

AUTODETERMINAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DAS MINORIAS MECANISMOS DE SALVAGUARDA INTERNACIONAL(?). PROBLEMÁTICAS.

SELF-DETERMINATION AND INDEPENDENCE OF MINORITIES INTERNATIONAL SAFEGUARD MECHANISMS (?). PROBLEMATICS.*

ISA FILIPA ANTÓNIO DE SOUSA**
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO, PORTUGAL

Resumo: Analisamos, sob uma perspectiva crítica, a “autodeterminação” e a “independência” das minorias como mecanismos de protecção jurídica internacional e perante os seus próprios Estados. Não são direitos consensualmente aceites ou reconhecidos pela comunidade internacional, pelas questões que suscitam, sobretudo a de “secessão”.

Palavras-chave: Minoria, conceito, autodeterminação, independência, violação.

Abstract: We analyze under a critical perspective, the “self-determination” and “independence” of minorities as mechanisms of international legal protection and to their respective States. These rights are not widely accepted or recognized by the international community, because of their issues, such as the “secession”.

Keywords: Minority, concept, self-determination, independence, violation.

* Artigo recebido em 15/06/2015 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 15/07/2015.

** Doutorada em Direito Administrativo pela Universidade de Santiago de Compostela. Professora do Instituto Politécnico do Porto, Portugal. E-mail: isafsousa@gmail.com.

1. Nota prévia

A base fundamental da cidadania internacional contemporânea consiste no reconhecimento positivado do princípio de que todos os seres humanos nascem livres e iguais perante a lei, em dignidade e direitos.

Constituem violações manifestas desses direitos a discriminação, a perseguição e, no limite, o próprio extermínio de minorias.

São variadas as formas de discriminação, podendo esta ter origem na diferente etnia, raça, religião, língua de um determinado grupo de indivíduos.

A discriminação étnica (e racial)¹ pode traduzir-se em práticas como genocídio e o *apartheid* e, ou outras por meio das quais determinados grupos étnicos são impedidos de beneficiarem dos mesmos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, de que gozam os grupos majoritários de uma dada sociedade.

A discriminação relativamente a minorias étnicas continua a ser um dos maiores problemas e atentados aos direitos humanos.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação da Discriminação Racial, no seu art. 1º não define “raça”, mas define “discriminação racial” para designar “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas na raça, cor, descendência, nacionalidade ou origem étnica com o propósito ou efeito de anular ou impedir o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em pé de igualdade, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos campos políticos, económicos, sociais e culturais ou qualquer outro da vida pública”.

¹A raça é definida como "um grupo de pessoas de comum ancestralidade, diferenciada dos outros por características físicas tais como tipo de cabelo, cor dos olhos e pele, estatura, etc". O factor étnico é definido como "relativo ou característico de um grupo humano que tem certos traços raciais, religiosos, linguísticos, entre outros, em comum". Nas leis internacionais dos direitos humanos, o termo raça é geralmente utilizado em um sentido mais amplo e frequentemente se confunde com outras distinções entre grupos de pessoas baseadas na religião, etnia, grupo social, língua e cultura. O termo "raça", nas leis sobre os direitos humanos, é utilizado por vezes para designar grupos que não se enquadram em distinções biológicas de grupo como, por exemplo, os sistemas de castas na Índia e Japão.

1. Conceito e Características de Minoria

Não existe um conceito unívoco e universal sobre o que seja “minoria”. Pelo contrário, existe uma multiplicidade de entendimentos adotados sobre a mesma, pelos Estados e pela doutrina internacionais.

A própria organização das Nações Unidas não acolhe um conceito consensual de “minoria”, em virtude das diferentes culturas e sensibilidades dos Estados e na relutância de alguns deles em adoptar medidas significativas na protecção das minorias, as quais implicam necessariamente o reconhecimento de “minorias”.

A “Sub-Comissão para a Prevenção da Discriminação e Protecção das Minorias” fracassou várias vezes no seu intuito de levar a “Comissão dos Direitos Humanos” a adoptar uma definição de “minoria”.

Consideramos que é curial qualificar as “minorias” como sendo os grupos *não-dominantes* residentes num determinado Estado, que possuem e desejam preservar as suas tradições étnicas, religiosas e linguísticas, bem como todas as demais características particulares que os distinguem da restante população. Tais grupos minoritários têm de incluir um número de membros suficiente para preservarem, eles próprios, aquelas características e tradições, e têm de ser leais ao Estado do qual são nacionais.

De entre os principais fundamentos² para conferir especial protecção às minorias, a doutrina internacional indica as seguintes: a) Paz e segurança³; b) Dignidade humana⁴ e c) Cultura⁵.

² Neste sentido, Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997, págs. 68 e seguintes.

³ Paz e Segurança: Na Carta das Nações Unidas “paz” é entendida como a ausência de guerra ou de conflito armado entre Estados. Deve também ser entendida não apenas como paz internacional, mas também paz interna. Todo o grupo étnico, religioso, linguístico pode exigir “*statehood*” sem colocar em causa a paz, segurança e bem-estar económico. A solução para a questão da paz e segurança residiria num compromisso assumido no sentido de salvaguarda dos direitos humanos, com especial atinência para os direitos das minorias étnicas, religiosas, linguísticas.

O Secretário-Geral defende a ideia de que a existência de uma “democracia pacífica” é garantida não apenas pelo respeito dos direitos humanos e liberdades fundamentais, mas sobretudo pela compreensão e respeito pelo direito das minorias e também pelos designados “grupos vulneráveis” e “minorias sociais”.

O conceito “ameaça à paz” (isto é, crise na segurança internacional) tem surgido devido à actuação das Nações Unidas no que concerne à intervenção humanitária.

No contexto internacional, os principais autores sobre Direitos Humanos oferecem diversas conceptualizações em torno da «minoria».

Francesco Capotorti preconiza o entendimento segundo o qual a “minoria” é:

um grupo numericamente inferior à restante população de um Estado, numa posição não dominante, cujos membros - sendo nacionais de um Estado - possuem características étnicas, religiosas ou linguísticas diferenciadas da restante população e evidenciam, ainda que implicitamente, um sentido de solidariedade dirigido à preservação da sua cultura, tradição, religião ou língua⁶.

Por seu turno, Deschênes encara “minoria” como:

o grupo de cidadãos de um Estado, em inferioridade numérica e em posição não dominante nesse estado, com características étnicas, religiosas ou linguísticas que diferem das da maioria da população, com um sentido e solidariedade entre si, motivado, ainda que implicitamente, por uma vontade colectiva de sobrevivência e cujo objectivo é alcançar a igualdade de facto e de direito em relação à maioria⁷.

Dos conceitos ora mencionados, podemos inferir alguns elementos comuns, tais como: 1. A “dimensão do grupo; 2. a sua relação numérica com o conjunto da população; 3. «concentração ou dispersão geográfica; 4. cidadania; 5. natureza sociológica do grupo e sua

Exemplos deste conceito de paz: 1. Resolução do Conselho de Segurança 688 (1997) relativo aos curdos no Iraque; 2. Resolução 751 (1992) que criou o UNOSOM com a finalidade de combater com a fome na Somália; 3. Resolução 918 (1994) alargando o mandato de UNAMIR no Ruanda e estabelecendo “áreas seguras”.

Actualmente, a ligação entre paz, segurança, estabilidade e protecção das minorias ocupa um lugar de destaque no Direito e relações internacionais. Gurr elaborou um estudo sobre “*general dimensions of grievances*” que podem levar a comportamentos de não-violência (tolerância, paz), violência e rebelião. Este jurista conclui que estes *grievances* são: autonomia política, reivindicações políticas, autonomia, direitos económicos, sociais e culturais.

Este trabalho revela que padrões de discriminação e negligência na protecção das minorias, assim como violações de direitos das minorias originam diversas formas de conflitos e ameaças à paz interna e internacional. À medida que os Estados dirigem as suas atenções para questões relacionadas com a segurança, a protecção das minorias aumenta. Assim, *vide* Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997.

⁴ Assim, Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997, págs.75 e seguintes.

⁵ Neste sentido, Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997, págs. 78 e seguintes; Dinstein, Yoram e Tabory, Mala, *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrech, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

⁶ Assim, *vide* Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997; Dinstein, Yoram e Tabory, Mala, *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrech, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

⁷ *Vide* Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997.

relação com outros sectores da população; 6. a sua posição jurídica no Estado»; 7. outros aspectos como a motivação, vontade colectiva e aspirações colectivas.

Consoante se parta de uma vertente jurídica, sociológica, ideológica, assim aparecerá a terminologia referente a uma “minoría”, surgindo em termos como “comunidades”, “grupos sociais”, “classes naturais”, “nacionalidades”, “colectividades”, “grupos”, “minorias nacionais”, entre outros.

A definição de “minoría” poderá ter *cambiantes terminológicas*, consoante a natureza da perspectiva de análise e estudo, seja esta jurídica, sociológica, política ou ideológica ou ainda variar conforme o instrumento internacional que se lhe refira.

Porém, independentemente, da noção sobre “minorias” que acolhamos, mais pertinente será o reconhecimento de certos pressupostos ou características comuns a todas elas (étnicas, religiosas, linguísticas, etc.), para efeitos de reconhecimento de protecção jurídica.

Até recentemente, era difícil identificar um acervo de matrizes comuns passíveis de ser atribuídas a uma qualquer minoria.

O conceito de “minoría”⁸ reúne determinadas características ou critérios, de natureza objectiva e subjectiva.

De entre os principais critérios objectivos podemos elencar os seguintes: 1. Grupos distintos; 2. Factor numérico; 3. Não - domínio; 4. Existência num Estado (“*existence in the state*”); 5. Determinada nacionalidade (“*nacionalities*”). Os critérios subjectivos são fundamentalmente: 1. Sentimento de comunidade; 2. Objectivo; 3. Auto-identificação (“*self-identification*”).

No que respeita a “grupos distintos” significa que é fundamental para a definição de minoria, que se trate de um grupo objectivamente distinto da restante população, sob uma ou mais perspectivas, simultaneamente, como “*ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of population*”.

O reconhecimento da minoria, enquanto tal, implica uma análise dos seus aspectos que lhe são específicos e próprios, pautados por uma «selecção» que permite que o conceito de

⁸ Assim, Azeredo Lopes, Entre Solidão e Intervencionismo. *Direito de Autodeterminação dos Povos e Reacções de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, págs.218 e seguintes.

minoría não inclua grupos que não são minorias apenas pelo facto de se encontrarem em “número inferior”.

Nos termos do artigo 27º, constante do PIDCP, tal distinção residirá necessariamente em factores étnicos, religiosos e linguísticos.

A característica denominada “factor numérico” ou “inferioridade numérica”, implica que dentro de um Estado, o grupo em questão seja numericamente inferior face à restante comunidade. Todavia, há quem defenda a existência de um limite mínimo abaixo do qual, certo grupo não é susceptível de constituir uma minoria.

Contudo há que salientar o facto de um grupo em inferioridade numérica, não constituir sempre uma “minoría” na verdadeira acepção do termo. Uma minoria “verdadeira” é aquela a cujos membros são vedados direitos de cidadania e direitos humanos que são reconhecidos ao resto da população desse Estado em concreto.

Uma “minoría” à luz do Direito Internacional não se reconduz estritamente ao grupo em menor número. Nesta senda, vai Azeredo Lopes, o qual afirma: “Naturalmente, se o estatuto minoritário fosse atribuído a qualquer grupo que fosse numericamente inferior ao resto da população, qualquer Estado seria inundado por minorias”.

Existem situações em que um grupo numericamente inferior domina outro numericamente superior em “posição típica” que costuma caracterizar as minorias⁹.

São os casos da Rodésia do sul e da África do sul, aquando do *apartheid*. Por conseguinte, consideramos insuficiente este critério e incluímos um outro, o do *estatuto não dominante na sociedade estadual*.

Todavia, deparamo-nos com dificuldades na concretização do que seja “não-dominância” quando num Estado, um determinado grupo domina o aparelho político e administrativo do Estado e outro grupo tem predominância no sistema financeiro ou comercial¹⁰. Perante este circunstancialismo, não se justifica a protecção de uma minoria em tal posição de poder, por não se tratar de “verdadeira minoria”.

⁹ Vide Azeredo Lopes, Entre Solidão e Intervencionismo. *Direito de Autodeterminação dos Povos e Reações de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág. 220.

¹⁰ Neste sentido, vide Azeredo Lopes, Entre Solidão e Intervencionismo. *Direito de Autodeterminação dos Povos e Reações de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003 págs. 223 e seguintes.

A Resolução F da Sub-Comissão em 1953 afirma que: “*minorities must include a sufficient number of persons to preserve by themselves their traditional characteristics*”. Tal implica que o Art.27º, do PIDCP, não deve ser aplicado a grupos numericamente tão pequenos que não justifiquem o esforço desproporcionado sobre os recursos do Estado. Esta é uma disposição que carece de interpretação e aplicação hábeis, sob pena de permitir que os Estados se eximam das suas responsabilidades, alegando tratar-se de um grupo numericamente insignificante.

A característica do “não-domínio” presente em quase todas as definições de minoria, pretende evitar a situação de “ditadura da minoria” vivenciada na África do Sul, onde a minoria perseguia e dominava a maioria.

É portanto curioso verificar que a questão relacionada com a “protecção especial das minorias” também se aplica a uma maioria que é oprimida. Neste caso, a “maioria” precisa de ser juridicamente qualificada como “minorias” para beneficiar de protecção internacional.

O critério da “existência num Estado” é acolhido no citado artigo 27.º, ao estipular que o mesmo se aplica naqueles “Estados em que existem minorias étnicas, religiosas e linguísticas”. O grupo em minoria tem de estar há muito estabelecido no território e tem de *existir* enquanto *minorias* nesse dado território, ou seja, tem de ser objecto de um tratamento discriminatório e cerceador da liberdade.

A característica da “nacionalidade”¹¹ implica que, para os membros de uma minoria serem protegidos têm de ser nacionais do Estado em questão, com ressalva para os refugiados

¹¹ As minorias são-no no interior de um Estado, ainda que o mesmo grupo, *lato sensu*, possa ser minoritário em vários Estados. Estabelece-se uma relação directa entre a estabilidade da presença de um grupo definível segundo certos aspectos próprios e identificadores e o facto de estar sujeito à jurisdição de um estado. Excluimos da definição de minoria, os povos nómadas ou aqueles que se reconhecem apenas parcialmente num certo ente estadual, visto que a garantia e o exercício dos direitos das minorias são realizados segundo o direito estadual. O caso dos indivíduos da etnia *Rom* é, sob este aspecto, de fronteira. Por um lado, como grupo étnico culturalmente distinto têm o direito de beneficiar da protecção internacional conferida às minorias. Por outro lado, é necessário que, para tal, e como grupo, estejam estabelecidos num Estado com um carácter de estabilidade suficiente para que o seu reconhecimento seja efectuado em função da sua ligação àquele. Existe determinada parte da doutrina que defende um conceito de minoria amplo, prescindindo-se do critério da “nacionalidade”. A este respeito, Manfred Nowak distingue as «velhas minorias» (grupos de cidadãos com características étnicas, religiosas ou linguísticas distintas, estabelecidas há muito num território e em posição não-dominante e numericamente inferior) e as «novas minorias» (trabalhadores migrantes e refugiados).

Azeredo Lopes considera por seu turno, que as duas concepções não são incompatíveis, desde que se esclareça qual o âmbito de protecção que se atribui consoante estejamos perante uma perspectiva mais restritiva ou mais alargada de minoria.

e apátridas. No que a este concreto aspecto concerne, importa salientar que o artigo 27.º não se refere a “nacionais”, mas a povos, na medida em que utiliza a expressão “*people*”.

No que ao “sentimento de comunidade” respeita, o grupo em minoria pretende continuar a ser preservado sem ser assimilado pela restante população.

Levanta-se, porém, a questão relacionada com as reivindicações desse mesmo grupo. É o caso do Governo jugoslavo que considera inapropriado dar demasiada importância às reivindicações dos membros de qualquer minoria com a finalidade de preservar as suas raízes culturais, étnicas, nacionais e manter os laços com os outros membros do seu grupo.

O “objectivo”, enquanto característica de uma minoria, encerra a necessidade de preservação das tradições e raízes distintas, bem como, do próprio espírito da comunidade e implica o preenchimento de duas condições: a igualdade face à maioria através da abolição de toda e qualquer forma de discriminação e, simultaneamente, um tratamento diferenciado para atingir um equilíbrio político, social e jurídico. Relativamente à “auto-identificação” (*self-*

Nowak apoia a sua concepção no artigo 27.º, constante no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e na Declaração Universal das Nações Unidas (DUNU) sobre direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas ou linguísticas.

Aquele preceito jurídico consagra que os Estados no qual se integrem minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, não pode permitir que as pessoas que naquelas se incluam sejam privadas do direito de ter, em comum com os outros elementos do seu grupo, a sua própria vida cultural, de professar e praticar a sua religião ou de empregar a sua língua. Por sua vez, a Declaração, inspirada naquele preceito, também não procede a uma definição, mas desenvolve com maior precisão o conjunto de direitos que se reconhecem às pessoas que a ela pertencem.

À primeira vista, como nem o PIDCP (artigo 27.º), nem a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) contêm o critério da “nacionalidade”, parece que dele beneficiam quaisquer pessoas pertencentes a grupos minoritários, compostos ou não por nacionais do Estado.

Abona nesse sentido o facto de o terceiro comité ter recusado uma proposta que pretendia substituir o termo «pessoas» por «cidadãos», e a inclusão expressa dos estrangeiros (incluídos num grupo minoritário) no âmbito de protecção do artigo 27.º defendida em comentário do comité dos direitos do Homem.

A articulação dos artigos 27.º e 2.º n.º1 leva a concluir que «os indivíduos objecto da protecção não têm de ser, necessariamente, nacionais do Estado-parte» e os Estados obrigam-se a garantir o exercício de todos os direitos enunciados no Pacto aos indivíduos que se encontrem no seu território e estejam sujeito à sua competência, com ressalva àqueles que são atribuídos exclusivamente aos seus nacionais (artigo 25.º, ex.). Por outro lado, no artigo 27.º consta o termo “existir”, o que implicaria a exigência de determinada estabilidade do grupo minoritário.

Mas, o comentário geral ao artigo 27.º vai contra esta ideia, atendendo ao sentido e alcance daquele preceito. De facto, não faria sentido determinar o grau de permanência que supõe o termo “existir”; os indivíduos pertencentes às minorias «não devem ser, necessariamente, residentes permanentes». Acresce que o Documento de Copenhaga, resultado da 2.ª Conferência sobre a Dimensão Humana da CSCE aponta para um claro afastamento do conceito de «nova minoria». Estabelece mesmo, a separação entre a protecção a conferir aos trabalhadores migrantes e à das minorias, sendo a estas aplicável uma cláusula geral de não-discriminação. Neste sentido, Azeredo Lopes, Entre Solidão e Intervencionismo. *Direito de Autodeterminação dos Povos e Reações de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, págs. 223 e seguintes.

identification), há quem afirme que a inclusão deste critério implica conduzir a subjectividade longe de mais, bastando o “sentimento de comunidade”.

2. Direitos das Minorias: Direitos individuais ou direitos colectivos?

No âmbito deste estudo importa desde logo determinar quais sejam os destinatários dos denominados “direitos das minorias”: “Quem são os titulares dos direitos reconhecidos às minorias por instrumentos internacionais de protecção de direitos humanos? Serão titulares desses direitos as pessoas que pertençam a minorias étnicas, religiosas ou linguísticas? Esses direitos estarão titulados em grupos minoritários (como entidades colectivas) ou terão uma titularidade individual e colectiva? Tratam-se de direitos individuais ou direitos de grupo?”¹².

Francesco Capotorti defende a desvinculação do interesse internacional pelos direitos das minorias à luz das suas origens étnicas e afirma que a protecção das minorias *«parece perder-se no quadro mais geral da protecção dos Direitos do Homem»*.

A solução varia em consonância com o plano de uma ou outra das principais normas internacionais.

Do ponto de vista dos Estados, a ideia de direitos das minorias reconhecidos ou entendidos como «direitos grupais» poderá gerar algum temor da perspectiva da segurança e soberania.

Will Kymlicka aponta duas objecções à admissibilidade dos direitos das minorias como direitos grupais ou do colectivo. Num primeiro momento, levanta a questão de saber como podem os grupos ter direitos que, em última instância, não se reconduzam aos direitos dos seus membros individuais. Num segundo momento, costuma ser apresentado o perigo de estes direitos conflituarem com direitos individuais, promovendo o seu apagamento em benefício do grupo.

¹² Neste sentido, Azeredo Lopes, *Entre Solidão e Intervencionismo. Direito de Autodeterminação dos Povos e Reacções de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, págs. 237 e ss.; Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997, págs. 42 e seguintes; Dinstein, Yoram e Tabory, *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrech, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, págs. 505 e seguintes; 513 e seguintes.

Em Direito Internacional, na generalidade dos instrumentos internacionais dá-se ênfase ao facto de os direitos das minorias serem *direitos de individuos* que pertençam a minorias. Mas, existem algumas contradições. Senão vejamos.

O artigo 27.º, do PIDCP, pela sua redacção e por constar de um documento sobre direitos individuais e, em virtude de os trabalhos preparatórios terem insistido em que as minorias não tinham personalidade jurídica internacional e o facto de o Protocolo Facultativo apenas reconhecer direitos *locus standi* a indivíduos, revela que garante direitos individuais às minorias.

Outros instrumentos convencionais ou não, como a Declaração das Nações Unidas (1992), Declaração de Viena (1993) ou os instrumentos adoptados no âmbito do Conselho da Europa e aqueles mais recentes acolhidos no âmbito da OSCE também vão no mesmo sentido.

Apesar de os direitos contemplados naquele preceito possuírem carácter individual, a verdade é que este confere-lhes «protecção grupal», pois o seu *exercício* é realizado em comunidade com os membros do grupo.

Para além deste facto, o grupo de Trabalho sobre as Minorias tem apreciado indistintamente as questões ligadas aos direitos colectivos das minorias.

Em torno desta disposição, tem ganho força a convicção doutrinal de que é reconhecido um direito colectivo às minorias enquanto grupo, ao considerar-se que o exercício desses direitos seja colectivo.

Por sua vez, Eric Heintze considera que a existência de normas de não discriminação puramente individuais apenas contribuem para uma aproximação dos indivíduos à sociedade dominante, de acordo com o «*melting pot concept*». Defende, por isso, o direito das minorias preservarem a sua identidade, própria e separada da maioria¹³.

Os membros das minorias poderão exercer os seus direitos, tanto na esfera individual (enquanto membros) como colectivamente, através de pessoas jurídicas representativas dos seus interesses e a que o Estado reconheça a qualidade de interlocutor.

¹³ Nestes termos, uma abordagem tendencialmente integracionista ou assimilacionista é a que põe mais em causa a identidade e até a existência do grupo enquanto grupo.

Será manifestamente insuficiente que o Estado se limite a autorizar o exercício individual de direitos dos elementos de minorias, como a possibilidade de falar a própria língua e professar a própria religião, porque a experiência revela que pese embora seja teoricamente satisfatória, a solução é ilusória no concreto.

O exercício colectivo de direitos não se limita aos direitos «próprios» das minorias, podendo estas exercer colectivamente quaisquer direitos humanos, não devendo ser discriminadas por qualquer forma.

Assim, o reconhecimento de direitos colectivos é um pressuposto para o exercício e garantia dos direitos individuais dos elementos das minorias, sendo falaciosa a dicotomia «individual»-«colectivo» e desnecessária a opção entre uma ou outra.

A perspectiva que pugna por um “reconhecimento de direitos individuais” aos membros das minorias está marcada por um desiderato ao nível de direitos humanos, de respeito pela dignidade da pessoa humana.

Ora, uma lógica colectiva poderá atingir a esfera individual, sobretudo se for considerado que o direito do grupo prevalece sobre os seus próprios membros, atendendo a um valor de solidariedade grupal.

De acordo com a posição preconizada por Azeredo Lopes, o reconhecimento de direitos colectivos das minorias é defensável, conquanto que, através do exercício de tais direitos pelo seu «titular» for alcançado um instrumento identitário e juridicamente orientado pelo objectivo da concretização do direito de autodeterminação interna e num quadro de direitos humanos¹⁴.

Os Estados censuram (*desconfiam?*) do reconhecimento de direitos colectivos (ou de carácter grupal) por duas ordens de razões: 1. A matriz imediata do reconhecimento desses direitos não é a dos direitos humanos, mas sim a do direito de autodeterminação; 2. Na perspectiva de direitos humanos, é concebível que os benefícios da titularidade do direito colectivo de um grupo minoritário culminem num benefício individual.

¹⁴ Assim, Azeredo Lopes, Entre Solidão e Intervencionismo. *Direito de Autodeterminação dos Povos e Reações de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág.43.

No caso do reconhecimento de direitos colectivos de grupos minoritários não podemos substituir a função de controlo dada às autoridades do Estado, pelo que a garantia da relação harmoniosa entre direitos individuais e colectivos não é deixada ao acaso.

Deste modo, a ordem jurídica interna deverá dotar-se de meios suficientes para evitar os desequilíbrios numa relação que poderá ser “instável”.

O reconhecimento dos «direitos especiais» dos elementos de grupos minoritários não pode ser satisfatório apenas numa perspectiva de direitos humanos. Nestes termos, o reconhecimento de direitos próprios das minorias concretiza o regime da protecção daqueles grupos e dos seus elementos.

A Conferência Mundial sobre direitos humanos afirmou que a “*universality*”¹⁵ está claramente afastada, referindo ao mesmo tempo a importância das especificidades nacionais e regionais, bem como, as variadas raízes históricas, culturais e religiosas das minorias¹⁶.

Esta afirmação não faz menção aos direitos colectivos, mas também não afasta a possibilidade eventual da sua existência ou do seu reconhecimento.

Os juristas internacionais adoptam uma de duas atitudes relativamente aos direitos humanos colectivos: 1. Rejeitam a existência dos direitos colectivos, por considerarem-na uma ameaça à integridade dos Estados, isto é, por constituir um perigo aos direitos individuais das minorias; 2. Aceitam a ideia de direitos colectivos, com base em dados empíricos. Estes autores defendem que se tratam de direitos colectivos, porque o Direito internacional e nacional, os reconheceu como tal.

Dinstein e Lerner consideram que os direitos humanos colectivos já formam reconhecidos pelo Direito Internacional, em termos de populações e minorias e o Direito Internacional reconhece os seguintes direitos colectivos: 1. direitos das populações à existência física¹⁷; 2. autodeterminação; 3. “*natural resources*”; 4. direitos das minorias à existência física e preservação da sua identidade.

Não acolhemos as posições doutrinárias ora expostas.

¹⁵ Neste sentido, Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997, págs. 196 e seguintes.

¹⁶ Assim, Azeredo Lopes, Entre Solidão e Intervencionismo. *Direito de Autodeterminação dos Povos e Reações de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág.43.

¹⁷ Assim, Javaid Rehman, *The weaknesses in the International Protection of Minority Rights*, The Hague, 2000, págs.51 e seguintes.

O reconhecimento da existência de direitos colectivos não implica automaticamente que deve ser dada prioridade a esses mesmos direitos.

A primeira atitude negativa perante os direitos colectivos ignora o que é conhecido por autodeterminação externa, isto é, o “direito à secessão”¹⁸.

A segunda atitude positiva relativamente aos direitos colectivos relaciona-se com os direitos humanos e identifica direitos colectivos com direitos humanos, defendendo que

os direitos humanos são direitos reconhecidos a todo e qualquer ser humano, individualmente considerado e, por conseguinte as minorias deverão beneficiar do respectivo regime de protecção jurídica.

Consideramos pouco adequado e suficiente, pois pugnamos pelo reconhecimento dos direitos das minorias enquanto direitos especiais e não numa perspectiva pura e absoluta (reduzora) de direitos humanos.

Dentro do catálogo de direitos humanos e de mecanismos de protecção legal, dever-se-á consagrar direitos específicos às minorias como forma de as salvaguardar com maior eficácia dos próprios Estados em que se inserem.

Por sua vez, Galenkamp considera que o conceito de direitos humanos, numa perspectiva de direitos individuais, é um conceito com conotações modernas, sobretudo criados para proteger indivíduos face ao Estado.

Encara os direitos colectivos como direitos relacionados com a normal visão mundial e com a finalidade de proteger determinadas características distintivas de “grupos tradicionais”, pelo que afasta a conotação de direitos colectivos com direitos humanos.

Da nossa perspectiva, os “direitos das minorias” são tanto direitos humanos individuais, como direitos colectivos, abarcando ambas as vertentes; uma não exclui a outra.

O preceito do artigo 27.º, plasmado no PIDCP, consagra o direito de identidade das minorias, ao reconhecer-lhes o incluir o direito de ter a sua própria cultura, professarem e praticarem a sua própria religião ou usar a sua própria língua.

¹⁸ Neste sentido, Azeredo Lopes, *Entre Solidão e Intervencionismo. Direito de Autodeterminação dos Povos e Reacções de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, págs. 187 e seguintes; vide ainda Gnanapala Welhengama, *Minorities's Claims: From Autonomy to Secession. International law and state practice*, Ashgate, 2000.

3. Mecanismos de Salvaguarda das Minorias

3.1. A Autodeterminação vs. Princípio da Soberania dos Estados

A soberania de um Estado¹⁹ relaciona-se intimamente com o princípio da autodeterminação e com o princípio democrático. Conferir autodeterminação às minorias étnicas implica obrigar o estado a reestruturar todas as linhas-mestras de actuação, a repensar e reformular o seu *status quo* constitucional.

Ora, sendo precisamente essa a prerrogativa própria de um Estado soberano, podemos inferir que uma das consequências da protecção conferida às minorias por via do princípio da autodeterminação é a limitação do princípio da soberania dos estados.

Por outro lado, o reconhecimento de igualdade no exercício de direitos às diferentes etnias que integram o seu território, em virtude do princípio democrático, pode originar conflitos inter-étnicos susceptíveis de fazer perigar a própria soberania do Estado.

Os defensores das minorias afirmam que estas têm o direito à autonomia²⁰ com fundamento no direito à autodeterminação (“*autonomy captures the sense and meaning of the concept of self-determination*”). Todavia, autonomia como vertente da autodeterminação ainda não é uma ideia comumente aceite.

Van Dycke e Suksi encaram a autonomia como “*the most prominent and widespread political arrangement*” usada para criar uma solução para os conflitos étnicos nas sociedades modernas pluralistas.

Por seu turno, Elazar, federalista, entende que divisões territoriais através do federalismo podem ser usadas como meio de dispersar as tensões étnicas. Importa, outrossim, referir que a autonomia baseada na etnicidade pode ser alvo de abusos por parte de grupos de

¹⁹ Neste sentido, Francisco de Almeida, *Direito Internacional Público*, 2ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág. 314 e seguintes e ainda Dinstein, Yoram e Tabury, *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrech, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, pág. 340.

²⁰ Assim, Javaid Rehman, *The weaknesses in the International Protection of Minority Rights*, The Hague, 2000, págs.165 e seguintes; Welhengama Gnanapala, *Minorities Claims: From Autonomy to Secession, International Law and State Practice*, Ashgate, 2000, págs. 77 e seguintes e págs. 159 e seguintes. ; Azeredo Lopes, *Entre Solidão e Intervencionismo. Direito de Autodeterminação dos Povos e Reações de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, págs. 187 e seguintes; Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997, págs.28 e seguintes.

minorias com vista a discriminar outras comunidades étnicas; pode conduzir à segregação e exclusão em vez de fomentar a diversidade; pode gerar proliferação de movimentos etnocráticos. Um caso paradigmático é o do Sri Lanka.

Por conseguinte é curial considerar que a autonomia possa conduzir, ainda que indirectamente, à separação, a enclaves étnicos em que o grupo dominante rejeita os demais grupos do mesmo território. Ainda assim, Steiner defende que a autonomia é o “menor dos males” ao prevenir que os grupos de minorias procurem separação, com uma ressalva. A autonomia das minorias não pode resultar quando não exista ligação efectiva democracia e sentimento de pertença a uma dada nacionalidade (“*national feeling*”). São, deste facto, exemplos Kosovo, Chechénia e Sri Lanka.

3.2. Autodeterminação e Secessão

A decisão tomada pelas Nações Unidas, no seguimento do conflito do Kosovo²¹, sugere que aquela organização não aceita a “secessão”²² como solução para os conflitos étnicos no decurso dos quais, graves violações dos direitos humanos são cometidas pelo grupo dominante contra a minoria e nos quais o direito à autodeterminação é totalmente ignorado.

Sendo a “secessão” admitida como solução dos conflitos étnicos, poderá contribuir para a criação de uma sociedade pacífica? Casos como o do Kosovo e de outros países dos Balcãs não dão resposta a esta questão.

A ideia de que a “secessão” ganha legalidade através do direito à autodeterminação é incorrecta. É incorrecto identificar autodeterminação com “secessão” e prova desta “confusão terminológica” são os casos da Letónia, Lituânia.

A autodeterminação é um acervo de direitos humanos que podem ser exercidos em conformidade e respeito pela integridade territorial do estado. Promove a paz, prosperidade e garante os direitos

²¹ Durante o conflito entre as Nações Unidas e o regime sérvio houve inúmeros atropelos aos direitos humanos por parte dos kosovares albaneses contra ciganos e minorias sérvias na província (genocídio e limpezas étnicas).

²² Neste sentido, Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997, págs.28 e seguintes e ainda Gnanapala Welhengama *Minorities's Claims: From Autonomy to Secession. International law and state practice*, Ashgate, 2000, págs. 255 a 289.

humanos. Não é um instrumento de destruição contra o Estado que possa ser legitimamente usado para o desmantelar.

A realidade demonstra que os Estados se mostram relutantes em reconhecer as reivindicações das minorias no que especialmente se refere à secessão baseada no direito à autodeterminação, porquanto tentam a todo o custo preservar o seu *status quo*. Uma tendência generalizada para dividir o mundo em “micro-Estados” traria o caos político, social e económico e haveria o sério risco de cairmos numa espécie de “balcanização” do mundo.

A “secessão” em vez de ser a solução é, na generalidade dos casos, o “gatilho” para esses mesmos conflitos, tal como sucedeu na Eritreia²³ e Etiópia. Se a “secessão” fosse reconhecida traria imensa instabilidade política, porque nenhum Estado saberia quando poderia ser alvo de desmembramentos²⁴.

A este respeito Cristescu tece a seguinte consideração: *«no state, wether new or old, can consider itself free from this danger if secession is recognised as a legal right»*. Na verdade, apenas alguns Estados continuam a debater sobre a questão de saber se o conceito de autodeterminação será útil na resolução dos conflitos das minorias nas sociedades multi-étnicas. Pelo contrário, os Estados consideram soluções mais flexíveis, como nomeadamente: 1. Aproximação às aspirações das minorias culturais e étnicas com vista à criação de uma democracia “pluralista”; 2. Medidas para fomentar a solidariedade entre a população e os grupos em minoria; 3. Coexistência baseada na tolerância e na tranquilidade como ideia base na criação de políticas multi-étnicas; 4. Visão da diversidade como origem de criatividade e produtividade; 5. Reconhecimento de direitos; 6. Criação de instituições democráticas.

Também a jurisprudência internacional não aprecia a “secessão” à luz do princípio da autodeterminação (*“there’s no interrelationship between the right to self-determination and secession”*).

Da nossa perspectiva, a autodeterminação da minoria deverá ser consagrada e preservada como forma de salvaguardar a identidade cultural, étnica e religiosa dessa mesma

²³ Autores consideram que o caso de Eritreia constitui um caso de secessão, pelo contrário Azeredo Lopes encara a situação desse país como um exemplo de “separação negociada”.

²⁴ Segundo Cristescu *«no state, wether new or old, can consider itself free from this danger if secession is recognised as a legal right»*. vide Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997, págs.28 e seguintes e ainda Gnanapala Welhengama *Minorities’s Claims: From Autonomy to Secession. International law and state practice*, Ashgate, 2000, págs. 255 a 289.

minoría. Inversamente deverá ser afastado qualquer movimento secessionista, sob pena de se instalar o caos da soberania dos Estados, os quais tentarão repelir “esmagando” as minorias.

3.3. Direito à Independência

Tal como defende a maioria dos Estados e a generalidade da doutrina, nos direitos das minorias não é contemplado um *direito à independência*²⁵, desde logo, em virtude da “natureza ambígua da relação maioria-minoria”. Nesta expressão cabem os termos da relação entre o centro e o grupo minoritário, bem como, a(s) relação(s) no espaço da minoria, entre esta e outras minorias²⁶.

Interessa ao Direito Internacional, a realidade concreta do Estado que impõe a única relação maioria-minoria²⁷. As relações que eventualmente possam ter lugar entre a minoria e um povo indígena ou outros grupos de pessoas dotadas de alguma característica distintiva, estejam em posição não dominante perante a minoria respeitarão ao Estado e não à unidade política em que possa estar representada.

Por conseguinte, qualquer violação dos direitos da sub-minoria deverá ser imputada ao Estado Federado (segundo o direito interno) e será eventualmente imputada ao Estado Federal (segundo o direito internacional).

Esta é uma tendência que tem vindo, progressivamente, a modificar-se, em virtude do aumento de Estados federados nas relações internacionais, mas no que concerne à protecção dos direitos fundamentais ou à garantia de certos direitos colectivos, a situação mantém-se inalterável.

A relação de autoridade ou domínio entre uma minoria e sub-minoria só poderá existir por via do Direito Constitucional, pela criação de unidades à qual tiver autonomia. Essa relação estará sob vigilância estadual (poder central), visto ao Estado pertence o direito e o respectivo dever de protecção geral dos grupos minoritários ou «sub-minoritários».

²⁵ Nesta senda, *vide* Azeredo Lopes, Entre Solidão e Intervencionismo. *Direito de Autodeterminação dos Povos e Reacções de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág. 216 e seguintes.

²⁶ É sobre este concreto aspecto, que certa doutrina opera uma outra distinção, entre “minorias nacionais”, “minorias regionais” e “sub-minorias”.

²⁷ Neste sentido, Azeredo Lopes, Entre Solidão e Intervencionismo. *Direito de Autodeterminação dos Povos e Reacções de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág. 217.

A independência das minorias enquanto mecanismo de salvaguarda internacional, parece ser igualmente de afastar, por levar a desmembramentos dentro do próprio Estado que poderão converter-se em violações dos direitos dessas minorias.

4. Conclusão

Um dos primaciais desideratos das Nações Unidas é fomentar o bom relacionamento entre as nações, baseado no respeito pelo princípio da autodeterminação dos povos, bem como contribuir para o estabelecimento e manutenção da paz mundial através dos seus mecanismos de actuação. Nesse âmbito, a Carta das Nações Unidas constitui umas das bases para a cooperação entre os estados, para a eliminação da discriminação e para a protecção das minorias.

O princípio do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades básicas do ser humano, previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem, exige que os Estados que tenham minorias étnicas no seu território respeitem e façam respeitar, de modo intransigente, o direito que as pessoas pertencentes a essas minorias têm de serem consideradas iguais perante a lei e lhes garantam as liberdades e oportunidades necessárias ao exercício efectivo dos seus direitos. Igualmente decorrente do princípio do respeito pelos direitos humanos é o reconhecimento do direito à autodeterminação dos povos e das nações.

As Nações Unidas reconhecem ainda a essas minorias o direito de serem apoiadas na defesa dos seus direitos²⁸. Assim, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, de acordo com o artigo 7.º da Carta das Nações Unidas, está autorizado a tomar medidas preventivas e coercivas contra estados que cometam ou apoiem a prática de crimes de genocídio.

Tradicionalmente, o apoio às minorias em perigo surgia sob a bandeira da intervenção armada por razões humanitárias, tendo a realidade revelado que essa intervenção serviu, muitas vezes, para o cometimento encoberto de verdadeiros actos de guerra contra países soberanos.

²⁸ Para tal, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, de acordo com o artigo 7.º, da Carta das Nações Unidas toma medidas preventivas e coercivas contra estados que cometam ou apoiem a prática de crimes de genocídio. Tradicionalmente, o apoio às minorias em perigo surgia sob a bandeira da intervenção armada por razões humanitárias. No entanto, essa intervenção tem servido, muitas vezes, para o cometimento encoberto de verdadeiros actos de guerra contra países soberanos.

Com a Carta das Nações Unidas, o princípio da abolição do uso da força nas relações internacionais começou a ganhar forma. A defesa dos direitos das minorias, no seio das Nações Unidas far-se-á pela perseguição penal e punição daqueles que os violarem.

A Convenção para a Prevenção do Crime de Genocídio inclui o genocídio na categoria de crimes internacionais, definindo-o no seu artigo 2.º, o que não significa, porém, que a Comunidade Internacional não tenha ainda um longo caminho a percorrer na criação de mecanismos eficazes para a protecção das minorias, uma vez que a intervenção das Nações Unidas só é relevante perante a prática de violações em larga escala.

Essas violações dos direitos das minorias ocorrem também de forma velada em situações isoladas, pelo que não pode sustentar-se que a lei internacional garanta a salvaguarda das minorias étnicas²⁹.

A tarefa de colocar em prática medidas para a protecção das minorias e dos seus membros encontra-se atribuída à “Sub-Comissão para a Prevenção da Discriminação e Protecção das Minorias” criada pela “Comissão para os Direitos Humanos das Nações Unidas” em 1947.

A Resolução adoptada pela Sub-Comissão na sua primeira sessão estabelece que a expressão: “protecção de minorias” significa protecção de grupos não dominantes que, embora em luta pela igualdade, querem beneficiar, em certa medida, de um regime de protecção da sua identidade própria.

Revela-se, por isso, imperioso elaborar um instrumento jurídico para a protecção das minorias que contenha normas de protecção reactivas destinadas a repelir agressões e sobretudo mecanismos de prevenção, o qual assuma a forma de um Tratado Internacional que ateste, sem margem para dúvidas, a intenção por parte dos participantes em relações internacionais em proteger os direitos das minorias e aplique sanções efectivas.

²⁹ Neste sentido, Azeredo Lopes, Entre Solidão e Intervencionismo. *Direito de Autodeterminação dos Povos e Reacções de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, págs.245 e seguintes.

Referências Bibliográficas

A.A.V.V., *Direito Penal Internacional – Para a protecção dos direitos humanos*, Goethe - Institut de Lisboa, Fim de Século Editora, 2003.

A.A.V.V., *Do we need minority rights? (conceptual issues)*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

AKERMARK, Athanasia Spiliopoulou, *Justifications of Minority protection in International Law*, The Hague, 1997.

ALMEIDA, Francisco Ferreira de, *Direito Internacional Público*, 2ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

DINSTEIN, YORAM e TABORY, Mala, *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrech, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

FERNANDES, António José, *Direitos humanos e cidadania europeia - fundamentos e dimensões*, Coimbra, Almedina, 2004.

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Internacional Público*, 2ª Ed., Coimbra, Almedina, 2004.

LOPES, Azeredo, Entre Solidão e Intervencionismo. *Direito de Autodeterminação dos Povos e Reacções de Estados Terceiros*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Internacional Público*, 2ª Ed., Lisboa, Principia, 2004.

MOYNIHAN, Daniel Patrick, *Pandaemonium - Ethnicity in international politics*, Oxford University Press, 1994.

REHMAN, Javaid, *The weaknesses in the International Protection of Minority Rights*, The Hague, 2000.

VARENNE, Fernand de, *Language, Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

WELHENGAMA, Gnanapala, *Minorities's Claims: From Autonomy to Secession. International law and state practice*, Ashgate, 2000.

Universidade Católica de Petrópolis
Centro de Teologia e Humanidades
Rua Benjamin Constant, 213 – Centro – Petrópolis
Tel: (24) 2244-4000
lexhumana@ucp.br
<http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=LexHumana>



DE SOUSA, Isa Filipa António. AUTODETERMINAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DAS MINORIAS. MECANISMOS DE SALVAGUARDA INTERNACIONAL(?). PROBLEMÁTICAS. **Lex Humana**, v. 7, n. 1, jun. 2015. ISSN 2175-0947. Disponível em: <http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=LexHumana&page=article&op=view&path%5B%5D=736> . Acesso em: 31 Jul. 2015.
