

Pascoal PEREIRA

*O regime de proteção jurídica das minorias nacionais na Europa: a Convenção-
Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais do Conselho da Europa*

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(34\)2023.ic-15](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(34)2023.ic-15)

Secção I

Investigação Científica*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review*.

O regime de proteção jurídica das minorias nacionais na Europa: a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais do Conselho da Europa¹²

The regime of juridical protection of national minorities in Europe: the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities

Pascoal Santos PEREIRA³

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo apresentar o modelo de proteção jurídica de minorias nacionais atualmente em vigor na Europa. Neste âmbito, o Conselho da Europa é colocado no centro da produção normativa e legal da proteção destas comunidades. É nesta organização europeia que foi produzida a primeira Convenção internacional dedicada exclusivamente a minorias nacionais, a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais. Neste artigo, explorar-se-á a génese deste documento, o seu conteúdo e o seu mecanismo de monitorização.

PALAVRAS-CHAVE: Minorias Nacionais; Conselho da Europa; Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais; mecanismo de monitorização.

ABSTRACT: The goal of this article is to present the current model of national minorities' juridical protection in Europe. The Council of Europe is at the centre of the normative and legal production aimed at protecting these communities. The first international convention on the protection of national minorities was elaborated within this organization, the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Its inception, its content and its monitoring system will be analyzed in this article.

KEYWORDS: National Minorities; Council of Europe; Framework Convention for the Protection of National Minorities; monitoring system.

1. Introdução

O Conselho da Europa (CE) tem sido, desde 1949, uma organização central no desenvolvimento de um espaço jurídico europeu da proteção dos Direitos Humanos. Documentos como a Convenção Europeia dos Direitos Humanos

¹ Parte da investigação para o presente artigo foi efetuada no quadro da elaboração da minha tese de doutoramento, pelo que alguma informação que consta deste texto se encontra também na versão final dessa tese.

² A investigação para a elaboração deste artigo foi financiada pela FCT no âmbito do contrato UIDB/04112/2020 e a bolsa de doutoramento com a referência SFRH/BD/44034/2008 (financiada pelo POPH – QREN – Tipologia 4.1 – Formação Avançada, participado pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do MEC).

³ Departamento de Direito da Universidade Portucalense Infante D. Henrique e Instituto Jurídico Portucalense, Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541/619 4200-072 Porto – Portugal. pascoalp@upt.pt

(CEDH) e organismos como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) contribuiriam para a consolidação desse edifício legal e político.⁴ A proteção dos direitos das minorias nacionais, contudo, foi um dos domínios em que o CE tem sido menos ativo, o que só tem sido revertido nas últimas três décadas. Num contexto de desproteção sistemática dessas minorias em conflitos étnicos (as guerras de dissolução da Jugoslávia nos anos 1990, sobretudo), a urgência para a regulamentação da sua proteção jurídica levou à elaboração de uma Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (CQMN)⁵ no âmbito do CE. O objetivo do presente artigo é o de apresentar este mecanismo de proteção das minorias nacionais em contexto europeu, a pertinência do modelo adotado e as dificuldades inerentes à sua criação. Exploraremos brevemente, em primeiro lugar, a definição de “minorias nacionais” e seguiremos para uma análise aos mecanismos internacionais dessas minorias numa perspetiva histórica. Após a apresentação dessa evolução normativa, daremos uma especial atenção ao mecanismo europeu de proteção de minorias consagrado pela referida Convenção-Quadro, dando conta também da dificuldade na definição, no período negocial, de “que tipo de direitos” incluir concretamente neste documento e “de que minorias” exatamente. Nas duas secções finais, iremos analisar a implementação do mecanismo de monitorização da CQMN e, por fim, as fraquezas e forças deste mesmo mecanismo.

2. Definição de conceitos

O conceito de “minorias nacionais” não reúne consenso junto de quem discute a operacionalização de direitos atribuídos a estes coletivos.⁶ A própria qualificação das minorias como “nacionais” ou “étnicas” gera também divergências; o Conselho da Europa, por exemplo, demarcar-se-ia da utilização

⁴ PACHECO, Fátima. Do âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: em que situações estão os Estados-membros vinculados às suas disposições? *Revista Jurídica Portucalense*. 2021, nº30, pp. 71-99. DOI: 10.34625/issn.2183-2705(30)2021.ic-05

⁵ CONSELHO DA EUROPA. *Convenção-Quadro sobre a proteção das Minorias Nacionais (CQMN)* [em linha], 1994 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016800c10cf>.

⁶ PACHECO, Maria de Fátima de Castro Tavares Monteiro e AMORIM, José de Campos. Proteger Minorias e Salvar a Diversidade Cultural na Europa: Um Direito Inalienável? *E-Revista De Estudos Interculturais*. 2021, vol. 3, nº9. DOI: 10.34630/erei.v3i9.4219

do termo “minorias étnicas”, comum na ONU, usando preferencialmente a “minorias nacionais”.⁷

“Mesmo o termo “minorias” abarca uma constelação de diferentes comunidades que se distinguem mutuamente. Benedikter⁸, no guia que editou sobre direitos das minorias, define quatro linhas de tensão ao longo das quais se podem avaliar as situações das minorias em cada estado: primeiro, trata-se de um estado-nação ou de um estado multinacional? Segundo, qual o grau de territorialidade do grupo minoritário (isto é, se essa minoria está concentrada num território compacto ou se não está ligada a nenhum território em particular)? Terceiro, existe algum “estado referente” (*kin state*) para essa minoria? Quarto, são tidas em conta “nova comunidades/minorias”, vindas de processos de imigração?”⁹

Nesse guia, Benedikter diferencia ainda termos como “nacionalidade”, “minorias nacionais”, “minorias étnicas”, “minorias ou grupo linguístico” e “povos indígenas”. Outro exemplo de declinação terminológica poderia ser o do projeto *Minorities at risk*¹⁰ que na sua investigação utiliza os termos “grupos indígenas”, “grupos etnonacionalistas”, “etnoclasses”, “seitas religiosas” e “minorias nacionais”.

Um mínimo denominador comum é associado a uma definição proposta em 1977 por Francesco Capotorti, relator especial da ONU, mesmo não sendo consensual:

Uma minoria é um grupo numericamente inferior ao resto da população de um estado, numa posição não-dominante, cujos membros (sendo nacionais desse estado) possuem características étnicas, religiosas ou linguísticas distintas das do resto da população e que demonstram, mesmo que implicitamente, um sentido de solidariedade dirigido no sentido da preservação da sua cultura, tradição, religião ou língua.¹¹

⁷ BENOÎT-ROHMER, Florence. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. *European Journal of International Law*. 1995, nº6, pp. 573-97, p.580.

⁸ BENEDIKTER, Thomas, ed. *Ethnic mosaic – A short guide to minority rights in Europe* [em linha]. Bolzano, EURAC, 2008 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/Documents/Eurasia/EuropesEthnicMosaic_FINAL_for_website.pdf, pp.12-15.

⁹ PEREIRA, Pascoal Santos. *Autodeterminação Nacional para Além do Controlo de um Território: uma Proposta de Análise à Emancipação Colectiva e à Autonomia Individual em Sociedades Multiétnicas*. Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016. <http://hdl.handle.net/10316/30193>, pp. 116-117.

¹⁰ GURR, Ted Robert. *Minorities at risk*. Washington DC: US Institute of Peace, 1993. ISBN: 9781878379245

¹¹ ALTO-COMISSÁRIO DA ONU PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation* [em linha], 2010 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf.

“Este mínimo denominador comum condensaria na sua definição as peculiaridades objetivas do grupo, a autoconsciência subjetiva e a pertença individual livremente escolhida.¹² Pentassuglia¹³ refere também que dois aspetos estão habitualmente presentes nas definições de “minorias nacionais/étnicas”: a estatuto de cidadania no estado de residência e o tempo de permanência nesse território, deixando sistematicamente os imigrantes e os apátridas fora do seu âmbito.¹⁴ Todavia, mesmo o requerimento de cidadania é crescentemente contestado, pelo facto de a legislação nacional sobre cidadania poder ser facilmente manipulada pelas autoridades de modo a excluir determinados grupos de população.^{15”16}

3. Mecanismos internacionais de proteção das minorias nacionais

“O ideal wilsoniano de autodeterminação dos povos deu forma ao novo mapa político da Europa pós-Primeira Guerra Mundial, ao consagrar-se (ou reforçar-se) o princípio “um povo-um estado” que está na sua génese. A proporção de membros de minorias linguísticas, nacionais ou religiosas no interior dos estados europeus ver-se-ia reduzida de uma proporção de 1:2 em 1914 para 1:4 em 1920.¹⁷

No entanto, a tentativa de estabelecer uma congruência entre a unidade política e a unidade cultural¹⁸ subjacente ao princípio da auto-determinação nacional, revelou-se inexequível na prática e muitos dos novos estados europeus ver-se-iam com importantes minorias no seu seio. Nalgumas regiões transfronteiriças, foi permitido às populações decidirem, através de plebiscitos, de que lado da fronteira preferiam ficar,¹⁹ como na fronteira germano-

¹² BENEDIKTER, ref. 8, p. 8.

¹³ PENTASSUGLIA, Gaetano. *Minorities in International Law*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2002. ISBN: 978-9287147738, p. 59.

¹⁴ BENEDIKTER, ref. 8, p.8.

¹⁵ HENRARD, Kristin. The interrelationship between individual human rights and the right to self-determination and its importance for the adequate protection of linguistic minorities. *The global review of ethnopolitics*. 2001, vol. 1, nº1, pp. 41-61. DOI: [10.1080/14718800108405089](https://doi.org/10.1080/14718800108405089), p. 42.

¹⁶ PEREIRA, ref. 9, p. 116.

¹⁷ BENEDIKTER, ref. 8, p. 23.

¹⁸ GELLNER, Ernest. *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell, 2006 [1983]. ISBN: 978-1-4051-3442-2

¹⁹ BOWRING, Bill. European Minority Protection: The Past and Future of a “Major Historical Achievement. *International Journal on Minority and Group Rights*. 2008, nº15, pp. 413-25. DOI: [10.1163/157181108X332686](https://doi.org/10.1163/157181108X332686), p. 416.

dinamarquesa, na germano-polaca, na austro-jugoslava e na austro-húngara.²⁰ Algumas regiões mudaram de soberania sem qualquer consulta (como o caso da Alsácia-Lorena ou do Tirol do Sul), enquanto foi impedido que a Áustria se unisse à Alemanha num único estado germânico.²¹ Noutros casos extremos, as populações foram compulsivamente expulsas, como foi o caso da troca de populações entre a Grécia e a Turquia em 1923.²²

No entanto, foi instituído um sistema internacional de proteção de minorias baseado nos tratados bilaterais decorrentes da Conferência de Paz de Paris (1919) e nalgumas declarações unilaterais perante o Conselho da Sociedade das Nações (SDN),²³ que estiveram na base de um regime internacional que pretendia criar “maiorias tolerantes” e “minorias leais”.²⁴ Esse regime, regido pela SDN, estipulava o reconhecimento de um conjunto de direitos coletivos positivos sobre a língua, educação, religião e cultura com supervisão internacional.²⁵ Foi também organizado um sistema de queixas individuais contra violações aos compromissos perante as minorias que tanto poderia ser tratado politicamente pelo Conselho da SDN como judicialmente pelo Tribunal Permanente de Justiça Internacional.²⁶

Todavia, a aplicação do sistema não era universal nem efetiva. Por um lado, as minorias dos estados ocidentais eram submetidas a políticas de assimilação através das políticas de educação, dos *mass media*, de políticas culturais centralizadoras e que enfraqueceram as possibilidades de desenvolvimento e/ou de manutenção da sua cultura.²⁷ Ao mesmo tempo que estas comunidades eram consideradas “grupos étnicos” e não minorias (de modo a

²⁰ RAMET, Sabrina P. The so-called right of national self-determination and other myths. *Human Rights Review*. 2000, vol. 2, nº1, pp. 84-103. DOI: 10.1007/s12142-000-1034-7, p. 92.

²¹ HANNUM, Hurst. Rethinking self-determination. *Virginia Journal of International Law*. 1993, vol. 34, nº1, pp.1-69, p. 5.

²² ROSSOS, Andrew. *Macedonia and the Macedonians - A History*. Stanford: Hoover Institution Press, 2008. ISBN: 978-0817948825, p. 142.

²³ OESTREICH, Joel E. Liberal theory and minority group rights. *Human Rights Quarterly*. 1999, vol. 21, nº1, pp. 108-32. DOI: 10.1353/HRQ.1999.0011, pp. 111-4.

²⁴ RIGA, Liliana and KENNEDY, James. Tolerant majorities, loyal minorities and "ethnic reversals": constructing minority rights at Versailles 1919. *Nations and Nationalism*. 2009, vol. 15, nº3, pp. 461-82. DOI : [10.1111/j.1469-8129.2009.00382.x](https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2009.00382.x), p.461.

²⁵ WELLER, Marc. Conclusion: the contribution of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities to the development of Minority rights. In: WELLER, Marc. *The rights of minorities in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 609-38. ISBN: 9780199207626, p.619.

²⁶ GREER, Steven. *The European Convention on Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. ISBN: 9780521846172, pp. 7-8.

²⁷ BENEDIKTER, ref. 8, p.24.

evitar qualquer reivindicação a direitos de autonomia política), era considerado nesses estados que o modelo democrático republicano resolveria por si mesmo os problemas de discriminação dessas comunidades.²⁸ Por outro lado, a própria aplicação do sistema dos tratados internacionais na Europa Central era precária, pois em muitos casos as minorias nacionais, com estados referentes do outro lado da fronteira, tanto eram vistas como uma ameaça à segurança dos novos estados, como eram um argumento constante para reivindicações territoriais e discursos irredentistas entre vizinhos.²⁹ Com o despontar de regimes políticos autoritários neste período, a instrumentalização das minorias no seu discurso nacionalista e expansionista acabou por comprometer todo o sistema de proteção de minorias,³⁰ que se desfez por completo juntamente com a SDN³¹ sob o peso de um duplo fracasso: o de não ter conseguido proteger as minorias e o de não ter conseguido evitar a eclosão da Segunda Guerra Mundial.³²

Independentemente das deficiências inerentes a este regime internacional, o surgimento de um novo sistema internacional de proteção de minorias no pós-Segunda Guerra Mundial foi impossibilitado pela memória de as violações aos tratados terem sido o pretexto para a Alemanha nazi invadir a Checoslováquia e a Polónia nos anos 1930.³³ A multiplicação de normas no período anterior tinha sido visivelmente ineficaz e a codificação dos direitos das minorias seria mesmo uma fonte de instabilidade continuada.³⁴ Hannum³⁵ apresenta cinco fatores que teriam contribuído para a relutância política em adotar-se novas provisões de proteção das minorias nacionais no pós-Segunda Guerra Mundial. Primeiro, o conceito de minorias nacionais não seria compaginável nem com a ideia de contrato social individual, nem com a da luta de classes do

²⁸ DEETS, Stephen. Reimagining the boundaries of the nation: politics and the development of ideas on minority rights. *East European Politics and Societies*. 2006, vol. 20, nº3, pp.419-46. DOI: [10.1177/0888325406290305](https://doi.org/10.1177/0888325406290305), pp. 421-30.

²⁹ BENEDIKTER, ref. 8, p. 23.

³⁰ BENEDIKTER, ref. 8, p.24.

³¹ FREEMAN, Michael. Are there collective Human Rights?. *Political Studies*. 1995, nº43, pp. 25-40. DOI: [10.1111/j.1467-9248.1995.tb01734.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01734.x), p. 27.

³² GREER, ref. 26, pp. 8-9.

³³ BOWRING, ref. 19, pp. 417-8.

³⁴ DEETS, ref. 28, pp. 421-30.

³⁵ HANNUM, Hurst. The concept and definition of minorities. In: WELLER, Marc. *Universal minority rights - A commentary on the jurisprudence of International Courts and Treaty bodies*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 49-73. ISBN: 9780199208517, pp. 50-1.

pensamento marxista. Em ambos, a arena política seria composta por coligações (políticas e/ou sociais) variáveis no tempo e fundadas no interesse individual e/ou interesses económicos das classes, sem espaço para ligações sociais identitárias. Segundo, apesar da heterogeneidade dos estados, os processos de construção e consolidação do estado assentavam no ideal do “estado-nação”, dando pouco espaço ao respeito pela diversidade cultural. Terceiro, o reconhecimento de direitos às minorias era receado por poder encorajar o separatismo, apesar de o direito internacional não reconhecer um direito à autodeterminação às minorias nacionais e de nunca ter definido um “direito à secessão”. Quarto, o reconhecimento de direitos particulares iria contra o fundamento filosófico individual dos direitos humanos; os indivíduos podem ter o direito à expressão da identidade, não havendo espaço para direitos de grupos baseados em características comuns. Quinto, persistindo a discriminação e a intolerância contra indivíduos pertencentes a minorias, os direitos concedidos a grupos não responderiam a esses problemas, prestando-se a potenciais instrumentalizações políticas.

Assim, após 1945, foi efetuada uma desconexão deliberada entre “identidade” e “direitos” no pressuposto de que a proteção efetiva dos direitos individuais dirimiria também as violações dos direitos das pessoas que pertencessem a minorias nacionais; simultaneamente, reforçaram-se normas de não-interferência entre estados nas respetivas políticas sobre minorias.³⁶ O discurso da proteção dos direitos humanos que se desenvolveu no quadro da ONU baseou-se essencialmente numa conceção individual desses direitos;³⁷ os direitos coletivos (com exceção do direito à autodeterminação dos povos coloniais) seriam garantidos através do cumprimento das normas de proteção de direitos humanos em gestação, o que dispensaria a necessidade de medidas adicionais de proteção de minorias.³⁸ Nesse sentido, é significativo que o quadro de proteção dos direitos humanos posterior a 1945 centrado nos direitos *individuais* se tenha demarcado de referências à autodeterminação ou aos direitos das minorias, de que seriam exemplos maiores a Declaração

³⁶ DEETS, ref. 28, pp. 421-30.

³⁷ BUCHANAN, Allen. Self-determination and the right to secede. *Journal of International Affairs*. 1992, vol. 45, nº2, pp. 347-65, p. 349.

³⁸ BOWRING, ref. 19, pp. 417.

Universal dos Direitos Humanos³⁹ e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos⁴⁰.

Os debates sobre direitos coletivos das minorias só voltariam a ter lugar na agenda dos fóruns internacionais na década de 1990 com a emergência de conflitos interétnicos na Europa Central e Oriental. Não só surge na sequência do regresso de políticas genocidas à Europa, como segue o *momentum* transformador noutros fóruns internacionais. Um exemplo maior é o da aprovação, pela Assembleia-Geral da ONU, de uma Declaração para as Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Linguísticas,⁴¹ preparada pela Comissão dos Direitos Humanos.⁴² Também na Europa, no âmbito da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), se desenvolveram alguns documentos normativos importantes sobre a proteção de minorias, destacando-se a Declaração de Copenhaga resultante da Conferência sobre a Dimensão Humana.⁴³ Posteriormente, o Alto-Comissário da OSCE para as Minorias Nacionais impulsionaria a produção de um conjunto de recomendações (1996; 1998; 1999; 2003; 2006; 2008; 2012; 2017; 2019)⁴⁴ para o desenvolvimento e consolidação de normas específicas em domínios como os direitos educativos das minorias nacionais; os seus direitos linguísticos; a sua participação efetiva na vida pública; e a integração em sociedades plurais.”⁴⁵

³⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS/ONU. *Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio* [em linha], 1948 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <http://www.hrweb.org/legal/genocide.html>.

⁴⁰ CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)* [em linha], 1950 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

⁴¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS/ONU. *Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas* [em linha], 1992 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_English.pdf.

⁴² EIDE, Asbjorn. *The Framework Convention in historical and global perspective*. In: WELLER, Marc. *The rights of minorities in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 25-47. ISBN: 9780199207626, p.42.

⁴³ CONFERÊNCIA PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO EUROPEIA /CSCE. *Declaração de Reunião de Copenhaga da Conferência para a Dimensão Humana* [em linha], 1990 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

⁴⁴ ALTO-COMISSÁRIO DA OSCE PARA AS MINORIAS NACIONAIS. *Thematic Recommendations and Guidelines* [em linha], 2003 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <https://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines>.

⁴⁵ PEREIRA, ref. 9, pp. 117-121.

4. A Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (1994)

No quadro europeu, foi no Conselho da Europa que se desenvolveu o primeiro instrumento legalmente vinculativo que garante a proteção de minorias, a Convenção-Quadro para a Proteção de Minorias Nacionais (CQMN), e que definiria “participação efetiva” não apenas na sua dimensão política, mas também económica e social.⁴⁶

O arranque para a criação desta CQMN foi dado na Cimeira de Viena que juntou os chefes de estado e de governo do Conselho da Europa (CE) em 1993. Algum trabalho preparatório tinha sido feito pela Assembleia Parlamentar do CE e por alguns outros comités específicos a convite do Comité de Ministros. Entre as ideias avançadas estariam um Protocolo adicional à Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) ou mesmo uma Convenção Europeia para a Proteção das Minorias Nacionais. No entanto, o modelo da convenção-quadro foi escolhido em Viena e foi nomeada uma comissão de peritos *ad hoc* para a elaboração da mesma, com o mandato de transformar as normas desenvolvidas na Declaração de Copenhaga em obrigações legais.⁴⁷ A CQMN acabou por ser um documento pouco detalhado no seu conteúdo e algo cauteloso na sua ambição, aí transparecendo a tensão entre o carácter relativamente inexplorado e controverso da consagração de um conjunto de direitos para as minorias nacionais e a força política que se pretendia que tivesse.⁴⁸ O documento final foi aprovado pelo Comité de Ministros do CE no final de 1994, as primeiras assinaturas chegaram logo em 1995 e a convenção-quadro entrou em vigor em 1998, quando foi atingida a 12ª ratificação.

A figura jurídica de “convenção-quadro” é relativamente recente e está associada essencialmente à cooperação transfronteiriça em matéria ambiental.⁴⁹ Habitualmente, estas convenções contêm princípios gerais e objectivos políticos cujas modalidades precisas são acordadas bilateralmente;

⁴⁶ WELLER, Marc. Creating the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities. *International Journal on Minority and Group Rights*. 2003, nº10, pp. 265-90. DOI: [10.1163/1571811031260699](https://doi.org/10.1163/1571811031260699), pp. 265-7.

⁴⁷ MARTÍN Estébanez, María Amor and GÁL, Kinga. Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities [em linha]. *ECMI Report*. 1998, nº3 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/pdf/report_3.pdf

⁴⁸ HOFMANN, Rainer. The Framework Convention for the Protection of National Minorities: an introduction. In: WELLER, Marc. *The rights of minorities in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 1-24. ISBN: 9780199207626, p. 5-6.

⁴⁹ BENOÎT-ROHMER, ref. 7, p.576.

no caso específico da CQMN, existe um conjunto de princípios genéricos cuja aplicação concreta é deixada ao critério de cada estado-membro.⁵⁰ Sendo um documento legalmente vinculativo sem cobertura de um mecanismo de fiscalização judicial, os redatores da CQMN previram, por conseguinte, a criação de um mecanismo não-judicial, assente na cooperação com os estados-membros,⁵¹ como veremos adiante.

4.1 Dificuldades na definição de direitos e de conceitos

O documento final que foi acordado reflete claramente o desafio que tal convenção-quadro representa para a conceção tradicional de direitos humanos no CE. Por um lado, Greer⁵² assinala que nesta CQMN a visão tradicionalmente “republicana” dos direitos humanos da CE é completada por uma visão mais “multicultural” desses mesmos direitos. Por outro lado, contudo, tendo em conta que os direitos individuais estão no centro do edifício normativo do CE, os direitos das minorias na CQMN nunca são definidos como “direitos coletivos”,⁵³ se bem que se reconheça o direito de os membros das minorias exercerem os seus direitos individualmente ou em conjunto com outros.⁵⁴

“A tensão que opõe a proteção dos direitos humanos à necessidade de prevenção de conflitos e de estabilidade de fronteiras⁵⁵ é visível no texto resultante das negociações, o que revela a falta de consenso entre estados, e que tenta estabelecer um equilíbrio possível entre a necessidade de proteção das minorias e a amplitude de ação dos estados, tentando assim evitar provisões que potenciassem riscos secessionistas ou conflitos de origem étnica.”^{56”57}

⁵⁰ PENTASSUGLIA, Gaetano. Monitoring Minority Rights in Europe: The Implementation Machinery of the Framework Convention for the Protection of National Minorities – With Special Reference to the Role of the Advisory Committee. *International Journal on Minority and Group Rights*. 1999, nº6, pp. 417-61. DOI: [10.1163/15718119920907820](https://doi.org/10.1163/15718119920907820), p. 418.

⁵¹ BECO, Gautier de. Introduction. In: BECO, Gautier de. *Human rights monitoring mechanisms of the Council of Europe*. Londres: Routledge, 2012, pp.1-16. ISBN: 9780415859493, p. 3.

⁵² GREER, ref. 26, pp. 32.

⁵³ BENOÎT-ROHMER, ref. 7, p.581; WELLER, ref. 25, p. 610.

⁵⁴ HOFMANN, Rainer. The Future of Minority Issues in the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe. In: WELLER, Marc; BLACKLOCK, Denika and NOBBS, Katherine. *The protection of minorities in the wider Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 171-205. ISBN: 978-0-230-00129-9, pp. 184-5.

⁵⁵ EIDE, ref. 42, p.27.

⁵⁶ BENOÎT-ROHMER, ref. 7, p.575.

No entanto, a maior ambiguidade da CQMN reside na prudente não-definição de "minorias nacionais"; não só não existe uma definição para este conceito no seu texto, como não são referidos quaisquer tipos de particularidades objetivas que a sustentem (étnicos, religiosos ou linguísticos). Benoît-Rohmer⁵⁸ refere um entendimento dual e mutuamente exclusivo do conceito de "nação" que inibe o surgimento de uma plataforma mínima de acordo: por um lado, uma conceção "francesa" de nação, em que nação é equivalente a cidadania, logo retirando espaço à existência de "minorias nacionais" nesse território, conquanto se seja cidadão; por outro lado, uma outra conceção comum a estados como a Alemanha, Hungria, Bulgária e Turquia, em que a nação é equivalente a língua ou cultura distinta e onde uma minoria interna, para ser protegida, tem de fazer parte de uma nação maior constituída em estado. Adicionalmente, um dos pontos mais controversos na delimitação conceptual das minorias encontra-se na separação entre as chamadas "minorias antigas ou tradicionais", as que aí residem há muito e de forma fixa, e as "minorias recentes", provenientes essencialmente de movimentos migratórios recentes. O texto também aqui é ambíguo, pois tanto contém cláusulas que se referem às "áreas tradicionalmente habitadas pela minoria (artigo 11) e outras que incluem "todas as pessoas que vivam nesse território" (artigo 6 e outros). Segundo Hofmann⁵⁹, este carácter dúbio sobre quais comunidades considerar como minorias tem alimentado um debate polarizado entre "a autoidentificação e o reconhecimento pelo estado", isto é, entre a valorização de elementos subjetivos (a presença de uma vontade coletiva em preservar uma identidade distinta) e objetivos (derivados do poder discricionário do estado em poder definir quem são as minorias no seu território).

Assim, no momento da ratificação da CQMN, vários estados enunciaram reservas à CQMN e anexaram declarações onde limitam a sua aplicação a determinadas minorias por si mesmos definidas e excluindo outras, por omissão.

⁵⁷ PEREIRA, ref. 9, pp. 123-4.

⁵⁸ BENOÎT-ROHMER, ref. 7, pp.579-80.

⁵⁹ HOFMANN, ref. 54, p.178.

A falta de consenso entre estados seria também assumida no relatório explicativo⁶⁰ que acompanharia a CQMN onde, para além de se analisar o conteúdo da Convenção-Quadro artigo a artigo, os antecedentes históricos dos direitos das minorias nacionais no âmbito do CE e o processo que levou à sua produção, se esclarece que esta teria sido uma escolha pragmática face à falta de consenso para uma definição satisfatória para todas as partes. É neste relatório que são assinaladas três salvaguardas fundamentais que estão no centro da CQMN. Primeiro, a explicação da opção por este modelo de "convenção-quadro" assente em cláusulas programáticas e objetivos cuja implementação concreta é deixada a cada um dos estados-membros, com a justificação de que existe uma variedade de situações e problemas que não permitiria um texto mais rígido. "Segundo, é assumida a não-definição do que sejam "minorias nacionais" no texto da CQMN: a dificuldade inerente ao estabelecimento de uma definição de trabalho, pela impossibilidade de acordo entre todos os estados-membros do CE, obrigaria a esta opção pragmática que deixa a cada estado a responsabilidade de definir internamente quais são as minorias a quem a CQMN é aplicável. Terceiro, é também assumida uma abordagem individual dos direitos consagrados: estes são atribuídos às "pessoas que pertençam a minorias nacionais" (individualmente ou em conjunto com outros), não decorrendo daí o reconhecimento de direitos coletivos das minorias nacionais, enquanto grupo."⁶¹

A doutrina produzida pelo Comité Consultivo da CQMN (CCCQ, analisado na próxima secção), no decorrer das suas atividades de monitorização, ajudou a elucidar que comunidades poderiam ser consideradas minorias nacionais ao abrigo da convenção-quadro, bem como a levantar outras questões inicialmente ignoradas e que foram surgindo ao longo dos ciclos de monitorização. Considerou, por exemplo, que o texto tanto poderia ser aplicado às minorias antigas como às recentes e entendeu assim atribuir a cada estado a interpretação que melhor lhe aprouvesse. Se bem que muitos estados coloquem apenas as suas minorias "antigas" sob a alçada da CQMN, e para

⁶⁰ CONSELHO DA EUROPA. *Relatório Explicativo da Convenção-Quadro sobre a proteção das Minorias Nacionais* [em linha], 1995 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <https://rm.coe.int/16800cb5eb>.

⁶¹ PEREIRA, ref. 9, p. 124.

quem a inclusão de comunidades imigrantes seria problemático,⁶² outros estados têm revelado uma maior abertura em relação à inclusão destas "novas" minorias, como foi sendo manifesto em alguns relatórios periódicos produzidos por estados como a Alemanha e a Dinamarca.⁶³

Weller⁶⁴ assinala que o acumulado de relatórios e opiniões emitidas por este CCCQ abriu também a possibilidade de inclusão de minorias que não têm um estado-parente a que se reportem, mas também à das minorias que não são numericamente minoritárias em determinado território, constituindo-se antes como minorias estruturais ou maiorias estruturalmente não-dominantes. Verstichel⁶⁵ refere ainda o caso específico das minorias na minoria, isto é, os indivíduos que pertencem à maioria nacional mas que são minorias local ou regionalmente, e que são gradualmente qualificadas pelo CCCQ como populações que podem ser cobertas pela CQMN. Chablais⁶⁶ levanta a questão da proteção de minorias no seu território de origem e da perda desse estatuto se residir noutras regiões do estado onde não são consideradas autóctones, dando o exemplo do estatuto das minorias italiana e húngara na Eslovénia. Por fim, o trabalho de definição e discussão de conceitos pelo CCCQ permitiu que se debatesse a possibilidade de inclusão dos povos indígenas como minorias nacionais, sendo que alguns desses povos na Rússia e nos países nórdicos preferem ser considerados como povos indígenas e gozarem de uma proteção legal enquanto tal;⁶⁷ o Comité entende que o reconhecimento de um grupo de

⁶² HOFMANN, ref. 48, p.16.

⁶³ VERSTICHEL, Annelies. Elaborating A Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: BLOED, Arie; HOFMANN, Rainer; MARKO, Josef; MAYALL, James and WELLER, Marc. *European Yearbook of Minority Issues Online*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2002, pp. 165-95. DOI: [10.1163/221161103X00094](https://doi.org/10.1163/221161103X00094), p. 171.

⁶⁴ WELLER, ref. 25, p. 631.

⁶⁵ VERSTICHEL, ref. 63, p. 172.

⁶⁶ CHABLAIS, Alain. Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: BLOED, Arie; HOFMANN, Rainer; MARKO, Joseph; MAYALL, James; PACKER, John AND WELLER, Marc. *European Yearbook of Minority Issues Online*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp.515-40. DOI : [10.1163/22116117-90000024](https://doi.org/10.1163/22116117-90000024), p. 525.

⁶⁷ HOFMANN, Rainer. Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: BLOED, Arie; HOFMANN, Rainer; MARKO, Josef; MAYALL, James and WELLER, Marc. *European Yearbook of Minority Issues Online*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp. 401-33. DOI: [10.1163/22116117-90000024](https://doi.org/10.1163/22116117-90000024), pp. 419-20.

peças como “povo indígena” e da respetiva proteção legal não são exclusivos e que podem conviver com a proteção legal da CQMN.⁶⁸

4.2 O mecanismo de monitorização da CQMN e a sua implementação

“A aplicação da CQMN é garantida através de um mecanismo de monitorização não-judicial. Para além de não contemplar nenhum sistema de petições individuais ou de queixas intraestatais, a sua implementação depende em exclusivo do mecanismo de monitorização previsto na sua quarta secção e que foi sendo desenvolvido e ajustado posteriormente. Neste processo, o Comité de Ministros do CE é o órgão político de maior destaque, pois é dele que emanam as resoluções individuais sobre a aplicação da CQMN por cada um dos estados-membros. Estas resoluções são produzidas periodicamente após se completar um ciclo de monitorização e encerram cada um desses ciclos que se centra num processo de diálogo entre cada um dos estados-membros e o CE.

Nesse processo, o Comité de Ministros é assistido por um comité técnico de 18 peritos, o Comité Consultivo para a Convenção-Quadro (CCCQ), composto por individualidades indicadas pelos estados-membros do CE e cujo trabalho se destaca na área da proteção dos direitos humanos.⁶⁹ Cada estado-membro pode indicar um nome para fazer parte deste comité de peritos, que são depois eleitos pelo Comité de Ministros. Cada mandato tem a duração de quatro anos, podendo ser renovável uma vez apenas, para permitir a rotatividade de participação de peritos de todos os estados-membros do CE. Na prática, este CCCQ é o órgão do CE que acompanha todo o processo de monitorização, sendo o interlocutor privilegiado dos atores nacionais em todos os passos desse processo. Com o tempo e a experiência acumulada aos longos dos ciclos de monitorização, o CCCQ foi produzindo não só doutrina e dando forma a normas ainda pouco sedimentadas, como também “Comentários temáticos” sobre assuntos específicos e que agregam precisamente algum do conhecimento acumulado e comparado, inerente ao seu trabalho. À data, foram

⁶⁸ HOFMANN, ref. 67, p. 419.

⁶⁹ CONSELHO DA EUROPA. *Resolução (97)10 - Rules adopted by the Committee of Ministers on the monitoring arrangements under articles 24 to 26 of the Framework-Convention for the Protection of National Minorities*, [em linha], 1997 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/2_Monitoring/PDF/Resolution%2897%2910_en.pdf.

redigidos quatro destes Comentários: educação, participação efetiva na vida cultural, social e económica e nos assuntos públicos, direitos linguísticos e gestão de diversidade através dos direitos das minorias.⁷⁰

A calendarização dos já referidos ciclos de monitorização tem início com o envio de um *Relatório de estado* sobre a aplicação da CQMN (1) que cada estado-membro tem de produzir e enviar ao CCCQ. Este relatório, além de conter informação detalhada sobre legislação e outras medidas relevantes tomadas pelo estado, deve seguir uma matriz adotada em cada início de ciclo pelo Comité de Ministros, tendo sido ajustada ao longo dos seis ciclos já realizados e é publicado logo que o CCCQ o receba.

O CCCQ produzirá uma *Opinião* sobre esse relatório (2), cruzando a informação que nele consta com outra informação que pode recolher junto de organismos de fiscalização de outras convenções ou organismos específicos no âmbito do CE (como a Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância ou a Carta Europeia para as Línguas Regionais ou Minoritárias), da ONU, da OSCE e da Agência para os Direitos Fundamentais da UE.⁷¹ Para a elaboração dessa Opinião, serão fundamentais os dados que recebe através de *Relatórios-sombra* (3) que organizações não-governamentais locais são convidadas a produzir mas também das *Visitas in situ* (4) que o CCCQ empreende localmente a convite dos governos nacionais.

⁷⁰ CONSELHO DA EUROPA. *Thematic Commentary on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities* [em linha], 2006 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryEducation_en.pdf; CONSELHO DA EUROPA. *Thematic Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs* [em linha], 2008 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf; CONSELHO DA EUROPA. *Thematic Commentary on the Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention* [em linha], 2012 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryLanguage_en.pdf; CONSELHO DA EUROPA. *Thematic Commentary "A key tool to managing diversity through minority rights – The scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities"* [em linha], 2016 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806a8fe8>.

⁷¹ BECO, Gautier de and LANTSCHNER, Emma. The Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (the ACFC). In: BECO, Gautier de. *Human rights monitoring mechanisms of the Council of Europe*. Londres: Routledge, 2012, pp.100-26. ISBN: 9780415859493, p. 113.

Estes passos seguintes, em que os vários atores envolvidos no processo de monitorização entram em diálogo, são mantidos confidenciais até que o processo esteja concluído. Nas visitas *in situ*, por exemplo, os peritos responsáveis pela elaboração da Opinião entram em contacto direto com funcionários do estado, deputados, representantes de minorias, ONGs, organismos especializados em direitos humanos entre outros.⁷² Os *inputs* destas visitas são importantes na elaboração das Opiniões, na medida em que os peritos dialogam diretamente e de forma confidencial com um conjunto de indivíduos e instituições que possuem informação relevante que complementam a informação oficial recebida em fases anteriores do processo. A Opinião produzida pelo CCCQ é enviada ao estado, que tem então oportunidade de dar resposta às dúvidas e objeções levantadas pelo CCCQ. Essas suas observações, reunidas num documento chamado *Comentários* (5), são enviadas novamente ao comité de peritos, que só então se encontra em condições de preparar a versão final da sua Opinião que é enviado ao Comité de Ministros para sua apreciação e que servirá de base à *Resolução* final (6) deste organismo político. Se bem que o Comité de Ministros seja soberano para não seguir as recomendações do CCCQ, as resoluções produzidas têm seguido quase sempre fielmente o conteúdo das recomendações que constam das Opiniões.⁷³

Por fim, antes que o ciclo de monitorização seguinte tenha início, é incentivada a realização, pelo próprio estado, de um seminário de acompanhamento entre ciclos (7), no qual participam não só peritos do CCCQ e representantes dos organismos oficiais envolvidos no processo de monitorização, como também membros da sociedade civil e onde são discutidas estratégias e medidas a tomar no quadro da transição de um ciclo de monitorização para o seguinte.”⁷⁴

4.3 Fraquezas e forças da CQMN e do seu mecanismo de monitorização

⁷² MALLOY, Tove H. The re-politicization of European minority protection: six cases from the FCNM monitoring process [em linha]. *ECMI Study*. 2012, nº7, pp. 1-89 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/pdf/Study_No.7_Final.pdf

⁷³ KORKEAKIVI, Antti. Frameworking: Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: BLOED, Arie; HOFMANN, Rainer; MARKO, Josef; MAYALL, James; PACKE, John and WELLER, Marc. *European Yearbook of Minority Issues Online*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 255-72. DOI : [10.1163/22116117-90000048](https://doi.org/10.1163/22116117-90000048), p. 262.

⁷⁴ PEREIRA, ref. 9, pp. 313-5.

“As críticas à CQMN são inúmeras. Alfredsson⁷⁵ é particularmente crítico deste documento. Para além de se mostrar cético em relação a um texto que considera vago, assinala também o controlo político exercido pelo Comité de Ministros sobre o trabalho do órgão de monitorização, bem como o facto de este estar grandemente dependente do exame de relatórios periódicos produzidos pelos próprios estados. Por outro lado, todo o processo de redação é confidencial e pouco transparente, o que não permite a participação de atores não-governamentais e inibe também o surgimento de propostas alternativas que possam ser debatidas e esclarecidas ou o questionamento ao trabalho em curso.

A questão da identificação das minorias é outro ponto crítico: não só é o estado que define que grupos no seu interior podem ser definidos como “minorias nacionais”, como alguns estados pretendem ligar a pertença a uma minoria à cidadania,⁷⁶ como foi já referido. Usando uma formulação de Palermo,⁷⁷ qualquer definição concreta de “minorias nacionais” implicaria sempre que apenas algumas minorias estão envolvidas, bem como apenas alguns dos seus representantes, algumas das suas perspetivas e alguns dos seus interesses. Outras críticas à CQMN são comuns. Benoît-Rohmer⁷⁸ critica a abordagem deste mecanismo em encorajar os estados a executar corretamente as suas obrigações ao invés de punir os que as violam. Critica também a pouca participação do indivíduo, porquanto não haja um sistema de petição individual,⁷⁹ não havendo, tão pouco, um sistema de queixas intraestatal.⁸⁰ No seu relatório sobre a implementação da Convenção-Quadro, Martin e Gál⁸¹ sublinham o facto de, num documento legal sobre minorias nacionais, estarem ausentes direitos coletivos no seu texto (não obstante o “exercício coletivo”

⁷⁵ ALFREDSSON, Gudmundur. A Frame with an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and Monitoring Procedures. *International Journal on Minority and Group Rights*. 2000, nº7, pp. 291-304. DOI: [10.1163/15718110020908061](https://doi.org/10.1163/15718110020908061)

⁷⁶ ALFREDSSON, ref. 75, p. 296.

⁷⁷ PALERMO, Francesco. *The dual meaning of participation: the Advisory Committee's Commentary on Participation. Conference: enhancing the impact of the Framework Convention* [em linha]. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2008 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806bd622>

⁷⁸ BENOÎT-ROHMER, ref. 7, p. 584.

⁷⁹ BENOÎT-ROHMER, ref. 7, p. 584.

⁸⁰ PENTASSUGLIA, ref.50, p. 422.

⁸¹ MARTIN e GAL, ref. 47, p. 16, p. 48.

desses mesmos direitos), mas que também estejam ausentes, enquanto parte ativa, do próprio mecanismo de monitorização. Kicker e Möstl⁸² assinalam também um potencial cansaço institucional à medida que avançam os ciclos de monitorização, tanto pela repetição cíclica de procedimentos e recomendações, como pelo grau demasiado detalhado que algumas normas adquirem.

Contudo, a adesão à CQMN ultrapassou as perspetivas mais otimistas. Dadas as baixas expectativas iniciais, o facto de ter sido ratificada pela quase totalidade dos estados-membros do CE (Andorra, França, Mónaco e Turquia não assinaram a CQMN; Bélgica, Grécia, Islândia e Luxemburgo assinaram mas ainda não ratificaram) testemunha uma entrada sólida dos direitos das minorias no quadro jurídico da CE e na sua agenda.⁸³ Apesar de esta adesão poder também ser vista como um sinal da falta de substância do documento, os estados que o ratificaram têm demonstrado abertura para a discussão sobre a implementação das suas provisões e para a revisão de leis e políticas internas, criando-se dinâmicas de consultas entre membros de vários órgãos de soberania, representantes de minorias e ONGs para esse efeito.⁸⁴ Para Pentassuglia,⁸⁵ o carácter não-judicial, programático e flexível desta convenção-quadro foi fundamental para a sua aceitação quase total junto dos estados-membros do CE. Acrescenta também que, enquanto um modelo de implementação judicial teria sido impraticável neste tipo de direitos, o mecanismo não-judicial revelar-se-ia mais produtivo e mais consentâneo com as circunstâncias políticas diversificadas de cada estado.

Na conclusão da obra *The rights of minorities in Europe* por si editada, Weller⁸⁶ elenca alguns dos pontos potencialmente críticos da CQMN identificados aquando da sua assinatura e afirma que o ceticismo em torno desses pontos acabou por não se materializar ou condicionar a sua aplicação. Por outro lado, destaca ainda quatro aspetos marcantes desta CQMN. Primeiro, o tópico "minorias nacionais" deixou de fazer parte da agenda dos estudos da

⁸² KICKER, Renate and MÖSTL, Markus. *Standard-setting through monitoring? The role of selected Council of Europe expert bodies for the development of the European Human Rights order*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012. ISBN: 978-92-871-7675-2, p. 178.

⁸³ STEKETEE, Frank. The Framework Convention: A Piece of Art or a Tool for Action ?. *International Journal on Minority and Group Rights*. 2001, nº8, pp. 1-15. DOI: [10.1163/15718110120908240](https://doi.org/10.1163/15718110120908240), p.13.

⁸⁴ STEKETEE, ref. 83, p. 13.

⁸⁵ PENTASSUGLIA, ref. 50, p. 422.

⁸⁶ WELLER, ref. 25.

segurança e está cada vez mais ligado aos direitos humanos e à boa governação, bem como introduz aspetos sociais e económicos neste universo legal. Segundo, muitas das provisões inicialmente consideradas vagas acabaram por se tornar mais concretas e substanciais através do diálogo que se criou entre o CCCQ e os estados. Terceiro, apesar do caráter limitado do seu mandato, o CCCQ produzir Opiniões detalhadas baseadas não apenas nos Relatórios dos estados, mas também nos Relatórios-sombra de ONGs e de grupos representativos das minorias, nas visitas *in situ* e no processo de acompanhamento entre ciclos de monitorização. Quarto, conseguiu transformar um conjunto de normas de *soft law* herdadas da Declaração da ONU (1992) em ferramentas de *hard law* no seio do CE.

Quanto ao processo de monitorização, é a sua posta em prática e a evolução do seu trabalho que podem ser mensuráveis. Pentassuglia⁸⁷ assinala que o atual sistema encoraja a implementação da CQMN e evita a abordagem punitiva das sanções. Também no relatório produzido por Martin e Gal⁸⁸ é elogiado este sistema assente na cooperação e no diálogo, proporcionados pela apresentação de prescrições genéricas, ao invés de uma abordagem de “finger-pointing” subjacente a uma listagem de acusações. Steketee⁸⁹ sublinha que a confidencialidade garantida na fase da análise documental evita a politização do processo, o que Pentassuglia⁹⁰ completa ao destacar a transparência do processo, pela posterior publicação desses documentos. Hofmann⁹¹, que presidiu ao CCCQ, admite a importância que as visitas *in situ* foram gradualmente adquirindo ao longo dos ciclos. Por fim, Beco e Lantschner⁹² referem três dinâmicas que se tornaram essenciais para a força que este processo de monitorização foi adquirindo e que contrariam algumas das críticas apontadas inicialmente pelos céticos deste processo. Primeiro, sublinham o crescente envolvimento da sociedade civil e das organizações locais em todo o processo. Segundo, as Opiniões do CCCQ tornaram-se no mais importante documento do procedimento, sendo usado pela Comissão Europeia como base para a produção de relatórios periódicos sobre os

⁸⁷ PENTASSUGLIA, ref. 50, p. 422.

⁸⁸ MARTIN e GAL, ref. 47, p. 16, p. 38.

⁸⁹ STEKETEE, ref. 83, p. 10.

⁹⁰ PENTASSUGLIA, ref. 50, p. 453.

⁹¹ HOFMANN, ref. 67, p. 403.

⁹² BECO e LANTSCHNER, ref. 71, pp. 117-23.

candidatos à adesão à UE, tendo já sido referidas em sentenças produzidas pelo TEDH.⁹³ Terceiro, a complementaridade entre o trabalho do CCCQ, com a sua caução técnica, e o do Comité de Ministros, pelo endosso político que tem providenciado aos documentos do CCCQ, que revelam não só a qualidade das opiniões e recomendações do CCCQ, mas também da confiança política que nelas o Comité de Ministros deposita.”⁹⁴

5. Notas conclusivas

Como ficou demonstrado no presente artigo, o corpo legal de proteção de minorias nacionais no continente europeu é relativamente recente e incipiente, o que demonstra a posição relativamente secundária que estes direitos específicos têm tido no edifício da proteção dos direitos humanos no seu sentido mais lato. As experiências nacionais muito diferenciadas e os precedentes históricos traumáticos em alguns casos levam a que a consagração dos direitos das minorias seja tratada com muita prudência pelos estados e que os consensos sejam difíceis de alcançar.

A elaboração da uma Convenção-Quadro para a Proteção de Minorias Nacionais no quadro do Conselho da Europa tornou-se efetivamente um marco na proteção destas minorias. Apesar de um conjunto de insuficiências na definição de “minorias nacionais” e na concretização dos direitos em causa, o modelo de monitorização da sua aplicação tem permitido que esta se baseie no diálogo constante entre os vários intervenientes em todo esse processo: os representantes estatais no Conselho de Ministros que aprovam Resoluções, os peritos no Comité Consultivo que produzem Opiniões, os organismos nacionais relevantes que produzem o Relatório de estado e os representantes da sociedade civil local na elaboração de Relatórios-sombra e no diálogo direto com os peritos nas visitas *in situ*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFREDSSON, Gudmundur. A Frame with an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International

⁹³ TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS (TEDH), Sentença 57325/00, “Case of D.H. and Others vs. The Czech Republic”, 2007-11-13. [consult. 7 Set 2023]. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22002-2439%22%5D%7D>

⁹⁴ PEREIRA, ref. 9, pp. 317-9.

Standards and Monitoring Procedures. *International Journal on Minority and Group Rights*. 2000, nº7, pp. 291-304. DOI: 10.1163/15718110020908061

ALTO-COMISSÁRIO DA ONU PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation* [em linha], 2010 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf.

ALTO-COMISSÁRIO DA OSCE PARA AS MINORIAS NACIONAIS. *Thematic Recommendations and Guidelines* [em linha], 2003 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <https://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines>.

BECO, Gautier de. Introduction. In: BECO, Gautier de. *Human rights monitoring mechanisms of the Council of Europe*. Londres: Routledge, 2012, pp.1-16. ISBN: 9780415859493

BECO, Gautier de and LANTSCHNER, Emma. The Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (the ACFC). In: BECO, Gautier de. *Human rights monitoring mechanisms of the Council of Europe*. Londres: Routledge, 2012, pp.100-26. ISBN: 9780415859493

BENEDIKTER, Thomas, ed. *Ethnic mosaic – A short guide to minority rights in Europe* [em linha]. Bolzano, EURAC, 2008 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/Documents/Eurasia/EuropesEthnicMosaic_FINAL_for_website.pdf.

BENOÎT-ROHMER, Florence. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. *European Journal of International Law*. 1995, nº6, pp. 573-97.

BOWRING, Bill. European Minority Protection: The Past and Future of a “Major Historical Achievement”. *International Journal on Minority and Group Rights*. 2008, nº15, pp. 413-25. DOI: 10.1163/157181108X332686

BUCHANAN, Allen. Self-determination and the right to secede. *Journal of International Affairs*. 1992, vol. 45, nº2, pp. 347-65.

CHABLAIS, Alain. Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: BLOED, Arie; HOFMANN, Rainer; MARKO, Joseph; MAYALL, James; PACKER, John AND WELLER, Marc. *European Yearbook of Minority Issues Online*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp.515-40. DOI : 10.1163/22116117-90000024

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)* [em linha], 1950 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

CONSELHO DA EUROPA. *Carta Europeia para as Línguas Minoritárias e Regionais (CELMR)* [em linha], 1992 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148>.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção-Quadro sobre a proteção das Minorias Nacionais (CQMN)* [em linha], 1994 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c10cf>.

CONSELHO DA EUROPA. *Relatório Explicativo da Convenção-Quadro sobre a proteção das Minorias Nacionais* [em linha], 1995 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <https://rm.coe.int/16800cb5eb>.

CONSELHO DA EUROPA. *Resolução (97)10 - Rules adopted by the Committee of Ministers on the monitoring arrangements under articles 24 to 26 of the Framework-Convention for the Protection of National Minorities*, [em linha], 1997 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/2_Monitoring/PDF_Resolution%2897%2910_en.pdf.

CONSELHO DA EUROPA. *Thematic Commentary on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities* [em linha], 2006 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryEducation_en.pdf.

CONSELHO DA EUROPA. *Thematic Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs* [em linha], 2008 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf.

CONSELHO DA EUROPA. *Thematic Commentary on the Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention* [em linha], 2012 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryLanguage_en.pdf.

CONSELHO DA EUROPA. *Thematic Commentary “A key tool to managing diversity through minority rights – The scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* [em linha], 2016 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a8fe8>.

CONFERÊNCIA PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO EUROPEIA /CSCE. *Declaração de Reunião de Copenhaga da Conferência para a Dimensão Humana* [em linha], 1990 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

DEETS, Stephen. Reimagining the boundaries of the nation: politics and the development of ideas on minority rights. *East European Politics and Societies*. 2006, vol. 20, nº3, pp.419-46. DOI: 10.1177/0888325406290305

EIDE, Asbjorn. The Framework Convention in historical and global perspective. In: WELLER, Marc. *The rights of minorities in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 25-47. ISBN: 9780199207626

FREEMAN, Michael. Are there collective Human Rights?. *Political Studies*. 1995, nº43, pp. 25-40. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1995.tb01734.x

GELLNER, Ernest. *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell, 2006 [1983]. ISBN: 978-1-4051-3442-2

GREER, Steven. *The European Convention on Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. ISBN: 9780521846172

GURR, Ted Robert. *Minorities at risk*. Washington DC: US Institute of Peace, 1993. ISBN: 9781878379245

HANNUM, Hurst. Rethinking self-determination. *Virginia Journal of International Law*. 1993, vol. 34, nº1, pp.1-69.

HANNUM, Hurst. The concept and definition of minorities. In: WELLER, Marc. *Universal minority rights - A commentary on the jurisprudence of International Courts and Treaty bodies*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 49-73. ISBN: 9780199208517

HENRARD, Kristin. The interrelationship between individual human rights and the right to self-determination and its importance for the adequate protection of linguistic minorities. *The global review of ethnopolitics*. 2001, vol. 1, nº1, pp. 41-61. DOI: 10.1080/14718800108405089

HOFMANN, Rainer. Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: BLOED, Arie; HOFMANN, Rainer; MARKO, Josef; MAYALL, James and WELLER, Marc. *European Yearbook of Minority Issues Online*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp. 401-33. DOI: 10.1163/22116117-90000024

HOFMANN, Rainer. The Framework Convention for the Protection of National Minorities: an introduction. In: WELLER, Marc. *The rights of minorities in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 1-24. ISBN: 9780199207626

HOFMANN, Rainer. The Future of Minority Issues in the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe. In: WELLER, Marc; BLACKLOCK, Denika and NOBBS, Katherine. *The protection of minorities in the wider Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 171-205. ISBN: 978-0-230-00129-9

KICKER, Renate and MÖSTL, Markus. *Standard-setting through monitoring? The role of selected Council of Europe expert bodies for the development of the European Human Rights order*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012. ISBN: 978-92-871-7675-2

KORKEAKIVI, Antti. Frameworking: Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: BLOED, Arie; HOFMANN, Rainer; MARKO, Josef; MAYALL, James; PACKE, John and WELLER, Marc. *European Yearbook of Minority Issues Online*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 255-72. DOI : 10.1163/22116117-90000048

MALLOY, Tove H. The re-politicization of European minority protection: six cases from the FCNM monitoring process [em linha]. *ECMI Study*. 2012, nº7, pp. 1-89 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/pdf/Study_No.7_Final.pdf

MARTÍN Estébanez, María Amor and GÁL, Kinga. Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities [em linha]. *ECMI Report*. 1998, nº3

[consult. 24 Mai 2023]. Disponível em:
https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/pdf/report_3.pdf

OESTREICH, Joel E. Liberal theory and minority group rights. *Human Rights Quarterly*. 1999, vol. 21, nº1, pp. 108-32. DOI: 10.1353/HRQ.1999.0011

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS/ONU. *Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio* [em linha], 1948 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <http://www.hrweb.org/legal/genocide.html>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS/ONU. *Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas* [em linha], 1992 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_English.pdf.

PACHECO, Fátima. Do âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: em que situações estão os Estados-membros vinculados às suas disposições? *Revista Jurídica Portucalense*. 2021, nº30, pp. 71-99. DOI: 10.34625/issn.2183-2705(30)2021.ic-05

PACHECO, Maria de Fátima de Castro Tavares Monteiro e AMORIM, José de Campos. Proteger Minorias e Salvar a Diversidade Cultural na Europa: Um Direito Inalienável? *E-Revista De Estudos Interculturais*. 2021, vol. 3, nº9. DOI: 10.34630/erei.v3i9.4219

PALERMO, Francesco. *The dual meaning of participation: the Advisory Committee's Commentary on Participation. Conference: enhancing the impact of the Framework Convention* [em linha]. Estraburgo: Conselho da Europa, 2008 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806bd622>

PENTASSUGLIA, Gaetano. Monitoring Minority Rights in Europe: The Implementation Machinery of the Framework Convention for the Protection of National Minorities – With Special Reference to the Role of the Advisory Committee. *International Journal on Minority and Group Rights*. 1999, nº6, pp. 417-61. DOI: 10.1163/15718119920907820

PENTASSUGLIA, Gaetano. *Minorities in International Law*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2002. ISBN: 978-9287147738

PEREIRA, Pascoal Santos. *Autodeterminação Nacional para Além do Controlo de um Território: uma Proposta de Análise à Emancipação Colectiva e à Autonomia Individual em Sociedades Multiétnicas*. Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016. <http://hdl.handle.net/10316/30193>

RAMET, Sabrina P. The so-called right of national self-determination and other myths. *Human Rights Review*. 2000, vol. 2, nº1, pp. 84-103. DOI: 10.1007/s12142-000-1034-7

RIGA, Liliana and KENNEDY, James. Tolerant majorities, loyal minorities and "ethnic reversals": constructing minority rights at Versailles 1919. *Nations and Nationalism*. 2009, vol. 15, nº3, pp. 461-82. DOI : 10.1111/j.1469-8129.2009.00382.x

ROSSOS, Andrew. *Macedonia and the Macedonians - A History*. Stanford: Hoover Institution Press, 2008. ISBN: 978-0817948825

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS (TEDH), Sentença 57325/00, “Case of D.H. and Others vs. The Czech Republic”, 2007-11-13. [consult. 7 Set 2023]. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22002-2439%22%7D>

STEKETEE, Frank. The Framework Convention: A Piece of Art or a Tool for Action ?. *International Journal on Minority and Group Rights*. 2001, nº8, pp. 1-15. DOI: 10.1163/15718110120908240

VERSTICHEL, Annelies. Elaborating A Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: BLOED, Arie; HOFMANN, Rainer; MARKO, Josef; MAYALL, James and WELLER, Marc. *European Yearbook of Minority Issues Online*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2002, pp. 165-95. DOI: 10.1163/221161103X00094

WELLER, Marc. Creating the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities. *International Journal on Minority and Group Rights*. 2003, nº10, pp. 265-90. DOI: 10.1163/1571811031260699

WELLER, Marc. Conclusion: the contribution of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities to the development of Minority rights. In: WELLER, Marc. *The rights of minorities in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 609-38. ISBN: 9780199207626

Data de submissão do artigo: 17/05/2023

Data de aprovação do artigo: 13/09/2023

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt