

## **PACTO BRIAND-KELLOG**

O Pacto Briand-Kellogg, também chamado Pacto Multilateral contra a Guerra, foi originado de uma proposta apresentada por Aristide Briand, ministro francês das Relações Exteriores, a Frank Billings Kellogg, secretário de Estado estadunidense. O pacto foi assinado em 27 de agosto de 1928 por 15 países: Alemanha, Estados Unidos, França, Reino Unido, Itália, Japão, Bélgica, Polônia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Irlanda, Índia – sob mandato britânico-, e Tchecoslováquia. Dos 57 Estados existentes na época praticamente todos aderiram, exceto dois da península arábica, Arábia Saudita e a República Árabe do Iêmem, e três sul-americanos: Argentina, Bolívia e Brasil.

Composto de um pequeno preâmbulo e de três breves artigos, o pacto afirmava que as partes assinantes condenavam “o recurso à guerra para a solução das controvérsias internacionais e a ela renuncia(va)m como instrumento de política nacional nas suas mútuas relações” (Artigo 1), e se comprometiam que a “superação ou a resolução de controvérsias ou conflitos que entre elas surjam, seja qual for a origem ou a natureza dos mesmos, só deve encontrar-se por meios pacíficos” (Artigo 2).

### **ORIGEM E DESFECHO**

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o principal desafio era construir uma nova ordem internacional com base em novos fundamentos e valores inspirados nos ideais do presidente norte-americano Woodrow Wilson. Uma nova distribuição de poder emergia, com diferentes graus de assimetria entre Estados, e o principal arranjo constitucional para essa nova ordem foi a criação da Liga das Nações. A Liga devia superar o tradicional equilíbrio de poder por uma governança multilateral, alicerçada em critérios liberais, para garantir a “segurança coletiva” e a paz. Na Europa esse projeto estava diretamente relacionado com a “questão alemã”, diante da qual as posições da França e do Reino Unido divergiam diametralmente. A primeira, obcecada por sua segurança, queria conter a Alemanha que se projetava como potência continental; a segunda procurava um retorno ao

tradicional equilíbrio europeu. Para a Alemanha, que fora humilhada em Versalhes, perdendo territórios e a própria guerra, as reparações simbolizavam tal situação e pareciam perenizá-la.

A assinatura do Tratado de Locarno (1925) foi um ponto de inflexão, pois reconciliou a França e a Alemanha, consolidou o poder da Inglaterra, que se tornou árbitro entre os dois países (Londres e Roma eram os garantes do tratado), e separou os problemas de segurança do Leste (fronteiras negociáveis) e do Oeste (fronteiras invioláveis) da Europa. O triunfo do apaziguamento significou também a reintegração da Alemanha no sistema europeu, como membro permanente do Conselho da Liga da Nações. A solução pacífica das controvérsias, segundo as linhas de Kant, tornou-se um princípio entre as partes.

A iniciativa de um pacto para instaurar a paz no mundo partiu de Aristide Briand e foi apresentada como uma “mensagem” ao povo americano em 1927, por ocasião do décimo aniversário da entrada dos Estados Unidos na Primeira Guerra. O objetivo inicial não era chegar a um tratado multinacional, mas desfazer a imagem de uma França militarista nos Estados Unidos. Frank Billings Kellogg aceitou a proposta, e ela foi apresentada a outros países. O pacto, apesar de representar o apogeu da “segurança coletiva”, foi negociado fora da Liga das Nações e não atendia plenamente às reivindicações dos pacifistas, poderosa força política na época, tais como a “não violência”, a “não resistência”, a “guerra fora da lei” e o “desarmamento unilateral”. Não prescrevia a guerra de conquista nem preenchia as lacunas que existiam no Pacto da Liga das Nações, não evitou a corrida armamentista entre as potências e tampouco previu uma sanção contra aqueles que o violassem. A guerra continuou sendo legítima em quatro situações: legítima defesa; instrumento de ação coletiva de uma organização internacional (segurança coletiva); resposta a Estados que violassem o pacto ao utilizar o recurso à guerra, e guerra entre signatários do pacto e não signatários.

Em 1926, a Alemanha ocupou finalmente um assento permanente no Conselho da Liga das Nações e iniciou com a França a chamada “era Briand-Stresemann”. Essa nova fase de

conciliação, arbitragem e paz contou com o apoio das opiniões públicas e dos intelectuais de ambos os países. Ainda em 1926, foram criados o comitê franco-alemão de documentação e informação, com o objetivo de combater o nacionalismo, a Union Économique et Douanière e a Union Panaeuropéenne Internationale. O movimento pan-europeu atingiu seu auge em setembro de 1929, com o célebre discurso de Aristide Briand, primeiro-ministro francês, na Assembleia da Liga das Nações, quando defendeu a idéia de uma federação de nações europeia baseada na solidariedade, na procura de desenvolvimento econômico e na cooperação política e social. Em 1930, o político francês apresentou um *memorandum* sobre a organização de um sistema de União Federal Europeia. Os objetivos eram três: manter vivo o espírito de Locarno, apesar da persistência do revisionismo alemão; resistir ao peso econômico dos Estados Unidos e à rivalidade comercial provocada pelas novas tarifas alfandegárias americanas, e enfrentar a ameaça soviética.

Após 1924 a Europa conheceu um período de prosperidade econômica e social, em grande parte provocada pela entrada maciça de capitais americanos. O sistema era simples: os bancos privados americanos emprestavam recursos à Alemanha; com esses recursos ela pagava as reparações definidas pelo Plano Dawes de 1924; as reparações recebidas pela Inglaterra e a França permitiam o pagamento de suas dívidas de guerra com os Estados Unidos. A fragilidade dessa triangulação decorria do fato de depender essencialmente dos capitais americanos privados. Em 1929, a Alemanha aceitou o novo Plano Young em troca da evacuação antecipada (cinco anos antes do previsto) da Renânia (1930). O plano, elaborado por um comitê de expertos financeiros presidido pelo banqueiro americano Owen Young, pretendia colocar um fim definitivo no problema das reparações.

A crise de 1929 abortou as esperanças de criação de uma Europa solidária e em segurança, porque a ordem existente era precária e baseada sobretudo na prosperidade dos Estados Unidos. Por outro lado, nenhuma potência era forte o suficiente para manter a ordem sozinha, de maneira hegemônica. A chegada, em 1933, de Adolf Hitler ao poder na Alemanha, com um programa de revisionismo extremo do sistema de Versalhes, sepultou

definitivamente as esperanças de segurança coletiva. A Liga das Nações e o Pacto Briand-Kellogg não conseguiram impor a paz, e uma série de acontecimentos trágicos relacionados à crise econômica e política, levando à instauração de regimes totalitários, dispostos a conseguir pela força o que não podia ser obtido por meio de negociação, ao desenvolvimento de enfrentamentos ideológicos e à multiplicação de crises internacionais, fizeram desvanecer a ilusão de segurança: a invasão da Manchúria pelo Japão imperial (1931), a invasão da Abissínia pela Itália (1935), o expansionismo da Alemanha nazista e a Guerra Civil de Espanha (1936-1939). O fracasso da Conferência do Desarmamento em Genebra, em 1932, e a retirada do Japão, em 1933, da Alemanha, em 1934, e da Itália, em 1937, da Liga das Nações significaram praticamente o fim dessa organização, que já se tinha mostrado ineficiente na resolução das crises internacionais do período.

Apesar do fracasso em impor a paz no mundo, o Pacto Briand-Kellogg constituiu um marco fundamental do ponto de vista do direito internacional porque foi o primeiro pacto que formalizou uma proposta de renúncia total à guerra, limitando assim um dos atributos fundamentais dos Estados. O Brasil, que considerara desnecessário assiná-lo por causa da tradição pacifista do país e porque princípios análogos já faziam parte da própria Constituição de 1891, só aderiu em 3 de abril de 1934 (Decreto nº 24.557), para assinalar sua aproximação com os Estados Unidos e prestigiar o pan-americanismo, num contexto onde a política externa do país começara a mudar. Por exemplo, as relações bilaterais do Brasil com a Argentina, tradicional rival na região, se modificaram consideravelmente. A cooperação com o país vizinho se consolidou com a assinatura, em outubro de 1933, do Tratado de Conciliação e de Não Recurso à Guerra, mais conhecido como Tratado Saavedra-Lamas, proposto pela Argentina um mês após sua reintegração na Liga das Nações, e com disposições calcadas no Pacto Briand-Kellogg. O tratado recebeu a adesão da maioria dos países do hemisfério e de alguns países europeus.

*Hugo Rogelio Suppo*

**FONTES:** GIRAULT, R.; FRANK, R. *Turbulente*; MILZA, P. *Les relations*;  
SOUTOU, G. *L'Europe*; ZORGBIBE, C. *Histoire*.