

Verzet tegen een nieuw ontwikkelingsdiscours

De steun van de Wereldbank voor het transmigratieprogramma in Indonesië in de periode 1979-1989



Figuur 1: Transmigranten kappen een bosgebied om een gebied geschikt te maken voor landbouw, Teluk Dalam (Kalimantan)

Cursus: Onderzoeksseminar III
Naam: Suzanne van Huijgevoort
Studentnummer: 3636453
Datum: 07-04-2014
Docent: R. Raben
Aantal woorden: 10.623

Inleiding

Indonesië, de 'parel van het Oosten', staat bekend als een paradijselijk oord met regenwouden, stranden en vulkanen. In de jaren '70 is daar een minder positieve associatie bijgekomen. Milieuorganisaties wezen op de gevolgen van de houthandel, landbouw en vestiging van palmolieplantages, zoals grootschalige boskap en uitstervende wilde dieren. In de jaren '70 en '80 heeft de Wereldbank ('De Bank'), het grootste mondiale instituut voor ontwikkelingssamenwerking, bijgedragen aan deze milieuproblematiek door het transmigratieprogramma te steunen.¹

Het transmigratieproject bestond al sinds de koloniale tijd en beleefde een piekperiode in de periode 1974 tot 1989. Arme gezinnen die op de dichtbevolkte eilanden Java en Bali leefden, werden aangemoedigd om zich ergens anders te vestigen. Zij ontvingen hiertoe financiële steun, goederen en begeleiding. De migratie vond plaats naar eilanden zoals Sumatra, Nieuw-Guinea en Kalimantan. Het doel was om de bevolkingsdruk en de daaruit voortkomende armoede en voedseltekorten te verminderen op Java en Bali en de Indonesiërs meer te verspreiden over de archipel. Het bewerken van nieuwe gebieden moest leiden tot een hogere voedselproductie. Soeharto hoopte bovendien dat de transmigratie leidde tot meer nationalisme en assimilatie waardoor hij zijn machtspositie kon versterken.

In de jaren '70 was het dominante ontwikkelingsdiscours gericht op het neoliberalisme, waarbij armoedebestrijding moest plaatsvinden door investeringen in infrastructuur en landbouw. In navolging van dit principe, koos de Wereldbank ervoor om de transmigratie te steunen met een aantal financiële injecties. De Bank liet hierbij het milieuaspect buiten beschouwing. Vanaf halverwege de jaren '70 verloor het ontwikkelingsdiscours echter aan waarde en het concept 'duurzame ontwikkeling' werd steeds belangrijker. Ontwikkelingshulp moest voortaan plaatsvinden met aandacht voor mens en milieu. Dit idee botste sterk met het beleid van de Wereldbank. Het transmigratieprogramma had juist negatieve gevolgen voor het milieu en ontving daarom veel kritiek van milieuorganisaties en wetenschappers. Het programma raakte in de loop der tijd steeds meer omstreden.

In dit onderzoek beantwoord ik de vraag waarom de Wereldbank het omstreden transmigratieprogramma steunde in de periode 1979 – 1989, ondanks het veranderende ontwikkelingshulpdiscours. De transmigratie had immers allerlei negatieve gevolgen voor het milieu. Zo werden bossen gekapt om dorpen te bouwen en werden wilde dieren verjaagd of gedood. De landbouw en palmolieraffinage brachten bovendien ernstige schade toe aan de bodem. De Wereldbank besteedde in het transmigratieproject maar weinig aandacht aan risico's voor het milieu en de plaatselijke bevolking op de desbetreffende eilanden. Ondertussen besteedde de Wereldbank wel aandacht aan het milieuaspect door bijvoorbeeld een milieuafdeling op te richten. Het is de vraag waarom de Wereldbank zich bewust was van het veranderende milieudiscours en daarom enerzijds tegemoet kwam aan milieubewegingen door milieubeleid te implementeren, maar anderzijds het schadelijk transmigratieproject voortzette.

Ten eerste onderzoek ik hoe het beleid van de Wereldbank zich verhiel tot de dominante discoursen binnen de ontwikkelingssector in de jaren '70 en '80. De oprichting van de milieuafdeling kon

¹ Philip M. Fearnside, 'Transmigration in Indonesia: Lessons from its Environmental and Social impacts', *Environmental Management* 21 (1997) 553- 570, 554.

niet voorkomen dat het beleid pas eind jaren '80 voldeed aan de eisen voor duurzame ontwikkelingshulp. Het neoliberale discours bleef lange tijd dominant bij de Wereldbank en de beleidsmakers namen het milieuaspect in de jaren '70 weinig serieus.

Vervolgens onderzoek ik waarom de transmigratie zo omstreden was. Ik onderzoek de kennis die bestond over eventuele milieurisico's voorafgaand aan het programma en de verhouding tot de werkelijke schade. In 1978 wees Zuidoost-Azië deskundige Colin MacAndrews al op de mogelijke schadelijke gevolgen van het programma. Hij geloofde echter wel dat transmigratie een oplossing kon bieden voor armoede en voedseltekorten.² In de jaren '80 kwam het milieu prominenter op de agenda, wat blijkt uit kritische rapporten van de ecologen Philip M. Fearnside³ en Anthony Whitten⁴. Aan de hand van verslagen van de Wereldbank onderzoek ik hoe de Bank op deze kritiek reageerde. Ik besteed in het bijzonder aandacht aan de steun van de Wereldbank voor een vervolgproject in 1984. In 1979, bij aanvang van het transmigratieprogramma, was kennis over milieuschade relatief beperkt. In 1984 was er echter volop kennis voorhanden over de negatieve gevolgen van het project. Het is daarom verrassend dat de Bank toch besloot om een nieuwe lening te verstrekken.

Tot slot onderzoek ik welke motieven de Wereldbank had om de transmigratie te steunen. Verschillende verklaringen passeren de revue, waarbij ik zowel aandacht besteed aan de wens om armoede te verminderen en de groeiende bevolkingsdruk aan te pakken, als de geopolitieke factoren. Het antwoord op deze kwestie maakt duidelijk waarom de Wereldbank toch telkens besloot om nieuwe leningen te verstrekken voor de verschillende deelprojecten.

De bestaande literatuur over de transmigratie en de Wereldbank richt zich veelal op de gevolgen van de transmigratie. Zo onderzocht geografe Rebecca Elmhirst de gevolgen voor de identiteit van minderheidsgroepen en socioloog Muhammad Najib Azca de rol van geweld bij transmigratie.⁵ Daarnaast zijn er de afgelopen jaren in toenemende mate onderzoeken verschenen over de motivaties en achtergronden van de Wereldbank. De Amerikaanse schrijver en jurist Bruce Rich betoogt dat het beleid van de Wereldbank een geopolitiek machtsspel was en dat zogenaamde nobele motieven als dekmantel fungeerden om invloed uit te oefenen op ontwikkelingslanden.⁶ Geograaf Richard Peet spreidt een iets genuanceerder beeld ten toon maar is eveneens van mening dat grote ontwikkelingsorganisaties, zoals de Wereldbank, vooral worden geleid door politieke belangen.⁷ Geograaf W.M. Adams beschrijft hoe het milieuaspect langzamerhand terrein won bij de Wereldbank. Hij meent echter dat er vooral sprake was van 'window dressing' omdat de milieudeskundigen van de

² Colin MacAndrews, 'Transmigration in Indonesia: prospects and problems', *Asian Survey* 18 (1978), 458-472.

³ Fearnside, 'Transmigration in Indonesia: Lessons from its Environmental and Social impacts'.

⁴ Anthony J. Whitten, 'Indonesia's Transmigration Program and Its Role in the Loss of Tropical Rain Forests', *Conservation Biology* 1 (1987) 239-246.

⁵ Zie: Philip M. Fearnside, 'Transmigration in Indonesia: Lessons from its Environmental and Social impacts'; Rebecca Elmhirst, 'A Javanese Diaspora? Gender and Identity Politics in Indonesia's Transmigration Resettlement Program' *Women's Studies International Forum* 23 (2000) 487-500; en Muhammad Najib Azca, 'A Tale of Two Troubles Areas: Forced Migration, Social Violence and Societal (in)security in Indonesia', *Asian and Pacific Migration Journal* 15 (2006) 93-114.

⁶ Bruce Rich, *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development* (Washington DC 1994, 2013).

⁷ Richard Peet, *The Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO* (Londen 2003)

Wereldbank weinig bewegingsvrijheid hadden. Het transmigratieprogramma wordt in deze werken echter slechts in enkele regels genoemd. Een uitgebreide analyse van de motivaties van het programma ontbreekt.⁸

De meest volledige analyse van de transmigratie zelf is gepubliceerd in het tijdschrift *The Ecologist*, waarin allerlei auteurs in 1986 een scherpe kritiek formuleerden op het programma. De Wereldbank wordt hierbij beslist niet buiten schot gelaten. Antropoloog Marcus Colchester betoogt bijvoorbeeld dat het Westen vooral streefde naar het vormen van stabiele machtsblokken. Het was gunstig om goede betrekkingen aan te knopen met Indonesië en om Soeharto te helpen om stabiliteit te organiseren in de archipel door transmigratie.⁹ Deze publicatie is echter bijna 30 jaar oud en is geschreven in een periode waarin het milieudiscours nog in opmars was. De rol van het veranderde discours werd daarom niet behandeld in dit tijdschrift. Er ontbreekt voorts nog een analyse van de motieven voor de Wereldbank om de transmigratie te steunen in relatie tot de veranderende visie op ontwikkelingshulp en de milieurisico's.¹⁰

Mijn onderzoek is gebaseerd op rapporten van de Wereldbank uit de jaren '70, '80 en '90, die in 2012 openbaar zijn gemaakt. Deze bronnen zijn daarom voorts nog weinig gebruikt in wetenschappelijk onderzoek. Ook gebruik ik een uitgebreid interview uit 1985 met milieuadviseur James A. Lee en de brieven en notities van Robert McNamara (president van de Wereldbank 1967-1981) die door de Wereldbank zijn gepubliceerd. Ik ondersteun deze bevindingen met literatuur over het milieudiscours en de ontwikkelingshulpsector. Dit onderzoek werpt nieuw licht op het beleid van de Wereldbank tegen de achtergrond van het nieuwe ontwikkelingshulpdiscours. Eerdere publicaties zijn vooral gericht op de feitelijke gevolgen van de transmigratie. Ik combineer deze bevindingen met een discoursanalyse van het beleid in de ontwikkelingssector. Het transmigratieproject is het uitgelezen voorbeeld om de veranderingen in het beleid van de Wereldbank in de jaren '70 en '80 te analyseren. De discussie over het transmigratieproject maakt duidelijk hoe het klassieke ontwikkelingsdiscours aan terrein verloor in de jaren '80 en op welke manier de Wereldbank, kritische wetenschappers en milieubewegingen daarop reageerden.

⁸ W.M. Adams, *Green Development. Environment and sustainability in the Third World* (New York 1990, 2001) 327-329.

⁹ Marcus Colchester, 'Banking on disaster: international support for transmigrating', *The Ecologist* 16 (1986) 61-70, 69-70.

¹⁰ Geraadpleegde literatuur over milieudiscoursen, o.a.: John S. Dryzek, *The politics of the Earth: Environmental Discourses* (Oxford 2013); Lisa M. Benton en J. Rennie Short, *Environmental discourse and practice* (Oxford 1999); W.M. Adams, *Green Development. Environment and sustainability in the Third World* (1990, 2001, Routledge New York).

Het beleid van de Wereldbank

Sinds een aantal jaar is 'duurzame ontwikkeling' een veelvuldig gebruikt begrip. Het idee dat ontwikkelingshulp duurzaam, milieuvriendelijk én maatschappelijk verantwoord moet zijn domineert sinds de jaren '90 de ontwikkelingshulpsector.¹¹ In het verleden was het echter nog niet zo vanzelfsprekend dat het milieu en ontwikkelingshulp in één zin werden genoemd. In dit hoofdstuk analyseer ik hoe het beleid van de Wereldbank in de periode tussen 1970 en 1985 zich verhiel tot de dominante discoursen in de ontwikkelingssector. Het neoliberale principe domineerde tot in de jaren '70. Vanaf dat moment won het milieudiscours aan terrein. ik onderzoek hoe het beleid van de Wereldbank zich hiertoe verhoudt en welke veranderingen het bestuur doorvoerde in de periode tussen 1970 en 1985.

Het beleid van de Wereldbank was gericht op armoedebestrijding waarbij bevolkingsgroei en voedselproductie belangrijke pijlers waren. Dit kwam voort uit het neoklassieke idee dat financiële tekorten moesten worden gecompenseerd met leningen vanuit de overheid en internationale organisaties, zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. De leningen leidden tot inflatie en hoge rentes, waardoor private investeerders eveneens geld ter beschikking zouden stellen voor leningen en de economie zou groeien. Investerings in technologie, infrastructuur en het boerenbedrijfsleven vormden de basis voor de ontwikkelingshulp.¹² Nieuwe technologieën moesten de oplossing brengen voor de toenemende bevolkingsdruk. De Wereldbank functioneerde zodoende volgens het principe van het neoliberalisme, evenals andere instituties zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Privatisering, marktwerking en globalisering waren de centrale begrippen.¹³ Dit principe stond lijnrecht tegenover het milieudiscours dat eind jaren '60 ontstond in Amerika en Europa. Wetenschappers en maatschappelijke organisaties vroegen zich af met welke negatieve gevolgen de economische groei gepaard ging. Zij streefden naar de bescherming van het milieu om te voorkomen dat de groei ten koste ging van de bossen, de waterkwaliteit en de luchtzuiverheid. Eind jaren '60, begin jaren '70 kwam een aantal grote milieubewegingen op die veel aandacht genereerden voor het milieuaspect. Ook in de wetenschap kreeg het onderwerp steeds meer belangstelling.¹⁴

Volgens de geografe Lisa Benton en beleidskundige John Rennie Short is de nadruk op 'groen' zo groot geworden sinds het einde van de jaren '60 dat er gesproken kan worden van een 'ecologisch metadiscours' binnen het bestaande politieke discours. Op allerlei niveaus ontstond er meer aandacht voor het milieu en de transitie naar een duurzamere vorm van kapitalisme. In 1967 publiceerde E.J. Mishan het boek *The Costs of Economic Growth* waarin hij beschrijft dat de economische groei gepaard gaat met negatieve gevolgen, zowel op ecologisch als op sociaal vlak.¹⁵ Het bleek dat het streven naar economische groei veelal ten koste van het milieu ging. Politici en wetenschappers zochten naar manieren om economische vooruitgang te laten plaatsvinden zonder dat het schade toebracht aan het

¹¹ John S. Dryzek, *The Politics of the Earth: Environmental Discourses* (Oxford 2013) 158.

¹² Radha Sinha, 'Economic Reform in developing countries: some conceptual issues', *World Development* 23 (1995) 557-575, 558.

¹³ Saidul Islam, 'Paradigms of Development and Their Power Dynamics: A Review', *Journal of Sustainable Development* 2 (2009) 24-36, 26.

¹⁴ Lisa. M. Benton en John Rennie Short, *Environmental discourse and practice* (Oxford 1999) 197, 198.

¹⁵ E.J. Mishan, *The costs of economic growth* (New York 1967).

milieu.¹⁶ Het duurde zodoende een aantal jaar voordat de kritische bewustwording overging in een beleidsmatige aanpak. Om te analyseren hoe het beleid van de Wereldbank en het dominante ontwikkelingsdiscours in de jaren '70 zich verhoudt tot dit opkomende milieudiscours, schets ik kort de geschiedenis van de Wereldbank.

De Wereldbank werd in 1944 opgericht bij het verdrag van Bretton Woods en had als belangrijkste functie om leningen te verstrekken aan andere landen. In eerste instantie kwam het merendeel van de inkomsten uit de verkoop van obligaties en lidmaatschapsgelden van deelnemende landen. In de jaren '50 verschoof de marktgeoriënteerde aanpak naar meer interesse voor armoedebestrijding en inkomensverdeling. Wereldbankvoorzitters reisden naar de 'Derde Wereldlanden' en aanschouwden daar de honger en armoede. Dit stimuleerde hen om de wereldwijde armoede aan te pakken. Eind jaren '50 besloot de Wereldbank daarom om meer geld te lenen aan ontwikkelingslanden. In de jaren '60 werden meer en meer leningen verstrekt aan ontwikkelingsprojecten die de toegang tot water, hygiëne en sanitaire voorzieningen moesten bevorderen. Richard Peet plaatst zo zijn vraagtekens bij deze nobele motieven. Volgens hem was de voornaamste reden voor deze interesse het uitbreken van de Koude Oorlog. De spanning tussen de VS en de Sovjet Unie kon worden beïnvloed door de politieke en ideologische implicaties van armoede.¹⁷ Deze verklaring is aannemelijk, gezien het Amerikaanse karakter van de Wereldbank.

In 1968 werd Robert McNamara benoemd tot president van de Wereldbank. Traditiegetrouw is de president van de Wereldbank een Amerikaan. Dit betekende dat het beleid van de Wereldbank sterk gestoeld was op Amerikaanse leest. De VS hadden bovendien het grootste aantal stemmen binnen de Wereldbank omdat de verdeling van het stemrecht verdeeld werd op basis van de bijdragen per land. Zo vormden zij de machtigste lidstaat.¹⁸ McNamara vormde de Bank om tot een ontwikkelingsorganisatie waarbij armoedebestrijding voorop stond. Volgens Richard Peet werd hij gedreven door een oprechte generositeit, gecombineerd met het besef dat er zonder ontwikkeling geen nationale veiligheid kan bestaan. Hij meende dat de Amerikaanse veiligheid niet verzekerd was zolang er grote inkomensverschillen bestonden. Hij vertaalde dit idee in een beleidsmatige aanpak waarmee armoede op grote schaal moest worden aangepakt. Bij zijn indiensttreding in 1968 leende de Wereldbank circa 1 miljoen dollar per jaar uit. In 1981 was dit gestegen tot 12 miljoen dollar per jaar.

McNamara had als Minister van Defensie ten tijde van de Vietnamoorlog veel kritiek gekregen. Tegenstanders meenden daarom dat hij als president van de Wereldbank zijn rol in de oorlog wilde compenseren. Met de publicatie van de geheime Pentagon Papers werd duidelijk welke rol McNamara had gehad tijdens de oorlog. Het bleek dat er in het geheim omstreden militaire acties hadden plaatsgevonden onder zijn leiding. Dientengevolge was zijn imago in Amerika bezoedeld. Volgens biografe Deborah Shapley werd McNamara echter gedreven door een oprechte wens om de wereld te verbeteren. Shapley beschrijft hoe McNamara soms tranen in zijn ogen kreeg tijdens vergaderingen als het onderwerp hem aangreep. Hij geloofde dat hij de leefomstandigheden van armen wereldwijd kon verbeteren door middel van een top-down, resultaatgerichte aanpak, zoals hij was gewend als minister. Het ontwikkelingsdoel van de Wereldbank was sinds de oprichting gebaseerd op het model van Rostow,

¹⁶ Benton en Short, *Environmental discourse and practice*, 115-117, 126-128.

¹⁷ Peet, *The Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO*, 136.

¹⁸ Ngaire Woods, 'Making the IMF and World Bank more accountable', *International Affairs* 77 (2001) 83-100, 84, 86.

waarin vijf fases van ontwikkeling worden onderscheiden. Alle landen zouden uiteindelijk een overgang maken van kleinschalige landbouw naar zware industrie, en zo welvaart beleven. McNamara stond kritisch tegenover deze theorie omdat bij zijn aanstelling inmiddels duidelijk was geworden dat het stimuleren van zware industrie niet direct leidde tot de verbetering van leefomstandigheden voor armen. Hij legde daarom veel nadruk op het principe van overbevolking en het daaruit voortkomende gevaar. Hij wilde directe armoede bestrijden door armen rechtstreeks te steunen, in plaats van indirect via projecten. Zo bepaalde hij de nieuwe richting van de Wereldbank in de jaren '70 en daarna.¹⁹

Wetenschappers en adviseurs overtuigden McNamara bovendien van het belang om kleine boeren te steunen. Andere landen en organisaties hadden reeds het succes van de 'Green Revolution' beproefd en moedigden de Wereldbank aan om deze strategie ook toe te passen, waarbij de landbouw werd hervormd door gebruik van meststoffen, chemische bestrijdingsmiddelen en irrigatiemiddelen. In 1973 presenteerde McNamara tijdens een toespraak in Nairobi de beleidsplannen voor de rest van het decennium. Hij beschouwde het stimuleren van landbouw en het verlichten van leefomstandigheden voor armen als de belangrijkste beleidsdoelen. Bovendien moest de Wereldbank zich volgens McNamara sterk richten op het probleem van bevolkingsgroei door programma's op te zetten met betrekking tot anticonceptie en bevolkings spreiding. Dit werd het Nairobi Programma genoemd. Daarnaast moest de steun aan kleine boeren worden voortgezet door technische en financiële steun te verlenen. De boeren konden zo agrarische hulpmiddelen aanschaffen en infrastructuur aanleggen in de vorm van waterbronnen, elektriciteit en wegen. Dit zou de productiviteit moeten verhogen.²⁰ In de praktijk waren deze beleidsplannen echter minder succesvol dan verwacht. De productiemiddelen bleken niet te werken in de tropische landbouwgebieden en de inkomensverschillen werden eerder vergroot dan verkleind, omdat leningen uiteindelijk terecht kwamen bij de middeninkomens en rijke boeren.²¹ Er ontstond bovendien veel kritiek onder tegenstanders op deze vorm van ontwikkelingshulp omdat de zogenoemde 'Green Revolution' beslist niet 'groen' was en schade bracht aan het milieu. Wel verstrekte de Wereldbank vanaf 1974 ook leningen voor milieuprojecten zoals de bescherming van regenwouden en dieren en projecten tegen lucht- en watervervuiling.²²

De Wereldbank beschouwde het klassieke ontwikkelingshulp principe als dé oplossing voor het armoedeprobleem. Westerse technologieën hadden inmiddels hun nut bewezen en moesten worden verspreid over de rest van de wereld. Deze visie zorgde in de jaren '60 en '70 voor grote meningsverschillen met ecologen en milieuwetenschappers. Zij waren juist van mening dat industrialisering lijnrecht tegenover milieubescherming stond.²³ In 1972 vond er een keerpunt plaats waarbij getracht werd om de twee verschillende domeinen met elkaar te verenigen. Bij de Conferentie van de Verenigde Naties in Stockholm, die in de zomer van 1972 plaatsvond, werd voor het eerst op grote schaal aandacht besteed aan milieubescherming. Het begrip 'duurzaam ondernemen' kreeg hierbij

¹⁹ Deborah Shapley, *Promise and Power. The life and times of Robert McNamara* (Boston 1993) 502, 503.

²⁰ Shapley, *Promise and Power. The life and times of Robert McNamara*, 513.

²¹ Peet, *The Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO*, 136.

²² The World Bank, 'Records of the Environmental Sector' (7 juni 2012), <http://go.worldbank.org/6Z3NR9DFS0> (18 februari 2014).

²³ Leslie C. Gray en William G. Moseley, 'A geographical perspective on poverty-environment interactions', *The Geographical Journal* 171 (2005) p 9 – 23, 10.

voor het eerst grote bekendheid, volgens W.M. Adams.^{24 25}

De Wereldbank had in 1970 een milieuadviseur aangesteld, dr. James Lee, die de milieuaspecten van de verschillende projecten moest controleren. Uit een interview uit 1985 met hem blijkt dat er tot die tijd weinig aandacht was voor het milieuaspect bij de Bank. Zo ontdekte Lee dat er in 1970 nog geen bronnen over het milieu in de bibliotheek van de Bank beschikbaar waren.²⁶ Zelf had hij vanaf 1968 het ontstaan van een milieubeweging waargenomen in de Verenigde Staten. Tot 1987 bleef hij werkzaam bij de Bank op het gebied van milieuadvies. Ook werd het OEA (Office voor Environmental Affairs) opgericht. Volgens de Wereldbank beschikte het OEA over weinig invloed en personeel in de jaren '70. Wel werden er kernbegrippen geformuleerd die de milieufunctie moest nastreven: zorg dragen dat ontwikkelingsprojecten geen schade brachten aan het milieu of sociale leefomgeving in een land, meer aandacht voor milieuproblemen creëren die werden toegeschreven aan de ontwikkeling van ontwikkelingslanden, milieuproblemen grondig onderzoeken en onderzoek en trainingen ontwikkelen om meer informatie en technische samenwerking te realiseren.²⁷

Lee moest ervoor zorgen dat alle projecten voldeden aan een aantal eisen die waren opgesteld door de milieufunctie van de Wereldbank in het zogenaamde 'Groene boek'. Volgens Lee was dit de meest gekopieerde publicatie van de Wereldbank, omdat geïnteresseerde buitenstaanders wilden weten waar de Wereldbank zich mee bezighield.²⁸ Daarnaast zorgde Lee ervoor dat er vanaf 1971 ook een aantal puur milieuspecifieke plannen werden gesteund, zoals de controle op vervuild water in Brazilië. Tijdens zijn dienstverband trachtte Lee om het contact met ecologische onderzoekscentra te verbeteren. Hij besteedde echter maar weinig aandacht aan de meer politiek actieve milieubewegingen. Dit kwam hem later duur te staan toen de organisaties het beleid van de Bank flink door de mangel haalden.

Volgens McNamara had Lee in juni 1972 nog geen programma's ontdekt die dusdanig schadelijk waren voor het milieu, dat steun moest worden stopgezet.²⁹ De Wereldbank voelde wel druk van ecologen die kritische vraagtekens plaatsten bij hun beleid, dat onder meer gericht was op de aanleg van infrastructuur en dammen. De milieuresistenten hiervan werden onderschat, zo meenden ecologen. De Bank reageerde slechts marginaal op deze druk. Op 5 april 1972 sprak McNamara: 'I am contented that the conflict between economic growth and environmental concerns in Least Developed Countries is not as serious as some maintain'.³⁰ In 1972 bezocht McNamara ook de Conferentie van de Verenigde Naties

²⁴ Adams, *Green Development. Environment and sustainability in the Third World*, xvi.

²⁵ Shapley, *Promise and Power. The life and times of Robert McNamara*, 504.

²⁶ The World Bank – IFC Archives Oral History Programme. 'Transcript of Interview with James Lee (joint interview with Olive Nash) by Bogomil Chokor (9 april 1985), WB IBRD/IDA 44 (02), 5.

²⁷ The World Bank, 'Record of the Environmental Sector, Administrative History' 7 juni 2012 (versie 12 februari 2014) <http://go.worldbank.org/6Z3NR9DFS0>.

²⁸ The World Bank - IFC Archives Oral History Programme 'Transcript of Interview with James Lee (joint interview with Olive Nash) by Bogomil Chokor (9 april 1985) WB IBRD/IDA 44 (02), 18, 20

²⁹ Robert S. McNamara, *Address to the United Nations conference on the human environment by Robert S. McNamara*. Presidential speech (Washington DC 1972) 6.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/1972/06/15500303/address-united-nations-conference-human-environment-robert-s-mcnamara>.

³⁰ Robert S. McNamara, 'President's Council Minutes' (5 april 1972). Geciteerd door: David Milobsky en Louis Galambos, 'The McNamara Bank and its legacy 1968-1987', *Business and Economic History* 24 (1995) 167 – 195, 182.

in Stockholm. Volgens Lee illustreert het bestaan van de conferentie dat er een groeiend milieubewustzijn ontstond bij de internationale organisaties. Lee meende dat de conferentie verregaande gevolgen had omdat de ontwikkelde landen nu beseften dat zij het milieuaspect in ogenschouw moesten nemen. Tevens werd na de bijeenkomst het Verenigde Naties Milieuprogramma opgericht. McNamara gaf tijdens de conferentie een toespraak over het thema milieuschade. In eerste instantie had hij niet willen komen, maar uiteindelijk was hij overtuigd geraakt omdat hij een prominente toespraak mocht geven. Lee stelt dat McNamara liever niet had willen spreken over het onderwerp omdat hij er weinig van wist.³¹ In de redevoering erkende hij dat zowel de ontwikkelings- als de ontwikkelde landen konden lijden onder de voorspelde milieuproblematiek. Hij erkende dat er een groot dilemma bestond tussen het streven naar economische groei om armoede uit de wereld te helpen en de gevolgen voor het milieu en dat beide aspecten in acht moesten worden genomen. De oplossing lag volgens hem in het stimuleren van onderzoek naar milieurisico's en het bevorderen van samenwerking tussen ecologen, economen, politici en ontwikkelingswerkers. Toch nam McNamara de ernst van de risico's weinig serieus, zoals blijkt uit notulen uit 1970 en 1972.³²

McNamara dacht dat technologische ontwikkelingen het streven naar economische groei konden verenigen met milieubescherming. Armoedebestrijding was voor hem echter wel het belangrijkste. Hij geloofde bovendien dat het niet moeilijk was om milieuzorgen op te nemen in het programma. Het was volgens hem ofwel mogelijk om deze belangen zonder meerprijs op te nemen in het project, ofwel om de lenende partij ervan te overtuigen aandacht te besteden aan het milieuaspect. McNamara gaf aan dat de Wereldbank vooral streeft naar preventie in plaats van genezen omwille van de effecten en de kosten.³³ Hij zag beslist geen noodzaak om in het beleid aparte beschermingsmaatregelen op te nemen, zoals blijkt uit een brief van 26 juli 1972.³⁴ Het enthousiasme van Lee en zijn team kon bovendien niet verhinderen dat de speelruimte binnen de Bank beperkt was. Volgens historici Milobsky en Galambos was hun aanwezigheid vooral een formaliteit. Het economische belang van de Bank stond voorop: collega's bij de Bank klaagden dat de doelstellingen van Lee niet op economische leest waren gestoeld. De 'sociale kosten' werden als irrelevant beschouwd omdat de economische gevolgen niet direct duidelijk waren voor de economen bij de Bank.³⁵ Milobsky en Galambos menen dat de vermeende aandacht voor het milieu ecologen en milieuactivisten op het verkeerde been zette. Het leek erop dat het milieuvraagstuk werd meegenomen in het beleid van de

³¹The World Bank – IFC Archives Oral History Programme. 'Transcript of Interview with James Lee (joint interview with Olive Nash) by Bogomil Chokor', (9 april 1985) WB IBRD/IDA 44 (02) 6-8.

³² Robert S. McNamara, 'President's Council Minutes' (5 maart 1970); Robert S. McNamara, 'President's Council Minutes' (5 april 1972). Geciteerd door Milobsky en Galambos, 'The McNamara Bank and its legacy 1968-1987', 182.

³³ Robert S. McNamara, *Address to the United Nations conference on the human environment by Robert S. McNamara*. Presidential speech (Washington DC 1972) 4-6, 11-14.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/1972/06/15500303/address-united-nations-conference-human-environment-robert-s-mcnamara>.

³⁴ Robert S. McNamara, 'Letter from McNamara to John Lagarias, Manager Environmental Control Department, Kaiser Engineers, Kaiser Center, Californie' (25 juli 1972), IPA Chronological files (outgoing) - Chrons 08, 1772379, WB IBRD/IDA 03 EXC-10-5765S.

³⁵ Milobsky en Galambos, 'The McNamara Bank and its legacy 1968-1987', 185.

Wereldbank maar in de praktijk kwam daar weinig van terecht. Het was vooral retoriek.³⁶ In 1980 lanceerde de milieufdeling van de Wereldbank samen met de Verenigde Naties de verklaring *Environmental Policies and procedures Relating to Economic Development*.³⁷ Volgens Lee betekende dit een kantelpunt in de geschiedenis, daar het werd getekend door twaalf grote financiële instituties.³⁸ In de praktijk veranderde er echter weinig.

In 1981 trad McNamara af en kreeg de Wereldbank een nieuwe president, Alden Winship Clausen. De voormalige directeur van de Amerikaanse bank was voorzitter van 1981 tot 1986. Hij legde meer nadruk op een rechtsgeoriënteerde aanpak van de armoedebestrijding en hij wilde de ongelijke verdeling van de welvaart aanpakken middels de zogenoemde 'Structural Adjustment Programs'. Hij werd hierin gesteund door rechtsgeoriënteerde wereldleiders die in dezelfde periode aan de macht kwamen, zoals Margareth Thatcher, Ronald Reagan en Helmut Kohl.³⁹ De programma's legden landen een groot aantal eisen op waar zij aan moesten voldoen om een lening te kunnen ontvangen. Zo moesten de landen die aanspraak wilden maken op hulpprogramma's het vrijemarktprincipe introduceren en privatisering en deregulering omarmen. Ook moesten deze landen handelsbarrières opheffen. Als zij deze veranderingen niet konden handhaven kregen ze boetes opgelegd. Deze programma's raakten zodoende al snel zeer omstreden. Veel ontwikkelingslanden gingen gebukt onder oplopende schulden.⁴⁰

Zowel McNamara als zijn opvolger Clausen had ondertussen de kans aan zich voorbij laten gaan om een relatie op te bouwen met de milieubewegingen, die vanaf halverwege de jaren '80 in toenemende mate invloedrijker werden. Deze organisaties waren van mening dat het beleid van de Wereldbank milieu- en gezondheidsrisico's teweeg had gebracht. Dit leidde tot grote imagoschade en een verlies van vertrouwen in de Bank in de jaren '80. Organisaties zoals de Sierra Club uitten sterke kritiek op een aantal projecten van de Wereldbank, waaronder het Polonoreste landhervormingsprogramma in Brazilië en de transmigratie in Indonesië.⁴¹ Volgens socioloog Michael Goldman en vele andere wetenschappers duurde het tot eind jaren '80 eer de Wereldbank uitgroeide tot een instituut dat duidelijk aandacht besteedde aan de milieurisico's van ontwikkelingshulp. De Wereldbank bevestigde dit recentelijk zelf.⁴²

In 1986 trad Clausen af en nam de Amerikaanse politicus Barber Conable het stokje over. Hij uitte kritiek op de SAP's, hervormde de Bank sterk en erkende als eerste het belang van milieubescherming. Hij trachtte de koers van de Wereldbank structureel te veranderen.⁴³ Inmiddels was het milieudiscours ook veel prominenter aanwezig in de ontwikkelingshulpdebatten. Conable maakte

³⁶ Devesh Kapur, John P. Lewis, Richard Webb, *The World Bank: its first half century. Volume 1: History* (Washington DC 1997) 16.

³⁷ World Bank, 'Record of the Environmental Sector' (7 juni 2012), <http://go.worldbank.org/6Z3NR9DFS0> (22 februari 2014).

³⁸ The World Bank – IFC Archives Oral History Programme. 'Transcript of Interview with James Lee (joint interview with Olive Nash) by Bogomil Chokor' (9 april 1985), WB IBRD/IDA 44 (02) 15.

³⁹ Kapur e.a., *The World Bank: its first half century. Volume 1: History*, 15.

⁴⁰ Islam, 'Paradigms of Development and Their Power Dynamics: A Review', 26.

⁴¹ Milobsky en Galambos, 'The McNamara Bank and its legacy 1968-1987', 185, 186.

⁴² World Bank, 'Record of the Environmental Sector' (7 juni 2012), <http://go.worldbank.org/6Z3NR9DFS0> (22 februari 2014).

⁴³ The World Bank, 'Barber Conable' (2014), <http://go.worldbank.org/E3LJ89ABX0> (20 februari 2014).

afspraken met onder andere de Verenigde Naties om milieubescherming hoog op de agenda te zetten. In 1987 werd dan ook een nieuwe milieuafdeling opgericht, die voor het eerst in de geschiedenis van de Wereldbank werkelijk invloed had op de besluitvorming. Vanaf dat moment was er een omwenteling waarneembaar in het beleid van de Wereldbank en werd milieubescherming belangrijker, hoewel het tot begin jaren '90 duurde eer de Wereldbank het milieuaspect volledig omarmde.

Uit bovenstaand onderzoek komt duidelijk naar voren dat de Wereldbank onder leiding van McNamara en Clausen andere belangen had dan milieubescherming. Voor McNamara en zijn collega's had het verbeteren van de leefomstandigheden van armen de prioriteit. Om tegemoet te komen aan de groeiende groep critici werd de milieuafdeling opgericht en werd Lee aangenomen, maar de speelruimte was beperkt. Volgens milieuwetenschappers en historici was er meer sprake van retoriek dan van actie. Het beleid van de Wereldbank liet zich tot circa 1986 weinig beïnvloeden door het opkomende milieudiscours. De Bank heeft een aantal projecten gesteund waarbij het milieu veel schade opliep, waaronder het transmigratieproject in Indonesië. Het instituut liet zich pas door milieucritici beïnvloeden toen het nieuwe discours de debatten over ontwikkelingshulp domineerde.

Het omstreden transmigratieproject

De Wereldbank heeft het transmigratieprogramma in Indonesië gedurende circa 20 jaar intensief gesteund. Ondertussen is er een golf aan kritiek gekomen op het project en het transmigratieprogramma staat nu bekend als een van de mislukkingen van de Wereldbank. Waar in de jaren '70 waren de meningen nog erg verdeeld waren over de positieve en negatieve gevolgen van het programma, kregen in de jaren '80 bezwaren op het programma de overhand. In dit hoofdstuk analyseer ik waarom het transmigratieprogramma een zeer omstreden ontwikkelingsproject is en welke negatieve gevolgen het project teweeg heeft gebracht.

Het transmigratieprogramma kent zijn oorsprong in de koloniale tijd, toen het werd ingevoerd door de Nederlandse kolonisator. Op relatief kleine schaal werden Javanen aangemoedigd om te verhuizen naar andere eilanden, zoals Sumatra.⁴⁴ Na de dekolonisatie gebruikten Soekarno en Soeharto het transmigratieprogramma eveneens om mensen te herverdelen over de archipel. Dit project van 'social engineering' werd het grootste transmigratieprogramma ter wereld.⁴⁵ De Indonesische overheid had een aantal redenen om dit project op poten te zetten. Het politieke stelsel van Indonesië was grotendeels gevestigd op Java. Volgens de Britse mensenrechtenactiviste Carmel Budiardjo werden de andere eilanden, zoals Kalimantan, Sulawesi, de Molukken en Sumatra, beschouwd als periferie, waar veel politieke onrust bestond. President Soekarno zag transmigratie als een manier om natievorming te bevorderen in deze gebieden. De komst van migranten moest leiden tot meer etnische integratie en assimilatie van de inheemse bevolking.⁴⁶ Daarnaast moest de bevolkingsdruk op Java en Bali worden gedrukt daar die explosief groeide. Transmigratie leek voor beide doelstellingen een prima oplossing te zijn.

President Soeharto continueerde het beleid van zijn voorganger toen hij in de jaren '60 aan de macht kwam.⁴⁷ In 1969 werd het eerste vijfjarige transmigratieprogramma onder zijn leiding uitgevoerd, dat deel uitmaakte van zijn beleidsplannen tijdens 'De Nieuwe Orde'. Indonesië streefde ernaar om economische groei door te maken en was geïnspireerd door het westerse idee om te investeren in infrastructuur en industrie. Daarnaast werd de agricultuur omgevormd volgens het principe van de Green Revolution, en werden buitenlandse handel en investeringen gestimuleerd. De toename in industrialisering en agricultuur legde zware druk op het milieu.⁴⁸ De Wereldbank besloot het project te steunen. Vanaf 1974 ontving Indonesië grote leningen, advies en begeleiding voor het transmigratieprogramma.⁴⁹ In dit onderzoek ligt de nadruk op Repelita III (1979-1984) en Repelita IV (1984-1989), omdat toen de grootste migratie plaatsvond: respectievelijk 2469.560 en 1.061.680

⁴⁴ Colin MacAndrews, 'Transmigration in Indonesia: prospects and problems', *Asian Survey* 18 (1977) 458-472, 461.

⁴⁵ H.W. Arndt, 'Transmigration: achievements, problems, prospects', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 19 (1983) 50-73, 50.

⁴⁶ Sukarno, 'Transmigration is a matter of life and death for nation building', *Department of Information* (Jakarta 1964), geciteerd door Carmel Budiardjo, 'The politics of transmigration', *The Ecologist* 16 (1986) 111-116, 112.

⁴⁷ Budiardjo, 'The politics of transmigration', 112.

⁴⁸ Robert Cribb, 'Environmental Policy and Politics in Indonesia' in: Uday Desi (ed.), *Ecological Policy and Politics in Developing Countries* (New York 1998) 65-85, 65-66.

⁴⁹ World Bank, 'Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Loan in an amount equivalent to US \$101 million to the Republic of Indonesia for the Transmigration III Project', Rapport nummer P3463-IND (2 maart 1983) 9.

personen per vijf jaar. Uiteindelijk verhuisden in totaal circa 4,2 miljoen personen via het officiële programma (zie Bijlage 1 en 2 voor een overzicht van alle gegevens) in de periode tussen 1966 en 1989. Het totale aantal migranten wordt zelfs op circa 15 miljoen geschat omdat er ook sprake was van grootschalige volgmigratie.⁵⁰ De begroting voor transmigratie bestond voor circa 20 procent uit financiële steun van de Wereldbank. Daarnaast verwierf de Indonesische overheid ook via andere kanalen geld van de Wereldbank voor het project. Zo steunde de Bank de oprichting van een Ministerie voor Transmigratie wat de uitvoering van het project aanzienlijk intensiverde. Wetenschappers gaan ervan uit dat het project op deze schaal kon plaatsvinden dankzij de steun van de Wereldbank.⁵¹ De Wereldbank beschreef zelf in een rapport hoe de transmigratie dankzij de leningen kon uitgroeien tot het grootste transmigratieprogramma ter wereld.⁵²

De transmigranten werden geselecteerd uit de Javaanse bevolking en moesten aan een aantal eisen voldoen. Het moesten Indonesische, gezonde, getrouwde burgers zijn tussen de leeftijd van 18 en 45 jaar. Werkervaring maakte geen deel uit van de selectiecriteria, hoewel in 1976 83 procent van de transmigranten wel ervaring in de landbouw had.⁵³ De overheid koos vooral Indonesiërs afkomstig uit , dichtbevolkte gebieden. In de nieuwe gebieden kregen zij 2 hectare land toegewezen, en in gebieden waar geen irrigatiesysteem bestond kregen zij zelfs 4 tot 5 hectare land per familie om voedsel op te verbouwen.⁵⁴ Tot 1969 vond circa 84 procent van de transmigratie plaats naar Sumatra. In de daaropvolgende jaren kwam de migratie naar Sulawesi en Kalimantan ook op gang, maar het merendeel van de Javanen vertrok nog altijd naar Sumatra.⁵⁵

Ten tijde van Repelita III verscheen een aantal publicaties over de gevolgen van het transmigratieprogramma. Zo publiceerde Joan Hardjono in 1977 een boek waarin zij onderzocht waarom de transmigratie niet leidde tot de gewenste resultaten. Zij droeg allerlei mogelijk oorzaken aan en meende bijvoorbeeld dat de geselecteerde transmigranten niet geschikt waren voor het boerenbedrijfsleven en dat de beleidsvoering van de Indonesische overheid en de Wereldbank inadequaat was.⁵⁶ In datzelfde jaar verscheen een uitgebreide recensie van het boek, waarin de bevindingen van Hardjono werden bevestigd.⁵⁷ In beide publicaties werd geen aandacht aan het milieu besteed. Colin MacAndrews, die in 1978 een artikel schreef over de voor- en nadelen van het project, deed dat wel. Hij zette uiteen dat het programma sinds de jaren '60 een aantal doelen moest dienen. Zo wilde de overheid de bevolkingsdruk op het overbevolkte Java verminderen. Het programma zette echter geen zoden aan de dijk: in de periode 1905-1977 vertrokken 991.100 personen via het officiële programma terwijl de bevolking op Java was gegroeid met 35 miljoen personen. Daarnaast moesten

⁵⁰ Philip Fearnside, 'Transmigration in Indonesia: Lessons from its environmental and social impacts', *Environmental Management* 21 (1997) 553 – 570, 555.

⁵¹ Fearnside, 'Transmigration in Indonesia: Lessons from its environmental and social impacts', 557, 558.

⁵² World Bank, 'Staff appraisal Report Indonesia Transmigration III Project', Rapport nummer 3910-IND (17 februari 1982) 2.

⁵³ MacAndrews, 'Transmigration in Indonesia: prospects and problems', 470.

⁵⁴ M. Oey, 'The transmigration program in Indonesia', in: G.W. Jones en H.V. Richter (ed.), *Population resettlement programs in Southeast Asia* (Canberra 1982) 27-51, 28.

⁵⁵ MacAndrews, 'Transmigration in Indonesia: prospects and problems', 464.

⁵⁶ Joan M. Hardjono, *Transmigration in Indonesia* (Bandung 1977).

⁵⁷ H.W. Arndt en R. M. Sundrum, 'Transmigration: Land Settlement of Regional Development?', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 13 (1977) 72-80.

landbouwtechnieken worden geïntroduceerd op afgelegen eilanden om de economische ontwikkeling en voedselproductie te stimuleren. De bodem op deze eilanden was echter veel minder vruchtbaar dan de vulkanische grond van Java. Het gebruik van bestrijdingsmiddelen en mest kon hier weinig verandering in brengen. Tot slot moest transmigratie leiden tot een hogere levensstandaard, een verbetering van de nationale veiligheid en meer integratie. Daar was MacAndrews positiever over gestemd. Een aantal mislukkingen waren in 1978 al bekend, zoals de zeer gebrekkige infrastructuur en irrigatieproblemen in sommige gebieden. Toch verwachtte MacAndrews dat de transmigratie zou leiden tot een verbetering van de leefomstandigheden voor de migranten. Hij zag het programma als 'presently a slow but generally successful mechanism of improving the life of transmigrants'. MacAndrews wees in zijn stuk ook op mogelijke problemen die in de nabije toekomst de kop konden opsteken. De Wereldbank had kort voor de publicatie van zijn stuk een nieuw geldbedrag beschikbaar gesteld, ter waarde van één miljard dollar, om 100.000 families te doen migreren. Deze steun zou leiden tot een grote toename van het aantal migranten met bijbehorende gevolgen. MacAndrews vreesde dat de groei van het programma, ondanks positieve gevolgen voor de bevolkingsdruk, zou leiden tot een sterke toename in de reeds bestaande ecologische schade. Ook konden bestaande spanningen tussen de lokale bevolking en de Javaanse migranten uitmonden in politieke problemen. MacAndrews geloofde daarom dat kleinschalige transmigratie, ondanks de beperkte resultaten, veel gunstiger was dan het geplande, grootschalige project.⁵⁸ De publicatie van zijn artikel toont aan dat er in 1978, voordat Repelita III van start ging, al kritische geluiden bestonden over de schaal van de transmigratie en de gevolgen ervan.

In 1980 publiceerde M.S. Ross een artikel waarin hij zijn zorgen uitsprak over de gevolgen van boskap voor transmigratie in Indonesië en in het bijzonder Kalimantan. Het merendeel van de nieuwe locaties bestond uit gekapt bosgebied met alle gevolgen van dien. De boskap leidde bijvoorbeeld tot het uitsterven van wilde dieren en een verstoring van het ecosysteem. In 1979 was er een presidentieel decreet was afgegeven dat er geen onaangetast regenwoud meer mocht worden gekapt op Kalimantan. Dit was mosterd na de maaltijd: in de voorafgaande jaren was er meer dan genoeg bos gekapt voor de vestiging van de transmigranten. De schade was al geleden. Bovendien vond de meeste migratie plaats naar Sumatra, waar geen decreet bestond. In de jaren daarop kwam de grootste milieuschade vanuit een andere hoek. De gekapte gebieden werden namelijk plat gebrand om ze geschikt voor vestiging te maken. Hierbij ging biomassa in de grond verloren en werd het ecosysteem zwaar aangetast. Ross droeg daarom manieren aan om de groundbewerking in elk geval zo min mogelijk schade te laten toebrengen aan het ecosysteem.⁵⁹ Uit dit artikel blijkt hoe het milieubewustzijn toenam en hoe academici in groeiende mate aandacht besteedden aan milieurisico's en het belang van bescherming van de regenwouden.

In 1982 publiceerde de Wereldbank een rapport over de motivatie achter een nieuwe lening voor Repelita III. De Wereldbank beschrijft dat de resultaten van het project tot dusver gemengd waren. Het eerste transmigratieproject dat met steun van de Bank plaatsvond werd beschouwd als een succes. Hoewel de boeren gemiddeld slechts 600 dollar per jaar verdienden, verwachtte de Bank dat dit bedrag kon stijgen tot 1400 tot 2000 dollar als de rubberproductie van start ging. Repelita III kampte echter wel

⁵⁸ MacAndrews, 'Transmigration in Indonesia: prospects and problems', 463-468, 471.

⁵⁹ M.S. Ross, 'The role of land clearing in Indonesia's transmigration program', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 16 (1980) 75-85, 76.

met een aantal problemen. Er was minder land geschikt voor voedselproductie dan men had verwacht en de omvang van het project moest dienengevolge worden teruggebracht tot 20.000 in plaats van 30.000 families. Het tekort aan cultiveerbaar land plaatste de Wereldbank in 1982 voor een probleem. Er waren niet tijdig plannen gemaakt om grasland te bewerken tot landbouwgrond. In plaats daarvan moest bosgebied worden gecultiveerd. Dit werd echter bemoeilijkt door nieuwe regelingen voor de bescherming van regenwouden. Dit leidde tot moeilijkheden om genoeg grond te vinden waar transmigranten zich konden vestigen.⁶⁰ De beschermingsmaatregelen in de regenwouden verhinderden zo de plannen van de Wereldbank. Toch zette de Bank de transmigratie voort.

H.W. Arndt, onderzoeker op het gebied van Aziatische economische ontwikkeling, wees in 1983 op mogelijke oplossingen voor het tekort aan cultiveerbaar land. Een mogelijke oplossing was inderdaad nieuwe boskap, maar dit had allerlei negatieve gevolgen. Arndts besteedde vooral aandacht aan de lokale bevolking die in de jungle leefde en de hoge kosten van de cultivering. Hij meende dat moest worden afgewogen of het programma wel zinvol was.⁶¹ Deze kritische noties waren de voorbode van een stroom aan kritiek op de transmigratie die eind jaren '80 losbarstte. In 1986 verscheen het tijdschrift *The Ecologist* waarin fel werd geageerd tegen de gevolgen van transmigratie.⁶² In 1987 publiceerde Anthony J. Whitten het artikel 'Indonesia's transmigration program and it's role in the loss of tropical rain forests'. Hij wees erop welke verliezen er zouden ontstaan bij de transmigratieplannen. Per 10.000 hectare ontruimd laagbosgebied op Sumatra stierven onder andere 5000 apen, 15000 neushoornvogels, 20 tijgers en 10 olifanten. Bovendien waren tijdens Repelita III transmigranten verhuisd naar Bangka Island in Zuid Sumatra, een weinig vruchtbare plek, maar wel een van de meest bedreigde ecosystemen van Sumatra. De Wereldbank had eerder toegezegd geen belangrijke ecologische gebieden te ruimen maar hield zich niet aan deze belofte.⁶³

In de jaren '80 kwam een debat op gang waarbij de relatie tussen armoede en milieu werd bediscussieerd. De ene partij meende dat armoede een belangrijke veroorzaker is van milieuschade, omdat armen weinig oog voor het milieu hebben en vooral op korte termijn beslissingen maken die het milieu kunnen schaden. Daarom moesten beleidsmakers eerst armoede aanpakken voordat het milieu beschermd kon worden. Volgens de andere school was het te simplistisch om een direct verband een onderscheid te maken tussen armoede en het milieu. Aan beide facetten moest tegelijkertijd aandacht worden besteed.⁶⁴ Er kwam geen duidelijke winnaar uit het debat naar voren. Wel besteedden ontwikkelingsorganisaties in toenemende mate aandacht aan het milieu nu de relatie tussen armoede en milieu meer naar voren kwam. In 1987 presenteerde de World Commission on Environment and Development (WCED) het baanbrekende Brundlandt rapport. Hierin stond dat de belangrijkste milieuproblemen het gevolg waren van armoede in het ene deel van de wereld, en niet-duurzame consumptie en productie in het andere deel van de wereld. Daarom moest ontwikkelingshulp voortaan

⁶⁰ World Bank, 'Staff appraisal Report Indonesia Transmigration III Project', Rapport nummer 3910-IND (17 februari 1982) 6.

⁶¹ Arndt, 'Transmigration: achievements, problems, prospects, 68, 72.

⁶² *The Ecologist* 16 (1986).

⁶³ Whitten, 'Indonesia's transmigration program and it's role in the loss of tropical rain forests', 25-26.

⁶⁴ Anantha Duraiappah, 'Poverty and Environmental Degradation: A Literature Review and Analysis', *Creed Working Paper* 8 (Amsterdam 1996) 28.

samen moest gaan met milieubescherming. Dit rapport zorgde voor een kentering in het bestaande ontwikkelingshulpdebat en het milieudiscours werd steeds meer gemeengoed.

Volgens Richard Peet introduceerde de Wereldbank daarom vanaf halverwege de jaren '80 steeds meer programma's die voldeden aan het principe van duurzame ontwikkeling. De meningen over de aard hiervan zijn verdeeld: sommige wetenschappers beschouwen het als een oprechte poging om het beleid van de Bank aan te passen, terwijl critici menen dat de Bank vooral een schijn van 'goed doen' op wilde houden.⁶⁵ Zelfs de Amerikaanse overheid uitte kritiek op de Wereldbank toen het Amerikaanse ministerie van Financiën, onder leiding van James Baker, de Bank opdroeg om de projecten die milieuschade creëerden te stoppen. Amerika stemde dan ook vanuit milieuoogpunt tegen een voorgestelde lening om Brazilië geld voor een dam te verstrekken in 1986. Als reactie op de groeiende druk richtte de Wereldbank in 1987 ter aanvulling op de bestaande milieuafdeling een nieuw departement op, om te overleggen met non-gouvernementele organisaties (NGO's) over milieuproblematiek. In het begin van de jaren '80 hadden veel NGO's weinig problemen met de projecten van de Bank, aldus Peet. Het gezamenlijke doel, de ontwikkeling van de derde wereld, stond voorop. Pas toen de Wereldbank op grote schaal Structural Adjustment Programs invoerde en ontwikkelingslanden kampten met toenemende schulden, verslechterde de relatie echt.⁶⁶ De projecten van McNamara, die gericht waren op verbetering van de basisbehoeften van armen, verdwenen. Ondertussen werden de NGO's steeds belangrijker en invloedrijker spelers binnen de ontwikkelingssector. Hun kritiek op de transmigratie beïnvloedde zo het publieke debat en de politieke opinie.⁶⁷

De discussies en publicaties vormden echter geen aanleiding om de steun voor het transmigratieprogramma te stoppen of te verminderen. Ook de aanwezigheid van een milieuafdeling bij de Wereldbank bracht daar geen verandering in. In 1984 ging het nieuwe transmigratieproject Repelita IV van start en de Wereldbank stelde 46 miljoen dollar beschikbaar. Het rapport over Repelita IV benadrukte sterk de manieren om bevolkingsgroei tegen te gaan, bijvoorbeeld door anticonceptiva en transmigratie te stimuleren. Er is ook een hoofdstuk over de geleden risico's, maar daarin worden de gevolgen voor milieu en de inheemse bevolking niet benoemd.⁶⁸ Niet alleen het milieu leed onder het programma, ook lokale bevolkingsgroepen op Sumatra en Kalimantan ervoeren de negatieve gevolgen van de transmigratie. The Indonesian Human Rights Campaign publiceerde in januari 1988 een folder waarin zij protest aantekenden tegen de aanhoudende steun van de Wereldbank voor de transmigratie. In een brief aan de toenmalige president van de Wereldbank, Barber Conable, schreven zij dat de steun voor transmigratie niet overeenkwam met het beleid van de Bank waarin de correcte behandeling van tribale groeperingen werd gegarandeerd.⁶⁹ Volgens de Indonesian Human Rights Campaign trachtte de Indonesische overheid juist om tribale volkeren die extensieve landbouw bedrijven van hun land te

⁶⁵ Peet, *The Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO*, 150.

⁶⁶ World Health Organization, 'Structural Adjustment Programs (SAPs)' (2014) <http://www.who.int/trade/glossary/story084/en> (11 maart 2014).

⁶⁷ Peet, *The Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO*, 157.

⁶⁸ The World Bank, 'Indonesia – Fourth Population Project. Memorandum & Recommendation of the President. Rapportnummer P4026 (7 mei 1985) ii, 15, 24.

⁶⁹ Indonesian Human Rights Campaign, Thornton Heath, Surrey; Survival International, London, 'Indonesië: Wereldbank blijft transmigratie steunen. Brief aan de Wereldbank' (januari 1988) 1.

verjagen. De kritiek luidt: 'De richtlijnen van de overheid zijn openlijk negatief over tribale culturen. [...] Traditionele landrechten worden alleen dan erkend als ze niet in strijd zijn met overheidsprogramma's. Het is de bedoeling om tribale volkeren zo snel mogelijk te integreren in de maatschappij.' En: 'de Indonesische regering heeft duidelijk kenbaar gemaakt dat transmigratie een belangrijk middel is in het voeren van dit op integratie gerichte beleid.'⁷⁰ Hieruit blijkt het omstreden (politieke) karakter van het project.

De vele kritiek had uiteindelijk effect. In oktober 1989 werd vastgelegd dat alle voorgestelde leningen en investeringen moesten voldoen aan milieunormen.⁷¹ De transmigratie veranderde begin jaren '90 dan ook van koers. Repelita IV kwam in 1989 tot een eind. In 1993 concludeerde de Wereldbank in een evaluatierapport over Repelita IV dat het project in het algemeen als succesvol werd beschouwd, hoewel niet alle doelen op het gebied van voorbereiding en onderzoek waren behaald. Onder het kopje 'geleerde lessen' wordt opnieuw geen aandacht besteed aan negatieve gevolgen voor mens en dier.⁷² Het milieudiscours was wel doorgesijpeld in Repelita V (1989-1994), dat een andere insteek had dan de voorgaande projecten. De nadruk lag nu op het verbeteren van de volksgezondheid en hulpverlening, en er moest vooral spontane migratie op gang komen. Uiteindelijk migreerden slechts 73,783 families tijdens Repelita V tegenover 750,150 families bij Repelita IV. De (nieuwe) inwoners werden gestimuleerd om het milieuoogpunt in acht te nemen bij hun landbouwprojecten. Het milieu kwam zo voor het eerst op de agenda bij de transmigratie en transmigratie was niet meer het voornaamste doel.⁷³ Na Repelita V werden enkel nog zogeheten 'tweede fase' transmigratieprogramma's doorgevoerd, waarbij bestaande locaties verbeterd moesten worden.

Sinds de eeuwwisseling is steeds meer bekend geworden over de gevolgen van de transmigratie. De waarschuwingen van wetenschappers zijn bewaarheid geworden en de negatieve gevolgen van de transmigratie worden tegenwoordig breed uitgemeten in academische publicaties. Zo heeft Bruce Rich, directeur van Environmental Defense Fund in New York, in zijn boek over de Wereldbank uiteen gezet dat het transmigratieprogramma verregaande, kwalijke gevolgen heeft gehad. Volgens rapporten van de Wereldbank heeft de transmigratie sinds eind jaren '70 geleid tot het kappen van 15.000 tot 20.000 vierkante kilometers bos. Volgens een studie van de Indonesische overheid uit 1989 had de transmigratie echter geleid tot het kappen van 35.000 kilometer aan mangrovebos en moeras, zowel door gesponsorde als niet- gesponsorde verhuizingen. Rich meent zelfs dat het gaat om 40.000 tot 50.000 vierkante kilometer, goed voor circa 4 procent van de beboste gebieden in Indonesië. Rich wijst bovendien op de sociale en culturele gevolgen. Het droogleggen van moerassen en mangrovebossen ging gepaard met insecten- en rattenplagen, bodemerosie en slechte oogsten. Daarnaast was de toegang tot de markt slecht waardoor slechts een klein deel van de migranten de oogst kon verkopen. Ook brachten veel transmigranten schade aan het milieu met het omhakken of platbranden van nabijgelegen bosgebied, omdat hun eigen grondgebied niet geschikt was voor productie of niet groot

70 'Indonesië: Wereldbank blijft transmigratie steunen. Brief aan de Wereldbank' (januari 1988) 1-2.

⁷¹ Independent Evaluation Group World Bank, *Environmental Sustainability. An evaluation of World Bank Group Support* (Washington 2008) 5.

⁷² The World Bank, 'Indonesia – Fourth Population Project. Project Completion Report. Rapportnummer 12310 (14 september 1993) i- iv.

⁷³ The World Bank, 'World Bank Country Studie - Indonesia: Environment and Development' (Washington 1994) 145.

genoeg was.⁷⁴

In 1986 concludeerde de Wereldbank dat 50 procent van de transmigranten onder de armoedegrens leefde. Daarmee beschouwden zij het programma als geslaagd, daar nu ook 50 procent van de voorheen arme Javanen of Balinezen boven de armoedegrens leefde. Volgens Rich is het echter onacceptabel dat 20 procent van deze groep onder het minimumniveau leefde omdat een Javaans gezin minimaal dertien jaar boven het armoedeniveau had kunnen leven van het bedrag dat per gezin aan transmigratie was besteed. In de herfst van 1991 kwam een Indonesische groep journalisten en wetenschappers bijeen bij de Indonesian Journalists Association, waar wetenschappers aantoonde dat de armoede eerder was gestimuleerd dan verminderd. Dit was gebeurd tegen een hoge prijs, daar het project 30 tot 40 procent van het ontwikkelingshulpbudget voor de eilanden had opgeslokt.⁷⁵

De gevolgen voor de lokale eilandbewoners waren eveneens aanzienlijk. De bevolking werd onderworpen aan een proces van 'Javanisering' en verloor hierbij de eigen identiteit en cultuur. Ook de transmigranten zelf worstelden met hun identiteit.⁷⁶ De vrouwen in gemigreerde families leden bovendien onder een zware werkdruk volgens Gaynor Dawson. Omdat de gebieden veelal niet geschikt waren voor intensieve landbouw, zochten mannen werk in andere regio's of in andere sectoren. De echtgenotes bleven achter en droegen de verantwoordelijkheid voor het huishoudelijk werk. Daarnaast moesten zij de grond bewerken om in het levensonderhoud te voorzien. Dit leidde tot veel druk op de vrouwen, terwijl de overheid zich vooral richtte op het beleid voor mannen en vrouwen uitgesloten waren van economische activiteiten.⁷⁷

De publicaties die de afgelopen jaren verschenen, hebben de kritiek op het programma alleen maar vergroot. Wellicht liet het dominante ontwikkelingshulpdiscours in de jaren '70 en begin jaren '80 echter geen ruimte voor een alternatief voor het transmigratieprogramma. De nadruk lag immers op armoedebestrijding en het tegengaan van de bevolkingsdruk. Bij de transmigratie was een complex probleem gaande. De groeiende bevolking had te veel druk gelegd op het land in Java en Bali. Transmigratie werd georganiseerd om dit probleem het hoofd te bieden. Dit had echter tot effect dat er opnieuw milieuschade ontstond, maar nu op de andere eilanden zoals Sumatra en Kalimantan. Bovendien leidde de transmigratie in veel gevallen opnieuw tot armoede. Transmigratie was zodoende een 'oplossing' die eigenlijk vooral nóg meer problemen veroorzaakte. Het probleem werd zo verplaatst.

Het is niet vreemd dat het milieuaspect bij aanvang van Repelita I in 1969 en Repelita II in 1974 niet als topprioriteit werd beschouwd. Het opkomende milieudiscours had immers nog weinig doorwerking in het beleid van ontwikkelingsorganisaties. De oprichting van de milieuafdeling bij de Wereldbank toont echter wel aan dat het milieuaspect belangrijk genoeg was om er een departement voor op te richten. Dit laat zien dat de Bank zich wel degelijk bewust was van de ecologische belangen maar dat het andere zaken voorop stelde. In het eerste hoofdstuk is immers naar voren gekomen dat de Wereldbank milieubescherming minder relevant achtte dan de verbetering van de leefomstandigheden

⁷⁴ Bruce Rich, *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development*, 37.

⁷⁵ Ibidem, 36, 38.

⁷⁶ Rebecca Elmhirst, 'A Javanese Diaspora? Gender and Identity Politics in Indonesia's Transmigration Resettlement Program', *Women's Studies International Forum* 23, 487-500, 497-498.

⁷⁷ Teri Caraway, 'Woman and Work' (versie januari – maart 2010), <http://www.insideindonesia.org/weekly-articles/women-and-work> (8 maart 2014).

van armen. Het is echter de vraag of de Bank wel geslaagd is in het laatste. De kritische noties uit de jaren '80 wezen juist ook op de bedreiging van de positie van minderheidsgroepen en de tegenvallende inkomsten voor migranten. Het project is daarom zeer omstrede: het heeft niet alleen veel kwalijke nevengevolgen gehad, maar is ook nog eens niet erin geslaagd om de beoogde doelen ruim te behalen. Dit is later bevestigd in een onafhankelijke studie in opdracht van de Wereldbank naar de gevolgen van de transmigratie.⁷⁸

Concluderend kan ik stellen dat het transmigratieprogramma omstrede is omdat het project plaatsvond op een moment dat het milieudiscours groei doormaakte en de negatieve gevolgen voor het milieu niet langer genegeerd werden. De visie van de Wereldbank op ontwikkelingshulp, met de grote nadruk op armoedebestrijding en bevolkingsgroei-reductie, sloot niet aan bij het groeiende milieudiscours. Dit leidde tot een botsing tussen de traditionele visie op ontwikkelingshulp en de nieuwe aandacht voor het milieu. Het transmigratieprogramma werd uitgevoerd in een periode waarin waarin het dominante ontwikkelingsdiscours plaats maakte voor een nieuwe visie. Uiteindelijk moest de Bank toch buigen voor de groeiende druk en kreeg het milieuaspect steeds meer nadruk in het beleid. Een bijkomende factor is dat het project anders is verlopen dan de Wereldbank had verwacht. De resultaten vielen tegen: zo was de bodem veelal niet geschikt voor het verbouwen van voedsel. Ook waren de voorgenomen plannen om milieu- en sociale risico's te beperken, niet goed uitgevoerd. Repelita III toonde aan dat de resultaten minder rooskleurig waren dan gedacht. De Bank heeft daarom een grote steek laten vallen door in 1984 opnieuw steun te verlenen voor een nieuw project terwijl de milieubeweging steeds sterker werd en de ecologische gevolgen voor het voetlicht kwamen. In het volgende hoofdstuk zal duidelijk worden waarom de Bank er toch voor koos om transmigratie te steunen.

⁷⁸ Independent Evaluation Group World Bank, 'Indonesia Transmigration Program: a Review of Five Bank-Supported Projects' (versie 2012), <http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/777331DDD0B6239C852567F5005CE5E2> (12 maart 2014).

De motivatie van de Wereldbank

Volgens de Wereldbank paste het transmigratieprogramma binnen het principe van armoedebestrijding en verdiende het daarom steun. Het project paste immers binnen het dominante ontwikkelingshulpdiscours. Het is echter de vraag of er achter de schermen niet ook andere belangen meespeelden. De nobele motivaties van westerse instituties om ontwikkelingshulp te verschaffen, worden immers geregeld overschaduwd door geopolitieke belangen. Volgens de socioloog Saidul Islam is ontwikkelingshulp zelfs feitelijk een verkapte vorm van politieke macht.⁷⁹ In dit hoofdstuk onderzoek ik waarom de Wereldbank er in werkelijkheid voor koos om het transmigratieprogramma te steunen en achter welke motivaties de Bank zich lange tijd verschool.

Het transmigratieprogramma vond plaats in de jaren '60 tot '80 van de vorige eeuw, ten tijde van de Koude Oorlog. De machtsblokken die zich in deze periode hadden gevormd, drukten hun stempel op de geopolitieke situatie. Robert McNamara en Soeharto hadden allebei een vijandige houding tegenover het communisme. Daarnaast beschouwden beiden investeringen in industrie en landbouw als de sleutel tot economische ontwikkeling. Het lag daarom voor de hand voor Soeharto om steun aan de Wereldbank te vragen toen hij eenmaal aan de macht was gekomen. Het kwam de geloofwaardigheid van zijn regime bovendien ten goede als de Bank hem beschouwde als een geschikte kandidaat.⁸⁰

Soeharto slaagde erin om goede contacten op te bouwen met de afgezant van de Wereldbank in Indonesië, Bernard Bell. Bell verstreekte leningen en hulp bij het opzetten van nieuwe instituties en het herstel van kokosnoot- en palmolieplantages. Ook stimuleerde de Wereldbank de verspreiding van geïrrigeerde rijstproductie om de voedselproductie te doen toenemen. Indonesië behoorde tot een van de armste landen in de jaren '60 en kon zo economische groei doormaken. Daarnaast besloot de Wereldbank om een aantal nieuwe projecten te steunen, waaronder de transmigratie.⁸¹ De geldverstreckende landen in Europa en de VS stimuleerden deze beslissing. De Amerikaanse overheid streefde naar politieke rust in ontwikkelingslanden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een verslag van W.M. Blumenthal, de Amerikaanse minister van Financiën. Op 14 maart 1979 beschreef hij aan de afdeling Buitenlandse Zaken hoe de VS gebaat was bij de projecten van de Wereldbank. Internationale stabiliteit was van groot belang om de Amerikaanse politieke en veiligheidsdoeleinden te verzekeren. Sommige ontwikkelingslanden hadden een belangrijke geografische positie. Politieke onrust in deze landen kon de veiligheid van de VS in het geding brengen. Het Westen moest daarom deze landen steunen om een rustig politiek klimaat te bewerkstelligen. Zo kon de internationale gemeenschap de aanwezigheid van kernwapens tegengaan, illegale migratie controleren, mensenrechten garanderen en het leefklimaat beschermen. Blumenthal was van mening dat het negeren van de roep van ontwikkelingslanden om hulp gelijkstond met het negeren van de westerse economische belangen.⁸²

De visie van de VS op ontwikkelingshulp bepaalde deels de koers van de Wereldbank. Amerika

⁷⁹ Islam, 'Paradigms of Development and Their Power Dynamics: A Review', 26.

⁸⁰ Shapley, *Promise and Power. The life and times of Robert McNamara*, 476.

⁸¹ Kapur e.a., *The World Bank: its first half century. Volume 1: History*, 488.

⁸² World Bank, 'Statement of the Honorable W. Michael Blumenthal, Secretary of the Treasury before the Subcommittee on Foreign Operations Committee on Foreign Operations on Appropriations House of Representatives,' (14 maart 1979) Chronological files (incoming) - Chrons 22 (1/1/1979-5/1/1979) WB IBRD/IDA 03 EXC-10-4542S <http://go.worldbank.org/JO0QWL9MG2>

stond garant voor 18 procent van de stemmen bij besluitvorming en had als enige land de mogelijkheid om een veto uit te spreken.⁸³ Daarom had Amerika een grote machtspositie binnen de Bank. Bovendien werd de Bank geleid door Amerikaanse ex-politici en andere prominente figuren, die de belangen van de staat goed voor ogen hadden. Tijdens de Koude Oorlog hadden de VS en Europa er groot belang bij om financiële verbintenissen aan te gaan met Indonesië. Indonesië bevond zich, als niet-communistisch land, te midden van communistische invloedssferen in Azië. Zolang het Westen goede betrekkingen had met Indonesië kon er geen communistisch machtsblok ontstaan in Zuidoost-Azië. De geldverstreckende landen moedigden het aan dat Soeharto controle over de archipel wilde verwerven zodat eventuele communistische opstandelingen zich niet konden verenigen. Bovendien bezat Indonesië talloze kostbare grondstoffen, waar het Westen graag controle over had. Dit leidde ertoe dat de Wereldbank vanaf 1974 grootschalige financiële steun verstrekke voor het transmigratieprogramma.

Het geopolitieke karakter van deze steun is evident. Toch heeft de Wereldbank slechts zijdelings benoemd dat er een politiek tintje kleefde aan het project. Het gewicht van deze geopolitieke factoren werd pas in 1992 in een rapport bevestigd; later in dit hoofdstuk zal dit rapport besproken worden.⁸⁴ Alle aandacht ging in eerste instantie uit naar de demografische en sociaaleconomische gevolgen van het programma. Zo werd volop benadrukt dat er een voedseltekort heerste op Java, waar het cultiveerbare land volledig in gebruik was genomen voor de voedselproductie. In 1976 woonden 82 van de 137 miljoen Indonesiërs op Java, dat goed is voor slechts 7 procent van het totale Indonesische grondgebied. Een derde van de bevolking bezat geen land en een groot deel kon zichzelf niet bedruipen met het inkomen van hun boerenbedrijven. De Wereldbank beschreef in een rapport uit 1979 dat deze mensen een betere toekomst te wachten stond: "Outside Java there are large areas of unused cultivable land less fertile than those in Java, and other natural resources to be exploited. While the inhabitants of these islands do not have high standards of living, they are generally better off than many in Java."⁸⁵

De Wereldbank had in dit rapport uit 1979 een aantal doelen op een rijtje gezet. Zo wilde de Bank de bevolkingsdruk in Java verminderen, werkgelegenheid creëren, voedselverbouwing stimuleren, de leefomstandigheden en inkomens van armen verbeteren, meer balans creëren in de regionale ontwikkeling in Indonesië, 'lege' gebieden in het land laten bevolken en de nationale eenheid versterken. De laatstgenoemde reden wordt in het rapport slechts zijdelings benoemd, maar was volgens critici de belangrijkste reden voor de Bank om het project te steunen. Milieuactivist en antropoloog Marcus Colchester beschreef bijvoorbeeld in het tijdschrift *The Ecologist* uit 1986 dat het transmigratieprogramma werd ontwikkeld om overheidscontrole te verwerven over de archipel, door een einde te maken aan de bestaande etnische diversiteit. Colchester meent dat transmigratie een van de belangrijkste manieren voor de overheid was om tribale groepen te assimileren en hun land af te nemen. De Javaanse identiteit raakte door de migratie verspreid over de verschillende eilanden.⁸⁶ De demografische component van het programma bleek in de praktijk bovendien vrijwel zinloos, aldus Colchester. Hij citeert de minister van Transmigratie, die tijdens een vertrouwelijke bijeenkomst van de

⁸³ Woods, 'Making the IMF and World Bank more accountable', 86.

⁸⁴ World Bank Operations Evaluation Department, 'Indonesia: impact evaluation report, transmigratie I (Ln. 1318-IND), Transmigratie II (Ln. 1707/Cr.0919-IND), Transmigratie III (Ln. 2248-IND)' Rapport nummer 12874-IND (Washington, 22 maart 1992).

⁸⁵ World Bank, 'Indonesia Transmigratie II. Staf Appraisal Report', Rapport nummer 2349b-IND (14 mei 1979) 3.

⁸⁶ Marcus Colchester, 'Banking on disaster: international support for transmigratie', 61-70, 62.

Indonesische overheid de volgende woorden sprak: 'The documentation which has been distributed to you, Your Excellences, and the other invitees, shows that "for 150 years the relocation of people from Java has no effective meaning."⁸⁷

Volgens Colchester moesten de Wereldbank en de donorlanden de transmigratie wel steunen omdat de politiek van de jaren '70 en '80 erop gericht was om internationaal controle te behouden na de dekolonisatie. De westerse landen konden zich geen kritische houding tegenover het Indonesische beleid veroorloven.⁸⁸ Carmel Budiardjo bevestigt de ideeën van Colchester en meent dat het transmigratieprogramma vooral diende als manier voor de Indonesische overheid om nationale veiligheid te creëren. Met hulp van het leger wilde de Indonesische overheid politieke onrust vermijden.⁸⁹ De westerse landen waren immers gebaat bij politieke stabiliteit in Indonesië en steunden het programma daarom maar al te graag via de steun van de Wereldbank. Bruce Rice sluit zich aan bij deze opvatting. Negentig procent van Indonesië werd bevolkt door een niet-Javaanse bevolking die als niet-betrouwbaar werd beschouwd door Soeharto. Zo streefden stammen in Irian Jaya op Nieuw-Guinea naar onafhankelijkheid met politieke chaos tot gevolg. Transmigratie was voor Soeharto een manier om de politieke druk te verminderen en controle uit te oefenen om politieke veiligheid te bewerkstelligen. Volgens een rapport van het Nederlandse Demografische Instituut uit 1983 gebruikte de Indonesische overheid de transmigratie onder andere als overheidsinstrument om de overheidsinvloed te vergroten in gebieden waar vooral lokale controlesystemen waren.⁹⁰ De macht in een bepaald gebied kon zo worden versterkt. Deze unificatie wordt ook wel Javaans kolonialisme en 'Javanisering' genoemd. De Wereldbank steunde deze assimilatie.⁹¹ Een rapport van de Wereldbank uit 1979 beschreef op welke manier dorpen moeten worden gesticht waarin zowel de inheemse als de Javaanse bevolking woont.⁹² De Wereldbank had duidelijk belang bij deze pogingen tot nationalisatie en assimilatie. Daarnaast had de transmigratie volgens Budiardjo een militair-politieke component, om de nationale veiligheid te waarborgen. Het is bekend dat sommige nieuwe dorpen werden opgericht op gebieden die strategische grensposten vormden. Ook werden militaire officieren geregeld benoemd tot projectmanagers in de dorpen om de orde te bewaren en controle uit te oefenen.⁹³

Volgens een rapport van de Wereldbank was er in 1983 nog slechts weinig bekend over de politieke achtergronden en lag de nadruk wel op de sociaaleconomische en demografische belangen.⁹⁴ Dit is echter strijdig met bijvoorbeeld het rapport uit 1979 waarin uiteen wordt gezet hoe assimilatie moest worden gerealiseerd. Het lijkt erop dat de Wereldbank de geopolitieke aspecten van de

⁸⁷ Proceedings of the meeting between the Department of Transmigration and the IGGI, Jakarta, March 20, 1895. Geciteerd door: Marcus Colchester, 'Banking on disaster: international support for transmigration', *The Ecologist* 16 (1986) 61-70, 61.

⁸⁸ Marcus Colchester, 'Banking on disaster: international support for transmigration', 69-70.

⁸⁹ Carmel Budiardjo, 'The politics of transmigration', 112.

⁹⁰ Netherlands Interuniversity Demographic Institute, 'An evaluation of recent Indonesian transmigration programmes', *Working Paper 43* (Voorburg 1983) 11.

⁹¹ World Bank, 'Indonesia Transmigration II. Staf Appraisal Report', Rapport nummer 2349b-IND (14 mei 1979) 16.

⁹² World Bank, 'Staff appraisal Report Indonesia Transmigration III Project', Rapport nummer 3910-IND (17 februari 1983) 1-3.

⁹³ Carmel Budiardjo, 'The politics of transmigration', 115.

⁹⁴ Netherlands Interuniversity Demographic Institute, 'An evaluation of recent Indonesian transmigration programmes', 12.

transmigratie heeft stilgehouden en liever benadrukte hoe gunstig het project was in de strijd tegen armoede. Dat paste immers binnen de manier van denken bij de Wereldbank. De focus in de ontwikkelingssector lag nu eenmaal op het verstrekken van grote bedragen om infrastructuur en landbouw te stimuleren, om zo armoede te verminderen. Geopolitieke motieven konden kritiek teweeg brengen vanuit het maatschappelijk middenveld. De Wereldbank was echter wel op de hoogte van de connectie tussen armoede en milieuschade. In een rapport uit 1990 wordt dit bevestigd. Daarom moesten lokale boeren en vissers worden gestimuleerd om de flora en fauna te helpen beschermen. Uit het rapport blijkt bovendien dat de Bank vanaf 1973 aandacht besteedde aan de relatie tussen het milieu en armoede in Indonesië.⁹⁵ De Wereldbank erkent hier dus het belang van milieubescherming in de strijd tegen armoede, maar gaat in dit rapport uit 1990 voorbij aan de rol die de Wereldbank zelf heeft gehad bij milieuschade als gevolg van het transmigratieproject.⁹⁶ Blijkbaar beschouwde de Bank het project juist als een oplossing voor milieuproblemen op Java en Bali. De Bank benadrukte in 1979 welke ecologische dreiging er in Java en Bali was ontstaan door bodemerosie en landdegradatie. Men wilde vermijden dat in de nieuwe vestigingsgebieden opnieuw deze problemen zouden ontstaan. Daarom moest er aandacht worden besteed aan bodemerosie, mogelijke tropenziekten en het uitsterven van wilde dieren.

De Bank ontwikkelde plannen om de aandachtspunten mee te nemen in het beleid. Zoals echter blijkt uit een onafhankelijke evaluatie, werden deze plannen wel goed uitgewerkt maar was er nauwelijks controle op de uitvoering. De effecten lieten daarom te wensen over.⁹⁷ Bovendien werden de risico's onderschat. In het rapport staat beschreven hoe de populatie wilde dieren in tact zou blijven. 'Wildlife within the project area would be assessed by the Directorate for the Protection and Preservation of the Environment (PPA) before land clearance. [...] Dramatic loss of wildlife is not expected since only 15% of the project area would be cleared. PPA would advise on zoning for multiple use of the remaining 85% for sustained yield forestry habitat conservation and other compatible uses.'⁹⁸ De Wereldbank schatte de mogelijke verliezen te positief in, zoals later is gebleken. Wel maken deze gegevens duidelijk dat er reeds in de jaren '70 aandacht werd besteed aan de relatie tussen milieu en armoede en de eventuele negatieve gevolgen van het transmigratieproject. Volgens een rapport van de Wereldbank uit 1994 waarin het transmigratieproject kritisch werd geanalyseerd, woog het complexe en controversiële karakter van het programma niet op tegen het belang om de onevenwichtige verdeling van natuurlijke hulpbronnen en inwoners te verdelen en de maatschappij te harmoniseren.⁹⁹

⁹⁵ World Bank Country Report, 'Indonesia: Sustainable Development of forests, land and water (Washington 1990) 140, <http://documents.worldbank.org/curated/en/1990/12/440503/indonesia-sustainable-development-forests-land-water>.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Independent Evaluation Group World Bank, 'Indonesia Transmigration Program: a Review of Five Bank-Supported Projects' (versie 2012), <http://Inweb90.worldbank.org/oed/oeddolib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/777331DDD0B6239C852567F5005CE5E2> (12 maart 2014).

⁹⁸ World Bank, 'Indonesia Transmigration II Staff Appraisal Report' Rapport nummer 2349b-IND (14 mei 1979) 43.

⁹⁹ World Bank Operations Evaluation Department, 'Indonesia: impact evaluation report, transmigration I (Ln. 1318-IND), Transmigration II (Ln. 1707/Cr.0919-IND), Transmigration III (Ln. 2248-IND)' Rapport nummer 12874-IND (Washington, 22 maart 1992).

Uit bovenstaand onderzoek blijkt dat de steun van de Wereldbank voor transmigratie op twee pijlers leunde. De internationale, geopolitieke druk speelde enerzijds een grote rol. Amerika en Europa wilden de banden aanhalen met landen in Zuidoost-Azie. Indonesië vormde een uitgelezen partner, daar het land steun van het Westen nodig had om financieel op te klimmen en Soeharto graag wilde samenwerken met de Wereldbank. De Koude Oorlog drukte een zwaar stempel op de internationale betrekkingen in de jaren '70 en '80: het was simpelweg heel gunstig voor het Westen om Indonesië aan zich te binden. Kritische reflecties op het transmigratieproject waren hierbij niet geoorloofd.

Anderzijds was het beleid van de Wereldbank sterk gericht op het verminderen van armoede door investeringen in infrastructuur, landbouw en huisvesting. Het transmigratieprogramma sloot precies aan bij de beleidsdoelen van de Bank. McNamara legde veel nadruk op de risico's van een groeiende bevolkingsdruk en het transmigratieproject vormde zo ten dele een oplossing voor de groeiende bevolking op Java en Bali. De Wereldbank hoopte zo om armoede te verminderen. Ook dit uitgangspunt heeft echter een politieke component. Blumenthal heeft duidelijk gemaakt dat de Westerse landen gebaat zijn bij minder armoede en onrust. Internationale stabiliteit leidt immers tot een veilig politiek klimaat. Tegen de achtergrond van de Koude Oorlog stond de bescherming van de politieke stabiliteit en veiligheid in het Westen voorop. De steun voor het transmigratieprogramma leek de ideale manier om dit te realiseren. De nobele motieven van de beleidsmakers bij de Wereldbank waren uiteindelijk gebaseerd op grotendeels geopolitieke overwegingen.

Conclusie

Het milieuaspect stond in de jaren '70 en '80 niet hoog op de agenda van de Wereldbank. De ontwikkelingshulp was vooral gericht op armoedebestrijding en bevolkingsspreiding, terwijl geopolitieke factoren op de achtergrond de koers bepaalden. De presidenten van de Wereldbank, McNamara en Clausen, beriepen zich op het klassieke ontwikkelingshulpdiscours. De ontwikkeling van infrastructuur en industrie was voor hen het antwoord op de grote wereldwijde inkomensverschillen. Het transmigratieproject paste goed binnen dit beleid. Het programma was de eerste jaren nog weinig omstreden. Vanaf 1978 kwam daar verandering in, toen een groeiend aantal milieuwetenschappers hun zorgen uitsprak over de mogelijke gevolgen voor flora en fauna. De Bank susterde hun kritiek met de oprichting van een milieuafdeling, waar milieudeskundige James Lee het voor het zeggen had. Zijn machtspositie was echter beperkt en hij had vooral een controlerende functie. De Wereldbank toonde zich zo wel bewust van het veranderende milieudiscours, maar besloot werkelijke veranderingen in het beleid nog even uit te stellen. De leiders van de Bank meenden dat het niet zo'n vaart zou lopen met de ecologische schade. McNamara verwachtte dat technologie de oplossing kon bieden voor de problematiek. Ondertussen raakte het transmigratieprogramma echter meer en meer omstreden. Het milieudiscours maakte een opmars door aan het begin van de jaren '80 en won aan terrein. Dit leidde tot een botsing tussen het oude ontwikkelingsdiscours en de nieuwe ideeën over duurzaam ondernemen. Daarnaast kampte het programma met tegenvallende resultaten. Zo bleken niet alle vestigingsgebieden geschikt voor het verbouwen van voedsel en viel de oogst veelal tegen. Plannen om eventuele risico's tegen te gaan, werden in de praktijk niet goed uitgevoerd. Toch besloot de Bank om in 1984 opnieuw steun te verlenen voor het project.

De Bank steunde de transmigratie vooral op basis van een geopolitieke motivatie. Deze motivatie was tweeledig. Enerzijds dwong de politieke instabiliteit, veroorzaakt door de Koude Oorlog, de westerse landen ertoe om hun positie veilig te stellen in Azië. Het was uitermate gunstig om een goede relatie met Indonesië op te bouwen en zo een machtsblok te vormen tegen de communistische landen in Azië. Het transmigratieproject vormde een uitgelezen kans om een langdurige overeenkomst met Indonesië vast te leggen. De demografische en sociale aspecten van het programma pasten bovendien bij het beleid van de Wereldbank, waardoor het voor de hand lag om steun te verlenen aan dit programma. Anderzijds streefde de Wereldbank naar armoedebestrijding. Dit motief had echter eveneens een geopolitiek randje: de VS en Europa waren gebaat bij politieke stabiliteit. Volgens de VS was het Westen sterk gebaat bij een betere verdeling van de welvaart omdat dit leidde tot een veilig internationaal politiek klimaat, met een kleinere kans op opstanden en revoluties. Uit dit onderzoek blijkt dat de geopolitieke factoren veel zwaarder wogen dan het veranderende discours. De Wereldbank benadrukte het belang van ontwikkelingshulp maar had wel een dubbele agenda. De hulp was niet enkel gericht op de verbetering van de leefomstandigheden van armen, maar moest ook een politiek doel dienen. Het transmigratieproject is het uitgelezen voorbeeld van deze tweeledige motivatie.

Het transmigratieproject maakt tevens duidelijk op welke manier de Wereldbank nieuw beleid implementeerde. Op uiterst trage wijze kreeg het milieudiscours immers voet aan de grond bij de Wereldbank. Ruim twintig jaar na de Stockholm Conferentie (1972) verschenen de eerste rapporten over milieurisico's bij projecten van de Wereldbank. McNamara beschouwde het milieuaspect niet als zijn prioriteit. Hij erkende het belang ervan maar onderschatte de gevolgen van ecologische schade. Zijn

opvolger deelde deze visie. Pas met de komst van Conable kreeg het milieu meer aandacht in het beleid van de Bank. Op dat moment was de roep om natuurbescherming ook zeer sterk aanwezig.

Uit dit onderzoek blijkt dat bestaand beleid niet zonder slag of stoot wordt aangepast aan nieuwe bevindingen. Het kost veel tijd voordat nieuwe inzichten gestandaardiseerd worden. Hoewel er belangengroeperingen voor hen in de bres zijn gesprongen, zijn de minderheidsgroepen en de flora en fauna van Indonesië de dupe geworden van het conservatieve beleid van de Bank. De pogingen die de Wereldbank ondernam om milieubeleid op te nemen in de organisatie volstonden niet en er was veel internationale kritiek en druk voor nodig voordat er werkelijk veranderingen plaatsvond. Het transmigratieproject vond plaats op het moment dat er een omwenteling gaande was in de koers van het ontwikkelingsbeleid. Dit onderzoek toont daarom zowel de logge, trage manier aan waarop grote instituties hun beleid veranderen, én welke dubbele agenda de Wereldbank erop na hield in de jaren '70 en '80.

Vandaag de dag profileert de Wereldbank zich als een ontwikkelingsinstituut waarbij het milieuaspect voorop staat. De grootschalige kritiek op het transmigratieprogramma en andere projecten heeft ertoe geleid dat de Bank het imago moest herstellen. De Bank is daar inmiddels redelijk in geslaagd door nieuwe projecten te ontwikkelen die gericht zijn op milieubehoud. Het milieudiscours wint immers nog altijd terrein en is inmiddels gemeengoed geworden binnen de ontwikkelingssector. Uiteindelijk is de hegemonie van de Bank aan het wankelen gebracht door de negatieve gevolgen van het transmigratieprogramma en andere projecten. Het instituut verloor zo het alleenrecht op ontwikkelingshulp. Tegenwoordig bestaan er verschillende benaderingen op ontwikkelingshulp naast elkaar of worden zij gecombineerd. Dit heeft geresulteerd in een kleurrijker landschap dan in de jaren '70 het geval was en waarin kritische geluiden en negatieve gevolgen eerder worden opgepikt door de verschillende organisaties in de sector.

Bibliografie

Adams, W.M., *Green Development. Environment and sustainability in the Third World* (New York 1990, 2001).

Arndt, H.W., 'Transmigration: achievements, problems, prospects', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 19 (1983) 50-73.

Arndt, H.W., en R. M. Sundrum, 'Transmigration: Land Settlement of Regional Development?', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 13 (1977) 72-80.

Benton, Lisa M., en J. Rennie Short, *Environmental discourse and practice* (Oxford 1999).

Budiardjo, Carmel, 'The politics of transmigration', *The Ecologist* 16 (1986) 111-116.

Caraway, Teri, 'Woman and Work' (versie januari – maart 2010), <http://www.insideindonesia.org/weekly-articles/women-and-work> (8 maart 2014).

Colchester, Marcus, 'Banking on disaster: international support for transmigration', *The Ecologist* 16 (1986) 61-70.

Cribb, Robert, 'Environmental Policy and Politics in Indonesia', in: Uday Desi (ed.), *Ecological Policy and Politics in Developing Countries* (New York 1998) 65–85.

Duraiappah, Anantha, 'Poverty and Environmental Degradation: A Literature Review and Analysis', *Creed Working Paper* 8 (Amsterdam 1996).

Dryzek, John S., *The Politics of the Earth: Environmental Discourses* (Oxford 2013).

Elmhirst, Rebecca, 'A Javanese Diaspora? Gender and Identity Politics in Indonesia's Transmigration Resettlement Program', *Women's Studies International Forum* 23 (2001) , 487-500

Fearnside, Philip, 'Transmigration in Indonesia: Lessons from its environmental and social impacts', *Environmental Management* 21 (1997) 553-570.

Goldman, Michael, 'Constructing an Environmental State: Eco-governmentality and other Transnational Practices of a 'Green' World Bank', *Social Problems* 48 (november 2001) 499-523.

Gray, Leslie C., en William G. Moseley, 'A geographical perspective on poverty-environment interactions', *The Geographical Journal* 171 (2005) 9-23.

Joan M. Hardjono, *Transmigration in Indonesia* (Bandung 1977).

Kapur, Devesh, John P. Lewis, Richard Webb (ed.), *The World Bank: its first half century. Volume 1: History* (Washington DC 1997).

Islam, Saidul, 'Paradigms of Development and Their Power Dynamics: A Review', *Journal of Sustainable Development* 2 (2009) 24-36.

Kapur, Devesh, John P. Lewis, Richard Webb (ed.), 'Introduction', in: *The World Bank: its first half century. Volume 1: History* (Washington DC 1997).

MacAndrews, Colin, 'Transmigration in Indonesia: prospects and problems', *Asian Survey* 18 (1997) 458-472.

Mishan, E.J., *The costs of economic growth* (New York 1967).

Milobsky, David, en Galambos, Louis, 'The McNamara Bank and its legacy 1968-1987', *Business and Economic History* 24 (1995) 167-195.

Oey, M., 'The transmigration program in Indonesia', in: G.W. Jones en H.V. Richter (ed.), *Population resettlement programs in Southeast Asia* (Canberra 1982) 27-51

Peet, Richard, *The Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO* (Londen 2003).

Rich, Bruce, *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development* (Washington DC 1994, 2013).

Ross, M.S., 'The role of land clearing in Indonesia's transmigration program', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 16 (1980) 75-85.

Shapley, Deborah, *Promise and Power. The life and times of Robert McNamara* (Boston 1993).

Sinha, Radha, 'Economic Reform in developing countries: some conceptual issues', *World Development* 23 (1995) 557-575.

Whitten, Anthony J., 'Indonesia's Transmigration Program and Its Role in the Loss of Tropical Rain Forests', *Conservation Biology* 1 (1987) 239-246.

World Health Organization, 'Structural Adjustment Programs (SAPs)' (2014)
<http://www.who.int/trade/glossary/story084/en> (11 maart 2014).

Woods, Ngaire, 'Making the IMF and World Bank more accountable', *International Affairs* 77 (2001) 83-100.

Primaire bronnen

Independent Evaluation Group World Bank, 'Indonesia Transmigration Program: a Review of Five Bank-Supported Projects' (versie 2012),
<http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/777331DDD0B6239C852567F5005CE5E2> (12 maart 2014).

Independent Evaluation Group World Bank, *Environmental Sustainability. An evaluation of World Bank Group Support* (Washington 2008).

Indonesian Human Rights Campaign, Thornton Heath, Surrey; Survival International, London, 'Indonesie: Wereldbank blijft transmigratie steunen. Brief aan de Wereldbank' (januari 1988).

World Bank, 'Barber Conable' (2014), <http://go.worldbank.org/E3LJ89ABX0> (20 februari 2014).

World Bank, 'Records of the Environmental Sector' (7 juni 2012), <http://go.worldbank.org/6Z3NR9DFS0> (18 februari 2014).

World Bank, 'World Bank Country Studie - Indonesia: Environment and Development' (Washington 1994).

World Bank, 'Indonesia – Fourth Population Project. Project Completion Report. Rapportnummer 12310 (14 september 1993).

World Bank Country Report, 'Indonesia: Sustainable Development of forests, land and water (Washington 1990) <http://documents.worldbank.org/curated/en/1990/12/440503/indonesia-sustainable-development-forests-land-water>.

World Bank, 'Indonesia – Fourth Population Project. Memorandum & Recommendation of the President. Rapportnummer P4026 (7 mei 1985).

World Bank – IFC Archives Oral History Programme. 'Transcript of Interview with James Lee (joint interview with Olive Nash) door Bogomil Chokor. (9 april 1985) WB IBRD/IDA 44 (02).

World Bank, 'Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Loan in an amount equivalent to US \$101 million to the Republic of Indonesia for the Transmigration III Project' Rapport nummer P3463-IND (2 maart 1983).

World Bank, 'Staff appraisal Report Indonesia Transmigration III Project', Rapport nummer 3910-IND (17 februari 1983).

World Bank, 'Indonesia Transmigration II. Staf Appraisal Report', Rapport nummer 2349b-IND (14 mei 1979).

World Bank, 'Statement of the Honorable W. Michael Blumenthal, Secretary of the Treasury before the Subcommittee on Foreign Operations Committee on Foreign Operations on Appropriations House of Representatives,' (14 maart 1979) Chronological files (incoming) - Chrons 22 (1/1/1979-5/1/1979) WB IBRD/IDA 03 EXC-10-4542S <http://go.worldbank.org/JO0QWL9MG2>

McNamara, Robert S. 'Address to the United Nations conference on the human environment by Robert S. McNamara. Presidential speech' (Washington DC 1972), <http://documents.worldbank.org/curated/en/1972/06/15500303/address-united-nations-conference-human-environment-robert-s-mcnamara>

McNamara, Robert S., 'Address to the United Nations Conference on the Human Environment' (Stockholm, 8 juni 1972).

McNamara, Robert S., 'Letter to John Lagarias, Manager Environmental Control Department, Kaiser Engineers, Kaiser Center, Californie. 25 juli 1972 in: IPA Chronological files (outgoing) - Chrons 08, 1772379, WB IBRD/IDA 03 EXC-10-5765S, Records of President Robert S. McNamara, Records of the Office of the President, World Bank Group Archives, Washington, D.C., United States.

Figuur 1 en 2

Fearnside, Philip, 'Transmigration in Indonesia: Lessons from its environmental and social impacts', *Environmental Management* 21 (1997) 553 – 570, 563.

Bijlage 1

Overzicht van de aantallen overheidsgesteunde transmigranten in de periode 1905 – 1994.¹⁰⁰

Table 1. Population moved in transmigration projects

Years	Repelita	Target (families)	Numbers actually moved			Notes
			Families	Persons	Persons/ year	
1905–28			5,922	27,338	1,189	a, b
1929–31			0	0	0	c
1932–41			35,225	162,600	18,067	a, b
1942–49			0	0	0	a
1950–65			84,576	390,402	26,027	a, b
1966–68			6,003	27,712	13,856	a, b
1969–74	I	38,141	36,483	182,414	36,483	d
1974–79	II	250,000	118,000	544,688	108,938	e, f
1979–84	III	500,000	535,000	2,469,560	493,912	e, f
1984–89	IV	750,000	230,000	1,061,680	265,420	f, g
1989–94	V	550,000				h
Total (1905–1989)			1,051,210	4,866,394		

^aJones (1979).

^bNumber of families calculated from number of persons using average for 1973–74 (4.616 persons/ family).

^cSevin (1989).

^dSuratman and Guinness (1977, pp. 85–86). Families moved calculated from number of persons using ratio of families to persons in Repelita I targets.

^eGardiner (1992).

^fNumber of persons calculated from families using average for 1973–1974 (4.616 persons/ family).

^gIndonesia, Ministry of Transmigration Staff (1991).

^hRePPPProT (1990, p. 205).

¹⁰⁰ Philip Fearnside, 'Transmigration in Indonesia: Lessons from its environmental and social impacts', *Environmental Management* 21 (1997) 553-570, 555.

Bijlage 2

De financiële bijdragen, aantal migranten en geruimde oppervlakten voor het transmigratieprogramma door de Wereldbank.¹⁰¹

Table 2. World Bank transmigration projects in Indonesia

Project name	Year approved	Bank loan amount (US\$ million)	Families moved	Area cleared (ha)	Location	Site selection		Source
						Families	Area (ha)	
Transmigration I	1976	30	4,500	60,000	Sumatra		200,000	a
Transmigration II	1979	157	30,000	45,000	Sumatra		225,000	a
Swamp reclamation I	1980	22	3,200	9,000	Sumatra			b
Transmigration III	1983	100.1		2,000	Sumatra	300,000		a
Transmigration IV	1983	63.5	6,000	17,550	Kalimantan			a
Swamp reclamation II	1984	65	11,500	30,000	Sumatra			b
Transmigration V	1985	160			Sumatra, Kalimantan, Irian Jaya	300,000		a
Smallholder nucleus estates					Various			
Second Stage Development	1992	222			Sumatra, Kalimantan, Irian Jaya			c
Total		820	55,200	163,550				

^aWorld Bank documents quoted by Scarle (1987).

^bColchester (1986a, p. 67).

^cIBRD and IDA (1992).

¹⁰¹ Fearnside, 'Transmigration in Indonesia: Lessons from its environmental and social impacts', 558.