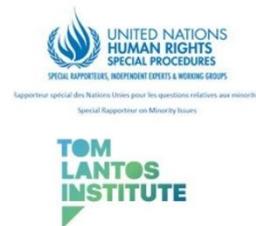




REGIONAL FORUMS ON MINORITY ISSUES 2022

REVIEW RETHINK REFORM

30th
ANNIVERSARY,
UN DECLARATION
ON THE RIGHTS
OF MINORITIES
1992-2022



NOTA CONCEITUAL

Em 1992, a Declaração da ONU sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (UNDM)¹ foi adotada em resposta à reconfiguração da ordem internacional após o fim da Guerra Fria e a desintegração da União Soviética. "O destino das minorias" estava em jogo, ecoando os mesmos apelos feitos pela ONU em 1948, quando a Assembleia Geral adotou uma resolução sobre esta importante questão de preocupação global.² O 30º Aniversário da UNDM representa uma oportunidade chave para todos os interessados fazerem um balanço da situação da proteção dos direitos das minorias, identificar lacunas no seu regime de proteção e avaliar como tais lacunas alimentam as ameaças às minorias e a proteção dos seus direitos e fazer recomendações sobre os caminhos a seguir. É hora de "Rever, Repensar, Reformar" o reconhecimento global, proteção e promoção dos direitos das minorias para uma vida segura em um mundo diverso e justo.

Histórico

A UNDM foi adotada pela Assembleia Geral em 1992 com o objetivo de promover uma proteção mais efetiva dos direitos humanos das minorias e, mais significativamente, trabalhar para a realização dos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas e em vários instrumentos de direitos humanos em nível internacional e regional. Em particular, o Preâmbulo da UNDM afirma que a proteção e promoção dos direitos das minorias contribuem significativamente para a estabilidade política e social dos Estados em que as minorias residem, e também incentivam a cooperação entre Estados e povos.

A UNDM reforça e se baseia nos direitos consagrados no marco do tratado da ONU para proteger e promover a existência, igualdade, identidade e participação efetiva das minorias étnicas ou nacionais, linguísticas e religiosas. Várias instituições e mecanismos foram estabelecidos para promover a implementação das normas e examinar formas e meios de superar os obstáculos existentes para sua plena e efetiva realização, incluindo o Relat Especial da ONU sobre questões de minorias e o Fórum

¹ Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, resolução 47/135 da Assembleia Geral de 18 de dezembro de 1992.

² Em 1948, a Assembleia Geral declarou em uma resolução que as Nações Unidas não podiam ficar indiferentes ao "destino das minorias". Ver resolução 217 (III) C, (10 de dezembro de 1948).

da ONU sobre Questões Minoritárias.³ A UNDM é uma declaração não vinculativa que continua sendo o único instrumento global que trata especificamente dos direitos das minorias, enquanto que o Artigo 27 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Artigo 30 da Convenção sobre os Direitos da Criança⁴ e o Artigo 5 da Convenção da UNESCO contra a Discriminação na Educação⁵ são disposições juridicamente vinculativas em nível internacional que protegem os direitos das minorias. Além disso, a Convenção da ONU sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948)⁶, adotada em grande parte em resposta às atrocidades da Segunda Guerra Mundial, protege o direito das minorias de existirem, proibindo "atos cometidos com a intenção de destruir um grupo nacional, étnico, racial ou religioso" Enquanto isso, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)⁷ defende o direito de todos à igualdade, proibindo a discriminação com base em "raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica". O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial empregou uma interpretação expansiva da raça sob a Convenção, e mostrou uma clara preocupação com as minorias linguísticas e religiosas também, particularmente quando há um componente étnico ou racial para a discriminação enfrentada por tais grupos.⁸

No entanto, apesar de terem passado 50 anos desde que o artigo 27 do ICCPR entrou em vigor e 30 anos desde a adoção da UNDM, estamos novamente em um momento em que as lacunas no regime de proteção dos direitos das minorias são evidentes diante de graves violações.

As minorias continuam vulneráveis à opressão e enfrentam a negação dos seus direitos humanos em todos os cantos do globo. Mais de três quartos dos apátridas do mundo são pessoas que pertencem a minorias⁹, e em muitos países em torno da mesma proporção são os alvos do discurso do ódio e dos crimes de ódio¹⁰. A maior

³ O Grupo de Trabalho sobre Questões das Minorias foi seu predecessor, mas essencialmente serviu à mesma função de proporcionar um fórum de diálogo, para aumentar a conscientização, a compreensão e o respeito mútuo entre minorias e governos e fazer recomendações para resoluções pacíficas e construtivas para questões de minorias.

⁴ Assembléia Geral das Nações Unidas, Convenção sobre os Direitos da Criança, 20 de novembro de 1989, Nações Unidas, Série de Tratados, vol. 1577, p. 3

⁵ Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Convenção contra a Discriminação na Educação, 14 de dezembro de 1960

⁶ Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, 9 de dezembro de 1948, Série de Tratados das Nações Unidas (UNTS), vol. 78, p. 277.

⁷ Assembléia Geral da ONU, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, 21 de dezembro de 1965, Nações Unidas, Série de Tratados, vol. 660, p. 195

⁸ David Keane e Joshua Castellino, 'A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial é o tratado de fato sobre os direitos das minorias?' Em Carla Buckley, Alice Donald e Philip Leach (eds.). *Rumo à Convergência no Direito Internacional dos Direitos Humanos: Abordagens de Sistemas Regionais e Internacionais*. (Brill/Nijhoff 2016)

⁹ "Esta é a nossa casa": *Stateless Minorities and Their Search for Citizenship*, UNHCR *Statelessness Report 2017*, disponível em https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/UNHCR_EN2_2017IBELONG_Report_ePub.pdf.

¹⁰ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *2019 Hate Crime Data Key Findings* disponível em <https://hatecrime.osce.org/infocus/2019-hate-crime-data-now-available>

parte da violência e dos conflitos do mundo visa as minorias com base nas suas identidades religiosas, linguísticas, culturais, racializadas e étnicas. Esses ataques têm se manifestado de várias formas e domínios, desde ataques online, ameaças e discurso de ódio até atos físicos de agressão, assalto, assassinato e até estupro em massa, limpeza étnica e genocídio. A natureza coordenada e orquestrada de muitos desses ataques demonstra as complexas desigualdades históricas, territoriais e estruturais que continuam a se manifestar devido à falta de confiança, distribuição desigual de recursos e poderes e, o mais crucial, a falta de espaço cívico para que as comunidades minoritárias participem com segurança da sociedade. Em escala global, as violações dos direitos das minorias continuam inalteradas e atingiram um ponto de crise que deve ser enfrentado com urgência e eficácia.

Justificação para os Fóruns Regionais

Os quatro fóruns regionais no 30º Aniversário da UNDM acontecem em 2022. Eles seguem **três conjuntos de fóruns regionais** sobre *direitos de línguas minoritárias* (2019,); *discurso de ódio* (2020); *prevenção de conflitos* (2021). Todos os fóruns regionais foram convocados pelo atual Relator Especial das Nações Unidas para Assuntos de Minorias (SRMI), Dr. Fernand de Varennes.

O **objetivo** dos fóruns regionais é ampliar a participação de minorias, especialistas, organizações estatais e internacionais (OI) no principal mecanismo de revisão da UNDM: o Fórum das Nações Unidas sobre Questões Minoritárias. A participação está orientada para a elaboração de recomendações regionais sobre direitos minoritários selecionados, discutidas anualmente pelo Fórum da ONU. Estas recomendações regionais informam o trabalho do SRMI, e os fóruns regionais informam mais amplamente o trabalho do Fórum da ONU em Genebra.

O **processo dos fóruns regionais** tem sido moldado em torno da produção de recomendações sobre direitos específicos das minorias discutidas a cada ano. O conjunto final de recomendações é proposto por minorias, especialistas, estados e OIs e é compilado e organizado tematicamente pelos organizadores durante os dois dias dos fóruns regionais.

Em apoio aos fóruns regionais do Relator Especial, a Assembléia Geral da ONU adotou a Resolução A74/165 sobre a "Promoção efetiva da Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas" em 18 de dezembro de 2019:

26. [A Assembléia Geral] Convida o Escritório do Alto Comissariado, entidades das Nações Unidas e Estados Membros a apoiar e colaborar na organização de fóruns regionais sobre questões minoritárias iniciados pelo Relator Especial de acordo com seu mandato, a fim de complementar e

enriquecer o trabalho e as recomendações do Fórum [das Nações Unidas] sobre Questões Minoritárias.

Objetivos

O **objetivo geral** dos quatro fóruns regionais é realizar uma avaliação crítica da capacidade de solução de problemas da UNDM através de uma análise de lacunas com foco na estrutura normativa, instituições e mecanismos, e na eficácia da participação. O objetivo é formular recomendações concretas para a melhoria dos regimes regionais e globais de proteção às minorias.

Os objetivos específicos incluem:

- Identificar como os regimes globais e regionais de proteção às minorias existentes (normas, instituições e mecanismos) podem ser melhorados para serem mais eficazes na prevenção e no tratamento das violações dos direitos das minorias nacionais e na promoção dos direitos das minorias;
- Avaliar as formas como os fóruns regionais podem preencher as lacunas entre os regimes de proteção nacionais, regionais e globais;
- Projetar planos de ação e plataformas de cooperação local, regional e global da sociedade civil para a implementação efetiva dos direitos das minorias;
- Com base nas apresentações e discussões realizadas nos fóruns regionais, desenvolver recomendações específicas para abordar as lacunas identificadas em relação à melhoria e eficácia dos regimes globais e regionais de proteção a minorias.

Essas percepções regionais serão alimentadas pelo trabalho temático do Relator Especial sobre Questões Minoritárias para seu relatório à 52ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em março de 2023. Além disso, as discussões nos fóruns regionais também informarão os trabalhos e recomendações da 15ª sessão do Fórum das Nações Unidas sobre Questões Minoritárias, que acontecerá em Genebra de 1 a 2 de dezembro de 2022, para marcar a ocasião do 30º Aniversário da UNDM.

O 30º Aniversário da UNDM marca uma virada crítica, pivotal para colocar em evidência estas lacunas cruciais e assegurar que as questões das minorias e os direitos das minorias sejam integrados na agenda da ONU de forma mais concreta, daí o tema para os fóruns deste ano "Revisão, Repensar, Reforma".

Áreas de Discussão:

A. Estrutura normativa: normas e interpretações existentes

Ao avaliar a estrutura normativa com relação às lacunas em seu escopo, substância e base de conhecimento, esta sessão abordará uma série de questões fundamentais, incluindo

- Qual é o escopo da UNDM, que grupos ela abrange e quem fica sem proteção? Como o escopo da estrutura normativa pode se tornar mais relevante e eficaz?
- Em seus 9 artigos, a UNDM cobre uma gama de direitos substantivos. Quais são os aspectos da existência de minorias, incluindo os direitos econômicos e fundiários, que precisam ser reforçados normativamente ou incluídos na estrutura normativa? Como as experiências regionais de minorias são traduzidas no marco normativo global?
- A atual abordagem individualista das pessoas pertencentes a minorias é apropriada para alcançar a proteção individual e grupal?
- A estrutura normativa atual é suficientemente robusta em termos de sua força legal, precisão em sua formulação e em seus mecanismos de prestação de contas?
- Como podemos integrar os direitos das minorias para torná-los uma parte central da agenda, instituições e mecanismos da ONU, inclusive através de Procedimentos Especiais e escritórios e agências regionais da ONU?
- Quais são algumas das melhores práticas e desenvolvimentos de organismos internacionais e regionais que apresentam modelos úteis para garantir uma estrutura normativa mais eficaz?
- Como o conhecimento e os dados produzidos sobre questões minoritárias são utilizados nos níveis local e regional para preencher a lacuna atual entre as normas normativas e sua implementação?

B. Implementação: Instituições, Mecanismos, Políticas e Programas

As estruturas normativas e as políticas e programas que asseguram a sua implementação precisam ser sustentadas por estruturas institucionais com recursos adequados a fim de garantir a realização dos direitos. Esta seção examina as principais ferramentas institucionais disponíveis na ONU e em nível regional para a implementação dos direitos das minorias a fim de alcançar a conformidade. Em nível da ONU, analisamos mecanismos, tais como o Fórum da ONU sobre questões de minorias, o Relator Especial sobre Questões Minoritárias, o Fundo Voluntário, bem como políticas e programas da OHCHR, incluindo o Programa de Bolsas de Estudo para Minorias lançado em 2005. A eficácia das instituições e políticas regionais relevantes e sua interação com o nível global também estão em foco. Esta sessão procurará abordar as seguintes questões-chave:

- Quão bem dotados e eficazes são os mecanismos e políticas de direitos das minorias existentes a nível da ONU, e como eles podem ser melhorados?
- Que instituições, mecanismos, políticas e programas poderiam proporcionar uma abordagem mais abrangente para monitorar as violações dos direitos das minorias em nível regional? Estes podem ser integrados como parte dos processos existentes da ONU, por exemplo, através de relatórios dos órgãos

regionais relevantes ao Fórum das Nações Unidas sobre Questões Minoritárias?

- Que papéis podem desempenhar as Instituições Nacionais de Direitos Humanos, tribunais domésticos, comunidades de especialistas e organizações da sociedade civil na implementação dos direitos das minorias?
- O que podemos aprender de outros mecanismos de monitoramento dos direitos humanos da ONU para fortalecer a abordagem de monitoramento dos direitos das minorias?

C. Participação minoritária como um direito processual e substantivo

A participação efetiva das minorias é uma *condição sine qua non* de proteção efetiva das minorias, uma vez que é uma condição prévia para o acesso e o gozo dos direitos. A participação de minorias deve ser assegurada processualmente em todos os níveis de tomada de decisão, bem como em áreas substantivas específicas, incluindo assuntos públicos e vida cultural, social e econômica. Assim, os representantes das minorias devem ser envolvidos em nível local, nacional, regional e internacional na formulação, adoção, implementação e monitoramento de normas, políticas e decisões que os afetam. Esta sessão abordará as seguintes questões-chave:

- Que mecanismos processuais existem em nível global, regional e local para assegurar a participação efetiva das minorias em todos os níveis dos processos de tomada de decisão? Que mecanismos de responsabilização existem em caso de exclusão, discriminação ou vitimização em relação à participação minoritária?
- O escopo da participação minoritária é apropriado? Que áreas específicas de participação minoritária precisam ser reforçadas de forma normativa?
- Como podem os espaços participativos globais e regionais para minorias, como os Fóruns da ONU e Regionais sobre Questões Minoritárias, ser fortalecidos para garantir uma participação mais ampla e efetiva das minorias?
- Reconhecendo que sua defesa frequentemente coloca as minorias e seus defensores em um risco distinto de retaliação, de direcionamento e de silenciamento, como assegurar que os espaços participativos para as minorias sejam seguros, propícios ao compartilhamento de experiências e promover a solidariedade para capacitar os grupos minoritários?
- Como construímos a capacidade dos grupos minoritários de se engajar em fóruns regionais e globais e espaços de tomada de decisão? Quais são os recursos e as exigências orçamentárias para facilitar essa capacitação de forma regular, a fim de permitir um envolvimento e participação significativos nos processos e estruturas regionais e globais?

D. Seguindo em frente: Reforma da Proteção e Implementação do Marco dos Direitos das Minorias

À luz das lacunas no conhecimento, normas, políticas, instituições e conformidade com o regime de proteção a minorias em vários níveis, como avançar para uma estrutura mais relevante e eficaz para proteger e implementar os direitos das minorias e alcançar os mais altos padrões de proteção dos direitos humanos para todos? Como a maioria das recomendações sobre esta questão é feita sob as três áreas temáticas já discutidas, esta sessão considerará várias questões adicionais essenciais:

- Qual é o papel da mídia na proteção e promoção dos direitos das minorias, e na abordagem das lacunas do regime de proteção das minorias identificadas nas sessões anteriores?
- Qual é o papel das empresas ou outras instituições econômicas internacionais, incluindo a ajuda ao desenvolvimento, para colocar estas questões em sua agenda? Isso poderia servir como um impulso para os governos mudarem o tato se isso afetar sua atratividade como locais de negócios, investimentos e crescimento econômico?
- Como engajar as redes transnacionais existentes de Estados amigos, organizações internacionais, organizações da sociedade civil, acadêmicos e especialistas para abordar as lacunas identificadas no regime de proteção às minorias?
- Como podemos desenvolver programas de ação para além do 30º Aniversário?

Participação

Os fóruns regionais estarão abertos à participação de Estados, entidades da ONU, organizações internacionais e regionais, instituições nacionais de direitos humanos, organizações da sociedade civil, representantes de minorias, acadêmicos e especialistas em questões de minorias, e representantes de empresas de Internet e organizações de mídia social e tradicional. Espera-se também a participação de outros titulares de mandatos de procedimentos especiais e de membros do órgão de tratados da ONU.

Saídas

Com base nas discussões e contribuições dos participantes, o principal resultado produzido em cada fórum regional será um documento com recomendações práticas refletindo os contextos e desafios regionais.

Estes documentos estarão disponíveis como documentos de referência para o Fórum das Nações Unidas sobre Questões das Minorias a ser realizado em Genebra em

dezembro de 2022, bem como o relatório temático do Relator Especial para a 52ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU em março de 2023.