

Mais rica do que nunca – e menos solidária



Embora a segurança física ocupe um lugar de destaque na agenda pública e política da Holanda, ela carece de visibilidade no contexto mais amplo da segurança humana. O fato de a economia nacional ter se tornado mais rica não abriu espaços a políticas humanitárias nem a atitudes mais tolerantes em relação a imigrantes, refugiados(as), pessoas idosas e outros grupos vulneráveis da sociedade. Ao contrário, surgiram mais obstáculos à segurança humana. A política externa holandesa mostrou continuidade no que se refere à segurança humana global, mas sofre cada vez mais pressões políticas.

Comitê Nacional pela Cooperação Internacional e o Desenvolvimento Sustentável (NCDO)
Novib/Oxfam-Holanda¹

A Holanda se orgulha de sua longa tradição de promover a segurança humana, tanto na esfera nacional como na internacional. O país goza de boa reputação, com um dos melhores sistemas de seguridade social do mundo, tem uma atitude hospitaleira e tolerante em relação a imigrantes e oferece uma contribuição ativa para a paz e o desenvolvimento internacionais. Infelizmente, a sociedade e a política holandesa, sob pressão da desaceleração econômica, estão se afastando dessa tradição e adotando atitudes mais duras em relação às pessoas mais necessitadas. Internamente, essa mudança se reflete na gradativa redução da seguridade social. No plano externo, os interesses nacionais estão prevalecendo sobre as prioridades da paz e do desenvolvimento internacionais.

Como uma das economias mais abertas do mundo, a Holanda foi um dos países da Europa que mais se beneficiaram com o crescimento econômico mundial na década de 1990. A economia cresceu na média anual

de quase 3% – comparada com a média européia de 2%. No início do século 21, a Holanda está mais rica do que nunca.

Entretanto, esse *boom* econômico não foi utilizado para erradicar a pobreza em todos os lugares. Mesmo no interior da Holanda, continua a existir pobreza relativa. Cada vez mais, a globalização significa competição não somente entre empresas, como também entre países. Eles competem por investimentos, reduzindo os custos de mão-de-obra e flexibilizando os regimes fiscais. Em consequência, os níveis do salário mínimo e os sistemas fiscal e de seguridade social estão sob pressão contínua.

Os sofrimentos da economia aberta

Agora que o *boom* econômico parece ter chegado ao fim, a economia aberta da Holanda está sofrendo mais do que outros países europeus. Em 2003, o crescimento econômico caiu abaixo de zero pela primeira vez em 20 anos. O “Monitor da Pobreza” do governo informou que o percentual de domicílios de baixa renda no país, que havia caído de 15% em meados da década de 1990 para 10% em 2001, aumentará outra vez para 11% em 2004. O percentual de domicílios de baixa renda entre imigrantes não-ocidentais é três vezes maior do que a média, e um terço dessas pessoas está abaixo da linha de pobreza nacional.²

Além de sofrerem os efeitos da recessão, os domicílios pobres são afetados pela deterioração dos serviços sociais no seguro de saúde pública, subsídios habitacionais e benefícios fiscais. A situação para os grupos de baixa renda provavelmente piorará em 2004, uma vez que o governo utiliza a queda do crescimento econômico para legitimar mais cortes no Estado de bem-estar social.

A globalização também significou o aumento do fluxo de imigrantes para a Holanda. A população, especialmente nas grandes cidades, está se tornando cada vez mais diversificada. As pessoas estrangeiras não-ocidentais já constituem 10% da população holandesa total, um quarto da população urbana e um terço de residentes legais das cidades de Amsterdã e Roterdã.³ Essa situação causou tensões entre as comunidades. Em 2002, a integração de imigrantes não-ocidentais tornou-se repentinamente o tema político mais importante das campanhas eleitorais. Atualmente, grande parte do debate político holandês está centrado na aceitação de escolas com predominância de estudantes de etnia negra, escolas islâmicas, alunas que cobrem a cabeça e mesmo a aceitação do islã como tal. Em geral, o clima político em relação a imigrantes, asilo político e integração endureceu consideravelmente.

1 Este trabalho foi editado por Bertram Zagema (consultor) e coordenado por Alide Roerink (NCDO), em colaboração estreita com Lindy van Vliet (Novib/Oxfam Netherlands). Deram contribuições especiais Gerard Oude Engberink (pesquisador e assessor sobre assuntos sociais da cidade de Roterdã), Arjan El Fassed (Novib/Oxfam Netherlands) e Karlijn Rensink (NCDO).

2 Escritório de Planejamento Social e Cultural. *Armoedemonitor 2003*, dez. 2003.

3 Além disso, calcula-se que entre 46 mil e 116 mil pessoas estrangeiras (0,3% a 0,7%) residam ilegalmente no país. Escritório Central de Estatísticas. *Statistische Dossiers*, n. 7, 2003.

Asilo e eficiência

Quando foi entrevistado em 2002, Ruud Lubbers, alto-comissário das Nações Unidas para refugiados e ex-primeiro-ministro, mostrou sua decepção com as políticas européias – especialmente a holandesa – para pessoas refugiadas: “A alta temperatura contra estrangeiros(as) na Europa ultrapassou um novo limiar, especialmente em países como a Dinamarca e a Holanda, tradicionalmente grandes doadores e defensores do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur). É interessante observar que, embora o número de pessoas refugiadas na Europa tenha declinado consideravelmente, muitos indivíduos, incluindo aqueles ligados à política, ainda bradam como se estivessem enfrentando desastres nacionais por causa desses(as) refugiados(as)”.⁴

Desde meados da década de 1990, o número de pessoas refugiadas que buscam asilo na Holanda caiu significativamente em consequência da introdução de procedimentos decisórios mais eficientes e restritivos. Em abril de 2003, o *Human Rights Watch* (Observatório dos Direitos Humanos) publicou um extenso relatório no qual expressava grande preocupação com políticas recentes adotadas para acelerar o trâmite dos pedidos de asilo, em detrimento das necessidades de proteção de refugiados(as): “Nos últimos anos, a Holanda deixou para trás sua tradicional postura protetora em relação às pessoas que buscam asilo, para assumir um enfoque restritivo que se destaca entre os países da Europa Ocidental”.⁵

O *Human Rights Watch* informa que o trâmite holandês denominado “procedimento AC”⁶ está sendo usado em casos nos quais não seria adequado. Esse procedimento, que

demora somente dois dias úteis, foi planejado originalmente para filtrar casos “claramente sem fundamentos”, porém está agora sendo utilizado para processar pelo menos 60% dos pedidos de asilo. O *Human Rights Watch* declarou que o procedimento dá a quem solicita asilo poucas oportunidades de documentar suas necessidades de proteção, de receber orientação legal ou de apelar com eficácia de uma decisão negativa. Especialmente em casos que envolvam preocupações humanitárias e questões legais ou factuais complexas, o procedimento AC seria inadequado, segundo o *Human Rights Watch*. “A Holanda corre um risco muito real de violar sua obrigação de *non-refoulement*, ou seja, a obrigação de não devolver ninguém a um país onde sua vida ou liberdade estariam ameaçadas por causa de perseguição”.⁷

Também são inadequadas as políticas e práticas holandesas no que diz respeito ao cuidado e à proteção das crianças imigrantes, conforme as obrigações da Convenção sobre os Direitos da Criança. O *Human Rights Watch* concluiu que as entrevistas com as crianças são muitas vezes conduzidas de forma inapropriada e sem a ajuda consistente de alguém que as guarde ou as assista legalmente. Além disso, o relatório criticou a política holandesa em relação às condições de recepção das pessoas que solicitam asilo, incluindo a alimentação e a habitação. Num dos casos relatados, uma família de Ruanda foi expulsa do centro de recepção de pessoas asiladas, depois que as autoridades de imigração rejeitaram seu pedido de asilo. Quando um tribunal modificou posteriormente essa decisão, a família não pôde ser encontrada.

Cooperação para o desenvolvimento

O governo que iniciou seu mandato em 2003 manteve o compromisso da Holanda de gastar 0,8% do PNB na cooperação internacio-

nal para o desenvolvimento. No entanto, como todos os governos recentes, essa nova administração sobrecarregou o orçamento da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) com despesas que não contribuem para a erradicação da pobreza nos países em desenvolvimento. Gastos importantes derivam do alojamento de pessoas refugiadas durante o primeiro ano no país, atingindo o montante de quase € 200 milhões (US\$ 255,7 milhões) ou 5% do orçamento da AOD.

Ainda maiores são os recursos reservados ao cancelamento de dívidas relacionadas aos seguros de créditos concedidos a empresas nacionais que exportam para os países em desenvolvimento: € 500 milhões (US\$ 639,2 milhões) ou 13% do orçamento da AOD em 2004. Créditos e garantias para exportação não são instrumentos de cooperação para o desenvolvimento, mas de promoção das exportações. Além disso, na Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Financiamento do Desenvolvimento, em Monterrey (2002), ficou acordado que o cancelamento de dívidas seria um benefício adicional aos compromissos existentes da AOD.

Esses cortes orçamentários ocultos refletem uma mudança no clima político, e não mudanças no apoio público. Pesquisas realizadas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo NCDO sobre o apoio público à cooperação internacional para o desenvolvimento mostram que o público está relativamente bem informado e altamente engajado. Em geral, comparado com a maioria dos países da OCDE, o apoio público holandês à cooperação para o desenvolvimento é forte.⁸ Esse apoio público sólido pode ser explicado pelo permanente suporte do governo às campanhas educacionais na Holanda e à cooperação para o desenvolvimento de “pessoa a pessoa”. Uma parte considerável do orçamento da AOD é canalizada pelas ONGs.

4 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur). *Refugees*, n. 129, 1 dez. 2002.

5 Human Rights Watch. *Fleeting refuge: the triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy*. 2003. Disponível em: <www.hrw.org/reports/2003/netherlands0403>. Acesso em: 8 out. 2004.

6 Nota do editor: AC é a sigla de *Aanmeldcentra*, centros de inscrição para as pessoas que solicitam asilo.

7 Human Rights Watch, op cit., p. 13.

8 OCDE. *Public opinion and the fight against global poverty*, 2003. Ver <www.ncdo.nl>.

Do lado positivo, a redução sustentável da pobreza continua a ser o principal objetivo da cooperação para o desenvolvimento e as Metas de Desenvolvimento do Milênio são seus objetivos concretos. A ajuda holandesa será focalizada em cinco setores: educação, saúde, erradicação do HIV/Aids, meio ambiente e água. Uma parcela crescente do orçamento da AOD (até 15% em 2007) está destinada à educação, uma resposta muito positiva à campanha global pela educação. Por outro lado, a estratégia governamental de equidade entre os gêneros continua confusa. A equidade entre os gêneros será incorporada a todas as políticas e operações, porém não foi revelada nenhuma estratégia para fazer isso funcionar.

Guerra e paz

Um novo e importante desenvolvimento das políticas é a abordagem integrada nos conflitos internacionais. A prevenção de conflitos e a construção da paz são prioridades importantes para o ministro da Cooperação para o Desenvolvimento: “As estratégias de redução da pobreza não funcionam num país onde se desenrola um conflito violento. A paz e a estabilidade são precondições necessárias para o desenvolvimento”.⁹ Foi estabelecido um fundo de estabilidade para permitir o financiamento rápido de atividades que promovam a paz e a estabilidade.

Existe um grande esforço comum, político e material para facilitar processos de paz, especialmente na área dos Grandes Lagos, Sudão, Chifre da África^{NT} e Indonésia (pro-

víncia de Aceh). Isso assumiu a forma de missões conjuntas dos ministros – das Relações Exteriores e da Cooperação para o Desenvolvimento – para promoverem a paz, com participação ativa em negociações de paz, pressão sobre as partes em conflito e destinação de fundos para as forças de paz da ONU naquelas regiões.

No entanto, somente numa ocasião tropas holandesas foram enviadas à África: para a Etiópia, em 2002. Em 2003, um navio-hospital militar foi enviado para a costa da Libéria, porém não houve desembarque de tropas. A sociedade civil holandesa e uma minoria parlamentar reivindicaram em 2003 que tropas ajudassem na redução dos conflitos na Libéria e na República Democrática do Congo. Essas reivindicações foram rejeitadas porque a segurança das tropas holandesas não podia ser garantida. Entretanto, tropas holandesas participam como forças de estabilização no Afeganistão e fazem parte da força de ocupação do Iraque, onde a segurança não está garantida.

Armas e comércio

A Holanda apóia o apelo de ganhadores do Prêmio Nobel da Paz e da Campanha de Controle de Armas¹⁰ por um Tratado Internacional sobre o Comércio de Armas de caráter legalmente vinculatório. Em geral, a Holanda esforça-se para cumprir o Código de Conduta da União Européia sobre Exportações de Armas, um instrumento que tem a obrigação política de cumprir, mas não a obrigação legal. Esse código proíbe a exportação de ar-

mas para países onde há risco de serem utilizadas na repressão interna, contra outro país ou na violação de direitos humanos.

No entanto, embora os resumos completos das licenças de exportação não estejam disponíveis ao público, é sabido que a Holanda tem fornecido armas e equipamentos militares a países que não cumprem o Código de Conduta da União Européia.¹¹ Por exemplo, a Holanda tem fornecido armas à Indonésia, quando o exército indonésio vem sendo acusado de violações sistemáticas dos direitos humanos.¹² Essas armas podem estar sendo usadas agora pelo exército na província de Aceh.¹³ Pelo menos 20% das garantias oficiais a créditos para exportação são concedidas a pedidos militares, estimulando, assim, o fluxo internacional de armas, incluindo armas para a Indonésia, Jordânia, Turquia, Venezuela e Coréia do Sul, onde as Forças Armadas têm um histórico questionável em relação aos direitos humanos.¹⁴

A Holanda, no coração da Europa Ocidental, é um importante país de trânsito, especialmente através do porto de Roterdã (o maior porto marítimo do mundo) e do aeroporto de Schiphol (o quarto maior aeroporto da Europa). Há pouco controle ou conhecimento sobre o volume do trânsito de equipamentos militares. Em contraste com suas políticas restritivas de exportação, a Holanda ainda permite o trânsito de armas para países que não cumprem o Código de Conduta da União Européia, principalmente Israel.

9 Ministérios de Relações Exteriores e de Cooperação para o Desenvolvimento. Kamerbrief Oprichting Stabiliteitsfonds (Carta ao Parlamento sobre a criação de um fundo de estabilidade), 3 out. 2003. *Tweede Kamer*, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 V, n. 10.

NT A região mais oriental da África, composta da Somália, Djibuti, Eritreia e parte da Etiópia.

10 Ver <www.controlarms.org>.

11 Ministérios de Relações Exteriores e de Economia. *The Netherlands arms export policy in 2001, 2002*.

12 European Network Against Arms Trade. *Indonesia: arms trade to a military regime*, 1997.

13 Uma fotografia que revelava o uso de tecnologia militar holandesa em Aceh apareceu no *NRC Handelsblad*, de 23 de maio de 2003.

14 Disponível em: <<http://atradius.com/nl/dutchstatebusiness/overheid/afgegevenpolitissen>>. Acesso em: 5 nov. 2004.