

Direitos humanos e justiça etnocultural¹

*Will Kymlicka**

Resumo: Os teóricos liberais, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, geralmente apontam que a proteção estrita dos direitos humanos é suficiente para garantir a justiça entre grupos etnoculturais em um Estado multiétnico. Neste artigo, discuto três áreas em que os princípios tradicionais dos direitos humanos são incapazes de proteger minorias nacionais contra injustiças: a) políticas de migração interna e povoamento; b) reconfiguração de fronteiras – ou redução de poderes – de subunidades políticas internas controladas pela minoria nacional; e c) políticas relativas às línguas oficiais. Em cada uma dessas áreas, o Estado é capaz de, efetivamente, desapoderar uma minoria e destruir suas instituições coletivas

¹ Versão original inglesa publicada em: Human rights and ethnocultural justice. *Review of Constitutional Studies*, v. 4, n. 2, p. 213-238, 1998. Agradeço a David Schneiderman pelo convite para escrever este artigo e pelos comentários pertinentes. Agradeço, também, a John McGarry e a um parecerista anônimo os respectivos comentários, bem como a Thomas Nagel e Ronald Dworkin o convite para discutir este artigo em um colóquio de Direito, Filosofia e Teoria Política realizado na Universidade de Nova Iorque, em setembro de 1997.

* Filósofo político canadense, conhecido por seu trabalho a respeito do multiculturalismo. Atualmente, é professor de Filosofia Política no Departamento de Filosofia da Queen University, em Kingston, Canadá. Graduou-se em Filosofia pela Queen University em 1984 e seu doutorado, obtido pela Universidade de Oxford, em 1987, foi orientado pelo filósofo político marxista G. A. Cohen. Publicou oito livros e mais de 200 artigos, traduzidos para 32 línguas, bem como recebeu vários prêmios, como a edição de 2009 do “Premier’s Discovery Award in the Social Sciences”. E-mail: kymlicka@queensu.ca.

e poder político, sem destituir qualquer membro que seja de seus direitos civis e políticos. Para evitar ou retificar essas potenciais injustiças, os princípios tradicionais dos direitos humanos precisam ser suplementados com uma gama de direitos de minorias que sejam específicos de cada grupo minoritário. De fato, na ausência desses direitos de minorias, a efetivação dos princípios dos direitos humanos pode acabar agravando a injustiça etnocultural. Concluo, discutindo a necessidade não apenas de novas normas internacionais de justiça etnocultural, mas também de novos mecanismos nacionais e internacionais que obriguem os governos a respeitar tantos os direitos humanos como os direitos de minorias.

Palavras-chave: Direitos de minorias. Direitos humanos. Não discriminação. Direitos de grupos.

1 INTRODUÇÃO

Os defensores dos direitos humanos, geralmente, afirmam que esses direitos constituem um escudo que protege os fracos (*i.e.*, os cidadãos individuais) contra os poderosos (*i.e.*, os Estados coercitivos). Entretanto, muitos críticos dizem que os direitos humanos consistem em uma arma dos poderosos (*i.e.*, do Ocidente, da sociedade burguesa) contra os fracos (*i.e.*, os não brancos, as sociedades e culturas do Terceiro Mundo). Nas palavras de Shelley Wright,

qualquer alegação de que os direitos humanos são ‘universais e indivisíveis’ deve estar preparada para responder à afirmação de estudiosos internacionais do Terceiro Mundo, feministas ou não brancos de que os direitos humanos possuem um histórico bem específico atrelado particularmente à política, à economia e à

psicologia social de uma cultura branca, burguesa, masculina e eurocêntrica que possivelmente têm pouco relevância para as necessidades das pessoas que não se enquadram nessa descrição. De fato, alguns iriam além e diriam que os direitos humanos são a consequência direta da história capitalista e colonialista da Europa pós-medieval e fazem parte da exportação de políticas opressivas e, por vezes, genocidas dos colonizadores europeus².

Meu objetivo com este artigo não é resolver esse debate, mas, sim, situá-lo em um contexto mais amplo envolvendo justiça entre grupos etnoculturais. Sugiro que o valor e o impacto dos direitos humanos dependem, ao menos em parte, de como essas questões mais amplas de justiça etnocultural são tratadas. Espero mostrar, nesta exposição, que há certa carga de verdade nessas duas visões divergentes.

Por um lado, argumento que o respeito aos direitos humanos não é suficiente para garantir justiça etnocultural e que, quando não há justiça etnocultural, é possível que a retórica e a prática dos direitos humanos acabem, na verdade, piorando a situação. Nesse sentido, concordo com os críticos das doutrinas de direitos humanos que apontam esses direitos como elementos que contribuíram para a colonização injusta de minorias e de povos não ocidentais.

Por outro lado, não me oponho à ideia de direitos humanos “universais e indivisíveis”. Pelo contrário, quando as condições mais amplas de justiça etnocultural são respeitadas, então é inteiramente adequado que se exija o respeito aos direitos

² WRIGHT, S. *International human rights standards and diversity in local practices*. Alberta: Centre for Constitutional Studies, University of Alberta, 1996. p. 3-4.

humanos. Quando as relações entre grupos etnoculturais são mais ou menos justas, a indiferença aos direitos humanos simplesmente deixa os fracos vulneráveis aos desmandos dos poderosos dentro de suas próprias comunidades. Nesse sentido, concordo com os defensores dos direitos humanos que os apontam como necessários para proteger os indivíduos contra o abuso do poder político.

A meu ver, portanto, o impacto dos direitos humanos depende do nível de respeito aos outros princípios da justiça etnocultural. Infelizmente, essas questões mais amplas referentes à justiça etnocultural são, em geral, negligenciadas no debate sobre a aplicação transnacional dos direitos humanos, o qual foca, sobremaneira, os méritos intrínsecos ou a aplicabilidade universal do “individualismo ocidental”. Os críticos, frequentemente, dizem que a teoria dos direitos humanos trata os indivíduos como entidades “desprovidas de contexto” e que essa visão “abstrata” ou “atomística” dos seres humanos é inerentemente inadequada e, em todo caso, imprópria para as sociedades não ocidentais de caráter mais comunal. Os defensores dos direitos humanos respondem que as noções ocidentais de individualismo não são “atomísticas” e que, além disso, há importantes similaridades entre as necessidades e vulnerabilidades dos povos de todo o mundo, o que justifica a existência de princípios comuns de direitos humanos.

Todos nós conhecemos esse debate, mas acredito que ele está “deslocado” ou que, no mínimo, está sendo colocado e pensado de forma precipitada. Não devemos assumir que as diferentes concepções de “individualismo” são a raiz do problema. O problema pode não estar no “individualismo” ou nos “direitos humanos” propriamente ditos, mas sim no contexto mais amplo das relações etnoculturais dentro do qual são debatidas as questões de direitos humanos.

Em outras palavras, sempre que os membros de um grupo fazem objeção à aplicação transnacional dos direitos humanos, não

devemos imediatamente concluir que a fonte de oposição está em algum conflito entre práticas locais (coletivistas) – estabelecidas por razões religiosas, culturais ou linguísticas – e normas de direitos humanos (individualistas). O problema pode residir, na verdade, no contexto mais amplo dentro do qual essas normas internacionais estão sendo promovidas ou impostas.

Na primeira seção deste artigo, discuto por que os direitos humanos são insuficientes para a promoção da justiça cultural e até mesmo capazes de exacerbar certas injustiças, sendo, portanto, necessário que as normas de direitos humanos sejam complementadas por diversos direitos de minorias. Na segunda seção, indago se a complementação dos direitos humanos pelos direitos de minorias nos permite esperar que se obtenha maior concordância no que diz respeito à aplicação transnacional dos direitos humanos. Defendo que podemos, sim, esperar maior concordância com relação aos princípios dos direitos humanos, mas ainda restarão questões muito difíceis relativas às instituições adequadas para a efetivação desses direitos. Concluo com algumas sugestões sobre a necessidade de se repensar a relação entre diversidade cultural e direitos humanos.

2 DIREITOS HUMANOS E DIREITOS DE GRUPOS

Um lugar em que o foco no “individualismo” tem sido particularmente de pouca serventia é no debate entre direitos “individuais” e direitos “de grupos”. De acordo com a visão hegemônica, os direitos humanos consistem em direitos paradigmaticamente individuais condizentes com o individualismo das sociedades ocidentais, ao passo que as sociedades não europeias estão mais interessadas nos direitos “coletivos” ou “de grupo” que condigam com suas tradições.

Acredito que essa forma de retratar o debate seja um tanto quanto errônea. Em primeiro lugar, porque os direitos individuais têm sido tipicamente defendidos na tradição ocidental precisamente por permitirem diversas atividades cuja orientação está voltada para os grupos. Considere-se, por exemplo, o paradigmático direito liberal – isto é, a liberdade de religião – que Rawls aponta como a origem e a fundação de todos os outros direitos liberais. A questão ao dotar os indivíduos de direitos à liberdade de consciência e à liberdade de adoração consiste em permitir a livre formação e manutenção de grupos religiosos, bem como a livre angariação de novos membros para esses grupos. E, de fato, os direitos individuais à liberdade de religião têm se mostrado bastante bem-sucedidos em permitir que uma ampla gama de grupos religiosos – incluindo muitos pertencentes às religiões não ocidentais – sobreviva e prospere nas sociedades ocidentais.

Amparados parcialmente nesse exemplo de tolerância religiosa, muitos têm afirmado que os direitos individuais oferecem uma base sólida de justiça para todos os grupos, até mesmo para as minorias etnoculturais. De fato, esse foi o argumento explícito dado após a Segunda Guerra Mundial para a substituição do esquema de “proteção às minorias” da Liga das Nações – que consentia direitos coletivos a grupos específicos – pelo regime de direitos humanos universais da ONU. Em vez de proteger grupos vulneráveis diretamente por meio de direitos especiais para os membros desses grupos, o regime os protegeria indiretamente ao garantir direitos civis e políticos básicos a todos os indivíduos, independentemente do grupo a que pertencessem. Os direitos humanos essenciais, como liberdade de expressão, associação e consciência, atribuídos aos indivíduos, são tipicamente exercidos em comunidade com outros indivíduos e, assim, oferecem proteção para a vida dos grupos. Quando esses direitos individuais são amplamente protegidos, acreditavam os liberais, não é necessário

que outros direitos sejam atribuídos aos membros de minorias nacionais ou étnicas específicas:

[A] tendência geral dos movimentos pós-segunda guerra no sentido de promoção dos direitos humanos é a de subordinar o problema das minorias nacionais ao problema mais amplo da proteção dos direitos individuais básicos para todos os seres humanos, sem qualquer referência à sua condição de membro de um grupo étnico específico. Parte-se majoritariamente do pressuposto de que os membros das minorias não precisam de direitos de caráter especial ou tampouco têm ou podem receber tais direitos. A doutrina dos direitos humanos foi formulada de modo a substituir o conceito de direitos de minorias, com a forte implicação de que as minorias cujos membros gozam de igualdade individual de tratamento não podem legitimamente demandar facilidades para a manutenção de seu particularismo étnico³.

Guiada por essa filosofia, a ONU suprimiu todas as referências aos direitos de minorias étnicas e nacionais em sua Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Há, obviamente, uma porção de verdade nessa alegação de que os direitos individuais protegem a vida dos grupos. A liberdade de associação, de religião, de locomoção e de organização política permite que os indivíduos formem e mantenham associações e grupos diversos, que constituem a sociedade civil, adaptem-nos de acordo com as circunstâncias e promovam seus pontos de vista e interesses a toda a população. A proteção dada por esses direitos de cidadania comuns é suficiente para muitas das formas legítimas de diversidade de grupo na sociedade.

³ CLAUDE, I. *Nacional minorities: an international problem*. Cambridge: Harvard University Press, 1995. p. 211.

Está cada vez mais claro, contudo, que a lista de direitos individuais comumente garantidos pelas constituições democráticas ocidentais, ou pela Declaração da ONU, não é suficiente para garantir a justiça etnocultural,⁴ sobretudo nos Estados com minorias nacionais. Por minorias nacionais refiro-me a grupos que formam sociedades em exercício, com instituições, cultura e linguagem própria, concentradas em um território específico antes de serem incorporadas a um Estado mais amplo. A incorporação de tais minorias é geralmente involuntária e resultante da colonização ou conquista de um território ou, ainda, da cessão de um território de uma potência imperial para outra, mas também pode ocorrer de forma voluntária através de algum tratado ou acordo federativo. Exemplos de minorias nacionais nas democracias ocidentais incluem, dentre outros, os povos indígenas, os porto-riquenhos e os quebequenses na América do Norte, os catalães e os bascos na Espanha e os flamengos na Bélgica. A maioria dos países possui minorias nacionais desse

⁴ Há agora, na literatura, diversas tentativas para definir uma teoria da justiça etnocultural (e.g., MINOW, M. *Making all the difference: inclusion, exclusion and American Law*. Ithaca: Cornell University Press, 1990; YOUNG, I. M. *Justice and the politics of difference*. Princeton: University Press, 1990; KYMLICKA, W. *Multicultural citizenship*. Oxford: University Press, 1995). Seria necessário um artigo para explicar ou defender qualquer uma dessas teorias. Para os propósitos deste artigo, adotamos uma definição minimalista de justiça cultural como a ausência de relações de opressão e humilhação entre distintos grupos etnoculturais. Um conceito mais robusto de justiça etnocultural poderia ser desenvolvido indagando-se pelos termos de coexistência que seriam livremente aceitos pelos membros de distintos grupos etnoculturais em um contexto habermasiano ou rawlsiano, em que tenham sido neutralizadas as desigualdades de barganha por poder. Por exemplo, uma abordagem rawlsiana de justiça etnocultural indagaria quais termos de coexistência seriam aceitos pelas pessoas quando estivessem sob um véu de ignorância e não soubessem se nasceriam em um grupo etnocultural majoritário ou minoritário. Essa abordagem tende a gerar uma concepção mais robusta de justiça etnocultural do que a mera ausência de opressão e humilhação, mas o principal ponto deste artigo é que os direitos humanos são insuficientes até mesmo para garantir um componente mínimo de justiça etnocultural.

tipo, muitas das quais foram involuntariamente incorporadas – uma prova do papel do imperialismo e da violência na formação do atual sistema de “Estado-Nação”.

Poucas – se é que há alguma – dessas minorias estão satisfeitas com o mero respeito aos seus direitos humanos individuais, e é fácil entender o porquê. Discuto aqui três exemplos em que os direitos individuais não protegem adequadamente os interesses dessas minorias, a saber: decisões sobre políticas de migração/povoamento, decisões sobre as fronteiras e os poderes de unidades políticas internas e decisões sobre o estabelecimento de línguas oficiais.

Em cada um desses exemplos e ao longo deste artigo, emprego a expressão “direitos humanos” de forma imprecisa. Não me refiro a nenhuma definição canônica ou declaração de direitos humanos universais, mas, sim, ao catálogo de direitos políticos e civis individuais que são formulados nas constituições democráticas ocidentais e os quais muitos defensores dos direitos humanos gostariam de ver efetivados e reiterados como normas transnacionais de direitos humanos. Alguns desses direitos estão inclusos na Declaração original, outros se encontram em convenções subsequentes (*e.g.*, o Pacto de Direitos Civis e Políticos, de 1966) e alguns ainda estão sendo debatidos. Em suma, refiro-me mais a um discurso público e político de “direitos humanos” do que a uma lista real de direitos humanos arrolados em um documento específico.

1. Políticas de migração/povoamento – Os governos nacionais, com frequência, encorajam pessoas de uma parte do país (ou novos imigrantes) a se deslocarem para o território histórico de alguma minoria nacional. Tais políticas de povoamento em grande escala são, em geral, deliberadamente utilizadas como uma arma contra a minoria nacional, tanto para abrir o acesso aos recursos naturais de

seus territórios como para desapoderá-la politicamente ao torná-la uma minoria até mesmo no seu próprio território tradicional⁵.

Esse processo ocorre em todo o mundo: em Bangladesh, Israel, Tibete, Indonésia, Brasil etc⁶. Mas obviamente ele já aconteceu também no Canadá. Relembro o comentário de Sir John A. MacDonald sobre os métijs (mestiços de índio com branco): “Esses mestiços impulsivos [...] devem ser mantidos sob uma mão firme até que sejam tragados pelo afluxo de colonos”.⁷ E o mesmo processo ocorre no sudoeste norte-americano, onde a imigração foi utilizada para desapoderar os povos indígenas e as populações chicanas (de descendência mexicana) que lá viviam quando o território foi incorporado aos Estados Unidos em 1848.

Essa não é apenas uma fonte de grave injustiça; é também a fonte mais comum de conflito violento que existe no mundo. Os povos indígenas e outras minorias geralmente resistem a tais políticas de povoamento em massa, até mesmo à base da força, se necessário⁸. Seria de esperar, portanto, que as doutrinas de direitos humanos nos fornecessem ferramentas para desafiar tais políticas.

⁵ Cf. MCGARRY, J. Demographic engineering: the state-directed movements of ethnic groups as a technique of conflict resolution. *Ethnic and Racial Studies*, Londres, v. 21, n. 4, 1998.

⁶ Cf. PENZ, P. Development refugees and distributive justice: indigenous peoples, land and the developmentalist state. *Public Affairs Quarterly*, Champaign, Illinois, v. 6, n. 1, p. 105-131, 1992; e PENZ, P. Colonization of tribal lands in Bangladesh and Indonesia: state rationales, rights to land, and environmental justice. In: HOWARD, M. (Ed.). *Asia's environmental crisis*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 37-72. Particularmente, discuto esses casos em: KYMLICKA, W. Concepts of community and social justice. In: HAMPSON, F. O.; REPPY, J. (Ed.). *Earthy goods: environmental change and social justice*. Cornell: University Press, 1996. p. 30-51.

⁷ STANLEY, F. G. *The birth of Western Canada: a history of the riel rebellions*. Toronto: University of Toronto Press, 1961. p. 95.

⁸ GURR, T. *Minorities at risk: a global view of ethno-political conflict*. Washington: Institute of Peace Press, 1993.

Infelizmente, não há nada na doutrina de direitos humanos que impeça tais políticas de povoamento (desde que os membros individuais da minoria não sejam privados de seus direitos civis e políticos). Há outros elementos do direito internacional que, talvez, sejam de alguma ajuda, mas apenas sob circunstâncias excepcionais. Por exemplo, a Resolução n. 2.189 da ONU, de dezembro de 1967, condena tentativas das potências coloniais de sistematicamente promover o afluxo de imigrantes para as suas colônias. No entanto, essa proibição apenas se aplica no caso de colônias além-mar ou de territórios recém-conquistados, mas não nos casos de minorias nacionais e de povos indígenas já incorporados. Logo, essa Resolução não ajuda os métis e os tibetanos em absolutamente nada.

As doutrinas de direitos humanos não são apenas omissas nessa questão; elas podem até mesmo agravar a injustiça, uma vez que a Carta das Nações Unidas garante o direito à liberdade de locomoção dentro do território de um Estado. Exemplo disso é o fato de que as etnias russas nos Bálticos defenderam suas políticas de povoamento justamente com base na alegação de que tinham um direito humano de se locomoverem livremente pelo território da antiga União Soviética. É importante lembrar que a maioria dos países reconhecia as fronteiras da URSS, de modo que a Carta das Nações Unidas de fato indicava que as etnias russas tinham o direito básico de se assentar em qualquer uma das repúblicas soviéticas, mesmo que isso chegasse ao ponto de tornar os habitantes nativos em uma minoria em sua própria terra natal. De forma similar, as doutrinas de direitos humanos, longe de proibirem os assentamentos da etnia Han no Tibete, ensejam que os cidadãos chineses tenham um direito humano básico de assentamento naquele território.

Para se protegerem contra essas políticas de povoamento injustas, as minorias nacionais precisam de diversas medidas – por exemplo, elas podem fazer reivindicações de determinada terra, defendendo que essa terra seja reservada para seu uso e benefício

exclusivo; elas podem, ainda, demandar que sejam feitos certos desincentivos à migração – por exemplo, pode ser necessário que migrantes cumpram um longo período de residência antes de poderem votar nas eleições locais ou regionais ou também que não possam trazer seus direitos de língua consigo – isto é, pode ser que sejam obrigados a frequentar escolas cujas aulas sejam ministradas na linguagem local em vez de contarem com educação pública em sua própria língua e, de forma similar, é possível que os serviços públicos e os tribunais sejam conduzidos na língua local. Todas essas medidas buscam reduzir os número de migrantes que se dirigem à terra natal de uma minoria nacional e assegurar que aqueles que ali se instalam estejam dispostos a se integrar à cultura local.

Esses são casos geralmente citados como exemplos de “direitos de grupos” que vão de encontro ao individualismo ocidental. São considerados casos que refletem o vínculo “comunal” das minorias às suas terras e culturas. Mas, na verdade, essas demandas pouco têm a ver – se têm algo a ver – com o contraste entre sociedades “individualistas” e “coletivistas”. As sociedades “individualistas” ocidentais também procuram proteção contra a imigração. Considere-se qualquer democracia ocidental: embora defenda a maximização de sua capacidade de locomoção pelo país, a maioria dos cidadãos não aprova o direito de indivíduos estrangeiros entrarem no país e ali se instalarem. Pelo contrário, as democracias ocidentais tipicamente apresentam bastante restrição quanto à aceitação de novos imigrantes às suas respectivas sociedades. Nenhuma aceitou até hoje a ideia de que a locomoção transnacional é um direito humano básico, e os poucos imigrantes que são autorizados a entrar são pressionados a se integrarem à cultura hegemônica – por exemplo, a aprendizagem da língua hegemônica é uma condição para a obtenção de cidadania e a educação pública é tipicamente oferecida apenas na língua dominante.

As democracias ocidentais impõem essas restrições à imigração justamente pela mesma razão pela qual as minorias nacionais buscam limitar a imigração para os seus territórios, quais sejam: o povoamento em massa ameaça a sua cultura e sociedade. A maioria, assim como a minoria, não quer ser invadida e superada numericamente pelos indivíduos oriundos de outra cultura.

Dizer que o desejo das minorias em limitar a imigração reflete algum tipo de comunalismo antiliberal é, portanto, um posicionamento hipócrita. Quando a maioria diz que a locomoção dentro de um país é um direito humano básico, mas a mobilidade além fronteiras não o é. Isso porque essa maioria não está preferindo locomoção individual em detrimento de segurança coletiva; está simplesmente dizendo que sua segurança coletiva ficará protegida (por meio de limites à imigração); porém, estando a sua segurança protegida, então a locomoção individual será maximizada, independentemente das consequências para a segurança coletiva das minorias. Esse posicionamento é obviamente hipócrita e injusto, mas trata-se de uma injustiça que as doutrinas de direitos humanos não impedem e podem até mesmo exacerbar.⁹

⁹ Um indivíduo não seria hipócrita se, além de criticar as reivindicações das minorias por limitação à imigração, também criticasse as políticas estatais que limitam a imigração – ou seja, se esse indivíduo defendesse uma política de fronteiras abertas. Contudo, esse tipo de política praticamente não tem qualquer apoio público e certamente não é endossada pela maioria das pessoas que criticam as demandas das minorias. Entretanto, essa questão levanta uma importante limitação ao meu argumento. Estou discutindo o que é necessário para a justiça para as minorias no mundo tal qual o conhecemos, isto é, um mundo de Estados-Nação que detêm controle significativo sobre questões de migração, estruturas políticas internas e políticas de língua. É possível, embora difícil, imaginar um mundo bem diferente – um mundo sem Estados ou com um único governo mundial –, no qual os direitos de minorias seriam claramente distintos, uma vez que o poder das majorias seria drasticamente reduzido, inclusive no que diz respeito à sua capacidade de impor relações de opressão e humilhação. Meu foco, contudo, está no que é necessário para a justiça cultural em nosso mundo. Veja também a nota 18.

2. *As fronteiras e os poderes das subunidades políticas internas*

– Nos Estados com minorias nacionais territorialmente concentradas, as fronteiras das subunidades políticas internas emergem como questões fundamentais de justiça. Como as minorias nacionais estão, em geral, territorialmente concentradas, essas fronteiras podem ser delimitadas de forma a apoderá-las – isto é, criando-se subunidades políticas nas quais a minoria nacional forme uma maioria local, o que, por conseguinte, pode ser utilizado como um veículo para promover maior autonomia e autogoverno.

Em muitos países, contudo, as fronteiras têm sido delimitadas de forma a desapoderar as minorias nacionais. Por exemplo, o território de uma minoria pode ser subdividido em diversas unidades de modo a impossibilitar qualquer coesão ou união nas ações políticas (*e.g.*, a divisão da França em 83 “departamentos” após a Revolução, divisão essa que intencionalmente subdividiu as regiões históricas dos bascos, bretões e outras minorias linguísticas; ou a divisão da Catalunha no século XIX); ou, ainda, o território de uma minoria pode ser incorporado a uma subunidade política maior como forma de garantir que essa minoria permaneça em número menor dentro da subunidade (*e.g.*, hispânicos na Flórida do século XIX).¹⁰

Mesmo quando as fronteiras coincidem mais ou menos com o território de uma minoria nacional, o grau de autonomia

¹⁰ Cf. KYMLICKA, W. Is federalism an alternative to secession? In: LEHNING, Percy. (Ed.). *Theories of secession*. Londres: Routledge, 1998. p. 111-150. Nos casos em que as minorias nacionais não estão territorialmente concentradas são geralmente invocados mecanismos distintos de desapoderamento. Durante o período de governo autônomo da Irlanda do Norte (1920-1972), por exemplo, os católicos foram desapoderados não tanto pela reorganização arbitrária das fronteiras (embora isso de fato tenha ocorrido), mas pela adoção de um sistema eleitoral (com distritos eleitorais compostos por um único membro e regras de pluralidade) instaurado para assegurar unidade dentro da maioria protestante e, ao mesmo tempo, garantir uma oposição católica inofensiva. Esse é mais um exemplo de como um compromisso retórico com a democracia e os direitos humanos pode coexistir com a opressão de uma minoria nacional.

significativa pode ser solapado se o governo central usurpar a maioria ou a totalidade dos poderes da subunidade e também eliminar os mecanismos tradicionais de autogoverno do grupo. E de fato, podemos encontrar diversos exemplos em que uma minoria nominalmente controla uma subunidade política, mas não possui nenhum poder substancial, visto que o governo central: a) retirou do grupo as instituições e os procedimentos tradicionais de autogoverno; e b) tomou-lhe todos os poderes importantes, até mesmo aqueles que afetam a própria sobrevivência cultural do grupo (*e.g.*, jurisdição sobre desenvolvimento econômico, educação e língua)¹¹.

A usurpação de poder é, acredito, uma clara injustiça, sobretudo quando envolve a tomada de poderes ou a destruição de instituições que foram garantidas às minorias em tratados ou acordos federativos. Mesmo assim, parece, novamente, que as doutrinas de direitos humanos são inadequadas para evitar tais injustiças. Contanto que os membros individuais continuem com o direito de votar e de ser eleitos, os princípios dos direitos humanos não impõem qualquer obstáculos aos esforços da maioria em arbitrariamente (re)configurar as fronteiras ou poderes das subunidades políticas internas de forma a desapoderar as minorias nacionais. Essa afirmação é verdadeira até mesmo quando a usurpação de poder viola um tratado ou acordo federativo anterior, uma vez que tais tratados internos não são considerados acordos “internacionais” (*i.e.*, a minoria que assinou o tratado não é vista sob a égide do direito internacional como um Estado soberano, de modo que os seus tratados com a maioria são vistos como questões de política interna, e não de direito internacional).

As doutrinas de direitos humanos não só não ajudam a impedir essa injustiça, como também podem agravá-la. Historicamente,

¹¹ Considere-se, por exemplo, o poder plenário do Congresso norte-americano sobre as tribos indígenas dos Estados Unidos.

as decisões da maioria em ignorar a liderança tradicional das comunidades minoritárias e em destruir suas instituições políticas tradicionais foram justificadas com base no argumento de que esses líderes e instituições tradicionais não são “democráticos”, ou seja, não emergiram do mesmo processo de eleições periódicas típico das instituições políticas da maioria. Os mecanismos tradicionais de consulta, tomada de consentimento e tomada de decisão de um grupo podem, sim, perfeitamente ter garantido a cada membro da comunidade minoritária direitos substanciais de participação e influência política. Contudo, tais mecanismos foram derrubados pela maioria em nome da “democracia” – isto é, o direito ao voto em um processo eleitoral no qual as minorias tinham nenhuma influência real, o qual foi conduzido em uma língua estrangeira e em instituições estrangeiras e dentro do qual a minoria foi destinada a se tornar uma minoria para sempre. Assim, a retórica dos direitos humanos tem fornecido desculpas e subterfúgios para o subjugo de uma minoria que outrora se autogovernava.¹²

Para evitar esse tipo de injustiça, as minorias nacionais precisam de garantia a direitos a mecanismos como autogoverno, representação política baseada em grupos e direito de veto a questões que afetem diretamente sua sobrevivência cultural. Novamente, essas demandas são, em geral, vistas como conflitantes com o individualismo ocidental e uma prova do “coletivismo” da minoria. Mas, na realidade, essas demandas simplesmente ajudam

¹² Um exemplo análogo é a lei que existia no Canadá antes de 1960 e que garantia aos indígenas o direito ao voto apenas se eles renunciassem ao seu *status* de indígena e, assim, abdicassem de qualquer direito cultural ou político aborígene. Para que pudessem ter direito a voto no processo político canadense (um processo que eles não tinham qualquer esperança de influenciar), eles tinham de abrir mão de qualquer direito de participar de processos tradicionais de autogoverno dos aborígenes. Essa tentativa transparente de destruir as instituições políticas aborígenes era justificada em nome da promoção da “democracia”.

a reparar claras desigualdades políticas. Afinal de contas, a maioria rejeitaria igualmente qualquer tentativa de forças estrangeiras de alterar, de forma unilateral, suas fronteiras, instituições e poderes de autogovernança. Então, por que não deveriam, também, as minorias nacionais buscar garantias para suas instituições, fronteiras e poderes?

Em um artigo recente, Avigail Eisenberg detalha como o debate sobre os direitos políticos dos aborígenes no norte do Canadá tem sido seriamente distorcido pelo foco no “individualismo” ocidental em oposição ao “coletivismo” aborígene. Esse modo de conceber o debate ignora as verdadeiras questões que correspondem aos efeitos contínuos da colonização, isto é, a subordinação política de um povo por outro por meio de esforços unilaterais da maioria em destruir as instituições e poderes de autogovernança da minoria.¹³

3. *Política relativa às línguas oficiais* – Na maioria dos Estados democráticos, os governos tipicamente adotam a língua da maioria como a “língua oficial”, isto é, como a língua do governo, da burocracia, dos tribunais, das escolas e de todas as outras instituições. Todos os cidadãos são forçados a aprender essa língua oficial na escola, cuja fluência é exigida para o trabalho no governo ou para instâncias em que se tem de lidar com o governo. Embora essa política seja geralmente defendida em nome da “eficiência”, ela também é adotada para garantir que a minoria nacional seja absorvida pelo grupo majoritário. Há fortes evidências de que as línguas não são capazes de sobreviver por muito tempo no mundo moderno, a menos que sejam utilizadas na vida pública; logo, as decisões

¹³ EISENBERG, A. Individualism and collectivism in the politics of Canada's north. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO CANADENSE DE CIÊNCIA POLÍTICA, Montreal, maio 1995. Uma versão revisada deste trabalho foi inserida com o título de *Domination and political representation in Canada* em ANDERSON, J. *et al.* (Ed.). *Painting the maple: essays on race, gender and the construction of Canada*. Montreal,: UBC Press, 1998.

governamentais relativas às línguas oficiais são, de fato, decisões sobre quais línguas prosperarão e quais desaparecerão.¹⁴

Assim como encerrou as instituições políticas tradicionais das minorias, a maioria também o fez com as instituições educacionais dessas minorias. Por exemplo, as escolas hispânicas do sudoeste norte-americano foram fechadas após 1848 e substituídas por escolas com aulas ministradas em língua inglesa. De forma semelhante, escolas em língua francesa do oeste canadense foram fechadas assim que os falantes de inglês conseguiram domínio político.

Embora se trate de uma fonte óbvia de injustiça, novamente os princípios de direitos humanos não lhe criam impedimentos (mesmo quando, como no sudoeste norte-americano, havia tratados garantindo aos hispânicos o direito a escolas próprias em língua hispânica). As doutrinas de direitos humanos de fato obstruem qualquer tentativa do Estado de suprimir o uso de uma língua minoritária na vida privada e podem até demandar que o Estado tolere escola privadas cujas aulas sejam ministradas na língua minoritária, mas essas doutrinas nada dizem sobre os direitos ao uso de uma dada língua no governo.¹⁵

Em algumas interpretações de alguns pactos internacionais mais recentes que incluem os direitos de minorias, o financiamento

¹⁴ Sobre a necessidade de amplos direitos à própria língua para a sobrevivência e prosperidade de minorias linguísticas, cf. KYMLICKA, W. *Multicultural citizenship*. Oxford: University Press, 1995. cap. 5.

¹⁵ A perspectiva de que os direitos à própria língua não são parte dos direitos humanos foi explicitamente defendida pela Suprema Corte Canadense. (Cf. SUPREME COURT OF CANADA. *MacDonald vs. Cidade de Montreal* [1986] 1 S.C.R. 460, j. 1º maio 1986. Disponível em: <<http://scc.lexum.org/en/1986/1986scr1-460/1986scr1-460.html>>. Acesso em: 14 jan. 1998; _____. *Société des acadiens du Nouveau-Brunswick vs. Minority Language School Board n. 50* [1986] 1 S.C.R. 549, j. 1º maio de 1986. (Disponível em: <<http://scc.lexum.org/en/1986/1986scr1-549/1986scr1-549.html>>. Acesso em: 14 jan. 1998)

público para aulas ministradas em língua materna no ensino fundamental pode, sob certas circunstâncias, ser visto como um “direito humano”, mas mesmo assim ainda se trata de uma questão controversa.¹⁶ Além disso, a educação em língua materna no nível fundamental é claramente insuficiente se todos os empregos em uma economia moderna exigem ensino superior conduzido na língua hegemônica. De fato, a exigência de que a educação em níveis superiores seja conduzida na língua da maioria cria um desincentivo para que os pais oriundos da minoria matriculem seus filhos em escolas de nível fundamental com aulas ministradas na sua língua materna¹⁷.

Para reparar a injustiça criada pelas tentativas da maioria de impor uma homogeneidade linguística, é possível que as minorias nacionais precisem de políticas de língua abrangentes. Há evidências de que as comunidades linguísticas apenas sobrevivem a várias gerações quando são numericamente dominantes em dado território e se a língua dessas comunidades é a língua de oportunidade nesse território. Contudo, é difícil sustentar um *status* de proeminência para uma língua minoritária, sobretudo se os migrantes do território de uma minoria puderem ser educados e empregados com base na língua majoritária (*e.g.*, se os novos ingressantes do Quebec puderem aprender e trabalhar em inglês). É provável, portanto, que não seja suficiente que a minoria simplesmente tenha o direito de usar sua língua em

¹⁶ Para uma análise abrangente do atual *status* dos direitos de língua no âmbito dos direitos humanos internacionais, cf. VARENNES, F. *Language, minorities and human rights*. The Hague: Kluwer, 1996.

¹⁷ O baixo índice de matrícula é frequente e perversamente citado pelos políticos das majorias como uma evidência de que grande parte dos membros da minoria não está interessada em preservar sua língua e cultura e também como evidência de que a causa do conflito étnico reside em apenas uns poucos extremistas do grupo minoritário.

público; pode ser também necessário que a língua da minoria seja a única língua oficial no seu território.¹⁸

O fato de os imigrantes, ou migrantes do grupo majoritário, poderem utilizar a língua hegemônica na vida pública pode acabar destruindo o *status* de proeminência e, assim, a viabilidade de uma dada língua minoritária.¹⁹ Em outras palavras, é possível que as minorias precisem não de bilinguismo pessoal (em que os indivíduos tenham direito às suas línguas dentro de todo o país), mas sim de bilinguismo territorial (em que as pessoas que escolhem se deslocar para o território da minoria aceitem que a língua da minoria será a única língua oficial naquele território). Todavia, esse tipo de bilinguismo territorial – que nega à língua majoritária o *status* da língua oficial dentro do território de uma minoria – geralmente é visto como discriminatório pela maioria e, de fato, como uma violação dos seus “direitos humanos”.

Essas demandas por amplos direitos de língua e de bilinguismo territorial são geralmente descritas como evidências do “coletivismo” da minoria. Entretanto, a minoria está novamente apenas buscando a mesma oportunidade que a maioria admite como natural ao desejar viver e trabalhar por meio da sua própria língua. Não há qualquer evidência de que a maioria atribua menor peso ao seu direito de usar a própria língua na vida pública.²⁰

¹⁸ Esse é o chamado “imperativo territorial”, e a tendência em relação à concentração territorial de grupos linguísticos é um fenômeno amplamente observado em países ocidentais multilíngues. Para uma análise teórica mais geral do ‘imperativo territorial’ em sociedades multilíngues, cf. LAPONCE, J. *Languages and their territories*. Toronto: University Press, 1987; _____. The case for ethnic federalism in multilingual societies: Canada’s regional imperative. *Regional Politics and Policy*, Londres, v. 3, n. 1, p. 23-43, 1993.

¹⁹ Essa é, obviamente, a lógica dada para se exigir que os imigrantes do Quebec matriculem seus filhos em escolas com aulas ministradas em língua francesa.

²⁰ Novamente, um indivíduo seria hipócrita se criticasse as demandas das minorias no que diz respeito aos direitos de autogovernança e de língua e, ao mesmo

Outras questões nas quais os direitos humanos são insuficientes para assegurar justiça cultural poderiam ser mencionadas (*e.g.*, feriados públicos, currículo escolar, símbolos nacionais e códigos de indumentária), mas espero que já tenha dito o suficiente para esclarecer meu ponto de vista. Ademais, cumpre observar que as três questões aqui examinadas – migração, subunidades políticas internas e políticas referentes à língua oficial – estão interconectadas. Trata-se de componentes básicos em programas de “construção nacional” adotados por todo e qualquer Estado ocidental.²¹ Todo Estado democrático tentou, mais cedo ou mais tarde, criar uma ‘identidade nacional’ entre seus cidadãos, destruindo quaisquer outras identidades nacionais concorrentes, tais como aquelas

tempo, também aplicasse a mesma lógica para as maiorias. Por exemplo, poder-se-ia imaginar o caso de as Nações Unidas serem autorizadas a determinar as fronteiras e as políticas linguísticas de cada Estado. Imagine que se ONU, de forma livre e democrática, decidisse fundir todos os países das Américas em um único Estado falante da língua espanhola. Se a maioria anglófona do Canadá ou dos Estados Unidos aceitasse essa decisão – isto é, se estivesse disposta a abandonar seus poderes de autogovernança e de seus direitos de língua –, então não seria hipócrita criticar as demandas das minorias francófonas, hispânicas ou aborígenes da América do Norte. No entanto, desconheço qualquer canadense ou norte-americano falante da língua inglesa que concordaria em se fundir a um Estado hispânico, ainda que essa fusão fosse apoiada pela maioria dos países das Américas (e/ou pela maioria das pessoas que vivem nesse continente). Na realidade, as maiorias anglófonas tanto dos Estados Unidos quanto do Canadá, guarda zelosamente seu direito de viver em um Estado onde elas formam a maioria, bem como seu direito de ter o inglês reconhecido como a língua para uso na vida pública. Essa defesa das fronteiras e das políticas linguísticas dos Estados-Nação existentes é tão “coletivista” quanto as demandas das minorias por proteção de seus direitos de autogovernança e de língua.

²¹ E, de forma distinta, também no bloco comunista. Veja o trabalho de Walker Connor sobre como os líderes comunistas lidavam com as questões de política de povoamento, (re)organização arbitrária de distritos eleitorais e política referente às línguas oficiais. Os tratamentos dispensados a essas questões constituíram ferramentas políticas essenciais na abordagem comunista em relação às minorias nacionais. (Cf. CONNOR, W. *The national question in marxista-leninist theory and strategy*. Princeton: University Press, 1984)

geralmente possuídas pelas minorias nacionais.²² Políticas de povoamento adotadas em relação às terras das minorias, destruição de suas instituições políticas e educacionais e imposição de uma língua comum têm sido ferramentas importantes no que diz respeito aos esforços envidados para a construção da nação. Não há qualquer evidência de que os Estados buscaram abdicar dessas ferramentas quando aceitaram os tratados de direitos humanos e, certamente, não há qualquer evidência de que os Estados teriam aceitado uma concepção de direitos humanos que obstasse esses programas de construção da nação.

Obviamente, as normas de direitos humanos estabelecem limites a esse processo de construção da nação. Os Estados não podem matar ou expulsar minorias, tirar-lhes a cidadania ou negar-lhes o direito ao voto, mas as normas de direitos humanos não evitam formas menos extremas de construção da nação. Sendo essas medidas de construção da nação bem-sucedidas, então não é necessário restringir os direitos civis e políticos da minoria. Sempre que os programas de construção da nação obtêm êxito em tornar o grupo incorporado em uma minoria, mesmo na sua própria terra natal, e em privar-lhe das instituições de autogovernança e dos direitos à língua materna, o grupo não impõe nenhuma ameaça grave ao poder ou aos interesses da maioria. Nesse momento, não é mais necessário privar os membros da minoria de seus direitos individuais; esse procedimento não é mais necessário para obter e manter o controle político efetivo sobre esses membros.

Em suma, as normas de direitos humanos são insuficientes para evitar a injustiça etnocultural e podem, na verdade, acabar piorando a situação. A maioria pode invocar princípios dos direitos humanos para reivindicar acesso à terra natal de uma minoria, destituir-lhe

²² Para entender a ubiquidade desse processo, cf. GELLNER, E. *Nations and nationalism*. Oxford: Blackwell, 1983.

os mecanismos políticos tradicionais de consulta e rejeitar-lhe políticas linguísticas que tentem proteger a viabilidade territorial das comunidades minoritárias.

Dessa e de outras formas, os direitos humanos têm indiretamente servido de instrumento de colonização, como já apontaram diversas críticas. Contudo, não concordo com essas críticas que veem a questão apenas como um problema de “imperialismo ocidental” contra povos não europeus. Afinal, esses processos de subjugação injusta ocorrem entre grupos europeus (*e.g.*, o tratamento dispensado às minorias nacionais pelas majorias na França, na Espanha e na Rússia) e entre grupos africanos ou asiáticos (*e.g.*, o tratamento dispensado à minoria Yao pela maioria Chewa no Malawi; o tratamento dispensado à minoria tibetana pela maioria Han na China), bem como no contexto da colonização ocidental dos povos não ocidentais. Esses processos ocorreram em praticamente todos os Estados com minorias nacionais e atribuí-los ao individualismo ocidental é subestimar seriamente o escopo do problema.

Desejando-se que os direitos humanos não sejam um instrumento de dominação injusta, então eles devem ser complementados com vários direitos de minorias – direitos de língua, direitos de autogoverno, direitos de representação, federalismo, etc. Além disso, esses direitos de minorias não devem de forma alguma, acredito, ser vistos como secundários aos direitos humanos tradicionais. Mesmo aqueles que são solidários com a defesa dos direitos de minorias frequentemente dizem que devemos, pelo menos, começar pelos direitos humanos. Em outras palavras, devemos, primeiramente, assegurar o respeito aos direitos humanos individuais e, só depois, tendo assegurado as condições para um debate livre e democrático, prosseguir em direção ao tratamento de questões envolvendo os direitos de minorias. Quando as minorias nacionais se opõem a essa prerrogativa, elas são normalmente rotuladas de antiliberais ou antidemocráticas. No entanto, como tentei mostrar, não podemos

assumir que os direitos humanos terão suas consequências desejadas sem que se compreenda o contexto mais amplo em que eles operam. A menos que sejam suplementados pelos direitos de minorias, a democracia majoritária e os direitos de locomoção individual podem simplesmente levar a uma opressão da minoria. Como visto, diversas formas de opressão podem ocorrer sem desprezar qualquer direito individual das minorias. Como consequência, quanto mais se adiar a discussão sobre os direitos de minorias, maior a probabilidade de que as minorias se tornem cada vez mais fracas e numericamente reduzidas em relação a outros grupos. De fato, as minorias podem, com o tempo, ficar tão enfraquecidas a ponto de se tornarem incapazes até mesmo de demandar ou exercer direitos de minoria significativos (*i.e.*, podem perder a predominância local ou a concentração territorial necessária para manter a sua língua ou exercer a autogovernança local). Não é por acaso, portanto, que os membros da maioria, geralmente, são os primeiros a defender que seja dada prioridade à democracia e aos direitos humanos em detrimento dos direitos de minorias. Eles sabem que quanto mais as questões de direito de minorias forem postergadas, mais tempo a maioria terá para desapoderar e destituir a minoria de suas terras, escolas e instituições políticas até se chegar ao ponto em que a minoria não mais estará em posição de se sustentar como uma cultura próspera ou de exercer uma autogovernança significativa.

É por essa razão que os direitos humanos e os direitos de minorias devem ser tratados de forma conjunta, como componentes igualmente importantes de uma sociedade justa. Obviamente, seria um erro igualmente grave privilegiar os direitos de minorias em detrimento dos direitos humanos. Ao questionar a prioridade dos direitos humanos em relação aos direitos de minorias, não estou desconsiderando o potencial de graves violações de direitos em muitos grupos minoritários nem a necessidade de algum controle institucional sobre o poder de líderes políticos locais ou minoritários.

Pelo contrário, todas as autoridades políticas devem ser consideradas responsáveis pelo respeito aos direitos básicos das pessoas que elas governam, e isso se aplica tanto ao exercício dos poderes de autogovernança pelas minorias nacionais como às ações do Estado. Os membros individuais das minorias nacionais podem ser maltratados e oprimidos tanto pelos líderes do próprio grupo como pelo governo da maioria e, portanto, qualquer sistema de autogovernança minoritária deve incluir determinados mecanismos institucionais para assegurar os direitos humanos na comunidade minoritária.

Essa não é uma questão de escolha entre os direitos de minorias e os direitos humanos, tampouco uma questão de priorizar um em detrimento do outro; essa é, na verdade, uma questão de tratar esses direitos conjuntamente como componentes igualmente importantes da justiça em países com pluralidade etnocultural. Precisamos de um conceito de justiça que integre isonomia entre diferentes grupos etnoculturais (via direitos de minorias) com a proteção dos direitos individuais nas comunidades políticas majoritárias e minoritárias (via direitos humanos tradicionais).²³

3 A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Assumindo que poderemos desenvolver uma nova teoria que combine direitos humanos e direitos de minorias, será que se diminuiria o nível atual de oposição às normas de direitos humanos transnacionais? Será que obteríamos consenso na efetivação das normas internacionais de direitos humanos?

²³ Cf. uma análise análoga em SANTOS, B. S. *Toward a new common sense*. Londres: Routledge, 1996. O autor defende que a atenção às demandas dos povos indígenas e das minorias étnicas pode ajudar a desenvolver uma nova concepção “contra-hegemônica” de direitos humanos, a qual conservaria o seu compromisso em proteger os fracos e vulneráveis sem servir de instrumento ao colonialismo ocidental. (Cf. SANTOS, 1996, p. 353)

Podemos esperar, creio eu, que as elites de alguns grupos continuarão a dizer que os princípios dos direitos humanos contradizem as suas “tradições” culturais. Retomarei essa possibilidade na conclusão deste artigo, mas minha suposição é de que se desmantelaria boa parte da atual oposição aos direitos humanos. Como mencionado, os direitos humanos não são inerentemente “individualistas” e não obstruem a vida dos grupos. Eles simplesmente garantem que tradições sejam voluntariamente mantidas e que as discordâncias não sejam suprimida à força. Sem dúvida, elites políticas egoístas que desejam suprimir desafios à sua autoridade oriundos de dentro da comunidade continuarão denunciando os direitos humanos como uma violação às suas “tradições”, tal como se observa nas recentes críticas dos governos indonésios e chineses às doutrinas de direitos humanos. Entretanto, acredito que se as doutrinas de direitos humanos não mais forem vistas como um meio de subordinar um povo ao outro, mas, sim, de proteger indivíduos vulneráveis contra o abuso de seus líderes políticos, então tal oposição aos direitos humanos será vista cada vez mais como mera defesa egoísta do poder e dos privilégios da elite.²⁴

²⁴ Em geral, devemos ser cautelosos com relação ao direito de membros da elite de um grupo a falar autoritariamente sobre as “tradições” do grupo. Alguns indivíduos podem dizer que falam pelo grupo e podem dizer que o grupo está unido contra a imposição de ideias “alienígenas” de direitos humanos. Mas, na realidade, essas pessoas podem estar simplesmente protegendo a sua posição privilegiada contra os desafios internos à sua interpretação de cultura e tradição do grupo. Em outras palavras, debates sobre a legitimidade de direitos humanos não devem ser necessariamente vistos como debates sobre subordinação ou não de tradições culturais locais a normas transnacionais de direitos humanos, muito embora seja essa a forma como os membros conservadores do grupo colocam a questão. Pelo contrário, os debates sobre direitos humanos são, geralmente, discussões sobre quem, na comunidade, deve ter autoridade para influenciar ou determinar o modo como se interpretam as tradições e a cultura da comunidade. Quando os membros individuais do grupo reivindicam seus “direitos humanos”, eles geralmente o fazem para se tornarem capazes de participar do processo de interpretação das tradições da comunidade.

Assim, acredito que podemos, sim, conseguir maior consenso internacional em relação aos princípios de direitos humanos. Isonão quer dizer, porém, que conseguiremos consenso quanto aos mecanismos de efetivação adequados para os direitos humanos/direitos de minorias, em nível internacional ou em nacional. Há aqui, pelos menos, duas dificuldades principais. Em primeiro lugar, é difícil vislumbrar como os direitos de minorias podem ser codificados em nível internacional. Há distintos formatos e tamanhos de minorias: há minorias “nacionais”, povos indígenas, imigrantes, refugiados, imigrantes com permissão de trabalho temporária, colonos, descendentes de escravos ou servos, grupos religiosos etc., e todos esses grupos têm distintas necessidades, aspirações e capacidades institucionais²⁵. A autonomia territorial não servirá para grupos amplamente dispersos, e até mesmo para grupos territorialmente concentrados se diferem drasticamente no que diz respeito ao tipo de autogoverno a que aspiram e de que são capazes. De forma similar, os direitos referentes à língua (para além do direito de expressão na vida privada) não serão na Índia ou na Malásia (que contêm centenas de línguas indígenas) iguais aos da França ou da Inglaterra.

É por essa razão que as declarações internacionais de direitos de minorias tendem a oscilar entre trivialidades do tipo “o direito a manter a cultura de um indivíduo” e generalidades do tipo “o direito à autodeterminação” (que pode significar qualquer coisa desde a representação simbólica à total secessão)²⁶. As minorias não aceitarão

²⁵ Para uma tipologia, cf. KYMLICKA, W. Ethnocultural minority groups. In: CHADWICK, R. (Ed.). *Encyclopedia of applied ethics*. Academic Press, no prelo.

²⁶ Para uma crítica veemente às atuais declarações dos direitos de minorias, cf. HOROWITZ, D. Self-determination: politics, philosophy and law. In: KYMLICKA, W.; SHAPIRO, I. (Ed.). *Ethnicity and group rights*. Nova Iorque: University Press, 1997. p. 421-463.

o mínimo denominador comum, o qual até mesmo o grupo mais reduzido ou mais disperso procura, mas as maiorias tampouco darão a todos os grupos o máximo dos direitos demandados pelos grupos maiores e mais bem articulados (o que pode incluir até secessão).

Não vejo forma alguma de superar esse problema. Embora os direitos de minorias sejam de fato essenciais, a solução não é adicionar uma lista detalhada desses direitos às declarações de direitos humanos no âmbito do direito internacional. Pelo contrário, devemos aceitar que os direitos humanos tradicionais são insuficientes para garantir justiça etnocultural e, então, reconhecer a necessidade de complementá-los em cada país com os direitos de minorias específicos mais adequados para um dado país. Como discuto a seguir, os organismos internacionais podem assumir papel útil na resolução de conflitos de direitos de minorias, mas é improvável que esse papel venha a ser o de adjudicar ou aplicar uma lista internacional única que codifique todos os direitos de minorias.

Assim, chega-se ao segundo problema. Se os direitos de minorias devem ser integrados em nível nacional, em vez de serem aplicados por meio de um código internacional único, será que conseguimos encontrar um organismo imparcial que adjudique e efetive esses direitos em nível nacional? Muitos naturalmente defenderão que esses direitos devem ser arrolados em uma constituição nacional única a ser adjudicada e efetivada por uma suprema corte única. Certamente, a maioria dos liberais acredita que a Suprema Corte de cada país deve ter a jurisdição final no que diz respeito tanto aos direitos humanos quanto aos direitos de minorias.

No entanto, encontramos forte resistência a essa ideia entre os grupos minoritários, mesmo quando estes compartilham os princípios subjacentes ao conjunto de direitos humanos e de direitos de minorias arrolados na constituição nacional. Considere-se, por exemplo, o caso das tribos indígenas nos Estados Unidos. O

direito constitucional norte-americano protege tanto alguns direitos minoritários das tribos indígenas (*e.g.*, elas são reconhecidas como “nações internas dependentes” com direitos de autogovernança dispostos em tratados de que são signatários) como um conjunto geral de direitos humanos individuais (conforme disposto na Declaração de Direitos). Esse poderia ser, pelo menos, o começo de uma tentativa de integrar de forma justa os direitos de minorias e os direitos humanos em nível nacional²⁷.

A quem competiria, porém, o poder de efetivar esses mecanismos constitucionais relacionados aos direitos individuais e das minorias? Os liberais norte-americanos, normalmente, assumem que é a Suprema Corte que deve ter esse poder. No entanto, muitos indígenas norte-americanos se opõem a essa ideia: eles não querem que a Suprema Corte seja autorizada a analisar suas decisões internas e avaliar se elas estão ou não de acordo com a Declaração de Direitos²⁸. Esses indígenas prefeririam ter algum organismo internacional que monitorasse o modo como o governo norte-americano respeita ou não seus direitos de minoria dispostos

²⁷ Trata-se, na melhor das hipóteses, de um começo imperfeito, em grande parte devido ao poder plenário que o congresso arbitrariamente exerce sobre as tribos indígenas. (Cf. KRONOWITZ, R. *et al.* Toward consent and cooperation: reconsidering the political *status* of Indian nations. *Harvard Civil Rights: civil liberties review*, United States, v. 22, p. 509-622, 1987)

²⁸ De fato, conselhos tribais nos Estados Unidos têm sido historicamente eximidos de ter de obedecer à Declaração de Direitos e suas decisões internas não têm sido sujeitas a revisão da Suprema Corte. Vários esforços foram enviados por legisladores federais para mudar essa situação (mais recentemente, na Lei dos Direitos Cívicos dos Indígenas, de 1968, que foi aprovada no Congresso apesar das ferrenhas oposições da maioria dos grupos indígenas). Os grupos indígenas norte-americanos se mantêm veementemente contra a Lei de 1968, assim como as Primeiras Nações do Canadá defendem que seus conselhos comunitários não devem se sujeitar à revisão judicial da Suprema Corte canadense com base na Carta Canadense de Direitos e Liberdades. Eles não querem que seus membros sejam capazes de impugnar decisões comunitárias nas cortes da sociedade predominante.

nos tratados de que são signatários, ou seja, eles não desejam que a Suprema Corte federal seja o protetor máximo nem dos direitos individuais dos seus membros nem dos seus direitos de minoria.

Indispensável dizer que as reivindicações indígenas por redução da autoridade da Suprema Corte federal encontram resistências. O governo norte-americano não tem mostrado disposição em aceitar o monitoramento internacional da forma como são ou não respeitados os direitos dos indígenas dispostos em tratados de que os Estados Unidos são signatários. Na prática, tanto o governo norte-americano como o governo canadense defendem veementemente sua soberania nessa questão e se recusam a conceder a qualquer organismo internacional jurisdição para analisar e transformar o modo como eles respeitam ou não os direitos dispostos nos tratados assinados, as demandas territoriais ou os direitos de autogovernança dos povos indígenas.

Assm, a demanda por desvinculação das decisões tribais internas em relação ao escrutínio da Declaração de Direitos sofre forte oposição dos liberais, uma vez que incita a preocupação de algumas pessoas quanto à possibilidade de alguns indivíduos ou subgrupos (*e.g.*, as mulheres) nas comunidades indígenas norte-americanas serem oprimidos em nome da solidariedade grupal ou da pureza cultural. Esses liberais defendem que qualquer pacote de direitos individuais e direitos de minorias, para que seja aceitável, deve incluir revisão judicial das decisões tribais pela suprema corte norte-americana para garantir conformidade com a Declaração de Direitos.

Todavia, antes de partir precipitadamente para essa conclusão, é necessário considerar as razões pelas quais alguns grupos são receosos com relação a uma revisão judicial federal. No caso dos indígenas norte-americanos, essas razões são, acredito, óbvias; afinal, a Suprema Corte federal tem historicamente legitimado os

atos de colonização e conquista que destituíram os indígenas de suas propriedades e poder político. Baseada em alegações racistas e etnocêntricas, a suprema corte negou-lhes tanto os direitos individuais como os direitos de grupos minoritários dispostos em tratados dos quais o país é signatário. Além disso, os indígenas não têm representação na Suprema Corte e é razoável temer que juízes brancos da referida corte possam interpretar alguns direitos com base em algum viés cultural (e.g., direitos democráticos). Então, por que deveriam os indígenas concordar em ter suas decisões internas analisadas por um órgão que, na prática, corresponde ao tribunal dos seus conquistadores? E por que eles deveriam acreditar que esse tribunal agirá com imparcialidade no tratamento de seus direitos de minoria e dos seus direitos dispostos nos tratados do qual o país é signatário? Por todas essas razões, assumir que as supremas cortes nacionais devem ter autoridade máxima sobre todas as questões de direitos individuais e de minoria no âmbito de um país pode ser inadequado no caso de povos indígenas e outras minorias nacionais incorporadas.²⁹ Há boas razões que justificam por que os indígenas norte-americanos não confiam nos tribunais federais, seja para assegurar-lhes os direitos de minoria necessários para que haja justiça etnocultural entre minoria e maioria, seja para determinar de forma justa se a minoria está ou não respeitando os direitos humanos no âmbito interno.

É bastante compreensível, portanto, que muitos líderes indígenas busquem reduzir o papel das revisões judiciais federais e, ao mesmo tempo, confirmem seu comprometimento com o pacote básico de direitos humanos e direitos de minorias que está contido na constituição norte-americana. Eles endossam os princípios,

²⁹ Veja, também, a análise de SCHNEIDERMAN. Human rights, fundamental differences? Multiple charters in a partnership frame. In: LAFOREST, Guy; GIBBINS, Roger. *Beyond the impasse*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1998. p. 147-185.

mas se opõem às instituições e procedimentos que a sociedade como um todo estabeleceu para efetivá-los. Como afirma Joseph Carens, “espera-se que as pessoas experienciem a concretização dos princípios de justiça através de diversas instituições concretas, mas é possível que elas acabem tendo a experiência mais das instituições do que dos princípios”³⁰. É exatamente esse o modo como os povos indígenas percebem as supremas cortes tanto nos Estados Unidos como no Canadá. O que esses povos indígenas vivenciam não são os princípios de igualdade e dignidade humana, mas, sim, uma instituição social que historicamente justifica o modo como os subjuga e despoja.

O que precisamos fazer, portanto, é encontrar órgãos imparciais que monitorem a observância tanto dos direitos humanos como dos direitos de minorias. Precisamos pensar de forma criativa em novos mecanismos de efetivação dos direitos humanos e dos direitos de minorias que resolvam o problema das objeções que os povos indígenas e as minorias nacionais fazem às cortes federais.

Como seriam esses mecanismos alternativos? Para começar, muitas tribos indígenas têm buscado criar ou manter procedimentos próprios de proteção dos direitos humanos em suas comunidades – procedimentos esses especificados em constituições tribais, muitas das quais baseadas em normas dispostas em protocolos internacionais de direitos humanos. É importante distinguir tribos indígenas – que têm constituição interna própria e tribunais que evitam o exercício arbitrário do poder político – de grupos etnográficos, os quais não têm qualquer constituição ou tribunal formal e, portanto, não contam com qualquer meio efetivo de controle sobre o exercício de poder arbitrário por indivíduos poderosos ou elites tradicionais. Esses controles internos contra abusos de poder devem ser levados

³⁰ CARENS, J. *Citizenship and aboriginal self-government*. Ottawa, 1994. Trabalho apresentado à Comissão Real sobre Povos Aborígenes.

bastante a sério. De fato, admitir automaticamente que as cortes federais devem substituir ou suplantar as instituições que os próprios indígenas desenvolveram para evitar injustiças é uma evidência da existência de parcialidade etnocêntrica – uma crença implícita de que as “nossas” instituições são melhores que as “deles”³¹

As tribos indígenas também vêm procurando estabelecer novos procedimentos internacionais e transnacionais que auxiliem no processo de monitoramento da proteção aos seus direitos de minorias. A comunidade internacional pode assumir um papel importante: não formulando uma lista única de direitos de minorias que se aplicam a todos os países (o que é impossível), mas, sim, oferecendo um órgão imparcial de resolução de conflitos para monitorar se e como as normas nacionais de direitos de minorias estão sendo negociadas e implementadas de forma justa.

Sob o ponto de vista da justiça etnocultural, essas propostas podem ser preferíveis à atual confiança creditada às supremas cortes federais. Contudo, creio que seria ainda melhor se fossem estabelecidos mecanismos internacionais que monitorassem tanto os direitos individuais como os direitos de minoria dos povos indígenas. Embora as cortes e constituições internas dos governos tribais mereçam respeito, elas – assim como as cortes e constituições

³¹ Certamente, algumas constituições tribais indígenas não são plenamente liberais ou democráticas, sendo, portanto, inadequadas do ponto de vista dos direitos humanos; porém, elas são formas de governo constitucional e, por conseguinte, essas comunidades não devem ser equiparadas a casos de despotismo ou multidão desorganizada. Como bem observa Graham Walker, é um erro fundir as ideias de liberalismo com as ideias de constitucionalismo. Há uma categoria genuína de constitucionalismo antiliberal, a qual oferece mecanismos de controle significativo sobre as autoridades políticas e preserva os elementos básicos da justiça natural, de modo a ajudar na garantia de que os governos mantenham sua legitimidade aos olhos dos sujeitos. [Cf. WALKER, G. The idea of non-liberal constitutionalism. In: SHAPIRO, I.; KYMLICKA, W. (Ed.). *Ethnicity and group rights: nomos XXXIX*. New York: New York University Press, 1997. p. 154-184]

dos Estados-Nação – são imperfeitas na proteção dos direitos humanos. Assim, seria preferível se todos os governos – majoritários e minoritários – se subordinassem a alguma forma de escrutínio internacional.

Muitos líderes indígenas já manifestaram disposição em aceitar alguma forma de monitoramento internacional em relação aos seus registros internos de direitos humanos. Eles estão dispostos a acatar declarações internacionais de direitos humanos e responder a tribunais internacionais no que diz respeito a queixas de violações de direitos em suas comunidades. Todavia, eles somente aceitarão essa realidade se e quando ela vier acompanhada de um monitoramento internacional com relação ao nível com que os Estados maiores estão respeitando os seus direitos, como disposto nos tratados de que são signatários. Esses líderes aceitam a ideia de que seus governos tribais, como qualquer outro governo, devem se subordinar às normas de direitos humanos internacionais (desde que essa subordinação não se dê no âmbito da corte dos seus conquistadores). Eles desejam esse tipo de monitoramento externo para que, de fato, se investigue o grau em que seus direitos de minoria estão sendo assegurados pela sociedade, e não para que se foque somente no nível com que suas próprias decisões estão ou não respeitando os direitos humanos individuais. Essa me parece ser uma demanda bastante razoável.

Sob essa perspectiva, os fóruns apropriados para rever as ações de povos indígenas autônomos devem ficar fora do âmbito federal. Muitos grupos indígenas endossariam um sistema em que as suas decisões autônomas fossem analisadas em primeira instância por suas próprias cortes e, só depois, por uma corte internacional, também incumbida de fiscalizar o respeito aos direitos de minorias. As cortes federais, dominadas pela maioria, não seria o órgão máximo nem dos direitos individuais nem dos direitos de minoria dos povos indígenas.

Esses mecanismos internacionais poderiam emergir tanto em nível regional como no global. Os países europeus já acordaram em estabelecer os próprios tribunais de direitos humanos multilaterais. Quiçá os governos da América do Norte e as tribos indígenas possam entrar em um consenso e vir a estabelecer um tribunal multilateral análogo, no qual ambos os lados sejam representados de forma justa.

Meu objetivo aqui não é defender qualquer proposta específica para a criação de um novo órgão imparcial na fiscalização da proteção aos direitos individuais e aos direitos de minorias. Meu objetivo é, na verdade, enfatizar a necessidade de que os direitos humanos e os direitos de minorias sejam tratados de forma conjunta para que estabeleçam mecanismos adequados de efetivação de ambos. Por um lado, precisamos pensar em mecanismos concretos que sejam capazes de tornar governos minoritários responsáveis pelo modo como os membros individuais são tratados. Não vejo nenhuma justificativa para isentar a autogovernança das minorias dos princípios dos direitos humanos – creio que qualquer exercício de poder político deve estar sujeito a esses princípios. Entretanto, é necessário pensar, também, em mecanismos concretos que responsabilizem a sociedade pelo respeito aos direitos de minoria desses grupos. Como expliquei no item 2, os direitos de minorias são tão importantes quanto os direitos humanos para assegurar a justiça cultural, devendo, portanto, estar sujeitos a um escrutínio análogo. Ademais, o foco exclusivo nos direitos humanos em detrimento dos direitos de minorias é contraproducente e hipócrita. Os grupos minoritários não aceitarão um escrutínio externo mais amplo em relação às suas decisões internas a menos que obtenham uma proteção mais ampla dos seus direitos de minoria. Dado que os mecanismos institucionais existentes são tipicamente incapazes de satisfazer a esse teste duplo de *accountability*, é preciso que pensemos em mecanismos novos e criativos que sejam capazes de

lidar imparcialmente tanto com os direitos humanos quanto com os direitos de minorias.

4 CONCLUSÃO

Defendi aqui que devemos ter um objetivo duplo, qual seja: a) complementar os direitos humanos individuais com os direitos humanos das minorias, reconhecendo que a combinação entre eles variará de país para país; e b) encontrar novos mecanismos nacionais, regionais ou transnacionais que obriguem os governos a respeitar tanto os direitos humanos como os direitos de minorias.

Se conseguirmos resolver essas duas tarefas (gigantescas), então acredito que o comprometimento com os direitos humanos universais não precisará ser parcial em termos culturais. De fato, se resolvemos essas questões de modo satisfatório, a ideia de direitos humanos se tornará naquilo a que vieram desde o início: um escudo para proteger os fracos contra o abuso de poder político, e não uma arma da maioria para subjugar as minorias.

Se forem válidos todos os argumentos dispostos neste artigo, então podem ser apontadas diversas perspectivas para pesquisas futuras, que se desviarão drasticamente dos padrões atuais de pesquisa e debate. Atualmente, sempre que há um conflito entre “práticas locais” e “normas de direitos humanos transnacionais”, os estudiosos tendem a localizar a fonte do conflito na “cultura” ou nas “tradições” do grupo para, depois, buscar encontrar formas pelas quais essa cultura difere da cultura “ocidental”. Essa tendência é exacerbada pela retórica de uma “política da diferença” ou uma “política de identidade”, a qual encoraja os grupos a basear suas demandas em termos de respeito pela “diferença” cultural.

Minha sugestão, contudo, é que não devemos precipitadamente assumir que as diferenças culturais constituem a real fonte do

problema. Em vez disso, para cada caso em que um grupo esteja fazendo objeções à efetivação ou transnacional dos princípios de direitos humanos, devemos nos fazer as seguintes perguntas:

1. Será que a sociedade majoritária não foi capaz de reconhecer os direitos legítimos das minorias? Se sim, será que ela criou uma situação na qual a implementação das normas de direitos humanos acabou contribuindo para o desapoderamento injusto da minoria? Discuti aqui três contextos ou questões em que as normas de direitos humanos podem agravar a injustiça etnocultural caso não sejam acompanhadas pelos direitos da minoria; mas seria interessante arrolar uma lista mais sistemática dessas questões ou contextos.

2. Será que há razão para pensar que os mecanismos judiciais existentes ou propostos para a resolução ou a efetivação dos direitos humanos são parciais e acabam agindo contra os grupos minoritários? Historicamente, será que esses mecanismos judiciais tratam as minorias de forma justa? Será que os grupos minoritários são representados de forma justa nos órgãos jurídicos? Será que esses mecanismos judiciais foram aceitos consensualmente pelas minorias quando elas foram incorporadas aos respectivos países, ou será que a imposição desses mecanismos jurídicos é uma negação de tratados e acordos históricos que protegem a autonomia das próprias instituições jurídicas dos grupos etnoculturais?

Minha suposição é de que, em muitos casos em que há objeções dos grupos minoritários contra as normas transnacionais de direitos humanos, essas objeções advêm de uma dessas razões, e não de um conflito inerente entre suas práticas tradicionais e as normas de direitos humanos. Quando esses problemas forem tratados, acredito que muitos dos grupos minoritários estarão mais do que dispostos a aquiescer as normas de direitos humanos.

Não estou aqui negando a existência de práticas antiliberais ou antidemocráticas nas comunidades minoritárias ou das sociedades

não ocidentais. É importante notar, porém, que, pelo menos em alguns casos, a existência de tais práticas é, por si só, a consequência de algum tipo de injustiça etnocultural, isto é, muitas minorias se sentem compelidas a restringir as liberdades de membros do próprio grupo porque a sociedade lhes negou os direitos legítimos de minoria. Como observa Denise Réaume, parte da “demonização” das outras culturas é a suposição de que esses grupos estão naturalmente dispostos a fazer uso da coerção contra os seus próprios membros. Mas até onde alguns grupos parecem dispostos a fazer uso da coerção para preservar suas práticas grupais, essa disposição pode se dever não a um antiliberalismo inato, mas, sim, ao fato de que a sociedade não foi capaz de respeitar seus direitos de minoria. Incapaz de obter justiça (em termos de proteção das suas terras e instituições) por parte da sociedade, a minoria volta a sua atenção para as únicas pessoas sobre as quais tem controle, isto é, sobre seus próprios membros.³²

Essa tendência não só justifica a violação dos direitos humanos quando do tratamento de membros de um grupo, mas também sugere que, antes de criticarmos uma minoria por impor tais restrições aos seus membros, devemos nos certificar de que realmente estamos respeitando todos os seus direitos de minoria. Em suma, o conflito atual entre práticas locais e normas transnacionais pode não ser o resultado de um vínculo profundo a alguma “tradição” duradoura da comunidade local, mas, sim, o infeliz resultado de alguma nova vulnerabilidade que tenha emergido da recusa aos seus direitos de minoria.

Não há dúvida de que haverá alguns casos em que os membros de um grupo realmente recusarão o conteúdo de uma norma de direitos humanos por ele ser inconsistente em relação às próprias

³² RÉAUME, D. Justice between cultures: autonomy and the protection of cultural affiliation. *UBC Law Review*, Vancouver, v. 121, n. 29, p 117-141, 1995.

tradições culturais. Mesmo que resolvamos o problema dos direitos de minorias e dos mecanismos de efetivação, ainda assim encontraremos algumas pessoas que continuarão rejeitando as noções “ocidentais” de direitos humanos. Elas dirão que restringir a liberdade das mulheres ou suprimir dissensões políticas é parte de sua ‘tradição’ e que as teorias de direitos humanos refletem um padrão parcial de natureza “eurocêntrica” e “individualista”³³. Essas alegações podem vir de grupos minoritários ou até mesmo de grupos ou governos majoritários grandes e poderosos, como é o caso da Indonésia e da China.

Não quero entrar nesse debate nem nas questões de relativismo cultural que emergem dessa discussão. Como eu disse, estamos familiarizados com esse debate e tenho pouco a adicionar-lhe. De fato, insisto, esse não é o único debate em que devemos nos empreender. Pelo contrário, ao lidarmos adequadamente com as questões de justiça etnocultural, é possível que descubramos que há, na verdade, um número menor desses conflitos.

³³ Como disse, não acredito que os interesses materiais protegidos pelas doutrinas de direitos humanos sejam individualistas ou mesmo eurocêntricos. Contudo, pode ser que falar desses interesses em termos de “direitos” talvez seja uma invenção tipicamente europeia que não se enquadra confortavelmente no discurso de muitas culturas ou no entendimento que alguns povos têm de si mesmos. Não creio que devamos nos ater a “conversas de direito”. O que importa, em termos morais, é que sejam protegidos os interesses materiais das pessoas no que diz respeito à vida e à liberdade; mas devemos ter a mente aberta quanto a quais mecanismos institucionais oferecem a melhor proteção. Não há razões para se acreditar que a melhor maneira de se proteger de forma confiável os interesses básicos das pessoas sempre se dará no formato de uma lista constitucional de “direitos” que tenha sido juridicamente efetivada. Para uma crítica da linguagem dos direitos como eurocêntricos, cf. TURPEL, M. E. Aboriginal peoples and the Canadian charter: interpretative monopolies, cultural differences. *Canadian Human Rights Yearbook*, Ottawa, v. 6, p. 3-45, 1989-1990. Sobre as formas de se protegerem os interesses humanos materiais subjacentes aos direitos humanos sem fazer uso da linguagem dos “direitos”, cf. POGGE, Th. How should human rights be conceived. *Jahrbuch für Recht und Ethik*, Berlim, v. 3, p. 103-120, 1995.

Human rights and ethnocultural justice

Abstract: Liberal theorists, particularly since World War II, have typically assumed that the strict protection of individual human rights is sufficient to ensure justice between ethnocultural groups in a multiethnic state. In this paper, I discuss three areas where traditional human rights principles are unable to protect national minorities from injustice: a) internal migration and settlement policies; b) redrawing the boundaries, or reducing the powers, of internal political subunits controlled by the national minority; and c) official language policies. In each of these areas, a state can effectively disempower a minority, and undermine its collective institutions and political power, without abridging any of the individual civil and political rights of the members of the group. To prevent or rectify these potential injustices, traditional human rights principles need to be supplemented with a range of group-specific minority rights. Indeed, in the absence of these minority rights, the enforcement of human rights principles may actually exacerbate ethnocultural injustice. I conclude the paper by discussing the need, not only for new international standards of ethnocultural justice, but also for new domestic and international mechanisms which will hold governments accountable for respecting both human rights and minority rights.

Keywords: Minority rights. Human rights. Non-discrimination. Group rights.

REFERÊNCIAS

CARENS, J. *Citizenship and aboriginal self-government*. Ottawa, 1994. Trabalho apresentado à Comissão Real sobre Povos Aborígenes.

CLAUDE, Inis. *Nacional minorities: an international problem*. Cambridge: Harvard University Press, 1995. p. 211.

CONNOR, W. *The national question in marxista-leninist theory and strategy*. Princeton: University Press, 1984.

EISENBERG, A. Individualism and collectivism in the politics of Canada's North. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO CANADENSE DE CIÊNCIA POLÍTICA. Montreal, maio 1995.

GELLNER, E. *Nations and nationalism*. Oxford: Blackwell, 1983.

GURR, T. *Minorities at risk: a global view of ethnopolitical conflict*. Washington: Institute of Peace Press, 1993.

KRONOWITZ, R. *et al.* Toward consent and cooperation: reconsidering the political status of Indian nations. *Harvard Civil Rights: civil liberties review*, United States, v. 22, p. 509-622, 1987.

KYMLICKA, W. (Ed.). *Ethnicity and group rights: nomos XXXIX*. New York: University Press, 1997. p. 154-184.

KYMLICKA, W. Concepts of community and social justice. In: HAMPSON, F. O.; REPPY, J. (Ed.). *Earthly goods: environmental change and social justice*. Cornell: University Press, 1996. p. 30-51.

KYMLICKA, W. Ethnocultural minority groups. In: CHADWICK, R. (Ed.). *Encyclopedia of applied ethics*. Academic Press. No prelo.

KYMLICKA, W. Is federalism an alternative to secession? In: LEHNING, P. (Ed.). *Theories of secession*. Londres: Routledge, 1998. p. 111-150.

KYMLICKA, W. *Multicultural citizenship*. Oxford: University Press, 1995. cap. 5.

KYMLICKA, W.; SHAPIRO, I. (Ed.). *Ethnicity and group rights*. Nova Iorque: University Press, 1997. p. 421-463.

LAPONCE, J. *Languages and their territories*. Toronto: University Press, 1987.

LAPONCE, J. The case for ethnic federalism in multilingual societies: Canada's regional imperative. *Regional Politics and Policy*, Londres, v. 3, n. 1, p. 23-43, 1993.

MCGARRY, J. Demographic engineering: the state-directed movements of ethnic groups as a technique of conflict resolution. *Ethnic and Racial Studies*, Londres, v. 21, n. 4, verão 1998.

MINOW, Martha. *Making all the difference: inclusion, exclusion and American Law*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

PENZ, P. Colonization of tribal lands in Bangladesh and Indonesia: state rationales, rights to land, and environmental justice. In: HOWARD, M. (Ed.). *Asia's environmental crisis*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 37-72.

PENZ, P. Development refugees and distributive justice: indigenous peoples, land and the developmentalist state. *Public Affairs Quarterly*, Champaign, Illinois, v. 6, n. 1, p. 105-131, 1992.

POGGE, Th. How should human rights be conceived. *Jahrbuch für Recht und Ethik*, Berlim, v. 3, p. 103-120, 1995.

RÉAUME, D. Justice between cultures: autonomy and the protection of cultural affiliation. *UBC Law Review*, Vancouver, v. 121, n. 29, p. 117-141, 1995.

RÉAUME, D. Justice between cultures: autonomy and the protection of cultural affiliation. *UBC Law Review*, Vancouver, v. 121, n. 29, p. 117-141.

SANTOS, B. S. *Toward a new common sense*. Londres: Routledge, 1996.

SCHNEIDERMAN. Human rights, fundamental differences? Multiple charters in a partnership frame. In: LAFOREST, G.; GIBBINS, R. *Beyond the impasse*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1998. p. 147-185.

STANLEY, F. G. *The birth of Western Canada: a history of the riel rebellions*. Toronto: University of Toronto Press, 1961.

SUPREME COURT OF CANADA. *MacDonald vs. Cidade de Montreal* [1986], 1 S.C.R. 460, j. 1º maio 1986. Disponível em: <<http://scc.lexum.org/en/1986/1986scr1-460/1986scr1-460.html>>. Acesso em: 14 jan. 1998.

SUPREME COURT OF CANADA. *Société des acadiens du Nouveau-Brunswick vs. Minority Language School Board n. 50* [1986] 1 S.C.R. 549, j. 1º maio 1986. Disponível em: <<http://scc.lexum.org/en/1986/1986scr1-549/1986scr1-549.html>>. Acesso em: 14 jan. 1998.

TURPEL, M. E. Aboriginal peoples and the Canadian charter: interpretative monopolies, cultural differences. *Canadian Human Rights Yearbook*, Ottawa, v. 6, p. 3-45, 1989-1990.

VARENNES, F. *Language, minorities and human rights*. The Hague: Kluwer, 1996.

WALKER, G. The idea of non-liberal constitutionalism. In: SHAPIRO, I.; WRIGHT, Sh. *International human rights standards and diversity in local practices*. Alberta: Centre for Constitutional Studies, University of Alberta, 1996.

WRIGHT, S. *International human rights standards and diversity in local practices*. Alberta: Centre for Constitutional Studies, University of Alberta, 1996. p. 3-4.

YOUNG, I. M. *Justice and the politics of difference*. Princeton: University Press, 1990.

Enviado em 4 de abril de 2011.

Aceito em 12 de maio de 2011.

