

O BANCO ASIÁTICO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E O BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO – O SEU CONTRIBUTO PARA O RELACIONAMENTO ENTRE A EUROPA E A ÁSIA.

JOÃO SABIDO COSTA

joao.sabidocosta@mne.pt

PhD student in Economic Sociology and Organizations at the Lisbon School of Economics and Management of the University of Lisbon, Master in Political Science from the Institute of Political Studies of the Catholic University of Lisbon, holds a Degree in Law from the Faculty of Law of the Catholic University of Lisbon and is Member of the Portuguese Diplomatic Service. As a diplomat, he served in the People's Republic of China, the Federal Republic of Germany, Brazil (Consul General in Salvador), Romania, Canada and Pakistan. João published several articles on Portuguese Diplomatic History and the Portuguese Diaspora and its sociocultural aspects. He published, at the State University of Bahia, Brazil, the book «O Visconde de Cairu e o Brasil» («The Viscount of Cairu and Brazil»), about the process of liberalization of the Portuguese-Brazilian economy at the beginning of the 19th century.

Resumo

O Banco Asiático de Desenvolvimento/BAsD e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura/BAII são duas instituições multilaterais criadas na região da Ásia-Pacífico. Ambos visam promover o desenvolvimento da sua área de atuação (O BAsD também está autorizado pelos seus estatutos a operar em países que não sejam membros regionais). A presença de países acionistas da União Europeia (ou com uma perspetiva internacional afim) em ambos os Bancos e o seu empenho e atuação nestes tornam ambas as instituições fóruns privilegiados de discussão internacional e global sobre os principais temas relacionados com o Desenvolvimento. Além disso, o facto de ambos os Bancos reconhecerem, entre outros, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) e o Acordo de Paris como seus principais objetivos estratégicos permite um diálogo comum e racional, entre países, continentes e regiões, mesmo que baseado em diversas origens culturais e intelectuais.

Palavras-chave

Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, Ásia-Pacífico, Agenda 2030, Acordo de Paris, parâmetros do diálogo internacional sobre Desenvolvimento.

Abstract

The Asian Development Bank/ADB and the Asian Infrastructure Investment Bank/AIIB are two multilateral institutions created in the Asia-Pacific region. Both aim to promote the development of their area of activity (AIIB is also authorized by its statutes to operate in countries that are not regional members). The presence of European Union shareholder countries (or countries with a similar international perspective) in both Banks and their commitment and performance in them make both institutions privileged forums for



international and global discussion on the main themes related to Development. Furthermore, the fact that both Banks recognize, among others, the Sustainable Development Goals (Agenda 2030) and the Paris Agreement as their main strategic objectives allows for a common and rational dialogue between countries, continents and regions, even if based from diverse cultural and intellectual backgrounds.

Keywords

Multilateral Development Banks, Asia-Pacific, 2030 Agenda, Paris Agreement, International Development Dialogue Installments.

Como citar este artigo

Costa, João Sabido (2024). O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e o Banco Asiático de Desenvolvimento – o seu contributo para o relacionamento entre a Europa e a Ásia. *Janus.net, e-journal of international relations, Historical and Contemporary Perspectives on East Asia*, VOL 14, N 2 , TD1, pp. 113-126, consulted [online] on date of the last view. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT24.7>

Artigo recebido em 6 de Junho de 2023 e aceite para publicação em 21 de Junho de 2023





O BANCO ASIÁTICO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E O BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO – O SEU CONTRIBUTO PARA O RELACIONAMENTO ENTRE A EUROPA E A ÁSIA

JOÃO SABIDO COSTA

Enquadramento

Um banco multilateral de desenvolvimento (MDB, na sigla inglesa) refere-se a uma instituição financeira internacional, licenciada por pelo menos duas nações, a fim de promover o desenvolvimento económico e o crescimento em países mais pobres ou menos desenvolvidos. Os bancos multilaterais de desenvolvimento surgiram após a Segunda Guerra Mundial para renovar os países atingidos pela guerra e promover a estabilidade económica (Gordon, 2021)¹

Significa isto que os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento resultam de uma conjugação de esforços internacionais que visa responder a necessidades de desenvolvimento e combate à pobreza a nível mundial. Por outro lado, como referido pela Ministra das Finanças da Indonésia, país então Presidente do G20: os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento destacam-se, desse modo, como potenciais intermediários de acesso a financiamento por países em dificuldades e de criação de bens públicos globais/"global public goods" (*apud* Tanaka, 2019). Portugal participa como acionista em diversos destes Bancos: no Banco Europeu de Investimento (BEI), no Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), no Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), mas, também, no Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), no Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) e na CAF Corporação Andina de Fomento /Banco de Desenvolvimento da América Latina. Das instituições com sede na Ásia, Portugal é membro, desde 2002 - na sequência da independência de Timor-

¹ "A multilateral development bank (MDB) refers to an international financial institution, chartered by at least two nations, in order to promote economic development and growth in poorer or less-developed countries. Important takeaways: Multilateral development banks came into existence after World War II for revamping war-struck countries, and promoting economic stability".



Leste e no contexto da adesão do novo país a essa instituição -, do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAsD) e membro fundador do Banco Asiático de Investimento e Infraestruturas (BAII).

Banco Asiático de Desenvolvimento/BAsD – Asia Development Bank

O Banco Asiático de Desenvolvimento² foi criado no início dos anos 60, através de resolução da 1ª conferência ministerial sobre cooperação económica asiática realizada pela "United Nations Economic Commission for Asia and the Far East (ECAFE) – que depois se tornou a United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific"- com o objetivo de promover o crescimento económico e a cooperação numa das (então) regiões mais pobres do mundo. Foi inaugurado em 19 de dezembro de 1966. Nessa altura, as prioridades eram a produção alimentar e o desenvolvimento rural, através de empréstimos, participações de capital, prestação de garantias financeiras e serviços de aconselhamento técnico.

Procura, como instituição, maximizar o impacto das suas políticas através do diálogo, consultorias, mobilização financeira e cofinanciamento. Segundo o artº 2 do Acordo fundador, serão recipientes de ajuda membros regionais em desenvolvimento - indicados de forma atualizada na Estratégia de 2018 do Banco (*Strategy*, 2018, p. 1, nota 1, p. 12 e segs.). O Artº 2/v do Acordo fundador prevê a cooperação "em rede" do Banco com as Nações Unidas e outras entidades, públicas e privadas, ligadas ao desenvolvimento da região.

São, também, elaborados estudos para "compreender" a região, como pressuposto da concessão de empréstimos nos setores da energia, transportes, agricultura e finança.

Nos anos 70, com o "choque petrolífero", dedica-se a apoiar projetos na área da energia, com vista a conseguir a autonomia da região. Procura, também, aproveitar o recurso a fundos disponibilizados por outras entidades. Em 1970, o Banco faz a primeira emissão de "bond", no Japão, no valor de \$USD 16,7 milhões. Em 1974 é criado o "Asian Development Fund", com vista à emissão de empréstimos bonificados a países beneficiários que o necessitem.

Nos anos 80, a segunda crise do petróleo leva o Banco a reforçar o seu foco em infraestruturas energéticas e sociais. Isso implicou iniciativas de microfinanças, ambiente, educação, planeamento urbano, saúde, bem como promoção de mulheres e meninas³.

² Quando não especificamente indicada a fonte, todas as referências são retiradas do sítio eletrónico oficial da instituição, consultado à data indicada nas Referências;

³ Nesse sentido vai, por exemplo, o documento "The Role of Women in Development", de 1985 que procura incluir a Mulher nos benefícios do Desenvolvimento, portanto estabelecendo (ou visando) um estatuto de igualdade com o homem. O Relatório anual do Banco relativo a 1989 (final dessa década) refere, tendencialmente, nesse âmbito, ações na área educacional, de formação profissional e, também, de autonomia financeira empresarial. Percebe-se, no entanto, tratar-se, ainda, de uma área sensível, quando relacionamos, por exemplo, os programas promovidos nessa década, pelo Banco, relativos ao acesso de meninas ao ensino básico no Paquistão e o brutal atentado contra a jovem Malala, naquele país, já nas



Com a crise financeira de 1997, o BASD centra os seus projetos e programas na consolidação financeira regional e na criação de redes de segurança social. Foi, também, estabelecida a "Asian Currency Crisis Support Facility".

Em 1999, a redução de pobreza torna-se um objetivo transversal a toda a atividade do Banco.

Os anos 2000 são, de início, marcados pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio⁴ e pela SARS (Síndrome respiratória aguda grave), bem como pelo combate à gripe das aves, à Sida e aos desastres naturais. Em 2009, o capital do Banco atinge \$USD 165 mil milhões.

Em 2010, a Ásia parece ter reemergido como um dos motores do crescimento global, não obstante a permanência de uma grande desigualdade social. São, entretanto, retomadas as operações do Banco no Myanmar, país membro desde 1973, embora tendo novamente em 2021, devido à situação no país, sido suspensas algumas delas.

O Banco Asiático de Desenvolvimento tem, atualmente, 68 membros, 49 dos quais da região. Membros não formalmente soberanos, como Hong Kong e Taiwan, são designados de forma especial (por exemplo, "Hong Kong, China", tendo a República Popular da China apadrinhado a adesão, após a transição do exercício da soberania, da nova Região Administrativa Especial, nos termos do artº 3/3 do Acordo fundador)⁵.

O seu Conselho de Governadores é o órgão máximo de administração, que integra um representante por cada Estado Membro. O Conselho de Direção, composto por 12 membros, 8 dos quais regionais, é eleito pelo Conselho de Governadores e tem por competência supervisionar as finanças da instituição, aprovar o orçamento administrativo, bem como aprovar as políticas do Banco e as operações de empréstimo, financiamento e consultoria.

O capital autorizado inicial do Banco foi de \$US 1 mil milhões, divisível em capital efetivamente subscrito e "callable", aquele cujo cumprimento, estando comprometido – mas ainda não pago – à instituição por parte dos acionistas, poderá ser apelado ou chamado ("called") por aquela em caso de necessidade e nos termos dos estatutos aplicáveis. O artigo 4/3 do Acordo fundador prevê a possibilidade de autorizar o aumento desse volume de capital por maioria qualificada (número de Governadores e poder de voto em termos do capital subscrito) do Conselho de Governadores. A cada 5 anos, os Governadores podem ponderar um aumento de capital.

primeiras décadas de 2000, punindo-a por advogar esse mesmo acesso. Idealmente, nos dias de hoje, a política de Desenvolvimento tende a considerar o estatuto feminino como automaticamente transversal a toda a política de cooperação. Trata-se, naturalmente, de um aspeto que, só por si, exigiria um desenvolvimento e análise muito maior;

⁴ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio foram os oito objetivos internacionais de desenvolvimento para o ano de 2015 que foram estabelecidos após a Cimeira do Milénio das Nações Unidas em 2000, após a adoção da Declaração do Milénio das Nações Unidas. Foram substituídos pela Agenda 2030 (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável);

⁵ Estando a adesão dependente de se tratar de países da região ou países não-regionais desenvolvidos, quando membros da ONU ou das respetivas agências especializadas, e membros associados da Comissão Económica das Nações Unidas para a Ásia e Extremo Oriente quando os países responsáveis pelo seu relacionamento externo sejam membros do BASD e submetam o pedido de adesão;



Por outro lado, o Artº 36 do Acordo refere a irrelevância das características políticas e da política seguida pelos membros, isto é, não são julgados, em princípio, o tipo de regime político local e a política seguida, em termos de valores governativos.⁶

Entre os membros fundadores não regionais, encontravam-se, dos atuais membros da União Europeia, a Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia. Posteriormente, aderiram França (1970), Espanha (1986), Irlanda (2006). Portugal aderiu em 2002, como já referido, devido à independência e adesão de Timor-Leste. Outros países "like minded" também fundadores foram os Estados Unidos, Canadá, Noruega e Reino Unido.

Não obstante a presença, desde o início, de membros não regionais no Banco, determinadas cláusulas do Acordo asseguram que o capital subscrito pela região não desça abaixo de 60% do total (por exemplo, artº 5 do Acordo fundador). Por outro lado, nenhum país possui, pela sua capacidade de voto, um poder de veto no Banco, embora, conjuntamente, os Estados Unidos e o Japão o possam fazer (Ransdell, 2019, p. 136).

O Artº 14/(iii) do Acordo prevê a possibilidade de qualquer país membro impedir, quando entenda, uma ação do Banco no seu território.

Em 2018, o Banco adotou a sua já mencionada Estratégia 2030 (ano final), onde, nomeadamente, define o sucesso do desenvolvimento da região como imprescindível para serem atingidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – e correspondente Agenda para o Financiamento do Desenvolvimento -, os objetivos do Acordo de Paris de 2015, do "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction" e a "Addis Ababa Action Agenda" ("Strategy", II, nº 12, III, nº 20). Por outro lado, indica o propósito de que a sua ação promova e reproduza "boas práticas" através da região e além dela, como refere dever o sistema internacional de Instituições Financeiras Internacionais funcionar como um todo combinado (*Ibidem*, III, nº 22)

Esclarece ainda que a ajuda em termos bonificados e mais favoráveis ("concessional") se dirigirá aos seus membros mais pobres e vulneráveis, não descurando, nesse contexto, aqueles que venham a evoluir acima dessa qualificação (*Ibidem*, V⁷). Apoiará também, nos países alvo, reformas que aumentem a capacidade institucional (*Ibidem*, IX, nº 96). Essa capacidade será enquadrada pela cooperação regional no que respeita a regulamentação e supervisão financeira (*Ibidem*, VI, nº 61 e 66).

⁶ Isto, provavelmente, para evitar a aparência de cedência à imposição de valores ditos ocidentais, isto é, de inspiração histórica inicialmente europeia. Contudo, prova de que não é exatamente assim é a rejeição, por ambos os bancos, da adesão da República Popular Democrática da Coreia (vulgo Coreia do Norte);

⁷ "33. Concessional finance. ADB will direct its concessional finance from both concessional ordinary capital resources (OCR) lending and the Asian Development Fund (ADF) grant to support ADB's poorest and most vulnerable DMCs (developing member country). Many FCAS (fragile and conflict-affected situations) and SIDS (small Island developing states) are eligible for concessional assistance. ADB will also consider additional support for countries graduating from concessional assistance. The efficient use of ADF grants in the future will be reviewed in close consultation with ADF donors. ADB will also continue to mobilize external concessional resources through ADB-managed trust funds and cofinancing with bilateral and multilateral partners".



Será de mencionar, no capítulo dedicado ao setor privado (*Ibidem*, VII), a necessidade de planear projetos “bancáveis”⁸, com vista a serem atraentes para esse tipo de investimento (*Ibidem*, nº 72). Isso implica, também, o aperfeiçoamento do perfil de risco dos projetos, através dos instrumentos disponíveis, como os de promoção de crédito e gestão de risco (*Ibidem*).

O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura/BAII (em inglês “Asia Investment Bank for Investment in Infrastructure”)

O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura⁹ iniciou a atividade em 2016 por iniciativa da China, após o seu anúncio em outubro de 2013. O seu início foi um pouco confuso¹⁰, devido a não ser completamente perceptível a real intenção da China, bem como a ligação do projeto com a “Belt and Road Initiative”¹¹ (consistindo num plano de criação de infraestruturas terrestres e marítimas ligando a China e a Ásia a outras partes do mundo, nomeadamente à Europa). Aliás, está prevista a possibilidade de o Banco atuar fora da Ásia (Artº 11 do Acordo fundador), como tem acontecido.

A direção da entidade depende, como no caso anterior de um Conselho de Governadores (1 por membro) e de um Conselho Diretivo. Integra ainda, no contexto de um “Senior Management Team” o Presidente, cinco Vice-Presidentes, o “Chief Risk Officer”, o “Chief Financial Officer” e um “general counsel”.

A elegibilidade de novos membros é definida enquanto integrem o “International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)” ou o Banco Asiático de Desenvolvimento, bem como quando se trate de entidades não-soberanas, mas cujo país responsável pelo seu relacionamento externo é membro do BAII (caso de Hong Kong, que aderiu em 2017). A competência para questões de adesão é do seu Conselho Diretivo, bem como do Conselho de Governadores, embora o método de decisão na matéria não pareça completamente claro (Ransdell, 2019, p. 127). Do mesmo modo, a adesão de Taiwan (Membro do BASD desde 1966 com a designação de “Taipei, China”) ao BAII não veio a concretizar-se, devido a Pequim exigir aprovar a nomenclatura pela qual se tornaria membro. Detendo 26, 5735% do poder de voto, a China tem, na prática, poder de veto nas decisões do Banco, embora tal não tenha necessariamente de se manter em caso de expansão futura de participações no mesmo (*Ibidem*, p. 140).

O Banco teve um capital inicial de US\$ 100 mil milhões. Eventuais aumentos de subscrições individuais carecem de uma Super Maioria (Arts. 5º /2 e 28/2/ii do Acordo

⁸ Isto é, mostrando serem investimentos minimamente seguros e previsivelmente rentáveis;

⁹ Para uma panorâmica dos objetivos e parâmetros de atuação do Banco ver, por exemplo “Trends and disruption”, 2022. Quando não especificadas, as referências são extraídas do sítio eletrónico oficial do Banco;

¹⁰ Ou, pelo menos, “debatido”, para quem acompanhou o processo;

¹¹ Bem como a outras iniciativas envolvendo a China no âmbito dos BRIC (“The Asian Infrastructure Investment Bank”, 2015, p. 1);



fundador), possibilitando, na prática o veto da China. Esta exigência da Super Maioria (maioria dos Governadores e maioria do poder de voto - Artº 28/ii) repete-se em várias partes do Acordo fundador.

Aderiram ao projeto diversos países da União Europeia, mas não de forma coordenada ("The Asian Infrastructure Investment Bank", 2015) Tal foi o caso, em 2015, da Áustria, da Alemanha, do Luxemburgo, da Holanda. Em 2016, da Dinamarca, da Finlândia, de França, da Irlanda, da Itália, de Malta, da Polónia, da Suécia. Em 2017, da Hungria, de Portugal, de Espanha. Em 2018, da Roménia, de Chipre (como membro regional). Em 2019, da Bélgica, da Grécia. Em 2021, da Croácia.

Entre países europeus, são ainda membros a Noruega (2015), Suíça (2016) e Reino Unido (2015 – agora fora da União Europeia) e Islândia (2017).

De entre países da CPLP, de referir que Timor-Leste aderiu ao Banco em 2017 como membro regional, detendo um poder de voto de 0,1446% e o Brasil, em 2018, sendo detentor de um poder de voto de 0,8361%.

O Banco não conta com a participação, nem dos Estados Unidos, nem do Japão, embora, para alguns peritos, estes estariam, talvez, dispostos a aderir com o estatuto de observador, se tal categoria fosse prevista nos estatutos (Ransdell, 2019, p. 129).

Por outro lado, a adesão de Taiwan (Membro, como referido do Banco Asiático de Desenvolvimento desde 1966 com a designação de «Taipei, China») ao BAI não veio a concretizar-se, devido a Pequim exigir aprovar a nomenclatura pela qual se tornaria membro.

Segundo os estatutos, está assegurado aos membros regionais 75% do capital subscrito e nove dos doze Diretores.

Embora o espírito dos seus estatutos e a prática seguida não pareça favorecer a concessão de créditos bonificados ("concessional"), foi, em 2018, criado no Banco o "Project Preparation Special Fund" para ajudar os países menos capacitados na preparação de projetos de desenvolvimento.

Do mesmo modo, a "Special Fund Window for Less Developed Members" é o novo fundo especial com o objetivo de tornar os empréstimos do BAI mais acessíveis para os membros menos desenvolvidos. A estrutura foi testada pela primeira vez no quadro da "Covid-19 Crisis Recovery Facility" e foi expandida como uma estrutura regular em março de 2022. Trata-se, assim, de uma questão em discussão no âmbito do Banco.

Também, o Banco não pode envolver-se nas questões políticas internas de Estados Membros (Artº 31/2). Prevalecerão apenas critérios de natureza económica (embora pareça difícil definir o que isso seja e como se comprova, no cômputo das decisões tomadas).

Em setembro de 2020 foi adotada uma Estratégia (*AIIB Corporate Strategy, 2020*) que indica, desde logo, a intenção do Banco de trabalhar em conjunto com outras instituições de desenvolvimento (*Ibidem*, "Introduction", parágrafos. 2 e 6/iii e p. 19). Define como objetivos o cumprimento, em 2030, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o



Acordo de Paris (“*AIIB Corporate Strategy*”, 2020, pág. 4, 12, 18)¹². Salienta que entre os “Core Values” do Banco (“Lean”, “Clean” and “Green”), se destaca a garantia da manutenção de altos padrões internacionais através do seu “Environmental and Social Framework/ESF” (*Ibidem*, 2020, p. 7) que incorpora os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (*Ibidem*, p. 15) , bem como do “Project Priorization and Quality Framework” (*Ibidem*, p. 8) e do “Risk Management Framework” (*Ibidem*, p. 9). Do mesmo modo, reger-se-á por princípios de sustentabilidade financeira, bem como de uma ação responsável e rentável

Reflexão

De notar que ambos os Bancos, não obstante definirem-se como “asiáticos”, não cobrem exatamente a mesma região. Nesse sentido, a do BAII define-se como a área classificada como Ásia- Pacífico pelas Nações Unidas¹³, enquanto a do BAsD remete para os Termos de Referência da Comissão Económica das Nações Unidas para a Ásia e Médio Oriente (Ransdell, 2019, p. 126, nota 5). Ambos os Bancos têm, também, vindo a rejeitar a adesão da Coreia do Norte. Segundo autores como James Ransdell (2019) que faz uma comparação – eminentemente estatutária - entre os dois Bancos, a sua estrutura e modo de funcionamento (Ransdell, 2019, 151 – 152), há, naturalmente diferenças entre eles, mas não necessariamente essenciais (tendo em atenção que a mera disparidade de datas de criação induziria, só or si, a inovações funcionais). Desse modo, o BAII parece menos exigente e potencialmente interventivo a nível de reformas nos países alvo no que diz respeito à monitorização dos projetos que financia e capacidade efetiva de o fazer, inclusive devido à escassez de pessoal próprio no local (embora isso possa, até, chocar com a grande possibilidade estatutária de investimento local em capital, cuja aplicação, naturalmente, tem de ser gerida). Isso poderá igualmente ser um obstáculo à prestação de ajuda técnica, geralmente também requerida, o que se pode refletir na eficácia da ajuda ao Desenvolvimento prestada. Por outro lado, como já referido, o BAII aparenta um menor gosto pelo risco financeiro que se manifesta em menor predisposição para ajuda bonificada, para além das iniciativas mencionadas.. Para outros autores (Griffith-Jones *et al.*, 2016), embora perspetivando-se, talvez, mais eficiente e economicamente sustentável face ao Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura poderá ser negativamente afetado pelos seus métodos de concursos públicos, gestão do risco e, como referido, supervisão de projetos mais simplificados.

Também para Ransdell, o BAII pode ter dificuldades, de vária espécie, em operacionalizar o “Environmental and Social Framework” como base de implementação de projetos, desde logo atendendo a menor experiência (2019, p. 126 e 127, 148 e segs.).

¹² Ou outros, prosseguidos pelos seus membros (*Corporate Strategy*, 2020, p. 14);

¹³ Embora com a possibilidade de alteração pelos Governadores (Acordo fundador, artº 1/2);



Contudo, a própria dinâmica de funcionamento – implicando uma constante e renovada interpretação das normas fundadoras - e as exigências dos vários acionistas, nomeadamente regionais, poderá levar o Banco a encontrar soluções para o que possa aí existir de problemas, pelo menos a nível técnico.

A estrutura dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento é um processo em curso em que, inevitavelmente, experiências são feitas e testadas e inovações são reciprocamente acolhidas. Hoje-em-dia, o desafio enfrentado por esses Bancos – conforme refletido no “Boosting MDBs’ investing capacity (2022). An Independent Review of Multilateral Development Banks’ Capital Adequacy Frameworks”, elaborado no âmbito do G20 – o problema é diminuir, de forma objetiva transparente e objetiva, o risco do financiamento do Desenvolvimento, com vista a mobilizá-lo sem baixar o “rating” de países (recetores ou prestadores de ajuda) e instituições (como os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento).

No plano político, o facto de o Banco Asiático de Desenvolvimento ser integrado (e, eventualmente, “controlado” pelos Estados Unidos, ajudado pelo Japão) e o Banco Asiático de Investimento em infraestrutura o ser pela China, poderia indiciar uma cisão nos modelos de desenvolvimento defendidos pelo “Ocidente e pelo Oriente”, pelo menos em termos de mentalidade e não necessariamente geográficos (Griffith-Jones *et al.*, 2016). Tal pode, também, prender-se com uma, por vezes alegada divergência entre os Estados Unidos e Estados Membros da União Europeia relativamente à oportunidade de criação do BAI (Bustillo & Maiza, 2018).

Contudo, o facto de o BAI continuar a funcionar e, aliás, para quem seguiu mais proximamente esse processo de criação, no meu caso, a partir do Canadá, parece que, nem uma, nem a outra vertente deve ser empolada. Como já referido, especialistas como Ransdell (2019, p. 129) admitem que, tanto os EUA, como o Japão poderiam ter aceitado serem observadores do BAI se essa possibilidade tivesse sido considerada nos estatutos. Aliás, como já referido, a própria UE não teve uma abordagem articulada da questão de um novo Banco. Divergência terá existido, claro, pois uns aderiram, e outros não, à iniciativa. Poderá, é, ser um pouco ousado atribuir a esse aspeto uma relevância geoestratégica ao assunto, pela qual os EUA se teriam, na altura, batido muito mais empenhadamente (e eficazmente)¹⁴.

E neste momento, pelo menos, também a questão do Financiamento do Desenvolvimento é demasiado séria e premente para que alguém pense em boicotar o BAI só por motivos políticos.

¹⁴ Exemplo de um braço de ferro estratégico entre, respetivamente, os Estados Unidos e os Estados beneficiários pode ser considerado o do Banco Interamericano de Desenvolvimento, onde Washington conseguiu impor (contra a tradição da instituição de Presidentes latino-americanos) um cidadão norte-americano, eventualmente com vista a contrariar uma possível influência da China na região, também na sequência de um processo no qual muitos estados latino-americanos quebraram relações com Taiwan, estabelecendo-os com a República Popular da China. Nesse caso, o Presidente norte-americano acabou por ser afastado, embora por motivos não-políticos, sendo substituído por um cidadão brasileiro, atual Presidente do Banco.



Do mesmo modo, a China terá em atenção o risco de uma tentativa de proeminência excessiva no BAII para a existência eficaz da instituição. Mas, segundo se percebe, continua a ser um empenho da União Europeia a solidez financeira da instituição, a sua disposição para trabalhar com outras Instituições Financeiras Internacionais (numa perspetiva de cooperação, partilha de conhecimento, experiências e boas práticas – para além, da potencialização da capacidade de ação), continuar a desenvolver modelos e capacidades de monitorização, dando destaque à ação da respetiva “Complaints-resolution Evaluation Unit”.

Tal não significa, no entanto, que não surjam, entre os membros, inclusive regionais e não regionais, de cada um dos Bancos (BASD e BAII), divergências e perceções distintas na interpretação sistémica desses objetivos, consoante as perspetivas estratégicas, posicionamentos próprios e, mesmo, valores culturais. De referir que uma das principais preocupações europeias, neste caso, face ao BAII foi a da importância de a nova instituição respeitar critérios de boa governança¹⁵, em termos de prescrições económicas e padrões sociais económicos, observadas, em regra, noutras instituições do género (“The Asian Infrastructure Investment Bank”, 2015, p. 5) (Randsell, 2019, p. 126).

Será de referir que, para qualquer país, e não apenas para a China, a política da cooperação para o desenvolvimento como a prosseguida como cada um dos Bancos referidos constitui parte essencial da sua ação externa, sendo uma via da sua projeção no mundo. Não se lhe pode, pois, criticar isso. O que estará em causa são os critérios e parâmetros pelos quais essa política é prosseguida. Idealmente (pelo menos para a União Europeia e países “likeminded”¹⁶), deseja-se que esse esforço internacional de Desenvolvimento se baseie em padrões tendencialmente consensuais a nível internacional com vista a não ser distorcida a essencialidade e transparência do seu objetivo. Tal não colide, naturalmente, com o que de inovação e novidade deva haver nesse esforço, também através de novos atores do desenvolvimento como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura. Ainda de especial importância foi o facto de Bancos assinarem, em 2 de maio de 2016 um Memorando de Entendimento (“Memorandum”, 2016). Este estabelece, nomeadamente, como parâmetros de atuação, nomeadamente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris (*Ibidem*, ponto 3, “bullet” 5).

¹⁵ Que pressupõem um desempenho responsável, transparente, previsível, participativo e dinâmico, implicando critérios de Justiça e de Segurança (valores básicos do Direito), bem como um enquadramento institucional e operacional adequado à garantia desses princípios.

¹⁶ Que, sem uma definição precisa (uma vez que não há completa convergência de pontos de vista entre países), se refere, neste caso, a uma partilha de valores geralmente tidos como de inspiração europeia e ocidental (sua origem histórica), expressos no valor e proteção da pessoa, liberdade, democracia e Estado de direito. Normalmente, os países considerados “likeminded” (ou “com uma perspetiva internacional afim”) da União Europeia são, só como exemplo, a Suíça, os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, mesmo o Japão. Pode-se inclusive dizer que, para além de uma designação genérica, o estatuto de “likeminded” se vai comprovando, tendencialmente, perante a abordagem de situações concretas, criando-se, assim, uma tradição jurisprudencial de formas de reação e atuação que contribui para uma certa previsibilidade de posicionamento;



Conclusão

Tudo isso continua a constituir “food for thought” e debate dentro das estruturas do BAI. Por outro lado, no que respeita ao Banco Asiático de Desenvolvimento, o mesmo constitui, também, um “fórum” de discussão entre inúmeros países, nos quais se apresentam diferentes perspetivas, opções e sensibilidades.

Não considero, contudo, nesse âmbito que o referido debate seja, forçosamente, um ponto de cisão e confronto, um jogo de soma zero, não chegando a existir consenso, por vezes, entre os próprios “ocidentais”. Recordemos, por exemplo, como se revestiu de alguma polémica, motivando a divisão entre os membros não regionais, a aprovação, a 26 de agosto de 2021 do primeiro financiamento num Estado-membro da União Europeia (UE), nomeadamente à Hungria.

Na verdade, segundo se entende, “(...) quando duas (ou mais) vontades entram em confronto, o produto final do debate é já um (...) resultado, diferente do que cada uma delas desejou” (Bobone, 2002, p. 12). É isso que constitui um verdadeiro espírito de diálogo, mais substancial, enquanto contínuo e institucionalizado, balizado por normas e parâmetros de referência.

Há, igualmente, um aspeto relevante que é “a capacidade de se fazer ouvir”. Qualquer Estado acionista desses Bancos tem, a par com as reconhecidas limitações derivadas do capital investido e, inerentemente, do poder de voto¹⁷, um acesso igual aos fóruns de debate¹⁸. Quer dizer: a circulação de ideias não depende apenas da riqueza, ou da riqueza investida do país concreto¹⁹ (embora, naturalmente, o “peso” político-económico-diplomático de cada Estado membro não deixe de se refletir no debate, cujas conclusões operacionais dependerão, sempre, da sua viabilidade política e financeira).

Consideramos, também que um grande contributo para tal diálogo advém da existência de arquétipos comuns, como são, para nomear os que consideramos principais, pela sua tendencial unanimidade internacional, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris. Não que a sua mera enunciação dispense argumentação e exclua diferendos. Contudo, consideramos que deles se pode afirmar o mesmo que Jacques Maritain (1967, 86/87) dizia do fundamento teórico da estrutura internacional de Direitos Humanos: “ (...) uma espécie de resíduo comum, uma espécie de lei comum não-escrita, no ponto de convergência prática das ideologias teóricas e das mais diferentes tradições espirituais”.

Do mesmo modo, a mera enunciação de preceitos e tópicos não é suficiente para a sua eficácia, sem uma correspondente e contínua interpretação que possibilite a sua

¹⁷ Ransdell, 139 e 152;

¹⁸ Por exemplo, como se extrai, no que respeita ao seu Conselho Diretivo *das “Rules of Procedure of the Board of Directors” do BAI*;

¹⁹ Pode também citar-se, por exemplo, o Artº 30/1/(ii) do Acordo fundador do BASD, prevendo que um eventual aumento do número de Diretores possa ter em atenção a representatividade de “smaller less developed member countries” (embora a referência vise membros regionais);



aplicação²⁰. É esse processo que exige o diálogo, através da participação no Banco Asiático de Desenvolvimento e no Banco Asiático de Investimento em Infraestruturas de países da Ásia, da Europa, e das outras regiões do mundo. Trata-se, assim, de um diálogo tendencialmente (e idealmente) global, não só porque o leque de acionistas em ambos os bancos, é geograficamente muito diversificado, mas porque a ação das duas instituições só será verdadeiramente eficaz caso integrada num processo alargado em que o Desenvolvimento global seja encarado como um todo, enquadrado por parâmetros negociais comuns.

Referências

- Agreement *Establishing the Asian Development Bank*, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32120/charter.pdf>
Asian Development Bank, <https://www.adb.org/>
Asian Infrastructure Investment Bank, <https://www.aiib.org/en/index.html>
Articles of Agreement, *Asian Infrastructure Investment Bank*, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/download/articles-of-agreement/basic-document-english-bank-articles-of-agreement.pdf>
Corporate Strategy (2020). *Asian Infrastructure Investment Bank*, <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/.content/index/download/AIIB-Corporate-Strategy.pdf>
Bobone, C. (2022). Com quantas linhas se faz uma Casa. In João de Lancastre Távora, *Casa de Abrantes, crónicas de resistência*. Páginas e Letras.
Boosting MDBs' investing capacity (2022). An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks, https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/news/news/CAF-Review-Report.pdf
Bustillo, R. & Maiza, A. (2023). China, the EU and multilateralism: the Asian Infrastructure Investment Bank. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 61(1): e008. [10.1590/0034-7329201800108](https://doi.org/10.1590/0034-7329201800108)
Gordon, J. (2023). Multilateral Development Bank – Explained". *The Business Professor*. https://thebusinessprofessor.com/en_US/global-international-law-relations/multilateral-development-bank-mdb-definition
Griffith-Jones, S, Xiaoyun, L. 6 Spratt, S. (2016). The Asian Infrastructure Investment Bank: What Can It Learn From, and Perhaps Teach to the Multilateral Development Banks?. *IDS Evidence Report 17*.

²⁰ Como referido por Modugno (apud Silva, 1991, 417): "O ordenamento jurídico que, de um ponto de vista estático, é precisamente assumido como não completo, é, todavia, de um ponto de vista dinâmico, completável (...);"



- Maritain, Jacques, (1967). *O camponês do Garona*. União Gráfica.
- Memorandum of Understanding For Strengthening Co-operation Between Asian Development Bank And Asian Infrastructure Investment Bank* (2016). <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/185034/adb-aiib-mou.pdf>
- Ransdell, J. (2019). Institutional Innovation by the Asian Infrastructure Investment Bank. *Asian Journal of International Law*, 9, pp. 125-152;
- Rules of Procedure of the Board of Directors do Asian Infrastructures Investment Bank*. <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/download/rules-of-procedure/rules-of-procedure-of-the-board-of-directors.pdf>
- Silva, N. (1991). *História do Direito Português, Fontes de Direito*. Fundação Calouste Gulbenkian;
- Strategy 2030 Achieving a Prosperous, Inclusive, Resilient, and Sustainable Asia and the Pacific*.
- Tanaka, J. (2022). *MDB's Role in Mobilizing Private*. Center for Global Development. [Boosting MDBs' Role and Capacity in Development Finance | Center for Global Development | Ideas to Action \(cgdev.org\)](https://www.cgdev.org/publication/boosting-mdb-roles-role-and-capacity-in-development-finance) (consultado a 16/01/2023);
- The Asian Infrastructure Investment Bank, A New Multilateral Financial Institution or a Vehicle for China's Geostrategic Goals (2015). *EPSC Strategic Notes*, Issue 1, 24 April, European Political Strategic Centre.
- Trends and disruption in multilateral finance: looking ahead with Asian Infrastructure Investment Bank (2022). ODI. <https://odi.org/en/events/trends-and-disruptors-in-multilateral-finance-looking-ahead-with-the-asian-infrastructure-investment-bank/>