

PRESENTACIÓ: LLENGÜES I ESTATUS. L'OFICIALITAT IMPORTA?

Eva Pons Parera *

La *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, inclou en aquest número 67 una secció monogràfica sobre l'estatus jurídic de les llengües en el dret comparat. La secció recull els textos de les ponències presentades en el simposi internacional *Llengües i estatus. L'oficialitat importa?*, organitzat per *Linguapax* en col·laboració amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, a Barcelona, els dies 24 i 25 de novembre de 2016.

El concepte de “llengua oficial”, i d'altres nocions similars o relacionades, és present en la majoria de declaracions lingüístiques de les constitucions estatals.¹ Malgrat això, hi ha pocs estudis teòrics que reflexionin directament sobre l'oficialitat, en tant que estatus jurídic superior que pot atorgar-se a una llengua, i la bibliografia existent en el dret comparat és més migrada del que hom podria esperar.

La contingència de la noció d'“oficialitat” (o de “llengua oficial”) pot ser una primera raó explicativa d'aquesta situació, en la mesura que les aproximacions jurídiques i polítiques al concepte són condicionades per les distintes realitats en què s'inscriu. Malgrat això, la generalització en els textos constitucionals del terme “llengua oficial” –dotat d'una capacitat conformadora del règim juridicolingüístic i de les polítiques associades– constitueix la base d'una aproximació general a aquesta noció, que permeti identificar-ne certs elements comuns, sens perjudici dels trets propis o diferencials de cada context sociopolític.

El tema és avui especialment rellevant a Catalunya, on es debat públicament sobre l'estatus que hauria de correspondre a les llengües amb presència, en el marc d'un hipotètic estat propi. En aquest debat –on participen acadèmics, polítics i altres agents socials– hi és recurrent la referència a l'“oficialitat lingüística”, si bé el terme acostuma a utilitzar-s'hi sense precisar-ne el contingut i, tot sovint, sense uns pressupòsits compartits quant al seu sentit i abast, que apareixen alhora molt condicionats pel marc estatal vigent.

Amb l'organització del simposi internacional i la publicació d'aquesta secció monogràfica es compleix simultàniament el mandat fundacional de *Linguapax*, d'identificar estratègies que facilitin el diàleg i la comprensió entre diferents comunitats lingüístiques, i també el de la *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, d'estudiar tot allò que incideix en l'estatus jurídic, la difusió i l'ús social de la llengua catalana.

Els casos d'anàlisi

En el monogràfic s'analitzen les regulacions legals i les polítiques lingüístiques de sis països: Eslovènia, Finlàndia, Malta, el Paraguai, Sud-àfrica i Suïssa. Es tracta d'estats que conformen una mostra molt diversa, tant geogràficament (amb presència de tres continents), com en termes demogràfics, polítics, econòmics i culturals. Des d'una perspectiva lingüística, els casos d'estudi també divergeixen quant a la tipologia i situació de les llengües que reben un estatus oficial o similar: Eslovènia declara l'eslovè com a “llengua oficial estatal”, si bé d'altres llengües minoritàries –hongarès i italià– gaudeixen d'un estatus oficial a nivell municipal; a Finlàndia la consideració de “llengua nacional” s'aplica alhora al finès i a una llengua minoritària com el suec; a Malta, el maltès, llengua pròpia o originària (com s'anomena la dotada d'una major historicitat

* Eva Pons Parera, professora de dret constitucional de la Universitat de Barcelona i directora de la *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*.

Citació recomanada: PONS PARERA, EVA. «Presentació general: Llengües i estatus. L'oficialitat importa?», *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, núm. 67, 2017, p. 1-6. DOI: [10.2436/rld.i67.2017.2989](https://doi.org/10.2436/rld.i67.2017.2989)

1 PONS PARERA, E. (2015). *L'oficialitat lingüística. Declaracions constitucionals i implicacions jurídiques i pràctiques*. Barcelona: Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya. <http://llengua.gencat.cat/web/.content/documents/publicacions/btpl/arxius/14_Oficialitat_linguistica.pdf>

en el territori) de la majoria de la població, és “llengua oficial” juntament amb la llengua –l’anglès– d’un dels anteriors estats colonitzadors; també al Paraguai, el guaraní, llengua nacional i originària, és “oficial” al costat del castellà; a Sud-àfrica onze llengües, incloses diverses llengües africanes i l’anglès, es declaren igualment “oficials” en seu constitucional i, per últim, Suïssa combina el reconeixement igualitari de tres “llengües nacionals i oficials”, amb una “llengua nacional” –el romanx– dotada de certs usos oficials en el pla federal.

Sens perjudici de la diversitat esmentada, els estudis inclosos en la secció monogràfica analitzen uns mateixos aspectes bàsics –a partir d’un qüestionari previ proporcionat als ponents– relatius al significat general i les implicacions jurídiques i pràctiques de l’estatus de “llengua oficial” o d’altres estatus relacionats. Aquesta metodologia permet, alhora, que s’expressin una pluralitat de punts de vista sobre el tema. Volem agrair des d’aquí molt sincerament les aportacions i el treball rigorós dels autors, tots ells acadèmics i especialistes de renom en l’àmbit del dret i les polítiques lingüístiques: Albert Borg, Mattias Brenzinger, Albina Nécak Lük, Thomas Pace, Nicolas Schmitt, Markku Suksi i Miguel Ángel Verón. Només en un dels casos, el de la ponència sobre l’Índia, les diferències abans esmentades han estat prou grans com perquè no s’hagi pogut incloure, tenint en compte els criteris editorials de la *Revista*.

La construcció del consens constitucional al voltant de la regulació lingüística

Un primer bloc analitza el tractament i la posició de les llengües en el context general del procés constituent, els punts principals de debat sobre la qüestió lingüística en els moments fundacionals, la relació amb la història lingüística prèvia, el sentit i abast de les reformes constitucionals ulteriors –si n’hi ha–, així com les possibles influències externes en les opcions constitucionals adoptades.

Una idea general que se suscita, en relació amb la tria de les llengües reconegudes constitucionalment, és la relativa al trencament o ruptura amb la llengua de l’estat precedent, no sempre acomplerta. Així, un patró observable a Llatinoamèrica, i en la majoria dels països africans, comporta mantenir inicialment la posició dominant de la llengua colonial en els usos oficials, si bé es pot reconèixer, en un segon terme, una llengua pròpia o autòctona com a “nacional” (o “nacional oficial”), estatus simbòlic que comporta unes funcions oficials molt limitades o inexistentes. El cas del Paraguai mostra una evolució inicial regressiva (fins a la reforma de 1992), en la qual la llengua autòctona –que la colonització no havia pogut debilitar gaire– veu minvar els usos oficials dins les estructures del nou estat independent. La continuïtat històrica en la tria lingüística és destacada en el procés de construcció estatal de Finlàndia. Només en el cas d’Eslovènia, la independència estatal permet reconèixer una plenitud d’usos oficials formals a la llengua pròpia, que anteriorment gaudia d’un estatus oficial materialment subordinat.

D’altra banda, s’observa la importància de factors històrics singulars o propis de cada realitat, a l’hora de decantar les opcions lingüístiques que plasmaran les normes constitucionals. Un exemple clar n’és el model lingüístic de Sud-àfrica, resultant de l’abolició del sistema de l’*apartheid* (l’any 1990), on la Constitució de 1996 oficialitzarà les llengües africanes, al costat de l’anglès i l’afrikaans, en un intent de superar les polítiques divisòries i discriminatòries contra la població de color. A Malta, la història de la primera meitat del segle XX mostra la influència negativa del feixisme, que acaba afavorint tant l’oficialització de la llengua autòctona com l’opció final per l’anglès, en la disputa amb l’italià per l’hegemonia dels usos públics i oficials, si bé la Constitució deixa expressament oberta la porta a l’oficialització d’altres llengües (l’any 2016 es confereix legalment aquest estatus a la llengua de signes).

En tot cas, com palesen diversos autors, l’estatus formal de les llengües no sol ser el fruit d’una decisió sistemàtica, ni respon al trasllat simple d’un element numèric poblacional, sinó que acostuma a fundar-se sobre unes bases complexes o àdhuc antagonistes, que engloben certs components mítics (Suïssa, Finlàndia). En direccions potencialment oposades, s’assenyala la força de la pressió popular i de la societat organitzada per fer avançar l’estatus de les llengües pròpies (el Paraguai, Eslovènia), mentre que en d’altres supòsits, es valora el rol de les elits polítiques per tal d’articular jurídicament la pluralitat lingüística existent (Suïssa, Finlàndia).

Sentit polític i jurídic de l'estatus oficial o d'altres estatus reconeguts a les llengües

Un segon bloc central comprèn l'examen de les dimensions identitària i funcional de la noció de "llengua oficial" o d'altres nocions relacionades, així com la seva relació amb d'altres principis constitucionals (amb una especial atenció als relatius a l'organització territorial) dels estats on aquests termes s'utilitzen.

Quant a la dimensió identitària, les respostes obtingudes destaquen la connexió entre el règim lingüístic i la concepció política en termes d'identitat de l'estat. Aquesta connexió inclou, d'una banda, un impacte simbòlic cap a l'interior –sobre la concepció de la unitat nacional– i, d'una altra, una possible projecció exterior, com a signe de resistència contra la dominació cultural i política per part d'estats veïns poderosos o l'expansió global d'una llengua, com ara l'anglès.

La comprensió d'aquest vessant presenta variacions o matisos significatius en les diferents experiències analitzades. Així, en presència d'una única llengua estatal, a Eslovènia es manifesten dues visions teòriques contraposades de les implicacions genèriques de l'oficialitat: una visió més tradicionalista o defensiva, que ressalta la llengua com a símbol identitari, i una visió més moderna o d'activisme lingüístic renovat, orientada cap al context global de l'adquisició de la llengua i els usos lingüístics, que vincula el prestigi de la llengua amb factors generals relatius al clima social i el grau de benestar. A Sud-àfrica, malgrat el sentit teòricament d'emancipació de la decisió constitucional d'oficialitzar les llengües africanes, es constata que no s'han produït els efectes transformadors pretesos (sinó bàsicament el reforçament de l'anglès, en detriment de l'afrikaans). En altres casos, l'adopció de dues o més llengües oficials o equiparades es concep com un mecanisme privilegiat –sobretot quan són dèbils d'altres elements nacionals compartits– d'integració nacional, que permet projectar una visió de país sense conflicte (Suïssa) o evitar parlar de minories (Finlàndia), malgrat que això darrer no tingui una correspondència exacta en termes d'ús funcional de les llengües reconegudes.

L'equilibri inestable entre les dues dimensions –identitària i funcional– de l'oficialitat pot afectar la tria i definició dels termes lingüístics constitucionalitzats. Això és el que mostra el cas del Paraguai, on l'any 1992 se substituï el concepte identitari de "llengua nacional" aplicat al guaraní (Constitució de 1867) pel concepte de "llengua oficial", que incorpora ja garanties jurídiques d'ús. A Malta es manifesta en l'omissió deliberada, en seu constitucional i legal, d'una definició del terme de "llengua nacional" aplicat al maltès –d'acord amb la idea de permetre diferents identitats lingüístiques–, i que en la pràctica perpetua la inferioritat de la llengua pròpia en una distribució funcional dels usos en termes diglòssics. A Finlàndia s'opta en el pla estatal pel terme "llengües nacionals" (només a les Illes Åland es declara l'"oficialitat" del suec) per raons essencialment identitàries, alhora que es permeten regulacions asimètriques dels usos oficials del finès i el suec.

Pel que fa a les implicacions funcionals del concepte de "llengua oficial", en general comprenen la vigència i l'ús de les llengües oficials en els poders legislatiu, executiu i judicial i en totes les institucions públiques de l'Estat (per exemple, en l'article 3 de la Constitució del Paraguai). Es tracta d'una noció amb tendència a l'expansivitat funcional, que estén la funció oficial de la llengua a totes les esferes de la vida, inclosos els diversos canals interns i externs de comunicació (Eslovènia). D'acord amb una altra visió, més pròpia de Finlàndia i inspirada en els textos internacionals, del "reconeixement oficial" en deriven una sèrie de drets: dret d'ús en l'esfera social, protecció contra la discriminació, igualtat de tracte lingüístic davant les autoritats, dret a la identitat lingüística, drets a l'educació i a la participació política i social en la llengua reconeguda.

Tanmateix, d'una manera més concreta, l'abast funcional de la llengua oficial esdevé condicionat per la completa arquitectura jurídica i política de l'estat on es predica aquesta oficialitat (vegeu l'apartat següent). Per la seva projecció general, convé destacar aquí els efectes derivats de l'estructura territorial de l'Estat (o modulacions jurídiques territorials de l'oficialitat): així, a Suïssa el principi de territorialitat i la descentralització de la política lingüística en els cantons –majoritàriament unilingües– comporta que *gairebé* s'elimini la discussió sobre quina de les llengües oficials cal utilitzar en cada supòsit; en el cas de Sud-àfrica, per contra, la manca de garanties territorials i la directriu d'oficialitzar el nombre mínim de llengües a nivell provincial, d'entre les onze reconegudes constitucionalment, buida de contingut l'oficialitat de la majoria de llengües africanes; i el principi territorial també esdevé crucial a Finlàndia, on la classificació legal dels municipis de majoria finòfona (en un major nombre i en creixement constant) o de majoria suecòfona limita

en la pràctica els usos oficials del suec i la pretesa neutralitat del model de dues llengües nacionals. En el model eslovè, d'una llengua oficial estatal única, el reconeixement d'usos oficials respecte d'altres llengües es canalitza igualment a través de l'autonomia municipal.

Les projeccions legals i les modulacions *de iure* o *de facto* de l'estatus oficial de les llengües

En relació amb la dimensió funcional, en un tercer bloc es proposava examinar les projeccions legals de l'oficialitat, des d'una perspectiva doble: d'una banda, la capacitat d'aquest estatut jurídic de condicionar el desplegament del règim legal d'ús de les llengües; i, d'altra banda, les modulacions de l'estatus oficial, que afecten els usos oficials de les llengües concernides, i que poden venir imposades pel mateix legislador (modulacions *de iure*) o derivar d'altres factors extrajurídics (modulacions *de facto*).

En primer lloc, pel que fa a l'arquitectura legal de model, tot i les diferències palesades, s'observen punts de contacte significatius entre experiències aparentment allunyades. D'entrada, la importància del dictat d'una legislació lingüística general, per tal de reforçar i aplicar de manera efectiva l'estatus constitucional de la llengua pròpia, és destacada a Malta, Eslovènia i el Paraguai. A Sud-àfrica, el legislador nacional, dotat d'un marge de decisió considerable dins el marc constitucional, ha optat per no fer una regulació detallada ni garantista, amb les conseqüències negatives esmentades quant a l'ús d'una majoria de les onze llengües declarades oficials. A Finlàndia, en canvi, la Constitució fixa ja unes garanties lingüístiques bàsiques quant a les dues llengües oficials, sens perjudici de la seva implementació legal detallada en els àmbits administratiu i processal. Suïssa és, en certa mesura, un contramodel, atès que la competència lingüística cantonal fa innecessàries moltes lleis en el nivell federal i es destaca l'element de la voluntat política en la implementació dels compromisos lingüístics.

En segon terme, tots els casos analitzats ofereixen exemples de modulacions jurídiques funcionals –a banda de les modulacions territorials, ja examinades–, que delimiten positivament o negativament els usos d'algunes de les llengües oficials, entre d'altres: a Sud-àfrica, per la remissió legal a les mesures planificadores adoptades pels òrgans públics en la decisió sobre quines llengües oficials concretes seran utilitzades en els diferents àmbits institucionals i territorial (províncies); a Malta, per les nombroses previsions normatives que privilegien o determinen l'ús exclusiu de l'anglès (en l'educació, el comerç, la banca, la publicació de normes, etc.), que contrasten amb l'única declaració constitucional favorable al maltès, com la llengua dels tribunals; a Finlàndia, per l'absència de traducció al suec de tots els debats i treballs parlamentaris o de la majoria de les sentències dels tribunals nacionals; i, en un altre sentit, a Eslovènia, per la distinta intensitat reguladora de la legislació protectora de l'eslovè en els diferents tipus de situacions comunicatives.

Altrament, també modulacions *de facto* poden condicionar d'una manera significativa els usos oficials reals d'algunes de les llengües: especialment, factors ideològics (ideologies supremacistes al Paraguai o ignorància de la població sobre les polítiques lingüístiques provincials a Sud-àfrica), factors sociolingüístics (el rol de l'anglès com a *lingua franca*, lligat a la globalització, que condiona cada cop més les polítiques de llengua oficial) o, en general, factors vinculats amb les relacions de poder econòmic i polític presents en la societat (a Malta es parla d'una doble oficialitat coartada pel predomini de l'anglès com a llengua escrita en l'esfera pública) i al Paraguai, en certes zones frontereres explotades per empreses del Brasil, el portuguès desplaça les llengües oficials com a llengua d'ús normal.

La importància de les polítiques lingüístiques

El darrer bloc d'anàlisi versa sobre la rellevància atribuïble a les polítiques orientades a garantir l'ús de les llengües oficials o amb d'altres estatus similars, especialment les desplegades pels poders públics, però també quant a la participació d'altres ens privats en la promoció i garantia dels usos oficials.

D'entrada, la importància de les polítiques públiques és clara quan es parteix d'una situació històrica de desavantatge de certes llengües que es troben confrontades amb d'altres llengües de comunicació internacional. Si bé es tracta d'una circumstància compartida per la majoria de països analitzats (on el darrer rol correspon a l'anglès i/o el castellà), el cas més vistós és el de Sud-àfrica, on una absent o incorrecta gestió

del multilingüisme beneficia la llengua més forta (l'anglès). Com a consideració general –extrapolable al cas suís– el reconeixement jurídic d'una llista molt àmplia de llengües oficials tendeix a traslladar els problemes i les possibles vies de solució al terreny de les polítiques i, en un sentit més ampli, a la voluntat política existent.

D'altra banda, en models de llengua estatal única, la importància relativa de les polítiques de la llengua pot dependre de les diferents visions o aproximacions teòriques al fenomen lingüístic, que hi poden conviure: el model escandinau, que atribueix un rol central de promoció i supervisió als organismes lingüístics existents; i el model francès, amb predomini del component legal o regulador en el control i sanció dels incompliments dels usos lingüístics per part de les institucions i els individus responsables. En aquest sentit, a Eslovènia s'observa la necessitat d'anar reorientant un model de protecció vers un model de promoció del coneixement i els usos a través de mesures planificadores (especialment les relacionades amb les eines tecnològiques).

El sector de les polítiques educatives manté una centralitat pel que fa a la consecució o no dels objectius propis dels models de plurioficialitat. Les dificultats detectades en aquest terreny són diverses. A Malta, la legislació educativa, tot i partir de l'objectiu de coneixement de les dues llengües oficials, tendeix a contraposar els beneficis identitaris en l'aprenentatge del maltès *versus* els beneficis utilitaris del domini de l'anglès, a més de no garantir en els nivells postobligatoris la competència en maltès. Al Paraguai, les polítiques d'educació bilingüe guaraní-castellà, a banda de parcials i discontinües, no semblen tampoc obeir a objectius de manteniment de la llengua guaraní, sinó que tenen efectes castellanitzadors de la població. També a Suïssa es destaca un cert fracàs de les polítiques educatives, de competència cantonal, com a rerefons de la imposició progressiva de l'anglès com a *lingua franca*.

L'acció d'organismes públics, amb una composició tècnica adequada i un finançament suficient, encarregats de dissenyar, aplicar o supervisar les mesures de política i planificació lingüístiques destaca com un altre element necessari per a una implementació correcta de l'oficialitat declarada. En sentit negatiu, cal ressaltar els problemes derivats de la falta d'autonomia o la subjecció dels organismes lingüístics especialitzats als avatars polítics del Govern (en el cas de Sud-àfrica i del Paraguai), així com les crítiques referides a la degradació del seu rang orgànic (a Eslovènia) o a les contradiccions lingüístiques en què incorre la seva acció (a Malta, el nom exclusiu en anglès de l'agència governamental establerta l'any 2013 per atendre els assumptes relacionats amb la ciutadania i la identitat dels individus).

Finalment, cal destacar el rol assumit, en contextos diversos, per part d'organismes de base associativa, grups d'experts i altres entitats privades, en el desenvolupament de les funcions d'estandardització i normativització i d'impuls del prestigi i l'ús de la llengua. Les experiències més destacables són al Paraguai, quant a publicació de la normativa del guaraní; a Eslovènia, en el període previ a la independència, i a Malta, en el treball conjunt amb el teixit associatiu del Consell Nacional de la Llengua Maltesa.

L'oficialitat importa?

La resposta dels autors a aquesta qüestió final és unànime: **sí, òbviament, l'oficialitat importa.**

D'entre les raons que s'addueixen per justificar-ho, i que en part es desprenen de tot el que hem examinat fins aquí, s'esmenten les següents: l'estatus oficial comporta un criteri de prioritització d'aquestes llengües en la distribució dels recursos estatals (Brenzinger); l'element jurídic de reconeixement i regulació dels usos té una importància decisiva en el marc de les polítiques adreçades a la normativització i la pràctica real de la llengua (Nécak); l'oficialitat permet garantir uns usos, especialment en les funcions lingüístiques altes, a les llengües històricament menystingudes (Verón, Borg-Pace); dona estabilitat i cohesió política en models lingüístics complexos (Schmitt), i garanteix una sèrie de drets als parlants de la llengua (Suksi).

Ara bé, els estudis aplegats en aquesta secció monogràfica destaquen igualment que l'estatus oficial (dimensió estàtica), no és suficient per al reconeixement efectiu i el desplegament dels usos de la llengua, sinó que resulten imprescindibles d'altres precondicions o factors que es vinculen amb la voluntat política i amb polítiques lingüístiques adequades i adaptades a les circumstàncies canviants (dimensió dinàmica).

En contextos amb dues o més llengües oficials, cal tenir en compte les modulacions d'ordre jurídic que afecten l'oficialitat i que limiten la projecció d'algunes de les llengües en un nombre més o menys important d'àmbits d'ús oficial. A més, l'abast i la incidència pràctica que poden assolir factors de tipus extrajurídic (modulacions *de facto*) és una altra de les raons que s'addueixen per qüestionar, no tant la rellevància, però sí la suficiència de l'estatus oficial per garantir uns usos coherents i tendencialment complets d'una llengua, sobre la base del seu coneixement generalitzat entre la població. Aquesta insuficiència de la mera declaració d'oficialitat per revertir situacions d'usos subordinats o diglòssics afecta les llengües pròpies amb una situació de feblesa en el context estatal precedent, i de manera especial davant situacions d'oficialitats múltiples sense un principi de territorialitat.

Finalment, el simposi internacional que dona lloc a aquesta secció monogràfica va permetre, en tot cas, constatar que la diversitat lingüística és un fet normal dins les societats actuals. D'acord amb aquesta premissa, l'oficialitat sí que importa, però no és l'únic recurs, ni és suficient per garantir la supervivència i la plenitud d'usos d'una llengua. L'estatus d'oficialitat i les polítiques lingüístiques que en derivin s'han de modular i optimitzar d'acord amb el context i les dinàmiques socials amb la finalitat de preservar les llengües. Us convidem, doncs, a llegir les aportacions extremament enriquidores dels autors del monogràfic sobre un tema tan rellevant i fins avui poc estudiat de manera sistemàtica des d'una perspectiva comparada.