

7. Bewertung der Umweltpolitik Kolumbiens

Die wesentlichen Faktoren der Umweltzerstörung und Umweltverschmutzung in Kolumbien sind bereits mehrfach erkannt worden, wurden jedoch noch nicht exakt quantifiziert. Für 1998 benennt die Contraloría (Rechnungshof) dringende Probleme oder direkte Umweltprobleme: maßlose Ausbeutung von Rohstoffen jeglicher Art, Monokulturen, Wechsel in der Bodennutzung, Wechsel der natürlichen Gegebenheiten durch Aufbau produktiver Infrastrukturen und die Entsorgung aller Arten von Abfällen. Diese Probleme sind wiederum verursacht durch vier strukturelle Bedingungen: eine chaotische Urbanisierung, ungeeignete Produktionstechniken sowie Fehler seitens des Marktes und des Staates (Contraloría 1999).

Der Raubbau der natürlichen Ressourcen ist in Kolumbien größtenteils darauf zurückzuführen, dass man diese aufgrund ihrer Reichhaltigkeit für unerschöpflich hielt, was zu einer übermäßigen Ausbeutung führte. Desgleichen betrachtete man die Umwelt als Allgemeingut, Eigentum der Nation, und die praktische Unfähigkeit des Staates, dieses zu verwalten, führte dazu, es so zu nutzen, als sei es frei zugänglich. „Das offensichtliche Fehlen eines Eigentümers der Güter der Natur bedingt ihre übermäßige Ausbeutung, wobei die Anpassungs- oder Erneuerungskapazität überschritten wird. In Folge dessen hatte das Angebot von Gütern und Dienstleistungen des Umweltbereichs keinen oder nur einen nicht angemessenen wirtschaftlichen Wert“ (Gaviria 1996:50).

Diese Situation spiegelt sich in den Ursachen der Zerstörung des Waldes wider, hier finden sich in erster Linie die Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzfläche und die Kolonisierung, und, in geringerem Ausmaß, eine inadäquate Holzproduktion und der Holzkohlekonsum der Ärmsten der Bevölkerung. In geringerem Maße haben auch Waldbrände, Brandrodung und der illegale Anbau Auswirkungen.

1998 erkannte das Umweltministerium neben dem freien Zugang zu den natürlichen Ressourcen als Hauptursachen der Umweltzerstörung „das Fehlen von Instrumenten, die es erlauben, Geld für die Zerstörung der Umwelt einzunehmen, das Fehlen von effektiven Strategien zur Kontrolle der Kontamination, die Armut, das niedrige Bildungsniveau großer Teile der Bevölkerung, Unkenntnis über geeignete Techniken zur Vorbeugung und Verringerung der Umweltverschmutzung und den Mangel an Umweltbewusstsein über die Wichtigkeit der Erhaltung der natürlichen Ressourcen“ (Ministerio del Medio Ambiente 1998).

Mit der Herausgabe des Código 1974 gab der kolumbianische Gesetzgeber der Exekutive Instrumente und Richtlinien, um der Umweltproblematik zu begegnen, aber die Intensität dieser Probleme hat in den letzten Jahren zugenommen. Deshalb ist detailliert zu analysieren, weshalb der Staat und die kolumbianische Gesellschaft keine effiziente Antwort auf die Umweltproblematik gegeben haben.

7.1 Schwächen beim Entscheidungsprozess

7.1.1 Konzeptionelle Schwächen

7.1.1.1. Fehlen einer nationalen Identität

Das erste große Problem im Zusammenhang mit der Umweltproblematik, und generell jeder Entwicklungspolitik in Kolumbien, ist die geringe Definition eines nationalen Projekts bezüglich übergeordneter Entwicklungsziele. Unmittelbare Ursache dieses Problems ist das Fehlen einer starken nationalen Identität.

Der koloniale Charakter des sozial-ökonomischen Systems Kolumbiens, welches mit Mühe gegen Ende der achtziger Jahre die ethnisch-kulturelle Verschiedenheit seiner Bürger und die biologische Vielfalt seiner Geografie zu akzeptieren begann, verhinderte durch das Selbstverständnis als Europäer die vollständige Identifikation mit seiner Umgebung und seinen verschiedenen Menschen. So haben die herrschende Klasse und mit ihr ein Teil der kolumbianischen Gesellschaft, als Vertreter der europäischen Zivilisation, überwiegend aus der Position eines Fremden gehandelt und sich wie Kolonialherren verhalten, die die Ressourcen zu ihrem eigenen Nutzen ausbeuteten, ohne sich für die die Gesellschaft und die Umwelt betreffenden Folgen zu interessieren. Im Sinne von: Das Land ist nicht mehr als ein temporärer Aufenthaltsort, meine Mitbürger sind vorübergehende Begleiter. Daraus resultiert sein geringes Verantwortungsgefühl gegenüber seiner Umwelt.

Ferner hat die kolumbianische Gesellschaft, wie die lateinamerikanische Gesellschaft allgemein, die von Anfang an ein Produkt des Marktes war, da sie in Funktion zum Handel mit der Metropole organisiert war und so über diese mit dem Rest von Europa, es nicht geschafft, einen Binnenmarkt zu schaffen. Auch die vollständige Integration zu ihrer sozialen Umgebung abseits der dynamischen Verbindungen mit dem Ausland wurde nicht erreicht, was eine Wiederholung des europäischen Entwicklungsprozesses erlaubt hätte.

Die Distanz zwischen der herrschenden Klasse und der beherrschten Bevölkerung hat in Kolumbien zur Unterbewertung und Geringschätzung des Wissens der eingeborenen und bäuerlichen Bevölkerung geführt, welche mehr naturverbunden ist. Dies ist außerdem eine Manifestation der geringen Bedeutung, die das nationale Potenzial an Humankapital, das weder adäquat bewertet noch gefördert wurde, für die herrschende Klasse hat.

In den siebziger Jahren wies Currie auf das geringe Interesse der Herrschenden an einem schnellen Fortschritt bei der Verkleinerung der bestehenden Kluft zwischen den reichen Klassen und der Armen und Ungebildeten hin. Ein Notprogramm zur Lösung der dringenden Probleme wurde nie geschaffen und der Fortschritt aufgrund durchgeführter Programme war langsam und wurde niedergeht durch den wachsenden Umfang der Probleme.

Die wenigen Absichten für eine nationale Vereinbarung, einen Sozialpakt um ein gemeinsames Projekt voranzubringen, wurden immer durch politische und wirtschaftliche Interessen torpediert. Hier sollte an die Ermordung der Präsidentschaftskandidaten Gaitán 1948 und Galán 1989 gedacht werden.

7.1.1.2 Die Entwicklungsmodelle

Die Entwicklung in Lateinamerika war nur die Übernahme des Lebensstils der Industrieländer. Die Entwicklungspolitik in Kolumbien hat zur lokalen Übernahme der Reproduktions- und Konsummuster der reichen Länder zum Vorteil der herrschenden Minderheit geführt und nicht zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Gesamtbevölkerung.

Der Einfluss der industrialisierten Welt konkretisierte sich anfangs in Kolumbien durch Vorschläge ausländischer Missionen und deren Vorstellungen bezüglich Entwicklung und bestimmt seither - im Sinne der Dependenz - auch die Vorstellungen bezüglich der Umweltthematik.

Wenn auch jede Regierung versucht, ein eigenes Modell zu schaffen und sich dabei an internationalen Modellen zu orientieren, so existiert doch eine relativ homogene Gruppe kolumbianischer Wirtschaftsfachleute, die von den Universitäten Chicagos, Harvards und Kaliforniens kommen, und einen erheblichen Einfluss auf den Staat haben, was die Einführung alternativer Entwicklungsmodelle erschwert hat.

Die Entwicklung des staatlichen Managements der natürlichen Ressourcen und des Umweltschutzes wurde zum einen durch den Einfluss weltweiter Denkrichtungen bestimmt, zum

anderen durch unterschiedliche Regierungspolitiken, die nicht immer Klarheit bezüglich des Problems hatten. So wurde lediglich versucht, die dringendsten Probleme zu lösen (s. Flórez/Baptiste 1990).

Untersuchungen in den lateinamerikanischen Ländern zeigten, dass die öffentliche Politik bedeutenden Grenzen unterliegt, was die demokratische Regierbarkeit in Gefahr bringt. Die CEPAL weist in diesem Zusammenhang auf folgendes hin: „Die bestehende Trennung – sowohl in der Phase der Entwicklung als auch während der Durchführung – zwischen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, wie auch das in den Hintergrunddrängen letzterer im Sinne von unterstützenden Maßnahmen, mehr dazu bestimmt, die sozialen Kosten der Reformen und laufenden wirtschaftlichen Anpassungen niedrig zu halten, als eine umfassende Entwicklung voranzutreiben“ (CEPAL 1996: 9).

Andererseits produzierten die Krise zu Beginn der achtziger Jahre und die Veränderung der äußeren Bedingungen einen starken Druck auf den öffentlichen Sektor bezüglich der Beschaffung von Mitteln und das Ausgabenniveau. So bildeten die öffentlichen Ausgaben gemäß einer Untersuchung der CEPAL von 1992¹ in der Mehrheit der Länder der Region die Hauptvariable der fiskalischen Anpassung, um dem Zusammenbruch bei der Übertragung der Mittel zu begegnen. Eine andere Untersuchung der CEPAL aus dem Jahre 1994² bestätigt, dass sich die soziale Ausgabe wie eine Anpassungsvariable gegenüber anderen politischen Maßnahmen verhält.

Im Fall Kolumbiens war die Verschuldungspolitik vorsichtig, was die Intensität der äußeren Krise relativ verminderte. Trotzdem wuchs aufgrund des Entwicklungsansatzes und nachher auch nach der Krise der achtziger Jahre das Gewicht der mit wirtschaftlichen und Sicherheitsfragen befassten Ministerien, wohingegen das Gewicht der mit sozialen Themen befassten Ministerien geringer wurde, was bedeutete, dass jede ökonomische Anpassung auf Kosten der Sozialpolitik ging. Die öffentlichen sozialen Ausgaben pro Einwohner sanken in Kolumbien in der Zeit von 1990-1991 von 381 Dollar auf 158 Dollar in den Jahren 1998-1999³.

¹ CEPAL 1992: El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

² Cominetti, Rosella / Di Gropello, Emanuela 1994: El gasto social en América Latina. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

³ CEPAL, División de Desarrollo Social: Base de datos sobre el gasto social.

Das Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik (auch Umweltpolitik) schlägt sich in Kolumbien nur in Entwicklungsplänen nieder, ist sehr rudimentär und nicht sektorenübergreifend. Wenig Bedeutung wird der Notwendigkeit beigemessen, dass das makroökonomische Gleichgewicht mit dem entsprechenden sozialen und ökonomischen Gleichgewicht (Nachhaltige Entwicklung) einhergeht. So sind konzeptionelle Probleme bezüglich der Rolle des sozialen- und Umweltgedankens in der wirtschaftlichen Entwicklung und ihre Beziehung zur öffentlichen Hand im Fall von Zuteilung von Mitteln zu finden: durch die niedrige Etatzuweisung werden die führenden Ämter in diesem Bereich auf einen formalen Charakter reduziert. So bleibt die Umweltpolitik eine gute Absicht, welche die Institutionen nicht weiter stärkt. Diese sind ohnehin durch Funktionen übersättigt und erfüllen ihren Auftrag nur teilweise oder gar nicht.

Auf der Suche nach einer Nachhaltigen Entwicklung, die im Gesetz 99/93 als Prinzip festgeschrieben wurde, hat das Land sich als Ziel gesetzt, das neoliberale Modell der Gegenwart, welches unter sozialen Gesichtspunkten ungerecht, aus der Umweltperspektive zerstörerisch und erschöpfend, kurzsichtig und auf kurze Zeiträume beschränkt ist, gegen Modelle, Nutzungsformen und ein Management der natürlichen und kulturellen Ressourcen austauschen, die gerecht und nachhaltig sind. Da sich dieses Ziel mit dem Vorgehen der herrschenden Klasse, die das neoliberale Modell verteidigt, auf Kollisionskurs befindet, wird sich seine Verwirklichung bis zur Auflösung dieses Widerspruchs hinauszögern.

7.1.1.3 Der nationale Entwicklungsplan

Es ist unmöglich, aus den Entwicklungsplänen das Gesellschaftsmodell herauszufinden, das das Land sucht. Wie Vallejo bemerkt aus folgendem Grund: „Nationale Identität und kulturelle Elemente fehlen beim Ausgangspunkt der Pläne“ (Vallejo in Cárdenas/Zambrano 1993:126). So kann man behaupten, dass die Ziele solcher Pläne niemals in nationale Vorhaben überführt worden sind.

Die Entwicklungspläne waren bis heute in ihren überwiegenden Zahl lediglich Absichtserklärungen. Die ausgeführte Politik hat nur geringe oder keine Beziehung zu der Entwicklungsstrategie und zu spezifischen Programmen, die unzusammenhängend durchgeführt werden, wobei immer gerade vorherrschende politische Interessen bedient werden. Parteiliche und persönliche Interessen der politischen Klasse Kolumbiens haben zu Inkohärenzen in der Durchsetzung der Pläne geführt, wodurch die bekannten und dringenden Probleme nicht nur nicht

gelöst, sondern verschlimmert wurden oder neue hinzukamen, wie beispielsweise die zunehmende Überbevölkerung in einigen wenigen Städten.

Wenig nützten in der Vergangenheit die Pläne, die von ausländischen Missionen entwickelt wurden, da sie nicht die vollständige Unterstützung der herrschenden Klasse hatten. Auch nationale Pläne nützten nicht. Diese wurden von der Planungsbehörde DNP entwickelt, einer autonomen aber politischen isolierten Institution, kamen nicht über den nationalen Konsens hinaus und hatten nicht einmal die Unterstützung regionaler „Bonzen“, was ihre Realisierung behinderte.

Das Fehlen eines nationalen Kompromisses für den Nationalen Entwicklungsplan führte dazu, dass dieser vor 1991 nicht genügend Gewicht gegenüber regionalem Druck und privaten Interessen hatte. Deshalb verwundert nicht, dass Carrizosa schon 1983 folgende Schwächen seitens des Staates bezüglich der Umweltproblematik aufzeigt: „Widersprüche zwischen den Zielsetzungen des Staates, Zusammenhangslosigkeit zwischen Zielen und Modellen, Zusammenhangslosigkeit zwischen Zielsetzungen, Modellen und Instrumenten, Widersprüche zwischen Zielsetzungen und Realisierung seitens des Staates und Widersprüche zwischen gemeinnützigen und staatlichen Zielsetzungen“ (Carrizosa 1992: 40).

Wenn auch die Verfassung und die verschiedenen Gesetze auf die Abstimmung hinweisen, und auch das DNP auf die Dringlichkeit der Mittel- und Langfristigkeit der Pläne hingewiesen hat, besteht die Tendenz, wenig abgestimmte, der Konjunktur zuträgliche und technokratische Regierungspläne zu entwickeln, die eher Investitionspläne als strukturierte Entwicklungspläne sind.

In der Vergangenheit fehlte eine umfassende Vision der Entwicklung, unter anderem bedingt durch den Zentralismus in der Planung. Wenn auch die theoretische Diskussion, der Código und das Gesetz 99/93 empfehlen, dass der Nationale Entwicklungsplan jeden Sektor auch unter Umweltgesichtspunkten behandelt, so war im Gegensatz dazu das Vorgehen der Administration einseitig, Umweltschutz und Dekontamination sektoral, ohne die strukturellen Faktoren zu berühren, die mit der Zerstörung der Umwelt einhergehen, und bestand in isolierten Aktionen präventiver oder kurativer Art.

In den Entwicklungsplänen wurde das sich gegenseitige Ergänzen der Sektoren nicht festgeschrieben. Erst mit dem Prozess der Dezentralisierung gegen Ende der achtziger Jahre

musste das Konzept von Region in der Planung aufgenommen werden, da vorher die Sektoren gegenüber den Regionen überwogen.

Die Pläne und Modelle sollten auf lokaler Ebene erdacht werden und sollten mit breiter sozialer Unterstützung auf nationalem Niveau rechnen können. Die Entwicklung sollte mit den diversen sozialen und kulturellen Aspirationen in Einklang stehen und ihren totalitären und ausschließenden Inhalt überwinden. Den Erfahrungen der Planungsräte ist politisches Gewicht zu geben. Die mit internationalen Organisationen ausgehandelten Pläne müssen auf Transparenz und Bürgerbeteiligung basieren und müssen die unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten berücksichtigen, sonst werden sie Opfer von nationaler Bürokratie, welche an fehlenden finanziellen Mitteln leidet, und nicht immer die Durchführung lokaler Projekte anstrebt.

7.1.1.4 Partizipation

Das Fehlen einer starken nationalen Identität, die Übernahme von Entwicklungsmodellen fern der nationalen Gegebenheiten sowie das Vorhandensein verwirrender und bedeutungsloser Entwicklungspläne haben einen gemeinsamen Nenner: Das Fehlen einer Beteiligung der Gesellschaft an der Festlegung ihrer Gegenwart und Zukunft.

Die begrenzte Wirksamkeit von Plänen, Politik und Entwicklungsprogrammen hat ihre Ursachen auch in der fehlenden Billigung und Identifikation dieser seitens der Gesellschaft; in ihrer fehlenden Bedeutung und Verpflichtung ihrer Verwirklichung und darin, dass die hauptsächlich Betroffenen sie als von außen aufgezwungen empfinden, da sie nicht befragt wurden und sich oft mehr als Opfer denn als Nutznießer fühlen.

Zurückkehrend zum Zitat von del Búfalo: „Die republikanische Geschichte Lateinamerikas ist die Geschichte des Kraftaktes dem Subkontinent bei Abwesenheit der Zivilgesellschaft die Form des liberalen Staates aufzudrängen“ (del Búfalo in CEPAL 1996: 122). Auf diese Weise wird sich der Möglichkeit entledigt, die die Programme beinhalten, in bezug auf die soziale Artikulation individueller Präferenzen oder von Gruppen, die andererseits für immer unbeständig sein könnten, wie Lahera feststellt (Lahera, 1999).

Aufgrund der historischen Entwicklung hat der kolumbianische Bürger die Nichtbeteiligung als normale Haltung angenommen. So ist festzustellen, dass die Gewohnheit der Bürgerbeteiligung nicht existiert, auch keine Erziehung hinsichtlich einer Beteiligung und außerdem ist das Recht auf Beteiligung nicht bekannt: “Die Mehrheit der Bevölkerung hat kein Bewusstsein für

öffentliche Belange, kein Bewusstsein für die Allgemeinheit und insgesamt besteht kein öffentliches Interesse“ (Mora 1995:91).

Nach der Beschreibung der Entwicklung einiger öffentlicher Anhörungen folgert Mora, dass sich bei diesen keine Beteiligungskultur in der Gemeinschaft nachweisen ließ, da diese der Beteiligung gegenüber argwöhnisch ist. Es ist außerdem festzustellen, dass sowohl die öffentlichen als auch die privaten Einrichtungen Partizipationsmechanismen ängstlich gegenüberstehen.

Eine Malformation der Politikausführung (*politiquería*) und die staatliche Unterdrückung sind dafür verantwortlich, Bürgerinitiativen zu zerstören; entsprechend verstärkt sich die Bürgerbeteiligung im Sinne von Streiks und öffentlicher Protest. Mora bemerkt, dass die Bevölkerung bei einigen öffentlichen Anhörungen im Umweltbereich ein geeignetes Forum fand, um ihre Unzufriedenheit hinsichtlich ihrer Minimalbedürfnisse zum Ausdruck zu bringen.

Desgleichen steht das Vorherrschen einer exzessiv technischen Konzeption der Planung einer Vielfalt von Möglichkeiten, Bedingungen und Begrenzungen gegenüber und beschränkt eine wirkliche Bürgerbeteiligung. Dies erfordert eine Veränderung in der Regierungspraxis und nicht nur des theoretischen Diskurs.

Umgebende Faktoren wie die Gewalt in allen ihren Manifestationen, das vorherrschende politische System und die jüngere Geschichte, die Dynamik der Dezentralisierung und der regionalen Autonomie, die Geschichte der Bürgerbeteiligung, der Zugang zu Bildung, das Niveau wirtschaftlicher Entwicklung der Regionen und der Stand der öffentlichen Finanzen bilden eine Serie von Bedingungsfaktoren der Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft.

Es scheint, dass es keine der Einrichtungen des Staates für ihre Pflicht hält, die Gesellschaft für die Beteiligung an Entscheidungen zu erziehen. Mora schlug schon 1995 vor, dass die Autoritäten, welche mit der Formulierung der Umweltpolitik beauftragt waren, ihrerseits eine Politik der Partizipation festlegen sollten. Das sollte durch Erziehungsprozesse geschehen, welche an die Gemeinschaft und an die staatlichen Institutionen gerichtet sind, und dadurch eine Beteiligungskultur stärken soll. Durch interinstitutionelle Zusammenarbeit der entsprechenden Autoritäten (Umwelt und Erziehung) sollte ein über Ziel und Form der Beteiligung abgestimmtes Programm entwickelt werden.

Es bleibt daran zu erinnern, dass die Weltkommission der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1987 eine effektive Partizipation am Entscheidungsprozess empfahl, um eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen und dass seither die Administration in Kolumbien diese Empfehlungen anerkennt, jedoch ohne bis jetzt einen Wechsel des Verhaltens seiner Führungskräfte und Angestellten erreicht zu haben.

7.1.2 Methodischer Charakter

7.1.2.1 Mangel an aussagekräftiger Information

Trotz der in den letzten Jahren erreichten Fortschritte sind das Fehlen von Kenntnissen über die realen Verhältnisse des Landes sowie das Fehlen exakter Informationen wichtige Hindernisse für das Umweltmanagement in Kolumbien. Das Fehlen von Mitteln und Personal haben die Realisierung einer exakten Bestandsaufnahme behindert und so zu Unkenntnis der Wirklichkeit geführt. Ohne ein exaktes Wissen über die realen Verhältnisse kann weder geplant, noch kann eine erfolgreiche Politik implementiert werden. Bis zum heutigen Zeitpunkt haben sich die Planer wegen des Mangels an aussagekräftiger Information mehr an Intuitionen orientiert.

Nach Sanchez, einen damals ranghohen Funktionär des DNP, war der Mangel an Basisinformation über den Zustand der Umwelt 1994 eine der Hauptbeschränkungen zur Kontrolle der industriellen Umweltverschmutzung. In Kolumbien mangelte es bis zum Ende des Jahrhunderts an einem guten System globaler, sektoraler und partikulärer Indikatoren, die eine effektive Koordination erlaubt, sowie signifikante Variablen ausgewählt und exakt den Grad der Entwicklung gemessen hätten.

7.1.2.2 Allgemein formulierte Normen

Das Fehlen quantifizierbarer Umweltindikatoren und daher die Unbestimmtheit der Mehrheit der Diagnosen ist einer der Gründe, weshalb die kolumbianische Umweltpolitik allgemein bleibt und keine Prioritäten setzt. Klar ist, dass keine Prioritäten gesetzt werden, da das Notwendige und Unumgängliche unbekannt ist (Carrizosa 1992).

So hat sich der kolumbianische Gesetzgeber daran gewöhnt, Normen allgemein formulierter Texte zu billigen, wodurch Spezifizierungen und damit unwillentlich die Gesetzesauslegung und Anwendung den Funktionären überlassen bleiben. Eine Spezifizierung der Gesetze zum Zeitpunkt ihres Erlasses würde den Verlust von Zeit und Geld verhindern sowie auch die falsche Interpretation der Gesetze und würde ihre Anwendung sicherstellen.

Wie bereits in vorausgehenden Kapiteln beschrieben, war die Anwendung der Umweltgesetzgebung aufgrund der langsamen Erlassung der Ausführungsbestimmungen verzögert. Dieses wiederum wurde mit der fehlenden Klarheit des Textes, dem Fehlen notwendiger Informationen und Untersuchungen oder dem Fehlen von Erfahrung seitens der Funktionäre bezüglich der zu entwickelnden Themen begründet.

Irrtümer bei der Gesetzgebung erlaubten bis 1991 das aufgrund eines Fehlers im „Pflichtgesetz des Nationalen Entwicklungsplans“ (Ley de Obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo) dieses nur einen empfehlenden Charakter hatte und nicht verpflichtend war wie beabsichtigt. Desgleichen war das INDERENA wegen seines von Gesetz gegebenen ländlichen Charakters an der Durchführung von Aktionen im städtischen Einzugsbereich gehindert. Diese Funktion mussten die Corporaciones übernehmen oder es blieb ein institutionelles Vakuum.

Ein wichtiger Fall fehlender Klarheit des Textes ist der Artikel des Código, der die Umwelt- und Ausgleichsabgaben gemeinsam definiert. Letztere, die sich von ersteren aufgrund ihres Charakters unterscheiden, konnten nicht weiterentwickeln werden, da beide als Einheit definiert wurden; außerdem sind die erlaubten Grenzen, die das Gesetz fordert, nicht definiert worden, für die auch nach Meinung von Experten des Sektors gilt: “es ist sinnlos, sie zu definieren“ (Guhl 1998:165).

Wenn es um die Spezifizierung geht, wie Carrizosa bezüglich der Ausführungsbestimmungen des Gesundheitsgesetzbuch (Código Sanitario) bemerkt, gilt: “entweder werden ausländische Normen kopiert oder der Normwert wird von Ergebnissen von Untersuchungen abgeleitet, die niemals durchgeführt werden“ (Carrizosa 1992: 162). Letzteres bringt die Normen auf unbestimmte Zeit ins Archiv.

Das Verfassungsgesetz des Entwicklungsplans (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) nennt nicht die konzeptionellen, theoretischen und methodischen Rahmen, die jeden Planungsprozess leiten sollten, sondern beschränkt sich auf das Instrumentelle und Operative. Daraus folgt, dass das verbreitete ökosystemische Management nicht angewandt wurde. Außerdem sind die festgelegten Fristen für die Formulierung und Billigung der Entwicklungspläne auf jeder Ebene nicht geeignet, grundlegende Planungsprozesse voranzubringen.

Aber der Gesetzgeber ist nicht der Einzige, der Fehler in dieser Materie begangen hat. Auch bei den mit der Ausarbeitung von Politik, Plänen und Programmen beauftragten Organisationen

mangelt es an Bewusstsein für ihre Aufgaben und Verpflichtungen. In Kolumbien existiert keine detaillierte Umweltpolitik mit klaren Zielsetzungen, quantifizierten oder exakten Zielen und festgesetzten Fristen. Die Texte bleiben allgemein und ihre Verwirklichung unterliegt dem Willen der Ausführenden.

7.1.2.3 Instrumentenauswahl

Schon 1983 kritisierte Carrizosa, dass die Bürokratie auf bereits vorhandene Instrumente und Modelle zurückgriff, die zur Lösung anderer Situationen geschaffen worden waren und die, abgesehen davon, dass sie nicht mehr aktuell waren, neue Probleme schufen. So forderte er eine geeignete Identifikation der Modelle und Instrumente (Carrizosa 1992). Er wies auch darauf hin, dass Modelle innerhalb bürokratischer Strukturen ihr eigenes „Dasein“ führen und dass die Bürokraten dazu tendieren, die Lebenszeit dieser zu maximieren, wenn ihre eigene Kreativität abnimmt.

In Kolumbien werden weiterhin alte Instrumente angewendet, wie beispielsweise die Konzessionen, die für andere Bedingungen geschaffen wurden und die in der aktuellen Situation keine Effizienz zeigen. Desgleichen kann das Vorhandensein finanzkräftiger, ideologischer, professioneller oder nur bürokratischer Gruppen zum Gebrauch ungeeigneter Instrumente führen, sowohl bezüglich der Zielsetzungen als auch der Modelle. In gleicher Weise werden aus dem technologischen Markt in Ausland eingeführte oder aus der technischen Zusammenarbeit vorhandene Instrumente eingesetzt, die für ganz andere soziale, kulturelle oder geografische Gegebenheiten geschaffen wurden und nicht zu den Umweltbedingungen des Landes passen.

Da die geeignete Identifikation von Modellen und Instrumenten wichtig für das Umweltmanagement ist, muss die staatliche Verwaltung periodisch ihre Sammlung von Instrumenten und Modellen erneuern, um nicht veraltete anzuwenden, die zur Lösung anderer Situationen geschaffen wurden und so das Phänomen zu überwinden: für den Reisanbau auf Bodenklassifikationen zurückzugreifen, welche für andere Klimazonen des Planeten entwickelt wurden. Der Charakter von Modellen und Instrumenten muss der Beziehung Subjekt-Objekt entsprechen, wie schon Carrizosa 1983 bemerkt.

Ein anderes Phänomen ist das panische Reagieren des Establishments angesichts jeder neuen, kritischen Situation. Um diesen Situationen zu begegnen, wird versucht, neue Institutionen zu schaffen oder ein „neues“ politisches Instrument, ohne sich damit aufzuhalten, die vorhandenen

auf mögliche Verbesserungen, Korrekturen oder bessere Anwendung zu bewerten und so entsteht ein nicht zu durchdringendes Dickicht von Regeln. So entstand 1993 das „*Certificado de Incentivo Forestal*“ zur Förderung der Wiederaufforstung ohne dabei die finanziellen Anreize des „*Estatuto Tributario*“ (Steuerstatutes) zu berücksichtigen, welches dem Anwender eine um zwei Punkte über dem Zertifikat liegende Rückzahlung ermöglicht. Abgesehen davon, dass dieses nicht den Wiederaufforstenden zugute kam, ging es mit Haushaltsproblemen einher und so „blieben die anfänglichen Erwartungen, jährlich 50 000 Hektar aufzuforsten, auf der Strecke. Erreicht wurden lediglich 2578 Hektar im Jahre 1995“ (Gaviria 1996: 67).

7.2 Implementationsfehler

Die Analyse der rechtlichen und praktischen Umsetzung politischer Handlungsprogramme ist die Implementationsanalyse (Prittowitz 1994:232).

Generell ist zu sagen, dass eine staatliche Aktion scheitert, „wenn es daran fehlt, Elemente und Beziehungen der Umwelt zur Ausführung ihrer Ziele adäquat einzusetzen, dass heißt, wenn nicht ausreichende finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, wenn das soziale Umfeld nicht mitarbeitet und wenn die Aktion mit dem physischen und biotischen Umfeld nicht vereinbar ist“ (Carrizosa 1992: 49). Nun ist detailliert zu betrachten, warum die Umweltpolitik in Kolumbien scheiterte.

7.2.1 Methodische Implementationsfehler

7.2.1.1 Ungenügende Beachtung des Problems und seines Umfeldes

Aufgrund der geringen Beachtung der Problematik und ihres Umfeldes wurden bei der Anwendung der kolumbianischen Umweltgesetzgebung kontinuierlich Fehler begangen. So erkannte Carrizosa: „Wenn das Modell, mit dem die Diagnose zustande kam, den Einbezug der biophysischen, ökonomischen und sozialen Milieus nicht berücksichtigt, und sich ausschließlich auf einen Bereich oder eine Bereichsgruppe beschränkt, so erscheinen die auf das entsprechende Umweltsegment bezugnehmenden Instrumente in den Augen der Entscheidungsträger am besten geeignet, wodurch das falsche Modell-Instrumenten-Paar das Staatswirken von der ursprünglichen Zielsetzung ablenkt“ (Carrizosa 1992:47).

7.2.1.2 Referenzwerte der Instrumente

Im Unterschied zu den Vereinigten Staaten, wo die Festlegung der Referenzwerte bezüglich der Umweltverträglichkeitsprüfung über einen Befragungsprozess der potenziell betroffenen Bevölkerung zustande kommt, und zu Brasilien, wo eine interdisziplinäre Gruppe der zuständigen Institution in der betroffenen Region diese festlegt, wurden in Kolumbien sektorale Referenzwerte allgemeiner Art entwickelt. Diese allgemeinen Referenzwerte berücksichtigen nicht den Ort, das Ökosystem, in dem die Aktivitäten stattfinden, nicht die potenziell betroffene Bevölkerung (Bevölkerungsdichte und Kultur) und die verschiedenen Alternativen bezüglich Bebauung, Technik und Material (s. Sanchez in Saravia 1999). Bis 1993 wurden diese Referenzwerte von den Projektträgern erarbeitet und von der Umweltautorität genehmigt.

Die vor dem Gesetz 99/93 zur Verfügung stehenden wirtschaftlichen Instrumente (Abgaben), standen nicht im Zusammenhang mit einer integrierten Politik zur Kontrolle der Umweltverschmutzung oder Erhaltung der Ressourcen und daher bestand auch keine Klarheit bezüglich der Rolle, die diese als Instrumente des Umweltmanagements in bezug auf die nationale Politik annehmen sollten. Da sie nicht an spezifische Umweltqualitätsziele gebunden waren, verwandelten sie sich in Mittel, die nicht auf das Erreichen von Umweltqualitätszielen gerichtet waren und die nicht die Umwandlung zu gesunden Umweltprozessen stimulierten. Da auch nicht beabsichtigt war, das Verhalten des Verursachers zu verändern, wurden die Instrumente grundsätzlich als Finanzinstrumente genutzt, ohne von Strategien zur Kontrolle ergänzt zu sein. Vom Verursacher wurden nicht die tatsächlichen Kosten der Umweltverschmutzung eingezogen, sondern ein nominaler und symbolischer Preis.

Die Abgaben für Gewinne aus der Fischereiwirtschaft waren auch nicht unter Umweltkriterien festgesetzt. Bis 1991 errechneten sich diese Abgaben auf Grundlage der Charakteristik der Fangflotte und der Anzahl der Schiffe, bei Genehmigung maximaler Fangquoten, was dazu führte, dass ein Anreiz bestand, diese Ressource nach Art des Bergbaus auszubeuten. Maßnahmen zur Überwachung und Schonzeiten wurden eingesetzt als sich die Möglichkeiten zur Erneuerung der Ressource bereits in ernsthafter Bedrohung befanden (s. Gaviria 1996).

Da die Abgaben für die Waldwirtschaft entsprechend der für den Markt bestimmten Holzmenge eingezogen wurden und nicht gemäß der erlaubten Holzmenge und ohne Berücksichtigung des Waldbestandes innerhalb der erlaubten Zone, bestand kein Anreiz zur Optimierung des Prozesses der Abholzung und das Holz verschwand auf dem Schwarzmarkt. Die fehlende Kontrolle und die

Korruption an den Überwachungsposten, in Gemeinschaft mit der Korruption der Umweltautoritäten in den Abholzungsgebieten erleichterten enorm den illegalen Holzhandel in Kolumbien, „welcher das gleiche Volumen erreichen könnte wie die genehmigte Abholzung“ (Contraloría 1996: 40).

Ein Fehler beim Vollzug der Umweltpolitik ist die Vergabe von Zuschüssen nach der Reihenfolge des Eingangs der Projekte. Gemäß dem „*Certificado de Incentivo Forestal*“ wird die Zuteilung der Ressourcen seitens der Corporaciones entsprechend der Reihenfolge des Eingangs der Projekte vergeben. Das lässt keinen freien Raum für Projekte, die verzögert kommen, dies umso weniger, wenn es sich bei den ersten eingereichten Projekten, um große Projekte handelt, die alle zur Verfügung stehenden Mittel erfordern. Es könnten auch Korruptionsprozesse innerhalb der Corporaciones in Gang gesetzt werden, wie die Contraloría 1996 anmerkt.

7.2.2 Managementfehler

7.2.2.1 Fehlende Einbindung der Umweltpolitik in die Entwicklung des Landes

Weil die Corporaciones bis 1993 ihre Basisaufgaben (die Förderung der regionalen Entwicklung und die Verwaltung und Schutz der natürlichen Ressourcen ihres Rechtsgebietes) in von einander unabhängiger Form wahrnahmen, was gelegentlich dazu führte, dass eine Stelle Projekte regionaler Entwicklung förderte und eine andere daran arbeitete, diese wegen möglicher Folgen für die Umwelt zu verhindern, wurde in Kolumbien die Möglichkeit vergeben, frühzeitig eine Nachhaltige Entwicklung abzustimmen.

7.2.2.2 Fehler bei der Anwendung der Instrumente

Die Umweltabgaben implizierten ein Entgelt für den Staat und zwar für die Elimination oder Kontrolle Folgen schädigender Aktivitäten, ferner führte die institutionelle Schwäche dazu, dass diese Abgaben in vielen Fällen eingezogen wurden, ohne dass die Leistung der Wiederherstellung der Ressource erbracht wurde. So hatte CAR mit dem Abkommen 58 vom Dezember 1987 eine Abgabe für Giftmüll festgelegt, aufgrund deren zwar die Einkünfte der Institution anstiegen, die Verschmutzung des Rio Bogotá jedoch auf dem gleichen Niveau bestehen blieb.

Da es keine Klarheit bezüglich der Bestimmung der eingezogenen Mittel gibt, und da der Verursacher keinen Nutzen seiner Zahlung wahrnimmt, wird dieser Möglichkeiten suchen, sich ihr zu entziehen. Die Einrichtungen der Regierung haben in den vergangenen Dekaden keine Art

von Organisation entwickelt, die in der Lage ist, kontinuierlich die Umweltverschmutzung zu überwachen und haben auch kein geeignetes Abgabeeinzugssystem geschaffen.

In Kolumbien entschied man sich, die Entwicklung der Holzindustrie zu schützen, indem man die Abgaben für die Waldwirtschaft niedrig festsetzte. (s. Gaviria 1996) Vielleicht deshalb gilt, dass bis 1994: "Die Mehrzahl der Träger und Einrichtungen des Holzsektors den Sprung in die Modernität und Technisierung nicht geschafft haben" (Contraloría 1996:42).

Desgleichen befreiten die Abgaben zur Regeneration der Natur und für technische Dienstleistungen in Fall der Waldwirtschaft die Nutzer von ihrer Verantwortung gegenüber der Regeneration des Waldes. Die aus diesen Abgaben erhobenen Einkünfte wurden außerdem, im allgemeinen, nicht zur Erhaltung der Ressource investiert, sondern ins das Funktionieren der Einrichtungen (s. Gaviria 1996).

Ende der siebziger Jahre und Beginn der achtziger gab es einen Aufschwung in der Wiederaufforstung, der zu Beginn der neunziger Jahre markant zurückging, weil „die finanziellen Anreize für die Pflanzungen reduziert wurden und der Index für Gewinne aus der Ausnutzung der Urwaldes über dem des Index für Pflanzungen lag, ferner aufgrund der Abhängigkeit dieser Aktivität von anderen Wirtschaftszweigen“ (Contraloría 1996:55).

Als Antwort auf diese Situation wurde die Finanzierung von Anreizen für die Forstwirtschaft beschlossen; jedoch erzeugte die Heterogenität der Bedingungen der finanziellen Anreize des CIF, BID, BIRD und der KfW (entsprechend 50-75%, 60%, 80% der Kosten) Konkurrenz zwischen diesen Programmen und Verwirrung unter den Nutzern. Die mangelnde Verbreitung dieser Programme führte auch zu einer zögerlichen Anwendung einiger dieser finanziellen Anreize (s. Gaviria 1996).

7.3 Implementationsdefizite

Identifizierung und Ordnung der brennendsten Probleme dieses Gebietes sind folgendermaßen zu klassifizieren: Probleme institutioneller und wirtschaftlicher Art, Managementdefizite

7.3.1 Defizite institutioneller Art

Eines der dringlichsten Probleme der aktuellen kolumbianischen Umweltpolitik ist die fehlende Konsolidierung des Nationalen Umweltsystems -SINA-, die eine bewegliche und effiziente

Koordination ihrer Organisation erlaubt. Obwohl alle konstitutiven Bestandteile des Systems arbeiten, raubt der Mangel an Koordination und Kenntnis ihrer Aktionen dem System seine Wirksamkeit.

Für 1998 werden große Informationslücken im Bereich des Umweltministeriums, Koordinator und höchste Autorität des SINA, und des DNP beim Managements der Corporaciones und bei der Ausübung von Umweltaktivitäten territorialer Einheiten aufgezeigt (s. Galan 1998). Bis zu diesem Jahr existierte keine umfassende Untersuchung zur Bewertung der Tätigkeiten der Corporaciones. Diese haben immer stark ihre Autonomie betont und gerade deswegen wie „losgelöste Räder“ gehandelt. So wird die Überwachung und die direkte, zweckmäßige Kontrolle des Handelns der Corporaciones eine bedeutende Aufgabe.

Desgleichen wurden fehlende Führungseigenschaften des Umweltministeriums bei der Konsolidierung eines Planungssystems der SINA kritisiert, ferner bei der Beratung der schwächsten Corporaciones im Planungsbereich.

Eine weitere dringende Aufgabe in diesem Bereich wird die Verdeutlichung der Rolle der Verwaltung der Departements in Umweltbereich sein, da diese diffus und verwirrend ist, was durch die Tätigkeiten der Corporaciones in ihrem Territorialbereich bedingt ist. Diese Verdeutlichung würde Rivalitäten und doppelte Aktionen vermeiden.

7.3.2 Managementdefizite

7.3.2.1 Erlassung der Ausführungsbestimmungen

In den vorausgehenden Kapiteln wurde deutlich, wie im Zeitraum vor 1991 die Verzögerung bei der Erlassung der Ausführungsbestimmungen des Código und nachfolgender Gesetze zu Untätigkeit seitens des Staates im Umweltbereich führte. Das Veralten vieler geltender Normen aufgrund verzögerter und unvollständiger Erlassung von Ausführungsbestimmungen bezüglich des Código sowie die Notwendigkeit, Mechanismen anzuwenden, um ihre Befolgung auch sicherzustellen, waren damals einige wesentliche Unzulänglichkeiten innerhalb des Umweltsektors.

Mit dem Aufschwung durch die neue Verfassung und dem Prozess, der zum Umweltgipfel von Rio führte, nahm sich der staatliche Apparat vor, die veralteten Gesetze zu überarbeiten und neue, ergänzende Gesetze zu erlassen. Aber weder die Entwicklung des einen noch des anderen war so schnell, wie man es sich vorgenommen hatte.

Nach Erlass des Gesetzes 99/93 lagen alle Hoffnungen auf den „*Licencias ambientales*“, die als Achse gesehen wurden, um die Entwicklung zu einer nachhaltigen zu machen. Aufgrund dieser Situation wurden andere Instrumente vernachlässigt. Bis 1996 befanden sich die Umweltnormen bezüglich der Umwelt- und Ausgleichabgaben, sowie der Abgaben für die Nutzung natürlicher Ressourcen auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen. Bis zu diesem Jahr waren die wichtigsten wirtschaftlichen Instrumente, die angenommen worden waren, die, die sich auf eine Steuerbefreiung oder einen Nachlass bei der Mehrwertsteuer bezogen.

1998 waren die Formulierung einer nationalen, urbanen Umweltpolitik, die Definition von Richtlinien für Aktionspläne und urbane Umweltagenden noch von oberster Priorität.

7.3.2.2 Ausführung von Politik und Programmen

Auf die Frage, ob das Land die Entwicklungspläne ausführt, antwortet der Autor Arango, dass trotz der großen Mengen an von der DNP und CONPES produzierten Literatur die Antwort negativ ausfällt. Die Entwicklungsprogramme wurden nur zum Teil erfüllt und kranken durch Veränderungen mit jeder neuen Regierung, welche beabsichtigt, ihr Image zu verbessern und originell zu sein, indem sie Varianten dieser Pläne präsentiert, die mit neuen charmanten Phrasen getauft werden (Arango 1997).

Im Allgemeinen werden Pläne und Programme aus Geldmangel, wegen unterschiedlicher bürokratischer Interessen oder aufgrund von Druck gegensätzlicher politischer Interessen nicht verwirklicht.

7.3.2.3 Anwendung der Instrumente

„Dadurch dass das Angebot größer war als die Nachfrage und den relativ guten Zustand der natürlichen Ressourcen bis in die achtziger Jahre hinein, bestand für die Corporaciones weder die Notwendigkeit noch ein sozialer Druck, Abgaben für Nutzung und Ausnutzung der natürlichen Ressourcen einzuziehen und so blieben die Abgaben niedrig“ (Gaviria 1996: 56). Andererseits versuchten in vorhergehenden Jahren Mitglieder des Vorstandes der Corporaciones, Repräsentanten verschiedener Klientel, eine Erhöhung der Abgaben zu bremsen.

Die Anwendung der Abgaben seitens der INDERENA und der Corporaciones war vor 1993 sehr begrenzt. Noch 1994, während die eingezogenen Geldbeträge aus Abgaben für Umweltverschmutzung und für Gewinne und Nutzen der natürlichen Ressourcen sehr niedrig waren, nur 3 % ihrer eigenen Etats, sicherten die regionalen und von der Gemeinde kommenden

Zuweisungen (Grundsteuer und Transferzahlungen aus dem Elektrizitätssektor), deren Einzug keinen größeren bürokratischen Aufwand erforderte, den Corporaciones ausreichende Mittel für ihre Arbeit und Investition, was wiederum den Einzug von Abgaben wenig reizvoll machte.

Die Beliebigkeit in der Anwendung der Gesetzgebung und die mangelhafte Erfüllung beim Vorgehen und bei der Erfüllung geltender Vorschriften wurden 1994 von Sanchez, einen Ex-Funktionär des DNP, im Rahmen der hauptsächlich Beschränkungen der Überwachung der industriellen Umweltverschmutzung benannt.

Gemäß Sánchez Triana waren die Prozesse der Regulierung, des Managements und des Umweltmonitorings die Umweltverträglichkeitsprüfung zentriert, zum Schaden anderer Instrumente der Politik, trotz der Formulierung des Gesetzes 99/93, welche den Einsatz von Instrumenten wie Umweltabgaben oder von Grenzwerten für flüssige Abfälle einfordert (Sánchez in Saravia 1999).

Trotz des Vorhandenseins einer Politik zur Wiederaufforstung, schlug die Contraloría 1997 als Priorität die Einrichtung einer nationalen Forstbehörde vor, ferner die Herausgabe des „*Estatuto Unico Forestal*“ (Forststatutes) sowie das Vorantreiben einer ehrgeizigen Politik der Wiederaufforstung, die auf bestmögliche Art den Raubbau der letzten Jahre kompensieren sollte, da während der letzten zwei Jahrzehnte weniger als 300 000 Hektar wieder aufgeforstet worden waren, während in den achtziger Jahren die jährliche Abholzungsrate des Waldes über 300 000 Hektar lag.

Das Fehlen einer Informationspolitik seitens der lokalen Autoritäten bezüglich ihrer Zuständigkeiten und der Umweltgesetzgebung hatte Fälle zur Folge, wie den der Gemeinden, in deren Rechtsgebiet sich der „*Parque Nacional Natural Chingaza*“ (Chingaza-Nationalpark) befindet, wo man „unwissend über die Zuständigkeiten die Verletzung der Rechtsnormen erlaubte und die Ineffektivität der Maßnahmen der Regierung zutage trat“ (Contraloría 1996: 187).

Desgleichen war der Erfolg, den Privatsektor zu Investitionen zur Kontrolle und Verbesserung der Umwelt anzuregen wegen der fehlenden Verbreitung einiger Instrumente, wie im Fall der Steuerbefreiungen, begrenzt.

7.3.2.4 Bürgerbeteiligung

Die Abstimmung mit den direkt Betroffenen bezüglich bereits festgesetzter Vereinbarungen war schon in den achtziger Jahren eine der hauptsächlichen Unzulänglichkeiten im Umweltsektor, welche innerhalb der verschiedenen Institutionen erkannt worden war. Bei der Durchsetzung der Umweltpolitik ist das Scheitern der Regierung, eine Bürgerbeteiligung zu erreichen, latent vorhanden.

Der Präsident der „*Fundacion para la Defensa del Interes Publico*“ –Fundepublico- (Stiftung zum Schutz öffentlicher Interessen) kam zu dem Urteil, dass das Fehlen der Zivilgesellschaft bei dem gesetzlichen Umweltschutz zur generalisierten Nichterfüllung des Código und zur wiederholten Nichteinhaltung der Fristen führte, die das Gesetz zugestanden hat, damit die Verursacher sich an die Normen der Umweltregulierung anpassen.

Mora stellt für das Jahr 1995 durch die Analyse repräsentativer Umfragen fest, dass von fünf Corporaciones nur eine eine Politik der Partizipation hatte, in der die Komponente der Bürgerbeteiligung eingebunden ist, als Notwendigkeit um ein effektives Umweltmanagement sicherzustellen. “Aktionen der Kommune zum Schutz und zur Erholung der Umwelt sind eine gemeinsame und koordinierte Aufgabe von der Stadtverwaltung, der Gemeinde, den NGO’s und dem privaten Sektor“ (Mora 1995: 93).

Nach Mora wird in Kolumbien die Partizipation von vielen als ein Hindernis angesehen. Tatsächlich besteht innerhalb des Staates eine Tendenz der Administration, die Gesellschaft als einen Fordernden von Dienstleistungen zu sehen und nicht wie ein politisches Subjekt, nach dessen politischen Willen gefragt werden sollte und dem die Möglichkeit der Beteiligung in den territorialen Einheiten gegeben werden sollte, damit diese sich an die Interessen und Erwartungen der Bevölkerung anpassen und so diese direkt Einfluss an der Errichtung ihrer Zukunft bekommt.

Innerhalb des Staates sollte die Partizipationskultur gefördert werden, in der Form, dass bewusst gemacht wird, dass die Beteiligung am öffentlichen Management notwendig zur Legitimation ihrer Entscheidungen ist.

7.3.3 Implementationsdefizite wirtschaftlicher Art

Aufgrund kultureller und produktiver Homogenisierung lässt sich sagen: “Die Biodiversität wird nicht genügend genutzt, sie wird nicht zur Wertschöpfung genutzt und sie hat auch kein Gewicht bezüglich der Sicherstellung der Ernährung der Bevölkerung“ (Ministerio del Medio Ambiente

1998: 41). Daraus folgt die Notwendigkeit einer baldigen Implementierung einer Bioversitätspolitik mit Schwerpunkt auf der Anerkennung der lokalen Ressourcen seitens der Bevölkerung.

Die Aktivitäten zum Programm „Eine saubere Produktion“ des Nationalen Entwicklungsplanes von 1994 sollten endlich realisiert werden: Förderung sauberer Energieträger wie Erdgas, Technologieumwandlung in der Industrie, Forschung und Entwicklung der biologischen Schädlingsbekämpfung und Überwachung der Verschmutzung der Umwelt durch Pestizide und Düngemittel. Desgleichen muss die Ineffizienz bei der Nutzung der Ressourcen in der kleinen und mittelständischen Industrie, in den staatlichen Unternehmen und im Bereich der Monopolbetriebe untersucht werden.

7.4 Restriktionen

„Die Restriktionsanalyse ist die Analyse derjenigen Bedingungen, welche die Realisierung der jeweiligen Handlungsziele erschweren oder verhindern, die aufgetretene also Handlungsdefizite erklären“ (Prittowitz 1994: 230).

7.4.1 Politisch bedingte Restriktionen

7.4.1.1 Politikstil

Den Politikstil wird als „die einheitliche und charakteristische Weise, in welcher die Akteure des politischen Prozesses eines Staates Probleme bearbeiten“ definiert (Ricken 1995: 483). Gemäß der Beschreibung des Richardsons Modells für nationale Politikstile charakterisiert sich der zentralistische Pluralismus „durch eine Entscheidungsdominanz der Staatsregierung und ein reaktives Problemlösungsverhalten, das weitreichende Entscheidungen erst dann zulässt, wenn die Zentralmacht die Problematik für relevant hält, und nicht, wenn sie es tatsächlich ist“ (ebenda, S. 489 ff). Mit diesem Modell ist Kolumbien zu beschreiben.

Die Verzerrung der Organisation des lateinamerikanischen Staates drückt sich gemäß del Búfalo folgendermaßen aus: „Neben den formellen Institutionen des Staates, bilden sich persönliche Allianzen, die die Funktionen der Institutionen überlagern; Phänomene bekannt als Caudillismus und Klientelismus. Der Staat scheint durch eine doppelte Struktur formaler und realer Ämter geordnet. Erstere sind beständig, jedoch ohne Bedeutung, letztere effektiv, aber vorübergehend“ (del Búfalo in CEPAL 1996:120). Wie gut auch immer die institutionellen Instanzen für Planung und Koordinierung konzipiert sind, so verwandeln sie sich in der Praxis in Seifenblasen, wenn sie

nicht in das System der persönlichen Allianzen eingebunden sind. Das ist der Fall der DNP, die innerhalb des politischen Systems Kolumbiens isoliert blieb.

Die Ernennung der Umweltautoritäten, genau wie aller anderen Autoritäten, ist parteibedingt. 1997 misstraute Arango insbesondere der Effizienz des Umweltministeriums, da dieses den Repräsentanten des Norden des Landes wie eine politische Belohnung zugewiesen worden war, ohne dabei deren Fachkompetenz zu berücksichtigen (Arango 1997).

Aufgrund der Struktur innerhalb der Corporaciones und ihrer Autonomie fast außerhalb jeder staatlichen Kontrolle, ist es leicht für die politischen Gruppen, die sich diese gesichert haben, sich auf den Führungspositionen derselben zu halten. Insbesondere sichern sie sich ihre Wiederwahl, indem sie nur ihrer Klientel helfen und die Beteiligung anders denkender Gruppen demotivieren.

Die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Geschehen war immer beschränkt. Daher manifestierte sich die soziale Unzufriedenheit in der Vergangenheit als Bürgerprotest: „in der Dekade 1971-1981 gab es 77 (60,2 % der Gesamtrechnung) Streiks aufgrund von Mängeln bei den öffentlichen Dienstleistungen, in der Wasser- und Energieversorgung und bei der städtischen Abwasserversorgung. Im Jahr 1991 waren es 27 Streiks wegen Mängeln bei der Wasserversorgung“ (Calderon 1995: 94). Im sozialen Ambiente von Gewalt des Landes tendiert der Prozess der kulturellen Identitätsfindung, der Vertrauensbildung, Partizipation, der Kohäsion und Kommunikation innerhalb der Gemeinschaft weiterhin dahin, sehr schwach zu sein.

Der Zustand der Bürgerkriege macht die Partizipation unmöglich und verhindert auch, dass die Funktionäre in jeden Winkel des Landes gelangen. So werden, bis zur Existenz von Friedensbedingungen, Instrumenten wie der Umweltdienst nicht eingerichtet werden können.

7.4.1.2 Das herrschende Entwicklungsmodell

Der Artikel 15 des Gesetzentwurfs des Código beinhaltet Folgendes: „Der Staat ist verantwortlich für die Schäden am Menschen oder an privaten natürlichen Ressourcen in Folge von Handlungen oder Unterlassungen seiner Funktionäre, welche Umweltverschmutzung oder eine Verschlechterung der Umwelt zur Folge haben.“ Wegen der Nichtaufnahme dieses Artikels aufgrund fehlender politischer Übereinkunft, wurde die Gelegenheit, die staatlichen Institutionen frühzeitig in Richtung eines in bezug auf die Umweltproblematik konsequenten Entwicklungsmodells auszurichten, verpasst.

So wird deutlich, dass das Gesamtsystem problematisch für die Umsetzung einer Umweltpolitik ist, da sich die Institutionen eines Staates, der letztendlich selbst im Dienste der Durchsetzung kapitalistischer Verwertungsrationalität fungiert, gegenüber den mächtigen Wirtschaftsinteressen und der Logik eines exportorientierten Wirtschaftsmodells kaum durchsetzen können.

Die Zunahme der Umweltverschmutzung wurde durch den protektionistischen Entwicklungsstil in dem sich die Industrie entwickelte, verschärft. Hinzu kam die geringe Beteiligung der Industriellen an Forschung und Förderung von Programmen zur Minimierung der Entstehung von Abfällen und Optimierung ihrer industriellen Prozesse.

Nach Jänicke ist „die Staatsnähe eines Verursachers oft eher ein problemverschärfendes Hemmnis als ein Vorteil, vor allem weil die größere Staatsnähe auch verbesserte Einflusskanäle für Verursacher bietet“ (Jänicke 2000: 82). Diese Behauptung wird im kolumbianischen Fall durch folgende Beispiele bestätigt:

- Das Gesundheitsministerium erließ im Oktober 1971 den Beschluss 1549, der den Import, die Herstellung und den Konsum von nicht biologisch-abbaubaren Reinigungsmitteln verbot. Am 12. Januar 1972 schaffte es ECOPETROL jedoch, dass die Regierung diesen widerrief und zusätzlich sogar dass dem Unternehmen die Genehmigung zum Bau einer Reinigungsmittelfabrik erteilt wurde, die bei Barrancabermeja am Magdalena-Fluss entstehen sollte. Aller nationalen und internationalen Proteste zum Trotz, erklärte die DNP damals dieses Projekt als Priorität bei der industriellen Entwicklung. Das Denken der Industriellen dieser Zeit spiegelt sich in den Briefen des ECOPETROL-Präsidenten an die Öffentlichkeit wider. Er argumentierte, dass „hier, in Kolumbien die Grundsubstanzen für ein starkes Reinigungsmittel produziert werden können, da die Flüsse nicht stark genug verseucht sind“ (Vidart 1976: 99).
- Die Corporación CAR, als Einrichtung zur Umweltkontrolle, geriet bei der Ausführung der Kontrollen staatlicher Firmen wie *Alcalis*, in einen eindeutigen Interessenkonflikt. Siebzehn Jahre lang wurde diese staatliche Firma mit Strafen belegt und wiederholt von der CAR aufgefordert, ihre industriellen Einleitungen in den Rio Bogotá zu überwachen. Mehr noch, gemäß Sarmiento von Fundepublico, ließ die CAR toleranterweise zu, dass dieser Industriebetrieb der Regierung ihre Aufforderungen und Ermahnungen nicht beachtete (Sarmiento 1989/90).

- Die Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzfläche war eines der von der INDERENA zu managende Hauptprobleme. Außer dem sozialen Druck bezüglich dieser Territorien, welcher Folge des Fehlens einer Agrarreform und der politischen und sozialen Konflikten ist, sah sich die INDERENA, dem Landwirtschaftsministerium untergeordnet, gezwungen zwischen 1971 und 1978 von der Forstreserve drei Millionen Hektar zur Bebauung freizugeben.

Drei Probleme sind vergangenen Jahrzehnten identifiziert worden, sind aber noch nicht gelöst: die Konzentration des Landbesitzes, der Kleinlandbesitz und die geringe Agrarproduktion. Eine Lösung lässt aufgrund der Art der Konfrontation zwischen Großgrundbesitzern und Bauern auf sich warten. Solange der Bauer nicht in Richtung anderer Produktionsformen ausgebildet wird und der Großgrundbesitzer nicht auf eine noch größere Konzentration des Besitzes verzichtet, wird es zu keiner Lösung kommen. Das Problem hat zudem einen kulturellen Hintergrund, der sich im Wunsch nach Landbesitz zeigt, wie sich im Fall der Mafia manifestiert.

Aus wirtschaftlichen und politischen Gründen wurde eine präventive Umweltpolitik in Kolumbien nicht praktiziert. Erst nach Erlassung des Gesetzes 99/93 haben erste Strukturen einer präventiven Umweltpolitik Eingang in die Praxis gefunden. Eine institutionelle Verankerung von nachhaltiger Entwicklung steht noch aus.

7.4.1.3 Untergeordnete Position der Umweltverwaltung in der Ministerialhierarchie

Die mangelnde Funktionsfähigkeit der Umweltverwaltung bis in die neunziger Jahre hinein erklärt sich durch die Zuweisung untergeordneter Positionen innerhalb der Ministerialhierarchie und geringer Entscheidungsbeteiligung von INDERENA. Das INDERENA war ein Institut, das dem Landwirtschaftsministerium angehörte, keine nationalen Befugnisse besaß und auf die ländlichen Gebiete beschränkt war.

Wie vorhergehend zu sehen, sind Sozial- und Umweltpolitik innerhalb der nationalen Pläne als kompensatorische Mittel unterstützenden Charakters ausgewiesen, mehr dazu bestimmt, die sozialen Kosten der Reformen und der laufenden wirtschaftlichen Anpassungen zu mildern als eine integrative Entwicklung zu fördern. Daraus resultiert das geringe Profil der mit diesen Aufgaben befassten Autoritäten.

Das Umweltministerium spielt immer noch eine untergeordnete Rolle innerhalb der staatlichen Strukturen. Dieses neue Ministerium wird es unter den alten soliden Machtstrukturen schwer

haben, da Arroganz, Apathie und Vetternwirtschaft zur Durchsetzung neuer und innovativer Politik nicht viel Raum lassen.

Das folgende Beispiel illustriert die beschriebene Situation: Ein Bestandteil der Anleihe die 1992 mit der Weltbank zur Vergabe von Krediten zur Technologieerneuerung ausgehandelt wurde, war die Schaffung einer Umwelteinheit, die die finanzierten Projekte verfolgen und evaluieren sollte. Als diese Einheit 1994 gegründet wurde, hatte die „*Banco de la República*“ „den größten Teil der Kredite bereits vergeben und so war die Einheit gleich zu Beginn marginalisiert, ohne dass sie am Prozess der Bewilligung der Krediten beteiligt war und deren Verwendung verfolgen konnte. Unter anderem auch wegen der geringen Verbreitung, die im privaten Sektor erfolgte bezüglich der Möglichkeiten diese Linie für umweltnachhaltige Investitionen zu nutzen, wurde der Kredit nicht für seinen ursprünglichen Zweck genutzt, sondern er gelangte in multisektoralen Projekten der großen Industrien“ (Gaviria 1996: 66).

Charakter und Werdegang der Person, die zum Umweltminister ernannt wird, bedingt die Orientierung der Politik dieses Gebiets. So folgte Rodriguez, erster Umweltminister und Ex-Direktor der INDERENA, dem Prozess der Forschung und Strukturierung des Gebiets, der von der INDERENA vorgegeben wurde. Cecilia López Montaña brachte nichts Neues ein und widmete sich eher der Bekanntmachung ihrer politischen Karriere, sowie den internationalen Beziehungen. Verano, politische Besetzung der Nordküstenregion, band das Umweltministerium an Gruppeninteressen und bremste damit dessen Entwicklung. Mayr, Indigenist und Ökologe, versuchte dem Umweltministerium nationales Gewicht zu verschaffen, wobei er sich ziemlich kämpferisch bezüglich der nicht nachhaltigen Entwicklung des Landes verhielt, aber durch Ausübung von Druck änderte er graduell dessen Positionen.

Aufgrund der Tatsache, dass die Sekretariate und Planungsbüros der Departements und Munizipien im allgemeinen politische Inseln sind, wird die Durchführbarkeit der Planungsprozesse geschädigt. Dieses Strategieproblem führt dazu, dass diesen ausreichende finanzielle Mittel negiert werden, sie wie Aschenputtel der territorialen staatlichen Struktur behandelt werden, als Ausdruck des geringen politischen Gewichts, das ihnen beigemessen wird. So bleiben sie abhängig vom jeweiligen Gewicht, das Gouverneure und Bürgermeister ihnen zugestehen.

7.4.2 Institutionelle Restriktionen

„Stabile Institutionen können nur dann entstehen, wenn: a) eine Autorität anerkannt ist, die legitimen staatlichen Zwang ausübt; b) eine leistungsfähige und disziplinierte Verwaltung existiert, die von Normsetzungsaufgaben ferngehalten wird; c) die bestehenden Institutionen die Partizipation aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen verkraften“ (Berg-Schlosser 1992: 42).

7.4.2.1 Rückstand bei der Einrichtung von Institutionen

Durch Verzögerung bei der Schaffung der Institutionen, Einrichtungen und Organismen, welche die Implementierung der Politik als Auftrag haben, wird ein ganzer Prozess gebremst. Nach der Euphorie über den Erlass des Código in den siebziger Jahren, wurde es ruhig um den Umweltsektor, bedingt durch eine schleppende Definition von Funktionen und die Strukturierung von Abteilungen und Personalangelegenheiten des INDERENA, was gleichzeitig auch den Prozess der Erlassung von Ausführungsbestimmungen der neuen Gesetze verzögerte. In diesen Jahren wurden nur für wenige Artikel des Código Ausführungsbestimmungen erlassen.

Wenn auch nach Erlass des Gesetzes 99/93 die Restrukturierung und Schaffung der Einrichtungen schneller war, so finden sich immer noch verschleppte Fälle bei der Schaffung neuer Institutionen wie beispielsweise der Fall des „*Red Nacional de Instituciones en Poblacion*“ und des „*Sistema de Informacion en Poblacion*“, was die Implementierung der Bevölkerungspolitik verzögert.

7.4.2.2 Exzessiver Zentralismus

Die Umweltverschmutzung in Kolumbien wurde schon Anfang der siebziger Jahre in bestimmten Regionen von der Wissenschaft und anderen Gruppen der Bevölkerung wahrgenommen. Sie wurde auch durch lokale Medien öffentlich gemacht, aber sie blieb ein lokales Problem und erlangte keine nationale Resonanz. Deswegen nahm die zentral strukturierte Verwaltung erst Jahre später die Umweltprobleme wahr.

In Kolumbien bestand eine hohe Zentralisierung des Umweltmanagements, weshalb kein Interesse für lokale und regionale Umweltprobleme bestand. Deshalb war die Effektivität der institutionellen Aktionen, trotz der Dekonzentration vergangener Jahrzehnte, nicht ausreichend um ökologischen Schäden vorzubeugen oder zu begegnen, auch deshalb, weil die Überwachung lax, ungeeignet und gelegentlich nicht vorhanden war.

Wegen der enormen biologischen, biophysischen und kulturellen Vielfalt Kolumbiens sollte das Umweltmanagement auf lokalen Gegebenheiten basieren. Die für ein bestimmtes Umweltproblem eines spezifischen Ortes vorgesehenen Lösungen können für andere Probleme ungeeignet sein, deshalb die Bedeutung der Kenntnis und des Verständnisses der jeweiligen eigenen Bedingungen. Desgleichen sind die Erfolge einiger Corporaciones bei spezifischen Themenbereichen ihrer Region in den meisten Fällen irrelevant für die anderen Einrichtungen.

In einem auf zentralistische Weise geführten Staat gehen regionale Besonderheiten gegenüber standardisierten Maßnahmen verloren, welche eigentlich größere Probleme mit sich bringen. Deshalb die Begrüßung des Prozesses der Dezentralisierung.

Auch die Dezentralisierung und Demokratisierung des Finanzapparates ist relevant, denn aufgrund der geringen Einnahmen zum Ende der achtziger Jahre schafften es die territorialen Einheiten kaum, ihren bürokratischen Apparat zu finanzieren und unterließen so das Erbringen öffentlicher Dienstleistungen und die Ausführung von Aufgaben allgemeinen Interesses. Für diesen Zeitraum „erhielt die Nation 84 %, die Departements 10 % und die Kommunen nur 6 % der öffentlichen Einnahmen“ (Garcia in Cárdenas/Zambrano 1993: 17). Unter diesen Bedingungen ist die Finanzierung von Lösungen lokaler Probleme für die kommunale Administration schwierig.

Seit den neunziger Jahren besteht in Kolumbien eine Auseinandersetzung zwischen Legitimierungs- und Modernisierungsstrategien des Staates einerseits und den immer mehr fundamentalen Interessen populärer Regierender der Regionen und Kommunen andererseits um den Gewinn immer größeren Einflusses innerhalb der Bereiche, in denen die Entwicklungspolitik entwickelt wird.

7.4.2.3 Fragmentierung

Vor allem in den Zeitraum vor 1993 war die Fragmentierung des Umweltbereichs eine der wesentlichen Restriktionen für die Implementierung einer integralen Umweltpolitik. Aufgrund des durch das Gesetz der INDERENA zugewiesenen ruralen Charakters war das urbane Umweltmanagement über Jahrzehnte auf verschiedene Einrichtungen verteilt: Gesundheitsministerium, Corporaciones und Unternehmen öffentlicher Dienstleistungen.

Im Namen des Privatsektors bat 1995 die „*Gerencia de Asuntos Ambientales*“ der ANDI⁴ um ein klares Verhandeln seitens des öffentlichen Sektors, einen einzigen Verhandlungspartner und eine einzige Ansprechstelle, um dem „bürokratischen Tourismus“ ein Ende zu setzen, und um die Effizienz der Beziehungen zwischen öffentlicher Administration und Nutzern sicher zu stellen (Revista Andi 1995). Diese Reaktion ergab sich in dem Moment, in dem die Umweltadministration reformiert wurde und zeigt die Erwartung der Nutzer gegenüber den neuen Strukturen nach jahrzehntelangen Erfahrungen mit einer öffentlichen Administration des Umweltsektors, die auf verschiedene Ministerien verteilt war und mit den je nach Region oder Instanz verschiedenen Forderungen.

Das Gesetz 99/93 reagierte auf diese Situation mit der Umordnung der Strukturen des Umweltbereichs und ordnete an, dass die Ausführung von Funktionen bezüglich der Umweltmaterie seitens der territorialen Einheiten sich den Prinzipien regionaler Harmonie, Normungsrangordnung und subsidiarischer Strenge unterzuordnen habe. Damit wollte man Kohärenz im Handeln der verschiedenen staatlichen Einrichtungen erreichen, um Duplizität der Funktionen oder widersprüchliche Entscheidungen zu vermeiden.

7.4.2.4 Verzahnung

Wie im das „*Estudio Sectorial de Salud*“ von 1990 dargestellt, fehlte es bis zu diesem Zeitpunkt, trotz der seit den siebziger Jahren vorhandenen gesetzlichen Instrumente zur Koordinierung zwischen den Sektoren der Landwirtschaft und der Gesundheit, an Koordinierung zwischen den mit Umweltaufgaben betrauten Einrichtungen.

Eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen findet erst ab Ende der achtziger Jahre statt, denn jeder versuchte, seine Zuständigkeiten und die damit verbundenen Ressourcen zu bewahren. Das Fehlen einheitlicher Kriterien sowie institutionelle Rivalitäten waren für einen hohen Funktionär der INDERENA die Gründe des inadäquaten Managements der Regierung bezüglich der Handhabung und Überwachung des Umweltbereichs (Castaño in Rodriguez 1994).

Rodriguez wies nun darauf hin, dass „die Gewohnheit der staatlichen Einrichtungen, abgeschottet zu arbeiten und häufig auch „interinstitutionelle Guerrillas“ zu bilden“ (Rodriguez 1994: 57), nicht nur Nachlässigkeit und Ineffizienz des öffentlichen Sektors widerspiegelt, sondern auch, dass diese oft „...Ausdruck von Interessenkonflikten war, welche von den verschiedenen

⁴ ANDI: Asociación Nacional de Industriales (Nationale Industrieverband)

Interpretationen herrührten, die im Bereich der Regierung vom Wohlergehen der Bevölkerung gemacht werden, bis zu denen, die aus den Eigeninteressen der öffentlichen Bürokratie resultierten“ (ebenda). Oft „...ist die benannte Unkoordinierung Produkt der Korruption oder ungerechtfertigten Drucks auf den öffentlichen Sektor“ (ebenda).

Mit Schaffung des Umweltministeriums und der Umstrukturierung des Umweltbereichs versuchte man, dieses Problem zu lösen. Nun jedoch sind es die Corporaciones, die Schwierigkeiten in diesem Sinne repräsentieren. Die Corporaciones waren aufgrund ihres autonomen Charakters, ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit und der frühzeitigen Verknüpfung von Posten und Gruppeninteressen immer „lockere Rädchen“ im staatlichen Getriebe. So verhielten sich einige Corporaciones zögerlich, das Ministerium über ihre Arbeit zu informieren, insbesondere bezüglich der Präsentation von Berichten hinsichtlich ihrer Investitionen, wobei man sich auf das Prinzip der Autonomie berief.

Die Beziehungen zwischen den Corporaciones und dem Umweltministerium wurden durch die Verordnung 1768/94 geregelt, gemäß derer die Corporaciones dem SINA angehören und demzufolge das Umweltministerium, als leitendes Organ des Systems, die Aktivitäten der Corporaciones anleitet und koordiniert, so dass diese im Einklang und Zusammenhang mit der nationalen Umweltpolitik geschehen. Dies geschieht über eine Mitbeteiligung im Vorstand sowie über Rahmenbestimmungen und Richtlinien allgemeinen Charakters. Auf diese Weise sieht das Gesetz weder die Zuordnung noch die Eingliederung der Corporaciones in das Umweltministerium vor, so dass dies konsequenterweise auch nicht die Kontrollfunktion ausübt, die vorher das DNP innehatte, weder die administrative noch die finanzielle, und die Pläne der einzige Mechanismus zur Einmischung und Überwachung sind.

Bis 1998 hatten das Umweltministerium und DNP es nicht geschafft, Verfahrensweisen zur Befragung der Corporaciones innerhalb des SINA mit dem Ziel der Formulierung unterschiedlicher Politik zu entwickeln. Das führt dazu, dass „die Politik dahin tendiert, dass es an eindeutigen Definitionen über ihren territorialen Ausdehnungsbereich mangelt, was ein bedeutendes Vakuum darstellt“ (Galán 1998: 43).

Im Bericht der Contraloría von 1998 weist Ossa Escobar darauf hin, dass das SINA an ernststen Mängeln seiner Struktur und Handlungsfähigkeit krankte, da das System nicht eindeutig definiert war. Infolgedessen finden sich ihm gemäß Unsynchronie in Plänen und Programmen, die von seinen Einrichtungen entwickelt und durchgeführt wurden (Contraloría 1998).

Da die Aufgabe der Corporaciones darin besteht, innerhalb ihres Rechtsgebietes die Erfüllung nationaler Umweltnormen zu gewährleisten, sollte die Nichterfüllung dieser Aufgabe zu Sanktionen führen und sogar zur Intervention des Umweltministeriums in die Administration dieser und der anderer regionaler Umwelteinrichtungen. Sanchez folgend, ist dies vielleicht die einzige Möglichkeit, die der rechtliche Rahmen des SINA der interinstitutionellen Kooperation lässt (Saravia 1999). So würden die Corporaciones trotz ihrer finanziellen Unabhängigkeit nicht länger „lockere Rädchen“ innerhalb der SINA sein und würden aufhören, Nischen parteiischer Übereinkünfte zu sein.

Eine andere dringende Aufgabe in diesem Bereich wird die Deutlichmachung der zu entwickelnden Rolle seitens der Administration der Departements sein, da diese aufgrund der Aktivitäten der Corporaciones innerhalb ihres Territoriums verwirrend und diffus ist. Diese Verdeutlichung würde Rivalitäten und doppeltes Handeln vermeiden.

Andererseits haben unglücklicherweise die kontinuierlichen Reorganisationen des Apparats des Ministeriums zu Schwierigkeiten geführt. Im Jahre 1997 wurde das Umweltministerium reorganisiert, in dem man einige Zweigstellen im Rahmen von Rationalisierungsmaßnahmen öffentlicher Ausgaben zusammenlegte. Später, in den Jahren 1998-1999, wurde mit der Zusammenlegung von Zweigstellen fort und einige Zuständigkeiten wurden aufgehoben, was zu einer Modifizierung der organisatorischen Struktur des Ministeriums führte.

Diese Reorganisationen ließen keine Zeit für Angestellte und Betroffene sich mit einer Organisationsform zu identifizieren und sie führten zu Orientierungslosigkeit sowohl innerhalb als auch außerhalb des Ministeriums. Möglicherweise war das der Grund, weshalb Fachleute verschiedener Bereiche des Umweltministeriums dahin tendierten, in einer segmentierten oder sektororientierten Form zu arbeiten, je nach Aufgaben ihrer jeweiligen Abteilungen oder Unterabteilungen, wenn Umweltpolitik und Normen festzulegen waren. Bis 1998 hatte man keine gemeinsamen Konzepte und Abmachungen hinsichtlich der Implikationen, welche die Verbindungen zwischen den Verwaltungsbereichen bezüglich der Kosten und Prioritäten haben, erarbeitet.

Einige Lücken bezüglich Koordinierung und Vereinbarungen zwischen Umweltministerium, den Corporaciones und den territorialen Einheiten wurden 1996 von der Contraloría entdeckt, insbesondere bei der strategischen Verteilung der Mittel des nationalen Haushalts, der externen

Kreditvergabe und allgemein bei der Form der Zuweisung der verschiedenen Finanzmittel des SINA (Contraloría 1996).

In dem Bericht der Contraloría 1996 wird wiederholt auf die Begrenzungen hingewiesen, welche durch fehlende oder limitierte interinstitutionelle Koordinierung bedingt waren. So z.B. zur Formulierung einer Bebauungspolitik wurde ein interinstitutionelles Komitee, bestehend aus Umweltministerium, INCORA, Innenministerium und SINCHI geschaffen, bis 1996 aber mit begrenzten Ergebnissen.

7.4.2.5 Kompetenzüberschneidung

Bis zur zweiten Hälfte der achtziger Jahre war die häufige Überschneidung von Zuständigkeitsbereichen zwischen den verschiedenen Umweltbehörden auf nationaler (INDERENA und die Ministerien) und regionaler Ebene (Corporaciones) eine der offensichtlichen Schwächen der Umweltverwaltung in Kolumbien. Wirksame Kontrollmaßnahmen sind unter den Umständen verwirrender Vielfalt konkurrierender Institutionen, die zum Teil dem direkten Druck privater Interessengruppen ausgesetzt sind, kaum möglich. Deshalb war die Erfolglosigkeit staatlicher Umweltpolitik kein Zufall.

Im Rahmen der neuen Ordnung seit Bestehen des Gesetzes 99/93 zeigt sich dieses Phänomen in geringerem Ausmaß. Im ihrem Bericht von 1996 zeigt die Contraloría den Kompetenzkonflikt zwischen der IGAC, der IDEAM, den Corporaciones und den territorialen Einheiten bezüglich Planung und Raumordnung auf (Aufteilung der Bodennutzung, Kategorisierung der Naturschutzgebiete), da für diese keine klaren Vorgaben bestehen.

7.4.2.6 Fehlende politische Kontinuität

Die Instabilität der meisten der Umwelteinrichtungen aufgrund des Wahlzyklus oder durch Wechsel des Personals bedingte eine auf kurz- und mittelfristige Zeiträume ausgerichtete Politik, die zu der Art der Probleme im Widerspruch steht.

Carrizosa zeigte 1992 die Diskontinuität der Politik infolge des Wechsels der Administrationen: "Üblich ist, dass die Projekte der Anderen in den Plänen bestehen bleiben, aber mit minimaler finanzieller Unterstützung, die lediglich die Weiterbeschäftigung nicht an andere Aufgaben transferibler Bürokraten gestattet, die aber wegen dem Mangel an finanziellen Ressourcen ihre Vorhaben nicht mehr durchführen können" (Carrizosa 1992: 161).

In diesem Sinne bestätigte 1995 Silva, Repräsentant der Gremien der Exporteure, das es unmöglich sei, Anspruch auf große, längerfristige Investitionen seitens der Industrie zu erheben, wenn die Spielregeln sich nach der Hälfte des Weges ändern (Revista Andi 1995).

Das Management kleiner Wassereinzugsgebiete und der Flussbetten war Aufgabe von INDERENA und den Corporaciones. Deren Arbeit hatte, manchmal mit dringlichem Charakter, unterschiedlichem Erfolg, die geringe Kontinuität ihrer Aktionen führte jedoch nicht zu einem nachhaltigen Prozess.

Desgleichen ist es in Kolumbien, bedingt durch das kurze Verweilen hoher Funktionäre in ihren Ämtern mehr als üblich, dass Entscheidungen durch die Bürokratie zum Ziel des Spotts werden, in dem man durch Verzögerung den Umstand ausnutzt, dass die, die Entscheidung fällten, nicht mehr auf ihren Posten sind, wenn es zur Durchführung kommt.

Die Eingliederung von INDERENA in das Umweltministerium unter der Person, die von Direktor der eine auf dem Sprung zum Minister geworden ist, vermied das kolumbianische Phänomen der „tabula rasa“, das heißt: wenn eine Institution durch eine andere ersetzt wird, ignoriert man die gesammelte Erfahrung und das institutionelle Wissen im Sinne von Good Practices und Lessons Learned. Somit wurde die Kontinuität in fast allen Bereichen gewährleistet.

7.4.2.7 Begrenzte institutionelle Kapazität / geringe Haushaltsbedeutung

Die Verbesserung der öffentlichen Administration ist im allgemeinen Thema permanenter Besorgnis für die Analytiker seit der Mission von 1951 über die öffentliche Administration. Folgende Fehler wurden damals erkannt: alte Methoden aus der Zeit um 1900, geringe Effizienz, gemeinsames System multipler Verantwortlichkeit, in dem niemand verantwortlich ist, unendlicher Papierkrieg, defizitäre Methoden bei der Steuereintreibung, komplette Nichtbeachtung öffentlicher Interessen, geringe Qualität des Personals, vielleicht aufgrund niedriger Gehälter. Da diese Probleme nicht angegangen wurden, verschlechterten sie sich in den nachfolgenden Jahren.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre bestand Einstimmung darüber, dass die Defizite bezüglich der institutionellen Kapazität eine der hauptsächlichen Beschränkungen bei der Überwachung der Umweltverschmutzung waren. Das Fehlen operativer Kapazität des Staates, dem gut ausgebildetes Personal, Laboratorien und die Infrastruktur fehlte, war anerkannt als

historisches Versagen staatlicher Intervention in Angelegenheiten des Umweltschutzes. Gerade mal 1996 rüstete man zwölf Corporaciones mit Laboratorien aus ohne dass in diesem Jahr die Einrichtung nationaler Referenzlaboratorien abgeschlossen war.

Der Mangel an Ausrüstung und geeigneter Elemente zur Messung des Grades der Umweltverschmutzung begünstigte nach Ansicht des DNP die Verharmlosung der Verursacher. Fehlende, bzw. unzureichende Kontrollmöglichkeiten haben immer eine exakte Durchführung der Umweltpolitik erschwert, so wurden erst im April 1992 sanitäre Sicherheitsbestimmungen für Erdölbohrungen angewandt.

Desgleichen erschwerte die geringe institutionelle und technische Kapazität zu Überwachung der Emissionen und der Abwässer seitens der Umwelteinrichtungen die Anwendung der Abgaben. In anderen Fällen führte die institutionelle Schwäche dazu, dass diese Umweltabgaben eingezogen wurden, ohne dass die Leistung der Wiederherstellung der Ressourcen erbracht wurde.

Die Überwachung und das Umweltmonitoring welche das Umweltministerium durchführte, konzentriert sich darauf, die Erfüllung einiger Komponenten des Plans zum Umweltmanagement zu betrachten, welche in der Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschlagen wurden. Der Mangel an Spezialausrüstung erlaubt dem Ministerium nicht, Messungen sowie systematische und analytische Revisionen durchzuführen, ein Grund dafür, dass die wenigen verhängten Sanktionen von den Betroffenen juristischen Prozessen unterzogen werden.

Im Bereich der Forstwirtschaft waren die durch Erlaubnis zugewiesenen Urwälder entweder selektiver Fällung der wertvollsten Arten, unter Beeinträchtigung der Biodiversität, unterzogen oder Prozessen illegaler Fällung, die für ihre natürliche Regeneration eine Gefahr bedeuteten. Solch ein Instrument wäre nur anzuwenden, wenn die Umweltinstitutionen über das notwendige Wissen, Technologie und Personal verfügten.

Zu den Hauptfaktoren, die eine nachhaltige Entwicklung behinderten und von Casas 1994 aufgezeigt wurden, gehörten die institutionelle Schwäche, Planungsprozesse mit Bürgerbeteiligung in Gang zu setzen und Verantwortung für den Dezentralisierungsprozess zu übernehmen (in Rodriguez 1994). Die geringe technische- und Planungskapazität territorialer Einheiten und das Fehlen nationaler Strategien zur Unterstützung der Kommunen und Departements begrenzte im Allgemeinen die Effektivität des Dezentralisierungsprozesses und im Speziellen das Umweltmanagement auf territorialer Ebene.

7.4.2.8 Korruption der Autoritäten

Im Dokument „*Gerencia Pública de Colombia*“ von 1993 wurde aufgezeigt, dass bezüglich jeder Reform- und Modernisierungsabsicht der Administration der von Klientelismus geprägten Kontext berücksichtigt werden müsse, innerhalb dessen sich diese bewege. So sind genau die am schwersten zu reformierenden Gebiete die, durch deren mangelhafte Funktionsweise sich ein lukrativer Vermittlungsgewinn in Form einer Gegenleistung machen lässt, in Form von Geld oder Gefälligkeiten, um absichtliche Verzögerungen staatlicher Handlungen zu überwinden. Dies ist das System bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die Zugestehung und das Zahlen von Pensionen, die Vergabe von Baugenehmigungen und die Vergabe von Lizenzen zur Durchführung bestimmter Dienstleistungen.

Weil das Vorhandensein von Korruption einen Verlust an öffentlicher Glaubwürdigkeit zur Folge hat, war eine der hauptsächlichen Strategien des Rates zur Modernisierung des Staates, welche 1991 als Teil des „*Departamento Administrativo de la Presidencia*“ geschaffen wurde, der Kampf gegen die Korruption. Aktuell belegt das Land weiterhin einen der wenig ruhmreichen Plätze im Weltkorruptionsreport (Global Corruption Report), der von der Stiftung „*Transparency International*“ erarbeitet wird.

Ohne Zweifel ist eines der größten Hindernisse bei der Modernisierung der Administration die Auseinandersetzung mit einem bürokratischen Apparat, welcher sich aus der Klientel traditioneller Parteien rekrutierte. Ebenso führen die niedrigen Gehälter und die finanziellen Ambitionen der Funktionäre, der Inspektoren und der mit polizeilichen Kontrollen Beauftragten dazu, dass häufig Bestechungsgelder gezahlt werden und Abmachungen benutzt werden, mit negativen Folgen für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen.

„Das Fehlen von Überwachung und die Korruption bei den Polizeikontrollen und bei den Umweltautoritäten an den Orten der Abholzung erleichterte den illegalen Holzhandel in Kolumbien enorm, der dasselbe Volumen erreichen könnte wie die autorisierte Abholzung“ (Contraloría 1996: 40). Diese Situation war schon 1994 von der INDERENA erkannt worden.

7.4.3 Restriktionen in Managementprozess

„Die wahre Macht des Staates besteht in seiner Effektivität und wird an seiner Qualität und Kohärenz öffentlicher Aktion gemessen.“ E. Lahera 1999

7.4.3.1 Bürokratismus

In Erinnerung an Weber und andere Kenner der Thematik muss darauf hingewiesen werden, dass die eigene, despotisch-pyramidale Struktur der Administration ein bürokratisches Verhalten zur Folge hat, das dahin tendiert, ineffizient zu sein. Dieses Problem wird nur in dem Maße verschwinden, in der die administrativen Aktivitäten horizontalisiert werden unter einer direkten Beteiligung der von dieser Politik Betroffenen.

Die Regierung von Gaviria war die erste in Kolumbien, die das Tabu der immerwährenden Bürokratie brach, in dem sie bekräftigte, dass „keine Einrichtung annehmen könnte, das ihre Existenz sicher sei. Die Wahrscheinlichkeit ihres Überlebens ist proportional ihrer Leistungsfähigkeit und Effizienz. Ihre Daseinsberechtigung begründet sich auf ihre Kapazität, die Ziele zu verwirklichen, die zu ihrer Gründung Anstoß gaben“ (Cárdenas/Zambrano 1993: 24).

Später wurde das Dekret 2150/95 erlassen, das unnötige Regulierungen, Vorgehensweisen und Behördenvorgänge, welche in der öffentlichen Administration vorhanden sind, aufhebt und reformiert und zwar mit dem Ziel, Beziehungen Bürgern und Staat zu erleichtern und die Verwaltungskorruption zu beseitigen, dies wiederum durch Abschaffung jeglicher Regulierung, jedes Behördenvorganges oder Formalität, welches die Ausübung bürgerlicher Freiheiten erschwert. Trotz dieser Anstrengung einem Generations- und institutionellem Orientierungswechsel fehlt in Kolumbien noch viel, um mit diesem Problem fertig zu werden.

Die Contraloría fand 1996, dass der Behördenvorgang des Zahlens an die Corporaciones und an andere Einrichtungen Verzögerungen implizierte, die beachtliche Kostenerhöhungen der Projekte mit sich brachte. Man erwartete, dass ab 1997 eine größer Effizienz bei der Vollstreckung durch die Corporaciones bestehen würde, da nun die Zuweisung der Haushaltsmittel für Investitionen und Durchführung direkt seitens des Finanzministeriums an die entsprechenden Corporaciones erfolgen würden, was erlauben würde, „die Behördenvorgänge zu verringern und in voneinander unabhängiger Form das Management jeder Einrichtung zu evaluieren“ (Contraloría 1996:28).

Ein Beispiel für das Fehlen administrativer Effizienz ist die Administration der Zollvergünstigungen für den Import von Ausrüstungen zur Überwachung der Umweltverschmutzung, welche vor 1994 nicht funktionierte, weil die Behördenvorgänge, um an diese Vergünstigungen zu gelangen, so langwierig und kompliziert waren, dass es, aufgrund der

Kosten, die durch die Verzögerung bei den Behördenvorgängen erzeugt wurden, billiger war, die Zollvergünstigung nicht in Anspruch zu nehmen (Revista Andi 1995).

Die staatlichen Angestellten verwalteten im strengsten Sinne des Wortes, dass heißt, sie realisierten die Anweisungen der Politiker, von denen sie annahmen, diese seien verantwortlich für die Entwicklung der Strategie und des Ausarbeitungsprozesses öffentlicher Politik. Nichtsdestotrotz, wenn die Organisationen mit der Ausführung ihrer täglichen Arbeit beschäftigt sind, besteht die Gefahr, die Perspektive längerfristiger Ziele zu verlieren. Die traditionelle öffentliche Administration tendierte dazu, sich kurzfristige Ziele zu setzen (vgl. Guerrero 1999).

7.4.3.2 Fehlen von Forschungsarbeit

Die theoretische Diskussion über den Umweltschutz in Kolumbien findet aufgrund des Einflusses der internationalen Entwicklung auf einem hohen Niveau statt. Carrizosa identifizierte einen dominierenden Faktor kolumbianischer Umweltpolitik, dessen gemeinsamer Nenner seine wissenschaftliche und technische Feinheit ist, und welcher "teilweise bestimmt wurde durch den exogenen Charakter des Managements der meisten dieser Politiken: sie kommen aus Konzepten und Situationen außerhalb des Landes" (Carrizosa 1992: 161).

Das fast vollständige Fehlen von Forschungsprojekten, welche das Umweltmanagement unterstützen, führt dazu, dass kopiert wird und dass man sich auf Ideologien und/oder ausländische und veraltete Kenntnisse zentriert, wobei man sich von der Wirklichkeit der Umwelt löst.

Im besten Fall führte dieser Umstand dazu, dass einige Probleme, Fehlentwicklungen, bzw. Hürden sehr früh erkannt wurden, und dass nach Lösungen gesucht wurde, manchmal mit positiven Ergebnissen, die Durchführung, bzw. Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen aber wurde von der Realpolitik blockiert, weil diese keinen lokalen Bezug hatten, bzw. nicht zum Entwicklungsmodell passten.

7.4.3.3 Das Fehlen von politischem Willen

Der Präsident der „*Fundación para la Defensa del Interés Público*“ (Fundepúblico) wies 1990 darauf hin, dass die Funktionäre der Exekutiven Politiker seien oder von Politikern abhingen und nur auf konkrete Gründe oder Druck reagierten, dass sie mit Gefälligkeit gegenüber den meinungsbildenden Medien reagierten, jedoch nur in den Maße, wie das Geschehen als Nachricht Bestand hat.

Vielleicht war über viele Jahre hinweg die Wahrnehmung seitens der Akteure die größte Restriktion für die Umweltpolitik, dass nämlich der Código, trotz seiner Vollständigkeit, als ein relatives Randelement angesehen wurde und nicht als ein politisches Instrument, in der Lage zur Änderung der Richtung der Entwicklung des Landes, wie Carrizosa bemerkt. Desgleichen wird die neue Verfassung weiterhin reformiert, da ihre Prinzipien nicht mit den Interessen der herrschenden Klasse in Einklang stehen.

Schon in den achtziger Jahren hat man die mangelhafte Verpflichtung des Staates, der Landwirtschaft und Industrie gegenüber Erhaltung und vernünftiger Nutzung der natürlichen Ressourcen erkannt. Dadurch zum Beispiel, dass die Regierung bis 1993 von der Zahlung von Abgaben befreit war, wurden die Umweltkosten bedingt durch Aktionen, Entscheidungen und Projekte des Staates bei den Planungsprozessen und beim Management nicht berücksichtigt.

Auf nationalem und regionalem Niveau zeigt sich der fehlende politische Wille, die verschiedenen Formen an Abgaben anzuwenden. Das Dekret 02/82, in dem das Einziehen von Umweltabgaben für Luftverschmutzung festgelegt wurde, konnte nicht angewandt werden, da vom Gesundheitsministerium die Faktoren der angewandten Formel niemals definiert wurden. Von den Corporaciones, deren Auftrag die Förderung regionaler Entwicklung und die Pflege natürlicher Ressourcen war, wurde der Einzug der Abgaben als ein Bremsfaktor der regionalen Entwicklung angesehen. Gerade mal 1996 verfasste man die Resolution 005/96, die die zu erlaubenden Emissions-Niveaus für Schadstoffe konkretisiert.

Da die Methodik zur Definition des Tarifs der Abgaben zum Wasserverbrauch im Código nicht von Anfang an festgelegt war, herrschte Apathie bei deren Einzug, soweit gehend, dass die Mehrheit der Corporaciones sie gar nicht erst einzogen. In den Fällen, in den sie eingezogen wurden, bestand eine weitgehende Beliebigkeit bei der Festsetzung ihrer Höhe, wobei ihnen ein niedriger Wert zugewiesen wurde, der die Umwelt- und sozialen Kosten ihrer Nutzung nicht internalisierte, da die Abgabe auf der gelieferten und nicht auf der verbrauchten Wassermenge basierte. So unterließ man es, dem Verbraucher einen Anreiz zu geben, die Wasserressourcen vernünftig zu nutzen.

7.4.4 Restriktionen ökonomischer Art

7.4.4.1 Die finanzielle Ressourcen des Sektors

Carrizosa beschrieb 1992 die finanzielle Situation des Umweltsektors auf folgende Weise: “Der zur Ausführung der Umweltpolitik festgesetzten Haushaltsbeitrag ist prekär. Er ermöglicht den Fortbestand bürokratischer Gruppen, die die verschiedenen Administrationen in ihrem Eifer, Probleme zu lösen, schaffen, aber kaum eine dieser Gruppen hat genügend Bedeutung, um die geplanten Ziele zu erreichen. Diese Mittel sind eine Farce. Die Eigenmittel der Einrichtungen lösen das Problem ebenfalls nicht, da sie in der Mehrzahl der Fälle vom guten Willen anderer Bereiche abhängig sind oder das minimale Resultat von Verhandlungen mit den Nutzern sind, die diese Abgaben zahlen müssen“ (Carrizosa 1992: 161).

Von 1968 bis zu seiner Auflösung konkurrierte das INDERENA innerhalb des Agrarministeriums mit anderen Institutionen wie INCORA, ICA und IDEMA um die finanziellen Mittel. Da letztere unter den Regierungen von Lleras, Pastrana und López (1966-1978) von entscheidender Bedeutung waren, war INDERENA bei der Verteilung der Ressourcen an den Rand gedrängt.

In den nachfolgenden Regierungen änderte sich diese Situation nicht wesentlich. Manuel Rodriguez B., letzter Direktor des INDERENA und erster Umweltminister, klagte insbesondere über die unzureichenden Mittel zum Schutz, Pflege und Erhaltung der Parks. Ihm gemäß war 1994 das Naturschutzgebietsystem in Kolumbien eine Realität, jedoch nur Dank der Anstrengungen und des Idealismus einer Handvoll von Funktionären des INDERENA. Die Planungsbehörde DNP erkannte 1992, dass in „16 Naturschutzgebieten das INDERENA keine institutionelle Präsenz hatte, was bedeutet: keine Überwachung, keine Umwelterziehung und keine Forschung. Das gab der Ausweisung weiterer Naturschutzgebiete lediglich symbolischen Charakter“ (EcoLógica 1992: 82).

In den neunziger Jahren fiel das wachsende finanzielle Ungleichgewicht mit der gleichzeitigen Entwicklung dreier, für den Staat vitaler Prozesse zusammen: der Dezentralisierung, der neuen politischen Verfassung und der wirtschaftlichen Öffnung. Diese drei Faktoren erforderten institutionelle Veränderungen, was wiederum neue Finanzmittel erforderlich machte. Daraus resultierte, dass das Fehlen finanzieller Mittel für den Umweltsektor allgemein und insbesondere

für die Überwachung industrieller Umweltverschmutzung eine der hauptsächlichsten Restriktionen und Sorgen des Jahres 1994 war.

Wenn die Mittel, die zur Implementierung der Umweltpolitik bestimmt sind, in ihrer Gesamtheit von den nationalen Haushaltsmitteln oder den öffentlichen Ausgaben abgezogen werden, und wenn sie als soziale Ausgaben betrachtet werden, so werden sie vom Wachstumsverhalten des Bruttoinlandproduktes betroffen sein und auf diese Weise werden sie von der Regierung gemäß der konjunkturellen Entwicklung angepasst werden.

Die Haushaltskürzungen in bezug auf die erwartenden Beiträge sind, bedingt durch das Unvorhersehbare, eine schwer in den Griff zu kriegende Krankheit und haben Auswirkungen auf jede Planung. Das Programm der Regierung, welches 1994-1998 geschaffen wurde, um das Nationale Umweltsystem -SINA- in Gang zu setzen, erlitt Kürzungen um 34,6 % (Contraloría 1996). Das „*Certificado de Incentivo Forestal*“ seinerseits, das 1994 anlaufen sollte, kam erst 1995 in Gang, mit einem zugesprochenen Haushaltsbetrag, der gegenüber dem ursprünglichen zugesprochen Betrag um 35 % gekürzt war.

Die Contraloría bemerkt 1996 bezüglich der Inkonsistenz zwischen Umweltfinanzpolitik und der dem Sektor zugestandenen Bedeutung bezüglich des Entwicklungsplanes, dass die vom Umweltsektor erlittenen Mittelkürzungen hinsichtlich des Ausgleichs der öffentlichen Finanzen einen minimalen Effekt hatten, dass jedoch jede Kürzung offenkundig die Entwicklung der Investitionsprogramme beeinflusste und so schließlich die Ausführung der Umweltpolitik.

Aus makroökonomischer Sicht lässt sich sagen, dass die Last wirtschaftlicher Strukturen und sozialer interner Gegebenheiten sowie die der internationalen Wirtschaftsbeziehungen bei der Implementierung der Umweltpolitik direkt als Bremsfaktor gewirkt hat.

Der Mangel an finanziellen Mitteln beeinflusst die Planung und Formulierung von Programmen in solch einem Ausmaß, dass viele der Vorhaben des politisch-administrativen Systems nur deshalb entwickelt werden, um Zugang zu finanziellen Mitteln internationaler Institutionen zu haben, bzw. zur Orientierung internationaler technischer Zusammenarbeit. Hierbei wiederum bringt eine verzögerte Auszahlung internationaler Kredite eine Verzögerung der vorgesehenen Aktionen mit sich.

7.4.4.2 Das Fehlen von Investitionsgeldern

Den Gedanken der Dependenztheorie folgend, zeigte sich, dass der im Land produzierte Überschuss nicht re-investiert wurde, entweder aufgrund der Renationalisierung von erzielten Einkünften ausländischer Unternehmen oder aufgrund von Kapitalflucht. Dies führte unter anderem dazu, dass die Produktionssysteme nicht periodisch untersucht und dass die eingesetzte Technologie nicht modernisiert wurde.

Das Fehlen von Investitionsgeldern seitens der nationalen Industrie ist ein weiterer negativer Faktor. Die Unternehmen, die keine Finanzierungsmöglichkeit für Umwelttechnologien haben, sind ein gefährliches Potenzial für die Umwelt. Im Fall von „*Acerias Paz del Rio*“, einem Unternehmen der Metallindustrie, empfahl 1988 das Gesundheitsministerium anlässlich einer Umweltkontrolle, die Schwefelsäureanlage, die 35 Jahre in Betrieb war, zu verbessern (s. Calderón 1995).

Hierin zeigt sich auch die technologische Abhängigkeit des Landes von den industrialisierten Ländern, denn die neuen Technologien, effizient und unter Umweltgesichtspunkten zu empfehlen, müssen in der Mehrzahl der Fälle importiert werden. In Zeiten von Neoliberalismus und wirtschaftlicher Öffnung ist eine Unterstützung der nationalen Technologie undenkbar.

Auf der anderen Seite sind die hohen Anforderungen hinsichtlich der Gewährung oder Erfüllung einiger staatlicher Mechanismen für die Mehrzahl der möglichen Begünstigten sehr hoch, was vom Gebrauch derselben abschreckt. Das ist beispielweise der Fall beim „*Certificado de Incentivo Tributario*“, welches ursprünglich für kleine Wiederaufforstungsprojekte gedacht war, von denen jedoch Unterlagen verlangt wurden wie: Luftaufnahmen und Ausarbeitung eines Planes bezüglich der Gründung und der Form der Waldhandhabung, was jenseits deren Möglichkeiten liegt.

7.4.5 Von der technischen und wissenschaftlichen Entwicklung abhängige Restriktionen

Wissenschaft und Technik in Kolumbien haben, abgesehen von wenigen Ausnahmen, lediglich die Rolle bildhafter Transmissoren von dem, was im Rest der Welt geschieht. Die Posten für Investitionen in die Wissenschaft gehören zu den niedrigsten auf der Welt, unter anderem auch deshalb, weil „eine gewisse Geringschätzung unserer geistigen Fähigkeiten vorhanden ist“ (Carrizosa 1992: 207), Folge des Verlustes der eigenen Kultur, des Imperialismus und der kulturellen Abhängigkeit, die dieses mit sich bringt. Forschung und wissenschaftliche

Entwicklung waren kein nationales Ziel. Dem Land mangelt es ferner an Strategien zur Steigerung der Produktivität, an einem effizienten System zur Forschung und zum Technologietransfer.

Abwanderung von ausgebildeten Arbeitskräften (brain-drain-Phänomen) und Mangel an finanziellen Mitteln erschweren es der kolumbianischen Wissenschaft, die Technologien zu entwickeln, die das Land zur Lösung seiner eigenen Probleme braucht. So ist Kolumbien auf fremde Technologien angewiesen, welche für andere Bedingungen und Situationen entwickelt wurden.

Das Fehlen geeigneter Technologien beschränkt die Reaktion der Bevölkerung angesichts von Problemen wie denen des Sondermülls oder wenig sichtbarer Umweltverschmutzung (Partikel, Gase, Elektromagnetismus) was sich durch den Nichteinschluss dieser Problematik in den Raumordnungsplan zeigt. Deswegen gibt es auch keine Überwachungsnetze, die den Grad der Umweltverschmutzung registrieren. Das einzige Überwachungssystem war ein Geschenk der japanischen Regierung für die Stadt Bogotá, dessen Betrieb und Wartung jedoch nach einem Jahr eingestellt wurde.

7.4.6 Restriktionen aufgrund fehlenden Umweltbewusstseins bei der Bevölkerung

Während der siebziger Jahre entwickelte sich in Kolumbien die theoretische Diskussion von dem kurzfristigen Besorgnis bezüglich der wirtschaftlichen Ausbeutung der Ressourcen in einem exzessiv von dem entwicklungstreibenden Ansatz geprägten Umfeld bis hin in Richtung eines Verständnisses der Welt von vollständiger gegenseitiger Abhängigkeit. Diese Entwicklung schien immer den weltweit vorherrschenden Tendenzen hinterherzuhinken und hing von der individuellen Entwicklung von Schlüsselementen der zum Staat gehörenden Institutionen ab.

In der Praxis zeigten sich die Ergebnisse dieser Entwicklung erst in den neunziger Jahren, als die Umweltproblematik zum Bestandteil der politischen Agenda wurde. Da erreichte man, dass die Erkenntnis, dass Entwicklung und Umwelt zusammen gehören, verbreitet wurde, und man den Standpunkt verließ, beide als Antagonisten zu betrachten.

Trotzdem, die Umweltthematik hat in Kolumbien nicht die diesbezügliche Transzendenz, auch auf Grund dessen, dass in den letzten Jahrzehnten die politische Agenda dazu verurteilt war, den sozialen Konflikt zu lösen (innerer Konflikt, schmutziger Krieg, Drogenhandel, Friedenssuche) und dazu, eine Wirtschaftspolitik zum Gefallen der herrschenden Klasse zu implementieren.

Immer noch hängt die Problemwahrnehmung im Umweltbereich in Kolumbien von der Intensität des Problems ab. Sie ist für die Mehrheit eine prioritätsbezogene Angelegenheit. Je nach Lage zentriert sich die Priorität auf eine Verminderung der Unsicherheit, die Lösung des inneren Konfliktes, eine Verbesserung des eigenen Einkommens, etc.. Die Medien, den Kräften der Wirtschaft unterwürfig, waren ihrerseits weder transzendental noch konsequent bei der Anprangerung oder Verbreitung der Umweltprobleme und ihrer Folgen.

Obwohl Kolumbien eine Niederschlagsmenge hat, durchschnittlich zweimal höher als die lateinamerikanische und dreimal höher als durchschnittlichen Menge der Welt, sagt IDEAM für das Jahr 2015 voraus, dass für 66 % der Kommunen des Landes ein hohes Risiko für mangelnde Wasserversorgung bestünde, unter hydrologisch trockenen Bedingungen (Revista „Tiempo Real“ des IDEAM Nr. 5, 2001). In diesem Zusammenhang ist an Sunkel zu erinnern, der 1983 sagte, dass die künstlichen Umweltbedingungen, die um die Städte geschaffen wurden, die Illusion erzeugt haben, dass man immer weniger von der Natur abhängt und dabei vergisst, dass vitale Elemente wie Wasser und Energie von der Natur stammen. Nur das Bewusstsein über die Bedeutung die Wasserquellen zu schützen wird verhindern, dass in den nächsten Jahrzehnten die am meisten betroffenen Ökosysteme kollabieren.

Die Viehzüchter in Kolumbien haben kein Bewusstsein bezüglich der Bestimmung ihrer Böden, nutzen sie falsch und erzeugen so Umweltprobleme, wenn sie nicht sogar ihre eigenen Böden zerstören. Es ist eine kulturelle Frage, denn in Kolumbien will jeder einzelner mit seinen Böden umgehen, wie er es für richtig hält. Die Raumumweltplanung kann in diesem Sinn nicht viel ausrichten, zumal die Viehzüchterverbände über eine mächtige Lobby verfügen.

Die kolumbianische Guerrilla, die sich weiterhin für revolutionär erklärt, hält sich für berechtigt, weiter Attentate gegen die Ölpipelines durchzuführen und produziert dadurch große Rohölaustritte, was Ursache der Umweltverschmutzung einiger Regionen des Landes ist. Die Pipeline „Caño Limon-Coveñas“ war zwischen 1986 und 1994 von 331 Attentaten betroffen, was einen Ölaustritt von 1 165 910 Barrels zur Folge hatte (DNP 1995) .

7.5 Die Evaluierung und der Lernprozess

Auch wenn in Kolumbien vor den neunziger Jahren Autoevaluierungen und Evaluierungen verschiedener Projekte und Programme realisiert wurden, so werden diese Prozeduren ab den neunziger Jahren in generalisierterer Form durchgeführt, und zwar häufiger, auf spezialisiertere

Art und Weise und mit Blick auf des Umweltmanagements. So kamen diese Übungen zur Kontrolle und Steuerung der verschiedenen Vorhaben zur Anwendung.

Die Vorgehensweisen zur Evaluierung der Umweltpolitik im Allgemeinen und einiger spezifischer Elemente, kamen insbesondere mit der neuen Orientierung, die die Verfassung von 1991 vorgab und die seitens der DNP und des Umweltministeriums institutionalisiert wurde, zur Realisierung.

Auch wenn aktuell viele Evaluationsuntersuchungen, welche sowohl von den Institutionen als auch von unabhängigen Beraterbüros ausgeführt wurden, zur Verfügung stehen, fehlen detaillierte und unabhängige Untersuchungen hinsichtlich der Umwelteffekte, sowohl negativer als auch positiver, hinsichtlich der Gesetzgebung, sowohl im Umweltbereich als auch in anderen relevanten Bereichen: Agrar-, Energie-, Bebauungs- und Urbanisierungspolitik, etc..

Die verschiedenen Möglichkeiten der Wirkungsbeobachtung sind der Mehrheit der Verwaltungsangestellten Kolumbiens nicht bekannt. Bisher wird die Wirkungsbeobachtung eher als Legitimationsinstrument angewendet, in dem Maße, dass die internen Evaluationen dahin tendieren, den Status quo zu rechtfertigen. Zusätzlich besteht großer Widerstand bezüglich der Evaluierung der Einrichtungen durch externe Gutachter.

Die Institutionen Kolumbiens achten, beeinflusst von der verdorbenen politischen Atmosphäre, nicht darauf, dass Umweltmonitoring und Policy-Monitoring erfahrungsgemäß nicht von derselben Behörde durchgeführt werden sollten, die die Umweltpolitik betreibt, da dadurch ihre Unabhängigkeit und damit ihre Objektivität und Glaubwürdigkeit in Frage gestellt wird (vgl. Knoepfel 1993). Für sie ist das Wirkungsmonitoring ebenso als Marketinginstrument uninteressant.

Da im letzten Jahrzehnt in Kolumbien fast ausschließlich an der Stärkung der Umweltinstitutionen gearbeitet wurde, ist es an der Zeit, mit der Schaffung und Stärkung von Systemen zur Überwachung und Evaluierung zu beginnen. Sowohl auf Projektebene als auch auf politischer oder strategischer Ebene.

Standardisierte Formen des Monitorings, bzw. der Evaluierung auf nationaler Ebene sind für Kolumbien nicht zu empfehlen, da von Region zu Region andere beherrschende Einflussfaktoren anzutreffen sind. Es wäre angemessen, die Wirkungsmonitoringsysteme auf regionaler Ebene zu strukturieren und zusätzlich den Querschnittscharakter zu betonen. Diese Differenzierung

erfordert unterschiedliche Strategien, Methoden und Instrumente. Eine kontinuierliche Evaluierung würde auch bei der Korruptionsbekämpfung auf regionaler und lokaler Ebene von Nutzen sein.

Heute besteht generell Konsens darüber, dass die Evaluation eines erfolgreichen oder misslungenen Projektes zu Policy-Learning führen soll. Ein Monitoringsystem soll nicht nur die Informationen zur Steuerung der Projekte bereitstellen, es soll auch zu Lernprozessen Anstoß geben.

Lernen und Innovation haben in diesem Sinn das Ziel, der Verbesserung des Vorhandenen und der Entwicklung neuer Prozesse, Kompetenzen und Ideen. Wirkungsbeobachtung wird damit zur Basis unterschiedlicher Gestaltungsprozesse wie strategisches Management, Qualitätsmanagement, Wissensmanagement und organisationaler Wandel.

Für das Verständnis der Wirkungsbeobachtung als Instrument institutionellen Lernens sind neben der Beobachtung des Prozesses und seiner Ergebnisse vor allem die Fragen „wie?“, und „warum?“ von Bedeutung.

Der Erwerb von Wissen im Sinne von „Good Practices“ und „Lessons Learned“ spielt hier eine wichtige Rolle. Es handelt sich um die Verstärkung der Leistungsfähigkeit des gesamten Systems zur Erzeugung, Verbreitung und Anwendung von Umweltwissen. Auch um die Fragen, ob und wie Umweltprobleme wahrgenommen werden.

„Good Practices“ und „Lessons Learned“ von anderen Akteuren außerhalb des Projektkontextes sollen auch in den Lern- und Verbesserungskreislauf des Projektes eingespeist werden („Practice Sharing“). Das Coaching der beteiligten Individuen sowie von zivilgesellschaftlichen und staatlichen Organisationen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sollte ebenfalls gefördert werden.

7.6 Umweltschutzkapazitäten

Wenn Umweltschutzkapazität die Fähigkeit einer Gesellschaft Umweltprobleme zu erkennen und zu lösen ist (Jänicke 2000, OECD 1994), ist zu sehen, dass diese Kapazitäten in Kolumbien erst in den achtziger Jahren durch internationale Einflüsse geweckt wurden, da die politische Führung immer mit der wirtschaftlichen Entwicklung beschäftigt war und die Mehrheit der Bevölkerung finanziellen Problemen größere Bedeutung beigemessen hatte. Der internationale Einfluss war in

Kolumbien immer ein Anstoßfaktor für politische und Umweltschutzkapazitäten sowohl hinsichtlich Schulung und des Diskussionsniveaus als auch hinsichtlich anstoßender Prozesse (Stockholm und Rio), als auch bezüglich direkten Druckes durch Verträge und Abkommen.

Die Anzahl an Publikationen, Foren und Seminaren zum Thema Umwelt hat in Kolumbien seit Ende der achtziger Jahre sowohl in nationaler als auch in internationaler Dimension rapide zugenommen. So hat zumindest eine kleine Gruppe von Beamten und Akademikern vom Informations- und Wissensaustausch profitiert. Auf theoretischer Ebene findet sich eine kleine gut informierte, strukturierte und gebildete Gruppe.

Vieles wird jedoch nach Methoden des Auslands gemacht, oftmals ohne die eigene theoretische Entwicklung zu berücksichtigen und nicht einmal zu fördern. In den neunziger Jahren finden sich vor allem Überlegungen aus den USA in Kolumbien.

Die Personen, die mit der Administration und Planung innerhalb des Umweltbereichs beschäftigt sind, folgen dieser in Ausland durchgeführten theoretischen Diskussion, was zu theoretischen Überlegungen auf hohem Niveau seitens der Einrichtungen führt, jedoch besteht keine Parallelentwicklung in der Anwendung. So spiegeln das Gesetzeswerk und die Institutionalität der neunziger Jahre theoretische Überlegungen der achtziger Jahre wider.

Auf die durch den Kaffeeanbau erzeugten Umweltproblemen wurde schnell reagiert, bedingt durch die Bedeutung, die dieser für die kolumbianische Wirtschaft hatte, die Struktur innerhalb der Föderation der Kaffeeanbauer, die sich aus Tausenden von betroffenen Kleinanbauern zusammensetzt, und den Vorhandensein von finanziellen Mitteln und Arbeitskräften. Eine Reaktion dieser Art lässt in verschiedenen anderen Bereichen, wie dem Reis-, dem Zuckerrohr- und dem Bananenbau, auf sich warten.

Die Fachkompetenzen im Umweltbereich sind in Kolumbien vor allem in den Universitäten, bei den im Ausland ausgebildeten Personen und beim Verwaltungspersonal zu finden. Die Akteure des Prozesses von Rio, die Mehrheit aus den staatlichen Strukturen, erfüllen z.B. schon eine wichtige Rolle bei der Diskussion des Themas.

Desgleichen zeigt sich im qualitativen und quantitativen Wachstum der Nichtregierungsorganisationen des Bereichs, dass die Reserven der bürgerlichen Gesellschaft noch nicht ausgenutzt sind. Es ist nur zu hoffen, dass die Abwanderung von ausgebildeten

Arbeitskräften aufgrund der unsicheren Lage im Land, das Humankapital Kolumbiens nicht sehr verringert.

Trotz des Krisenzustandes und des inneren Konfliktes entwickeln sich einige Akteure und Prozesse weiter, zum Beispiel: die verschiedenen Methodologien, die Planungssysteme und die Partizipation. Die internationale Intervention sollte dazu führen, starke Demokratien zu schaffen und nicht dazu, Minderheitenregierungen gemäß ihrer Interessen einzusetzen. Es ist daran zu erinnern, dass die Demokratie das System ist, das eine umfassende und stabile Regierungsweise erlaubt, wobei das Bestimmende das Mitbestimmungsrecht des Volkes ist.

Unabhängig vom ideologischen Charakter einer Regierung ist der Erfolg ihrer Politik und ihrer Projekte, aufgrund der sozialen Blockade, minimal, wenn diese nicht die gebührende soziale Unterstützung und die erforderliche Legitimierung hat. Unter den Bedingungen einer Diktatur sind die Kapazitäten der Gesellschaft zur Lösung ihrer Probleme begrenzt.

Gemäß Jänicke werden „umweltpolitische Strategien immer nur so wirkungsvoll sein, wie sie die Verbesserung von Handlungsbedingungen (capacity building) einschließen.“ (Jänicke 2000: 80) In diesem Sinne verfügen einige Universitäten über mindestens drei Jahrzehnte Erfahrung bezüglich Forschung und Bildung auf bestimmten Gebieten des Umweltbereichs. Desgleichen schaffen neue angebotene Studiengänge verschiedener Universitäten die Möglichkeit, neue Kapazitäten für diesen Bereich auszubilden.

Obwohl der Código (1974) in Artikel 45 festschreibt, dass „die Bildung von Vereinigungen oder gesellschaftlichen Gruppen zur Untersuchung der Beziehungen der Gemeinschaft zu den natürlichen, erneuerbaren Ressourcen der Region gefördert werden wird, um den Schutz dieser und ihre geeignete Nutzung zu erreichen.“ ist eine staatliche Politik des „capacity building“ nicht vorhanden.

Die Re-Dimensionierung des öffentlichen Sektors in Kolumbien, wie auch im übrigen Lateinamerika, bedingt sowohl durch strategische Gründe als auch aus der Notwendigkeit heraus, Mittel zu bekommen, brachte eine Verschlechterung der Qualität und eine Verringerung öffentlicher Dienstleistungen bezüglich der Abdeckung von Bildung von Humankapital, Gesundheit und Erziehung mit sich. Dieser Verlust an Humankapital wird erst in der Zukunft beobachtet sein.

Es sind eher einzelne Projekte der technischen Zusammenarbeit, die zu „capacity building“ führen. Hier sollte die Situation genutzt werden, dass die neue Gesetzgebung den Bürgermeistern und Repräsentanten der Gemeinde im Entscheidungsprozess große Verantwortlichkeiten zugesteht, um sie in Richtung nachhaltiger Entwicklung zu formieren. Anderenfalls kann dieser Fortschritt bei der demokratischen Mitbeteiligung und Dezentralisierung mehr Klientelismus, Korruption und schlechtes Management nach sich ziehen.

7.7 Nachhaltige Entwicklung und Erfolgsbedingungen der Umweltpolitik in Kolumbien

Der erste Schritt um in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung voranzugelangen ist das Erkennen der nichtnachhaltigen Prozesse, die stattfinden. Im wirtschaftlichen Bereich ist eines der wichtigsten, in Kolumbien zu lösenden Probleme der Drogenhandel, denn die Macht der Drogenkartelle und die unter den Bauern herrschende Armut machen aus dem Drogenproblem eine besondere Barriere zur Durchsetzung einer solchen Strategie.

Parallel dazu muss eine Strategie ausgearbeitet werden, die das Land unabhängig von der Produktion und dem Export von Gütern macht, welche sehr intensiv im Verbrauch von nicht erneuerbaren, natürlichen Ressourcen sind. Der Staat muss den Agrarsektor Alternativen bieten und stärken, der bäuerlichen Bevölkerung nachhaltige Möglichkeiten bieten, und Programme zur Technologieumwandlung für die nationale Industrie implementieren. Desgleichen müssen die Stabilisierung der nationalen Wirtschaft und das Bekämpfen des Problems des extremen Ungleichgewichts in der Verteilung der Einkünfte Elemente einer Strategie nachhaltiger Entwicklung sein.

Auf sozialer Ebene liegt die Priorität bei der Bekämpfung der Armut. Es genügt daran zu erinnern, dass 1987 die Weltkommission der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung anerkannt hat, dass in eine Welt, in der die Armut endemisch ist, immer dazu disponiert sein wird, einer ökologischen Katastrophe der einen oder anderen Art zum Opfer zu fallen. So erklärten die Unterzeichner der Deklaration von Rio von 1992 in Prinzip 5, dass die Ausrottung der Armut ein unverzichtbarer Bestandteil nachhaltiger Entwicklung ist.

Demografische Bewegungen zu überwachen, um die Auswirkungen einer Urbanisation und unkontrollierten Bebauung zu reduzieren, ist eine der Aufgaben, die man schon früher hat angehen müssen. Das Fehlen einer Vision für die Zukunft in diesem Bereich beschränkt die Reichweite jeder Entwicklungsstrategie. Es wird erwartet, dass die großen Städte weiter wachsen

und dabei immense Umweltressourcen erfordern, wie zum Beispiel Wasser, Energie, Flächen zur Bebauung und zur Erholung und dass dabei große Mengen an Müll, Abwässern, Luftverschmutzung und Lärm entstehen.

Da eine starke Krise wegen Wassermangels vorhergesagt wird, ganz akut in den Metropolen, und da die natürlichen, strategischen Ökosysteme einem erhöhten Bebauungsdruck ausgesetzt sein werden, auch durch Konstruktion von Infrastruktur (Straßen und Produktionsstätten), müssen Lösungen für diese Probleme geschaffen werden.

Die Besitzverhältnisse von Land, die Arbeitslosigkeit und der Zugang der Bevölkerung zu elementaren Leistungen des Gesundheits- und Erziehungssystems, sowie zu sanitären Anlagen sind in die demografische Entwicklung eingebundene Themen und die, wenn auch unabhängig von dieser, der speziellen Aufmerksamkeit seitens der Regierenden bedürfen.

Ein Anstieg der absoluten Armut und eine Kürzung der mangelnden öffentlichen und politischen Freiheiten würden dazu führen, das Misstrauen in die Einrichtungen des Staates zu nähren, dabei Gefahr laufend, dass die politische Opposition ausschließlich in Händen der Guerrilla bliebe, was eine Eskalation des bewaffneten Konfliktes fördern würde. Im Gegensatz dazu würde die Förderung der Bürgerbeteiligung an Angelegenheiten des Staates und allgemein an einer partizipativen Demokratie die politischen Grundlagen schaffen für eine nachhaltige Entwicklung.

Die Phänomene Klientelismus, Caudillismus und Korruption, zusammen mit der Thematik über die Größe des Staates, der defizitären Administration und der Sicherheit vervollständigen den Problemkomplex, welcher auf politischer Ebene zu lösen ist. Hier ist an die Schlussfolgerung Laheras zu erinnern, dass es „ohne politische und soziale Regierbarkeit auch keine wirtschaftliche Regierbarkeit gibt“ (Lahera 1999: 55).

Es wird schwierig sein, einem Land, überrollt von der wirtschaftlichen Öffnung, ohne ein geeignetes Ausbildungs- und Erziehungsniveau, abhängig von Forschung und äußerer technischer Entwicklung und geschwächt durch das Übel des illegalen Drogenanbaus, schnelle Wachstumsalternativen anzubieten, ohne dabei die natürlichen Ressourcen und den Zustand der Umwelt zu gefährden. Wenn eine stabile Friedenssituation nach langen Jahren des inneren Konfliktes erreicht wird, wird vorhergehen, dass alle bis jetzt zurückgestellten Investitionen realisiert werden, und dadurch große Auswirkungen auf die Umwelt mit sich bringen. In diesem Sinne und hinter der Erhaltung der natürlichen Reichtümer des Planeten her, müssen die

„Internationale Technische Zusammenarbeit“ und die internationalen Kreditvergabeinstitutionen koordinierte und strategische Hilfe gewähren.

Der Widerspruch zwischen dem Modell nachhaltiger Entwicklung, welches von den Verfassungsgebern 1991 angenommen wurde und dem von den letzten Regierungen neoliberaler Orientierung angewendeten Modell führt zu einem Verschleiß und einer Blockierung der Institutionen und der Politik, dabei administratives Chaos schaffend und die Probleme des Landes ungelöst lassend. Dieser Widerspruch ist mehr latent in der Friedens- und Umweltpolitik, wo es keinen bemerkbaren Fortschritt gibt.

Die Widersprüche des neoliberalen Modells selbst werden die Verwirklichung eines Entwicklungsplanes nationalen Konsenses, von dem die Mehrheit der Kolumbianer Nutzen hat, nicht gestatten. Mit formalen Erklärungen seitens der Regierung ist es nicht getan, es müssen nationale Plattformen ausgearbeitet werden, die die von der Verfassung gegebene partizipative Demokratie widerspiegeln. Hierbei muss der Wert eines demokratischen, beteiligenden, konsensuellen und gerechten Systems hervortreten.

Die bürokratischen und politischen Strukturen müssen sich der Notwendigkeit zur Veränderung gewahr werden, um sich an die Transformationen anzupassen, sowohl des physisch-biotischen als auch des sozioökonomischen Mediums. Sowie ein nicht ausreichend konkurrenzfähiger Markt Produktniveaus unterhalb des Potenzial der Wirtschaft erzeugt, so wird desgleichen eine ungeeignete staatliche Institutionalität die Entwicklung verzögern.

Bis jetzt waren in Kolumbien die politische Führungsschicht und die Unternehmer, oder besser, die Mischung dieser beiden, da ihre Repräsentanten sich kontinuierlich in ihren Positionen abwechseln, die, die den Entwicklungsstil auferlegt haben. Um zu einer nachhaltigen Entwicklung zu gelangen, müssten diese Gruppen von den Vorteilen derer überzeugt werden oder es müsste ein neues politisches System geschaffen werden, in dem die Mehrheiten eine wirkliche Macht zur Einflussnahme hätte, und als Katalysatoren der Gruppeninteressen dienen würden. In beiden Situationen und aufgrund der Beziehungen in der neuen globalisierten Welt, spielen Druck oder internationale Unterstützung eine wichtige Rolle, daher die Notwendigkeit eines internationalen, demokratischen politischen Systems, um die rein ökonomischen Interessen zu neutralisieren.

Die Modelle oder Entwicklungsstile sind der Motor, der Prozesse und Aktionen innerhalb und außerhalb der Administration antreibt, daher ihre Bedeutung. Mehr als durch einen Entwicklungsplan lassen sich die Politiker und die Angestellten der öffentlichen Verwaltung durch Slogans des Modells, welches gerade in Mode ist, leiten. Die Entwicklungspläne werden unter dem Einfluss von Wahlversprechen, institutionellen Leitfäden oder unter dem Druck von Gesetzen verfasst, mit dem Wissen, dass diese nicht ausgeführt werden, aber dass ihre Begründungen und ideologischen Überzeugungen sehr wohl entwickelt werden, aufgrund ihrer politischen Macht innerhalb des administrativen Systems.

Gar nichts nützt das konstitutionelle Mandat eines Entwicklungsplanes und einer Umweltpolitik, wenn das Entwicklungsmodell diesen Bereich nicht innerhalb seiner Prioritäten aufnimmt. Ossa Escobar, Ex-Generaldirektor des Rechnungshofs, bestätigte 1998, dass „die nachhaltige Entwicklung nicht wesentlicher Bestandteil bei der Formulierung und Ausführung der Pläne und Projekte öffentlicher und privater Investitionen ist“ (Contraloría 1998). Die nachhaltige Entwicklung muss deshalb von der internationalen Kreditvergabeinstitutionen (Weltbank, IWF) und Organismen mit relevanten Einfluss gefördert werden, als Vorbedingung zukünftiger Hilfen.

Wenn auch schon zu Beginn der achtziger Jahre in Kolumbien die Schlussfolgerung eines Kurses der CICFA-ILPES verbreitet wurde, bezüglich derer „die Umweltdimension in alle anderen Dimensionen (ökonomische, soziale und politische) eingeschlossen werden muss und umgekehrt, in der Form, dass sie mit ihrer Vision zur globalen und integralen Behandlung“ von Politik und Entwicklungsplänen beiträgt (Carrizosa 1992: 73), spätestens mit der Veröffentlichung des „*Perfil Ambiental de Colombia*“ musste klar gewesen sein, dass das Umweltthema sektorenübergreifend ist. Diese Studie kam zu den Gründen der Umweltsituation, andere Sektoren ansprechend und Prioritäten setzend, die die Funktionen der Umweltinstitutionen übertrafen.

Die nachhaltige Entwicklung muss sich in einer integralen Politik widerspiegeln, welche, als zentrales Element regionaler Entwicklung, die Beziehung zwischen dem natürlichen Medium und ethnischen und territorialen Rechten lokaler Gemeinden aufnimmt. Das Konzept über die Lebensqualität muss zur Unterstützung dienen, um die komplexe Struktur der Werte, die Gesellschaft motivieren, zu klären. Der Zugang zu Informationen seinerseits muss die Problemlösungskapazitäten auf regionaler und lokaler Ebene verbessern.

7.8 Die ökologische Schuld

Für IL stehen heute Strategien der ökologischen Modernisierung (z.B. Effizienzsteigerung der Ressourcennutzung) und des industriellen Strukturwandels auf der Tagesordnung, beide liegen auf der Ebene der Prävention und zielen auf den langfristigen Abbau der Ursachen von Umweltproblemen. Die EL stecken ihrerseits immer noch in der Etappe der Nachsorge. Ihre Abhängigkeit von den ersten und zweiten Sektoren der Produktion und von der technologischen Entwicklung im Ausland werden es schwer machen, zu den neuen Strategien zu greifen.

Die Umweltplanung hat nicht das politische Gewicht, um als Modernisierungsfaktor (wirtschaftlicher und technologiepolitischer Ziele) zu fungieren. Die Konsensfähigkeit und ein kooperativer Politikstil, die von Bedeutung für die Innovationsfähigkeit eines Landes sind (Jänicke 1996), sind meistens nicht vorhanden. Vielleicht könnte die Globalisierung der Umweltpolitik durch eine Strategie der Einbeziehung umweltpolitischer Aspekte in die Entscheidungsfindung umweltrelevanter Ressorts, Sozial- und Umweltstandards die Situation ändern.

Die Solidarität der industrialisierten Länder mit den Entwicklungsländern sollte als Grundlage das Konzept der „Ökologischen Schuld“ haben. Dieses wurde von dem kolumbianischen Präsidenten Virgilio Barco (1986-90) anlässlich der Versammlung der Präsidenten der Mitgliedsländer des „*Tratado de Cooperacion Amazónica*“ zum ersten Mal geäußert, damals meinte er, dass die Industrieländer eine ökologische Schuld gegenüber der Menschheit haben.

Später, in der Abhandlung des Botanischen Gartens von Kew in London konkretisierte er die Idee: „, der Preis für 500 Jahre Eroberung und Kolonialismus überseeischer Gebiete und für 200 Jahre beschleunigte industrielle Entwicklung sowie intensive Ausbeutung der natürlichen Ressourcen des Planeten liegt heute wie eine schwere Last auf der Menschheit. Der Güter- und Kapitalfluss zwischen Norden und Süden gestattet offensichtlich den Ländern der Dritten Welt nicht, angemessen auf ihre Verpflichtung zu antworten, die das Privileg bedingt, den größten Anteil an den tropischen Wäldern der Erde zu besitzen... mehr noch als wünschenswert, ist es unvermeidbar für den weltweiten Schutz der Umwelt auf lange Sicht, dass die Mittel, die die Länder teilweise von diesen Maßnahmen abzweigen, den Entwicklungsländern im Sinne einer ökologischen Ausgleichszahlung (eco-renta) zukommen...“

Es ist illusorisch zu denken, dass die unterentwickelten Länder es aufgeben werden, den Traum zu verfolgen, das Lebensniveau der entwickelten Länder zu erreichen, schon gar nicht, wenn es während vieler Jahre das Hauptziel ihrer Entwicklungspolitik war, das zu erreichen. Desgleichen ist illusorisch, dass die weiter vorangeschrittenen Länder von ihrem Lebensstandard Abstand nehmen werden. In diesem Rahmen muss die Frage des Endes der siebziger Jahre wieder aufgenommen werden, ob der Wohlstand der industrialisierten Länder aufrecht erhalten werden könnte ohne den Fortschritt der Entwicklungsländer.

Um diese Frage zu lösen, ist eine globale Interpretation bezüglich Entwicklung erforderlich, die ihre ökonomischen, technologischen, sozialen kulturellen und politischen Elemente umfasst, wie Prebisch von der CEPAL schon vor 20 Jahren feststellte. Die Analyse dieser Zeit wieder aufnehmend, lässt sich sagen: „das Zentrum (bestehend aus den entwickelten Ländern) hatte eine internationale Arbeitsteilung etabliert, in der es für sich die Fabrikproduktion und die Kapitalgüter reserviert hatte und der Peripherie (den unterentwickelten Ländern), die Rolle von Nahrungsmittel- und Rohstoffproduzenten zugewiesen hatte“ (Tomassini in Marino 1983: 333). Innerhalb dieses Systems wurde Entwicklung in den Zentren und Unterentwicklung in der Peripherie erzeugt.

Eine schnelle Analyse der heutigen Situation zeigt, dass die Transnationalisierung die Arbeitsteilung verstärkt hat, in dem die Zentren für sich die Produktion neuer Technologien, von Kapitalgütern, von Informationen und Dienstleistungen reserviert haben, und der Peripherie die Produktion von Rohstoffen, die noch immer nicht durch synthetische ersetzt sind, sowie die im Auftrag billiger Arbeitskraft und unter intensiver Ausnutzung der Umwelt erfolgende Fabrikproduktion überlassen haben.

Schon seit vielen Jahren wird darauf hingewiesen, dass das Niveau der Rückzahlung der Auslandsverschuldung in vielen Ländern nicht mit einer nachhaltigen Entwicklung zu vereinbaren ist. Die Schuldner, von denen gefordert wird, Handelsüberschüsse zu verwenden um die Rückzahlung der Schulden auszuweiten, zerstören natürliche Ressourcen, um das zu machen. So vergrößert sich die ökologische Schuld, „nicht nur aufgrund des zerstörerischen Entwicklungsmodells der Industrieländer, sondern auch durch die Mechanismen zur Beherrschung des internationalen Systems“ (Flórez/ Baptiste 1990: 8).

Wenn man auch vor zwei Jahrzehnten vorhersah, dass „die Entwicklung eines jeden Landes immer mehr abhängig ist von den Ressourcen, Märkten, Haltungen, Politik, Lebenssystemen

sowie in anderen Gesellschaften vorherrschenden kulturellen Werten, und seine Entwicklungsstile immer mehr bestimmt sind durch die im transnationalen System vorherrschenden Tendenzen in seiner Gesamtheit“ (Tomassini in Marino 1983: 340), konnte man dennoch nicht vorhersehen, dass diese Situation zu Spannungen zwischen den Kulturen führen könnte.

Die Lösung der vorausgegangenen Widersprüche wird die Geschichte der kommenden Jahre prägen. Vielleicht war schon der 11. September 2001 ein Hinweis darauf, was das Ignorieren ihrer Behandlung implizieren kann. So handelt es sich darum, die Demokratien unter Respektierung der lokalen Kultur zu stärken und die Unterstützung nationaler Eliten zu beenden, um den wirklichen, lokalen demokratischen Bewegungen zu helfen. Der Globalisierungsprozess muss die Koexistenz von verschiedenen Formen staatlicher Intervention und Planung der wirtschaftlichen Entwicklung gestatten.

7.9 Zur politischen Steuerung

Die historische Entwicklung bestimmt in gewisser Weise die weitere Entwicklung der Gesellschaft. Nach den im 20. Jahrhundert erlebten Situationen, insbesondere dem politischen Missbrauch totalitärer, interventionistischer Systeme - Faschismus und Realsozialismus -, wie auch dem Missbrauch durch populistische Regierungen in verschiedenen Regionen der Erde, führt die Traumatisierung, welche von dieser direkten Intervention erzeugt wird und die das Individuum misshandelt, zur Ablehnung von Ideologien und politischen Theorien mit interventorischen Zügen seitens des Bürgers.

Dieses Vakuum nutzend kommen die Propheten des freien Marktes, um ein Organisationssystem der Gesellschaft zu propagieren und dem Planeten aufzudrängen, in dem der beherrschende Faktor die Wirtschaft ist, wobei dabei die Balance welche zwischen Wirtschaftlichem, Sozialem und Politischen bestehen sollte, gestört wird.

Auch wenn erkannt wurde, dass die Gesetze des Marktes allein nicht die Probleme der aktuellen Gesellschaft lösen - Armut, schlechte Gesundheit und Analphabetismus -, dass heißt, die Nichtbefriedigung der Basisbedürfnisse der großen Mehrheit der Bevölkerung, überlassen sie diese Bereiche, gemeinsam mit dem der Sicherheit, der Verantwortlichkeit des Staates.

Da schon der Markt nicht in der Lage ist, die Notwendigkeiten hinsichtlich der Leistungen an Infrastruktur oder des kollektiven Konsums zu befriedigen, insbesondere für die armen Sektoren, und da dieser einen auf kurze Zeit beschränkten Horizont hat, sowie zu übermäßiger Ausbeutung der Ressourcen tendiert, mit dem schweren Risiko für die Entwicklungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen, so haben der Staat und die Planung, bezüglich dieser Themen eine fundamentale Verantwortlichkeit (vgl. Sunkel 1983).

Die Balance zwischen dem Ökonomischen, dem Politischen und dem Sozialen sollte zum Wohl aller Bürger des Planeten garantiert sein. Keiner dieser Faktoren kann über die anderen herrschen, denn daraus entspringen brutalste Kapitalisten, korrupte Populisten und Demagogen oder untätige, die Eigeninitiative zunichte machende Staaten. Diese Faktoren müssen durch die kulturelle Dimension ergänzt werden.

Schon Anfang der achtziger Jahre warnte Valdes, damaliger Regionaldirektor des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen -UNDP-, dass es Lateinamerika an einem politischen Ziel mangle, an fehlender Planung und an Unabhängigkeit von Ausland, letztere repräsentiert durch das Konzept des Marktes als großer Regulator von dem Guten und dem Schlechten, der Freiheit und des Rechts. Ferner fügte er hinzu, dass: „Die Freiheit des Marktes unter Ungleichen führt notwendigerweise zu Missbrauch und Abhängigkeit“ (Valdés in Marino 1983: 259). Die Entwicklungsländer müssen die Möglichkeit bekommen zu entscheiden, in welchen Situationen und bis wohin protektionistische Maßnahmen eingesetzt werden können, so wie es auch die Industrieländer machen. Es muss auch an seine diesbezügliche Anmerkung erinnert werden, dass in der Wirtschaft keine Neutralität existiert, da diese keine exakte Wissenschaft ist, sondern eine soziale.

Wider des Staates, als dem die Beziehungen innerhalb der Gesellschaft regulierender Faktor, findet man die Anhänger des freien Marktes und der Nichtintervention, organisiert in Gruppierungen, Sekten und Ordnungen hohen Niveaus und definierter Interessen. Sind die massengebundenen, politischen Parteien nicht die organisierte Antwort auf diese elitären Strukturen?.