



## **O IMPERIALISMO LEGAL E SEUS LIMITES: UM ESTUDO DA EXTRATERRITORIALIDADE AMERICANA NO JAPÃO (1858-1899)**

EMANNUEL HENRICH REICHERT\*

Nos primeiros anos do século 21, predomina em todo o mundo o sistema de jurisdição territorial: cada Estado pode aplicar suas normas legais a tudo aquilo que ocorre dentro de suas fronteiras, e a nada que aconteça dentro do território de outro Estado. As leis relevantes para analisar as consequências jurídicas de um ato, portanto, são aquelas do lugar onde ele se deu: por exemplo, se o indivíduo A mata B no país X, isso será investigado e julgado pelas autoridades do país X e de acordo com sua legislação, mesmo que A e B fossem nacionais de outros países com regras diferentes. Existem exceções, uma das mais conhecidas dizendo respeito a diplomatas, que seguem o princípio da jurisdição pessoal, ou seja, eles estão sujeitos às leis de seu país de origem, não importa onde se encontram. Modificando o exemplo anterior, se o diplomata A do país Y mata B em território do país X, o diplomata será julgado por e segundo as normas do país Y, não do X. Casos assim estão previstos em acordos internacionais, sendo previamente aceitos pelos países signatários como exceções à regra geral da jurisdição territorial – a chamada imunidade diplomática está estabelecida na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961.

Embora hoje a territorialidade predomine, a era da expansão ocidental sobre a Ásia foi marcada pela ocorrência de um sistema alternativo, a extraterritorialidade, entendida como “a extensão da jurisdição de um Estado além de suas fronteiras” (JONES, 1931: 1). Esse regime se assemelha àquele válido para os diplomatas, no sentido de isentar algumas pessoas da jurisdição local, como se elas carregassem consigo a lei de seu país natal para dentro de uma terra estrangeira. A diferença é que a extraterritorialidade não se aplicava apenas a diplomatas ou outra categoria específica, mas a todas as pessoas de uma dada nacionalidade que se encontrassem no país sujeito ao regime extraterritorial – todos os franceses na China, todos os americanos no Japão, e assim por diante.

O objetivo das páginas que seguem é compreender o fenômeno da extraterritorialidade

---

\* Mestre e Doutorando em História (PPGH/UPF), bolsista FUPF. E-mail: ehr.historia@yahoo.com.br.

em um caso específico, o da relação Estados Unidos-Japão. De que maneira ela veio a existir? Como era aplicada na prática? Quais eram os objetivos que a justificavam, e em que medida se concretizaram? Começemos pela primeira questão, associada aos primórdios do imperialismo americano na Ásia.

### **Expansão americana no Pacífico**

A relação dos Estados Unidos com o imperialismo é um assunto complexo, em parte pelas paixões políticas que a discussão desperta, e em parte pela dificuldade inerente a generalizar com apenas duas palavras, “Estados Unidos”, toda a população, todos os governos e todos os períodos da história do país, como se fosse possível falar de uma entidade monolítica que permaneceu inalterada desde a Declaração de Independência até os dias de hoje. Uma generalização positiva, a visão patriótica de muitos americanos sobre seu passado nacional, foi exposta com excelente ironia por Mary Ann Heiss (2002: 511):

*Como uma nação nascida da revolução contra o controle imperial, os Estados Unidos supostamente desdenharam o imperialismo, seja na política de outras nações, seja na sua própria. [...] Nos pouquíssimos casos em que os Estados Unidos controlaram território que não era destinado a ser incorporado na união, agiram assim por motivos claramente positivos, governaram de modo esclarecido e benevolente e concederam auto-governo e independência o mais cedo possível. E, é claro, os Estados Unidos nunca foram mesmo “imperialistas”. Foram “expansionistas”. Praticaram “assimilação benevolente”. Assumiram o “fardo do homem branco”. Seguiram seu “Destino Manifesto”. Mas nunca aceitaram o imperialismo em moldes europeus. Nunca.*

De uma perspectiva menos laudatória, a data inicial do imperialismo americano pode ser considerada 1898, ano da guerra contra a Espanha e da aquisição de suas primeiras colônias: Havaí, Porto Rico e Filipinas, além de um protetorado praticamente colonial sobre Cuba (HERRING, 2008: 335). Certamente esses eventos foram de grande importância, mas o



marco de 1898 depende de se considerar apenas a dominação imperial direta, de anexação e subjugação explícitas de um local e seus habitantes. Entretanto, essa não é a única maneira como o imperialismo pode se apresentar. Ele pode se basear na ameaça e uso ocasional da força, na influência política e controle econômico, sem o encargo de substituir o aparato administrativo existente. O imperialismo informal atendia à lógica de “comércio com controle informal se possível; comércio com governo quando necessário” (GALLAGHER e ROBINSON, 1953: 13). Se for levada em conta a dominação indireta, mas não menos real por usar meios mais sutis, é possível argumentar que a experiência imperialista americana remonta a um período anterior, ao menos meio século antes da Guerra Hispano-Americana<sup>1</sup>.

Os Estados Unidos foram participantes ativos na semicolonização de partes da Ásia desde a década de 1840. A política externa americana continuava centrada no Atlântico, mas nesse período dois fatores coincidiram para provocar um maior interesse pelo continente asiático. O primeiro foi a aquisição de uma costa no Oceano Pacífico com a divisão do Oregon com a Inglaterra (1846) e a conquista da Califórnia após a Guerra Mexicano-Americana (1848). Em segundo lugar, a grande potência imperial de então, a Inglaterra, estava estabelecendo precedentes de abertura comercial forçada justamente no país mais populoso da Ásia, a China.

Inglaterra e China entraram em guerra em 1839 pelo problema do ópio. O governo chinês havia proibido a importação da droga pelas consequências nocivas do vício; os comerciantes ingleses ignoravam a proibição porque o ópio produzido na Índia era o único produto capaz de equilibrar sua balança comercial com a China. O governo de Sua Majestade Britânica partiu em defesa de seu comércio, alegando que as caixas de ópio destruídas pelas autoridades em Cantão eram propriedade privada confiscada injustamente pelos chineses. Os ingleses, com o poder da Revolução Industrial do seu lado, venceram e, como resultado, o governo da China assinou o Tratado de Nanquim em 1842, primeiro de uma longa série de tratados desiguais. Pelo acordo, alguns portos chineses foram abertos a comércio com a Inglaterra e os súditos ingleses tinham direito à extraterritorialidade em território chinês, sem que os chineses tivessem o mesmo direito na Inglaterra (LOVELL, 2011).

O presidente dos Estados Unidos, John Tyler, mandou um enviado à China, o político

---

1 Também é possível argumentar que a expansão sobre terras indígenas foi um exemplo ainda anterior de imperialismo, mas não pretendo entrar aqui nessa discussão.

Caleb Cushing, com a missão de obter também para os comerciantes de seu país um acordo vantajoso. O resultado foi o Tratado de Wangxia, assinado em 3 de julho de 1844, que estendia aos americanos os direitos de comércio e extraterritorialidade na China (RUSKOLA, 2013: 109-112; DONAHUE, 1982). Em um ponto, Cushing teve mais sucesso que os ingleses, ao inserir em seu tratado a cláusula de nação mais favorecida, que concedia aos Estados Unidos quaisquer concessões e privilégios que fossem concedidos a outros países (KELIHER, 2007: 227). De uma perspectiva social e econômica, o imperialismo americano na Ásia iniciou com Wangxia.

Enquanto na China os americanos foram beneficiários da diplomacia das canhoneiras inglesa, no Japão foram eles mesmos os precursores. Em comparação com a China, que antes da Guerra do Ópio mantinha aberto o porto de Cantão, o governo dos xoguns Tokugawa era mais seletivo no comércio exterior, restrito às nações vizinhas e à Companhia das Índias Orientais holandesa (JANSEN, 2000: 63-95; ÔBA, 2012: 25). O Comodoro Matthew Calbraith Perry foi incumbido de liderar uma esquadra rumo ao Japão e conseguir um acordo que permitisse relações comerciais e diplomáticas entre os dois países. O Tratado de Kanagawa, obtido por Perry em 1854, e o Tratado Harris de 1858, negociado por Townsend Harris, primeiro cônsul americano no Japão, produziram em conjunto efeitos semelhantes aos de Wangxia: abertura de cinco portos para comércio e residência de americanos (Hakodate, Niigata, Kobe, Yokohama e Nagasaki), extraterritorialidade e tratamento de nação mais favorecida. Assim como na China os direitos concedidos aos ingleses foram logo estendidos a uma série de nações, a “abertura” do Japão capitaneada pelos Estados Unidos foi seguida pela assinatura de tratados desiguais com quinze outros países, entre as grandes potências e alguns países periféricos. Em ordem cronológica, acordos desiguais foram feitos com Holanda, Rússia, Inglaterra, França, Portugal, Prússia, Suíça, Bélgica, Itália, Dinamarca, Suécia-Noruega, Espanha, Confederação Norte-Alemã, Áustria-Hungria e Havaí (AUSLIN, 2004: 211).

Para o xogunato, o grande problema era a abertura dos portos e o conseqüente contato maior entre japoneses e estrangeiros, que poderia desestabilizar o regime – e que, de fato, contribuiu para o fim do xogunato pouco mais tarde, na Restauração Meiji de 1868 (JANSEN,



2000: 294-332)<sup>2</sup>. Os outros termos fundamentais dos acordos desiguais, em compensação, foram cedidos mais facilmente: a extraterritorialidade era um instrumento em potencial para limitar a presença dos estrangeiros, deixando que eles resolvessem os problemas de sua própria comunidade, e o tratamento de nação mais favorecida foi visto como uma forma de dividir os ocidentais, evitando que um país obtivesse vantagem sobre os demais. Porém, nos anos seguintes os efeitos nocivos das duas medidas se tornaram mais evidentes: a dificuldade de responsabilizar os estrangeiros por seus atos, estando imunes às leis e tribunais japoneses, e o efeito bola de neve das concessões, com cada novo direito cedido a um país se estendendo automaticamente a todos os demais, e quase impossível de reverter – o mais grave foi a fixação dos impostos de importação japoneses a níveis baixos durante a década de 1860, privando o governo de uma fonte de receita valiosa. Durante a Era Meiji, caracterizada pelo empenho da oligarquia governante na construção e fortalecimento da nação e promoção do nacionalismo no povo, acabar com os tratados desiguais tornou-se questão de honra (AUSLIN, 2004).

### **Extraterritorialidade: aplicação e motivos**

A aplicação da extraterritorialidade dependia da existência de um meio de aplicar localmente a legislação dos países de origem das comunidades estrangeiras. Diante da inviabilidade de usar os tribunais domésticos, sediados a milhares de quilômetros, a solução normal era a criação de tribunais consulares. No caso específico da presença dos americanos no Japão, isso significava que os quatro consulados instalados em Yokohama, Kobe, Nagasaki e Hakodate tinham entre suas funções a de servir de tribunal sempre que um cidadão dos Estados Unidos fosse o réu – a acusação, civil ou criminal, podia partir de japoneses, americanos ou outros estrangeiros, e os americanos deviam usar o sistema judiciário nativo se queriam processar japoneses<sup>3</sup>. O papel de juiz cabia ao cônsul, um agente do governo

---

2 Os ocidentais tiveram papel importante, mas não propriamente ativo, na queda do xogunato. Sua presença no Japão agiu como um catalisador, fomentando a rivalidade latente entre o governo central e as lideranças regionais que assumiram o poder com a Restauração Meiji.

3 O porto aberto de Niigata falhou em atrair estrangeiros, razão pela qual não foi criado um consulado dos

americano designado para zelar pelos interesses de seu país, em particular as relações comerciais e o bem-estar da comunidade americana local – ou seja, alguém cujas atribuições primárias eram econômicas e políticas, não jurídicas, e cujas qualificações tendiam a seguir a mesma linha.

A lei que autorizou a criação dos tribunais consulares, promulgada em 1848 e alterada repetidas vezes, permitia recursos em alguns casos. Se fosse aplicada uma multa de mais de US\$ 100, ou pena de prisão por mais de seis meses, a parte insatisfeita podia recorrer ao ministro dos Estados Unidos no Japão, chefe da missão diplomática. O mesmo se dava quando o cônsul requeria a ajuda de assistentes em casos complexos e não havia unanimidade entre eles. Se a decisão do ministro contivesse um erro de direito, cabia um recurso ao *Circuit Court* da Califórnia, o que aconteceu apenas três vezes em quase meio século (CHANG, 1984: 10-12)<sup>4</sup>.

No estudo mais aprofundado já feito sobre os tribunais consulares no Japão, especialmente os ingleses, Richard Chang afirma que eles não eram particularmente injustos. Suas sentenças eram semelhantes às que um tribunal doméstico (inglês) teria tomado e a imprensa japonesa, apesar de criticar a existência da extraterritorialidade, tinha poucas queixas específicas sobre os tribunais, uma vez que noticiou poucos casos de erros gritantes (CHANG, 1984). Mesmo assim, o fato de um japonês poder processar um americano diante do cônsul local e receber uma sentença comparável à de um tribunal americano não diminui o caráter problemático de funcionários do governo dos Estados Unidos aplicarem o direito americano em território incontestavelmente japonês. Por que havia interesse em implementar tal sistema?

Para compreender a extraterritorialidade, é importante considerar o fato de que ele não existiu nas regiões que foram simplesmente colonizadas, como no caso da Índia britânica. Nas colônias, o direito pré-existente das populações nativas não era levado em conta, exceto na medida em que interessasse preservá-lo para facilitar a administração imperial; no mais dos casos, o direito vigente era o da metrópole. A extraterritorialidade apenas se verificou em

---

Estados Unidos ali.

4 Erro de direito é um engano acerca da interpretação da lei, não das questões de fato. *Circuit courts*, numa tradução literal “tribunais de circuito”, eram tribunais federais de segunda instância. Tinham esse nome porque seus membros eram itinerantes, circulando entre os distritos de sua jurisdição.



países que, embora submetidos à força econômica e militar ocidental, mantiveram ao menos formalmente sua soberania, tais como China, Japão, Sião e Império Otomano. A relação das potências ocidentais com esses países se enquadra no conceito de imperialismo informal de Robinson e Gallagher, mencionado anteriormente. Em comparação com o colonialismo aberto, o imperialismo informal é menos explícito, baseado no princípio do menor esforço necessário para manter a circulação de bens e capital: empregar as instituições locais em vez de substituí-las, cooptar grupos locais em lugar de instalar diretamente um vice-rei ou governador enviado da metrópole, manter tanto quanto possível o status quo em vez de arcar com os custos da conquista e ocupação que possibilitariam reformas mais ambiciosas.

Enquanto o imperialismo tradicional apaga o direito pré-existente ao se basear no emprego da força, o informal pode se dar através das leis, mantendo algumas e enfraquecendo outras de acordo com os interesses da metrópole. Esse mecanismo foi chamado de imperialismo legal: “a extensão da autoridade legal de um Estado sobre outro e limitação da autoridade do Estado-alvo sobre assuntos que possam afetar pessoas, interesses comerciais e segurança do Estado imperial” (KAYAOGU, 2010: 6). A extraterritorialidade foi uma modalidade de imperialismo legal, aplicada em apenas alguns dos países sujeitos à dominação informal. Um caso interessante para comparação é o da América Latina: apesar de os países da região também estarem em uma situação de dependência das grandes potências, especialmente a Inglaterra, durante o século 19, os nacionais dessas potências nunca ganharam imunidade às leis locais. A diferença entre os países em que se implantou o sistema de jurisdição consular e os que escaparam a ele era uma de tradição legal. Mais especificamente, ele não foi imposto em lugares com uma ordem legal ocidental de centralidade do Estado na criação da ordem jurídica e garantias à liberdade individual e inviolabilidade da propriedade, e foi criado em locais com uma ordem jurídica plural ou policêntrica – onde, por exemplo, minorias étnicas ou religiosas tinham autonomia para regularem sua conduta de acordo com normas próprias. Em outras palavras, o regime extraterritorial protegia os interesses comerciais ocidentais quando as normas locais eram consideradas insuficientes em aspectos como a inviolabilidade dos contratos ou a previsibilidade do sistema processual. Dessa forma, “os Estados ocidentais conseguiram exportar e impor formas e ideias legais ocidentais em Estados não ocidentais” (KAYAOGU, 2010: 46). Foi o que aconteceu no Japão da Era Meiji, quando o governo centralizou e

reformou as leis em moldes ocidentais, inclusive contratando juristas europeus especificamente para auxiliar na reestruturação. A criação de uma Constituição e códigos civil, comercial, penal e processual foram de grande importância para legitimar a revisão dos tratados desiguais. Na década de 1890,

*O Japão havia escutado as exigências das potências e reformado aquelas instituições e costumes que mais ofendiam as nações “civilizadas”. Com a exceção de alguns códigos legais ainda em revisão, o Japão incorporava as características principais de uma nação moderna. Tinha um governo constitucional estável, uma economia próspera, forças armadas modernas e fortes e um sistema educacional progressista, comparáveis aos de qualquer nação, exceto as maiores e mais poderosas do mundo. As potências geralmente reconheciam esses fatos e concordavam que o Japão merecia uma revisão dos tratados (PEREZ, 1999: 88).*

Em consequência do fortalecimento do Japão promovido pelos oligarcas da Era Meiji e da ocidentalização do direito japonês – o que ajudou a aumentar o poder do Estado -, a Inglaterra aceitou a revisão dos tratados e fim da extraterritorialidade em 1894, com um prazo de cinco anos até sua efetivação. O exemplo inglês foi seguido pelos demais países, de forma que os tribunais consulares deixaram de existir no Japão em 1899.

Poderia parecer, considerando o exposto acima, que a política americana no Japão foi um sucesso. O regime extraterritorial protegia os cidadãos americanos até o momento em que as leis japonesas estavam ocidentalizadas o bastante para tornar a proteção dispensável. Contudo, houve limitações que matizam esse sucesso.

### **Limites da jurisdição consular dos Estados Unidos**

A primazia americana nas relações com o Japão não durou muito tempo. Na década de 1850, os Estados Unidos foram os primeiros a estabelecer relações diplomáticas, enviar um representante e abrir portos japoneses ao comércio. Na década seguinte, o pioneirismo foi perdido devido ao foco em questões internas americanas – a Guerra Civil de 1861 a 1865 e a



reconstrução e reconciliação entre norte e sul nos anos posteriores (HAMMERSMITH, 1998: 79). O espaço vazio foi ocupado pela Inglaterra: os diplomatas ingleses eram os líderes de fato do corpo diplomático em Tóquio, os ingleses eram a maioria dos ocidentais nos portos abertos, as mercadorias inglesas eram as mais importadas pelo Japão. A revisão dos tratados, em 1894, começou quando os ingleses foram persuadidos das vantagens de tratar o Japão de igual para igual, mostrando que o seu papel de destaque teve uma duração considerável.

Um aspecto da diminuição da importância dos Estados Unidos no Japão foram as condições precárias enfrentadas pelos cônsules no exercício de seu papel judiciário. Um despacho do cônsul em Kobe ao Secretário de Estado, pedindo livros de direito, ilustra os problemas:

*Senhor,*

*Tenho a honra de afirmar que enquanto todos os Consulados dos E.U. na China são providos de uma pequena biblioteca legal, este Consulado só tem um livro de direito, a saber, "Parsons sobre o Direito Marítimo", 2 vols. e devo respeitosamente chamar sua bondosa atenção para o fato de que os Cônsules no Oriente que têm Poderes Judiciários são frequentemente solicitados para decidir e julgar casos de importância incomum, em muitos casos suas tarefas são de natureza complexa, tendo que lidar com pontos intrincados e capazes de confundir a mente até de um jurista competente.*

*Encontrar-se nesta posição sem nem o benefício de um bom livro de referência à mão não é uma situação invejável para quem tem sentimentos de responsabilidade – portanto, rogo que este Consulado seja suprido com uma pequena biblioteca<sup>5</sup>.*

Anos antes, em 1871, a mesma queixa fora feita pelo cônsul em Yokohama, principal porto comercial do Japão. A biblioteca legal do consulado se resumia a uma edição de leis dos Estados Unidos (não comentada), os regulamentos consulares e um livro de direito internacional<sup>6</sup>. No mesmo ano, o cônsul em Hakodate pediu alguns livros jurídicos e um cofre para guardar documentos<sup>7</sup>. Um ano depois, o pedido de Yokohama foi renovado, agora com o argumento de que o consulado em Tientsin, na China, havia recebido entre quarenta e cinquenta livros<sup>8</sup>.

5 Despacho n. 41 do Consulado dos Estados Unidos em Osaka e Hyogo à Secretaria de Estado em Washington. 23 de outubro de 1879.

6 Despacho n. 22 do Consulado dos Estados Unidos em Kanagawa à Secretaria de Estado em Washington. 21 de julho de 1871.

7 Despacho n. 1 do Consulado dos Estados Unidos em Hakodate à Secretaria de Estado em Washington. 17 de março de 1871.

8 Despacho n. 111 do Consulado dos Estados Unidos em Kanagawa à Secretaria de Estado em Washington. 2 de setembro de 1872.

O consulado de Yokohama tinha dificuldades materiais ainda de outra espécie - em 1870, foram pedidos recursos para a construção de uma prisão: “estamos muito necessitados de uma prisão, pois atualmente vejo-me obrigado a confinar os detentos na prisão japonesa, muito inadequada, e na prisão inglesa que está lotada”<sup>9</sup>.

Episódios como esses, tomados em conjunto, sugerem um problema consistente de falta de recursos enfrentado pelo pessoal consular americano nos portos japoneses. A abertura comercial do Japão foi um exemplo de imperialismo legal ao qual não se deu continuidade posteriormente; os problemas internos da Guerra Civil e suas consequências diminuíram a importância do arquipélago nipônico quando visto de Washington.

## Referências

### Fontes primárias

Despachos dos cônsules dos Estados Unidos em Kanagawa, Japão, 1861-1897. Arquivo Nacional dos Estados Unidos. Record Group 59, M135, 22 rolos de microfilme.

Despachos dos cônsules dos Estados Unidos em Hakodate, Japão, 1856-1878. Arquivo Nacional dos Estados Unidos. Record Group 59, M452, 1 rolo de microfilme.

Despachos dos cônsules dos Estados Unidos em Osaka e Hyogo (Kobe), Japão, 1868-1906. Arquivo Nacional dos Estados Unidos. Record Group 59, M460, 6 rolos de microfilme.

### Bibliografia

AUSLIN, Michael R. *Negotiating with imperialism: The unequal treaties and the culture of Japanese diplomacy*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

CHANG, Richard T. *The Justice of the Western Consular Courts in Nineteenth-Century Japan*. Westport: Greenwood Press, 1984.

---

9 Despacho n. 48 do Consulado dos Estados Unidos em Kanagawa à Secretaria de Estado em Washington. 15 de dezembro de 1870.



DONAHUE, William J. The Caleb Cushing Mission. *Modern Asian Studies*. Cambridge, v. 16, n. 2, p. 193-216, 1982.

GALLAGHER, John; ROBINSON, Ronald. The imperialism of free trade. *Economic History Review*. London, v. 6, n. 1, p. 1-15, 1953.

HAMMERSMITH, Jack L. *Spoilsmen in a "flowery fairyland": The development of the U.S. Legation in Japan, 1859-1906*. Kent: Kent State University Press, 1998.

HEISS, May Ann. The Evolution of the Imperial Idea and U.S. National Identity. *Diplomatic History*. Malden, v. 26, n. 4, p. 511-540, 2002.

HERRING, George C. *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776*. New York: Oxford University Press, 2008.

JANSEN, Marius B. *The making of modern Japan*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

JONES, F. C. *Extraterritoriality in Japan*. New Haven: Yale University Press, 1931.

KAYAOGU, Turan. *Legal imperialism: sovereignty and extraterritoriality in Japan, the Ottoman Empire, and China*. New York: Cambridge University Press, 2010.

KELIHER, Macabe. Anglo-American Rivalry and the Origins of U.S. China Policy. *Diplomatic History*. Malden, v. 31, n. 2, p. 227-257, 2007.

LOVELL, Julia. *The Opium War: Drugs, Dreams and the Making of China*. London: Picador, 2011.

ÔBA Osamu. *Books and Boats: Sino-Japanese Relations in the Seventeenth and Eighteenth Centuries*. Portland: MerwinAsia, 2012.

PEREZ, Louis G. *Japan Comes of Age: Mutsu Munemitsu and the Revision of the Unequal Treaties*. Cranbury: Associated University Presses, 1999.

RUSKOLA, Teemu. *Legal Orientalism: China, the United States, and Modern Law*.