



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais - FADIR

CAIO MORELLI MARQUES

POLÍTICA MIGRATÓRIA JAPONESA PARA REFUGIADOS

Um caso de não cumprimento da norma internacional?

Dourados - MS
2019

CAIO MORELLI MARQUES

POLÍTICA MIGRATÓRIA JAPONESA PARA REFUGIADOS

Um caso de não cumprimento da norma internacional?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Hermes Moreira Júnior

**Dourados - MS
2013**



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 26 de fevereiro de 2019, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, o aluno **Caio Morelli Marques** tendo como título “**Política migratória japonesa para refugiados**”.

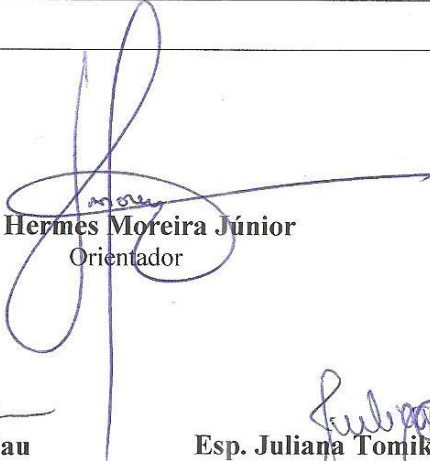
Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Hermes Moreira Júnior (orientador), Ma. Paola Cristina Nicolau (examinadora) e Esp. Juliana Tomiko Ribeiro Aizawa (examinadora).

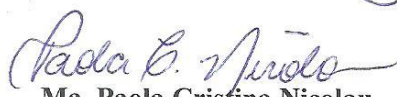
Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado Aprovado.


Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: São necessárias correções ortográficas e ajustes de normas técnicas para entrega da versão final

Assinaturas:


Dr. Hermes Moreira Júnior
Orientador


Ma. Paola Cristina Nicolau
Examinadora


Esp. Juliana Tomiko Ribeiro Aizawa
Examinadora

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M357p Marques, Caio Morelli
Política migratória japonesa para refugiados: Um caso de não cumprimento da norma internacional? [recurso eletrônico] / Caio Morelli Marques. -- 2019.
Arquivo em formato pdf.

Orientador: Hermes Moreira Júnior.
TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2019.
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Japão. 2. Refugiados. 3. Não cumprimento. I. Moreira Júnior, Hermes . II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

A esta universidade, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram um ótimo ambiente acadêmico.

Ao meu orientador Prof. Dr. Hermes Moreira Júnior, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos.

Aos meus pais, irmãos, familiares e amigos, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

A todos que de maneira direta ou indireta fizeram parte da minha formação, muito obrigado.

RESUMO

Em 1982, o Japão adotou a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados e o seu Protocolo, porém o país tem apresentado uma baixa taxa de concessão de refúgio aos solicitantes que chegam a seu território. Apesar de ocupar uma posição de importante doador do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o Estado japonês apresenta indícios de não cumprimento da norma internacional, uma vez que o processo de adoção foi marcado pela divergência de interesses entre ministérios, contradições entre as identidades nacional e internacional, além de oposições entre normas domésticas e internacionais. Nesse contexto, foi elaborada uma política incapaz de compreender a situação de vulnerabilidade dos refugiados, que reflete em procedimentos que carecem de transparência e não atendem às demandas da Convenção.

Palavras- chaves: Japão, refugiados, não cumprimento.

ABSTRACT

In 1982, Japan adopted the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees and its Protocol, but the country has presented a low rate of refuge to applicants arriving in its territory. Despite its position as an important donor to the United Nations High Commissioner for Refugees, the Japanese State shows a sign of non-compliance with the international norm, as the adoption process was marked by divergent interests between ministries, contradictions between national and international identities, as well as opposition between domestic and international norms. In this context, a policy has been developed, which is incapable of understanding the situation of refugees' vulnerability. All this reflects in procedures that lack transparency and do not meet the demands of the Convention.

Key words: Japan, refugees, non-compliance.

SUMÁRIO

Introdução	8
Capítulo 1: Antes da ratificação da Convenção e do Protocolo	12
1.I. A chegada dos refugiados da Indochina.....	14
1.II. Acesso à Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e ao Protocolo de 1967.....	17
Capítulo 2: Após a ratificação da Convenção e do Protocolo	22
2.I.O processo japonês de determinação do status de refugiado.....	22
2.II.Aprovação da solicitação de refúgio	25
2.III.Permissão de estadia por razões humanitárias.....	26
2.IV.Processo de revisão administrativa.....	27
2.V.Alterações importantes no processo de determinação do status de refugiado.....	28
2.VI.Dados históricos e atuais relativos ao número de solicitações de refúgio.....	31
Capítulo 3: Política migratória japonesa para refugiados – um caso de não cumprimento da norma internacional?	39
3.I.O modelo do comportamento organizacional e o Ministério da Justiça.....	40
3.II.Identity estatal e a adoção da Convenção e de seu Protocolo.....	42
3.III.Conflitos entre normas domésticas e internacionais.....	44
Conclusão	47
Referências Bibliográficas	50

Introdução:

Segundo dados oficiais publicados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o número estimado de refugiados e potenciais solicitantes de refúgio é 25,4 milhões de indivíduos ao redor do mundo. Esse número é resultado de conflitos armados, perseguições políticas e religiosas, violação dos Direitos Humanos, ou seja, fenômenos que colocam em risco a vida de civis, os quais buscam refúgio em outros Estados. Atualmente, os maiores fluxos de refugiados proveem da Síria, Afeganistão, Sudão do Sul, Myanmar e Somália, juntos esses países são responsáveis por 68% da população mundial de refugiados.

Nesse contexto de crise internacional de refugiados; o presente trabalho busca analisar o comportamento do Japão diante desse fenômeno, além de examinar a sua política migratória para os solicitantes de refúgios que intentam entrar no território japonês. Logo, utilizaremos a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, o Protocolo de 1967, a fim de compreender a definição do termo “refugiado”, e as diretrizes estabelecidas para o processo de acolhimento dos mesmos, por parte dos países signatários. A Convenção de 1951, no artigo 1º, afirma que:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade esse encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

A partir dessa definição, é possível observar que há um marco temporal, pois a Convenção menciona: “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de janeiro de 1951”, ao definir os indivíduos que podem solicitar refúgio. MOREIRA (2008) afirma que além do marco temporal, há uma limitação geográfica, fato que gera dupla interpretação, já que podem ser considerados refugiados as vítimas de perseguição, devido aos: eventos ocorridos somente na Europa, ou aqueles ocorridos na Europa e em outros lugares. De acordo com a primeira interpretação, eram considerados refugiados somente os indivíduos europeus. Além disso, a Convenção estabeleceu que os refugiados acolhidos, não poderiam ser devolvidos para territórios, onde corresse o risco de perseguição política, étnica e religiosa.

Essa limitação desfavorecia os cidadãos provenientes de Estados fora do continente europeu, já que os mesmos não eram abrangidos pela Convenção de 1951. Logo, com o objetivo de resolver o caso de interpretações ambíguas, e anular as restrições presentes no primeiro documento, foi elaborado o “Protocolo de 1967 em Relação ao Estatuto dos

Refugiados”, o qual afirma que qualquer pessoa que tenha fundado temor de perseguição, por motivos raciais, religiosos, políticos, e por este motivo se encontra fora de seu país de origem, uma vez que não quer ou não pode se valer da proteção do mesmo, pode ser considerada refugiada.

É importante mencionar que, o Japão é signatário de ambos os documentos. O Estado japonês aderiu à Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados em 03 de Outubro de 1981, e ao Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados em 01 de Janeiro de 1982. Desde então, o governo realizou algumas modificações em sua legislação interna, e definiu os processos de concessão de refúgio. Entretanto, o país recebe muitas críticas por apresentar um baixo histórico de aceitação em relação ao número de solicitantes de refúgio que chegam em seu território.

Esse fato contradiz com a análise do ranking dos principais Estados doadores do ACNUR, uma vez que o Japão se apresenta como 4º maior financiador da instituição, com um valor doado de 152.359.773 dólares em 2017. Em outras palavras, apesar de doar grande quantia ao ACNUR, a nação japonesa aplica procedimentos que limitam a concessão de refúgio, além de evidenciar grande déficit em relação aos direitos daqueles que conseguem o status de refugiado em seu território. O gráfico seguinte mostra uma comparação entre os cinco maiores Estados doadores do ACNUR, e aqueles que mais recebem refugiados em seus territórios, de acordo com os dados publicados pela própria organização em 2017:

Tabela 01 – Principais Estados doadores do ACNUR X Principais Estados receptores de refugiados:

Maiores doadores	Principais receptores
Estados Unidos da América USD 1.450.360.238	Turquia 3,5 milhões de indivíduos
Alemanha USD 476.918.668	Paquistão 1,4 milhão de indivíduos
União Europeia USD 436.036.986	Uganda 1,4 milhão de indivíduos
Japão USD 152.359.773	Líbano 998.900 indivíduos
Reino Unido USD 136.219.370	Irã 979.400 indivíduos

Fonte: Global Trends - Forced Displacement in 2017. Genebra: UNHCR, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>. Acesso em: 15 out. 2018.

ARAKAKI (2008) afirma que apesar do problema do baixo número de concessão de refúgio ser consequência direta do sistema de proteção aos refugiados, o problema mais sério desse sistema japonês pode ser classificado em três áreas: processos de determinação de refugiados, aplicação do conceito de refugiados, e direitos dos refugiados.

Diante dessa afirmação, é essencial retornar às raízes dessa problemática, a qual teve início com as discussões realizadas antes da adesão à Convenção de 1951 por parte do governo japonês. Desde 1962, a assinatura da Convenção era tema de discussão da agenda política do regime japonês, entretanto houve uma significativa objeção por parte do governo, o qual alegou o conteúdo europeu e obscuro da convenção, além de afirmar a homogeneidade cultural prevalente no país, fato que dificultaria a adaptação dos japoneses aos novos imigrantes e vice-versa. Do mesmo modo, era evidente o temor por uma imigração descontrolada, já que muitos Estados vizinhos vivenciavam períodos de instabilidades político-econômicas; e a possível adoção à Convenção poderia ser interpretada por esses países como abertura ao recebimento de estrangeiros, o que resultaria em um grande fluxo de pessoas em direção ao território japonês.

Somente alguns anos mais tardes, devido a fatores internos e externos, o Japão decide assinar a Convenção e o Protocolo referente ao Estatuto dos Refugiados. Contudo, o processo de adesão não ocorreu de maneira consensual, já que houve significativas divergências entre o Ministério da Justiça e o Ministério de Relações Exteriores, este era favorável a ratificação, enquanto aquele apresentou fortes objeções, as quais serão mencionadas posteriormente neste trabalho. Ainda assim, após a aprovação, e a definição dos procedimentos de concessão de refúgio, todo o processo ficou sob a responsabilidade do Ministério da Justiça. Em outros termos, o Ministério que foi contra a adoção da Convenção, é o mesmo que concentra todo o processo em si, desde a solicitação inicial, até a decisão do apelo (quando a solicitação é negada inicialmente).

Com o objetivo supramencionado de analisar o comportamento do Japão diante a temática do refúgio; o trabalho procura entender se há um caso de não cumprimento da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e do Protocolo de 1967 por parte do governo japonês, em caso positivo, quais são os motivos que levam a essa conduta. Para isso, no primeiro capítulo será discorrido sobre o período pré- ratificação da Convenção, e as discussões realizadas no regime para a realização da mesma.

O segundo capítulo se propõe a análise do período pós- ratificação da Convenção e suas consequências, além de apresentar quais são os procedimentos adotados pelo país para a concessão de refúgio, e alguns dados relativos ao número de refugiados acolhidos pelo país

nos últimos anos e suas características. Em conclusão, o terceiro capítulo, através de embasamento teórico, investiga sobre o caso de não cumprimento do governo japonês, bem como expõe a situação da nação em relação ao tema.

Essa monografia é classificada como estudo de caso, pois se restringe ao estudo específico do Japão referente à matéria do refúgio, desse modo não pretende estender a análise a nenhum outro Estado. Vale mencionar que o trabalho foi possível através de levantamento bibliográfico e exame de dados estatísticos publicados pelo Ministério da Justiça japonês. Durante a elaboração do mesmo, foram encontradas diversas dificuldades, devido à escassez de materiais, artigos, livros e publicações sobre o tema em língua portuguesa, logo a maior parte da bibliografia está redigida em inglês e japonês.

Entretanto, o forte interesse pelo tema fez com que as dificuldades fossem superadas, e a dissertação fosse concluída. Esse interesse pode ser explicado por minha participação no grupo de pesquisa “Política Migratória Brasileira para Refugiados – Caso Mato Grosso do Sul” desde o meu primeiro ano universitário, o qual era dirigido pelo professor Dr. César Augusto Silva da Silva. Posteriormente, em 2015, o grupo se converteu na Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFGD, através de um seminário realizado no mesmo ano. Somado ao interesse pelo tema do refúgio, há um grande fascínio, e desejo de compreensão da sociedade asiática, em especial ao Japão; sentimento o qual tem movido meus estudos de língua japonesa, e resultou em um período de mobilidade acadêmica em 2016 na Universidade de Tsukuba – Japão.

Para mais, devido a vários conflitos no cenário internacional, a temática do refúgio tem ganhado expressiva notoriedade. Porém, muitos equívocos ainda permanecem no julgamento popular, o que dificulta a integração de refugiados na sociedade dos Estados receptores, e contribuem para o fomento de movimentos e políticas de exclusão, marcados pela xenofobia, em prejuízo aos Direitos Humanos. Portanto, este trabalho tem como intenção, de maneira modesta, colaborar com o processo de conscientização em relação ao assunto, e dar voz para aqueles que são silenciados pela perseguição, pela violação de seus direitos, e pelos conflitos armados.

Capítulo 1: Antes da ratificação da Convenção e do Protocolo

ARAKAKI (2008) afirma que a ideia de oferecer abrigo para aqueles em necessidade não é algo completamente desconhecido na história do Japão. Há um provérbio na tradição Samurai que diz: “Até mesmo um caçador não pode machucar um pássaro que vem até ele em busca de refúgio”; portanto, a sociedade japonesa facilitava o asilo doméstico para algumas categorias da população, geralmente, eram samurais derrotados que haviam fugido de um campo de batalha ou da sede de base por motivos de perda de poder de governo, ou pessoas rejeitadas por um regime oponente.

Na Era Meiji (1868-1912), houve um expressivo aumento das relações diplomáticas do Estado japonês com os países vizinhos, fato acompanhado por diversos conflitos e lutas por poder. Em 1884, o Japão concedeu asilo para Kim Ok – Kinn e seu colaborador, os quais tentaram um golpe de Estado mal sucedido na Coreia. O governo coreano, por diversas vezes, solicitou a extradição de Kim Ok- Kinn, a qual foi negada pelo Japão sob a lei internacional de não extradição de inimigos políticos. Vale destacar, que existem indícios de apoio japonês ao golpe fracassado, uma vez que o Japão tinha interesse de manter a supremacia na região. Entretanto, quando questões de segurança nacional, e atritos diplomáticos começaram a se agravar, o país alterou sua decisão inicial, e tentou deportar Kim Ok- Kinn, o qual se recusou a voltar à Coreia e foi exilado na ilha de Ogasawara.

Além do caso coreano, em 1898, a partir do lançamento do programa de reformas da Dinastia Qing na China, o Japão acolheu em seu território alguns reformistas, como Kang Youwei. O pedido de extradição foi rejeitado, entretanto o governo japonês decidiu, de maneira furtiva, interromper a proteção a esses indivíduos, sob o pretexto de barreiras prejudiciais às relações diplomáticas com o Estado chinês. Logo, esse período é marcado pela dicotomia entre oferecer refúgio e aceitar pedidos de extradição.

Durante a Era Taisho (1912-1916), como consequência da revolução russa mais de 100 russos foram acolhidos no Japão. Nessa época, o governo japonês implantou medidas rígidas para a concessão de refúgio. Dessarte, o status de residência somente seria assegurado aos indivíduos que portassem um passaporte oficial, e uma quantia mínima de 1.500 ienes (com exceção aos estrangeiros que possuíam um fiador japonês, esses não precisavam declarar a posse da quantia solicitada). Logo, em 1925, o governo aboliu o requerimento de posse de 1.500 ienes para os indivíduos que desejassem asilo nos distritos coloniais, como a Manchúria. É relevante salientar, que era extremamente difícil para os russos, o cumprimento

das condições impostas pelo Japão. Apesar de ter ratificado o Acordo da Liga das Nações para a Proteção de Deslocados Russos, o governo começou a negar asilo para aqueles que possuíam o passaporte Nansen¹.

Com a ascensão de Hitler ao poder na Alemanha, aproximadamente 17.000 judeus chegaram a Xangai, através da Manchúria. Apesar das íntimas relações diplomáticas com a Alemanha e Itália, e o cuidado japonês para não desagradar os países do Eixo, o governo adotou uma posição de sutil diferença em relação a essas pessoas. Essa atitude foi motivada pelos interesses nacionais do Japão, o qual enxergou nos imigrantes, força humana e recursos financeiros para o desenvolvimento da Manchúria, além do desejo de usufruir da tecnologia e conhecimento militar que os judeus possuíam.

ARAKAKI (2008) também menciona que com a acolhida dos refugiados judeus, havia esperanças no estreitamento das relações com os Estados Unidos, país com grande população judaica. Logo, em 1938, o governo japonês anunciou que não tinha alguma intenção de expulsar os judeus do Japão e se comprometeu em, simplesmente, lhes aplicar as regras gerais de imigração, ao invés de lhes conceder refúgio.

Após a II Guerra Mundial, o número de solicitantes de asilo aumentou consideravelmente no Japão. Esse fenômeno pode ser explicado pela posição geográfica do país, já que grande parte das nações vizinhas enfrentavam graves problemas políticos. Além disso, a evolução tecnológica dos meios de transporte facilitou a chegada de estrangeiros ao território japonês. Outro caso relevante ocorreu em 1954, quando o segundo secretário da Missão da União Soviética, no Japão, abandonou o posto e solicitou asilo aos Estados Unidos, isso fez com que as autoridades norte-americanas o retirassem do país, sem que houvesse algum acordo ou discussão com o governo japonês.

Em 1954, um piloto da União Soviética pousou no aeroporto de Hakodate e solicitou asilo. Nessa situação, o Japão deixou que o governo estadunidense resolvesse o caso, logo as autoridades de Washington direcionaram o piloto e o seu avião para o território americano. De modo similar, um professor da Universidade de Leningrad, inicialmente, buscou asilo no Japão, entretanto, há registros que o mesmo fez uso da solicitação inicial para chegar aos EUA. Ou seja, esses casos deixam evidente que o Japão atuou como condutor de solicitantes de asilo (especialmente provenientes do bloco socialista) para os EUA, em um contexto de bipolaridade internacional, no qual o acolhimento de asilados era visto como plataforma de

¹ O Passaporte Nansen foi um documento de identificação pessoal reconhecido internacionalmente emitido pela Liga das Nações a refugiados e apátridas. Concebido em 1922 por Fridtjof Nansen, em 1942 era reconhecido em 52 países e foi o primeiro documento de viagem para refugiados.

promoção de política externa por ambos os regimes, uma forma de demonstração de superioridade ideológica.

Desde a Era Taisho, houve vários casos de solicitantes de asilo que chegaram ao Estado japonês, logo, mesmo antes da ratificação da Convenção e do Protocolo, esses eventos não eram incomuns ao governo nacional. Porém, OSAMU (2008, p. 29) conclui que:

Cada decisão era feita como uma ação administrativa, baseada em interesses políticos. Como resumindo por Tokushiro Oohata a política japonesa para solicitantes de asilos antes da II Guerra Mundial era direcionada a aceitar traidores políticos, ao menos que o asilo contradissesse as políticas diplomáticas em relação á China e á Coréia. Uma vez que determinada concessão de asilo fosse reavaliada como prejudicial ao clima diplomático, isso era revertido, e o governo japonês virava as costas para tal solicitante.

Em outras palavras, existia uma forte discussão nas cortes japonesas a respeito do princípio de não extradição de criminosos políticos. Ora o princípio era considerado regra do direito internacional consuetudinário, ora era interpretado como acordos de reciprocidade e obrigações entre os Estados. Porém, ao se tratar do tema do refúgio, era inexistente alguma instituição específica para o tratamento do fenômeno. Além disso, o princípio supramencionado era insuficiente para garantir a proteção, baseada nos Direitos Humanos, aos refugiados que chegavam no país.

Haja vista que, o principal alvo da extradição é os criminosos políticos, não os refugiados, uma vez que estes nem sempre se encaixam na classificação de crimes políticos. Logo, aplicar o mesmo princípio a todos os indivíduos solicitantes de abrigo provenientes de qualquer Estado, através de um regime de substituição (já que não havia procedimentos específicos para a solicitação e concessão de refúgio), evidenciava um sistema falho em relação á temática, além de demonstrar a tendência de dificultar a entrada de estrangeiros no país.

1.I A chegada de refugiados da Indochina:

Após a queda de Saigon² em 1975, o primeiro de grupo de 126 vietnamitas chegou ao Japão. Esses indivíduos chegaram em um bote, o qual foi resgatado em alto mar por um navio estadunidense. A chegada desses novos solicitantes de asilo apresentou grandes dificuldades para o país, já que o fluxo de pessoas aumentaria e o governo japonês não dispunha de mecanismos legais para lidar com a situação.

Mapa 01 – Região da Indochina

² A Queda de Saigon (também conhecida como Libertação de Saigon) foi a captura da cidade de Saigon, capital do Vietnã do Sul, pelo exército norte-vietnamita e pelos Vietcongs em 30 de abril de 1975. O evento marcou o fim da Guerra do Vietnã e o início de um período de transição formal para a reunificação do Vietnã sob o regime comunista.



Fonte: <http://too.by/portugal/webimage/countrys/asia/indochina.html>, acesso em 26/02/2019

Nesse enquadramento, foram aplicadas as normas de imigração já existentes no país, as quais se encontravam registradas na Ordem de Controle de Imigração de 1951. Aos grupos de vietnamitas, foram empregadas duas diretrizes: a) permissão especial para desembarque, a qual permitia ao indivíduo 15 dias de residência em território japonês, com extensão de até 30 dias; b) permissão para desembarque após desastre no mar, que concedia de 15 a 30 dias de residência no país.

Foi necessário um requerimento formal do ACNUR ao governo japonês, para o desembarque dos vietnamitas, entretanto o país solicitou que a organização arcasse com o custo de vida e gastos médicos dessas pessoas. Ademais, como pré-condição para aplicação da lei de refúgio temporário, era necessário que houvesse um terceiro Estado disposto para o reassentamento do indivíduo. Essa inflexão deixa evidente o receio, por parte do governo japonês, em aceitar as inúmeras pessoas em busca de refúgio provenientes da Indochina.

Houve um aumento do fluxo, e em 1977 mais de 800 pessoas chegaram no Japão. Entre 1975 e 1974, aproximadamente 470 pessoas já haviam recebido a permissão provisória para entrarem no país. É importante ressaltar, que o Estado japonês recebeu várias críticas das nações ocidentais, especialmente dos Estados Unidos. Logo, em 1978 o governo aceitou acolher vietnamitas a partir de rígidos critérios. Em primeiro momento, o reassentamento era restrito aos vietnamitas que já se encontravam em território japonês e para aqueles com cônjuges, familiares ou fiadores japoneses. No ano posterior, o governo ampliou a política de acolhimento aos cidadãos de Laos e Camboja, além de residentes temporários que se encontrassem em países do Sudeste asiático.

Em Abril de 1979, o governo japonês estabeleceu, pela primeira vez, uma quota para o acolhimento de refugiados, a qual contemplaria 500 indivíduos. Além disso, foram alterados os requerimentos antes estabelecidos para o reassentamento. A partir dessa data, os possíveis

solicitantes de refúgio não precisavam de um fiador japonês como pré-requisito para adquirirem o status de residentes no país. STRAUSZ (2013) aponta que essa quota era pequena quando comparada as que foram estabelecidas por outros países industrializados. Entretanto, o número de pessoas recebidas pelo país apresentou crescimento durante a década de 1980, e chegou a 10.000 indochins em 1985.

No mesmo ano, nos dias 20 e 21 de Junho, o Japão participa da Conferência Internacional sobre Refugiados Indochins em Genebra, Suíça. Durante a conferência, o representante da Malásia sugeriu que o governo japonês criasse um centro de apoio aos refugiados na província de Okinawa, visto que anteriormente, Nishime Juji (governador da província) havia declarado suporte em permitir o reassentamento de indochins como trabalhadores rurais. De acordo com Nishime, essa atitude traria benefícios ao país, pois contribuiria para o problema do déficit populacional de Okinawa, e apaziguaria as críticas internacionais sobre a postura japonesa em relação aos refugiados, fato que melhoraria a imagem do Japão no Sistema Internacional.

Porém, o ministro das relações exteriores Sonoda Sunao (representante do Japão nessa reunião das Nações Unidas) foi contrário à proposta de facilitação do processo de admissão de refugiados em Okinawa. Logo, no segundo dia da conferência, o diretor geral da Agência de Desenvolvimento de Okinawa, Mihara Asao, declarou publicamente que o governo central japonês não havia aprovado as tentativas do governador da província, o qual era a favor da admissão de maior número de refugiados na região.

Em síntese, durante o final da década de 1970 o governo japonês recebeu várias críticas, provenientes do Ocidente, em relação à sua política sobre o tema. ARAKAKI (2008) defende que a crítica internacional, em especial a dos Estados Unidos, foi o principal fator que levou o país a iniciar um processo de abertura aos solicitantes de refúgio da Indochina. Ademais, o autor menciona que havia um interesse, por parte do Japão, em melhorar as relações com o governo de Washington. De igual maneira, a imagem de uma nação comprometida com as causas humanitárias era almejada pelo governo japonês, com o objetivo de ganhar maior legitimidade e influência internacionalmente. OSAMU (2008) também destaca que a partir da lassidão dos requerimentos para o reassentamento, o Japão buscava regularizar a situação dos indochins que já estavam no país.

De contrapartida, STRAUSZ (2013) reconhece o papel da pressão internacional, mas defende a tese de que ela não seria fator suficiente para compelir o Japão a promover mudanças na postura adotada em relação ao tema. Para provar tal constatação, o teórico diz que essa pressão não foi acompanhada por ameaças de sanções, nem materiais. Além disso, a

pressão internacional foi explícita no fim da década de 1970, e o país continuou a receber refugiados indochins nas décadas seguintes, mesmo com a ausência de pressão.

Logo, STRAUSZ (2013) acredita que outros fatores somados ao criticismo internacional colaboraram para que o governo japonês estabelecesse uma quota de admissão de refugiados. Nesse contexto, o autor aponta a crença, por parte dos burocratas e políticos nacionais, que o estabelecimento da quota não seria um precedente de mudança na política japonesa. Primeiramente, eles não consideravam que os indivíduos provenientes da Indochina se encaixavam no termo refugiado definido pela Convenção de 1951. Logo, a medida de acolhimento adotada pelo país era vista como uma resposta á crise contemporânea, não uma nova diretriz na política externa do país.

Em segundo lugar, desde as primeiras discussões sobre o reassentamento de indochins no território japonês, o governo afirmou que a grande maioria dos indivíduos não desejava permanecer no país. Portanto, mesmo que as autoridades japonesas estabelecessem a quota de admissão, não haveria o risco de acolhimento de milhares de pessoas. O autor ainda afirma que, com o passar do tempo e intensificação da crise, esse risco diminuiu; pois a população de indochins aumentou de maneira significativa em outros países, como França, Estados Unidos e Canadá, logo a maioria dos indivíduos buscavam refúgio nos Estados com maior número de conterrâneos.

1.II Acesso à Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e ao Protocolo de 1967:

Inicialmente é importante esclarecer, que nesta seção serão apenas abordadas as diretrizes e fatores que direcionaram o debate, no governo japonês, sobre a assinatura da Convenção da ONU de 1951 e do Protocolo de 1967. No terceiro capítulo, esse assunto será retomado com o objetivo de analisa-lo de maneira mais detalhada, através de duas visões teóricas das Relações Internacionais, as quais auxiliam em melhor compressão da postura de não cumprimento de normas internacionais, muitas vezes adotadas pelos Estados.

Como já mencionado anteriormente, a necessidade de adotar o regime internacional de refugiados estava na agenda governamental desde 1962. Entretanto, havia certa aversão a isso, o que era justificado pela origem europeia da Convenção da ONU e a obscuridade na definição do conceito de refugiado. Esses fatores colaboraram para uma ratificação tardia, a qual foi marcada por diversas controvérsias.

KOIZUMI (1992) discorre sobre alguns aspectos que fomentaram a oposição ao desenvolvimento de uma política de acolhimento de refugiados no território japonês. Em primeiro lugar, o passado do país foi marcado por isolamento geográfico, pouca influência externa e imigração restrita. Logo, essas condições históricas dificultavam a integração de estrangeiros á sociedade japonesa. Em segundo lugar, o Japão é uma ilha, de pequena dimensão territorial, o que resulta em poucas terras disponíveis ao cultivo de alimentos e habitação.

O autor ainda menciona que no período pós-guerra, o Japão almejava o desenvolvimento e crescimento econômico. Para isso, tinha como modelo os Estados ocidentais, principalmente os Estados Unidos. Ao analisar o fluxo de refugiados que chegavam ao solo japonês, a grande maioria era originária de países asiáticos, os quais não despertavam nenhum interesse na perspectiva da política desenvolvimentista nacional. Ou seja, a atenção do Japão estava voltada para o Ocidente, logo considerava que os imigrantes asiáticos não trariam grandes contribuições para o progresso do país.

Além dos aspectos já mencionados, é importante ressaltar a inexistência de representação política efetiva relacionada ao tema do refúgio; tampouco havia apoiadores e ativistas na sociedade civil que pressionassem o governo, de maneira expressiva, para a implementação de políticas á proteção dos refugiados. Mas, o desejo de mostra-se engajado na promoção da paz mundial, foi um dos principais motivos para que o Japão se direcionasse á uma política de acolhimento de refugiados em seu território. Vale lembrar, que até 1975 a população japonesa tinha pouco ou nenhum conhecimento sobre o conceito.

Em 1981, as Casas de Conselhos e representantes discutiram sobre a assinatura da Convenção e emendas de leis por 13 vezes. A discussão do governo incluía os processos de determinação em relação á concessão do refugio, e direitos dos refugiados. Porém, FLOWERS (2015) destaca as profundas divisões entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Justiça em relação ao tema desde os primeiros debates. Nesse enquadramento, o Ministério das Relações Exteriores apoiou fortemente á adoção da Convenção. Esse posicionamento é compreensível, já que ministério tem como prioridade os governos internacionais, com os quais buscam obter e manter boas relações. O Ministério da Justiça, de contrapartida, apresentou clara oposição á assinatura do documento.

Para a autora, os embates entre o Ministério das Relações Exteriores (M.R.E.) e o Ministério da Justiça (M.J.) durante os debates governamentais, é reflexo da cultura organizacional, das orientações e prioridades de cada um. A preocupação específica do M.R.E. era responder ás solicitações da União Europeia e dos Estados Unidos, as quais

demandavam do Japão um comportamento internacional mais aliado à posição ocupado pelo país (segunda maior economia mundial) e contribuisse, efetivamente, para o alívio do sofrimento dos refugiados.

A oposição por parte do M.J. tinha como base dois fortes argumentos. Primeiramente, os requerimentos da Convenção sobre o acesso aos programas de assistência social obrigaria o governo a mudar algumas leis, as quais tinham como pré-requisito a cidadania para o acesso a esses programas. Assim, esses processos resultariam em aumento dos gastos públicos, uma vez que o governo ampliaria suas responsabilidades de assistência a um maior número de pessoas. Outro argumento bastante utilizado pelo ministério era o fato de o Japão não ser um país de imigrantes, portanto permitir a acolhida de refugiados iria gerar desordem e perturbação social.

Apesar da oposição do Ministério da Justiça em relação à adoção da Convenção, ficou decidida que esse órgão seria a autoridade responsável pelo processo de concessão de refúgio no território japonês. Além disso, foi parte do esboço que o M.J. realizaria todo o processo decisório, desde a primeira solicitação do indivíduo até a revisão da decisão administrativa. Para isso, propuseram o estabelecimento de um novo cargo no Escritório de Imigração: Investigador de refugiados, cuja função seria recolher os depoimentos dos solicitantes de refúgio. Como não houve nenhuma manifestação contrária à proposta, a mesma foi aprovada.

Nesse enquadramento, ARAKAKI (2008) aponta alguns aspectos sobre a discussão do governo em relação à adoção da Convenção, os quais são dignos de análise. Primeiramente, os membros do regime questionaram o processo de concessão de refúgio, já que o mesmo deveria ser capaz de fazer um julgamento neutro e imparcial. Em resposta, o chefe da Seção do Controle de Imigração afirmou que devido à natureza factual do processo de determinação, a decisão sobre um pedido de solicitação seria o mesmo caso feito por uma terceira parte ou outra autoridade governamental.

Em outras palavras, para o M.J., a decisão sobre a concessão de refugio a um solicitante é sempre baseada em fatos, logo cabe ao Inquiridor analisa-los, o que torna o processo neutro, livre de parcialidades. Por esse motivo, qualquer outra pessoa que fosse incumbida de tal tarefa chegaria à mesma conclusão. Entretanto, o autor defende que o posicionamento do Ministério é contraditório, pois mesmo que a essência decisória seja factual, não é um trabalho simples e fácil que todos os agentes decisórios chegassem à mesma conclusão. Ademais, o processo de determinação de refúgio vai além de encontrar fatos, ele envolve maior complexidade e deliberações legais. Caso contrário, não seria necessária a

formulação de um sistema de revisão, o qual foi decidido pelos membros do governo e também delegado ao M.J.

Em segundo lugar, durante as discussões, foi sugerido que uma terceira organização fosse nomeada para participar do processo decisório. Com isso, houve propostas de parceria com o ACNUR, e de abertura para o envolvimento de ONGs no processo. A proposta foi rejeitada. Como justificativa, foi alegada escassez de experiência, por parte das organizações independentes da época, na determinação do status de refugiados. Outro aspecto que deve ser mencionado é a grande ênfase posta nos constrangimentos financeiros, como razão para dificultar o estabelecimento de uma nova instituição administrativa especializada no tema. Foi argumentado que isso atrasaria a conclusão do processo de adoção da Convenção.

O último aspecto, porém de grande relevância, foi a falta de atenção para a necessidade de justiça e equidade no processo de concessão de refúgio, durante os debates. As discussões foram limitadas sobre a habilidade e aptidão do M.J. como a autoridade tomadora de decisão. Apesar da posição contrária á ratificação da Convenção desde o início, o Ministério da Justiça foi escolhido como o órgão do governo responsável por todo processo decisório de concessão de refúgio, desde a análise da solicitação inicial até a revisão da decisão (apelo jurídico).

ARAKAKI (2008) relata que dois fortes argumentos foram empregados para justificar tal decisão. Primeiramente, membros do regime defenderam que o Ministério da Justiça é uma das organizações menos politizadas do governo, o que é uma das principais razões para que o processo de determinação de refúgio fosse a ele confiado. Isso significa que a decisão seria menos suscetível às interferências políticas e partidárias, o que contribuiria para um processo imparcial. Outro argumento bastante utilizado foi a natureza do Escritório de Imigração do MJ, pois o mesmo é visto como principal ponto de contato do governo japonês com os estrangeiros, incluindo os possíveis solicitantes de refúgios que chegam ao país. Além disso, ao analisar o fenômeno de chegada dos refugiados da Indochina, foi o Ministério da Justiça o órgão que se prontificou á agir, houve uma fuga de responsabilidade por parte dos outros ministérios.

O autor declara que esses não são motivos suficientes. O regime não analisou as garantias de proteção aos refugiados sob a Convenção, uma vez que os benefícios de proteção ao refugiado são diferentes daqueles garantidos para outros estrangeiros. Ou seja, foi empregado muito tempo e esforço em discutir sobre a capacidade da autoridade decisória e os procedimentos de concessão de refúgio. Com isso, houve uma carência na reflexão sobre os

direitos, e mecanismos de proteção e integração desses indivíduos que chegam ao país em situação de vulnerabilidade.

Outra consideração importante é a criação do cargo de investigador no Escritório de Imigração, supramencionado. A função do novo funcionário é de encontrar evidências objetivas que sustentem o depoimento do solicitante de refugio, com respeito às cláusulas do artigo 1º da Convenção. Porém, a função do investigador permaneceu obscura, sem maiores instruções. Houve discussão limitada sobre como o mesmo iria adquirir o conhecimento requisitado para o exercício de sua função.

Em suma, o governo não considerou a essência da definição do termo “refugiado”. Ele falhou em defini-lo de maneira a assistir aos solicitantes. Isso significa que há problemas em relação à garantia e efetivação dos direitos desses indivíduos. Além disso, foi dada discricção ilimitada aos tomadores de decisão, o que contribui para um processo centralizado, complexo, e suscetível á injustiças, uma vez que o órgão responsável tem natureza de securitização, quando o tema deveria ter aspectos de assistência, proteção e observância dos Direitos Humanos.

Capítulo 2: Após a ratificação da Convenção e do Protocolo

Este capítulo tem como objetivo apresentar e analisar as etapas do processo de concessão de refúgio oficializado pelo governo japonês. Também serão discutidos os dados, publicados pelo Ministério da Justiça, sobre o número de refúgios concedidos desde a ratificação da Convenção e do Protocolo em 1981 até os dias atuais. O sistema japonês de determinação do status de refugiado não tem passado por grandes mudanças, fato que será examinado por este trabalho.

Nesse enquadramento, vale mencionar que o Japão é uma democracia constitucional de governo parlamentar. Ou seja, a constituição prevê um sistema de gabinete parlamentar, baseado no princípio da separação dos poderes, com o Imperador como figura simbólica de chefe de Estado, logo sem poder de governo. O poder legislativo é exercido em um sistema de duas câmaras: o regime, o qual é composto pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Conselheiros. A decisão da Câmara os Deputados prevalece á respeito da escolha do Primeiro Ministro. Decisões sobre o orçamento e ratificação de tratados podem revogar a Câmara dos Conselheiros, caso alcance dois terços dos votos na Câmara dos deputados. Entretanto, qualquer emenda constitucional exige aprovação em ambas às câmaras.

O poder executivo tem como representante maior o Primeiro Ministro, o qual é eleito pelo regime. Ainda, o executivo também é composto pelos outros ministros do Estado. Já o poder judiciário é independente, e desfruta de autoridade judicial para revisar as leis do regime e do executivo. Esse poder é constituído pelos seguintes órgãos: Supremo Tribunal; Tribunais Distritais; Tribunais de família; Tribunais Sumários. É importante destacar que, no Japão, existem autoridades quase judiciais independentes.

De acordo com a lei, o Ministério da Justiça tem jurisdição sobre a determinação do status de refugiado, e o Escritório de Imigração do M.J. é responsável por lidar com a parte prática do processo. ARAKAKI (2008) afirma que o Japão não tem mudado as diretrizes básicas do seu sistema de concessão de refúgio desde quando adotou a Convenção e o Protocolo em 1981. A lei japonesa que governa sobre a determinação do status de refugiado não provê muitos detalhes sobre os procedimentos, e assim a implementação da concessão de refúgio depende de práticas administrativas.

2.I O processo japonês de determinação do status de refugiado:

De acordo com “Um guia de procedimentos para o reconhecimento do status de refugiado”, publicado pelo Ministério da Justiça e disponível em seu website em diversos idiomas (afegão, chinês, coreano, espanhol, farsi, francês, inglês, japonês, persa e urdo), não há nenhuma disposição que restrinja o período de aplicação para o reconhecimento de refugiados. Entretanto, até 2004 estava em vigência a “Lei dos sessenta dias”, a qual determinava que o indivíduo deveria apresentar a solicitação de refúgio dentro de sessenta dias, a partir do momento em que se conscientiza estar em condições de refugiado. Essa lei foi abolida através da Lei de Controle de Imigração e Reconhecimento de Refugiados de 2004, a qual será explanada no próximo subtema.

Em primeiro lugar, o migrante deve se apresentar em um Escritório de Imigração regional, distrital ou alguma filial do escritório que tenha jurisdição sobre o local de residência do solicitante. O guia ressalta que a pessoa deve comparecer pessoalmente, porém se o solicitante for menor de 16 anos de idade, ou não puder comparecer ao local por motivos de doença ou qualquer outra razão inevitável, a solicitação pode ser apresentada por uma pessoa que tenha alguma relação familiar com tal indivíduo.

De acordo com MACKEY (2007) há quatro métodos, pelos quais uma pessoa pode demandar a concessão de refúgio: (i) no porto de entrada, pode apresentar solicitação para a permissão de entrada como refugiado temporário; (ii) no porto de entrada, depois de solicitar a permissão de pouso; (iii) um indivíduo em processo de deportação, tanto no porto de entrada quanto em território japonês; (iv) um sujeito que já tenha entrado no país com permissão de residência válida.

Logo, é possível observar que uma pessoa que se encontra no país em situação ilegal, sem documentos, ou que não possui permissão de residência válida, caso seja um potencial solicitante de refúgio, poderá dar início aos trâmites para a determinação do status de refugiado e, conseqüentemente, estabilizar a sua situação no país. É importante ressaltar que, nesse caso, o processo de deportação será suspenso. Porém, existem algumas condições: (i) a pessoa que solicita o refúgio deve fazê-lo dentro de seis meses após o desembarque no Japão (ou o dia que tomou ciência do fato e circunstâncias em relação às quais ela pode se tornar um refugiado, enquanto no Japão); (ii) o indivíduo deve ter entrado diretamente no Japão, oriundo de um país onde sofreu perseguição; (iii) ela não tenha sido condenada à prisão, após sua entrada no Japão, por crime previsto no Código Penal; (iv) inexistência de uma ordem escrita para a sua deportação, e nenhum motivo razoável para suspeitar que ela está propensa a fugir.

Ou seja, se uma pessoa estiver em situação ilegal no país e reivindicar o reconhecimento de seu status de refugiado, lhe será concedida uma permissão temporária de

estadia, caso ela se enquadre nos requisitos supramencionados. Essa permissão tem duração de seis meses e pode ser renovada, se for necessário, a partir de dez dias antes da data de sua expiração. Os indivíduos que portam esse tipo de permissão não podem ser empregados, e devem se apresentar em local e hora específica para cooperarem com o processo de concessão de refúgio, quando solicitados pelo Investigador de refugiados. Na hipótese de violação das condições impostas, submissão de documentos falsos e depoimentos não verídicos, a permissão temporária é cancelada.

O guia de procedimentos para o reconhecimento do status de refugiado, publicado pelo Ministério da Justiça, enumera os seguintes documentos, dos quais a pessoa deve estar munida ao se apresentar no Escritório de Imigração para iniciar o processo de solicitação de concessão de refúgio:

- 1) Pedido de reconhecimento do status de refugiado (o qual está disponível para preenchimento em qualquer Escritório de Imigração);
- 2) Materiais que provam a sua condição de perseguição no país de origem. De acordo com o guia “A quem quer aplicar para o status de refugiado”, elaborado pela J.A.R. (Japan Association for Refugees) e disponível em seu website, esses matérias podem ser: artigos de jornais ou revistas que se referem à perseguição; artigos que expressam a opinião política do solicitante; provas de vínculo com organização relevante; etc;
- 3) Declaração pessoal, na qual a pessoa deve explicar em detalhes as circunstâncias que a levaram a acreditar não ser possível retornar ao país de origem;
- 4) Fotografias recentes, as quais devem ter sido tiradas nos últimos três meses, além de seguir a padronização especificada pelo Ministério da Justiça;
- 5) Passaporte e documento de residência (cartão de residência, certificado de residente permanente especial, ou certificado do status de residência). Se o requerente foi autorizado a desembarcar no Japão com uma autorização provisória de desembarque, ele deve levar esse documento ao Escritório de Imigração. Caso não seja possível apresentar o seu passaporte ou certificado de residência, o solicitante deve submeter um documento escrito que explique as razões para tal impossibilidade.

O Ministério da Justiça exige que o solicitante providencie a tradução dos documentos que não são em língua japonesa. Após a submissão do requerimento e certidões, o indivíduo será convocado para uma entrevista com o Investigador de Refugiados, funcionário do Escritório de Imigração. Durante a entrevista, o requerente adulto não poderá estar

acompanhado por outras pessoas, como amigos ou advogado, entretanto é permitida a presença de um intérprete (provido pelo próprio Escritório), o qual pode ser substituído por ineficiência. Segundo a regra geral, cada entrevista é registrada em um documento escrito que deve ser assinado pelo entrevistado ao final.

A J.A.R. (Japan Association for Refugees) afirma, em seu guia (disponível no sítio eletrônico da associação), que é possível que demore alguns meses para que o solicitante de refúgio seja convocado para a primeira entrevista. Além disso, outras entrevistas podem ser necessárias. Após esse estágio inicial, o Ministério da Justiça faz a análise dos documentos e fatos expostos pelo requerente, o qual será notificado, posteriormente, sobre a decisão final. Segundo MACKEY (2007) a divulgação da decisão pode levar de seis meses a dois anos, quanto mais complexo for o caso, maior será o tempo esperado.

Há três possibilidades de decisões do Ministério da Justiça: aprovação da solicitação e concessão do status de refugiado; refutação da solicitação (nessa situação o indivíduo pode recorrer, e solicitar a revisão da sentença), ou concessão de visto humanitário. Cada uma delas será explanadas em diferentes sub tópicos.

2.II Aprovação da solicitação de refúgio:

Uma vez aprovada a solicitação, o indivíduo passa a ser considerado, oficialmente, refugiado. Ele receberá o Certificado do status de Refugiado, o qual lhe garante vários meios de proteção garantidos pela Convenção e também pode usufruir de alguns direitos e benefícios em solo japonês. Vale ressaltar que, quando um refugiado é reconhecido, mas ainda não tem um status legal de residência no país, lhe é concedida uma permissão de residência fixa, se o mesmo tiver cumprido com os requerimentos estabelecidos pelo M.J. em relação às solicitações de estrangeiros ilegais no país (submeter o requerimento dentro de seis meses depois do desembarque; ter vindo diretamente do país onde sofria perseguição). Mesmo que tais requisitos não sejam preenchidos, o estrangeiro poderá receber, excepcionalmente, uma permissão para viver no Japão por motivos específicos. Se esse tempo permitido ultrapassar três meses, lhe será emitido um cartão de residência.

Conforme as diretrizes do M.J., o refugiado deve receber o mesmo tratamento dado aos cidadãos japoneses, logo eles têm acesso ao Plano Nacional de Pensão, Subsídio de Assistência à Criança, Subsídio de Assistência Social, Plano de Saúde Nacional e outros benefícios. Além disso, haverá facilitação das condições para a Permissão de Residência Permanente; nesta situação, a pessoa deve apresentar boa conduta e comprovar renda, ativos ou capacidades suficientes para o seu sustento em solo japonês (mesmo que esse último

requisito não seja alcançado, o M.J. pode conceder residência permanente ao indivíduo, em circunstâncias especiais).

Ademais, o refugiado tem direito ao Documento de Viagem de Refugiado, o qual lhe possibilita entrar e sair do Japão irrestritamente, o mesmo tem validade de um ano. Entretanto, no documento é especificado um “período de autorização de entrada no Japão”, o qual geralmente, e inferior a um ano. Nesse contexto, se o refugiado se encontrar fora do território japonês e deseja retornar, deve fazê-lo antes que esse período expire. Não se deve confundir a validade do documento com a data limite de autorização de ingresso no país.

O documento de viagem deve ser solicitado pessoalmente no Escritório de Imigração. Entretanto, menores de 16 anos ou indivíduos que não possam comparecer por doença ou qualquer outro motivo, o requerimento pode ser feito por um familiar. É necessário submeter e apresentar os seguintes documentos: requerimento para o documento de viagem, duas fotos 5x5 recentes, certificado de residência, passaporte, certificado de refugiado. Em casos de impossibilidade de apresentação de algum desses documentos, o solicitante deve apresentar as justificativas por escritos.

2.III Permissão de estadia por razões humanitárias:

O indivíduo pode receber uma permissão para permanecer no Japão por razões humanitárias, mesmo se a sua solicitação de refúgio tenha sido rejeitada. Em tal caso, lhe será outorgado o visto de “Atividades Designadas”, ou o de “Longo Prazo” com período de um ano. Entretanto, se a pessoa já possuir um status de residência no momento do requerimento, ele poderá ser estendido ou modificado para um dos status mencionados.

Se a pessoa não tiver um status válido de residência ao solicitar o reconhecimento do status de refugiado, ele poderá receber uma “Permissão especial de estadia”. Segundo a Lei de Controle de Imigração e Reconhecimento de Refugiados, o solicitante pode haver essa permissão mediante a existência de justificativas humanitárias para a sua permanência em território japonês. É importante notar que a “Permissão especial de estadia” faz parte tanto do regime de deportação, quanto do processo de determinação do status de refugiado. Logo, se a pessoa apresenta o requerimento por refúgio, ele receberá tal permissão em conformidade com as diretrizes do processo de concessão de refugio, não de deportação.

O Manual da JAP afirma que os critérios exatos de outorga da “Permissão de estadia por razões humanitárias” não são divulgados. Porém, há três categorias, que são definidas pelo Ministério da Justiça para justificar tal permissão, são elas: (i) Oportunidade de fuga do conflito; (ii) Situação do país de origem ou familiar; (ii) Outros.

2.IV Processo de revisão administrativa:

Uma pessoa que tem a sua solicitação refúgio negada no primeiro estágio pode recorrer ao apelo administrativo, um “procedimento de objeção”; dentro de sete dias a partir da data na qual foi notificada sobre a decisão inicial. ARAKAKI (2008) diz que é difícil constatar a real funcionalidade do procedimento, uma vez que o requerimento inicial e a solicitação de revisão são ambos processados pelo Escritório de Imigração do M.J., e feitos sob o nome da mesma autoridade: o Ministro da Justiça. Todavia, o apelo é considerado em uma divisão diferente daquela do estágio de início, a Divisão Adjunta do Escritório de Imigração.

Desde 2004, com a emenda da Lei de Reconhecimento de Refugiados, o Japão programou mudanças no estágio de revisão administrativa, com a finalidade de garantir maior neutralidade e justiça no processo. Nesse contexto foram inseridos no procedimento de revisão os Conselheiros de Exame de Refugiados, os quais não são funcionários integrais do governo, mas indicados pelo Ministro da Justiça, com base em recomendações de algumas organizações, como o ACNUR por exemplo. Esses conselheiros devem ser de caráter respeitável, capazes de decidir com justiça sobre a determinação do status de refugiado e possuírem experiência relevante ou posição acadêmica em Direito ou Relações Internacionais.

ARAKAKI (2008) relata que dezenove indivíduos já foram escolhidos como conselheiros pelo Ministro da Justiça desde a vigência da emenda. Eles são considerados funcionários públicos de meio-período, têm contrato de dois anos com possibilidade de renovação. A diversidade de conhecimento é uma marca da equipe de conselheiros, uma vez que possuem diferentes experiências, dentre eles estão professores universitários de Direito e Relações Internacionais, um juiz, um advogado, ex- promotor, um ex- presidente de uma empresa, um ex- consultor de uma companhia de seguros, um ex- embaixador, e um jornalista. Os conselheiros são divididos em três equipes, e um reserva. Além disso, é relevante mencionar que, entre eles, há quatro mulheres.

Quando o solicitante de refúgio recorre ao processo de revisão administrativa, o Investigador de Refugiados irá recolher mais informações e as transferirá a uma determinada equipe de conselheiros, os quais expõem suas considerações e recomendações sobre o caso. Mediante análise, os conselheiros podem solicitar ao Ministro da Justiça uma oportunidade para ouvir o recorrente. Com isso, uma reunião é agendada, na qual participa o Investigador de refugiados, a equipe de conselheiros, um estenógrafo, funcionários do Ministério da Justiça, o recorrente, seu advogado e um intérprete. Antes da audição, os conselheiros se

reúnem por cerca de trinta minutos, com o objetivo de confirmar o argumento central do recurso e como irão proceder durante a sessão.

A audição é presidida pelo Investigador de refugiados e é dividida em quatro etapas: abertura, apresentação oral, investigação e encerramento. Durante a mesma, o Investigador a inicia com algumas instruções, as quais são direcionadas a todos os participantes, e logo após passa a palavra à equipe de conselheiros, que são responsáveis por fazer perguntas ao recorrente. É importante destacar que, apesar de acompanhar o solicitante de refúgio, seu advogado não tem o direito de fala durante a reunião. Posteriormente, os conselheiros devem submeter suas visões e recomendações, individualmente ou através de um único documento, ao Ministro da Justiça.

De acordo com a emenda da Lei de Reconhecimento de Refugiados de 2004, o Ministro da Justiça deve considerar o posicionamento dos conselheiros ao tomar a decisão no estágio de revisão administrativa. Ou seja, apesar do envolvimento dos conselheiros nessa etapa, a decisão final ainda cabe ao Ministro da Justiça. Entretanto, na prática, o mesmo tende a seguir o parecer dos conselheiros. Caso a opinião da equipe esteja dividida, o Ministro seguirá a visão da maioria. Caso a concessão de refúgio seja rejeita, o solicitante ainda poderá fazer uma recorrência judicial. Em verdade, tal recorrência pode ser feita desde a rejeição inicial, porém a maioria dos solicitantes prefere aguardar o resultado da revisão administrativa.

2.V Alterações importantes no processo de determinação do status de refugiado:

Como já mencionado, o sistema japonês de determinação do status de refugiado não tem passado por grandes mudanças. Ou seja, as diretrizes dos procedimentos permanecem as mesmas, desde a sua criação em 1981 quando o país adere à Convenção e ao Protocolo. É importante destacar que o Japão formou a estatutária base para a proteção de refugiados no Controle de Imigração e na Lei de Reconhecimento de Refugiados de 2004, a qual é considerada emenda da Ordem de Controle de Imigração de 1951.

MACKEY (2007) afirma que a emenda de 2004, que entrou em vigor a partir de Maio de 2005, promoveu alterações significativas no sistema de concessão de refúgio. Entretanto, o autor relata que estrangeiros que solicitam refúgio após o período de seis meses no país, e solicitantes de refúgio que passou por um terceiro país para chegar ao Japão, ambos são excluídos do sistema, logo não usufruem do pacote de mudanças.

Em primeiro lugar, a emenda de 2004 aboliu a “Lei dos Sessenta dias”. Essa lei dizia que o indivíduo deveria submeter o requerimento de refugio às autoridades japonesas dentro

de sessenta dias desde a sua chegada ao Japão, ou sessenta dias a partir da data em que ele, enquanto está em território japonês, tomou conhecimento dos fatos e circunstâncias em relação às quais ele pode se tornar um refugiado. A exceção era apenas para aquelas pessoas que por motivos inevitáveis não conseguiram cumprir o prazo.

O novo Ato prevê que o indivíduo com residência válida no país pode apresentar o seu requerimento a qualquer momento, os que não a possuem tem a possibilidade de receber uma permissão provisória de estadia e não serão condenados à detenção. Entretanto, tais indivíduos devem preencher alguns requisitos: (i) requerer o refugio dentro de seis meses a partir da data de chegada ao país, ou desde a data que ele, enquanto no Japão, tomou conhecimento dos fatos e circunstâncias em relação às quais ele pode se tornar um refugiado; (ii) ter vindo direto do território, onde a sua vida, segurança física ou liberdade estavam ameaçadas por razões de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social, ou opinião política.

O estabelecimento do sistema de residência temporária é a segunda mudança promovida pela emenda, visto que antes não havia uma provisão legal para proteger os solicitantes contra prisão e deportação. Geralmente, a permissão de residência temporária tem duração de três meses e pode ser estendida mediante solicitação. Nesse contexto, o status de residência não está automaticamente vinculado ao direito de trabalho, pois os solicitantes que tem condições financeiras de sobrevivência, e aqueles que submetem o requerimento pela segunda vez sem boas razões, possuem restrições ao emprego. Ademais, quando uma pessoa não se encaixa nas condições mencionadas e solicita refúgio, ela poderá trabalhar no país após seis meses da apresentação do requerimento.

A partir da emenda de 2004, a estabilização do estatuto legal dos refugiados é fornecida pela Lei de Controle de Imigração e Reconhecimento de Refugiados. MACKLEY (2007) afirma que antes da mudança não havia algum nexo entre o reconhecimento do status de refugiado e o fornecimento de uma permissão de residência. De acordo com a emenda, a decisão que provê tal permissão é feita assim que o solicitante submete o requerimento de refúgio e prevalece até o momento que estabiliza o seu status, através da decisão final do Ministério da Justiça.

O autor ainda diz que a emenda não mudou fundamentalmente as diretrizes anteriores, mas ela incluiu novos desenvolvimentos importantes. Logo, é imprescindível citar a inclusão dos Conselheiros de Exame de Refugiados no procedimento de revisão administrativa. ARAKAKI (2008) também enfatiza a importância da emenda, e acredita que um dos principais objetivos da mesma era promover uma reforma do estágio de recurso. Vale lembrar

que no passado, a fase final do processo de determinação era tratada por um órgão consultivo: o Comitê Consultivo de Reconhecimento de Refugiados. Esse comitê era composto por representantes seniores das seções do Ministério da Justiça, eram incluídos diretores do Escritório de Imigração e do departamento de reconhecimento de refugiados, o Conselheiro do secretariado do Ministro, além de chefes de outros departamentos, como o de Serviços Gerais, Segurança e Registro, etc. Ou seja, quando a pessoa submetia o seu requerimento de refúgio, o mesmo era analisado por tal comitê e decidido pelo Ministro da Justiça. Em 1990, o Comitê foi extinto por motivos desconhecidos. O M.J. afirmava que o órgão não havia poder de decisão, porém teóricos acreditam que ele era influente na prática.

Em Janeiro de 2018, o Ministério da Justiça publicou, em seu website, um documento intitulado “Nova revisão das operações pra aperfeiçoar o sistema de reconhecimento de refugiados”, no qual o governo anuncia algumas mudanças que serão colocadas em prática. De acordo com o documento, o número de requerimentos para a concessão de refúgio tem aumentado significativamente no país. A cada ano, há um aumento de aproximadamente 50% no número de solicitações. Entretanto, o M.J. alega que a maioria desses indivíduos não podem ser considerado refugiados genuínos, conforme a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Pois, em comparação com o ranking publicado pelo ACNUR (Global Trends 2016) sobre os maiores países geradores de refugiados, grande parte das pessoas que solicitam o reconhecimento do status de refugiado no Japão, não proveem de tais países apontados pelo ranking.

Além disso, o M.J. afirma que um número considerável de solicitantes de refúgio apresentam motivos e justificativas em desacordo com a definição do termo “refugiado” da Convenção. Em outras palavras, não há um temor fundamentado de perseguição. O documento publicado pelo ministério mostra que as queixas mais recorrentes de tais indivíduos são: problemas com familiares, parentes e vizinhos contratempos com a máfia e transtornos por dívidas. Da mesma forma, há aqueles que expressam forte desejo de trabalhar no país, fato que os leva a solicitarem o refúgio para poder estender a sua estadia em território japonês e adquirirem a permissão de trabalho.

Nesse enquadramento, o Ministério da Justiça divulgou novas medidas a serem implementadas, com o objetivo de melhorar a proteção dos solicitantes que são genuinamente, refugiados e identificar e punir, de maneira efetiva, aqueles que fazem mau uso do processo de concessão de refúgio. Para isso, foram criadas três medidas, as quais se refletem em: restrições de estadia, restrições ao emprego e processo rápido. Em primeiro lugar, será estabelecido um “período de pré-classificação”, ou seja, haverá um limite temporal (máximo

dois meses) para a análise do primeiro requerimento submetido pelo solicitante. Através dessa nova etapa, o conteúdo de cada solicitação será analisado e com base nos resultados, medidas serão tomadas, prontamente, em relação ao status de residência (permissão de estadia, restrições de estadia, permissão ao trabalho, ou restrições ao trabalho).

Segundo a emenda de 2004, os solicitantes cuja aplicabilidade como refugiados, em conformidade com a Convenção, é considerada altamente provável de necessidade de suporte humanitário devido à situação em seu país de origem, recebem a permissão de residência (na categoria “Atividades Designadas”) durante o processo de determinação e podem trabalhar após seis meses da data de submissão do requerimento. Entretanto, através da nova revisão, essa classe de solicitantes receberá, rapidamente, a permissão de residência (“Atividades Designadas”) e automaticamente desfrutará do direito ao trabalho. Essa medida, de acordo com o M.J., promoverá uma proteção mais rápida e eficaz para aqueles que realmente a necessitam.

De igual modo, o novo programa de revisão prevê punições mais rígidas às pessoas que abusam e fazem má utilização do processo de determinação do status de refugiado. Primeiramente, lhes serão impostas restrições de estadia, uma vez que não apresentam razões aceitáveis para a solicitação de refúgio, de acordo com a Convenção. Para os indivíduos que solicitam o reconhecimento do status de refugiado, após abandonarem as atividades originais relativas à sua permissão de residência (estudantes internacionais que abandonam suas instituições de estudos, estagiários que deixam suas empresas, etc), ainda que não lhes sejam impostas restrições de estadia, haverá restrições ao trabalho e a permissão de residência será reduzida para três meses.

Em relação aos indivíduos que submetem o requerimento de refúgio mais de uma vez, após tentativas fracassadas anteriores, receberão restrições de estadia. Entretanto, caso a pessoa realmente tenha fundado temor de perseguição, ela desfrutará de toda proteção e direitos previstos em lei. Já os casos supramencionados de abuso serão processados de maneira rápida, e tais indivíduos estarão sujeitos aos procedimentos de deportação.

2.VI Dados históricos e atuais relativos ao número de solicitações de refúgio:

A tabela a seguir, composta por dados divulgados pelo Ministério da Justiça, apresenta o número de requerimentos de refúgio recebidos pelo Escritório de Imigração desde 1982 até 2017. Além disso, a tabela indica outros panoramas: o número de indivíduos que tiveram o seu status reconhecido através da análise inicial; as solicitações refutadas no estágio inicial; o número de recorrentes ao processo de revisão administrativa; a quantidade de pessoas que

foram reconhecidas como refugiadas após tal revisão; aqueles que retiraram a petição após a refutação inicial, e o número de pessoas que receberam a permissão de estadia por razões humanitárias.

Tabela 02 – Solicitantes de refúgio em solo japonês, desde 1982 a 2017:

Ano	Número de requerimentos	Reconhecidos	Negados após exame inicial	Processos retirados após refutação inicial	Revisão administrativa	Reconhecidos após revisão administrativa	Permissão de estadia por razões humanitárias
1982 - 90	896	196	515	141	243	0	0
1991	42	1	13	5	10	0	7
1992	68	3	40	2	36	0	2
1993	50	6	33	16	28	0	3
1994	73	1	41	9	33	0	9
1995	52	1	32	24	39	1	3
1996	147	1	43	6	35	0	3
1997	242	1	80	27	41	0	3
1998	133	15	293	41	159	1	42
1999	260	13	177	16	158	3	44
2000	216	22	138	25	61	0	36
2001	353	24	316	28	177	2	67
2002	250	14	211	39	224	0	40
2003	336	6	298	23	226	4	16
2004	426	9	294	41	209	6	9
2005	384	31	249	32	183	15	97
2006	954	22	389	48	340	12	53
2007	816	37	446	61	362	4	88
2008	1.599	40	791	87	429	17	360
2009	1.388	22	1.703	123	1.156	8	501
2010	1.202	26	1.336	93	859	13	363
2011	1.867	7	2.002	110	1.719	14	248
2012	2.545	5	2.083	110	1.738	13	112
2013	3.260	6	3.420	351	2.408	3	157
2014	5.000	11	4.077	601	2.533	2	110
2015	7.586	27	5.174	972	3.120	8	79
2016	10.901	28	9.604	1.497	5.197	2	97
2017	19.629	19	9.736	1.612	8.530	1	65
TOTAL	60.675	594	43.534	6.140	30.253	129	2.614

Fonte: ARAKAKI, Osamu. Refugee Law and Practice in Japan. Londres: Taylor & Francis Ltd, 2008.

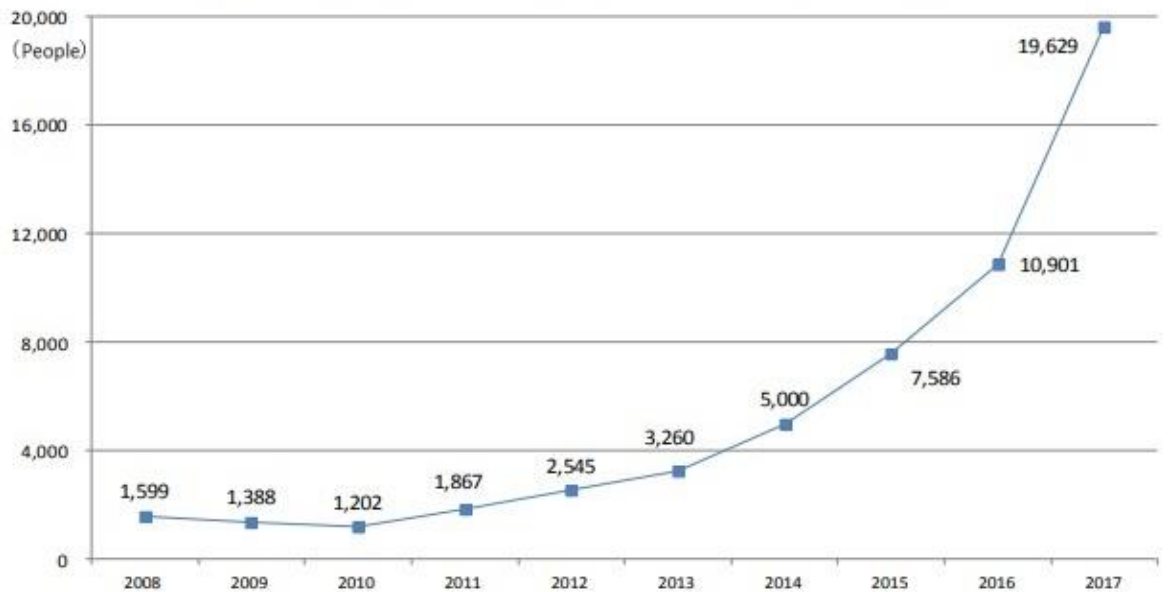
Mediante a análise dos dados fornecidos na tabela, é possível verificar que o Japão tem apresentado baixo índice de acolhimento de refugiados. Desde 1982 (ano posterior á adoção da Convenção pelo país), foram submetidos 60.675 requerimentos para a concessão de refúgio, entretanto até o presente momento, o país reconheceu apenas 723 indivíduos como refugiados. Ou seja, apenas 1,2% do número total de solicitações anunciadas. De igual modo, o número de processos retirados logo após a refutação inicial, se mostra expressivo.

Outro fator importante, explícito na tabela, é o baixo número de ações que são aprovadas depois do procedimento de revisão administrativa. Isso significa que grande parte das pessoas que não tem o requerimento aprovado no estágio inicial recorre à revisão administrativa do caso, porém somente uma pequena parcela obtém sucesso. Ademais, é possível notar que o número de permissões de estadia por razões humanitárias tem sempre se mantido estável, e maior que o número de solicitações de refugio aprovadas. Outro aspecto relevante é a queda tanto no número de concessão de refúgio quanto na permissão de estadia por razões humanitárias nos últimos três anos. Fato contraditório, uma vez que no mesmo período, houve um grande aumento de solicitantes de refúgio que chegaram ao Estado japonês. Essa elevação da taxa de chegada de possíveis refugiados está em conformidade com os relatórios publicados pelo ACNUR, os quais mostram a intensificação da crise mundial de refugiados. Ainda é relevante citar que apesar do Japão se apresentar como 4º maior financiador de tal instituição, o mesmo acolhe um número pouco significativo de refugiados em seu território, em comparação aos outros grandes doadores como os Estados Unidos, a Alemanha, a União Europeia e o Reino Unido.

Para entender melhor o perfil dos solicitantes de refúgio que chegaram ao Japão nos últimos anos, se faz necessário recorrer aos seguintes gráficos, todos divulgados pelo Ministério da Justiça através do relatório “Número de solicitantes reconhecidos como refugiados em 2017”, o qual foi publicado em Março de 2018, e se encontra disponível no site do próprio ministério.

Gráfico1 - Mudanças no número de requerimentos para o reconhecimento do status de refugiados:

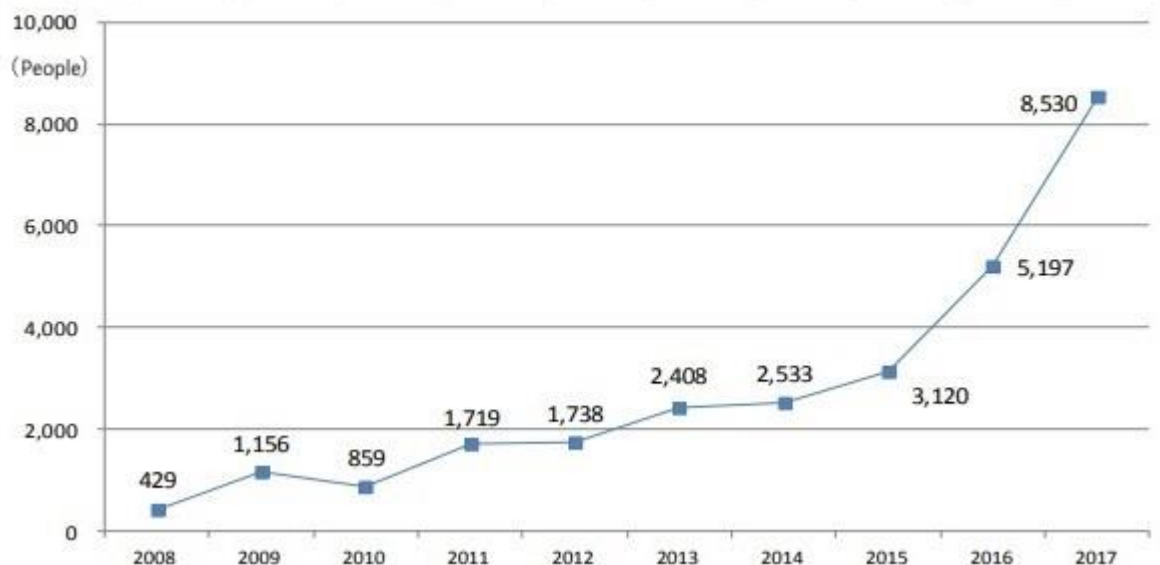
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Number of applications	1,599	1,388	1,202	1,867	2,545	3,260	5,000	7,586	10,901	19,629



Fonte: Number of applicants recognized as refugees in 2017. Tóquio, 2018. Disponível em: <http://www.moj.go.jp/content/001255158.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

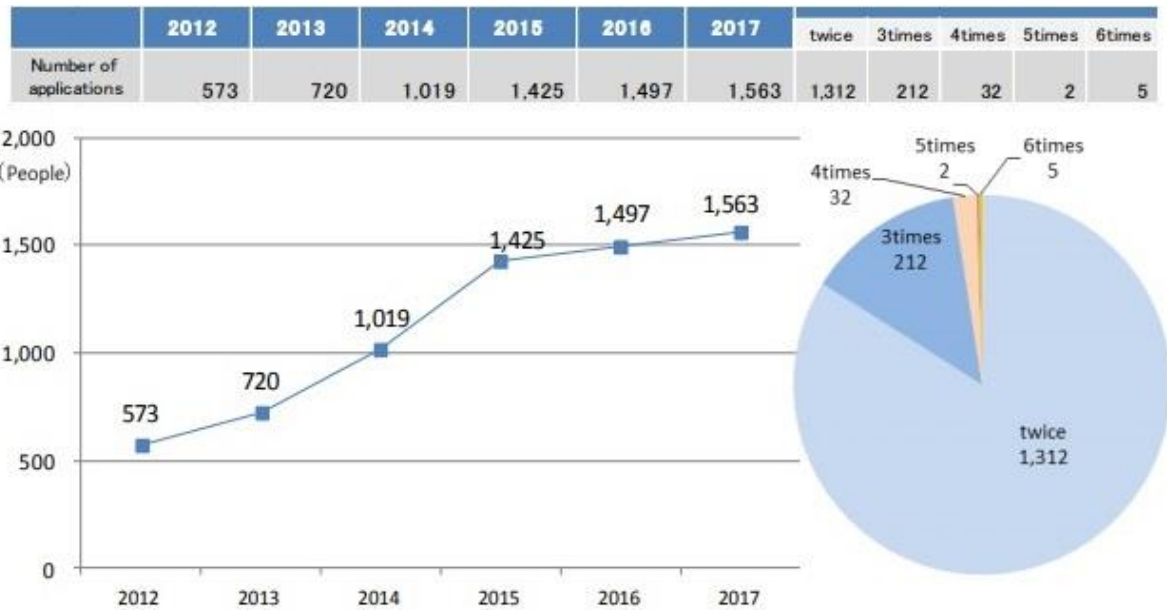
Gráfico 2 – Aumento do número de recorrentes ao procedimento de revisão administrativa:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Number of appeals	429	1,156	859	1,719	1,738	2,408	2,533	3,120	5,197	8,530



Fonte: Number of applicants recognized as refugees in 2017. Tóquio, 2018. Disponível em: <http://www.moj.go.jp/content/001255158.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

Gráfico 3 - Mudanças no número de requerimentos repetidos:



Fonte: Number of applicants recognized as refugees in 2017. Tóquio, 2018. Disponível em: <http://www.moj.go.jp/content/001255158.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

Os três gráficos a cima expressam o crescimento no número de submissão de requerimentos para a solicitação de refúgio, assim como na quantidade de pessoas que recorrem ao processo de revisão administrativa, e daqueles que submetem a sua solicitação mais de uma vez. De acordo com os gráficos 1 e 2, o número de pessoas que requerem a revisão administrativa após a refutação do requerimento inicial cresceu de maneira proporcional ao número de solicitantes de refúgio que chegaram ao país.

Já o gráfico 3 mostra um aumento gradual na repetição de solicitações. Em outras palavras, uma parte dos indivíduos que tem a sua solicitação negada, realizam novas submissões, uma vez que não há alguma restrição explícita sobre o número de vezes que uma pessoa pode requer o reconhecimento do status de refugiado. Em conformidade com os dados do Ministério da Justiça, cinco indivíduos já submeteram o requerimento de refúgio por seis vezes; até o presente momento essa é considerada o maior número tentativas.

Tabela 2 – Número de refugiados por nacionalidade:

	2015		2016		2017		Rate of change (compared to the previous year)	Percentage of total application
1	Nepal	1,768	Indonesia	1,829	Philippines	4,895	246.7%	24.9%
2	Indonesia	969	Nepal	1,451	Vietnam	3,116	190.7%	15.9%
3	Turkey	926	Philippines	1,412	Sri Lanka	2,226	137.3%	11.3%
4	Myanmar	808	Turkey	1,143	Indonesia	2,038	11.4%	10.4%
5	Vietnam	574	Vietnam	1,072	Nepal	1,451	0.0%	7.4%
6	Sri Lanka	469	Sri Lanka	938	Turkey	1,195	4.5%	6.1%
7	Philippines	299	Myanmar	650	Myanmar	962	48.0%	4.9%
8	Pakistan	295	India	470	Cambodia	772	142.8%	3.9%
9	Bangladesh	244	Cambodia	318	India	601	27.9%	3.1%
10	India	229	Pakistan	289	Pakistan	469	62.3%	2.4%
11	China	167	Bangladesh	242	Bangladesh	438	81.0%	2.2%
12	Nigeria	154	Ghana	174	China	315	101.9%	1.6%
13	Thailand	83	China	156	Iran	120	12.1%	0.6%
14	Iran	68	Nigeria	108	Ghana	106	-39.1%	0.5%
15	Cameroon	67	Iran	107	Cameroon	98	48.5%	0.5%
16	Cambodia	67	Cameroon	66	Tunisia	87	38.1%	0.4%
17	Ghana	50	Tunisia	63	Nigeria	77	-28.7%	0.4%
18	Uganda	42	Senegal	45	Senegal	75	66.7%	0.4%
19	Tunisia	32	Uganda	39	Uganda	68	74.4%	0.3%
20	DR of the Congo	24	DR of the Congo	39	Thailand	65	209.5%	0.3%
21	Senegal	23	Guinea	38	Mongolia	61	110.3%	0.3%
22	Ukraine	20	Egypt	31	DR of the Congo	35	-12.5%	0.2%
23	Ethiopia	17	Mongolia	29	Guinea	26	-31.6%	0.1%
24	Guinea	16	Thailand	21	Egypt	24	-22.6%	0.1%
25	Egypt	14	Ethiopia	13	Ethiopia	22	69.2%	0.1%
—	Others	161	Others	158	Others	287	82.8%	1.5%
Total		7,586		10,901		19,629	80.1%	100.0%

Fonte: Number of applicants recognized as refugees in 2017. Tóquio, 2018. Disponível em: <http://www.moj.go.jp/content/001255158.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

Essa tabela expõe que a maioria dos solicitantes de refúgio que chegam ao território japonês é proveniente de países asiáticos e africanos. Porém, é importante observar as mudanças da posição ocupada pelos países dentro do ranking. Em 2015, os cinco principais países de origem dos solicitantes eram: Nepal, Indonésia, Turquia, Myanmar e Vietnã. Em 2016, a Indonésia ocupou o primeiro lugar no ranking, e Myanmar já não estava entre os cinco primeiros países, cedeu lugar para as Filipinas. No ranking de 2017, as Filipinas passaram a ser o Estado de onde vem a maior parte dos indivíduos que solicitam refúgio no Japão. De igual modo, a Turquia, que antes estava entre os cinco principais países, caiu para a sexta posição, e Sri Lanka ocupou o terceiro lugar.

Tabela 3 – Status de residência dos solicitantes de refúgio:

		2013	2014	2015	2016	2017	Rate of change (compared to the previous year)	Percentage of total application
Legal		2,404	4,134	6,394	9,702	18,718	92.9%	95.3%
Status of Residence	Temporary Visitor	1,351	1,813	2,882	5,395	11,323	109.9%	57.7%
	Technical Intern Training	118	414	731	1,106	3,037	174.6%	15.5%
	Student	197	699	1,413	1,399	2,036	45.5%	10.4%
	Designated Activities (Departure preparing period) ※Note 1.	—	—	—	436	1,019	133.7%	5.2%
	Designated Activities (Processing of refugee recognition application)	376	628	849	784	706	-9.9%	3.6%
	Others	362	580	519	582	595	2.2%	3.0%
	Illegal ※Note 2.	856	868	1,192	1,199	913	-23.9%	4.7%
Total	3,260	5,000	7,586	10,901	19,629	80.1%	100.0%	

Fonte: Number of applicants recognized as refugees in 2017. Tóquio, 2018. Disponível em: <http://www.moj.go.jp/content/001255158.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

A tabela 3 salienta que a maioria absoluta dos solicitantes de refúgio, no momento da submissão do requerimento, tem o status de residência de “Visitante temporário”, seguidos por “Estágios técnicos e treinamentos”. Vale ressaltar que, a taxa de pessoas ilegais, que se apresentam como potenciais refugiados, é pequena, apenas 4.7%. Ou seja, grande parte dos requerentes possui algum tipo de visto, ou permissão de residência. Ao analisar as mudanças em relação aos anos anteriores, é notável o aumento da porcentagem de solicitações de indivíduos com o visto de “Estágio técnico e treinamento”. O Ministério da Justiça alega que muitos dos indivíduos, que se encaixam nessa categoria, têm abandonado suas atividades iniciais, como instituições de ensino, empresas e estágios.

Tabela 4 – Número de processos de revisão administrativa por nacionalidade:

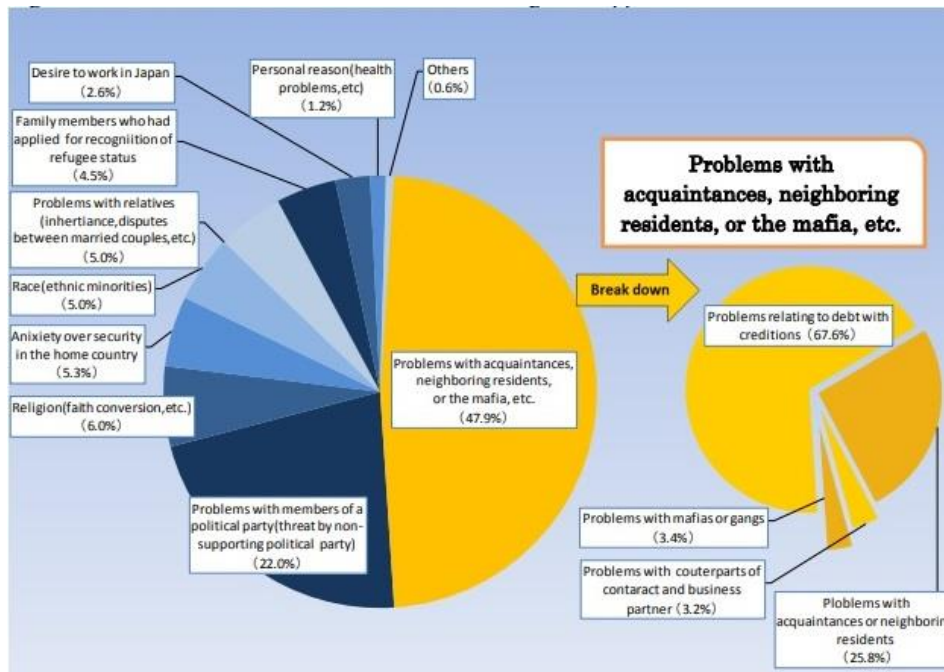
	2015		2016		2017		Rate of change (compared to the previous year)	Percentage of total application
1	Nepal	887	Indonesia	1,229	Vietnam	1,788	159.1%	21.0%
2	Turkey	462	Nepal	939	Philippines	1,646	363.7%	19.3%
3	Sri Lanka	309	Vietnam	690	Nepal	1,388	47.8%	16.3%
4	Vietnam	214	Turkey	575	Indonesia	1,248	1.5%	14.6%
5	Myanmar	198	Philippines	355	Turkey	657	14.3%	7.7%
6	Pakistan	151	Sri Lanka	348	Myanmar	351	25.4%	4.1%
7	Thailand	126	Myanmar	280	Sri Lanka	291	-16.4%	3.4%
8	Bangladesh	117	India	189	Bangladesh	218	34.6%	2.6%
9	India	90	Bangladesh	162	Pakistan	210	76.5%	2.5%
10	Philippines	73	Pakistan	119	Nigeria	89	81.6%	1.0%
11	Indonesia	72	Iran	55	Iran	88	60.0%	1.0%
12	Nigeria	70	Nigeria	49	Ghana	79	79.5%	0.9%
13	Ghana	68	Ghana	44	India	63	-66.7%	0.7%
14	Iran	45	Cameroon	30	Tunisia	58	—	0.7%
15	Cameroon	45	Cambodia	19	Cambodia	57	200.0%	0.7%
—	Others	193	Others	114	Others	299	—	3.5%
Total		3,120		5,197		8,530	64.1%	100.0%

Fonte: Number of applicants recognized as refugees in 2017. Tóquio, 2018. Disponível em: <http://www.moj.go.jp/content/001255158.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

A tabela a cima revela que os cinco principais países de nacionalidade dos indivíduos, que recorrem ao procedimento de revisão administrativa, eram em 2015: Nepal, Turquia, Siri Lanka, Vietnã e Myanmar. Entretanto, houve mudança no ano posterior, já que o ranking dos

cinco primeiros foi composto por: Indonésia, Nepal, Vietnã, Turquia e Filipinas. Esses mesmos cinco países se mantiveram no topo do ranking de 2017, apesar de ocuparem posições diferentes. Em 2017, é perceptível o aumento de filipinos que recorreram ao procedimento de revisão administrativa, fato que pode ser explicado pela expansão da taxa de pessoas provenientes de tal país, que chegaram ao Japão.

Gráfico 4 – Principais motivos do não reconhecimento do status de refugiado:



Fonte: Number of applicants recognized as refugees in 2017. Tóquio, 2018. Disponível em: <http://www.moj.go.jp/content/001255158.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

Segundo o Ministério da Justiça, uma parcela considerável dos indivíduos que submetem o requerimento para a determinação do status de refugiado não podem ser considerados refugiados genuínos de acordo com a Convenção de 1951. Pois, não apresentam justificativas relacionadas com o fundado temor de perseguição, previstas pela Convenção. A partir da análise dos dados de 2017, é nítido que grande número das solicitações refutadas estava relacionado a “problemas com familiares, parentes, vizinhos, máfia ou dívidas, etc.” (47,9%). Em segundo lugar, estão “problemas com membros de partidos políticos” (22%), seguido por “religião” (6%), “ansiedade em relação á segurança no país de origem” (5,3%); “raça (etnia, minorias)” (5%); “problemas familiares (herança, disputas entre casais, etc.)” (5%), “familiares que apresentaram a solicitação de refúgio” (4,5%); “desejo de trabalhar no Japão” (2,6%); “razões pessoais (problemas de saúde, etc.)” (1,2%); “outros” (0,6%).

Capítulo 3: Política migratória japonesa para refugiados - um caso de não cumprimento da norma internacional?

Conforme já mencionado, o Japão foi o quarto maior financiador do ACNUR em 2017, através de doações que somaram USD 152.359.773, de acordo com os dados publicados pela própria instituição. Em 2018, o país mantém a posição de grande financiador, em quinto lugar, com USD 117.208.993 dólares. Apesar da expressiva contribuição financeira, o país ainda apresenta baixo índice de acolhimento de refugiados em seu território. Ou seja, há uma nítida contradição em relação ao número de solicitações de refúgio aprovadas no Japão e as contribuições financeiras realizadas pelo mesmo Estado.

Em 2013, o Japão aprovou apenas 0,2% dos requerimentos para o reconhecimento do status de refugiado que foram submetidos ao Escritório de Imigração. No mesmo ano, segundo dados oficiais do ACNUR, os EUA aprovaram 29,8% das solicitações recebidas, a Alemanha concedeu refúgio para 21,7% dos solicitantes, e o Reino Unido aprovou 37,2% dos requerentes que chegaram ao seu território. Em 2018, o índice japonês de concessão de refúgio foi ainda menor: 0,1% de aprovação, ou seja, 20 indivíduos de 19.629 foram reconhecidos como refugiados pelo país.

Logo, é possível observar que, em comparação com os demais grandes financiadores do ACNUR (EUA, Alemanha e Reino Unido), o Japão recebe um número pouco significativo de refugiados em seu território. Em 2013, Antônio Guterres (alto comissário do ACNUR e 2005 a 2015), ao analisar o panorama japonês, afirmou: “The numbers [of acceptance] are quite low. I think there is a reasonable presumption that the system is too rigid and too restrictive”. (ARAKAKI, 2008, p.47)

Diante disso, o presente capítulo busca explorar os motivos da baixa aprovação de solicitações de refúgio no Japão. A política migratória japonesa para refugiados cumpre com as normas internacionais? Para a análise de tal questão, será feito o uso de duas vertentes teóricas. A teoria do Comportamento Organizacional, elaborada por Graham Allison e Philip Zelikow, explana a influência das instituições nos processos decisórios de política externa. Esses princípios auxiliam na investigação do comportamento do governo japonês em relação à adoção da Convenção e do Protocolo referentes ao Estatuto dos Refugiados. De igual modo, os estudos de Patrice R.Flowers, sobre o não cumprimento de normas internacionais no Japão, revelam alguns conflitos entre leis domésticas e direito internacional, quando se trata da concessão de refúgio.

3.I O Modelo do Comportamento Organizacional e o Ministério da Justiça:

Com a intenção de explicar o fenômeno da “Crise dos Mísseis de Cuba”, ocorrido em 1962 durante a Guerra Fria, os estadunidenses Graham Allison (professor da Universidade de Harvard) e Philip Zelikow (diplomata, diretor do Centro Miller de Relações Públicas da Universidade da Virgínia e Conselheiro do Departamento de Estado dos Estados Unidos) publicaram, em 1971, o livro “The Essence of Decision”, o qual apresenta três modelos que explanam os processos decisórios em política externa: modelo do ator racional, do comportamento organizacional e das políticas governamentais. Neste trabalho, será empregado somente o segundo modelo, o do comportamento organizacional.

Ao discorrer sobre esse modelo, Allison e Zelikow (1971, p.143) afirmam:

O governo não é um indivíduo. Não é somente o presidente e a sua comitiva, nem apenas a presidência e o Congresso. O governo é um vasto conglomerado de organizações vagamente aliadas, cada uma com sua vida substancial. O líder do governo está, formalmente, no topo desse conglomerado. Entretanto, governos percebem os problemas através de sensores organizacionais.

Em outras palavras, o governo de determinado Estado é composto por um conjunto de organizações, as quais estão frouxamente associadas e possuem vida própria. Logo, cada organização é responsável por uma tarefa específica, ou seja, um conjunto de problemas, e age de maneira quase independente para resolvê-los. Vale mencionar que tais organizações são formadas por grupos de indivíduos, os quais trabalham de modo regular através de estruturas e procedimentos pré-estabelecidos. Além disso, elas são marcadas pelo alto grau de especialização e divisão do trabalho, com o objetivo de realizar uma missão, ou atingir um objetivo.

Outro aspecto importante sobre as organizações são os procedimentos e programas padrões que são estabelecidos no interior de cada uma delas. Além disso, há ainda a cultura organizacional, a qual os autores definem como um conjunto de crenças que é mantido e propagado a todos os membros. Logo, os procedimentos e programas somados à cultura organizacional são responsáveis por garantir a padronização das ações de todos os indivíduos envolvidos com a organização. Isso significa que há a determinação de uma rotina, a qual é herdada por cada um dos membros e ensinada aos novos colaboradores. Esse fato que assegura a continuidade do ethos institucional e permite que os funcionários, apesar de suas individualidades, trabalhem de modo unânime em prol de um objetivo, ou missão específica. Nesse contexto, vale mencionar que as organizações são suscetíveis à mudança, uma vez que o aprendizado ocorre com o tempo. Entretanto, mudanças dramáticas são, geralmente, resultados de grandes desastres.

Outro fator importante são as capacidades organizacionais, que são resultados da expertise adquirida através da especialização, procedimentos e programas padrões. Essas capacidades são responsáveis por guiar as instituições em direção ao bom cumprimento de suas funções, o que gera eficiência. Conseqüentemente, o governante não atingiria os mesmos resultados na ausência de tais órgãos, o que garante a perpetuidade do aglomerado de entidades, cada uma responsável por atuar em determinada área através de sua própria rotina, cultura, procedimentos, programas e capacidades. Ainda é importante ressaltar que os líderes das organizações podem influenciar as decisões, porém sempre dentro dos limites estabelecidos pelos processos organizacionais.

Nesse enquadramento, é possível analisar a política migratória japonesa a partir da óptica do modelo do comportamento organizacional, já que todo o processo de determinação do status de refugiado se concentra em apenas uma instituição nacional: o Ministério da Justiça. Entretanto, antes de um exame específico, é de grande relevância mencionar os estudos de Alexandre Ratsuo Uehara, publicados em 2003, no livro “A política externa do Japão no final do século XX – o que faltou?”.

De acordo com UEHARA (2003) até a primeira metade dos anos 1980, a burocracia era a principal responsável pela formulação da política externa japonesa, uma vez que, nesse período, a maioria dos políticos eleitos era nova, com pouca experiência, enquanto a burocracia tinha praticamente o monopólio da informação e da capacitação para negociação em quase todas as áreas. Dessa forma, os políticos tinham grande confiança no sistema burocrático para a elaboração de políticas e projetos.

Em seus estudos, o teórico afirma que o Ministério das Relações Exteriores ocupava posições de destaque na elaboração da política externa nas duas primeiras décadas do pós-guerra, não havia concorrente a ele. Tal fato se explica pelo domínio da língua inglesa por parte do corpo burocrático do Ministério das Relações Exteriores, o que não ocorria nos outros ministérios. Porém, na atualidade, o M.R.E. carece de poder e tem o corpo de burocratas reduzido. Em 1985 o M.R.E. possuía um corpo burocrático composto por 3.883 funcionários divididos em 110 embaixadas e 62 consulados ao redor do mundo, número que foi reduzido para 1.539 em 1988. Esse enfraquecimento é discutido desde 1974, quando as relações com os outros países adquirira maior complexidade, logo os acordos e negociações internacionais passaram a envolver cada vez mais conhecimentos específicos, exigindo não apenas a proficiência em um idioma estrangeiro, mas também conhecimentos técnicos. Como consequência dessa situação, o número de participantes do M.R.E. em relação a outros ministérios costuma ser inversamente proporcional à complexidade das questões negociadas.

UEHARA (2003) declara que a pluralização de ministérios na formulação da política externa japonesa tem gerado divergências, as quais prejudicam determinados avanços e novas iniciativas. Essa morosidade resulta da dificuldade de coordenação interministerial que, por sua vez, é atribuída ao fato de existir uma tendência de segmentação no relacionamento entre os ministérios. De acordo com AHAN (1998 p. 43 apud UEHARA, 2003, p. 71), “chega-se a afirmar que os burocratas se preocupam mais com a defesa dos interesses dos ministérios a que pertencem do que na defesa dos interesses da nação”.

Para ilustrar as diferenças de interesses interministeriais, MARUMATSU (1999, p.388 apud UEHARA 2003, p. 69) classifica os ministérios japoneses em três grupos quanto as suas atitudes em relação à internacionalização. O grupo A é composto por ministérios que têm maior capacidade de tomar decisões internas diante de questões internacionais, ou de responder quando são afetados por elas, entre eles estão o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério das Finanças e o Ministério do Comércio Internacional e Indústria. O grupo B representa os ministérios que são morosos em tomar decisões e também para se adaptarem aos padrões internacionais que são considerados necessários, esses ministérios também costumam se recusar a atender demandas externas, o Ministério da Justiça pertence a essa categoria. Já o grupo C equivale aos ministérios que estão gradualmente adaptando-se à situação internacional (Ministério da Saúde e do Bem-Estar, Ministério da Agricultura, Florestas e Pesca e o Ministério dos Correios e Telecomunicações) criando agências e preparando pessoal para envolver-se em questões internacionais.

Nesse enquadramento, é possível observar que não há um sentimento de consenso entre os ministérios na elaboração da política externa. Cada burocracia busca seus próprios interesses, de acordo com a sua cultura organizacional e padrões pré-estabelecidos. No período da adoção da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e de seu Protocolo, houve embates entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Justiça, os quais possuem padrões distintos de comportamento. Enquanto o M.R.E. almeja a internacionalização do país, o M.J. tem um aspecto marcante de securitização e rejeição à determinadas demandas internacionais. Como já mencionado, a norma internacional foi ratificada, porém todo o processo de implementação se concentrou no Ministério da Justiça, o qual já tinha manifestado oposição à Convenção desde os primeiros debates.

3.II Identidade estatal e a adoção da Convenção e de seu Protocolo:

Ao analisar a política migratória japonesa para refugiados em seu livro “Refugees, Women, and Weapons: International Norm Adoption and Compliance in Japan”, Patrice

Flowers identifica alguns aspectos importantes, os quais ajudam a compreender o não cumprimento, por parte do governo japonês, da Convenção sobre o Estatuto dos refugiados e de seu Protocolo, ambos ratificados pelo país em 1981/2. A autora relata desde as reuniões iniciais referentes à adoção dos tratados, até a elaboração e prática das políticas que lidam com o tema.

No início de sua pesquisa, FLOWERS (2009) busca o principal motivo que conduziu o governo japonês a ratificar a Convenção e o seu Protocolo, para isso ela apresenta e contesta algumas teorias. Em primeiro lugar, é apresentado o pensamento de KOIZUMI (1992), o qual afirma que o Japão adotou a Convenção para se ajustar a uma função mais ativa na cooperação internacional sob pressão dos EUA e da Europa. Para sustentar o seu argumento, o autor discute sobre a oposição ao acolhimento de refugiados no Japão, a qual é baseada no isolamento geográfico que resulta na falta de influencia de outras nações. Além disso, ele também menciona a origem étnica homogênea, idioma único, imigração restrita, pouca quantidade de terra e origem asiática dos primeiros refugiados que chegaram ao território japonês.

De igual maneira, GUROWITZ (1999) concorda com KOIZUMI (1992) sobre a pressão internacional, uma vez que ressalta a importância da adoção de tratados para a existência do país no sistema internacional. Tanto GUROWITZ (1999, p.9 apud FLOWERS, 2009, p. 35) quanto KOIZUMI (1992) aceitam a unicidade japonesa sem contestar e colocam em oposição às influências internas e externas, porém não apresentam a interação entre elas. LANDIS (1996, p.5 apud FLOWERS, 2009, p.36), em sua teoria sobre o processo japonês de adoção da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, afirma que o ato foi um esforço para mudar a imagem global de xenofobia do país, e demonstrar a sua influência como potência econômica. Nesse contexto, segundo a autora, o Japão embarcou em um processo de internacionalização, fato que resultou na assinatura de diversos tratados internacionais, principalmente aqueles sobre direitos humanos.

Para FLOWERS (2009) as explicações mencionadas são consideradas incompletas. Em primeiro lugar, não havia, no âmbito internacional, uma pressão relevante para que o Japão assinasse a Convenção e o seu Protocolo, assim como eram ausentes quaisquer ganhos materiais para o país. Da mesma forma, no cenário doméstico, era praticamente ausente a prática do lobby por parte de apoiadores da causa do refúgio.

A autora também argumenta sobre a força do conceito de homogeneidade cultural na sociedade japonesa, o qual reflete no desejo de preservação da raça e tradições, além de políticas migratórias restritivas e discriminação contra não japoneses. Tal conceito não deve

ser ignorado, pois FLOWERS (2009) afirma que grande parte da população, inclusive os governantes, considera a homogeneidade como fator importante do milagre econômico japonês. A ideia de nação como uma família foi enfatizada pelos reformistas da era Meiji, com o objetivo de assegurar lealdade política ao imperador e promover a industrialização do Estado. Dessa forma, a base biológica da nação foi utilizada como motivação fundamental para a rápida industrialização do país no final do século XIX. Entretanto, FLOWERS (2009) considera que o conceito de homogeneidade cultural, isoladamente, seja insuficiente para explicar a complexidade do processo de adoção da Convenção e o baixo número de refugiados no país.

Nesse enquadramento, é necessário compreender quais foram os motivos que levaram o Japão a adotar a Convenção e o seu Protocolo. FLOWERS (2009) identifica dois impulsos que direcionaram o país à adoção. O primeiro impulso vem da identidade do Estado como membro da comunidade internacional, o que acarreta em determinadas obrigações. O Japão se entende como uma “potência econômica” e um “país desenvolvido”, logo acredita possuir deveres internacionais baseados nessas identidades. Em outras palavras, para manter a sua legitimidade como potência internacional, o Estado deve cumprir determinadas funções, e tal cumprimento é esperado pelos demais Estados. No caso do Japão, a pressão para o cumprimento dessas tarefas é intensificado pela hipersensibilidade japonesa ao criticismo e à vergonha.

O segundo impulso, em contraste com o primeiro, emerge da identidade nacional, a qual conceitua a unicidade da sociedade japonesa como uma nação biológica homogênea. Como já mencionado anteriormente, essa identidade tem gerado restrições migratórias e discriminação contra os estrangeiros, com o objetivo de preservação da nação. Logo, é possível observar que enquanto a identidade internacional almeja o ganho de legitimidade, a identidade nacional objetiva evitar as influências externas. Vale lembrar que no período pós-II Guerra havia um forte desejo, por parte do Japão, de reestabelecer a sua identidade internacional, a qual seria baseada no poder econômico. Logo, a partir da década de 1970, o país começa a adotar normas internacionais, pois entendia que a ratificação de tratados ajudaria o Estado a se estabelecer como ator internacional legítimo. Ou seja, a identidade internacional prevaleceu nesse momento, fato que viabilizou a adoção da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e de seu Protocolo; entretanto o conflito entre as duas identidades produziu efeitos posteriores, principalmente, no baixo nível de cumprimento da norma.

3.III Conflitos entre normas domésticas e internacionais:

Para melhor analisar o não cumprimento, por parte do Estado japonês, da norma internacional sobre refúgio, é preciso recorrer á própria Convenção de 1951, a qual afirma que:

Art. 24 - Legislação do trabalho e previdência social;³

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais...

Art. 34 – Naturalização:

Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.

O artigo 24 da Convenção afirma que os Estados contratantes devem tratar os refugiados, acolhidos em seu território, da mesma maneira que os nacionais, além disso, devem lhes oferecer benefícios de segurança social. O artigo 34, por sua vez, diz que é obrigação dos Estados facilitar a assimilação e naturalização dos refugiados. Uma vez adotada a Convenção, ambos os artigos são relevantes e devem ser considerados pelos Estados contratantes no momento de implementação da norma internacional, quando os mesmos elaboram suas próprias políticas para refugiados.

FLOWERS (2009) afirma que, no caso do Japão, o governo mudou algumas leis para que a Convenção fosse adotada. A lei da Pensão de 1959 foi revisada em 1982, para abolir o requerimento da cidadania, uma vez que somente os cidadãos japoneses tinham acesso a esse benefício. De igual modo, a lei do Seguro de Saúde Nacional de 1958 foi reformulada através de uma ementa em 1986, para eliminar a exigência de cidadania. Ou seja, as garantias sociais eram direitos exclusivos dos japoneses, fato que diverge do artigo 24 da Convenção. Logo, o Estado modificou essas leis para entrar em acordo com as exigências do tratado.

É importante mencionar que, no momento das alterações legislativas, já havia no Japão um número considerável de coreanos que habitava no país por décadas. Esses indivíduos possuíam o status de residentes permanentes, porém não eram integrados por completo na sociedade japonesa, ainda que tivessem nascido no país e falassem o idioma japonês como língua materna. Nesse contexto, os coreanos não tinham acesso garantido ao plano de pensão nem ao seguro de saúde nacional, visto que a cidadania era requisito para o usufruto de tais benefícios. Logo, quando o governo modifica tais leis, os imigrantes coreanos residentes no Japão passam a ser incluídos nos programas de assistência social. A exclusão dos coreanos ressalta a rígida diferenciação japonesa entre nacionais e estrangeiros, mesmo sendo residentes permanentes por várias gerações, esses indivíduos ainda são considerados

³ ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1951.

“outsiders”. Esse fato reforça a ideia da identidade nacional do país, a qual é sustentada pelo conceito de sociedade homogênea.

Em relação ao processo de naturalização, mencionado no artigo 34 da Convenção, FLOWERS (2009) relata que após alguns debates sobre o tema no congresso, o governo decidiu não estabelecer nenhum programa ou procedimento especial para a naturalização de refugiados. Ou seja, os refugiados que almejam a naturalização devem seguir todos os requisitos impostos aos demais estrangeiros, os quais são: residir no Japão por mais de cinco anos, demonstrar bom comportamento, ter condições financeiras de sustento, estar em boa saúde, ter um fiador no Japão para atestar a sua identidade, e apresentar um histórico de seus endereços passados.

No contexto dos debates governamentais sobre o tema, emergiram algumas comparações entre o Japão e as demais potências ocidentais, já que estas formularam sistemas para facilitar a naturalização de refugiados. Na ocasião, Kosugi (chefe do Ministério da Justiça e do Escritório de Imigração à época da adoção da Convenção) argumentou que “em matéria de política nacional, o Japão, absolutamente, não aceita estrangeiros”. Além disso, um dos membros do congresso enfatizou a necessidade do requisito dos cinco anos de residência para a solicitação da naturalização, pois nesse período o indivíduo deve se acostumar à vida no Japão.

A indisposição em considerar um procedimento separado para a naturalização de refugiados mostra a inabilidade em compreender o solicitante de refúgio à parte de uma vasta categoria de estrangeiros, uma vez que aqueles chegam ao país em circunstâncias especiais de vulnerabilidade, são pessoas que devido a um temor fundado de perseguição não podem retornar ao Estado de origem. Com isso, fica nítido não somente o conflito entre a identidade nacional japonesa e o anseio do país em cumprir com suas obrigações internacionais (para a garantia de legitimidade no cenário externo), mas também uma divergência expressiva entre normas domésticas e as internacionais, as quais são contraídas a partir da assinatura de tratados internacionais.

Conclusão:

RAUSTILIA e SLAUGHTER (2002, p.539 apud FLOWERS, 2009, p.19) afirmam que “cumprimento [de uma norma internacional] é um estado de conformidade ou identidade entre o comportamento do ator e a norma específica”. Portanto, para que o Estado atinja um alto nível de cumprimento de determinada norma internacional, o seu comportamento ou identidade devem estar em conformidade com a norma em questão. No caso do Japão, há o conflito entre duas identidades estatais distintas; a identidade internacional do Estado japonês busca estar em acordo com as normas e padrões internacionais, uma vez que o país se entende como potência econômica e deseja cumprir com as obrigações internacionais demandadas por esse status, com o objetivo de ganhar legitimidade na comunidade internacional, ao mesmo tempo há uma força divergente expressiva proveniente da identidade nacional, a qual tem por base o conceito de homogeneidade social anseia à preservação da cultura, livre de influências externas. Logo, o contraste entre ambas as identidades resulta em políticas incompletas, que prejudicam o nível de cumprimento.

Segundo FLOWERS (2009), na fase de adoção da Convenção e de seu Protocolo, é possível afirmar que os poucos apoiadores domésticos e as duas identidades estatais superaram o conflito entre normas domésticas e internacionais, fato que permitiu a ratificação dos tratados, com o objetivo de aumentar a legitimidade ou benefícios baseados na identidade que o Japão possui no cenário internacional. Uma vez que a adoção ocorre, há pouca necessidade em se obter altos níveis de cumprimento, especialmente, quando não existem mecanismos de monitoramento; logo, desde que não haja explícitas violações aos Direitos Humanos, os Estados, através da adoção, podem silenciar a pressão e o criticismo internacional e continuarem a com os benefícios do ato, sem um alto nível de cumprimento.

Nesse enquadramento, o impulso da identidade internacional japonesa faz com que o país faça parte da Convenção e de seu Protocolo, cumprindo com a sua obrigação no âmbito externo, mas a identidade nacional, de contrapartida, ainda constrange os resultados das políticas desenvolvidas, a implementação e o nível de cumprimento. Somado a esses fatores, no período da adoção, a presença de apoiadores domésticos do tema era praticamente inexistente, logo não houve movimentos organizados da sociedade civil que fizessem pressão ao governo a favor de uma implementação mais humanitária, o que contribuiria de forma positiva ao alcance de um maior nível de cumprimento. Vale ressaltar que, ainda nos dias de hoje, prevalece o desconhecimento sobre o tema do refúgio em grande parte da população

japonesa, logo um processo de conscientização seria indispensável para que os indivíduos promovessem iniciativas de lobby e impulsionassem o governo a um maior nível de cumprimento.

Além disso, ao analisar o caso japonês sob a óptica do modelo do comportamento organizacional na tomada de decisões em política externa, se nota a presença de duas burocracias com culturas organizacionais antagônicas. Enquanto o ethos do Ministério das Relações Exteriores apresenta expressiva conexão com a identidade internacional do Estado japonês, o Ministério da Justiça está voltado para a identidade nacional, uma vez que segue um padrão pré-determinado de securitização e policiamento. Quando os primeiros refugiados indochins chegaram ao Japão em 1975, o conceito de refúgio era desconhecido no país, logo o regime criou medidas responsivas ao fenômeno, pois o esperavam que o mesmo fosse efêmero. Entretanto, quando a adoção da Convenção e de seu Protocolo entrou na pauta de discussões do governo, o M.R.E. se mostrou favorável, e o M.J. expressou forte oposição desde o início. Por motivos já mencionados, como o relativo enfraquecimento do M.R.E., a imagem do M. como órgão do governo menos politizado, e o seu histórico em assuntos migratórios através do Escritório de Imigração, fizeram com que os procedimentos de concessão de refúgio se concentrassem no M.J. Dessa forma, o Ministério da Justiça é o órgão responsável por todo o processo, desde o recebimento da solicitação até a decisão final de determinação do status de refugiado.

A partir desse entendimento, mesmo que a Lei de Controle de Imigração e Reconhecimento de Refugiados tenha sido estabelecida para facilitar a implementação da Convenção e de Protocolo, essa lei é muito básica e não implementa de maneira satisfatória o tratado internacional no âmbito doméstico. Sem uma revisão completa dessa lei, tem sido difícil para que os apoiadores domésticos contemporâneos movam o país para um maior nível de cumprimento da norma internacional. Vale mencionar que até mesmo os mais básicos documentos e benefícios sociais não são garantidos de maneira clara pela lei de imigração japonesa. Ademais, devido ao ethos de securitização do M.J., os refugiados que chegam ao país sem documentos, aqueles que excedem o tempo do visto, ou ingressaram de modo irregular no território nacional são tratados como criminosos pelo ministério; prova disso são as frequentes detenções e deportações de solicitantes de refúgios durante a análise de seus requerimentos. Ainda é importante mencionar a grande rotatividade de funcionários do M.J. entre as diversas repartições, logo é notável uma carência de expertise e especialização sobre o tema, principalmente, por parte do Escritório de Imigração, órgão que lida de maneira direta com os indivíduos que solicitam o refúgio.

Mais de trinta anos se passaram desde que o Japão ratificou a Convenção e o seu Protocolo, e o cumprimento da mesma permanece baixo. Acadêmicos, ativistas e advogados japoneses apontam muitas deficiências do sistema nacional de reconhecimento de refugiados, alguns têm feito lobby para que o governo promova mudanças. É nítido que muitos dos problemas são resultados da maneira como se procedeu o processo de implementação do tratado. Os conflitos de identidades do Estado, as divergências entre as normas domésticas e externas, o antagonismo de interesses ministeriais e a ausência de lobby promovido pela sociedade civil organizada deram espaço para a formulação de uma política pouco abrangente e incapaz de conceber o refugiado sob os preceitos dos Direitos Humanos, como um indivíduo em situação de vulnerabilidade que está impossibilitado de retornar ao seu país de origem. Logo, diante da crise mundial de refugiados, é imprescindível que o governo japonês faça uma revisão completa de seu sistema de concessão de refúgio e promova uma campanha de concretização social sobre o tema. Em suma, para que a legitimidade japonesa seja mantida na comunidade internacional nas próximas décadas, não bastam grandes quantias de doações, mas sim um protagonismo em direção a um nível de maior conformidade de seu comportamento com a norma internacional.

Referências Bibliográficas

Livros e artigos:

ARAKAKI, Osamu. **Refugee Law and Practice in Japan**. Londres: Taylor & Francis Ltd, 2008. E-book.

DEAN, Meryll; NAGASHIMA, Miki. Sharing the Burden: The Role of Government and NGOs in Protecting and Providing for Asylum Seekers in Japan. **Journal of Refugee Studies** , [S. 1.], 2007. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/20/3/481/1589196>. Acesso em: 15 out. 2018.

FLOWERS, Petrice R. Refugees, Identity, and Foreignness in Japan. In: FLOWERS, Petrice R. **Refugees, Women, and Weapons: International Norm Adoption and Compliance in Japan**. Stanford: Stanford University Press, 2009. E-book.

FLOWERS, Petrice R. Failure to protect Refugees? Domestic Institutions, International Organizations, and Civil Society in Japan. **Journal of Japanese Studies** , [S. 1.], 2008. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27756571>. Acesso em: 4 fev. 2015.

JUNICHI, Akashi. Challenging Japan. **Asian and Pacific Migration Journal**, [S. 1.], 22 fev.2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/011719680601500203>. Acesso em: 22 fev. 2019.

KOIZUMI, Koichi. Refugee Policy Formation in Japan: Developments and Implications. **Journal of Refugee Studies** , [S. 1.], 1992. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/5/2/123/1543748?redirectedFrom=PDF>. Acesso em: 15 out. 2018.

LEPPOLD, Claire et al. Defining and Acting on Global Health: The Case of Japan and Refugees Crisis. **International Journal of Health Policy and Management** , [S. 1.], 2016. Disponível em: http://www.ijhpm.com/article_3210.html. Acesso em: 6 ago. 2018.

MOREIRA, Julia Bertino. **A questão dos refugiados nos contextos latino-americano e brasileiro**. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/soc_global/Moreira.pdf>. Acesso em: 17 de abril de 2015.

STRAUSZ, Michael. International Pressure and Domestic Precedent: Japan. **Asian Journal of Political Science**, [S. 1.], 2013. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/loi/rasi20>. Acesso em: 6 ago. 2018.

TAKIZAWA, Saburo. Refugees and Human Security - A Research Note on the Japanese Refugee Policy. **Eiwa University Journal**, [S. 1.], p. 22-40, 14 mar. 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/KJ00006969419.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2018.

UEHARA, Alexandre Ratsuo. Problemas do processo de formulação de políticas. In: UEHARA, Alexandre Ratsuo. **A política externa do japão no final do século XX - o que faltou?**. São Paulo: Fundação Japão, 2003.

WOLMAN, Andrew. Japan and international refugee protection norms: Explaining non-compliance. **Asian and Pacific Migration Journal**, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0117196815606852?journalCode=amja>. Acesso em: 6 ago. 2018.

Sítios eletrônicos:

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Contributions to UNHCR - 2017**. [S. l.], 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>. Acesso em: 15 out. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Global Trends - Forced Displacement in 2017**. Genebra: UNHCR, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>. Acesso em: 15 out. 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 6 ago. 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 6 ago. 2018.

JAPAN ASSOCIATION FOR REFUGEES. **Instructions for submitting the refugee application form and the application form**. Tóquio, 2018. Disponível em: https://www.refugee.or.jp/for_refugees/application.shtml. Acesso em: 27 fev. 2019.

MINISTRY OF JUSTICE OF JAPAN. **Further revision of operations to optimize the refugee recognition system**. Tóquio, 2018. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/japan/further-revision-operations-optimize-refugee-recognition-system>. Acesso em: 15 out. 2018.

MINISTRY OF JUSTICE OF JAPAN. **A Guide to the Procedure for Recognition of Refugee Status**. Tóquio, 2016. Disponível em: <http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/nanmin/pdf/english.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019

MINISTRY OF JUSTICE OF JAPAN. **Number of applicants recognized as refugees in 2017**. Tóquio, 2018. Disponível em: <http://www.moj.go.jp/content/001255158.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.