

- PORTES, A., & Böröcz, J. (1989). Contemporary immigration: theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation. *International Migration Review*(23 (3)), 606-630.
- SALT, J., & Clout, H. D. (1976). *Migration in Post-War Europe: Geographical Essays*. Oxford University Press.
- SCHMITT, C. (2018 [1932]). *O Conceito do Político*. Edições 70.
- SIMMEL, G. (1999 [1908]). *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Suhrkamp Verlag.
- SOMER, M. D. (2018). Dublin and Schengen: A tale of two cities [Type]. Brussels
- TALBOT, I. (2011). The End of the European Colonial Empires and Forced Migration: Some Comparative Case Studies. In P. Panayi & P. Virdee (Eds.), *Refugees and the End of Empire. Imperial Collapse and Forced Migration in the Twentieth Century* (pp. 28-50). Palgrave Macmillan.
- WEINER, M. (1996). Determinants of Immigrant Integration: An International Comparative Analysis. In N. Carmon (Ed.), *Immigration and Integration in Post-Industrial Societies. Migration, Minorities and Citizenship* (pp. 46-62). Palgrave Macmillan.
- WOOLLARD, C. (2018). Has the Mediterranean Refugee Crisis Undermined European Values? In E. I. o. t. Mediterranean (Ed.), *IEMed. Mediterranean Yearbook 2018*. European Institute of the Mediterranean.

## Minorias

Patrícia Jerónimo

O respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias é um dos valores em que se funda a União Europeia (UE) e – diz-nos o artigo 2.º do Tratado UE – um valor também partilhado pelos Estados-Membros, correlato de uma sociedade que se quer caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação e a tolerância. O texto do artigo 2.º do Tratado UE não nos diz que minorias são essas, mas é seguro deduzir que se trata das minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas que são comumente objeto de instrumentos internacionais de direitos humanos em matéria de mino-

rias, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, de 1992, a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias, de 1992, ou a Convenção Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais, de 1995. Encontramos referências a qualquer das categorias no Direito da UE primário e derivado, em acórdãos do Tribunal de Justiça da UE, em resoluções do Parlamento Europeu, em documentos de política da Comissão Europeia e em estudos da Agência de Direitos Fundamentais, entre outras fontes. Basta pensar, por exemplo, na menção a *minorias nacionais* no artigo 21.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, a *minorias étnicas* no preâmbulo da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, a *minorias religiosas* na Resolução do Parlamento Europeu de 3 de maio de 2022 sobre a perseguição de minorias com base na crença ou na religião, e a *minorias linguísticas* na Comunicação da Comissão Europeia sobre Multilinguismo, de 18 de setembro de 2008.

Nenhum instrumento de Direito internacional de direitos humanos oferece uma definição precisa de minorias (nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas) e o mesmo se passa com o Direito da UE. Não existe consenso nos meios académicos e os contextos nacionais (mesmo quando o horizonte de referência é apenas a Europa) são muito diferentes entre si, o que dificulta e prejudica a utilidade da consagração normativa de uma definição categórica do que sejam *minorias* e dos critérios a utilizar na identificação dos seus membros. Como explicado pelo Comité Consultivo da Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, o silêncio sobre a definição de minorias destina-se a permitir o estabelecimento de um quadro normativo aplicável a situações políticas e jurídicas muito diversas. Esta abertura conceptual é, entretanto, aproveitada pelos Estados para excluïrem expressamente do âmbito de aplicação dos instrumentos internacionais alguns grupos presentes nos seus territórios, seja pela aposição de reservas ou declarações interpretativas, aquando da assinatura ou ratificação dos tratados (por exemplo, a exclusão de estrangeiros do conceito de minoria nacional, pela Alemanha e pela 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 (por exemplo, a afirmação, por Portugal, de que não existem minorias nacionais no seu território, mas apenas “minorias sociais de facto”, entre as quais se encontram as pessoas de etnia cigana).

Não têm faltado propostas de definição, no entanto. A mais influente será talvez a avançada por Francesco Capotorti no relatório que submeteu à Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1979, sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias étnicas, religiosas e linguísticas. Segundo a definição proposta por Capotorti, uma minoria será 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. De modo não muito diferente, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, na sua Recomendação 1201 (1993), sobre o projeto de protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos sobre minorias nacionais, propôs que *minoría nacional* fosse entendida como abrangendo qualquer grupo de pessoas presentes no território de um Estado, sob condição de estas: (a) serem residentes no território do Estado e terem a nacionalidade desse Estado; (b) manterem laços longos, firmes e duradouros com o Estado; (c) apresentarem características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas distintivas; (d) serem suficientemente representativas, ainda que em número inferior ao do resto da população do Estado ou da região do Estado; e (e) serem motivadas pela preocupação com a preservação em conjunto da sua identidade comum, incluindo a sua cultura, tradições, religião ou língua. Ambas as definições requerem que os membros do grupo sejam nacionais do Estado (logo, nem estrangeiros nem apátridas), o que vai ao encontro das preferências manifestadas por muitos Estados no sentido de excluir do conceito de minorias as chamadas “novas minorias” formadas pela imigração, mas está longe de ser consensual nos meios académicos e entre os organismos internacionais de supervisão. Note-se que, no plano normativo, a exclusão dos imigrantes só é feita explicitamente pela Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias,

cujo artigo 1.º dispõe que a expressão línguas regionais ou minoritárias não inclui “as línguas dos migrantes”.

Enquanto o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) tende a aceitar a classificação adotada pelos Estados demandados na identificação ou não dos grupos como minorias (*e.g.*, *Gorzeliik e outros c. Polónia*, de 17 de fevereiro de 2004; *Ciubotaru c. República Moldova*, de 27 abril de 2010), o Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas, no seu Comentário Geral n.º 23, de 1994, sobre os direitos das minorias, afirmou que a existência de uma minoria étnica, religiosa ou linguística no território de um Estado não depende da decisão desse Estado, devendo antes ser determinada de acordo com critérios objetivos, e o Comité Consultivo da Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais tem vindo a entender que a aplicação da Convenção Quadro não requer o reconhecimento formal de minorias nacionais pela ordem jurídica dos Estados. No que respeita à exclusão das “novas minorias”, tanto o Comité dos Direitos Humanos como o Comité Consultivo são contra. O Comentário Geral n.º 23 esclarece que os indivíduos protegidos pelo artigo 27.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), de 1966, são todos os membros de um grupo que partilhem uma cultura, religião e/ou língua comum, não sendo necessário que estes sejam cidadãos do Estado, nem sequer que residam a título permanente no território do Estado. O Comité Consultivo, por seu turno, entende que, apesar de algumas disposições da Convenção Quadro só fazerem sentido para as minorias endógenas (“velhas minorias”), a tutela das minorias exógenas (“novas minorias”) é inteiramente possível ao abrigo de outras disposições, pelo que o mais avisado é fazer uma avaliação artigo a artigo e não rejeitar liminarmente a aplicação da Convenção Quadro às minorias formadas pela imigração.

Quanto aos direitos a reconhecer às pessoas pertencentes a minorias, podemos falar genericamente no 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 (artigo 27.º do PIDCP e artigo 30.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1990). Concretizações desta ideia geral podem ser colhidas na Declaração de 1992 e na Convenção Quadro de 1995, ainda que as disposições da primeira não tenham força jurídica vinculativa e as da segunda tenham cará-

ter meramente programático. Reconhece-se, por exemplo, que as pessoas pertencentes a minorias devem ter o direito a participar ativamente nos vários domínios (cultural, religioso, social e económico) da vida pública e na tomada de decisões políticas, a nível nacional e local, que digam respeito à minoria a que pertencem ou à região em que habitam, bem como o direito a estabelecer e manter, sem qualquer discriminação, contactos transfronteiriços com pessoas com quem partilhem laços nacionais ou étnicos, religiosos ou linguísticos (artigo 2.º, n.os 2, 3 e 5, da Declaração, e artigo 15.º da Convenção Quadro). Significativamente, as pessoas pertencentes a minorias têm o direito de escolher livremente ser, ou não, tratadas nessa qualidade, sem incorrerem em discriminação (artigo 3.º, n.º 1, da Convenção Quadro). Os Estados devem assegurar, sempre que possível, que pessoas pertencentes a minorias têm a oportunidade de (i) aprender a sua língua materna e de receber instrução nesse mesmo idioma (artigo 4.º, n.º 3, da Declaração, e artigo 14.º da Convenção Quadro); (ii) utilizar, livremente e sem obstáculos, a sua língua minoritária, tanto em privado como em público, oralmente e por escrito (artigo 10.º, n.º 1, da Convenção Quadro); (iii) utilizar a língua minoritária nas interações com as autoridades administrativas e nos contactos com as polícias e os tribunais no âmbito da ação penal (artigo 10.º n.os 2 e 3, da Convenção Quadro); (iv) utilizar o nome de família e o nome próprio na sua língua minoritária e a beneficiar do seu reconhecimento oficial (artigo 11.º, n.º 1, da Convenção Quadro), etc. Estes específicos “direitos de diferença” – combinados com a possibilidade de adoção de medidas especiais, proporcionais e temporárias (artigo 4.º da Convenção Quadro) – somam-se aos “direitos de igualdade” reconhecidos às pessoas pertencentes a minorias enquanto seres humanos, como resulta da proibição de discriminação fundada na pertença a uma minoria e é explicitamente sublinhado em vários preceitos (*e.g.*, artigo 8.º da Declaração, artigo 22.º da Convenção Quadro) e também pelo Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas no seu Comentário Geral n.º 23.

Não por acaso, os instrumentos internacionais de direitos humanos relevantes nesta matéria apenas reconhecem *direitos individuais*, ainda que admitam o exercício coletivo desses direitos (*e.g.*, artigo 3.º, n.º 1, da Declaração, e artigo 3.º, n.º 2, da Convenção Quadro), e excluem explicitamente a tutela de movimentos secessionistas (artigos 20.º e 21.º da Convenção

Quadro), não se admitindo sequer, segundo a Comissão Europeia para a Democracia Através do Direito (*a.k.a.*, Comissão de Veneza), o direito das minorias à “autodeterminação interna”, *i.e.*, sem secessão. Compreende-se que assim seja, porque, se é certo que podemos hoje falar na existência de um consenso internacional sobre a necessidade de proteger as pessoas pertencentes a minorias – incluindo o direito destas a viver de acordo com a sua identidade ou tradições culturais próprias –, como reconhecido pelo TEDH em *Chapman c. Reino Unido*, de 18 de janeiro de 2001, não é menos certo que os receios dos Estados quanto aos riscos que as minorias representam para a coesão das suas sociedades e a integridade dos seus territórios continuam longe de estar aplacados.

O espírito dos tempos é, em todo o caso, muito diferente do que tínhamos no imediato pós-segunda Guerra Mundial, quando foram discutidos os textos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, de 1950. Os trabalhos preparatórios dos dois textos mostram que foram feitas propostas no sentido de incluir disposições sobre proteção de minorias, mas que as propostas foram recusadas, a pretexto de o assunto revestir grande complexidade e de, por isso, o seu tratamento dever ser adiado até estarem concluídos estudos de fundo sobre a matéria (o que, no caso das Nações Unidas, veio a ser o estudo de Capotorti apresentado em 1979). Era ainda recente a má memória do desempenho da Sociedade das Nações na supervisão do cumprimento dos “tratados sobre minorias” entre as duas guerras e muito grande o receio de que o reconhecimento internacional de direitos privativos das minorias pusesse em causa a paz e a segurança internacionais, ao criar incentivos a que os atores políticos explorassem as diferenças nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas para chegar ao poder. Confiava-se que a proibição de discriminação e a proteção de direitos como a liberdade de religião, expressão e associação e a reserva da intimidade da vida privada e familiar seriam suficientes para assegurar uma ampla proteção dos interesses das pessoas pertencentes a minorias. A viragem deu-se na década de 1990, quando a proteção das minorias regressou ao topo da agenda política internacional, devido ao reacender das paixões nacionalistas que se seguiu à implosão da União Soviética. Perante o risco da multiplicação de movimentos secessionistas, o reconhecimento de direitos específicos para

as pessoas pertencentes a minorias começou a ser visto por um crescente número de comentadores e decisores políticos 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. É precisamente este novo consenso internacional a respeito da importância da proteção das minorias como forma de preservar a diversidade cultural e também como condição para a paz que vemos refletido no artigo 2.º do Tratado UE sobre os valores em que se funda a União Europeia.

### Referências

- JERÓNIMO, Patrícia, “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, 2012, pp. 245-282.
- JERÓNIMO, Patrícia, “Minorias”, in Jorge Bacelar Gouveia e Francisco Pereira Coutinho (coords.), *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, Lisboa, QUID JURIS, 2013, pp. 247-248.
- JERÓNIMO, Patrícia, e GRANJA, Inês, “Minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas”, in Paulo Pinto de Albuquerque (org.), *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*, vol. 3, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2020, pp. 2969-3003.
- MALLOY, Tove H., e VIZI, Balázs (coords.), *Research Handbook on Minority Politics in the European Union*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022.
- WELLER, Marc (coord.), *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005.