

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA
MONOGRAFIAS • VOLUME 3

Diversidade Cultural, Desenvolvimento e Direitos Humanos

Coordenação

Maria de Jesus Cabral
Maria Manuela Tavares Ribeiro
Maria Salomé Soares Pais



LISBOA • 2024

3. Diversidade cultural e direitos das minorias no Direito internacional dos direitos humanos: Teoria e prática

PATRÍCIA JERÓNIMO*

INTRODUÇÃO

A diversidade cultural é uma característica inegável das sociedades contemporâneas e tanto é celebrada por ser uma fonte de imensa riqueza como temida por ameaçar a coesão social e a paz mundial. No plano do Direito internacional, o consenso parece ser o de que a diversidade cultural é um valor a promover e preservar e que isso requer, entre outras coisas, o respeito e proteção dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e/ou linguísticas. Neste texto, analisamos os termos em que este consenso internacional tem vindo a ser afirmado e cotejamos as afirmações de princípio com as dificuldades de concretização não raro encontradas na prática.

Dir-se-á que o medo face ao diferente (e desconhecido) é uma reação humana natural, reflexo do instinto de sobrevivência de indivíduos e grupos, e que, por isso, os alarmes provocados pela “hiperdiversidade” das sociedades contemporâneas nada têm de surpreendente, mas o Direito internacional, na sua qualidade de “suave civilizador das nações” (Koskenniemi, 2001), há muito que procura domar essa reação instintiva através da valorização da diversidade cultural que sempre existiu entre povos e Estados de diferentes lugares do mundo e que é cada vez mais visível também no interior dos próprios Estados. Não por acaso, o mundo ambicionado pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)

* Professora Associada na Escola de Direito da Universidade do Minho. Investigadora no Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov). Jean Monnet Fellow no Robert Schuman Centre for Advanced Studies do European University Institute.

para o Desenvolvimento Sustentável³⁷ é aquele em que a diversidade cultural é respeitada.

A ideia de “união na diversidade” — que a União Europeia (UE) adotou como seu lema no ano 2000 — já está presente no discurso oficial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) desde 1947 (Stenou, 2004: 7) e tem norteado os esforços desta organização no sentido de assegurar o (difícil) equilíbrio entre universalismo e particularismo, conciliando a promoção da cooperação internacional ancorada em valores comuns com o respeito pela diversidade das culturas e a valorização do pluralismo. O diálogo intercultural — outro mantra de enorme popularidade — também foi defendido desde cedo, figurando já no plano de ação da UNESCO para 1977–1982 como condição para a paz mundial e para a coesão das sociedades multiculturais (Stenou, 2004: 12-14). Em 2005, com a adoção da Convenção da UNESCO sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, a interculturalidade e o dever de respeito pela igual dignidade de todas as culturas, tantas vezes afirmados em declarações, recomendações e outros instrumentos de *soft law*, passaram a estar consagrados num instrumento vinculativo de Direito internacional.

Contrariando a percepção muito comum de que diversidade cultural e direitos humanos não combinam, têm-se multiplicado as pronúncias internacionais a sublinhar a sua relação de interdependência. A Assembleia Geral da ONU tem vindo, aliás, a adotar com regularidade resoluções sobre o tema “direitos humanos e diversidade cultural” onde insiste precisamente nesse ponto³⁸. A Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, de 2001³⁹, apresenta os direitos humanos como *garantias* da diversidade cultural, proclamando, no seu artigo 4.º, que a defesa da diversidade cultural constitui um imperativo ético indissociável do respeito pela dignidade humana. Segundo este preceito, isso implica, por um lado, que a diversidade cultural não pode ser invocada para justificar a violação ou restrição de direitos humanos reconhecidos pelo Direito internacional⁴⁰ e, por

³⁷ Adotada pela Resolução 70/1 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 25 de setembro de 2015, §8.

³⁸ A primeira foi a Resolução 54/160, adotada em 17 de dezembro de 1999. A mais recente é a Resolução 76/162, adotada em 16 de dezembro de 2021.

³⁹ Adotada pela 31.ª sessão da Conferência Geral da UNESCO em 2 de novembro de 2001.

⁴⁰ O artigo 2.º, n.º 1, da Convenção de 2005, acrescentou a isto a indicação de que a diversidade cultural

outro lado, que o compromisso com o respeito e a proteção dos direitos humanos abrange os direitos dos povos indígenas e das pessoas pertencentes a minorias.

Ainda que a malha normativa de Direito internacional de direitos humanos em matéria de minorias e povos indígenas continue a ser muito lassa e assente sobretudo em instrumentos não vinculativos, parece ser razoavelmente aceite que os Estados democráticos têm o dever de respeitar e proteger os direitos das pessoas pertencentes a minorias⁴¹. Assim é certamente na Europa, a avaliar pelas pronúncias do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) — que considera existir um “consenso internacional emergente” entre os Estados Membros do Conselho da Europa a respeito das necessidades especiais das minorias e do dever estatal de proteger a sua “segurança, identidade e modo de vida”, não apenas para salvaguardar os interesses das minorias, mas também para preservar a diversidade cultural que é do interesse da comunidade como um todo⁴² — e pela inclusão, no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, do respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias entre os valores em que a UE se funda, ao lado da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade e do Estado de Direito e como correlato do respeito pelos direitos humanos (Jerónimo, 2012: 249, 258).

Este consenso no plano dos princípios não obsta, no entanto, a que, na prática, as pessoas pertencentes a minorias se deparem com muitos obstáculos na tentativa de conservar e desenvolver a sua cultura e de preservar os elementos essenciais da sua identidade, como são a religião, a língua, as tradições e o património cultural, para convocarmos o enunciado do artigo 5.º, n.º 1, da Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, de 1995. Entre outros motivos, por, não raro, os traços culturais alheios serem apressadamente apontados como violações de direitos humanos, como tem acontecido com o véu islâmico (Jerónimo, 2011: 354). Os tempos, de resto, não estão de feição para

só pode ser protegida e promovida se forem assegurados os direitos humanos e as liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão, de informação e de comunicação ou a possibilidade de os indivíduos escolherem as suas expressões culturais.

⁴¹ Menos certo é que devam respeitar e proteger os direitos coletivos das minorias ou povos indígenas enquanto grupo, como veremos. Por razões de brevidade, deixaremos de fora da nossa análise os aspetos específicos da proteção dos povos indígenas. Sobre o tema, ver Jerónimo (2024b).

⁴² Acórdão *Chapman c. Reino Unido*, de 18 de janeiro de 2001, queixa n.º 27238/95, §§ 93-94 (Jerónimo & Granja, 2020: 2970).

afirmações identitárias ou reivindicações de direitos por parte de grupos minoritários, atentos os “regressos à Nação” a que temos vindo a assistir nos últimos anos, em larga medida alimentados pela ideia de que as sociedades maioritárias cederam demasiado às pretensões das minorias (sobretudo as “novas minorias” formadas pela imigração) e não impuseram suficientemente os “valores comuns”, tornando agora necessária a proteção dos direitos, valores e identidade da maioria (Jerónimo, 2015a: 336-337; Dobbernack & Modood, 2012: 4). Nestes recontros, a percepção de que as minorias estão a abusar e não estão dispostas a integrar-se é de tal modo forte que se perde de vista que muitas das reivindicações das pessoas pertencentes a minorias são feitas ao abrigo de direitos e valores caros à maioria, como as liberdades de religião e de associação, o direito à autonomia privada e ao livre desenvolvimento da personalidade, os princípios de igualdade e não discriminação, etc. (Jerónimo, 2019: 44).

Ao mesmo tempo que a comunidade internacional celebra a diversidade cultural como fonte de imensa riqueza, no plano interno dos Estados, soam os alertas para os “excessos de multiculturalismo” (mesmo em Estados abertamente assimilacionistas, como a França) e discute-se quanta diversidade cultural é que as democracias liberais e seculares conseguirão albergar (Jerónimo, 2015b: 13; Dobbernack & Modood, 2012: 6), como se a diversidade cultural não existisse antes da chegada dos imigrantes e fosse eliminável com o encerramento das fronteiras e a expulsão de todos aqueles que consideramos “demasiado diferentes” (Parekh, 2008: 81). Face à popularidade deste tipo de argumentos, vale a pena recapitular os mínimos acordados no plano internacional quanto às obrigações dos Estados em matéria de diversidade cultural e direitos das minorias, apontando os avanços já conseguidos e os limites da “ação civilizadora” do Direito internacional sobre os Estados neste domínio. É o que nos propomos fazer nas páginas que se seguem. Antes, porém, uma breve nota quanto aos conceitos.

(IM)PRECISÕES CONCEPTUAIS

Muitas das hesitações face à oportunidade e viabilidade de proteger a diversidade cultural e os direitos das pessoas pertencentes a minorias a viver de acordo com a sua cultura prendem-se com o carácter extremamente aberto do conceito

de *cultura* e a ausência de acordo quanto ao conceito de *minoría*, a que se somam dúvidas quanto ao que esteja em causa quando se fala em *diversidade cultural* e muitos equívocos a respeito do que seja o *multiculturalismo*. As definições normativas avançadas no plano internacional para alguns destes conceitos não são mais do que aproximações, que valem como conceitos operativos, mas não resolvem todos os problemas.

Cultura foi, durante muito tempo, entendida sobretudo enquanto sinónimo de património histórico e arqueológico, belas-artes, cinema e literatura, sendo nesse sentido que o artigo 27.º, n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, reconhece o direito de todas as pessoas de tomarem livremente parte na vida cultural da comunidade e de fruírem as artes. Este entendimento foi, entretanto, preterido (ainda que não totalmente afastado) em favor de uma aceção socio-antropológica de cultura, que a UNESCO acolheu nos textos preambulares da Declaração do México sobre Políticas Culturais, de 1982, e da Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, de 2001. Segundo a Declaração de 1982, “no seu sentido mais amplo, a cultura pode ser considerada como o conjunto dos traços distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos, que caracterizam uma sociedade ou um grupo social, englobando, para além das artes e das letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças” (Stenou, 2004: 16). A Declaração de 2001 replicou esta definição, eliminando apenas a referência aos direitos fundamentais do ser humano, considerados um “elemento perigosamente estranho à noção de cultura”, como observou Mainetti (2013: 67)⁴³. Definido nestes termos muito amplos, o conceito de cultura torna-se pouco prestável em contextos jurídicos, onde pode ser necessário determinar de forma precisa se uma dada prática se pode considerar uma tradição cultural merecedora de proteção jurídica ou se o comportamento de um dado indivíduo pode explicar-se por razões de ordem cultural (e não apenas socioeconómica), por

⁴³ De modo não muito diferente, a Comissão Europeia, que no seu primeiro relatório sobre os aspetos culturais da ação comunitária, de 1996, se escusara a avançar uma definição de cultura devido ao carácter nebuloso do conceito e a sua variabilidade consoante a escola de pensamento, a sociedade e a época histórica, acabou por adotar uma conceção socio-antropológica de cultura na sua comunicação de 2007 sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado, afirmando que esta deve ser entendida como “um conjunto de traços distintivos espirituais e materiais que caracterizam uma sociedade e um grupo social. Abarca a literatura e as artes, assim como modos de vida, sistemas de valores, tradições e crenças” (Jerónimo, 2012: 263-264).

exemplo (Jerónimo & Cunha, 2022: 46-47). Daí que os juristas, adeptos da certeza e previsibilidade, manifestem tanta relutância em mobilizar o conceito (Mainetti, 2013: 67-68) e também que a Convenção da UNESCO de 2005 diga sobretudo respeito às “expressões culturais”, “atividades, bens e serviços culturais” e “indústrias culturais”, convocando a noção “estético-artística” (Mainetti, 2013: 65), mais palpável, de cultura.

Aquela evolução e estas ambiguidades são, sem surpresa, comuns ao conceito de *diversidade cultural*, que começou por ser sinónimo de diversidade entre Estados, com base no pressuposto de que estes seriam culturalmente uniformes e tendo sobretudo em vista a salvaguarda do património histórico e indústrias culturais nacionais, para passar a abranger também a diversidade intraestatal, com a desconstrução do mito dos Estados-nação e a atenção às culturas das pessoas pertencentes a minorias (Stenou, 2004). Exemplo do primeiro sentido é a referência à “fecunda diversidade das culturas e dos sistemas de educação nacionais”, que encontramos no artigo 1.º, n.º 3, da Constituição da UNESCO, de 1945, como limite à ação da própria UNESCO, que fica desse modo impedida de intervir em matérias que decorram essencialmente da jurisdição interna dos Estados Membros⁴⁴. O segundo sentido, mais inclusivo, pode encontrar-se refletido na Convenção de 2005 sobre a diversidade de expressões culturais, que define diversidade cultural como a “multiplicidade de formas em que se expressam as culturas dos grupos e das sociedades”, que se transmitem “*no interior* e entre os grupos e as sociedades” (artigo 4.º, n.º 1, 1.º§). A isto soma-se, porém, a menção de que a diversidade cultural se manifesta “através de diversos modos de criação artística, produção, divulgação, distribuição e fruição das expressões culturais, independentemente dos meios e das tecnologias empregues” (artigo 4.º, n.º 1, 2.º§), o que mostra que o que está realmente em causa são os bens e serviços culturais e as indústrias que os produzem, bem como a proteção dos interesses comerciais dos Estados signatários (Mainetti, 2013: 90-91, 95). Ainda que o respeito pelas

⁴⁴ Uma cláusula de salvaguarda habitual em tratados internacionais, destinada a aplacar os receios dos Estados quanto a possíveis ingerências externas (Stenou, 2004: 6). Também ao nível da UE, parece ser o respeito pelas diferenças entre Estados membros que está sobretudo em causa quando o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) estatui que a UE respeita a diversidade cultural, ainda que se possa defender que este preceito admite interpretações inclusivas, legitimadoras da intervenção da UE em defesa da diversidade cultural intraestatal (Jerónimo, 2012: 249-256).

culturas das pessoas pertencentes a minorias e dos povos autóctones figure entre os princípios orientadores da Convenção (artigo 2.º, n.º 3), nas disposições relativas às obrigações dos Estados Parte, apenas se prevê que estes procurarão criar no respetivo território um ambiente que encoraje os indivíduos e os grupos sociais a “criar, produzir, divulgar e distribuir as suas próprias expressões culturais e a elas ter acesso, atendendo devidamente às condições e necessidades específicas das mulheres, assim como de *diversos grupos sociais, incluindo as pessoas pertencentes a minorias e os povos autóctones*” [artigo 7.º, n.º 1, alínea a)].

O *multiculturalismo* é frequentemente tomado como sinónimo de diversidade cultural e nem sempre é claro se aquilo que incomoda os críticos dos “excessos de multiculturalismo” é a ineficácia/caráter contraproducente das políticas públicas dirigidas ao respeito e proteção da diversidade cultural ou antes a simples presença de pessoas de aspeto diferente nas praças defronte das suas janelas, para convocar uma imagem já antiga da imprensa portuguesa⁴⁵. Nenhum instrumento internacional oferece uma definição de *multiculturalismo*, o que se compreende, atentas as muitas versões que este conheceu desde que surgiu nos meios académicos norte-americanos no final da década de 1960 e a toxicidade que, com o tempo, passou a estar-lhe associada. Enquanto modelo de gestão da diversidade cultural, o *multiculturalismo* caracteriza-se essencialmente por chamar a atenção para a importância de reconhecer e respeitar as múltiplas formas identitárias que coexistem nas sociedades democráticas contemporâneas, como meio de assegurar uma igualdade real e uma efetiva inclusão, de modo a que todos possam participar no espaço público e ter acesso aos bens comuns (ensino, saúde, trabalho, artes, desporto, etc.) sem prescindirem das suas singularidades e sem serem discriminados por causa dessas singularidades. O foco na proteção da diferença cultural não significa um abandono das reivindicações de tratamento igual e de proteção contra a discriminação fundada em fatores como a origem étnica, a língua ou a religião. A ideia é a de que os “direitos de diferença” se somem — sem os substituir — aos “direitos de igualdade”, porque se sabe que estes são insuficientes para proteger cabalmente as pessoas pertencentes a minorias. A tradução prática do ideário

⁴⁵ Referimo-nos ao texto de José Pacheco Pereira, publicado no jornal *Público*, em 6 de junho de 2002, com o título “Da janela da minha casa belga” (Jerónimo, 2004: 785).

multiculturalista pode assumir muitas formas (direitos de autogoverno, reconhecimento de língua minoritária, exceções à lei geral em matéria de vestuário ou horário de trabalho, revisão dos programas e manuais escolares, ensino bilingue, etc.) e depende do concreto contexto demográfico e sociopolítico de cada Estado, mas, segundo os seus críticos, o multiculturalismo peca sempre por sublinhar a importância das diferenças em detrimento dos valores comuns e por, com isso, promover a formação de guetos em prejuízo da coesão social. As alternativas teóricas são o *assimilacionismo*⁴⁶ e o *interculturalismo*, este último o claro preferido no plano internacional, por pôr a tónica no diálogo entre culturas (na sua inter-relação e já não na sua separação) para evitar o “potencial desagregador” do multiculturalismo (Jerónimo, 2024a). A Convenção da UNESCO de 2005 inclui uma definição de *interculturalidade*, indicando que esta se refere “à existência e interação equitativa de diversas culturas, assim como à possibilidade de gerar expressões culturais partilhadas pelo diálogo e pelo respeito mútuo” (artigo 4.º, n.º 8). Não nos parece que o novo termo represente uma verdadeira mudança de paradigma, uma vez que o diálogo intercultural e o respeito mútuo já eram reivindicações do multiculturalismo (Jerónimo, 2011: 349-350), mas menos mal que a importância das culturas é reconhecida.

Por último, as *minorias* (nacionais, étnicas, religiosas e/ou linguísticas⁴⁷) são grupos sociais que fazem parte da população de um Estado, mas que se distinguem da maioria da população desse Estado pelas suas características étnico-raciais, culturais, religiosas e/ou linguísticas, e tendem a ser grupos excluídos, subalternizados, explorados e discriminados no acesso ao espaço público, a bens comuns e a direitos humanos. Não existe uma definição universalmente aceite do que sejam *minorias*, o que não surpreende, atenta a circunstância de os contextos sociodemográficos e culturais dos Estados serem muito diferentes entre

⁴⁶ Que, no essencial, nega qualquer relevância política e jurídica à identidade cultural dos indivíduos, a pretexto de um escrupuloso respeito pelo princípio da igualdade, e exige de todos os cidadãos que abracem os valores societários comuns e reservem as suas idiossincrasias culturais para a privacidade das suas casas, abstendo-se de as manifestar no espaço público (Jerónimo, 2024a).

⁴⁷ As categorias habitualmente usadas no Direito internacional, sendo que as minorias nacionais são a categoria preferida no quadro do Conselho da Europa, enquanto as *minorias étnicas*, religiosas e linguísticas têm mais tradição no quadro da ONU, o que não impediu a ONU de combinar as duas categorias na Declaração de 1992 sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas.

si⁴⁸, e nenhum instrumento de Direito internacional arrisca sequer um conceito operativo. A definição proposta em 1979 por Francesco Capotorti, Relator Especial da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias — segundo a qual *minoría* é um grupo numericamente inferior ao resto da população de um Estado, numa posição não dominante, cujos membros, sendo nacionais do Estado, possuam características étnicas, religiosas ou linguísticas distintivas das do resto da população e manifestem, ainda que implicitamente, um sentimento de solidariedade, dirigido à preservação da sua cultura, tradições, religião ou língua — continua a ser um ponto de referência, mas o requisito da nacionalidade do Estado de residência (que exclui as “novas minorias” formadas pela imigração) tem sido rejeitado por vários organismos de supervisão da ONU⁴⁹. Segundo informação disponível na página *web* do Relator Especial das Nações Unidas sobre Questões das Minorias, uma pessoa pode livremente pertencer a uma minoria étnica, religiosa ou linguística independentemente de nacionalidade, residência, reconhecimento oficial ou qualquer outro estatuto. Os defensores dos direitos das minorias têm-se, aliás, pronunciado no sentido de ser indesejável adotar uma definição categórica, normativamente imposta, de *minorias*, por esta poder ser usada pelos Estados para, com base em interpretações literais, negarem a existência de tais grupos nos seus territórios. É, no entanto, isso mesmo que está a acontecer, por falta de uma tal definição e mau grado as recomendações e chamadas de atenção feitas pelos organismos de supervisão. Os Estados têm aproveitado a indefinição conceptual para excluïrem do âmbito de aplicação dos instrumentos internacionais a que se vinculam alguns dos grupos presentes nos seus territórios, seja pela aposição de reservas ou declarações interpretativas, aquando da assinatura ou ratificação dos tratados (*e.g.*, a exclusão de estrangeiros do conceito de minoria nacional, pela Alemanha e pela

⁴⁸ Para além de não existir um único tipo de minoria e os grupos minoritários poderem ser internamente muito diversos (Dobbernack & Modood, 2012: 7).

⁴⁹ Note-se que, no plano normativo, a exclusão dos imigrantes só é feita explicitamente pela Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias, de 1992, cujo artigo 1.º dispõe que a expressão línguas regionais ou minoritárias não inclui “as línguas dos migrantes”. Em todo o caso, a proteção da identidade cultural dos imigrantes está explicitamente prevista em tratados adotados no quadro da ONU e do Conselho da Europa (artigo 31.º da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias, de 1990, e artigo 3.º da Convenção sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local, de 1992, respetivamente), ainda que, sem surpresa, estes sejam tratados com um número reduzido de Estados Parte.

Polónia, ou a negação da existência de minorias nos respetivos territórios, pela França e por Malta), seja através de esclarecimentos feitos aquando da apresentação dos relatórios nacionais periódicos (e.g., a afirmação, por Portugal, de que não existem minorias nacionais no seu território, mas apenas “minorias sociais de facto”) (Jerónimo, 2024b).

OS FACTOS E AS NORMAS DA DIVERSIDADE CULTURAL

Goste-se ou não, a diversidade cultural é um facto e não é de hoje. Podemos dizer, com Mainetti (2013: 68), que “a história da Humanidade é uma história de trocas entre diferentes culturas”. Trocas nem sempre paritárias, bem entendido, atento o papel das guerras, da colonização e das migrações forçadas nesses “encontros”. Sabemos também que, ao tempo da formação dos Estados-nação na Europa (séculos XVIII e XIX), eram já muitas as culturas (de bascos, catalães, ciganos, sami, etc.) presentes nos territórios estatais e que o mito do Estado-nação unitário se impôs à custa do silenciamento e invisibilidade desses grupos, em prol de um paradigma cultural unitário correspondente à cultura dominante. Como explica Pentassuglia (2018: 16), quase nenhum Estado alberga uma nação socioculturalmente homogénea, ainda que a maioria dos Estados procure impor uma cultura pública uniforme — uma identidade comunitária — e use instrumentos jurídicos para o efeito. Nos debates sobre o que significa ser inglês ou francês, como nos testes de cidadania aos candidatos à imigração ou naturalização (para não falar nos *slogans* dos partidos de extrema-direita), é frequentemente esta identidade comunitária mitificada e reificada através do Direito que está causa e que se pretende proteger dos perigos associados no imaginário coletivo à diversidade cultural trazida por sucessivas vagas de imigração desde o pós-guerra (Jerónimo & Vink, 2013: 27-29).

Não sendo novidade, a diversidade cultural intraestatal é hoje mais visível e politicamente relevante do que noutros tempos (de Haas, Castles & Miller, 2019: 1-14), fruto em larga medida da intensificação da mobilidade transfronteiriça (para trabalho, estudo, turismo, etc.), do carácter transnacional das migrações contemporâneas e, de um modo geral, do encurtamento das distâncias possibilitado/provocado pela globalização. Tem-se dito que esta proximidade acrescida permite aos migrantes estar em permanente contacto com os seus

países de origem e com diásporas congêneres noutros lugares do mundo, o que facilita a manutenção de referentes culturais próprios e a formação de identidades híbridas, obrigando-nos a repensar os indicadores usados para medir o seu grau de integração (Jerónimo, 2017: 63-64). Também é comum observar que, diversamente das “primeiras gerações” de imigrantes, cuja prioridade era a discreta integração no mercado de trabalho, os seus descendentes tendem a ser mais assertivos na afirmação pública de identidades *outras*, não raro como reação a situações de exclusão social (*e.g.*, Contador, 1998). Apesar de não faltar quem considere que a maioria dos imigrantes e seus descendentes é exímia na “navegação cultural” e consegue sem dificuldade conciliar o respeito pelas normas vigentes na sociedade de acolhimento com as que são próprias da sua cultura (Menski, 2006: 65), o protagonismo político e mediático assumido pelas reivindicações culturais/identitárias (Roy, 2024: 7-8), de parte a parte, faz com que os choques entre cultura majoritária e culturas minoritárias pareçam, aos olhos de muitos, simplesmente inevitáveis (Jerónimo, 2019: 44).

Como referimos antes, a necessidade de prevenir tais choques através do diálogo intercultural já figura na agenda da UNESCO desde a década de 1970 e tornou-se uma preocupação recorrente da comunidade internacional depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Basta pensar, por exemplo, na Agenda Global para o Diálogo entre Civilizações, adotada pela Assembleia-Geral da ONU em novembro de 2001⁵⁰, na iniciativa Aliança das Civilizações, lançada pelo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em 2005, na celebração pela UE de 2008 como o Ano Europeu do Diálogo Intercultural⁵¹, na promoção pela UNESCO da Década Internacional para a Aproximação entre Culturas (2013–2022), e na recente decisão da Assembleia-Geral da ONU de declarar 10 de junho o Dia Internacional para o Diálogo entre Civilizações⁵². Sem esquecer, naturalmente, a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, de 2001, adotada pela UNESCO escassos meses passados sobre os ataques de 11 de setembro, para reafirmar a confiança no diálogo intercultural e rejeitar categoricamente a tese do choque de civilizações (Stenou, 2004: 22); considerada, a justo título, um dos textos

⁵⁰ Resolução 56/6, de 9 de novembro de 2001.

⁵¹ Decisão n.º 1983/2006/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006.

⁵² Resolução 78/286, de 7 de junho de 2024.

fundadores da “nova ética internacional” assente na promoção da diversidade cultural com respeito pelos direitos humanos (Mainetti, 2013: 88-89).

Ao *facto* da diversidade cultural, a comunidade internacional responde então com a *norma* do pluralismo cultural, como resulta do artigo 2.º da Declaração de 2001, onde se lê que é essencial assegurar a interação harmoniosa entre pessoas e grupos com diferentes identidades culturais e que a coesão social requer políticas para a inclusão e a participação de todos. A promoção da diversidade cultural — que foi assumida como palavra de ordem pela UNESCO desde o primeiro momento (ainda que com diferentes entendimentos do conceito, como assinalámos) — vê-se, deste modo, elevada à categoria de princípio orientador da cooperação internacional, no domínio da cultura (Mainetti, 2013: 63 e 76; Foblets & Yassari, 2013: 7), mas não só. Em matéria de direitos humanos, são frequentes as recomendações dos organismos de supervisão da ONU para que os Estados promovam o respeito pela diversidade cultural e o desenvolvimento de competências interculturais por parte dos seus agentes, incluindo forças de segurança e atores judiciais (Jerónimo, 2023: 216).

A nível regional (e circunscrevendo-nos, por razões de brevidade, ao contexto europeu), encontramos também muitos exemplos de afirmações do valor do pluralismo cultural, em tratados, declarações, resoluções, acórdãos, etc. O Tratado da União Europeia estatui que a UE “respeita a riqueza da sua diversidade cultural” (artigo 3.º)⁵³ e que o pluralismo, a não discriminação e a tolerância são valores comuns aos seus Estados Membros (artigo 2.º). A Declaração de Laeken sobre o Futuro da União Europeia, de 2001, identificou a Europa como o continente dos valores humanistas, da liberdade, da solidariedade e, *acima de tudo, da diversidade*, com o que isso significa em termos de respeito pelas línguas, culturas e tradições dos outros. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), por seu turno, apesar de não ter ainda enunciado um princípio geral de diversidade cultural⁵⁴, já afirmou, em mais do que uma ocasião, que a garantia do pluralismo nas sociedades dos Estados Membros constitui um objetivo de interesse geral suscetível de justificar restrições à livre prestação de serviços, desde que essas

⁵³ O que é reiterado no artigo 22.º da CDFUE, onde se lê que a União respeita a diversidade cultural, religiosa e linguística (Jerónimo, 2012).

⁵⁴ O que não tem impedido a doutrina de afirmar que a diversidade é um princípio quase-constitucional do Direito da UE (Jerónimo, 2012: 248).

restrições sejam necessárias e adequadas à realização daquele fim⁵⁵. No quadro do Conselho da Europa, merecem menção, por exemplo, as Resoluções da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa sobre identidades e diversidade no quadro de sociedades interculturais, de 2014⁵⁶, e sobre uma plataforma para o diálogo intercultural, de 2023⁵⁷, onde se insiste na importância de reforçar o pluralismo e de adotar a interculturalidade como perspetiva transversal, bem como os acórdãos do TEDH em que este reconheceu o pluralismo cultural como um valor importante a ser protegido ao abrigo da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), de 1950 (Pentassuglia, 2018: 3-4)⁵⁸.

Este aparente consenso anda, porém, de par com sinais de sentido contraditório, logo no plano da tradução normativa e política do ideal de respeito pela diversidade cultural e antes mesmo de entrar nas dificuldades de concretização prática.

Como assinalámos na secção anterior, o respeito pela diversidade foi durante muito tempo entendido como sinónimo de respeito pelas identidades nacionais dos Estados (presumidas monolíticas) e não é certo que nos tenhamos distanciado muito desse ponto de partida, apesar de todas as afirmações de atenção à diversidade intraestatal e aos direitos das minorias. Pense-se, por exemplo, nas iniciativas da UE em prol da promoção da diversidade linguística e da garantia do ensino da língua materna e da cultura do país de origem aos filhos dos trabalhadores migrantes⁵⁹, que, tendo inegáveis efeitos positivos para a diversidade cultural na Europa, só contemplam as línguas nacionais ou oficiais e as culturas nacionais dos Estados Membros (Jerónimo, 2012: 251-252, 274).

Como também já fomos antecipando, a própria Convenção da UNESCO de 2005, sendo um marco extremamente importante na valorização da diversidade cultural pelo Direito internacional, tem um alcance limitado, não apenas pelo carácter essencialmente programático das suas disposições, que deixam

⁵⁵ Assim, por exemplo, nos acórdãos *Gouda*, de 1991 (proc. C-288/89), *Veronica*, de 1993 (proc. C-148/91), *United Pan-Europe*, de 2007 (proc. C-250/06), e *Comissão Europeia contra o Estado Belga*, de 2011 (proc. C-134/10) (Jerónimo, 2012: 267-268).

⁵⁶ Resolução 2005 (2014), adotada em 25 de junho de 2014.

⁵⁷ Resolução 2488 (2023), adotada em 3 de março de 2023.

⁵⁸ Pentassuglia deu como exemplos os acórdãos *Chapman c. Reino Unido*, de 18 de janeiro de 2001 (já citado), *Muñoz Díaz c. Espanha*, de 8 de dezembro de 2009 (queixa n.º 49151/07), e *Lautsi c. Itália*, de 18 de março de 2011 (queixa n.º 30814/06). Para mais exemplos, ver Jerónimo & Granja (2020).

⁵⁹ Diretiva n.º 77/486/CEE do Conselho, de 25 de julho, relativa à escolarização dos filhos dos trabalhadores migrantes.

uma ampla margem de conformação aos Estados, como pelo facto de visar sobretudo as indústrias culturais e a proteção de interesses comerciais (Mainetti, 2013: 90-105); para além de contradizer as suas afirmações de princípio sobre o respeito devido às culturas das pessoas pertencentes a minorias quando apenas as menciona, de forma oblíqua, como exemplo de grupos sociais cujas condições e necessidades específicas os Estados Parte procurarão “encorajar” indivíduos e grupos a atender...

Entretanto, a aposta no interculturalismo em detrimento do assimilacionismo também é feita com o proverbial asterisco. A Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais obriga os Estados a abster-se de “qualquer política ou prática tendente a uma assimilação, contra a respetiva vontade, das pessoas pertencentes a minorias” e a proteger essas pessoas de “qualquer ação visando uma tal assimilação” (artigo 5.º, n.º 2), mas ressalva as medidas tomadas pelos Estados “no quadro da respetiva política geral de integração”, que é precisamente o domínio em que a diversidade cultural mais se encontra politizada e demonizada na Europa, com a generalização da retórica assimilacionista em matéria de integração de imigrantes e de acesso à nacionalidade, mesmo entre líderes políticos ditos moderados (Jerónimo, 2024a). Na UE, o discurso oficial sobre integração dos nacionais de países terceiros continua a reconhecer a importância do diálogo intercultural, como pode verificar-se no Plano de Ação sobre a Integração e a Inclusão para 2021–2027⁶⁰, mas já não se fala tanto no dever das sociedades de acolhimento de respeitarem a identidade e a cultura de origem dos imigrantes, como acontecia nas primeiras comunicações da Comissão Europeia sobre o tema⁶¹ (Colavitti, 2013: 242-244; Jerónimo, 2015b: 11-12), e temos, desde 2019, o cargo de Vice-Presidente da Comissão Europeia para a Proteção do Nosso Modo de Vida Europeu, com atribuições no domínio da gestão da imigração regular, integração de imigrantes e refugiados, segurança e combate à imigração irregular, cuja criação foi a justo título vista como cedência às pressões da extrema-direita (Jerónimo, 2019: 42, 48-52).

Estas incongruências comunicam-se naturalmente à prática dos tribunais internacionais. Basta pensar que o TEDH, no mesmo acórdão (*Chapman c. Reino*

⁶⁰ COM(2020) 758, de 24 de novembro de 2020.

⁶¹ COM(2000) 757, de 22 de novembro de 2000; COM(2001) 387, de 12 de julho de 2001; COM(2003) 336, de 3 de junho de 2003.

Unido) em que afirmou existir um consenso emergente a respeito do dever estatal de proteger a segurança, identidade e modo de vida das minorias, para *inter alia* preservar a diversidade cultural que é do interesse da comunidade como um todo, decidiu contra a queixosa (uma mulher cigana), por entender que a recusa das autoridades britânicas em conceder-lhe autorização para estacionar as suas caravanas num terreno de que era proprietária se justificara pelo interesse em preservar o meio ambiente (Jerónimo & Granja, 2020: 2988-2989). Também é de assinalar que, apesar de o princípio da igual dignidade de todas as culturas já estar razoavelmente sedimentado⁶², o TEDH se tem permitido fazer comentários depreciativos sobre a religião e a cultura islâmicas, secundando (e reforçando) as piores imagens que os europeus têm a respeito do Islão (Jerónimo, 2014: 123-130).

OS DIREITOS (HUMANOS) DAS PESSOAS PERTENCENTES A MINORIAS

A proteção das minorias tem longa tradição no Direito internacional, se pensarmos nas cláusulas sobre minorias religiosas incluídas em tratados de paz celebrados nos séculos XVII e XVIII (incluindo o célebre Tratado de Vestefália, de 1648) (Preece, 1998: 56-58, 62-63), e constituiu uma parte importante do mandato da Sociedade das Nações entre as duas grandes guerras⁶³, mas tornou-se matéria *non grata* no pós-guerra e só tem conhecido desenvolvimentos titubeantes desde então, continuando a ser vista por muitos como algo de estranho à lógica igualitária, individualista e universalista do Direito internacional dos direitos humanos.

Em 1945, era grande o receio de que o reconhecimento de direitos privados às minorias pusesse em causa a paz e a segurança internacionais, ao criar

⁶² Antes de ser consagrado no artigo 2.º, n.º 3, da Convenção da UNESCO de 2005, o princípio constava já do artigo 1.º da Declaração dos Princípios da Cooperação Cultural Internacional, de 1966 (Mainetti, 2013: 66).

⁶³ A Sociedade das Nações, estabelecida pelo Tratado de Versalhes, em 1919, recebeu a incumbência de supervisionar o cumprimento dos tratados bilaterais e multilaterais que foram celebrados no fim da primeira guerra mundial para proteger as populações transferidas ou afetadas pela redefinição de fronteiras, proibindo tratamentos discriminatórios e reconhecendo direitos específicos às minorias étnicas, religiosas ou linguísticas (e.g. direito de usar a língua mãe na interação com as autoridades públicas, de ter escolas próprias e de praticar a sua religião). O sistema não funcionou, porque muitos dos Estados signatários de “tratados sobre minorias” ignoraram olímpicamente as suas disposições, e o conceito de “direitos das minorias” tornou-se tóxico depois de Hitler o ter invocado para justificar a sua expansão para o centro e leste europeu (Jerónimo & Granja, 2020: 2971; Macklem, 2008: 547-548; Mayall, 1994: 9; Preece, 1998: 67-94).

incentivos a que os atores políticos explorassem as diferenças nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas para chegar ao poder, pelo que os arquitetos da nova ordem jurídica internacional privilegiaram a definição de regras gerais para a proteção de direitos humanos individuais, confiando que a proibição de discriminação e a garantia de direitos como a liberdade de religião, expressão e associação seriam suficientes para assegurar uma ampla tutela dos interesses das pessoas pertencentes a minorias (Jerónimo & Granja, 2020: 2917; Macklem, 2008: 541; Gilbert, 1996: 170, 173). A Comissão de Direitos Humanos da ONU rejeitou liminarmente a possibilidade de incluir uma cláusula de proteção de minorias no texto da Declaração Universal de 1948 e, no dia em que esta foi proclamada, a Assembleia Geral justificou o silêncio sobre a matéria com o argumento de que se tratava de uma questão muito complexa e delicada, com características diferentes de Estado para Estado, e sobre a qual era necessário fazer estudos aprofundados antes de adotar quaisquer medidas concretas. No Conselho da Europa, poucos anos depois, os redatores da CEDH usaram argumentos semelhantes para rejeitar propostas no sentido de prever salvaguardas para os direitos das minorias nacionais, reconhecendo ser importante assegurar uma ampla proteção aos direitos das minorias, mas acrescentando que era necessário estudar melhor o problema antes de definir com rigor que direitos seriam esses (Jerónimo & Granja, 2020: 2971-2972).

Apesar de os estudos pedidos pela Assembleia Geral da ONU em 1948 só terem sido apresentados em 1979⁶⁴, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), adotado em 1966, já incluiu uma cláusula de proteção de minorias, estatuinto, no seu artigo 27.º, que, “nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não devem ser privadas do direito de ter, em comum com os outros membros do seu grupo, a sua própria vida cultural, de professar e de praticar a sua própria religião ou de empregar a sua própria língua”⁶⁵. Este enunciado — extremamente cauteloso — foi objeto de muitas críticas, não apenas por só se referir a direitos individuais, mas também por não reconhecer diretamente que as pessoas

⁶⁴ Referimo-nos ao relatório de Francesco Capotorti sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias étnicas, religiosas e linguísticas.

⁶⁵ Um preceito semelhante havia sido proposto, em 1961, pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, para inclusão no segundo protocolo adicional à CEDH, mas sem sucesso (Jerónimo & Granja, 2020: 2972).

pertencentes a minorias têm direitos específicos, nem exigir que os Estados adotem medidas positivas em seu benefício, e por fazer depender a aplicabilidade do preceito da existência de minorias nos territórios dos Estados sem oferecer uma definição do que sejam minorias, o que autoriza que estes se subtraíam às obrigações dele decorrentes com o argumento de que não existem minorias nos seus territórios (Jerónimo & Granja, 2020: 2973; Thornberry, 1994). Apesar destas limitações, o artigo 27.º do PIDCP foi, durante décadas, o principal parâmetro internacional de alcance mundial sobre direitos das minorias (Thornberry, 1994: 15) e é, até hoje, um dos poucos com força jurídica vinculativa⁶⁶.

O Comité dos Direitos Humanos tem procurado superar aquelas limitações de várias maneiras, ainda que as suas pronúncias sejam sobretudo recomendações dirigidas à consideração dos Estados (que estes, não raro, ignoram olímpicamente). Por exemplo, o Comité já considerou abrangidas pela proteção do artigo 27.º atividades coletivas essenciais à preservação de culturas minoritárias, como é o caso da criação de renas pelos povos sami (Macklem, 2008: 535-539). Também afirmou, no Comentário Geral n.º 23, de 1994, que o artigo 27.º não se confunde com a obrigação de não discriminar, podendo exigir medidas positivas por parte dos Estados para proteger a identidade de uma minoria ou os direitos das pessoas pertencentes a minorias a ter a sua própria cultura; e que a existência de minorias étnicas, religiosas ou linguísticas no território dos Estados Parte não depende simplesmente da decisão dos Estados, antes requer o estabelecimento de critérios objetivos (Jerónimo & Granja, 2020: 2973). Para além disso, perante dúvidas dos Estados sobre se o artigo 27.º valeria por si só ou seria um mero correlato de outras disposições do PIDCP, o Comité esclareceu que o artigo 27.º estabelece um direito distinto dos demais direitos consagrados no PIDCP e que este direito se soma aos direitos que o PIDCP reconhece aos indivíduos pertencentes a grupos minoritários enquanto seres humanos, o que Renteln (2009: 62-63) interpreta — a nosso ver, com excessivo otimismo — como o reconhecimento internacional de um “direito à cultura”.

Entretanto, no início da década de 1990, a proteção das minorias regressou ao topo da agenda política internacional, devido ao reacender das paixões

⁶⁶ O outro é o artigo 30.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, que tem um enunciado semelhante ao do artigo 27.º do PIDCP, com a diferença de alargar a previsão da norma para incluir os Estados em que existam minorias “ou pessoas de origem indígena”.

nacionalistas que se seguiu à implosão da União Soviética⁶⁷. Perante o risco da multiplicação de movimentos secessionistas, o reconhecimento de direitos específicos para as pessoas pertencentes a minorias começou a ser visto como a melhor forma de lidar com o problema sem cair em soluções extremas. Ao mesmo tempo, o receio de que o reconhecimento de direitos às minorias poderia pôr em causa a paz e a segurança internacionais foi sendo gradualmente substituído pela consciência de que a não proteção dos direitos das minorias é, em si mesma, potenciadora de tensões étnicas prejudiciais à paz e à segurança. Este novo consenso traduziu-se numa profusão de recomendações, resoluções e estudos, bem como num punhado de instrumentos normativos de alcance mundial e regional, ainda que nem todos com carácter jurídico vinculativo (Jerónimo & Granja, 2020: 2973).

Em 1992, a Assembleia-Geral da ONU adotou a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, reconhecendo, entre outros, o direito destas pessoas a participar efetivamente nos processos deliberativos que digam respeito ao respetivo grupo e incumbindo os Estados de adotar medidas positivas para garantir o exercício dos direitos elencados. Ainda que reconheça diretamente direitos subjetivos, em vez de adotar a formulação enviesada do artigo 27.º do PIDCP, a Declaração tem sido criticada por também assentar numa perspetiva eminentemente individualista e não ser suficientemente explícita quanto às medidas positivas a adotar pelos Estados (Macklem, 2008: 536, 538). Para além disso, apesar de constituir um avanço no tratamento da matéria ao nível da ONU, a Declaração não pode deixar de ser motivo de algum desalento, por, tratando-se de um instrumento de *soft law* (e não de um tratado), confirmar a persistente falta de vontade política dos Estados para assumirem obrigações internacionais neste domínio (Jerónimo & Granja, 2020: 2973-2974).

No Conselho da Europa, 1992 foi também o ano da adoção da Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias, um tratado, o que é melhor do que uma mera declaração, mas com a particularidade de permitir aos Estados

⁶⁷ O que não quer dizer que a questão das minorias estivesse totalmente ausente da agenda política até então. Recorde-se, por exemplo, que, na década de 1980, no quadro da então Comunidade Económica Europeia, o Conde Stauffenberg e Siegbert Alber apresentaram propostas para uma Carta Comunitária de Direitos das Minorias (Jerónimo, 2012: 259).

signatários uma vinculação muito seletiva às suas disposições. A Carta não teve, de resto, como principal fito proteger os direitos das minorias linguísticas, mas sim definir um catálogo de medidas estatais de proteção das línguas e de promoção do multilinguismo, sendo fraco consolo a afirmação, no texto preambular, de que o uso de uma língua regional ou minoritária é um “direito inalienável” (Macklem, 2008: 545; Thornberry, 1994: 18).

Quanto à possibilidade de incluir direitos das minorias no texto da CEDH por via de um protocolo adicional, a ideia (que tinha sido avançada em 1961) foi retomada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa em 1990 e conheceu o seu ponto alto em 1993, com a (malograda) Recomendação 1201, que propôs um protocolo adicional específico sobre os direitos das minorias nacionais. Na exposição de motivos desta recomendação, a Assembleia Parlamentar explicou que a vantagem da inclusão dos direitos das minorias na CEDH era a de que, desse modo, as pessoas pertencentes a minorias passariam a poder aceder ao TEDH para fazerem valer os seus direitos, mas esse é precisamente um dos motivos pelos quais os Estados Parte da CEDH se mostram tão relutantes em adotar uma solução desse tipo, tendo, sem surpresa, preferido avançar para uma Convenção Quadro, com normas essencialmente programáticas e fora do alcance do TEDH (Jerónimo & Granja, 2020: 2974-2976).

A Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, aberta à assinatura dos Estados Membros do Conselho da Europa no dia 1 de fevereiro de 1995, contém essencialmente disposições destituídas de aplicabilidade direta, que se limitam a fixar objetivos a prosseguir pelos Estados com uma ampla margem de discricionariedade⁶⁸, não reconhece direitos subjetivos oponíveis aos Estados, salvo o disposto no artigo 3.⁶⁹, e não estabelece um mecanismo de queixa para

⁶⁸ Aos Estados, exige-se sobretudo que envidem um esforço sério no sentido de garantir os direitos elencados, “quando (ou se) necessário” e “na medida do possível” (e.g., artigos 4.º, n.º 2, e 9.º, n.º 3).

⁶⁹ Onde se lê que “qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional tem o direito de escolher livremente ser, ou não, tratada nessa qualidade, nenhum prejuízo podendo resultar dessa escolha ou do exercício dos direitos que dela decorram”; e também que as pessoas pertencentes a minorias nacionais podem exercer, individualmente ou em comum com outras, os direitos e as liberdades decorrentes dos princípios enunciados na Convenção Quadro. Ainda aqui, a questão prévia da pertença a uma minoria nacional pode levantar sérios obstáculos na prática. Importa notar, em todo o caso, que este preceito tem sido entendido pelo Comité de supervisão da Convenção Quadro como consagrando um “direito à livre autoidentificação” (Ringelheim,

indivíduos ou grupos⁷⁰. Mau grado as suas limitações, a Convenção Quadro tem inegável importância, por ser um tratado que situa explicitamente a proteção dos direitos das minorias no quadro do Direito internacional dos direitos humanos (artigo 1.º) e afirma o dever das sociedades pluralistas e democráticas de respeitar a identidade étnica, cultural, linguística e religiosa de qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional e de criar condições adequadas à expressão, à preservação e ao desenvolvimento dessa identidade (§ 6 do Preâmbulo e artigo 5.º, n.º 1). Deste dever genérico decorrem várias incumbências específicas, incluindo a de criar as condições necessárias à participação efetiva das pessoas pertencentes a minorias nacionais na vida cultural, social e económica, bem como nos assuntos públicos, em particular naqueles que lhes digam respeito (artigo 15.º), e a de reconhecer direitos individuais às pessoas pertencentes a minorias nacionais, como o direito de utilizar a respetiva língua minoritária tanto em privado como em público, oralmente e por escrito (artigo 10.º, n.º 1), e o de aprender a respetiva língua minoritária e de receber um ensino nesta língua, sem prejuízo da aprendizagem da língua oficial (artigo 14.º). A Convenção Quadro tem ainda o mérito de reconhecer que a igualdade plena e efetiva entre as pessoas exige a adoção de medidas especiais (necessariamente proporcionais e temporárias) que atendam às particulares condições dos indivíduos pertencentes a minorias nacionais (artigo 4.º, n.º 2) e de repudiar políticas ou práticas de assimilação forçada por parte dos Estados (artigo 5.º), ainda que, como vimos, com a ressalva das políticas de integração (Jerónimo & Granja, 2020: 2977).

Para além disso, o facto de o TEDH não ter jurisdição sobre o cumprimento pelos Estados dos parcos deveres assumidos com a ratificação da Convenção Quadro não o tem impedido de convocar a Convenção Quadro em várias ocasiões, como auxiliar de interpretação da CEDH e/ou indicador do consenso europeu, ainda que isso não resulte necessariamente em favor das pessoas

2013: 146) e que este direito é apontado pelo TEDH como sendo de importância chave no domínio da proteção das minorias (acórdão Molla Sali c. Grécia, de 19 de dezembro de 2018, queixa n.º 20452/14, § 157).

⁷⁰ O sistema de controlo previsto assenta no pressuposto da boa-fé dos Estados e resume-se a um controlo político, levado a cabo pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, assistido por um Comité Consultivo, com base em informações a apresentar periodicamente pelos Estados ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, dando conta das medidas legislativas e de outra natureza que estes tenham tomado a fim de dar aplicação aos princípios enunciados na Convenção Quadro. Também por isso, a adoção da Convenção Quadro não fez cessar os apelos à adoção de um protocolo adicional à CEDH sobre minorias nacionais (Jerónimo & Granja, 2020: 2977-2978).

pertencentes a minorias, como observado no já referido acórdão *Chapman c. Reino Unido* e também nos acórdãos *Gorzelik e outros c. Polónia*, sobre o reconhecimento dos silesianos como minoria nacional⁷¹, e *Partei die Friesen c. Alemanha*, sobre a eventual dispensa dos partidos representantes de minorias nacionais dos limiares mínimos para a obtenção de representação parlamentar⁷², por exemplo. Não falta, em todo o caso, quem, independentemente de quaisquer referências à Convenção Quadro, veja na prática do TEDH uma crescente e promissora jurisprudência sobre direitos das minorias (Jerónimo & Granja, 2020: 2969).

Na UE, a ideia de definir mínimos denominadores comuns em matéria de proteção das minorias surgiu na década de 1980, com a proposta de uma Carta Comunitária de Direitos das Minorias, e foi sendo acalentada pelo Parlamento Europeu em sucessivas resoluções ao longo dos anos, mas o respeito pelas identidades nacionais manteve o assunto na inteira disponibilidade dos Estados Membros. A situação mudou ligeiramente de figura quando a UE passou a insistir na importância do respeito pelos direitos das minorias nas suas interações com países terceiros, como fez, por exemplo, para o reconhecimento dos novos Estados saídos da dissolução da ex-Jugoslávia, na década de 1990, e com a definição dos critérios de admissão a cumprir pelos Estados da Europa Central e de Leste, no início da década de 2000 (De Witte, 2002). A duplicidade da UE — que exigia o respeito pelos direitos das minorias aos países terceiros, quando sempre ignorava o tratamento dado às minorias pelos “velhos” Estados Membros — foi muito

⁷¹ O TEDH afirmou que, apesar do consenso internacional sobre a necessidade de proteger as minorias nacionais, refletido no preâmbulo da Convenção Quadro, não podia dizer-se que os Estados estivessem obrigados pelo Direito internacional a adotar uma específica definição de “minorias nacionais” na sua legislação interna ou a adotar um procedimento para o reconhecimento oficial de grupos minoritários. Concluiu, por isso, que, no caso concreto, as autoridades polacas não podiam ser censuradas por não incluírem uma definição precisa de minoria nacional na sua legislação e por deixarem aos tribunais a tarefa de interpretar o conceito e de o aplicar na prática. Acórdão de 17 de fevereiro de 2004, queixa n.º 44158/98 (Jerónimo & Granja, 2020: 2980).

⁷² O TEDH sublinhou a importância atribuída pela Convenção Quadro à participação das minorias nacionais nos assuntos públicos e mencionou as recomendações feitas pelo Comité Consultivo e pela Comissão de Viena a respeito das vantagens da dispensa de limiares mínimos como meio para aumentar a participação das minorias nacionais em órgãos eletivos. Entendeu, no entanto, que a dispensa de limiares mínimos não é imposta pela Convenção Quadro nem é o único meio de atingir aquele objetivo, pelo que concluiu que, mesmo interpretada à luz da Convenção Quadro, a CEDH não exigia um tratamento diferenciado a favor dos partidos representantes de minorias. Decisão de 28 de janeiro de 2016, queixa n.º 65480/10 (Jerónimo & Granja, 2020: 2992-2993).

criticada nos meios académicos e tornou-se insustentável depois do alargamento de 2004 ao centro e leste europeu, que trouxe para o seio da UE as “questões minoritárias” dos novos Estados Membros (Jerónimo, 2012: 259-260). No entanto, o mais que se conseguiu fazer no plano normativo foi incluir, no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, o respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias entre os valores em que a UE se funda⁷³, o que, tendo inegável importância simbólica, fica muito aquém do reconhecimento de direitos subjetivos e até da consagração de uma cláusula genérica de proteção de minorias semelhante à do artigo 27.º do PIDCP⁷⁴. De resto, a menção explícita aos direitos das pessoas pertencentes a minorias no texto do Tratado não foi acompanhada pela atribuição à UE de qualquer competência específica nesta matéria e é duvidoso que algum Estado Membro (velho ou novo) venha a sofrer sanções por não proteger devidamente ou até violar direitos de pessoas pertencentes a minorias. O artigo 7.º do Tratado da União Europeia admite a suspensão de direitos dos Estados Membros que violem, de forma grave e persistente, os valores referidos no artigo 2.º, mas esta hipótese está reservada para casos extremos e não autoriza uma política de vigilância permanente dos Estados Membros por parte da UE, como esclareceu o Parlamento Europeu em 2004 (Jerónimo, 2011: 351-352).

Para uma nota mais otimista, dir-se-á, em todo o caso, que a integração europeia não deixa de beneficiar, ainda que indiretamente, as pessoas pertencentes a minorias, pela ação da UE no combate à discriminação, pelos direitos (linguísticos e de mobilidade) associados à cidadania da UE e pelo financiamento de projetos nos domínios da educação e da cultura, da língua e do desenvolvimento regional. O TJUE tem contribuído para esta tutela indireta, ao afirmar, por exemplo, que a proteção de uma minoria pode constituir um objetivo legítimo dos Estados Membros⁷⁵, que estes devem atribuir uma importância especial à

⁷³ Inclusão operada pelo Tratado de Lisboa, de 2007. Tinha começado por ser sugerida durante a Convenção sobre o Futuro da Europa, foi depois proposta pela Presidência italiana em dezembro de 2003 e subsequentemente recomendada na Declaração de Bolzano sobre a Proteção das Minorias numa União Europeia Alargada, que foi subscrita por um conjunto de académicos, no âmbito da conferência promovida pelo Open Society Institute e pela Academia Europeia de Bolzano, em janeiro de 2004 (Jerónimo, 2012: 260).

⁷⁴ Há quem, como os membros da Rede Europeia de Peritos Independentes em Direitos Fundamentais, veja no artigo 22.º da CDFUE uma tal cláusula, mas parece-nos que se trata de *wishful thinking* (Jerónimo, 2012: 257-258).

⁷⁵ Acórdão *Bickel/Franz*, de 1998 (proc. C-274/96).

proteção dos direitos dos indivíduos em matéria linguística⁷⁶ e que a imposição de grafias uniformes para os nomes pessoais pode ser incompatível com o Direito da EU em algumas circunstâncias⁷⁷ (Jerónimo, 2012: 261-262).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo consenso internacional quanto à importância da diversidade cultural e à necessidade de proteger os direitos das pessoas pertencentes a minorias ficou amplamente demonstrado, mas não faltam ilustrações da resistência oferecida pelos Estados à assunção de compromissos nestas matérias, receosos que continuam a estar dos perigos que a “hiperdiversidade” e as reivindicações identitárias de novas e velhas minorias representam para a coesão das suas sociedades e a integridade dos seus territórios. A capacidade do Direito internacional para aplacar estes receios e domar os instintos protecionistas dos Estados é manifestamente limitada, o que explica muitas das hesitações e incongruências sinalizadas ao longo deste trabalho. Não deixamos de ter, em todo o caso, alguns desenvolvimentos promissores, podendo dizer-se, em jeito de consolo, que não é indiferente termos, ainda que apenas sob a forma de *soft law*, disposições a reconhecer às pessoas pertencentes a minorias o direito a terem a sua própria cultura, a aprenderem a sua língua materna e a receberem ensino nessa língua, a usar e ver oficialmente reconhecido o nome próprio na sua língua materna, a participar nas tomadas de decisão que digam respeito à sua comunidade, etc. enquanto parte integrante (e não anátema) do Direito internacional dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- Colavitti, Romélien (2013), “La protection des identités culturelles dans le contexte européen”, in M.-C. Foblets e N. Yassari (coords.), *Legal Approaches to Cultural Diversity*, Leiden, Brill, pp. 183-247.
- Contador, António Concorde (1998), “Consciência de geração e etnicidade: Da segunda geração aos novos luso-africanos”, *Sociologia: Problemas e Práticas*, n.º 26, pp. 57-83.
- De Haas, Hein, Castles, Stephen, & Miller, Mark J. (2019), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 6.ª ed., Londres, Bloomsbury.

⁷⁶ Acórdãos *Mutsch*, de 1985 (proc. C-137/84), e *Bickel/Franz*, cit.

⁷⁷ Acórdãos *Konstantinidis*, de 1993 (proc. C-168/91), e *García Avello*, de 2003 (proc. C-148/02).

- De Witte, Bruno (2002), "Politics versus law in the EU's approach to ethnic minorities, in J. Zielonka (coord.), *Europe Unbound*, Nova Iorque, Routledge, pp. 137-159.
- Dobbernack, Jan, & Modood, Tariq (2012), *Tolerance and Cultural Diversity in Europe: Theoretical Perspectives and Contemporary Developments*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Foblets, Marie-Claire, & Yassari, Nadjma (2013), "Cultural diversity in the legal framework: Modes of operation", in M.-C. Foblets e N. Yassari (coords.), *Legal Approaches to Cultural Diversity*, Leiden, Brill, pp. 3-56.
- Gilbert, Geoff (1996), "The Council of Europe and minority rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 18, pp. 160-189.
- Jerónimo, Patrícia (2004), "Notas sobre a discriminação racial e o seu lugar entre os crimes contra a humanidade", in A. C. Oliveira (coord.), *Estudos em Comemoração do 10.º Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Coimbra, Almedina, pp. 783-810.
- Jerónimo, Patrícia (2011), "Direito Público e Ciências Sociais – O contributo da Antropologia para uma densificação 'culturalista' dos Direitos Fundamentais", *Scientia Iuridica*, tomo LX, n.º 326, pp. 345-383.
- Jerónimo, Patrícia (2012), "O princípio da diversidade e o Direito da União: Breves notas sobre o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, IX, pp. 245-282.
- Jerónimo, Patrícia (2014), "Intolerância religiosa e minorias islâmicas na Europa: a censura do 'Islão visível' – os minaretes e o véu – e a jurisprudência conivente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem", in P. P. Adragão (coord.), *Atas do I Colóquio Luso-Italiano sobre a Liberdade Religiosa*, Coimbra, Almedina, pp. 85-130.
- Jerónimo, Patrícia (2015a), "Interculturalidade e pluralismo jurídico: A emergência de ordens jurídicas minoritárias na Europa e a tutela dos direitos fundamentais", in A. W. Borges e S. O. P. Coelho (coords.), *Interconstitucionalidade e Interdisciplinaridade: Desafios, Âmbitos e Níveis de Interação no Mundo Global*, vol. 1, Uberlândia, LAECC, pp. 334-355.
- Jerónimo, Patrícia (2015b), "Cidadania e reconstrução da identidade nacional em contextos multiculturais", *Interacções*, n.º 36, pp. 3-19.
- Jerónimo, Patrícia (2017), "Intolerância, integração e acomodação jurídica das minorias islâmicas na Europa: os desafios postos à prática judicial", in P. P. Adragão et al. (coords.), *Atas do II Colóquio Luso-Italiano sobre a Liberdade Religiosa*, Porto, FDUP, pp. 59-100.
- Jerónimo, Patrícia (2019), "Nós e os Outros: Diversidade cultural e religiosa nos marcos das fronteiras", in Luísa Neto et al. (coords.), *Nós e os Outros: Alteridade, Políticas Públicas e Direito*, Porto, FDUP, pp. 41-54.
- Jerónimo, Patrícia (2023), "Justiça inclusiva e diversidade cultural na prática dos tribunais portugueses: Notas em homenagem a Francisco Salgado Zenha", in Mario Monte et al. (coords.), *Estudos em Comemoração dos 30 Anos da Escola de Direito da Universidade do Minho*, Braga, UMinho Editora, pp. 189-223.
- Jerónimo, Patrícia (2024a), "Multiculturalismo", in J. E. Franco et al. (coords.), *Dicionário Global dos Direitos Humanos*, Lisboa, Theya, disponível em <https://dignipediaglobal.pt/dicionario-global/multiculturalismo> [consultado a 24.10.2024].

- Jerónimo, Patrícia (2024b), “Minorias e povos indígenas”, in J. E. Franco *et al.* (coords.), *Dicionário Global dos Direitos Humanos*, Lisboa, Theya, disponível em <https://dignipediaglobal.pt/dicionario-global/minorias-e-povos-autoctones> [consultado a 24.10.2024].
- Jerónimo, Patrícia, & Cunha, Manuela Ivone (2022), “A jurisprudência multicultural dos tribunais portugueses”, in AAVV, *Multiculturalidade e Direito*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, pp. 41-73.
- Jerónimo, Patrícia, & Granja, Inês (2020), “Minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas”, in P. P. Albuquerque (org.), *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*, vol. 3, Lisboa, Universidade Católica Editora, pp. 2969-3003.
- Jerónimo, Patrícia, & Vink, Maarten (2013), “Os múltiplos de cidadania e os seus direitos”, in M.C. Lobo (coord.), *Portugal e a Europa: Novas Cidadanias*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, pp. 23-50.
- Koskenniemi, Martti (2001), *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Macklem, Patrick (2008), “Minority rights in international law”, *I-CON*, vol. 6, n.º 3-4, pp. 531-552.
- Mainetti, Vittorio (2013), “La diversité culturelle à l’UNESCO: Ombres et lumières”, in M.-C. Foblets e N. Yassari (coords.), *Legal Approaches to Cultural Diversity*, Leiden, Brill, pp. 59-107.
- Mayall, James (1994), “Sovereignty and self-determination in the new Europe”, in H. Miall (coord.), *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime*, Londres, Pinter Publishers, pp. 7-13.
- Menski, Werner (2006), *Comparative Law in a Global Context: The Legal Systems of Asia and Africa*, 2.ª ed., Cambridge, Cambridge University Press.
- Parekh, Bhikhu (2008), *A New Politics of Identity: Political Principles for an Interdependent World*, Nova Iorque, Palgrave MacMillan.
- Pentassuglia, Gaetano (2018), “Introduction: The unpacking of ethno-cultural diversity”, in G. Pentassuglia (coord.), *Ethno-Cultural Diversity and Human Rights: Challenges and Critiques*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, pp. 1-24.
- Preece, Jennifer Jackson (1998), *National Minorities and the European Nation-State System*, Oxford, Oxford University Press.
- Renteln, Alison Dundes (2009), “The use and abuse of the cultural defense”, in M.-C. Foblets & A. D. Renteln (coords.), *Multicultural Jurisprudence: Comparative Perspectives on the Cultural Defense*, Oxford/Portland, Hart Publishing, pp. 61-82.
- Ringelheim, Julie (2013), “L’appréhension juridique de l’identité culturelle : Entre autodétermination et objectivation”, in M.-C. Foblets e N. Yassari (coords.), *Legal Approaches to Cultural Diversity*, Leiden, Brill, pp. 137-181.
- Roy, Olivier (2024), *The Crisis of Culture: Identity Politics and the Empire of Norms*, Londres, Hurst & Company.
- Stenou, Katérina (2004), *L’UNESCO et la Question de la Diversité Culturelle: Bilan et Stratégies, 1946-2004*, Paris, UNESCO.
- Thornberry, Patrick (1994), “International and European standards on minority rights”, in H. Miall (coord.), *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime*, Londres, Pinter Publishers, pp. 14-21.