

O BANCO MUNDIAL E AS NAÇÕES UNIDAS

O autor passa em revista as relações do Banco com as Nações Unidas e o que significa para o Banco a associação ao sistema das Nações Unidas. Demonstra como o Banco — uma instituição econômico-financeira autônoma — é capaz de trabalhar harmoniosamente com as Nações Unidas, uma organização política. — LEWIS PERINBAM

LEWIS PERINBAM, nascido na Malásia e atualmente cidadão canadense, é o elemento de ligação das Nações Unidas com o Banco Mundial. Ex-Secretário-Geral da Comissão Nacional Canadense para a UNESCO, foi também o primeiro Diretor Executivo do Corpo da Paz Canadense — o Canadian University Service Overseas. Estudou na Universidade de Glasgow, na Escócia.

Juntamente com dez outras organizações internacionais, o Banco Mundial, a Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA), e a Corporação Financeira Internacional (CFI) são designados pelas Nações Unidas como agências especializadas. De acordo com a carta das Nações Unidas, essas agências visam a promover a “cooperação internacional nos setores econômico, social, cultural, educacional e da saúde” e de proporcionar “melhores padrões de vida, pleno emprego e condições para o progresso econômico e social”. As relações de cada uma dessas agências com as Nações Unidas são definidas em um acordo celebrado entre a respectiva agência e as Nações Unidas.

A Origem das Agências Especializadas

As agências especializadas das Nações Unidas representam um “internacionalismo funcional” que passou a ser um dos aspectos das modernas relações internacionais. Este internacionalismo funcional baseia-se no princípio de que existem tarefas especializadas a serem realizadas em escala internacional, e podem ser desempenhadas da forma mais eficaz por organizações distintas, mesmo caso relacionadas entre si. Esta abordagem pragmática dos problemas internacionais resultou na criação e expansão das agências especializadas.

O aumento do número dessas agências poderá ser atribuído ao desenvolvimento das instituições internacionais em geral, desde a criação da Liga das Nações, em 1920, e também à sua crescente importância nos acontecimentos políticos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial — principalmente o aparecimento dos países em fase de desenvolvimento. A Liga foi uma organização de cunho político, que se propunha a manter a paz, e à qual eram vinculados órgãos auxiliares e organizações autônomas. O exemplo mais característico dessas

últimas foi, naturalmente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Como fóro político, a Liga realizava suas atividades sob o signo da publicidade. As agências subsidiárias, por outro lado — particularmente a OIT — foram capazes de implementar as suas finalidades, menos controvertidas, mas não menos importantes, em ambiente mais tranqüilo e apolítico.

Os fatos nos mostram que a OIT se desenvolveu satisfatoriamente, muito embora a Liga houvesse registrado um declínio. Segundo a crença geral, a OIT foi bem sucedida porque se limitava a temas enquadrados nos seus respectivos setores de competência — como as condições de trabalho, sindicalismo, previdência social e pleno emprego — e também porque evitava a política.

A experiência ganha pela Liga das Nações foi empregada no planejamento das Nações Unidas. Compreendendo que as Nações Unidas, na qualidade de uma organização sucessora da Liga, ocupar-se-ia com assuntos de natureza política, os seus fundadores consideraram que “melhores padrões de vida, pleno emprego e... as soluções de problemas econômicos, sociais, de saúde e outros correlatos, em escala internacional”, deveriam ser fomentados não apenas através do Secretariado e da Assembléia-Geral das Nações Unidas, senão também através das “diversas agências especializadas... com amplas responsabilidades internacionais... nos setores econômico, social, cultural, educacional, de saúde e outros correlatos” (Carta das Nações Unidas, artigos 55 e 57).

O segundo fator decisivo na expansão das agências especializadas foi o aparecimento dos países em desenvolvimento como força política e o seu profundo desejo de alcançar o progresso econômico e social. Segundo observou o Dr. Gunnar Myrdal, o famoso economista sueco, em um discurso proferido em memória de McDougall, em 22 de novembro de 1965, na Conferência da FAO, “... depois do período da descolonização, os problemas dos países subdesenvolvidos tiveram que ser internacionalizados. O desaparecimento da responsabilidade colonial criou uma situação mundial inteiramente nova e atribui pesadas responsabilidades novas às organizações de âmbito intergovernamental”. Essas nações, do mundo em fase de desenvolvimento, que conquistaram recentemente sua independência, passaram a apelar para as Nações Unidas e para as suas agências especializadas como um meio para atingir condições de bem-estar econômico e estabilidade social. Fizeram-no porque estas instituições são de caráter universal e reconhecem a soberania de cada nação, independentemente de seu tamanho ou riqueza. Além disso, a ajuda que recebem dessas agências é considerada como oriunda da comunidade internacional como um todo e isenta de obrigações para com qualquer país ou grupo de países. Para os países em desenvolvimento que recentemente conquistaram sua independência, essas considerações são de transcendental importância.

Relações Entre as Agências Especializadas e as Nações Unidas

As agências especializadas funcionam, na maioria das vezes, como organizações independentes, não obstante algumas limitações na sua liberdade de ação. Esta independência representa ainda outro aspecto do desejo de isolarem ao máximo possível o seu trabalho técnico dos principais temas políticos. Os atuais países, membros das Nações Unidas, e as suas agências, são testemunhas da flexibilidade deste método. A República Federal da Alemanha, por exemplo, não é atualmente membro das Nações Unidas, mas é membro de todas as agências especializadas, inclusive do Banco Mundial; a Suíça não é membro das Nações Unidas, nem do Banco ou do Fundo Monetário Internacional, mas é membro das outras agências.

As atividades de todas as agências estão vinculadas com as Nações Unidas através do Conselho Econômico e Social, ao qual estão subordinadas, e que, por sua vez, coordena as suas atividades e aquelas das Nações Unidas (Carta das Nações Unidas, Artigos 63 e 64).

De que maneira são estas agências — estas organizações independentes — relacionadas com as Nações Unidas? Qual é a natureza dos acordos existentes entre elas e as Nações Unidas? Até que ponto o acordo entre o Banco e as Nações Unidas diverge dos acordos dos demais órgãos especializados?

Os acordos entre as Nações Unidas e as agências especializadas oferecem uma estrutura para relações de trabalho dentro do sistema das Nações Unidas; reconhecem, ao mesmo tempo, as funções e responsabilidades de cada agência. Embora os acordos sejam diferentes em seus detalhes, eles têm aspectos comuns; todos os acordos prevêem, por exemplo, a representação recíproca — embora sem o direito de voto — nas respectivas reuniões e a troca de informações e de documentos.

O Banco Mundial se diferencia das demais agências especializadas de diversas formas (1). A primeira diferença reside na forma em que é financiado. O Banco conta com recursos financeiros independentes, oriundos da venda de suas ações nos mercados financeiros internacionais, as contribuições pagas pelos seus membros, e o repagamento de empréstimos. Por conseguinte, o Banco não depende de contribuições anuais de seus membros para o seu orçamento, como ocorre com a maior parte das demais agências especializadas. Esta autonomia sobre o seu próprio orçamento administrativo possibilita a que o Banco usufrua de um grau de independência de que não dispõem as agências de caráter não financeiro.

(1) Na maior parte, estas diferenças se aplicam às duas organizações afiliadas do Banco — a Associação Internacional para o Desenvolvimento e a Corporação Financeira Internacional. O Fundo Monetário Internacional compartilha com o Banco as tarefas de sistema financeiro independente e de votação proporcional, embora o método financeiro seja diferente.

A segunda diferença reside no sistema de votação proporcional. De acôrdo com os estatutos do Banco, o poder de voto da sua Diretoria Executiva é aproximadamente proporcional às contribuições de capital do país ou países que representam, e não seguem o princípio de "um país, um voto", que é prática nas Nações Unidas e em tôdas as outras agências, exceto no Fundo.

Em terceiro lugar, o processo para a admissão de membros estipula que os novos membros podem ser admitidos pela ação dos membros existentes, sendo a filiação ao Fundo Monetário Internacional uma condição prévia para admissão no Banco e seus afiliados. Da mesma forma, o país que deixa de ser membro do Fundo terá de anular a sua condição de membro do Banco, a menos que este "por três quartas partes do poder de voto total tenha concordado a que continui como membro" (Artigo VI 3 dos Estatutos do Banco). Esta prática difere daquela das demais agências, nas quais os membros são admitidos por uma aceitação formal dos termos e acordos das respectivas agências.

Conquanto êsses aspectos distinguem o Banco das demais agências especializadas, existe um caminho vital no qual também difere das Nações Unidas. As Nações Unidas são basicamente uma organização política e um instrumento para a ação política. Aquêles que participam de suas deliberações dirigem-se não apenas a um auditório que têm diante de si, mas ao mundo em geral. As Nações Unidas realizam, portanto, seu trabalho aberta e publicamente. Em contraste, o Banco, como instituição financeira internacional, é uma agência operante e que, no interesse dos seus membros, precisa desempenhar suas atividades sem qualquer publicidade, distante do partidarismo político e dos fôros do debate público. Não foi fácil reunir duas instituições tão diferentes. De um lado, a reunião se processou através de vínculos legais, que reconhecem as diferentes características de cada organização e, por outro lado, através de uma estreita correlação de trabalho, baseada nos seus interesses e funções comuns.

Com referência à relação legal, os aspectos distintivos do Banco e das Nações Unidas estão incorporados no Acôrdo entre o Banco e as Nações Unidas (2), que forma a estrutura para a colaboração entre as duas agências. Êste acôrdo foi aprovado pela Junta Diretora do Banco em setembro de 1947, e ratificado pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em novembro do mesmo ano. O acôrdo define a relação entre o Banco e as Nações Unidas, prevê as consultas e ligação entre as agências, e, ao mesmo tempo, reconhece que o Banco "terá de funcionar como organização internacional independente". (Acôrdo entre o Banco e as Nações Unidas, Artigo 1.2.)

(2) As duas agências afiliadas do Banco, a Corporação Financeira Internacional e a Associação Internacional para o Desenvolvimento foram incluídas no acôrdo entre o Banco e as Nações Unidas, em 1957 e 1961, respectivamente.

A posição independente do Banco e as características que o distinguem das demais agências, não entram em conflito, na prática, com os interesses dos membros das Nações Unidas. Embora o Banco seja uma instituição independente, não está indiferente às tarefas das Nações Unidas ou de seus membros. As suas relações com as Nações Unidas são pragmáticas e flexíveis e foram influenciadas pelas exigências de circunstâncias e não por formalismos legais. Na realidade, é precisamente esta independência e flexibilidade que moveram os membros do Banco, tanto dos países já desenvolvidos como dos países em fase de desenvolvimento, a empregarem seus bons ofícios no devido tempo para dirimir as disputas internacionais. Após a nacionalização do Canal de Suez, por exemplo, o Banco contribuiu para a indenização a ser paga à Companhia do Canal de Suez, e para resolver as dificuldades financeiras existentes entre os Governos do Reino Unido e da República Árabe Unida. Também em 1960, o Banco obteve sucesso ao negociar o Tratado de Águas do Indus, que marcou o fim da disputa entre a Índia e o Paquistão sobre a divisão das águas da bacia do Indus.

Vínculos com o Sistema das Nações Unidas

O Banco mantém vínculos com as Nações Unidas de várias formas. Em primeiro lugar, o Banco e seus afiliados são representados em sessões da Assembléia-Geral e do Conselho Econômico e Social e também em outras reuniões das Nações Unidas e das Agências Especializadas. Como as reuniões e conferências representam um dos aspectos importantes do funcionamento do sistema das Nações Unidas, elas envolvem, invariavelmente, a representação do Banco em grande número de reuniões. Por exemplo, durante 1965, o Banco foi convidado a participar de mais de 150 reuniões e conferências, realizadas sob os auspícios das Nações Unidas, ou de uma das agências especializadas, tendo participado de aproximadamente oitenta. Há indicações de que essas reuniões são prováveis de aumentar em número e frequência.

Em segundo lugar, o Presidente do Banco é membro do Comitê Administrativo para Coordenação (ACC), que é presidido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, sendo composto dos diretores das respectivas agências especializadas. O ACC é o instrumento principal para consultas entre as agências no nível mais alto e esforça-se no sentido de assegurar a eficácia do sistema das Nações Unidas como um todo.

Em terceiro lugar, o Comitê de Ligação das Nações Unidas e do Banco, que consiste de representantes superiores de ambas as organizações, reúne-se periodicamente para realizar consultas informais sobre programas atuais e planos futuros. Em vista da expansão das

atividades operacionais do Banco, bem como das Nações Unidas, estas reuniões contribuem para assegurar a participação eficaz e harmoniosa.

Relações de Trabalho com o Sistema das Nações Unidas

Embora o Banco tenha sido concebido como uma instituição financeira internacional, destinada, basicamente, à mobilização de capital, ele se desenvolveu no sentido de ser uma agência de desenvolvimento, que participa em ampla escala na ajuda técnica e em atividades de desenvolvimento. As atividades do Banco em relação às necessidades de desenvolvimento de seus membros exigiram estreita colaboração com outros organismos internacionais, como o Fundo Especial das Nações Unidas, que foi recentemente incorporado ao Programa Ampliado de Assistência Técnica, para a formação do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, ou seja, a UNDP. O Banco atua muitas vezes, por exemplo, como agência executiva para estudos de pré-investimentos e que são financiados pelo UNDP. Nesta capacidade, o Banco prepara o plano de operações para os estudos que lhe são confiados, contrata os técnicos necessários, verifica as suas qualificações profissionais e supervisiona seu trabalho. O Presidente do Banco atua na Junta de Consulta Recíproca das Agências. Este órgão pertence ao UNDP e orienta o Administrador do UNDP sobre todo o programa. Vários estudos de viabilidade, financiados pelo UNDP, resultaram em empréstimos do Banco ou créditos do IDA para os projetos estudados.

O Banco também se esforça por manter os Representantes Residentes das Nações Unidas informados sobre as suas operações e atividades nos países junto aos quais estão acreditados; esses representantes, de sua parte, muitas vezes proporcionam grande ajuda aos membros do Banco nas missões em seus respectivos países.

Outro exemplo das relações de trabalho com as Nações Unidas resulta da participação do Banco na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em 1964, em Genebra. A pedido da UNCTAD, o Banco está realizando estudos especiais de várias propostas que haviam sido feitas para melhorar a conjuntura do comércio e finanças, na qual se processa o desenvolvimento econômico. A assessoria do Banco já completou dois desses estudos: o primeiro refere-se a uma sugestão feita pelo Dr. David Horowitz, Diretor do Banco de Israel e líder da Delegação Israelense na UNCTAD, no sentido de que os recursos para empréstimos nos termos da IDA sejam levantados nos mercados de capital privado, sendo que as nações industrializadas garantiriam as operações de empréstimos e subsidiariam a diferença entre as taxas de juro (as de levantamento de fundos e de aplicação dos mesmos) da respectiva operação. O segundo estudo refere-se a uma proposta do Reino Unido e da Suécia sobre medidas financeiras suplementares para evitar

a interrupção de programas de desenvolvimento nos países em fase de desenvolvimento, em consequência de declínios imprevisíveis na sua receita resultante das exportações. Estudos ainda em fase de avaliação abrangem o uso e as condições dos créditos dos fornecedores, os problemas do financiamento de exportações dos países em fase de desenvolvimento, e as possibilidades de ser organizado um sistema de garantias multilaterais de investimento. (O primeiro estudo foi descrito por Shirley Boskey, em um artigo intitulado "The Horowitz Proposal", publicado em *Finance and Development*, Vol. II, N. 3, edição de setembro de 1965, pp. 167-74. O progresso dos outros estudos será analisado em edições posteriores.)

Acórdos de Cooperação com a UNESCO e a FAO

Em 1964, o Banco decidiu estender suas atividades para incluir a educação e ampliar o seu trabalho no setor da agricultura. Neste sentido, o Banco negociou acordos de cooperação com duas agências especializadas, com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), segundo os quais essas agências atuam, com efeito, como assessores técnicos do Banco nos campos da educação e agricultura, respectivamente. Através desses acordos de associação, o Banco conseguiu acesso ao conhecimento especializado e à experiência da UNESCO em assuntos educacionais, e da FAO em assuntos agrícolas, e essas agências, por sua vez, adquiriram um sócio financeiro com interesse especial em financiar projetos de desenvolvimento educacional e agrícola.

Como resultado, em parte, do Acórdo entre o Banco e a UNESCO, o volume total do financiamento da educação, realizado pelo Banco e pela IDA, elevou-se de \$ 22 6 milhões em junho de 1964, para mais de \$ 65 milhões em dezembro de 1965, e muitos outros projetos estão à espera. O programa Banco/FAO também progrediu rapidamente; em fins de 1965 haviam sido organizadas 96 missões sob o programa cooperativo, e os financiamentos do Banco e da IDA alcançaram ... \$ 110.5 milhões para projetos identificados, preparados ou avaliados sob o programa conjunto.

Estes acordos, que estão provando seu crescente valor, representam um aspecto novo de cooperação entre agências. Por que, então, não deveria o Banco negociar acordos semelhantes com outras organizações? O Banco é pragmático e as exigências de uma situação específica desempenham papel preponderante na sua política e em seu modo de operar. Nos dois casos acima descritos, os acordos foram necessários para a implementação das novas diretrizes do Banco, que visaram a estimular os setores agrícolas e educacionais nos países em fase de desenvolvimento. Além disso, esses acordos refletem a vinculação singular dos interesses do Banco com os da UNESCO e da FAO. Como existem adequadas relações de trabalho *ad hoc* com as demais agências, com as quais o Banco tem relações, as demais

possibilidades para a realização de tais acordos dependerão das diretrizes futuras do Banco e do real desejo de aplicação deste tipo de entendimento para o desempenho dessas diretrizes.

O Banco: um Sócio no Desenvolvimento Econômico

O Banco é parte integrante e vital do esforço internacional para melhorar a sorte de todos os cidadãos do mundo. Com a sua ajuda, os países em desenvolvimento se beneficiariam de maneira mais ampla e em escala muito maior do que, talvez, pudesse ter sido possível de outra forma qualquer. De sua parte, o Banco prevê relações futuras ainda mais estreitas com outras agências também afiliadas e pertencentes à "família" das Nações Unidas. Respondeu a esta perspectiva com o reforço de suas relações de trabalho com o sistema das Nações Unidas. Esses abrangem a recente criação da posição do Representante Especial de Organizações das Nações Unidas, a designação de representantes do Banco para a FAO, em Roma, e para a Comissão Econômica para a África, em Adis Abeba, e o reforço do escritório europeu do Banco, para que os seus membros possam intensificar as relações com todas as agências internacionais localizadas na Europa. Em tudo isto o Banco está ajudando a construir uma associação efetiva entre os países em desenvolvimento e os países já desenvolvidos, na tarefa do desenvolvimento econômico. Esta espécie de associação representa uma nova dimensão nas relações internacionais, que poderia ser de profundo significado para o futuro.

AS AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DAS NAÇÕES UNIDAS

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Organização das Nações Unidas para alimentação e a agricultura (FAO)

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

Organização Mundial de Saúde (OMS)

Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) e suas afiliadas, Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA) e a Corporação Financeira Internacional (IFC)

Fundo Monetário Internacional (FMI)

Organização Internacional da Aviação Civil (OACI)

União Postal Universal (UPU)

União Internacional de Telecomunicações (UIT)

Organização Mundial de Meteorologia (OMM)

Organização Consultiva Marítima Intergovernamental (OCMI)

(A Comissão de Energia Atômica não é um órgão especializado; distingue-se das demais agências, visto que suas principais relações são com a Assembléia-Geral das Nações Unidas e com o Conselho de Segurança e não com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.)

(Transcrito de "Finanças e Desenvolvimento", 1967, do Centro de Informações das Nações Unidas no Rio de Janeiro).