiierte 1993 dem vom UNEP vorbereiteten Leitfaden folgend die “Nationale Studie zur Biodiversität“, ergänzend startete man im Juli desselben Jahres einen Prozess zur Definierung der “*Estrategia Nacional de la Biodiversidad*” und erfüllte damit das Abkommen über biologische Biodiversität, das 1992 in Rio getroffen worden war.

In selbem Jahr wird über die Verordnung 1059 das Koordinierungskomitee für die Formulierung der nationalen Strategie zur Biodiversität eingerichtet. Dieser Schritt wird mit dem Argument getan, “dass die Vielfalt der Arten, natürlichen Lebensräume, Ökosysteme, ...einen wesentlichen und unersetzlichen Teil des natürlichen Erbes des Landes darstellt, und dass die Biodiversität außerdem ein Gut von nationaler Wichtigkeit bildet, die Möglichkeit der Entwicklung der Gemeinden, die direkt von diesen Ressourcen abhängen und, basierend auf denselben, die Implementierung auf nationalem Niveau von hochgradig produktiven Aktivitäten , wie der Verbesserung vom Saatgut, der Teilhabe an den Vorteilen der Biotechnologie- und Pharma-Industrie und der Entwicklung des Potentials des Ökotourismus und der Forschung des Landes”.

Bei der Formulierung dieser Strategie in ihrer ersten Phase, sollten folgende vorrangige Komponenten befolgt werden:

- Nationale Studie zur Biodiversität,
- Entwurf zur Politik über das System der natürlichen Nationalparks,
- Gesetzesentwurf zu Biodiversität und genetischen Ressourcen, und
- Entwurf zur Forstpolitik.

Das INDERENA nahm sich damals vor, eine Forstpolitik zu erarbeiten, die Richtlinien im Kontext der Strategie zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Biodiversität aufzeigen sollte. Die zweite Phase dieses Projekts sollte im Rahmen des “*Programa de Manejo de Recursos Naturales*” realisiert und vom BIRF als Teil des PAFC finanziert werden. Ebenso wurden entsprechende Maßnahmen eingeleitet, um die “*Red Nacional de Información en Biodiversidad*” (Nationales Informationsnetz zur Biodiversität) einzuführen.

1994 war die Zuspitzung der im Forstsektor bekannten Probleme offensichtlich: hohe Entwaldungsindex, niedrige Wiederaufforstungsniveaus, Unkoordiniertheit und geringe Effizienz der öffentlichen Forstverwaltung. Man hatte ebenfalls das Fehlen von Kriterien technischen und/ oder umweltbezogenen Charakters bei der Gewinnung der Waldressource erkannt, außerdem dominierten die Kriterien wirtschaftlicher und finanzieller Art, die Systeme einer verbesserten Nutzung des natürlichen Waldes verwarfen. Man erkannte den Mangel an kontinuierlichen und umfangreichen Programmen zur Förderung der

Wiederaufforstung mit wertvollen Arten, und allgemein die Stagnation bei den Wald-Plantagen, die Mitte der 80er Jahre begonnen hatte. Die Modernisierung der Ausrüstung für die Gewinnung und Verarbeitung von Holz wurde ebenfalls als prioritär erkannt und eingestuft, aufgrund der riesigen Mengen an verschwendetem Rohmaterial.

Man legte damals fest, dass es keinen Preis gibt, der dem Wert der Bäume in den natürlichen Wäldern entspricht. So wurde bei dem Wert des aus den Wäldern der Nation extrahierten Holzes nicht der intrinsische Wert des Produktes betrachtet, sondern dieser durch einen Tarif ersetzt, um die Forstabgabe festzusetzen, so dass man also einen Beitrag bezahlt und nicht den wahren Wert des Rohmaterials. Diese Situation erzeugt eine im Marktpreis enthaltene Subvention, die die eine höhere Nachfrage nach Holz verursacht und die Prozesse der Abholzung und des Verschwindens des Waldes beschleunigt (s. Castaño in Rodríguez 1994).

Bis zur Verabschiedung des Gesetzes 99/93 zeigte sich einen Zwiespalt zwischen der Forsthandlung und der Umweltverwaltung, und das Fehlen einer administrativen Struktur mit genügend verbindlicher Macht, die in die verschiedenen Sektoren und Ebenen hätte eingreifen können. (Flores 1994) Auf der Grundlage dieses Gesetzes schaffte man innerhalb des Ministeriums und auf einem hohen hierarchischen Niveau die "*Dirección General Forestal y de Vida Silvestre*" (Generaldirektion für Wald und Wildnis), sowie den "*Servicio Forestal Nacional*" (Nationaler Forstdienst), wichtig, um die Struktur der öffentlichen Forstverwaltung zu ergänzen.

Im "*Salto Social*" zeigen sich diverse Maßnahmen zur Kontrolle der Entwaldung: Ersetzung des Brennholzes durch Brennmaterialien wie Gas, Aufhalten der Besiedelung durch die Beschränkung der landwirtschaftlichen Grenze und Einsatz von Anreizen in Richtung der Nutzung nicht ausgebeuteten Landes. Die Regierung Samper hatte außerdem vor, mit Hilfe des "*Fondo Nacional Agrario*" und der Corporaciones, schätzungsweise 160.000 Hektar Land wiederaufzuforsten, indem sie die Subvention nutzte, die als forstbezogene Leistungsprämie ausgewiesen war (*Certificado de Incentivo Forestal*).

Die Verordnung 1791/96 über den "*Régimen de Aprovechamiento Forestal y de Flora Silvestre*" (Bestimmungen für die Ausnutzung des Waldes und der Wildflora), Basisdokument für das "*Estatuto Unico Forestal*", hat zum Inhalt, die Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung und der einzelnen in bezug auf die Nutzung, Handhabung, Ausnutzung und Erhaltung der Wälder und Wildflora zu regeln, mit dem Ziel eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Sie definiert die nachhaltige Ausnutzung als "die Nutzung der Waldressourcen, die ausgeführt wird unter Wahrung der normalen Leistungsfähigkeit des Waldes durch die

Anwendung von forstwirtschaftlichen Techniken, die Regenerierung und Fortbestand der Ressource erlauben.”

Trotz des Erlasses der vorhergenannten Verordnung und der Zustimmung von Seiten des CONPES zur „*Política de Bosques*“ im Jahr 1996, schloss die Contraloría, dass 1996 die Forstpolitik die Schlacht in bezug auf materielle Resultate nicht am Gewinnen war und dass, im Gegenteil, die Situation zur Verschlechterung tendierte. Sie schlug die Beteiligung aller Akteure und die Suche nach durchführbaren und konkreten Lösungen für das Problem vor.

6.12 Budgetierung

Das “Grundstatut des Generaletats der Nation“, (Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación) Gesetz 38/89, schreibt den Generaletat des Staates vor, der jährlich verabschiedet wird, er muss die lang-, mittel- und kurzfristigen Plänen widerspiegeln. Folglich werden zu seiner Erstellung die Zielsetzungen der Pläne und Programme zur Wirtschafts- und Sozialentwicklung berücksichtigt, der Finanzplan, der jährliche Operationsplan für Investitionen (Plan Operativo Anual de Inversiones) und die durchgeführte Evaluierung derselben.

Jahre später bestätigt das Gesetz 152/94, Verfassungsgesetz des Entwicklungsplans, die Harmonisierung mit und Unterwerfung der offiziellen Budgets an den Plan. Es legt ebenso fest, dass der Investitionsplan des Nationalen Entwicklungsplans mehrjährige Haushaltspläne enthält, mittels derer die Kosten der wichtigsten öffentlichen Investitionsprogramme, die in einer Zeit über die jährliche fiskalische Abrechnungsperiode durchgeführt werden, geschätzt werden. Dieses Gesetz schreibt auch vor, dass, wenn die Umsetzung eines langfristigen Projektes einmal angelaufen ist, man versuchen soll, die Finanzierung bis zu seinem Abschluss zu garantieren.

Die Umverteilung der Investitionsmittel auf nationaler Ebene wird vom DNP durchgeführt, während die der Ausgaben vom Finanzministerium realisiert wird. Der definitive Betrag des Investitionsetats wird ebenfalls vom Finanzministerium festgelegt, damit hinterher das DNP die vorläufigen Investitionssätze definiert, unter Anwendung von Kriterien, die die strategische Wichtigkeit der Einrichtungen und ihr Effizienzniveau bei der Erfüllung ihrer Zielsetzungen berücksichtigen.

Zur Gewährung dieser Mittel erarbeiten die Ministerien und übrigen staatlichen Organe nationaler Ordnung ein Dokument mit den strategischen Prioritäten, das unter anderem die

Priorität von Zielsetzungen und Regierungsprogrammen und die Auswahl der Einrichtungen, die die Programme ausführen sollen, und die Leitpläne dieser betrachtet. Danach versammeln sich die zweckgerichteten Investitionskomitees, deren Inhalt die Diskussion der sektoralen Leitpläne und der vorrangigen Projekte von nationalem Interesse ist.

Der nächste Schritt in diesem Prozess ist die Vorlage des Investitionsentwurfes bei den Wirtschaftskommissionen von Senat und Kammer, damit hinterher das DNP den jährlichen Operationsplan für Investitionen und den Plan der politischen Zielsetzungen ausarbeitet, die dann dem CONPES zur Annahme vorgestellt werden. Schließlich wird der Etatentwurf an das Finanzministerium geschickt und der Etat wird dem Kongress vorgelegt (s. Fescol 1998). Auf diese Weise ist die Finanzierung der Projekte, die zum Nationalen Entwicklungsplan gehören, per Gesetz garantiert.

Im Jahr 1994 entsprach der Grossteil der Etatzuwendungen noch nicht dem Entwicklungsplan, sondern der Art und Weise, wie der öffentliche Sektor in der Vergangenheit organisiert gewesen war und wie die menschlichen Ressourcen verteilt waren. Auf diese Weise war der Etat nicht mehr das wesentliche Element der Planung. Mit der neuen Normgebung versucht man, diese Praktiken hinter sich zu lassen und in effizienter Weise die Ziele des Plans zu erfüllen.

Es ist allerdings häufig der Fall, dass während der Durchführungsphase ein Defizit in den Einnahmen registriert wird, was dazu zwingt, die Investitionskosten zu senken, da weder der Schuldendienst, da sie eine vorher eingegangene Verpflichtung darstellt, noch die Betriebskosten einfach zu reduzieren sind.

Vor allem im Umweltbereich existierte eine große institutionelle Schwäche, um große Kürzungen zu vermeiden. So wurden die meisten Corporaciones durch Kürzungen des Investitionsetats 1996 in Mitleidenschaft gezogen (s. Contraloría 1996). Bis 1997 traten noch Effizienzprobleme bei der Durchführung seitens der Corporaciones auf, da die Etatüberweisungen für Investition und Betriebskosten nicht direkt vom Finanzministerium aus durchgeführt wurden, was den Papierkrieg nährte und eine unabhängige Evaluation der Geschäftsführung jeder Einheit verhinderte (Contraloría 1996).

Für ein Land wie Kolumbien, ist das Fehlen von ökonomischen Ressourcen ein wichtiger Faktor bei der Entscheidungsfindung im Planungsprozess. So kann man in Anbetracht der Diskussion, ob sich die Budgetierung nach der Planung, oder die Planung nach der Budgetierung richten soll, nur bessere Zeiten wünschen, um eine strategische Planung durchführen zu können.

6.13 Monitoring

Gemäss der traditionellen Vorstellung wurde Kontrolle als die Aufgabe der Autorität hinsichtlich ihrer Funktion der Betreuung und Überwachung der Arbeiten in ihrem Zuständigkeitsbereich verstanden. Innerhalb der neuen in Kolumbien verbreiteten *new public management*, wird zum Monitoring des laufenden öffentlichen Handelns geraten, das es erlaubt den Fortschritt zu diskutieren und zu evaluieren, so dass die Politiken und Handlungen kontinuierlich angepasst werden können. Damit würde die alte Vorstellung überwunden, dass das staatliche Handeln lediglich aus der an Normen und Verfahren ausgerichteten Umsetzung der Haushaltsplans bestehe (vgl. Guhl 1998).

Die Verfassungsreform von 1968 ordnete eine Planungskommission im Kongress an, um den nationalen Entwicklungsplan zu studieren, seine Übereinstimmung mit dem öffentlichen Haushalt und seine Umsetzung nach Annahme durch den Kongress zu überwachen. Doch diese Kommission gründete oder versammelte sich schließlich niemals, aufgrund einer fehlenden Verpflichtung mit dem Plan (s. Vallejo in Cárdenas/Zambrano 1993). Auch die Gesellschaft kontrollierte die Umsetzung des Plans nicht, den sie häufig aufgrund fehlender Mechanismen und mangelnden Interesses nicht einmal kannte.

Das INDERENA besaß schon 1981 eine Zweiebenen-Systemevaluierung der Projekte: eine Evaluierung über den Fortgang, um periodisch das Ausmaß der physischen und finanziellen Umsetzung feststellen zu können, und eine Evaluierung der Auswirkungen. Diese Beschränkung der Evaluierung auf das Physische und Finanzielle müsste überwunden werden. In diesem Sinne schlug Carrizosa 1983 vor, dass der Planungsprozess spezifische Etappen zur Überprüfung von Zielsetzungen enthalten solle, je nach dem, in der Durchführungsphase von Plänen und Projekten sie auftauchen würden, so dass der Staat auf diesem Wege mögliche Widersprüche erkennen könnte. Auf der anderen Seite rieten interne Experten des DNP in jener Zeit für eine bessere Ausführung die unterschiedlichen Abteilungen, die Projekte desselben Ökosystems überwachten, zu koordinieren. Diese Empfehlungen fanden in jener Zeit jedoch nicht die nötige politische Unterstützung.

Das Gesetz 99/93 sah innerhalb des Umweltministeriums eine „*Subdirección de Seguimiento y Monitoreo*“ (Subdirektion für Beobachtung und Monitoring) der „*Dirección Ambiental Sectorial*“ (Sektorale Umweltdirektion) vor, die für die Betreuung der Projekte und die Zusammenstellung der mit den Sektoren zusammenhängenden Umweltinformationen

zuständig ist. Diese soll außerdem ein Beobachtungs- und Monitoring-System koordinieren, wofür sie mit der Unterstützung der Corporaciones rechnen kann.

In bezug auf die Kontrolle im Bereich des Umweltschutzes wird festgestellt, dass es eine neue Funktion der “*Contraloría General de la Nación*” seit 1991 ist, dem Parlament einen Jahresbericht über den Stand der natürlichen Ressourcen und der Umwelt vorzulegen.

In Erfüllung dieser Norm hat die “*Contraloría*” bis jetzt diese Berichte vorgelegt, jedoch aufgrund des eigenen Charakters der Institution geschieht die Evaluierung der Umweltpolitik vor allem aus einem haushaltsbezogenen Aspekt heraus. Ein Beispiel für diese Art des Handelns ist der dem Steuer Jahr 1996 entsprechenden Bericht. Dessen Zweck es war, die Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik des Landes zu evaluieren. Dafür wurde die nationale Umweltpolitik, die Forstpolitik der Dekade, die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums und die Wasserqualität in den Großstädten, sowie die Nutzbarkeit ihrer Aquädukte untersucht. Doch der Studie entlang herrscht der haushaltsbezogene Blickwinkel vor, aus dem heraus die Projekte basierend auf Aneignung von Ressourcen, erworbene Verpflichtungen und Ausführung des Etats eingeschätzt werden.

Innerhalb ihrer Aufsichtsarbeit im Umweltbereich haben die sektoralen und regionalen Direktionen der CGR eine breites Spektrum an die Umwelt betreffenden Rechnungsprüfungen in unterschiedlichen Bereichen durchgeführt: Umweltdiagnose, Finanz- und Rechtsbericht, Umweltmanagement, Steuerkontrolle, Umweltproblematik, Kostenschätzung, Forschung in Petitionsrecht, Diagnose bezüglich Umweltlizenzen und Rechnungsprüfung von Projekten.

Beispiel für die Nutzung von Elementen der neuen Umweltverwaltung war die Schaffung einer koordinierenden Einheit innerhalb des “*Programa de Manejo de los Recursos Naturales*” (Programm zur Handhabung der natürlichen Ressourcen), mit den Zielen Koordinierung, Monitoring und Evaluation von Umweltprogrammen, um das DNP/Umweltministerium zu stärken.

Das Monitoring und die Evaluation sind jetzt integrale Bestandteile der Arbeit jeglicher Einrichtung regionaler oder lokaler Ebene. Wie 1998 das DNP erkannt hat, sind diese „unverzichtbare Werkzeuge, die die Umweltverwaltung bei jeglichem Projekt oder Prozess unterstützen, das versucht, Erhaltung und nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen zu verbinden“ (Guhl 1998: 223).

6.14 Berichtspflicht und Evaluation

Die Forschungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass durch die Berichtspflicht die Umweltpolitik die Erfolgskontrolle von Maßnahmen verankert. Da in Kolumbien weder der Kongress noch irgendeine andere Organisation sich um die Kontrolle oder Beobachtung der verschiedenen Pläne oder Programme kümmerte, waren die Einrichtungen in jener Zeit einem System der freiwilligen Selbst-Evaluierung überlassen.

Die Abhängigkeit der Verwaltungsämter von Klientennetzen führte dazu, dass, wegen der Schulden bei den Politikern, niemals tiefgehende Evaluationen des Realisierten durchgeführt wurden. Außerdem wollte kein Chef irgendeine Evaluation von jeglichem Druck freimachen. Diese Situation hatte die Nicht-Erfüllung der vorgenommenen Zielsetzungen für die verschiedenen Regierungspläne zur Folge, Korruption und Verschwendung. Vor dieser Situation ist es normal, keine Abschlussberichte von Programmen oder Projekten vorzufinden.

Mehrere Dokumente sprachen zu Anfang der 80er Jahre davon, dass die Objektivität der Evaluationsinstrumente aufgrund des sozialen Rahmens, in dem sie angewandt würden, aufgegeben werden würde, das heißt, aufgrund der Anforderungen des sozioökonomischen Systems. Um dies zu vermeiden, wurde die dezentralisierte, demokratische Überprüfung der Umweltpolitik unter Beteiligung der Gemeinden oder die Gründung von Gruppen zur Ausübung von Druck vorgeschlagen (Carrizosa 1992).

Später, um 1991, kam die Diskussion um die Umweltindikatoren auf, nach Carrizosa existierten zu jener Zeit in Kolumbien noch keine Serien von Umweltindikatoren, die eine objektive und direkte Evaluierung des Erfolges der Politiken erlaubt hätte. Eine der Lücken der Planung in Kolumbien war daher, dass ihr realer Effekt nicht gemessen worden war, daher wusste man nicht, welche die sozialen und ökonomischen Auswirkungen der öffentlichen Investition gewesen waren (vgl. Vallejo in Cárdenas/Zambrano 1993).

Um diesen Zustand der Uninformiertheit über die Aktivitäten und Ziele der staatlichen Einrichtungen zu verändern, wird ab der Verfassung von 1991 die Rolle der Evaluation der Geschäftsführung und der Resultate der öffentlichen Verwaltung hervorgehoben: Der Artikel 343 legt fest, dass die nationale Planungseinheit, die vom Gesetz dazu eingesetzt wird, zuständig sein wird, für den Entwurf und die Organisation der Evaluierungssysteme für Geschäftsführung und Resultate der öffentlichen Verwaltung, sowohl in bezug auf Politiken, wie auch auf Investitionsprojekte.

In Befolgung dieses Verfassungsgebots, gründete 1998 das DNP in seiner Rolle als nationale Planungseinheit das „*Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública*“ (Nationales System für die Evaluation von Resultaten der Politischen Geschäftsführung) - SINERGIA-, um kontinuierlich die öffentlichen Politiken, Programme, Unterprogramme und Projekte des Nationalen Entwicklungsplans zu evaluieren und so Richtlinien der Politik umzuformulieren und Ressourcen umzuverteilen.

Dafür sollen alle nationalen öffentlichen Verwaltungsorgane, basierend auf den Rahmenvorgaben des nationalen Entwicklungsplans und der ihnen per Gesetz zugewiesenen Funktionen, einen vierjährigen Plan Indicativo (Leitplan) ausarbeiten, mit jährlichen Aktionsplänen, die die Basis für eine spätere Evaluation der Resultate bilden werden. Das DNP wird dem CONPES im April eines jeden Jahres einen Bericht vorlegen, über die Gesamtheit der Evaluationen mit einem Dokument, dass die Basis bilden wird für den Entwurf des Investitionsplans des Folgejahres.

Der Leitplan ist das Instrument, das in den zweckgebundenen Investitionskomitees herangezogen wird für die Etatdiskussion von physischen Zielen, vorrangigen Programmen und Projekten. Diese Pläne, nach den Nachbesserungen durch genannte Komitees, und die Erreichung von deren Zielsetzungen, werden in dieser Regierungsperiode verpflichtend sein für die Einheiten und Sektoren, entsprechend des ihnen zugestandenem Budgets. Die mit der Umweltverwaltung betrauten Einheiten, die diese Art der Pläne erfüllen müssen, sind die auf nationalem Niveau, das Umweltministerium und die Corporaciones.

Die Evaluierung der Geschäftsführung und der Resultate der Entwicklungspläne und -programme und der Investition der Abteilungen und Gemeinden wird, gemäss der Verfassung, von den Planungsorganen der Abteilungen übernommen. Diese werden ebenfalls an der Vorbereitung der entsprechenden Haushalte beteiligt sein. Das DNP wird in selektiver Weise genannte Evaluierung über jegliche territoriale Einheit durchführen können.

Wegen des neuen normativen Charakters der Leitpläne, sind sie Gegenstand regelmäßiger Überprüfungen, sowohl der erreichten Ziele, wie der durchgeführten Aktivitäten. Auch wird regelmäßig eine Evaluation der Zielsetzungen vorgenommen, um das Ausmaß ihrer Erreichung zu prüfen, basierend auf den in den *Planes Indicativos* stipulierten Indikatoren, auf durchgeführten strategischen Evaluationen und basierend auf erzielten Resultaten bei zusätzlichen Indikatoren zum Leitplan.

Außerdem wurde ein Anreiz- und Prämiensystem für die besten Verwalter des Nationalen Entwicklungsplans ausgearbeitet, um jedes Jahr zu wissen, welche Einheiten Unterstützung

und Glaubwürdigkeit verdienen (s. Guhl 1998). Ebenso wird der Präsident dem Kongress am Anfang jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Umsetzung des Nationalen Entwicklungsplans und seiner verschiedenen Komponenten vorlegen.