

# AS MINORIAS ÉTNICAS E NACIONAIS E OS SISTEMAS REGIONAIS (EUROPEU E INTERAMERICANO) DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Juliana Santilli<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho analisa a proteção das minorias étnicas e nacionais nos sistemas regionais (europeu e interamericano) de proteção dos direitos humanos. Discute o termo “minorias” e apresenta um breve panorama geral de sua situação no mundo, abordando o sistema europeu de proteção dos direitos humanos, com seus principais instrumentos de proteção das minorias, além de analisar o sistema interamericano de direitos humanos.”

**Palavras-chave:** minorias étnicas, sistema europeu de direitos humanos, sistema interamericano de direitos humanos

**ABSTRACT:** The present work analyzes the protection of the ethnic and national minorities in the regional systems (European and inter-American) of human rights protection. It discusses the expression “minorities” and presents a brief general scenery of their situation in the world, approaching the European system of human rights protection, with its main instruments of minorities protection, besides analyzing the inter-American human rights system.

**Keywords:** ethnic minorities, european system of human rights, inter-American system of human rights.

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça, do Ministério Público do Distrito Federal, sócia-fundadora do Instituto Socioambiental (ISA), mestre em Direito pela Universidade de Brasília e doutoranda pela PUC-PR. Autora do livro “Socioambientalismo e novos direitos” (Editora Peirópolis/ISA/IEB, 2005)

## Introdução

O presente trabalho analisa a proteção às minorias étnicas e nacionais nos sistemas regionais (europeu e interamericano) de proteção dos direitos humanos. O trabalho se inicia com uma discussão sobre o termo “minorias”, e apresenta um breve panorama geral de sua situação no mundo. Na segunda parte, o texto aborda o sistema europeu de proteção dos direitos humanos, e os principais instrumentos europeus de proteção às minorias, especialmente a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais e suas interfaces com instrumentos do sistema global, como a Declaração da ONU sobre os Direitos de Pessoas que Pertencem a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Lingüísticas. Finaliza com casos da jurisprudência da Corte Européia envolvendo o povo cigano, o povo indígena Sami e minorias nacionais como os macedônicos e eslovenos. Na terceira parte, trata do sistema interamericano de direitos humanos, enfocando casos paradigmáticos da jurisprudência da Corte Interamericana sobre os direitos dos povos indígenas. Conclui analisando as possibilidades de utilização dos instrumentos e de toda estrutura legal internacional em matéria de direitos humanos para promover os direitos das minorias étnicas e nacionais, bem como as limitações.

### 1. As minorias étnicas e nacionais.

Muitos Estados têm minorias dentro de suas fronteiras. Embora não existam estatísticas seguras, há estimativas de que 10 a 20%<sup>2</sup> da população mundial pertença a minorias étnicas e nacionais. Isto significa que entre 600 milhões e 1,2 bilhões de pessoas necessitam de medidas especiais para a proteção de seus direitos, considerando que as minorias estão, freqüentemente, entre os grupos mais vulneráveis da sociedade, e seus integrantes são expostos à discriminação e à injustiça social e excluídos da participação na vida pública e política.

O termo “minorias”, entretanto, pode induzir a erro. Fora da Europa, e principalmente na África, os países são formados por um grande número de grupos étnicos e nacionais, nenhum dos quais constitui maioria. A definição de um grupo minoritário pode variar, dependendo de cada contexto cultural específico, mas geralmente se refere a um grupo que, ainda que não seja necessariamente uma minoria, em termos numéricos, está em situação de desvantagem ou vulnerabilidade e tem menos poder (político ou econômico) do que o grupo dominante<sup>3</sup>. Assim, a condição de minoria é definida por uma relação política, e não por uma característica inerente ou imutável de um grupo. Religião e língua, por exemplo, podem ser adotadas ou mesmo alteradas ao longo do tempo, embora sejam, em geral, elementos importantes para a auto-identificação das minorias étnicas e nacionais<sup>4</sup>.

As minorias étnicas e nacionais são grupos que se diferenciam da maioria da população em razão de sua língua, nacionalidade, religião e/ou cultura. Algumas minorias desenvolvem relações com territórios específicos, que são fundamentais para a construção de sua identidade cultural coletiva. Entretanto, defini-las a partir de uma territorialidade específica apenas é insuficiente, pois há minorias étnicas e nacionais (como o povo cigano e alguns povos indígenas nômades) que estão dispersas geograficamente.

### 2. O sistema europeu de proteção dos direitos humanos e as minorias étnicas e nacionais.

A Convenção Européia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais entrou em vigor em 1953, inaugurando o primeiro sistema regional de direitos humanos. A Convenção já foi revista várias vezes através de uma série de protocolos. Em 1998, a Corte Européia de Direitos Humanos se tornou o primeiro tribunal permanente de direitos humanos do mundo<sup>5</sup>. Todos os Estados que integram o

<sup>2</sup> United Nations Guide for Minorities. Disponível em: [www.humanrights.coe.int/minorities](http://www.humanrights.coe.int/minorities).

<sup>3</sup> Alguns autores preferem os termos “grupo subordinado” e “grupo dominante”, ao invés de “minorias” e “maiorias”.

<sup>4</sup> SKUTSCH, Carl (ed.) *Encyclopedia of the World's Minorities*. Routledge, Taylor & Francis Group, 2004.

Conselho da Europa são partes da Convenção, mas alguns ratificaram com reservas a Convenção e os seus Protocolos. O direito de petição individual é inerente ao sistema de Estrasburgo (assim chamado porque a Corte Européia e outras instituições estão situadas em Estrasburgo, na França).

A Corte Européia de Direitos Humanos é o órgão jurisdicional responsável pelo julgamento de violações dos direitos previstos na Convenção e em seus protocolos, e todos os seus julgamentos são legalmente vinculantes para os Estados-partes. A Corte, entretanto, não atua como um tribunal de apelação para as decisões judiciais internas. Ela julga apenas se o Estado cumpriu as suas obrigações previstas na Convenção, e dificilmente julga se este poderia ou deveria ter adotado políticas mais adequadas para a promoção dos direitos previstos na Convenção Européia.

A Convenção Européia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais prevê um rol relativamente estreito de direitos, essencialmente civis e políticos. Os direitos e liberdades fundamentais estabelecidos na Convenção são assegurados a “todos”, e não há previsão expressa acerca dos direitos das minorias. A Convenção não lhes assegura direitos específicos. Se tentarem postular direitos de minorias *per se*, correm o risco de ter o seu pleito inadmitido pela Corte. A Corte também não considera a situação geral das minorias dentro de um país, julgando apenas casos isolados. Apesar disto, os mecanismos do sistema europeu de direitos humanos podem ser úteis à proteção dos direitos das minorias, conforme veremos abaixo.

A única referência explícita às minorias na Convenção Européia está no art. 14:

“O gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção deve ser assegurado sem quaisquer distinções, tais como as fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, o pertencimento a uma **minoría** nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação”.

Embora o termo “minoría nacional” não esteja definido na Convenção Européia, a jurisprudência da Corte tem reconhecido que constitui uma violação da Convenção tratar “qualquer pessoa, organização não-governamental ou grupo de indivíduos” de forma discriminatória, por qualquer das razões elencadas acima, sem uma justificativa objetiva e razoável. O rol de formas de discriminação (por sexo, raça, cor, língua, etc.) do art. 14 não é exaustivo, ou seja, não exclui outras formas de discriminação não expressamente previstas<sup>6</sup>. Além disto, o art. 14 da Convenção Européia não é independente, e não prevê um direito à não-discriminação independente, que se sustente por si só. O direito à não-discriminação deve ser sempre invocado em relação a uma suposta violação de outro direito previsto na Convenção. Assim, quem recorre à Corte Européia alegando ter sido vítima de discriminação deve comprovar violação de algum direito específico previsto em outro artigo da Convenção (por ex: discriminação contra uma minoría nacional no que diz respeito ao gozo do direito de liberdade de expressão, previsto no art. 10 da Convenção, ou ao gozo do direito de liberdade de associação, previsto no art. 11). O Protocolo nº 12<sup>7</sup> à Convenção Européia de Direitos Humanos, promulgado pelo Conselho da Europa no dia 04/11/2000 e em vigor desde 01/

<sup>5</sup> Com a entrada em vigor do Protocolo nº 11 da Convenção Européia de Direitos Humanos, em 01/11/1998, a Comissão e a Corte Européia, que atuavam em tempo parcial, foram substituídos pela Corte Européia de Direitos Humanos permanente. Conforme destaca Flávia Piovesan, ainda não há um Tribunal Internacional de Direitos Humanos. Há a Corte Internacional de Justiça (principal órgão jurisdicional da ONU, cuja jurisdição só pode ser acionada por Estados, os Tribunais ad hoc para a ex-Iugoslávia e Ruanda (criados por resolução do Conselho de Segurança da ONU) e o Tribunal Penal Internacional (para o julgamento dos crimes mais graves contra a ordem internacional). Para a referida autora, “a criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos no âmbito da ONU constitui medida imperativa para o fortalecimento dos direitos humanos na ordem contemporânea”. (PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Justiça Internacional. São Paulo: Saraiva, 2006)

<sup>6</sup> Consultar: PIOVESAN, Flávia; SOUZA, Douglas Martins de (coords.). Ordem jurídica e igualdade étnico-racial. Brasília, SEPPPIR, 2006, e, especialmente, o artigo da primeira autora sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e a Igualdade Étnico-Racial, em que analisa a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1965 e ratificada pelo Brasil em 1968.

<sup>7</sup> Os Protocolos à Convenção Européia de Direitos Humanos podem ser divididos em dois grupos: aqueles que alteram os mecanismos da Convenção e aqueles que acrescentam novos direitos a aqueles já protegidos pela Convenção. Os primeiros exigem ratificação unânime para entrar em vigor,

01/2004, passou a prever um direito à não-discriminação independente de outros direitos previstos na Convenção Europeia. Passou a proibir a discriminação no exercício de quaisquer “direitos estabelecidos em lei”, mesmo quando tais direitos não são protegidos pela Convenção Europeia, mas pelas leis nacionais<sup>8</sup>.

Muitos países europeus, entretanto, não ratificaram o Protocolo nº 12 à Convenção Europeia de Direitos Humanos<sup>9</sup>. Entre eles, Andorra, Bulgária, Dinamarca, França, Lituânia, Malta, Polónia, Suécia, Suíça e Reino Unido. O governo do Reino Unido não assinou o Protocolo nº 12 porque considerou que a linguagem do Protocolo é muito ampla e isto resultaria em uma grande quantidade de novos casos submetidos à Corte procurando testar o alcance e a extensão do Protocolo. Considerou que a expressão “direitos estabelecidos em lei” (“rights set forth by law”) poderia incluir convenções internacionais de que o Reino Unido não é parte, e resultaria na incorporação indireta de tais instrumentos. O Reino Unido deixou de assinar ou ratificar o Protocolo nº 12 até que a Corte Europeia de Direitos Humanos estabeleça, com maior precisão, o significado e o alcance do Protocolo. Paradoxalmente, tal posicionamento acaba limitando as decisões da Corte Europeia em casos de discriminação, já que os Estados mais populosos da Europa – incluindo o Reino Unido – não ratificaram o Protocolo. Entretanto, o governo do Reino Unido tem reconhecido que “em princípio, a Convenção Europeia de Direitos Humanos deveria conter previsões contra a discriminação que se sustentem por si só e não sejam parasitas de outros direitos previstos na Convenção”.

Em 1995, o Conselho da Europa adotou a Convenção-Quadro para a Proteção das Mino-

rias Nacionais, que entrou em vigor em 1998. Foi o primeiro e mais completo instrumento multilateral legalmente vinculante dedicado à proteção das minorias nacionais<sup>10</sup>. Transforma em obrigações legais os compromissos políticos assumidos em 1990 no Documento do Encontro de Copenhague da Conferência sobre a Dimensão Humana da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (seção IV, parágrafos 30 e 40). A Convenção-Quadro pode ser ratificada por Estados que integram o Conselho da Europa, e os Estados que não o integram podem aderir por convite do Comitê de Ministros. A adesão à Convenção é obrigatória, pelo menos politicamente, para os Estados que querem integrar o Conselho da Europa.

A Convenção-Quadro contém disposições programáticas, que estabelecem princípios e objetivos que devem orientar os Estados na proteção das minorias existentes em seus territórios. Elenca uma série de obrigações dos Estados, e não uma lista detalhada de direitos de pessoas que pertencem a minorias nacionais. A concretização de tais princípios e objetivos deve acontecer no plano nacional, através da adoção de legislação e políticas internas. A justificativa para o emprego de expressões genéricas na Convenção, tais como “quando apropriado”, “o quanto seja possível”, etc. seria o fato de que a situação das minorias difere muito de país para país, e a necessidade de que cada Estado adapte a Convenção às suas particularidades nacionais. Tal linguagem genérica e vaga enfraquece os direitos assegurados pela Convenção-Quadro e as obrigações dos Estados de implementá-los, de forma a assegurar proteção efetiva às minorias nacionais.

A Convenção-Quadro não contém uma definição de “minorias nacionais”. Muitos Estados-

enquanto os últimos são protocolos opcionais que só entram em vigor nos Estados que os ratificaram (depois de terem sido ratificados por um certo número de países).

<sup>8</sup> O Protocolo nº 12 estende a proteção contra a discriminação aos casos em que esta ocorre, ou é praticada: - no gozo de qualquer direito assegurado a um indivíduo pela legislação nacional; - no gozo de um direito que possa ser inferido de uma obrigação clara de uma autoridade pública prevista na legislação nacional, isto é, quando a autoridade pública está obrigada, pela legislação nacional, a se comportar de uma maneira específica; - por uma autoridade pública no exercício de seu poder discricionário (por exemplo, na concessão de subsídios); - por qualquer outra ação ou omissão de uma autoridade pública (por exemplo, o comportamento de agentes encarregados da execução da lei no controle de um motim).

<sup>9</sup> Consultar: Protocol no. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Explanatory Report. Disponível em: [www.humanrights.coe.int](http://www.humanrights.coe.int).

<sup>10</sup> Em 1993, a Assembléa Parlamentar do Conselho da Europa, através da Recomendação nº 1201, propôs um novo Protocolo à Convenção Europeia, tratando dos direitos das minorias. Tal Recomendação foi rejeitada durante a reunião de cúpula de chefes de Estado e de governo do Conselho da Europa, realizada em Viena em outubro de 1993.

partes, como a Áustria, Dinamarca, Estônia, Alemanha, Polônia, Eslovênia, Suécia, Suíça, e a antiga República Iugoslava da Macedônia, estabeleceram as suas próprias definições de “minorias nacionais” quando ratificaram a Convenção. Muitas das declarações feitas pelos países excluem aqueles que não são cidadãos (o que tem gerado muitas controvérsias) e os imigrantes da proteção da Convenção, e outros identificam os grupos específicos a quem a Convenção se aplica<sup>11</sup>. Liechtenstein, Luxemburgo e Malta, por exemplo, são Estados-partes da Convenção, mas declararam que não há minorias nacionais dentro de seus territórios.

Dois princípios fundamentais da Convenção-Quadro estão estabelecidos no artigo 1º, que declara que a proteção das minorias nacionais é parte integrante da proteção dos direitos humanos, e o art. 22, que especifica que a Convenção-Quadro não pode ser usada para reduzir os parâmetros existentes de proteção. Uma vez que o objetivo da Convenção-Quadro é aumentar e fortalecer a proteção aos direitos de minorias, ela deve ser lida e interpretada sempre em cotejo com outros instrumentos de direitos humanos, como a Convenção Européia.

O artigo 4º da Convenção-Quadro proclama os princípios fundamentais da não-discriminação e da igualdade, deixando claro que as obrigações de um Estado podem também exigir ações afirmativas por parte do governo e não apenas a abstenção de discriminar. Os Estados devem adotar, “quando necessário”, medidas para promover a “igualdade plena e eficaz entre pessoas que pertencem a uma minoria nacional e aqueles que integram a maioria”, levando em consideração as “condições específicas” das minorias nacionais. Deixa claro ainda que as medidas adotadas para promover a igualdade efetiva não devem ser consideradas discriminatórias em si mesmas. Ou seja, a Convenção-Quadro reconhece que a discriminação não se limita aos casos em que a pessoa ou grupo é tratado de maneira pior do que outro grupo similar. Pode haver discriminação também quando se trata grupos diferentes de forma igual: tratar

uma minoria e uma maioria igualmente pode significar discriminação contra a minoria.

Os Estados-partes da Convenção-Quadro assumem ainda as obrigações de: - promover as condições necessárias para que as minorias mantenham e desenvolvam a sua cultura e identidade; - encorajar a tolerância, o respeito mútuo e o entendimento entre todas as pessoas que vivem no seu território; - proteger os direitos de liberdade de associação, expressão, pensamento, consciência e religião; - facilitar o acesso à mídia dominante e promover a criação e uso de mídia minoritária; - reconhecer o direito de uso de uma língua minoritária na vida particular e pública e exibir informação na língua minoritária; - reconhecer oficialmente sobrenomes e os primeiros nomes na língua minoritária; - esforçar-se para assegurar o direito de usar a língua minoritária diante de autoridades administrativas e de exibir indicações topográficas bilíngües na língua minoritária em áreas habitadas por minorias nacionais “tradicionalmente” ou “em números substanciais”; - fomentar o conhecimento da cultura, história, língua e religião tanto da maioria como da minoria; - reconhecer os direitos das minorias de estabelecer e administrar os seus próprios estabelecimentos de ensino e de aprender a sua língua; - esforçar-se para assegurar que haja oportunidades adequadas para se ensinar na língua minoritária, em áreas tradicionalmente habitadas por minorias nacionais ou onde elas vivam em “números substanciais”; - criar as condições necessárias para a participação efetiva de integrantes de minorias nacionais na vida econômica, social e cultural, bem como nas questões públicas, em particular aquelas que os afetem; - abster-se de adotar medidas que alterem a proporção da população em áreas habitadas por minorias; - não impedir o exercício do direito de manter contatos do outro lado das fronteiras e de participar de atividades de organizações não-governamentais nacionais e internacionais.

Ao contrário da Convenção Européia de Direitos Humanos, a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais não prevê nenhum mecanismo de petição/reclamação de in-

<sup>11</sup> Para ver a lista das declarações feitas pelos países, consultar: [www.humanrights.coe.int/minorities](http://www.humanrights.coe.int/minorities).

divíduos ou grupos contra violações de suas disposições por Estados-partes. Esta é uma de suas principais fraquezas, cabendo um papel fundamental às organizações não-governamentais no monitoramento de sua implementação. O principal mecanismo de monitoramento da Convenção-Quadro é a submissão, pelos Estados-partes, de relatórios periódicos. A responsabilidade definitiva pela análise de tais relatórios cabe ao Comitê de Ministros do Conselho da Europa.

A Convenção-Quadro se refere apenas às minorias “nacionais”, em contraste, por exemplo, com a “Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos de Pessoas que Pertencem a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Lingüísticas”, um marco protetivo do sistema internacional (global) de proteção dos direitos humanos. Ainda não está clara qual a diferença que tal distinção fará, mas o escopo da Convenção-Quadro parece ser mais restrito do que o da Declaração da ONU.

Em 1992, através da Resolução 47/135, a Assembléia Geral das Nações Unidas proclamou a Declaração sobre os Direitos de Pessoas que Pertencem a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Lingüísticas. A Declaração sobre Minorias – que não tem força legal vinculante, como a Convenção – se inspira no art. 27 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, segundo o qual:

“Nos Estados em que haja **minorias** étnicas, religiosas ou lingüísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privados do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua.”

Os titulares dos direitos assegurados pelo art. 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que inspirou a Declaração da ONU

sobre Minorias, são os integrantes de minorias “étnicas, religiosas ou lingüísticas”. Já a Declaração da ONU sobre Minorias acrescenta o termo “minorias nacionais”. Tal acréscimo não estende o escopo global de aplicação da Declaração para além dos grupos já incluídos no art. 27, pois é improvável que exista uma minoria nacional que não seja também uma minoria étnica ou lingüística<sup>12</sup>.

Discute-se se o título da Declaração sobre Minorias indica que esta se aplica a quatro diferentes categorias de minorias (nacionais, étnicas, religiosas e lingüísticas), cujos direitos teriam conteúdo e força diferenciados. Entretanto, a Declaração não autoriza tais distinções, o que não exclui a possibilidade de que as necessidades das diferentes categorias de minorias possam ser consideradas na interpretação e aplicação de suas disposições.

Alguns Estados europeus alegam que as “minorias nacionais” incluem apenas os seus cidadãos. Mesmo que tal restrição seja aceita (o que tem gerado muita controvérsia), ela certamente não se aplica à Declaração das Nações Unidas sobre Minorias. Por se inspirar no art. 27 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Declaração deve ter escopo e aplicação (no mínimo) tão amplos quanto os do art. 27 do Pacto. De acordo com o art. 2º do Pacto, os Estados-partes têm a obrigação de respeitar e assegurar a aplicação do art. 27 a todos os indivíduos que se encontrem em seu território e que estejam sujeitos à sua jurisdição, independentemente de tais pessoas serem ou não cidadãos daquele país. Assim, as pessoas que não são cidadãos do país em que residem podem pertencer a uma minoria naquele país<sup>13</sup>.

A Declaração estabelece os direitos das pessoas que pertencem a minorias principalmente no art. 2º, e fixa as obrigações dos Estados em relação às mesmas nos artigos 1º, 4º e 5º. Enquanto os direitos são estabelecidos como indi-

<sup>12</sup> A Carta Européia para as Línguas Regionais e Minoritárias é um tratado europeu adotado em 1992, sob os auspícios do Conselho da Europa, para proteger e promover línguas minoritárias e regionais históricas na Europa. Entretanto, só se aplica a línguas tradicionalmente usadas pelos nacionais dos Estados-partes (são excluídas as línguas usadas por imigrantes de outros Estados), que se diferenciem significativamente da língua oficial ou majoritária.

<sup>13</sup> Esta é a interpretação da Commission on Human Rights. Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Working Group on Minorities. Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Lingüistic Minorities. United Nations Guide for Minorities. 04/04/2005. É também a interpretação do Human Rights Committee.

viduais, as obrigações dos Estados são em parte formuladas como obrigações em relação às minorias enquanto grupos. Embora apenas os indivíduos possam reivindicar os direitos, os Estados não podem implementá-los integralmente sem assegurar condições adequadas para a existência e a identidade cultural do grupo como um todo.

Os direitos das pessoas que pertencem a minorias diferem do direito dos povos à autodeterminação. Os primeiros são direitos individuais, mesmo se na maior parte dos casos só possam ser gozados em conjunto com outros. O direito dos povos, por outro lado, é coletivo. Embora o direito dos povos à autodeterminação esteja consolidado pelo Direito Internacional, especialmente pelo art. 1º, que é comum aos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos<sup>14</sup>, ele não se aplica às pessoas que pertencem a minorias. Isto não exclui a possibilidade de que as pessoas que pertencem a grupos nacionais e étnicos possam, em certos contextos, formular demandas fundamentadas nos direitos (individuais) de pessoas que pertence a minorias, e, em outros contextos, quando atuando coletivamente, basear as suas reivindicações no direito à autodeterminação.

Destacamos, abaixo, alguns precedentes jurisprudenciais da Corte Européia de Direitos Humanos, que mostram a orientação deste órgão jurisdicional internacional na interpretação e julgamento dos direitos de minorias<sup>15</sup>. Em virtude da ausência de previsões específicas acerca dos direitos das minorias na Convenção Européia, o direito à não-discriminação (previsto no art. 14) tem sido invocado em relação à violação de outros direitos previstos na Convenção, especialmente os direitos à liberdade de religião (art.9), à liberdade de expressão (art. 10) e à liberdade de associação (art.11).

## 2.1. Povo cigano.

Diversos casos envolvendo o povo cigano (“Roma people”, no singular: “Rom”, também chamado de “gypsies”) têm sido julgados pela Corte, utilizando-se a Convenção-Quadro sobre Proteção das Minorias como referência.

Os ciganos formam um grupo étnico bastante diversificado, que reconhece divisões internas baseadas em diferenças lingüísticas, culturais e territoriais. Acredita-se que grande parte do povo cigano seja originário das regiões de Punjab e Rajastão, na Índia, que começou a migrar para a Europa e para a África Setentrional através do planalto iraniano por volta de 1050. Atualmente, estima-se que há, no mundo, de 8 a 10 milhões de ciganos<sup>16</sup>. A maior população vive na Península Balcânica, mas há também um número significativo de ciganos que vive nas Américas, na antiga URSS, na Europa Ocidental, no Oriente Médio e na África Setentrional.

Muitos casos julgados pela Corte (envolvendo os ciganos) dizem respeito ao fato de que as autoridades locais freqüentemente se recusam a conceder-lhes permissão para estacionar as suas caravanas nas suas terras, sob o argumento de que comprometem as paisagens e causam um impacto visual negativo. A Corte já considerou que as caravanas constituem parte integrante da identidade étnica do povo cigano, refletindo a sua longa tradição de ter um estilo de vida nômade. Há casos também envolvendo diversas formas de discriminação contra os ciganos: maus tratos pela polícia, recusa das autoridades de fornecer documentos de identidade, de restaurantes e hotéis a aceitá-los, etc.<sup>17</sup>

A Corte admitiu que há um consenso internacional sobre a necessidade de reconhecimento das necessidades especiais das minorias e uma

<sup>14</sup> O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais têm o seu art. 1º com redação idêntica: “Artigo 1º - Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.”

<sup>15</sup> Consultar: MEDDA-WINDISCHER, Roberta. The European Court of Human Rights and Minority Rights. *European Integration*, 2003, vol. 25(3), September, pp. 249-271; WRIGHT, Jane. The OSCE and the Protection of Minority Rights. *Human Rights Quarterly*, vol. 18, number 1, February 1996, pp. 190-205; GEOFF, Gilbert. The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, vol. 24, number 3, August 2002, pp. 736-780.

<sup>16</sup> Estima-se que vivam no Brasil 678 mil ciganos.

<sup>17</sup> Corte Européia de Direitos Humanos. Casos *Kalderas Gypsies v. Alemanha*; *Assenov e outros v. Bulgária*; *Angelova v. Bulgária*; *Conka v. Bélgica*.

obrigação dos Estados de proteger a sua identidade étnica, não apenas com o objetivo de salvaguardar os interesses das próprias minorias, mas também de preservar a diversidade cultural que representam, de grande valor para toda a comunidade internacional. A Corte considerou que não pode estabelecer parâmetros gerais de conduta para os Estados, pois estes deverão avaliar cada situação particular, mas admitiu que “a posição vulnerável dos ciganos, como uma minoria, significa que devem ser consideradas as suas especiais necessidades e estilos de vida”<sup>18</sup>.

## 2.2. Povo Indígena Sami.

Os Sami são um povo indígena (um dos maiores da Europa) que vive na Noruega, Finlândia, Suécia e Rússia. No passado, eram conhecidos como “Lapps”, mas este termo é atualmente considerado pejorativo. Os Sami têm a sua própria língua (da qual há muitas variações), identidade étnica e cultural, usos, costumes e tradições.

Tradicionalmente, os Sami vivem da caça, pesca, criação de renas, agricultura e artesanato, mas apenas uma pequena parte dos Sami consegue viver atualmente apenas de suas atividades tradicionais, que têm sido impactadas principalmente pela mineração, desmatamento e construção de hidrelétricas. Nos dias de hoje, há entre 75 e 100 mil Samis vivendo nos quatro países, mas cerca de metade vive na Noruega. Atualmente, há organizações políticas e culturais Sami nos quatro países, e um Parlamento Sami em cada um dos três países escandinavos (Noruega, Suécia e Finlândia). Os governos destes três países assinaram a Convenção Nórdica Sami (Nordic Sami Convention) reconhecendo aos Sami o direito à autodeterminação, a medidas especiais para promover a sua cultura, língua, costumes e tradições, meios próprios de comunicação, educação na língua Sami, direito à terra, água e recursos naturais, etc.

Membros do povo Sami da Noruega já apresentaram denúncias às instituições do sistema regional europeu de direitos humanos<sup>19</sup>, alegando que a construção de uma usina hidrelétrica inundaria terras utilizadas como pastagens para os seus rebanhos de renas e veados. A Comissão Européia de Direitos Humanos se preparava para aceitar o argumento de que a construção da usina hidrelétrica constituiria uma interferência na vida privada dos Sami, membros de um grupo minoritário que tem como tradição se movimentar com os seus rebanhos por uma vasta região. Entretanto, a Comissão considerou que, naquele caso específico, a construção da usina hidrelétrica se justificava em função do que representaria para o bem-estar econômico do país, e que não havia violação do direito à vida privada (art. 8º da Convenção), porque as terras que seriam inundadas eram muito pequenas em relação à vasta extensão territorial no norte da Noruega usada pelos Sami para a criação de renas e para a pesca.

O Comitê de Direitos Humanos da ONU também já recebeu denúncias do povo Sami concernentes ao impacto de atividades madeireiras sobre terras utilizadas para a criação de renas, atividade tradicional deste povo indígena. Os criadores de rena Sami alegaram que o seu direito de usufruir de sua cultura (protegido pelo art. 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos) estava sendo violado pela intensa devastação ambiental provocada pelas madeireiras. Em novembro de 2005, o Comitê de Direitos Humanos da ONU expediu uma ordem interina para que as autoridades finlandesas suspendessem as atividades madeireiras até que fosse investigado se o risco à cultura Sami era real. Em abril do mesmo ano, o Comitê de Direitos Humanos da ONU voltou a apreciar outra denúncia oferecida pelos Sami<sup>20</sup>, de que as atividades madeireiras em suas terras estariam destruindo a vegetação necessária à alimentação das renas no inverno, ameaçando a sustentabilidade econômica de tal atividade tradicional. O Co-

<sup>18</sup> Corte Européia de Direitos Humanos. Casos Chapman v. Reino Unido; Beard v. Reino Unido, Jane Smith v. Reino Unido, Buckley v. Reino Unido.

<sup>19</sup> Comissão Européia de Direitos Humanos, caso G. e E. v. Noruega.

<sup>20</sup> Caso Jouni Länsman, Eino Länsman and the Muotkatunturi Herdsmen's Committee v. Finlândia. Comunicação nº 1023/2001. O Comitê de Direitos Humanos da ONU adotou o seu posicionamento em 15/04/2005.

mitê entendeu que os petionários têm o direito de usufruir de sua cultura, da qual a criação de renas é um elemento integrante, mas considerou que, naquele caso, embora o número de renas tenha diminuído em função das atividades madeireiras, continuava relativamente alto, não havendo violação do art. 27 do referido Pacto.

### 2.3. As minorias nacionais e os direitos à liberdade de associação, de expressão, e às ações afirmativas.

Muitos autores consideram que o caso **Sidiropoulos v. Grécia** iniciou uma “nova era” na jurisprudência da Corte Européia sobre os direitos de minorias. Os petionários pertenciam à minoria macedônica do norte da Grécia e eram fundadores de uma associação chamada “O lar da civilização macedônica”. As autoridades gregas se recusaram a registrar a associação sob o argumento de que esta tinha intenções separatistas. A Corte considerou, por unanimidade, que a justificativa das autoridades gregas de que a associação representava uma ameaça à integridade territorial do país se baseava em uma mera suspeita, e que o direito à liberdade de associação havia sido violado. Em outro caso (**Stankov and the United Macedonian Organisation v. Bulgária**) envolvendo membros da minoria macedônica e a recusa das autoridades búlgaras de registrar a sua associação, a Corte entendeu que, reivindicar mudanças territoriais através do exercício do direito de reunião e por outros meios legais não significa necessariamente uma ameaça à integridade territorial do país.

Há também casos de concessão de licenças para estações de rádio e televisão que estão associados a manifestações culturais e ao direito de liberdade de expressão das minorias. O caso **Informationsverein Lentia e outros v. Áustria**, embora tenha como objeto o monopólio das telecomunicações na Áustria, está relacionado com a discriminação contra a minoria eslovena do país. Os petionários pretendiam transmitir programas de rádio na língua eslovena, principalmente na região bilíngüe do sul da Caríntia, com o objetivo de promover a língua e a cultura eslovenas, bem como a cooperação com outras

estações de rádio da antiga Iugoslávia e da Itália, refletindo a identidade multilíngüe da região. A Corte considerou que houve violação do direito de expressão, porque o monopólio da Áustria sobre os meios de comunicação estava impedindo os petionários de veicular os seus programas de rádio na língua eslovena.

Outra questão relacionada com a proteção de minorias são as “ações afirmativas”, ou seja, medidas destinadas a eliminar formas atuais de discriminação ou compensar as minorias pelos persistentes efeitos de discriminações passadas. Como princípio geral, entretanto, a Corte não considera que o art. 14 da Convenção Européia (que proíbe a discriminação) implique em uma obrigação das autoridades nacionais de adotar ações afirmativas. A Comissão Européia, entretanto, já adotou decisão favorável às ações afirmativas. No caso **Lindsay e outros v. Reino Unido**, os petionários, que integravam o partido Loyalist na Irlanda do Norte, questionaram a legislação que regulava as eleições para o Parlamento europeu, porque esta estabelecia que as eleições para os representantes do Reino Unido no Parlamento europeu adotariam o sistema de maioria simples na Inglaterra, Escócia e País de Gales, e o sistema de representação proporcional na Irlanda do Norte. A adoção do sistema de representação proporcional na Irlanda do Norte pretendia aumentar as chances da comunidade nacionalista (minoritária) conseguir eleger um representante no Parlamento Europeu. Os petionários alegaram que a adoção do sistema proporcional levaria a uma discriminação contrária à Convenção Européia, porque a maioria na Irlanda do Norte teria um número de assentos menor, comparativamente com as demais maiorias do Reino Unido. A Comissão entendeu que o sistema de representação proporcional garantiria a representação das minorias, em situações em que as pessoas votam, em geral, segundo os seus alinhamentos étnicos e religiosos, e um grupo é claramente minoritário em todos os distritos eleitorais. Uma vez que o Reino Unido tinha razões específicas para adotar um sistema eleitoral diferente em uma parte do país – a proteção dos direitos de uma minoria – a Comissão entendeu que o sistema eleitoral se baseava em

critérios razoáveis e objetivos, que justificavam a diferenciação adotada.

### 3. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e as minorias étnicas e nacionais.

A Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>21</sup>, fundada em 1948, é uma organização regional que trata de interesses políticos e econômicos, e que passou a ter um papel ativo na promoção e proteção dos direitos humanos a partir dos anos 60. Ainda em 1948, a OEA adotou a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, e embora esta seja apenas uma declaração e não um tratado, a OEA considera que todos os seus membros estão politicamente obrigados a cumprir as suas disposições.

Diversos tratados de direitos humanos têm sido adotados desde 1969<sup>22</sup>, incluindo a Convenção Americana de Direitos Humanos, o principal instrumento do sistema interamericano. Tal Convenção foi assinada em San José, na Costa Rica, em 1969, razão pela qual também é conhecida como “Pacto de San José da Costa Rica”, mas só entrou em vigor em 1978. Em 1988, a OEA adotou o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como “Protocolo de San Salvador”.

Ao contrário do sistema regional europeu de direitos humanos, que assegura o acesso direto de qualquer indivíduo à Corte Europeia de Direitos Humanos, no sistema interamericano apenas a Comissão Interamericana e os Estados-partes podem submeter um caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Assim, a Comissão funciona como uma espécie de “filtro”, que decide quais casos serão submetidos à Corte.

A Comissão tem, entre as suas atribuições, preparar relatórios sobre a situação dos direitos humanos nos países americanos e investigar

denúncias de violações de direitos humanos, previstos na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (que se aplica a todos os países membros da Organização dos Estados Americanos), e na Convenção Americana de Direitos Humanos (que se aplica apenas aos Estados que a ratificaram). A aceitação da jurisdição da Corte Interamericana é opcional, até mesmo para os países membros da Convenção Americana. Assim, só os países que ratificaram a Convenção e aceitaram a jurisdição da Corte Interamericana podem ser julgados perante a Corte por violações de direitos humanos.

As pessoas que pertencem a minorias são, evidentemente, titulares de todos os direitos assegurados pela Declaração e pela Convenção Americana, mas aqueles de maior interesse para as minorias são:

- O artigo 2º da Declaração assegura igualdade perante a lei, “sem distinção de raça, sexo, língua, crença ou qualquer outro fator”. O artigo 1º da Convenção obriga todos os Estados-partes a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos “sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”. O artigo 24 da Convenção também prevê igualdade perante a lei “sem discriminação alguma”;
- O artigo 3º da Declaração garante a liberdade de religião. O artigo 12 da Convenção também prevê que os pais têm o direito de que seus filhos recebam educação religiosa e moral coerente com as suas convicções;
- O artigo 4º da Declaração garante a liberdade de expressão. O artigo 13 da Convenção também proíbe qualquer apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à violência;
- O artigo 5º da Declaração garante que a lei protegerá todos de ofensas à sua honra, reputação, e vida privada e familiar. (A Convenção também o faz nos artigos 11 e 14);

<sup>21</sup> A Organização dos Estados Americanos (OEA) tem a sua sede em Washington, DC, nos EUA.

<sup>22</sup> São exemplos: a Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura (1985), a Convenção Interamericana sobre o desaparecimento forçado de pessoas (1994), e a Convenção Interamericana sobre a prevenção, punição e erradicação da violência contra as mulheres (1994). Apenas os países que ratificaram tais instrumentos estão obrigados a cumpri-los. Uma lista atual das ratificações está disponível no site da OEA: [www.oas.org](http://www.oas.org).

- O artigo 8º da Declaração protege a liberdade de circulação e o direito de cada pessoa escolher o local de sua residência. (A Convenção também o faz no artigo 22);
- O artigo 12 da Declaração estabelece o direito à educação, incluindo educação primária gratuita. Não há nenhum direito semelhante na Convenção, mas o Protocolo de San Salvador estabelece o direito à educação e especifica que a educação deve promover “compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos”. O Protocolo também afirma o direito dos pais de selecionar o tipo de educação a ser dada aos seus filhos, e o direito de todos de estabelecer instituições educacionais, de acordo com as leis nacionais;
- O artigo 13 da Declaração estabelece o direito de todos de participar da vida cultural da comunidade, e a proteção à propriedade intelectual. Disposição semelhante consta do artigo 14 do Protocolo de San Salvador;
- O artigo 18 da Declaração prevê o direito a um julgamento justo. O artigo 8º da Convenção especifica que o acusado tem o direito a um tradutor ou intérprete se necessário;
- O artigo 20 da Declaração garante o direito de voto e de participar do governo, mas o artigo 23 da Convenção permite que tais direitos sejam limitados com base, entre outros fatores, na língua;
- O artigo 22 da Declaração garante liberdade de associação para “promover, exercer e proteger os seus legítimos interesses políticos, econômicos, religiosos, sociais, culturais, econômicos, trabalhistas ou de outra natureza”. O artigo 16 da Convenção contém previsão semelhante.

Verifica-se que os direitos elencados acima, previstos na Declaração e na Convenção Interamericana, se aplicam essencialmente aos indivíduos que pertencem a minorias étnicas e nacionais, e visam protegê-los contra a discriminação. Não há, entretanto, disposições relativas aos direitos coletivos das minorias, e às obrigações

dos Estados de adotar medidas e políticas públicas especificamente destinadas a proteger e promover os usos, costumes e tradições das minorias étnicas e nacionais, de forma a assegurar a diversidade cultural como um rico patrimônio de todos os países.

Tanto no âmbito das Nações Unidas como da Organização dos Estados Americanos, há uma distinção entre os direitos de pessoas que pertencem a minorias e aqueles dos povos indígenas. Os povos indígenas têm demandas específicas (essencialmente coletivas) que não são bem atendidas pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos de Pessoas que Pertencem a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Linguísticas, um marco protetivo do sistema internacional (global) de proteção dos direitos humanos. Logicamente, as pessoas que pertencem a povos indígenas podem buscar a proteção de seus direitos através de todos os instrumentos internacionais de proteção às minorias, e aos direitos humanos em geral.

Entretanto, o principal instrumento internacional (no plano global) especificamente destinado a proteger os direitos dos povos indígenas é a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (já ratificada pelo Brasil). Ela substituiu a Convenção 107 da OIT, que adotava uma orientação integracionista, claramente superada pela Convenção nº 169, cujo princípio é o respeito e a proteção das culturas, costumes e leis tradicionais dos povos indígenas e tribais. Garante aos povos indígenas o direito de decidir sobre suas prioridades em relação ao processo de desenvolvimento, e de gerir, na medida do possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Utiliza a expressão “povos”, ressaltando que esta não deve ser interpretada no sentido conferido pelo direito internacional, ou seja, no sentido de formação de Estados próprios. Tanto a ONU como a Organização dos Estados Americanos (OEA) estão em processo de elaboração de declarações internacionais sobre os direitos indígenas<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> A Constituição brasileira aprovada em 1988 claramente segue o paradigma do multiculturalismo, ao reconhecer direitos territoriais, culturais e ambientais aos povos indígenas, quilombolas e a outras populações tradicionais. Aos povos indígenas passou a assegurar direitos permanentes e não

Analisando-se a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca dos direitos das minorias, verifica-se que os casos mais expressivos referem-se aos direitos de povos indígenas, dos quais destacamos, abaixo, dois exemplos.

### 3.1. O caso da comunidade indígena Awa Tingni contra a Nicarágua.

Em 31 de Agosto de 2001, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu decisão inédita e paradigmática no reconhecimento de direitos indígenas e ambientais. A Corte reconheceu direitos coletivos dos povos indígenas aos seus territórios e recursos ambientais, e determinou ao governo da Nicarágua que estabeleça mecanismos legais para demarcar os territórios indígenas da Nicarágua, especialmente da comunidade Awa Tingni, e de outras comunidades que vivem na costa atlântica. Condenou ainda a Nicarágua a pagar US\$ 50 mil aos índios Awas Tingni, a título de indenização, além de US\$ 30 mil para cobrir custas processuais e honorários.

Foi o primeiro caso decidido pela Corte acerca de direitos territoriais indígenas, e abriu um importante precedente jurisprudencial internacional para o reconhecimento dos direitos de todos os povos indígenas americanos.

A comunidade Awa Tingni tem uma população de aproximadamente 150 famílias, ou 650 indivíduos. Os membros da comunidade se comunicam entre si quase que exclusivamente na língua Mayagna, embora a maior parte também fale espanhol. A principal aldeia da comunidade está localizada em uma área de floresta isolada, que fica a aproximadamente 100 km da costa atlântica da Nicarágua. O caso se originou a partir de uma petição submetida inicialmente pela comunidade Awa Tingni e por seu líder,

Jaime Castillo Felipe, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que encaminhou o caso à Corte, em virtude da omissão do governo nicaraguense em promover medidas efetivas para proteger os direitos territoriais dos índios Awas Tingni e de outras comunidades indígenas, tornando-os vulneráveis a violações.

A decisão estabelece também um precedente importante do ponto de vista socioambiental, e do reconhecimento dos direitos dos povos indígenas aos recursos naturais existentes em seus territórios tradicionais, privilegiando a interface entre direitos culturais e ambientais. A sobrevivência física e cultural dos Awas Tingni estava ameaçada pela decisão do governo da Nicarágua de conceder a empresas madeireiras concessões de longo prazo para exploração de madeira dentro do seu território. O governo nicaraguense já havia concedido à empresa coreana permissão para ingressar nas terras dos Awas Tingni e iniciar alguns trabalhos preliminares voltados para a exploração madeireira, e a empresa já havia iniciado a construção, nas imediações, de uma indústria de processamento de madeira.<sup>24</sup>

Segundo a decisão da Corte:

“Entre os indígenas existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal da propriedade coletiva da terra, no sentido de que a posse desta não se centra em um indivíduo mas em uma comunidade. Os indígenas têm direito a viver livremente em seus próprios territórios; a estreita relação que os indígenas mantêm com a terra deve ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de sua cultura, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. Para as comunidades indígenas, a relação com a terra

mais direitos transitórios, garantindo o direito à identidade étnica e cultural diferenciada. Consultar, sobre a proteção jurídica aos direitos indígenas no Brasil: SANTILLI, Juliana (org.). Os direitos indígenas e a Constituição. Brasília: Núcleo de Direitos Indígenas e Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993; MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. O renascer dos povos indígenas para o Direito. Curitiba: Juruá, 1999; SANTILLI, Márcio. Os brasileiros e os índios. São Paulo: Editora SENAC, 2000. Segundo o Instituto Socioambiental, existem hoje, no Brasil, cerca de 220 povos indígenas, que falam mais de 180 línguas diferentes e totalizam aproximadamente 400 mil indivíduos. A maior parte dessa população distribui-se por milhares de aldeias, situadas no interior de 618 terras indígenas, de Norte a Sul do território nacional. Informação disponível em: [www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org).

<sup>24</sup> PICCOLOTTI, Romina; TAILLANT, Jorge Daniel (eds.) Linking human rights and the environment. Tucson, Arizona: The University of Arizona Press, 2003.

não é meramente uma questão de posse e produção, mas um elemento material e espiritual de que devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras”<sup>25</sup>.

A Corte Interamericana é o órgão jurisdicional internacional responsável pelo julgamento de violações dos direitos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), e sua decisão entendeu que a Nicarágua violou os direitos de propriedade (em sua dimensão coletiva), de proteção judicial adequada e de igualdade perante a lei, previstos na referida Convenção.

A decisão da Corte expressa a sua compreensão de que a reprodução física e cultural dos povos indígenas só é possível por meio da proteção dos recursos ambientais existentes em seus territórios. A relação dos povos indígenas com a natureza é determinada por seus padrões culturais, estando intimamente associadas a diversidade biológica e a diversidade cultural.

### 3.2. O caso da comunidade indígena Yakye Axa (do povo Enxet-Lengua) contra o Paraguai.

Em 10 de janeiro de 2000, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recebeu uma petição apresentada por Tomás Galeano e Esteban López, líderes da comunidade indígena Yaxye Axa, representados pela Organização Tierraviva para los Pueblos Indígenas del Chaco e pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional, contra o Estado paraguaio, por não providenciar assistência integral à comunidade enquanto perdura o processo de reivindicação do território tradicional, não finalizar o trâmite administrativo de recuperação de terras e por proibir suas atividades econômicas tradicionais de subsistência, isto é, a caça, a pesca e a colheita.

O caso foi encaminhado à Corte pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que alegou que o Estado paraguaio não garantia o direito (coletivo) de propriedade dos membros da comunidade indígena, já que as suas demandas territoriais tramitavam desde 1993 sem resposta adequada do governo. Segundo a Comissão, a comunidade indígena e seus membros estariam impossibilitados de acessar a posse e a propriedade de seu território, o que os manteria em um estado de vulnerabilidade alimentícia, médica e sanitária, ameaçando de forma contínua a sobrevivência dos membros da comunidade.

No dia 17 de Junho de 2005, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu sentença de mérito, reconhecendo que o Estado paraguaio violou direitos assegurados à comunidade indígena Yakye Axa pelos artigos 8º (garantias judiciais), 25 (proteção judicial) e 21 (direito de propriedade) da Convenção Americana. A Corte também decidiu que o Estado paraguaio violou o direito à vida, consagrado no artigo 4.1. da Convenção, e que a sentença constitui uma forma de reparação<sup>26</sup>.

Segundo a sentença proferida pela Corte, o Estado paraguaio deverá: - identificar o território tradicional da comunidade indígena dos Yakye Axa e entregar-lhes de maneira gratuita; - garantir os bens e serviços básicos necessário para a subsistência dos índios; - criar um fundo exclusivamente destinado à aquisição das terras indígenas; - implementar um programa e um fundo de desenvolvimento comunitário; - pagar uma indenização por danos materiais, custas e gastos, - realizar um ato público de reconhecimento de sua responsabilidade; - adotar as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outro caráter que sejam necessárias para garantir o efetivo gozo do direito à propriedade dos membros da comunidade indígena Yakye Axa<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso da Comunidad Mayagna (Sumo) Awa Tingni contra Nicaragua. Sentença de Mérito de 31 de agosto de 2001.

<sup>26</sup> Consultar: LOPES, Sygleya Rejane Magalhães. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Congresso Internacional de Direito Ambiental: Direitos Humanos e Meio Ambiente. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

<sup>27</sup> Consultar também os casos do Povos Indígenas Sarayaku v. Equador, Sawhoyamaxa v. Paraguai e Moiwana v. Suriname. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Relatório Anual. 2005.

#### 4. Conclusão

A globalização, as sucessivas correntes migratórias, as guerras civis e tensões étnicas despertaram o interesse da opinião pública internacional pela questão das minorias. A maior parte dos Estados tem um ou mais grupos minoritários dentro de seus territórios, que se distinguem por sua identidade étnica, lingüística, religiosa e/ou cultural. Proteger e promover os direitos das minorias interessa não apenas às próprias minorias como a todos os países. Cada vez mais se reconhece a diversidade cultural como um rico patrimônio de toda a humanidade.

A diversidade cultural se manifesta na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade. Fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é, para o gênero humano, tão necessária como a diversidade biológica. A diversidade cultural constitui patrimônio comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras.<sup>28</sup>

Em nossas sociedades cada vez mais diversificadas, torna-se indispensável garantir uma interação harmoniosa entre pessoas e grupos com identidades culturais a um só tempo plurais, variadas e dinâmicas, assim como sua vontade de conviver. As políticas que favoreçam a inclusão e a participação de todos os cidadãos garantem a coesão social, a vitalidade da sociedade civil e a paz. O pluralismo cultural constitui a resposta política à realidade da diversidade cultural. Inseparável de um contexto democrático, o pluralismo cultural é propício aos intercâmbios culturais e ao desenvolvimento das capacidades criadoras que alimentam a vida<sup>29</sup>.

O compromisso da comunidade internacional com a proteção e promoção dos direitos das minorias tem crescido nas últimas décadas, produzindo seus reflexos sobre o Direito Internacional. A Declaração sobre os Direitos de Pes-

soas que Pertencem a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Lingüísticas, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1992, representou um marco protetivo importante, apesar de não ter força legal vinculante como uma Convenção.

Caminhou no mesmo sentido a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, adotada pelo Conselho da Europa em 1995, apesar de ter, entre as suas deficiências, o fato de não prever nenhum mecanismo de petição de grupos ou indivíduos contra violações praticadas por Estados-partes. Além disto, contém normas programáticas, que buscam orientar os Estados na adoção de políticas nacionais de proteção às minorias. A concretização de seus princípios deve ocorrer no plano interno, a partir de iniciativas dos próprios Estados-partes, com a adoção de medidas especiais de proteção às minorias, como as ações afirmativas.

A Convenção-Quadro reconhece que as obrigações de um Estado podem exigir ações afirmativas por parte do governo e não apenas a abstenção de discriminar. Afinal, há discriminação quando se trata grupos diferentes de forma igual: tratar uma minoria e a maioria igualmente significa discriminar a minoria. Os instrumentos do Direito Internacional são insuficientes por si só, e devem ser complementados por legislações e políticas nacionais. Outro avanço importante, do ponto de vista do Direito Internacional, é a ratificação do Protocolo nº 12 da Convenção Européia de Direitos Humanos por um número maior de países europeus, para que a proteção contra a discriminação se fortaleça, podendo se sustentar por si só, e sem depender de outros direitos.

Não há dúvidas de que os instrumentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos podem ser utilizados para promover e assegurar os direitos das minorias, como mostram as decisões das Cortes Européia e Interamericana citadas acima. Tais instrumentos podem ser muito úteis, principalmente se considerarmos que não

<sup>28</sup> Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, UNESCO, 2001, art. 1º.

<sup>29</sup> Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, UNESCO, 2001, art. 2º.

há Tribunais internacionais especializados na proteção aos direitos de minorias, e que as vítimas de atos e omissões discriminatórios não podem recorrer a outras estruturas legais internacionais além das Cortes que julgam as violações de direitos humanos.

As Cortes Internacionais de direitos humanos têm adaptado permanentemente a sua jurisprudência, a fim de incorporar novos conceitos, interpretando e reinterpretando os direitos humanos. Uma limitação do sistema, entretanto, no tocante à proteção dos direitos das minorias, é justamente o excessivo enfoque nos direitos individuais, em detrimento dos direitos coletivos. As violações a direitos de indivíduos que pertencem a minorias só podem ser compreendidas a partir dos contextos políticos, econômicos, sociais e culturais mais amplos em que se inserem. Raramente ocorrem casos isolados, e

sim violações sistemáticas aos direitos de grupos minoritários, especialmente vulneráveis. Tais violações de direitos, ainda que atinjam certos indivíduos, estão frequentemente associadas ao fato de pertencerem a minorias, e se reportam a uma identidade cultural coletiva, e não individual.

Importante que, ao julgar os casos individuais, as Cortes (Européia e Interamericana) considerem a situação geral das minorias dentro de um país, expedindo recomendações mais gerais, e não apenas limitadas a casos individuais. Assim, estará estimulando a adoção de políticas públicas para as minorias, que valorizem a sua contribuição para a diversidade cultural do mundo e reconheçam que a defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade humana.

