

AS POLÍTICAS CONTEMPORÂNEAS APLICADAS NO BRASIL E NO JAPÃO SOBRE O ESTATUTO DE REFUGIADOS

Viviane Mozine Rodrigues *
Eyla Miyuki Kinjo **

Este trabalho analisa a evolução histórica e a securitização do tema da proteção internacional dos refugiados nos casos brasileiro e japonês, apresenta a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 como os instrumentos mais importantes da temática e a função do Alto Comissariado das Nações Unidas de Refugiados (ACNUR), além de estudar comparativamente as políticas brasileira e japonesa de proteção aos refugiados, destacando as principais características ao aplicar os ordenamentos jurídicos brasileiro e japonês. Para compreensão e análise que este trabalho exige, fez-se um levantamento de dados por meio de pesquisa bibliográfica, artigos, documentos, tratados internacionais e leis nacionais do Brasil e do Japão. Como conclusão, a diplomacia brasileira tem demonstrado solidariedade com o aspecto humanitário, no entanto, a diplomacia japonesa ainda carece de mecanismos que separem mais claramente a sua política migratória da sua política de proteção aos refugiados.

Palavras-chave: Refugiados; Políticas Públicas; Brasil; Japão

“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos” (Hannah Arendt)

Introdução

A criação de organizações internacionais para solucionar crises humanitárias foi uma das consequências dos grandes esforços adotados

* Doutoranda em Sociologia pela PUC/SP, Mestre em Planejamento Regional e Gestão das Cidades pela Universidade Candido Mendes/RJ. Professora dos Cursos de Economia e de Relações Internacionais da UVV (Centro Universitário Vila Velha) e Coordenadora do NUARES - Núcleo de Apoio aos Refugiados do Estado do Espírito Santo. vmozine@uvv.br. Vila Velha, ES/Brasil.

** Bacharel em Relações Internacionais pelo UVV (Centro Universitário Vila Velha) miyukinjyo@gmail.com. Vitória, ES/Brasil.

pelo sistema internacional, primeiramente, no âmbito da Liga das Nações e, posteriormente, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), como a criação da agência especializada do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 1950, para oferecer proteção internacional aos refugiados que se encontravam em regiões variadas.

Este artigo debate a importância da participação dos Estados para providenciar a proteção aos refugiados no nível nacional, por meio da incorporação dos instrumentos internacionais. Assim, pretende-se contribuir para a ampliação da análise das relações internacionais, principalmente para a análise das políticas brasileira e japonesa diante da temática onde se encontra a limitação de recursos materiais para realização de análise no âmbito acadêmico brasileiro.

1. A política contemporânea brasileira de proteção aos refugiados

O Brasil, Estado membro da Liga das Nações, deixou de participar dessa organização em meados de 1920, sendo, automaticamente, excluído do início do movimento internacional de proteção internacional de refugiados, vítimas dos acontecimentos ocorridos durante as duas guerras mundiais do século XX.¹

Nos anos 50, ao fim da Segunda Guerra mundial, vários grupos de refugiados, a maioria proveniente da Europa Ocidental, foram reassentados no Brasil e receberam o *status* de imigrante comum. O Brasil, até então, seguiu os princípios da sua política migratória de receber os indivíduos que desejavam uma nova tentativa de vida no país, sem aderir a uma convenção aplicável aos refugiados naquele momento. Porém, uma grande mudança ocorre no âmbito político brasileiro a respeito da proteção de refugiados: em 1960, o Brasil adotou e ratificou a Convenção de 1951, e, em 1972, o Protocolo de 1967.²

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951) define universalmente a condição de refugiado, propondo seus direitos e deveres e as regras. O primeiro artigo da Convenção de 1951 considera refugiado aquele:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguido por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do seu país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se

¹ FISCHER DE ANDRADE, José. H.; MARCOLINI, Adriana. "A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características".

² *Ibidem*.

da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do seu país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Observa-se que na Convenção de 1951, a definição de refugiados possuía limitação geográfica, ainda no primeiro artigo:

Para os fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º seção A poderão ser compreendidas no sentido de ou

- a) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”
- b) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures”

Assim, apenas os refugiados provenientes da Europa tinham o direito de obter proteção no território brasileiro. Aos refugiados não-europeus, o Brasil havia preferido conceder a condição jurídica de asilo, objeto de uma consolidada prática consuetudinária latino-americana e de vários tratados regionais.³

Posteriormente, o Protocolo de 1967 quebrou a barreira de limitação temporária e geográfica. Porém, o Brasil vivia em um contexto interno difícil e, ao mesmo tempo, contraditório dos movimentos da proteção dos refugiados. O atraso de desenvolvimento em geral causou vários problemas econômicos e sociais no Brasil e na América Latina em geral. Isso intensificou os movimentos de esquerda na América Latina, incluindo o Brasil que passou por um período rígido de governo ditatorial. Entretanto, essa preferência do governo brasileiro de conceder o estatuto de asilo, e não refugiado, para os perseguidos não-europeus, apresenta contradição.

Assim, Fischel de Andrade e Marcolini explicam: “[...] o Governo brasileiro, não desejoso de ter em seus territórios latino-americanos com a mesma coloração política daqueles que ele mesmo perseguia, optou por reassentar todos os que aqui chegassem em busca de proteção”⁴.

De acordo com Jubilut⁵, o estabelecimento de um escritório do ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, em 1977, no Rio de Janeiro, teve o objetivo de tratar do reassentamento desses refugiados latino-americanos que chegavam ao Brasil. Cerca de 20 mil refugiados latino-americanos (chilenos, bolivianos, argentinos e

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, p. 168.

⁵ JUBILUT, Líliliana Lira. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*.

uruguaios), gerados pelas perseguições aos opositores dos novos regimes, chegavam ao Brasil, recebiam apenas um simples visto de turista e eram reassentados na Europa, Canadá, Nova Zelândia e Austrália.

A transferência do escritório do ACNUR do Rio de Janeiro para Brasília, em 1989, possibilitou o estreitamento da relação entre este órgão subsidiário da ONU e o governo brasileiro. Nos anos 90, observa-se grande esforço do governo brasileiro em estabelecer um procedimento e uma divisão de responsabilidades relativas ao processo de solicitação de refúgio.⁶

No cenário internacional, a situação mudou consideravelmente com a retomada da guerra civil em Angola, no final de 1992. Cerca de 1200 angolanos fugiram para o Brasil, não devido ao grande temor de perseguição individual, mas das consequências dos conflitos e da violência generalizada. O motivo de migração forçada, portanto, não se adequa na definição feita pela Convenção de 1951. Porém, o governo brasileiro aplicou uma definição mais ampla, inspirada pela Declaração de Cartagena de 1984, o instrumento regional que ampliou o conceito de refugiado, refletindo as realidades regionais. Dessa forma, os solicitantes angolanos foram reconhecidos como refugiados no território brasileiro, gozando dos mesmos direitos garantidos na Convenção de 1951.⁷

Promover a defesa dos direitos humanos no Brasil era um grande esforço nos anos 90 e o presidente Fernando Henrique Cardoso enviou um projeto de lei sobre refugiados, acompanhando o Plano Nacional de Direitos Humanos. Este projeto, elaborado com colaboração técnica do ACNUR, após a sua aprovação, foi transformado na Lei 9.474 de 1997, que define o estatuto dos refugiados no Brasil, sendo a primeira legislação abrangente que trata deste tema.⁸

A definição de refúgio na Lei 9.474/97 merece uma grande atenção. No seu Artigo primeiro reconhece como refugiado todo indivíduo que,

- I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se a proteção de tal país;
- II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde ates teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III – devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, e obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

⁶ FISCHER DE ANDRADE, José. H.; MARCOLINI, Adriana, *op. cit.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

Observa-se que, além de abranger os princípios previstos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 da ONU, há incorporação de uma definição mais ampla e contemporânea. A ampliação deste conceito e a sua aplicação de grave e generalizada violação de direitos humanos nasceu a partir de uma realidade específica do continente africano e latino-americano, de princípios da normativa da Declaração de Cartagena de 1984.

Isso demonstra que as realidades regionais foram refletidas na formação da definição do conceito de refugiado, criando um cenário em que todas as circunstâncias são avaliadas na identificação da necessidade de concessão da proteção internacional de refugiados.

Outro fator importante para esta análise é a criação de um órgão legal competente, o CONARE, no âmbito do Ministério da Justiça. O artigo 12 da Lei 9.474/97 define a competência do CONARE como,

Art. 12. - Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

- I – analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II – decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III – determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV – orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídica aos refugiados;
- V – aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Nota-se, claramente, que o processo de elegibilidade é de responsabilidade total das autoridades nacionais do Brasil. Isso significa que o governo utiliza sua própria legislação e seu questionário para decidir sobre uma solicitação de refúgio.

Quanto à estrutura e ao funcionamento do CONARE, o artigo 14º da Lei 9.474/97 define o que segue:

Art. 14. O CONARE será constituído por:

- I – um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;
- II – um representante do Ministério das Relações Exteriores;
- III – um representante do Ministério do Trabalho;
- IV – um representante do Ministério da Saúde;
- V – um representante do Ministério da Educação e do Esporte;
- VI – um representante do Departamento de Polícia Federal;
- VII – um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§1º O Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

O CONARE, mesmo criado no âmbito de Ministério da Justiça, conta com a presença dos outros ministérios que irão contribuir na tomada de decisão. Não apenas presenças ministeriais, mas também a presença da Polícia Federal, com competência no controle do fluxo migratório do território brasileiro, e de organizações não-governamentais com papel fundamental e importante na realização dos trabalhos solidários na proteção do refugiado. O ACNUR tem direito a voz, porém sem voto. Isso significa que o ACNUR pode ajudar e contribuir nas opiniões, porém a competência de conceder ou não refúgio é responsabilidade total do governo brasileiro.

Nesse sentido, o grande esforço de ampliação do conceito de refúgio e a criação de um órgão legal competente, composto não apenas por representantes ministeriais, mas também pela sociedade civil, são fatores que destacam a lei brasileira como solidária no tema de proteção de refugiados.

O Brasil é grande receptor, porém, ele nunca foi grande contribuinte financeiro no âmbito do ACNUR. Apesar das dificuldades econômicas, o Brasil tem capacidade de receber e oferecer oportunidades àqueles que desejam permanecer neste país – incluindo solicitantes de refúgio. A sociedade brasileira multiétnica é o resultado de uma combinação de pessoas com diferentes ascendências nacionais, o que demonstra uma postura aberta e receptora em relação à chegada de refugiados e imigrantes em geral.⁹

Fischel de Andrade e Marcolini analisam os fatores determinadores que motivaram a atuação ativa do governo brasileiro na proteção de refugiados, como:

As inovações constitucionais, a necessidade de o Estado brasileiro reorganizar sua agenda externa, o objetivo de compor uma imagem mais positiva no contexto internacional e o aceite do Brasil para com a idéia contemporânea de globalização dos direitos humanos facilitaram a inserção da questão dos refugiados na agenda nacional.¹⁰

A atuação ativa do Brasil na proteção de refugiados não teria sido possível se o contexto interno e externo não permitisse. A necessidade de

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem*, p. 172.

proteção aos refugiados na sociedade brasileira ocorreu num momento oportuno, pela facilidade da inserção do tema na agenda nacional.

Cada Estado tem suas perspectivas e interesses diante do tema do refúgio que são refletidos na formação da sua política interna e, nesse sentido, é de suma importância realizar um estudo comparativo a fim de analisar os benefícios e as dificuldades de praticá-los. Isso mostra outro ângulo, possibilitando a incorporação das boas práticas políticas praticadas em outro país.

Este estudo comparativo com o Japão justifica-se pela relevância do debate em torno das transformações e importância da participação dos Estados como ator principal do sistema internacional para providenciar a proteção aos refugiados no nível nacional, incorporando os instrumentos internacionais, e possibilitar o estabelecimento de um sistema nacional eficiente que dê condições de uma vida digna aos refugiados.

2. A política contemporânea japonesa de proteção aos refugiados

Pelo contexto histórico, observa-se que a história da política internacional no Japão é bem recente, devido a sua abertura política iniciada no século XIX. Assim, a ausência de relações com outros países explica a sua política de imigração restrita.

A postura japonesa diante dos refugiados russos, vítimas da Revolução Russa de 1917, representa um exemplo importante para caracterizar a política japonesa de proteção de refugiados como política imperialista. Sua ação era o resultado de seu objetivo político de expandir e manter os seus interesses imperialistas. Claramente, indica-se que nada era de preocupação humanitária ou proteção de direitos humanos de refugiados em geral.¹¹

Além da proximidade geográfica entre Japão e Rússia, o contato do Japão com refugiados russos se deu na ocasião do envio das tropas japonesas para Sibéria para dar suporte aos anti-revolucionários. No registro oficial de imigração de 1917, constavam 439 residentes russos no Japão, aumentando para 818 no ano de 1924 quando as tropas japonesas foram retiradas da Sibéria. Isso pode indicar que os russos que deixaram o seu país de origem vieram para o Japão e permaneceram. Porém, em 1923, o Japão, como membro da Liga das Nações, recebeu pedido de Fridtjof Nansen, o Alto Comissário para os refugiados, para oferecer o reassentamento dos refugiados russos no Japão.¹²

¹¹ MUKAE, Ryuji. *Japan's refugee policy: to be of the world*.

¹² *Ibidem*.

A resposta japonesa diante do pedido de reassentamento foi a seguinte:

Estamos fazendo a nossa maior ajuda a esses refugiados a partir de um ponto de vista humanitário, mas estamos sobrecarregados com o custo financeiro disto no longo prazo [...] somos de opinião que, devido a diferentes costumes e linguagem, o nosso país é o lugar mais inapropriado para os refugiados no longo prazo.¹³

Essa postura do governo japonês de recusar a receber o reassentamento de refugiados russos, devido às diferenças culturais e linguísticas, mostra claramente a ausência de interesse em compartilhar as responsabilidades da agenda do sistema internacional na década de 1920, além de ser contrário aos movimentos internacionais de tentar buscar uma solução duradoura para a questão dos refugiados.

Na Segunda Guerra Mundial (1938-1945), nota-se a intenção japonesa de criação de um novo ordenamento não-ocidental em toda a região da Ásia e, ao fim da guerra, o Japão ficou sob ocupação dos vencedores da guerra, principalmente dos Estados Unidos.¹⁴

Essa existência de outro país no seu território nacional, controlando as diretrizes de suas políticas interna e externa, traz implicações significativas para sua política de proteção aos refugiados. A ocupação do Japão pelos Estados Unidos durante sete anos (1945-1952) caracteriza muitas políticas japonesas, incluindo a sua postura diante da questão de refugiados, que passam a ser influenciadas pelas pressões externas, particularmente dos Estados Unidos.

O evento político mais significativo no período pós-guerra é a implementação da nova Constituição do Japão, em 1947, que foi supervisionada pelos Estados Unidos.

A característica principal da Constituição de 1947 é a proibição do governo japonês de possuir forças militares. Nota-se a preocupação do governo japonês com a segurança nacional. Assim, a ausência de força militar nacional levou o Japão a assinar o Tratado de Cooperação Militar com os Estados Unidos, deixando o Japão sob proteção militar norte-americana e permitindo a instalação das bases militares norte-americanas em território nacional.¹⁵

¹³ SEKI, *apud* MUKAE, *op. cit.*, p. 71 (tradução nossa).

¹⁴ KODANSHA INTERNATIONAL. *Japan: profile of a nation*.

¹⁵ *Ibidem*.

O Tratado de Paz de São Francisco, assinado em 1952, permitiu a reinserção do Japão como Estado independente na sociedade internacional, livrando-o da ocupação norte-americana.

Todavia, a política japonesa de proteção de refugiados, no período de 1952, quando o país ganhou a independência política, e até meados dos anos 1970, quando os refugiados indochineses começaram a chegar à costa japonesa como *boat people*¹⁶, pode ser caracterizada como uma política isolacionista: não apenas a política direcionada aos refugiados, mas a política externa em geral.¹⁷

Mukae caracteriza a política externa do Japão desse período como:

Em geral, a política externa do Japão nesse período foi ancorada na estratégia nacional de concentração na busca de uma maior prosperidade econômica, enquanto aderindo firmemente ao isolacionismo diplomático que foi tornado possível pela aliança política e militar do Japão com subordinação aos Estados Unidos.¹⁸

O Japão vivia em um contexto interno de concentração na reconstrução do país como grande potência econômica. Nesse sentido, a política externa não é priorizada e tem-se uma diplomacia isolacionista, possibilitada pela aliança político-militar com os Estados Unidos.

Já que não havia grande fluxo de refugiados na região, o Japão não viu nenhuma necessidade de participar do regime internacional de proteção de refugiados, até que a situação política é alterada no Vietnã, com a derrota americana na guerra de 1972. Os Estados Unidos não conseguiram romper os avanços comunistas no Vietnã e, logo após, Laos e Camboja também se tornaram países com regimes comunistas.¹⁹

Com o fim do regime comunista na Indochina, em 1975, os Estados Unidos diminuíram a sua presença militar no continente asiático. A ausência norte-americana na Ásia parecia, para o governo japonês, uma ótima oportunidade de expandir a sua influência político-econômica na região.

Porém, refugiados indochineses que foram salvos no mar recebiam simplesmente uma permissão especial de entrada e permanência de apenas 30 dias.²⁰

Em 1978, o número dos refugiados indochineses que tiveram que deixar o seu país de origem alcançou 1.330.000: 780.000 do Vietnã,

¹⁶ Pessoas que saíram do país sem passar pelos procedimentos legais e fugiram de barcos.

¹⁷ MUKAE, Ryuji, *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem*, p. 98.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

330.000 de Laos e 220.000 de Camboja. No âmbito internacional, essa crise humanitária levou a várias conferências, com vistas à diminuição da tensão e à busca de uma solução. A postura japonesa era clara: o reassentamento no Japão estava fora de discussão.²¹

A razão de não aceitação do reassentamento no Japão foi que,

[...] O Japão teria “condições sociais especiais” que dificultariam a integração dos refugiados e (para compensar isso) o país empreende grandes contribuições financeiras para a ONU. Essas condições especiais são: a) o excesso de população, b) a barreira da língua e, c) uma sociedade monoétnica que resultou na falta de experiência por parte dos japoneses em lidar com outros grupos étnicos.²²

As condições especiais da sociedade japonesa monoétnica e a falta de experiência de lidar com outro grupos étnicos justificam o ato de não aceitar o reassentamento de refugiados indochineses.

O significado de assistir os refugiados, de acordo com o Ministério de Negócios Estrangeiros do Japão foi o seguinte,

[...] Do ponto de vista da segurança humana, Japão considera a ajuda humanitária para os refugiados e deslocados internos como um pilar importante da sua contribuição internacional. Neste contexto, o Japão providencia um suporte ativo para as organizações internacionais, tais como ACNUR [...] mantendo a colaboração forte com as organizações internacionais competentes [...].²³

Sua razão para não conceder o reassentamento no Japão, devido às condições especiais que a sociedade japonesa vive, não satisfaz, mas justificou a sua postura. O outro argumento, segundo o qual seria grande contribuinte financeiro no âmbito da ONU²⁴, também não justifica a sua postura inadequada, pois a sociedade internacional esperava uma ação solidária do Japão sobre o tema. Já que estava causando instabilidade naquela região, o Japão como um país estabilizado e economicamente favorecido teria condições de oferecer proteção para estes refugiados.

As críticas da sociedade internacional, a pressão externa dos Estados Unidos e o desejo do governo japonês de querer manter a sua aliança política com os Estados Unidos levaram o Japão a tomar a decisão de aceitar o reassentamento dos refugiados vietnamitas no Japão em 1978.²⁵

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, p. 109 (tradução nossa).

²³ THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Foreign Policy for Refugee Issue*.

²⁴ Os grandes contribuintes financeiros do ACNUR são os Estados Unidos, a Comissão Européia e o Japão, que representam 47% dos fundos doados do ano de 2008 (Fonte ACNUR).

²⁵ *Ibidem*.

A condição de reassentamento estava muito longe de ser um ato solidário, já que a iniciativa não foi do próprio governo, mas essa concessão de reassentamento foi uma grande mudança na história de proteção de refugiados no Japão.

Um total de 10.941 refugiados vietnamitas foi reassentado no Japão de 1978 até 2002. Esse número inclui os indivíduos que foram para o Japão posteriormente por solicitação de reagrupamento familiar.²⁶ A política japonesa de proteção de refugiados foi formada eventualmente, ao responder a crise humanitária dos refugiados vietnamitas.

Nesse contexto político, a postura japonesa de conceder o reassentamento aos refugiados vietnamitas providenciou uma justificativa válida para o governo japonês tomar parte do regime internacional de proteção de refugiados e adotar a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 da ONU, ambos em 1981.

A decisão do governo japonês, em 1981, de adotar os instrumentos mais importantes de proteção internacional de refugiados significa o comprometimento de compartilhar as responsabilidades para buscar uma solução duradoura sobre o tema. Mas, mesmo adotando os instrumentos internacionais, o seu princípio político era de manter a sua tradicional política isolacionista.

Mukae descreve as intenções políticas que levaram o governo japonês a entrar no regime internacional de proteção de refugiados:

[...] isso (a adesão do Japão para os tratados da ONU para refugiados) satisfazia uma qualificação humanitária necessária de um país democrático avançado, e o Japão tinha que satisfazer a outra função-chave do regime internacional: a facilidade da cooperação internacional.²⁷

Assim, a satisfação da necessidade de qualificação humanitária como país avançado e democrático facilitaria a inserção do Japão no sistema internacional, ganhando mais poder de influência. Essa postura restrita de conceder o refúgio no seu território tem vários aspectos a serem considerados, segundo Mukae, que aponta fatores históricos, culturais e geopolíticos:

[...] O Japão historicamente foi o país que enviou emigrantes e raramente recebeu imigrantes [...] e a crença pelo governo japonês e pela sociedade japonesa de ser um país mono-étnico [...]²⁸

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ MUKAE, Ryuji, *op. cit.*, p. 8 (tradução nossa).

²⁸ *Ibidem*, p. 138-139 (tradução nossa).

[...] Japão como sendo a nação mais rica da Ásia, cercado de países politicamente instáveis, economicamente subdesenvolvidos, ambientalmente precários [...] a aceitação de reassentamento dos refugiados / imigrantes não qualificados, bem como a ratificação da Convenção dos Refugiados – não importa quanto restrito a sua definição de refugiado seja – mandaria um sinal errado aos países da Ásia, que o Japão agora é um país aberto para eles.²⁹

O regime internacional de proteção de refugiados visa oferecer a proteção humanitária aos refugiados e não abandonar a responsabilidade por motivos geopolíticos e migratórios.

A proteção do refugiado no ordenamento jurídico japonês não se baseia numa lei específica sobre o tema. A Constituição de 1946, no seu capítulo III, descreve os direitos e as obrigações da pessoa, o que inclui alguns princípios de direitos humanos. Como Honma (2008) menciona, os princípios dos direitos humanos e proteção de refugiados são ligados um ou outro, porém não são exatamente iguais. Assim, a política e o sistema de proteção de refugiados nunca foram mencionados na Constituição de 1946.

Logo após a adoção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 pelo governo japonês, houve uma modificação na Lei de Controle de Imigração, incorporando os procedimentos de reconhecimento de refúgio, em 1982, nomeada então como Lei de Controle de Imigração e Ato de Reconhecimento do Refugiado.

A Lei de Controle de Imigração e o Ato de Reconhecimento do Refugiado são controlados e aplicados pelo Ministério da Justiça, especialmente pelo Departamento de Imigração. O Ministério da Justiça do Japão assim descreve a competência do Departamento de Imigração:

O Departamento de Imigração é responsável pela administração dos assuntos de imigração que incluem o controle dos estrangeiros e japoneses que entram e saem do Japão, a administração do Estado de estrangeiros residentes no Japão, e também questões relacionadas com a deportação, o reconhecimento do estatuto de refugiado, bem como registro de estrangeiros residentes.³⁰

Nota-se que o reconhecimento do *status* de refugiados é competência do Departamento de Imigração do Ministério da Justiça, igualmente responsável por administrar e controlar os procedimentos relativos à imigração em geral.

O Departamento de Imigração é o principal responsável por regulamentar os imigrantes ilegais e vistos expedidos, e não por reconhecer

²⁹ *Ibidem*, p. 140 (tradução nossa).

³⁰ JAPAN. *The Ministry of Justice. Immigration Control and Refugee Recognition Act* (tradução nossa).

o *status* de refugiados. No procedimento de reconhecimento de refugiados, há a necessidade de compreensão aprofundada de direitos humanos e, especialmente, de direito dos refugiados.³¹

A ausência de um órgão competente, independente e especializado para reconhecimento de refugiados resulta e leva à crítica de que o sistema de reconhecimento de refugiados no Japão é rigorosamente restrito ao processo de determinação.

Além de não estabelecer um órgão competente especializado para o reconhecimento do *status* de refugiados, a própria Lei de Controle da Imigração e o Ato de Reconhecimento de Refugiado recebem várias críticas do ACNUR e das ONGs que trabalham para promover os direitos de refugiados no Japão.

Na análise da Lei de Controle de Imigração e do Ato de Reconhecimento de Refugiado é relevante observar três pontos, quais sejam: 1) a definição de refugiados pela lei japonesa; 2) o estabelecimento do período de 60 dias para solicitação de refúgio e 3) o procedimento de deportação que inclui os solicitantes de refúgio que estão no Japão sem documentos legais para permanência.

A definição de refugiado pelo governo japonês apenas incorporou a determinação prevista na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. Na prática de proteção de refugiados, os beneficiários dessa definição são minorias.³²

Para reconhecimento de *status* como refugiado, o artigo 62 na Lei de Controle de Imigração e o Ato de Reconhecimento de Refugiado estabelecem um período para solicitar o refúgio, como demonstrado a seguir:

Art. 62 – O solicitante [...] deve solicitar com 60 dias após a sua chegada no Japão (ou o dia em que tomou conhecimento do fato de que as circunstâncias permitem solicitar o refúgio quanto a sua permanência no Japão). No entanto, isso não se aplica se houver circunstâncias inevitáveis.

O ACNUR, nos seus comentários para reforma da Lei de Controle da Imigração e o Ato de Reconhecimento de Refugiado do Japão (2004), opina a respeito dessa regra de 60 dias para aplicação:

Na opinião do ACNUR, a limitação do tempo para solicitação de refúgio é interpretado como sem considerações de circunstâncias específicas de cada solicitante, o que pode estar contra o princípio de não-devolução, o direito

³¹ HONMA, Hiroshi. "Japan's refugee policy from Post-World War II to Present Day".

³² MUKAE, Ryuji, *op. cit.*

de procurar a proteção como declarado na Convenção de 1951(ACNUR, 2004, tradução nossa)

O estabelecimento de limite de tempo para solicitação de refúgio ignora quaisquer circunstâncias que cada indivíduo tenha passado até buscar a proteção em outro país; e, já que o órgão competente para solicitação é o Departamento de Imigração, igualmente responsável pelo controle de imigração, isto dificulta o comparecimento e solicitação do indivíduo em busca de proteção como refúgio.

Como Honma³³ menciona, na prática, em relação à proteção de refugiados no Japão, nunca se aceitou a solicitação de refúgio após o período estabelecido pela lei. Assim, quem não consegue aplicar durante esse período determinado, automaticamente está excluído da busca de proteção no Japão e será deportado como imigrante ilegal.

Outro ponto importante é que essa lei não menciona nenhuma exceção de solicitante de refúgio diante do procedimento de deportação. Como se observa no parágrafo anterior, quem não conseguiu solicitar no período determinado pela lei ou pelas outras circunstâncias passa a depender do Departamento de Imigração, que é responsável por decidir as ações a serem tomadas contra esses indivíduos, seja deportação ou detenção.³⁴

A deportação do solicitante de refúgio vai contra o princípio de não-devolução estabelecida pelo regime internacional de proteção de refugiados, colocando os indivíduos novamente em risco de vida.³⁵

Nesse sentido, a falta de uma lei específica para proteção de refugiados no Japão e o procedimento de reconhecimento incorporado na lei da imigração em geral caracterizam inadequações na proteção de refugiados em nível nacional. Esse sistema de reconhecimento de refúgio ineficiente e inadequado complicará mais ainda o posicionamento dos indivíduos que buscam a proteção e, em alguns casos, pode colocar a vida desses indivíduos em risco, ao invés de protegê-los.

De acordo com o Ministério de Justiça, desde 1982, quando o Japão aderiu aos instrumentos internacionais (Convenção de 1951 e 1967) e até 2008, 410 indivíduos foram reconhecidos e receberam o *status* de refugiado e 3162 casos foram negados.

A Lei de Controle da Imigração e o Ato de Reconhecimento de Refugiado foram alterados em 2005. Com isso, a regra de 60 dias para

³³ HONMA, Hiroshi, *op. cit.*

³⁴ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *UNHCR's comments on the bill to reform the Immigration Control and Refugee Recognition Act of Japan.*

³⁵ *Ibidem.*

solicitar o refúgio foi alterada para 180 dias. De acordo com Honma³⁶, na prática, a maioria das solicitações é recebida e revisada, mesmo passando do período de estabelecimento. Porém, o Departamento de Imigração tem autoridade para reconhecer ou não o *status* de solicitante de refúgio, não havendo um órgão competente especializado para esse processo, que está sob controle de agentes incapacitados para compreensão das circunstâncias que os solicitantes de refúgio tenham passado.

Nota-se que há possibilidade maior de modificação dessa postura de sociedade japonesa, no longo prazo, tornando-se mais flexível e incorporando os princípios que refletem as circunstâncias em que os refugiados vivem, ou seja, em busca de proteção internacional.

3. As políticas comparadas: Brasil e Japão

O Brasil é reconhecido como um dos países mais solidários de acolhimento dos refugiados e possui uma lei (9.474/97) moderna e específica de reconhecimento do *status* de refugiado. Nesta lei, destaca-se o grande esforço de ampliar o conceito de refugiado, no espírito da Declaração de Cartagena, além da criação de um órgão competente legal (CONARE), que apresenta um mecanismo de funcionamento tripartite entre o Estado, sociedade e ACNUR para reconhecimento do *status* de refúgio, destacando, exemplarmente, um comportamento solidário.

No Japão, as perspectivas de proteção de refugiados se diferenciam bastante do Brasil, pois a política externa japonesa considera que os refugiados e deslocados internos presentes no mundo continuam sendo preocupações humanitárias e de segurança, além de envolverem também questões de estabilidade regional e internacional. Pelas perceptivas de segurança humanitária, o Japão coloca a assistência humanitária de refugiados e deslocados internos como um pilar de contribuição internacional. Nesse sentido, o Japão providencia um suporte ativo pelas organizações internacionais e ONGs, para visar uma solução duradoura e manter uma cooperação ativa com essas entidades.

³⁶ HONMA, Hiroshi, *op. cit.*

QUADRO 1
Proteção de refugiados no Brasil e no Japão:
principais características e diferenças

	Brasil	Japão
Definição de refugiado	Aqueles que são definidos pelos instrumentos internacionais quanto regionais, ou seja, definição mais ampla e reflete várias realidades de migração forçada.	Aqueles que são definidos pelos instrumentos internacionais.
Instrumentos internacionais de proteção de refugiados	Convenção de 1951 (adoção em 1960) e Protocolo de 1967 (adoção em 1972).	Convenção de 1951 e Protocolo de 1967 (adoção de ambos em 1981).
Instrumentos regionais	Declaração de Cartagena de 1984 (adoção em 1992).	Não há.
Instrumento nacional	Lei 9.474 de 1997.	Controle de Imigração e Ato de Reconhecimento de Refugiado.
Órgão competente para reconhecimento do estatuto de refúgio	CONARE (Comitê Nacional de Refugiados) / Ministério de Justiça.	Departamento de Controle de Imigração / Ministério de Justiça.
Análise do caso e processo decisório de concessão ou não de refúgio	CONARE (representantes ministeriais, sociedade civil e ACNUR sem direito a voto) Mecanismo de funcionamento tripartite.	Análise e reconhecimento são realizados pelo agente de Departamento de Controle de Imigração.
Contribuição financeira para ACNUR	USD 130.000 (2000-2009)	USD 962.950.827 (2000-2009)

Fonte: Elaboração própria, 2010, com base no ACNUR 2005 e JAPAN. Ministry of Justice. Immigration Control and Refugee Recognition Act.

A atuação japonesa, como grande contribuinte financeiro, é significativa (Quadro 1), porém a política doméstica japonesa de proteção de refugiados nunca teve uma ação ativa. A competência de reconhecimento de refúgio é exclusiva do Departamento de Imigração do Ministério da Justiça, órgão responsável, principalmente, pelo controle dos imigrantes em geral.

Para realização do estudo comparativo das políticas adotadas pelos governos do Brasil e do Japão diante da proteção dos refugiados, torna-se fundamental observar os fatores que influenciaram a formação destas políticas. Tanto o Brasil quanto o Japão aderiram aos instrumentos

internacionais mais importantes da ONU de proteção aos refugiados e assumiram compromisso de buscarem soluções duradouras, porém as políticas adotadas e suas abordagens se diferenciam.

Em primeiro lugar, o fato de o Brasil possuir uma lei específica de reconhecimento do estatuto de refugiados, com destaque ao seu grande esforço de ampliar o conceito de refugiados, no espírito de Cartagena, possibilitou que as vítimas da violência generalizada e violações dos direitos humanos também sejam beneficiados. Assim, observa-se boa compreensão do governo brasileiro da situação regional onde se insere. As causas da migração forçada são variadas, esta ampliação do conceito de refugiados beneficia positivamente os migrantes forçados que não se encaixam no conceito definido pelos instrumentos internacionais da ONU.

Em segundo lugar, quanto à criação do órgão competente legal (CONARE) para concessão de refúgio merece grande destaque. No caso brasileiro, encontram-se representantes ministeriais multidisciplinares, representantes das organizações não governamentais que desenvolvem trabalhos na comunidade para os refugiados e o ACNUR como consultor, porém sem direito a voto no processo decisório, ou seja, existe um mecanismo de funcionamento tripartite entre o Estado, sociedade e ACNUR para o reconhecimento do estatuto de refúgio. Ao comparar com o Japão, a inexistência deste mecanismo e a competência exclusiva do Ministério da Justiça causa, invariavelmente, proteção inadequada. Além disso, no Japão, a separação da política migratória de uma política de proteção aos refugiados é essencial para que se maximize o esforço na proteção dos refugiados.

Considerações finais

O Brasil e o Japão aderiram aos instrumentos mais importantes da ONU de proteção de refugiados, o que significa que há comprometimento com a temática. Porém, as políticas e as abordagens adotadas pelo Brasil e pelo Japão se diferenciam: o Brasil é um país que demonstra um comportamento solidário e possui um sistema doméstico de reconhecimento de refúgio mais contemporâneo, ao contrário do Japão, geralmente criticado pelo seu comportamento restrito.

Assim, parece razoável supor que a separação de política migratória japonesa da política de proteção de refugiados é fundamental para que haja um mecanismo de funcionamento mais eficiente. Esta separação levaria em consideração outros fatores culturais e políticos, e o governo japonês realizaria esforços para maximizá-los pelo ângulo da proteção dos migrantes e refugiados.

Bibliografia

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR); INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília: Servidéis Comunicação Ltda, 2005.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR); COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE). *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE*. Brasília, 2007. Disponível em: < <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/publicacoes/> >. Acesso em: 01 mar 2010.
- FISCHEL DE ANDRADE, José. H.; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, 2002, p. 168-176.
- _____. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- GOODWIN-GILL, Guy S. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press: 1983.
- HONMA, Hiroshi. “Japan’s refugee policy from Post-World War II to Present Day”, in *Woman’s Asia 21 Voice from Japan*, n. 20, 2008, p. 22-25.
- _____. *Shiensya no tameno nanmin hogo kouza*. Japan: Gendaijin, 2006.
- JAPAN. The Ministry of Foreign Affairs. *Foreign Policy for Refugee Issue*. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/policy/refugee/japan.html#ii> . Acesso em: 13 jun 2008.
- JAPAN. The Ministry of Justice. *Immigration Controle and Refugee Recognition Act*.
- JUBILUT, Liliana Lira. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- KODANSHA INTERNATIONAL. *Japan: profile of a nation*. Japan: Kodansha International, 1994.
- MUKAE, Ryuji. *Japan’s refugee policy: to be of the world*. Italy: European Press Academic Publishing, 2001.
- RODRIGUES, Viviane Mazine (org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha, ES: UVV, 2006.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *UNHCR’s comments on the bill to reform the Immigration Controle and Refugee Recognition Act of Japan*. Tokyo, 2004. Disponível em: <http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/040520comm_e.pdf>. Acesso em: 29 set 2009.

Abstract

Contemporary policies implemented in Brazil and in Japan on the refugees' statute

This paper examines the historic evolution and the securitization of the international protection of refugees in Brazil and in Japan. It also presents the 1951 Convention and the 1967 protocol as the most important instruments concerning this issue, the role of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), and a comparative study of the Brazilian and Japanese policies on refugee protection. In order to understand and analyze the information presented in this paper, data was collected by means of bibliographic research, articles, documents, international treaties, and Brazilian and Japanese national laws. In conclusion, on one hand, Brazilian diplomacy has demonstrated solidarity towards the humanitarian aspect. Japanese diplomacy, on the other hand, still lacks the tools to clearly separate migratory policies from policies on refugee protection.

Keywords: *Refugees; Public Affairs; Brazil; Japan*

Recebido para publicação em 14/08/2010.

Aceito para publicação em 28/09/2010.

Received for publication in August, 14th, 2010.

Accepted for publication in September, 28th, 2010.