



## LES MINORIES DAVANT DE LA PANDÈMIA

### RESSENYA DE

**PIERGIGLI, VALERIA (COORD.). (2021). *LE IDENTITÀ MINORITARIE ALLA PROVA DELLA PANDEMIA DA COVID-19. UNA PROSPETTIVA COMPARATA*. CEDAM/WOLTERS KLUWER**

Miguel Ángel Cabellos Espiérrez\*

Paraules clau: covid; pandèmia; minories; llibertat de culte; drets educatius; dret de reunió; drets lingüístics; diversitat; llengües minoritàries; dinàmiques recentralitzadores; dret a la igualtat; prohibició de discriminació; aïllament.

## MINORITIES IN THE FACE OF THE PANDEMIC

### REVIEW OF

**PIERGIGLI, VALERIA (COORD.). (2021). *LE IDENTITÀ MINORITARIE ALLA PROVA DELLA PANDEMIA DA COVID-19. UNA PROSPETTIVA COMPARATA*. CEDAM/WOLTERS KLUWER**

*Keywords: COVID-19; pandemic; minorities; freedom of religion; educational rights; right of assembly; linguistic rights; diversity; minority languages; recentralising dynamics; right to equality; prohibition of discrimination; isolation.*

\* Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, catedràtic de Dret Constitucional, Universitat de Girona. [miguel.cabellos@udg.edu](mailto:miguel.cabellos@udg.edu).

**Citació recomanada:** Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel. (2023). Les minories davant de la pandèmia. Ressenya de Piergigli, Valeria (coord.). (2021). *Le identità minoritarie alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva comparata*. CEDAM/Wolters Kluwer. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 80, 392-396. <https://doi.org/10.58992/rld.i80.2023.4074>

La pandèmia ha donat lloc a nombroses publicacions en l'àmbit del dret públic, moltes d'elles centrades en la idoneïtat dels instruments jurídics adoptats per afrontar-la en cada país, la seva incidència sobre els drets de les persones i sobre les funcions i la posició de les diverses institucions i la manera com han quedat afectades les relacions entre aquestes. Menys freqüent ha estat, en canvi, el tractament de quins efectes ha tingut sobre la situació, ja prèviament delicada, de les minories. Aquesta aproximació és la que ens presenta l'obra coordinada per la professora Valeria Piergigli, catedràtica de Dret Públic Comparat de la Universitat de Siena i una de les comparatistes de més extens recorregut en l'àmbit europeu, que ha impulsat una obra que, amb la contribució d'especialistes rellevants, vol apropar-se al seu objecte d'estudi des d'una perspectiva plural i d'ampli abast.

Com la professora Piergigli posa de manifest a la introducció del llibre, de la pandèmia no se surt igual: tant les categories dogmàtiques amb què treballem des del dret públic com les institucions a través de les quals actuen els diferents poders de l'Estat han estat posades a prova, i han hagut de fer front a una situació inimaginable: unes i altres han hagut d'adaptar-se i les seves característiques, possibilitats d'actuació i límits s'han hagut de repensar en molts casos, davant d'un fenomen que ha assolit una escala mundial i que ha generat, per tant, reptes i emergències compartits per països de tot el món, als quals ha calgut donar respostes mínimament coordinades en les diverses àrees geogràfiques.

Aquestes respostes han afectat d'una manera molt intensa un apreciable nombre de drets fonamentals de les persones, però òbviament han afectat encara en més gran mesura aquells ciutadans que ja estaven en una situació desfavorable. En aquest sentit, l'obra es vol detenir en l'anàlisi de quins efectes han desplegat la pandèmia i les seves mesures sobre les minories, siguin ètniques, lingüístiques, culturals o religioses. Ja s'aprecia, doncs, que estem davant d'una obra que es proposa abordar un objecte polièdric, que exigeix combinar l'anàlisi de rellevants aspectes i que presenta, per tant, una sèrie de dificultats que, ja podem avançar, l'obra aconsegueix superar de manera excel·lent.

Amb aquesta finalitat l'obra ha tingut present, per exemple, els efectes de la pandèmia sobre el principi d'igualtat, tant en el seu vessant formal com substancial, i de quina manera ha pogut resultar vulnerat i s'han produït discriminacions sobre col·lectius de persones que s'han vist agreujades per la pertinença d'aquestes a una determinada minoria; s'examina també com l'exercici de drets tan necessaris per al desplegament dels costums i les creences dels membres de les minories, com poden ser la llibertat de culte, els drets educatius o els drets de reunió o d'associació ha estat limitat arreu del món durant la pandèmia de formes molt diverses i això ha incidit en les possibilitats d'actuació i de relació d'aquelles minories; o com també els drets lingüístics han resultat afectats allà on no s'ha donat prou informació en les llengües minoritàries sobre la pandèmia i les mesures adoptades. Aquesta aproximació és molt present en la primera part de l'obra.

Però l'obra va més enllà i, a més de fixar-se en la perspectiva dels drets, analitza també el funcionament de les institucions i els equilibris de poder interns que es donen en els estats compostos, observant com la gestió de la pandèmia i les urgències que s'hi vinculen han produït en la majoria dels casos un desplaçament de competències cap al nivell central, i dintre d'aquest, un reforçament del poder executiu per diverses vies. I això, lògicament, ha tingut un efecte directe sobre l'esfera d'autogovern pròpia dels ens territorials, que perden, per tant, una part no menor de la seva capacitat de decisió i gestió, la qual cosa planteja la necessitat d'analitzar si després de la pandèmia es podrà retornar a la situació prèvia o bé quedaran encara dinàmiques recentralitzadores. Aquesta és la perspectiva dominant a la segona part de l'obra.

El propòsit del llibre, com es veu, és ambiciós i és alhora del màxim interès. Per tal de dur-lo a terme, l'obra s'estructura, com s'acaba de dir, en dues parts netament diferenciades que són culminades per un capítol conclusiu, tot reflectint l'estructura seguida al congrés del qual deriva l'obra, impulsat per la Universitat de Siena el 16 d'abril de 2021; a cada una d'aquelles dues parts, doncs, s'apleguen les anàlisis dutes a terme per comparatistes de primer nivell, seguides per les comunicacions presentades al fil d'aquelles contribucions inicials.

La primera part se centra en el dret a la igualtat i la prohibició de discriminació, i a determinar en quina mesura s'han vist afectats en relació amb les minories. Els estudis que presideixen aquesta part se centren en dos aspectes que permeten abastar dues perspectives diverses: l'impacte de la pandèmia en les persones sordes (a càrrec de la professora Elisabetta Palici di Suni) i l'accés de les minories als serveis públics en el cas canadenc (a càrrec de la professora Eleonora Ceccherini). Pel que fa al primer, les persones amb sordesa són considerades no només en tant que necessitades per la seva discapacitat d'intervencions públiques, sinó com a persones que pertanyen a una minoria lingüística dintre de cada estat on es troben, on la respectiva llengua de signes no sempre rep el reconeixement i la protecció necessaris; en aquest col·lectiu de persones, la pandèmia ha resultat especialment incisiva, no ja només per aquesta manca de reconeixement, sinó per l'increment de les dificultats de comunicació d'aquestes persones tant pel notable desconeixement de la seva llengua fora del col·lectiu com per l'ús de mascaretes que els dificulten la lectura dels llavis. L'autora fa una anàlisi de les mesures que caldria posar en marxa per revertir aquesta situació d'aïllament, agreujada durant la pandèmia, però que no millorarà per si sola un cop superada aquesta si no hi ha una intervenció conscient dels poders públics en aquest àmbit.

Pel que fa al segon estudi d'obertura d'aquesta primera part, la professora Ceccherini se centra en el cas del Canadà i, dintre d'ell, en la situació de les comunitats indígenes i de les minories visibles, per tal de mostrar com els efectes que la pandèmia ha tingut sobre elles han estat molt més greus des del punt de vista del nombre de contagiats i de víctimes que els que ha patit la resta de la població. La situació d'aïllament en què sovint es troben aquestes minories (aïllament també respecte dels tractaments mèdics i de les mesures de protecció) ha fet que la pandèmia les hagi colpejat particularment i això mostra la necessitat de prendre consciència i abordar, no només al Canadà, les desigualtats en l'accés al sistema sanitari en funció del col·lectiu i el lloc de residència als quals les persones pertanyen.

Partint d'aquestes dues anàlisis inicials, les comunicacions subsegüents permeten aprofundir l'estudi en cinc àmbits. D'una banda, al cas canadenc es torna a referir el professor Francesco Baccolini, que al mateix temps s'ocupa també de les minories escandinaves, en la línia que ja havia explorat la professora Ceccherini d'identificar les causes del fet que certes minories hagin patit més la pandèmia des del punt de vista de la salut, però afegint també reflexions des dels vessants dels drets a l'educació, a la cultura o al treball, i fent propostes que permetin no només revertir la situació a la qual s'ha arribat sinó possibilitar una millor gestió de situacions d'alerta sanitària en el futur pel que fa a les minories. Igualment al cas canadenc es refereix la professora Valentina Carlino, analitzant com en la gestió de la pandèmia l'ús de l'anglès ha resultat clarament prevalent tant en l'àmbit institucional com en el de la producció i distribució de béns de primera necessitat des del punt de vista mèdic i sanitari per fer front a la pandèmia, la qual cosa ha perjudicat els parlants de llengua francesa que no tinguessin al mateix temps suficients coneixements de l'anglesa.

En segon lloc, dues comunicacions es dediquen a la minoria romaní: d'una banda, la de la professora Marta Aurino es fixa en la situació d'aquesta minoria a França durant la pandèmia, i especialment en com el dret a l'educació dels nens d'aquesta minoria, que a més no acostumen a comptar amb un accés senzill a internet i a tecnologies de la informació, s'ha vist afectat de manera aguda, i només des del tercer sector (i de manera fragmentària) ha comptat amb un suport que les autoritats no han sabut oferir adequadament. La professora Giulia Santomauro, per la seva banda, analitza la mateixa problemàtica però a Itàlia, on el problema ha presentat característiques idèntiques.

En tercer lloc, i reprenent el fil de la contribució de la professora Palici, la professora Alessandra Mazzola subratlla la necessitat que el legislador no es quedi només en el pla de les mesures destinades a afrontar la sordesa com una discapacitat, sinó que a més consideri les persones sordes com a membres que pertanyen a una minoria lingüística i doni a la llengua de signes la protecció que d'aquest fet se'n derivaria.

En quart lloc, el professor Francesco Ferrara se centra en la llibertat religiosa i ho fa des de la perspectiva de la religió jueva i de com les mesures adoptades per contenir la pandèmia han afectat

el desenvolupament dels ritus d'aquesta religió, en tant que durant els períodes de confinament no s'han pogut realitzar presencialment amb la participació dels fidels i perquè la utilització de mitjans tecnològics s'ha vist limitada per la prohibició religiosa d'emprar qualsevol tecnologia durant les festivitats.

En cinquè i darrer lloc, des d'una perspectiva de dret lingüístic, el professor Marco Stolfo ens apropa a la problemàtica de la minoria lingüística friülana dins la regió de Friül-Venècia Júlia, que també ha patit, com hem vist que passava amb els francòfons al Canadà, el bandejament de la seva llengua en la gestió de la pandèmia o en la informació sobre els productes més necessaris per fer-li front, i ha vist com en general s'ha produït un retrocés en l'estatus de la seva llengua.

El conjunt de treballs d'aquesta primera part aporta tota una sèrie de reflexions, doncs, que ens permeten apropar-nos als efectes de la pandèmia des del vessant de la igualtat en l'exercici de diversos drets (educatius, religiosos, lingüístics, etc.) i partint de l'estudi de minories molt diverses i realitats estatals que no ho són menys. Un mosaic, doncs, de realitats i situacions que dona al lector interessat eines abundants per a la reflexió.

La segona part del llibre, sota el títol general d'"Identitats minoritàries i moviments separatistes: vells temes i noves dinàmiques", es dedica a analitzar la gestió de la pandèmia en territoris on hi ha presència, diversa pel que fa al seu pes i rellevància en funció de cada cas, de grups o moviments de caire nacionalista o separatista, amb diverses gradacions possibles. Aquesta segona part s'obre amb quatre estudis: el primer d'ells, de caràcter més general, a càrrec de la professora Anna Mastromarino, adreçat a analitzar la vigència del concepte de minoria en l'actualitat i a reformular-lo, un cop vistos els efectes que la pandèmia ha tingut sobre els col·lectius minoritaris, per posar l'accent no només en la preservació de la seva identitat cultural sinó també en la consecució de la igualtat real dels seus membres i dels grups en els quals s'integren.

Dintre ja de l'estudi de casos, el professor Giovanni Poggeschi tracta la manera com s'ha gestionat la pandèmia a Espanya i presta una especial atenció al cas de Catalunya. Analitza la gestió realitzada des de l'Estat i des de la comunitat autònoma i l'actuació del Tribunal Constitucional; reflexiona, així mateix, al voltant de si la cogovernança que s'ha donat en la gestió de la crisi sanitària entre l'Estat i les comunitats autònomes té perspectives de continuar en altres àmbits un cop superada, i advoca per la necessària cooperació entre els diferents nivells de govern.

Per la seva banda, el professor Claudio Martinelli posa el focus en el Regne Unit, i en com ha afectat la pandèmia a les relacions entre governs i parlaments (potenciant-se el paper dels governs) i entre el nivell central i el dels territoris autònoms sorgits del procés de *devolution*. Pel que fa a això darrer resulta especialment rellevant per a aquest autor l'opció escollida al Regne Unit d'evitar al màxim recentralitzar competències durant la gestió de la crisi, contràriament al que ha estat habitual en els estats compostos. Específicament, des de la perspectiva del cas escocès, el professor Alessandro Torre subratlla també la col·laboració duta a terme entre governs i com aquesta ha atenuat les tensions habituals derivades de les demandes de secessió, però no ha evitat, en canvi, situacions de disparitat i discriminació en la prestació de serveis públics, que l'autor analitza en el marc de la política d'apertura a la multiculturalitat que caracteritza el cas d'Escòcia.

Les comunicacions que completen aquesta segona part incideixen de nou en el cas espanyol des de la perspectiva de Catalunya i el País Basc, en el cas del Regne Unit (i dintre d'aquest de nou en el d'Escòcia i d'Irlanda del Nord) i, finalment, en el cas de Bòsnia i Hercegovina. Pel que fa al cas català, el professor Marco Cecili fa una repassada del clima previ a la pandèmia a Catalunya i dels diversos fronts oberts en la relació Generalitat-Estat, la gestió de la pandèmia duta a terme des de cada nivell de govern i l'evolució política a Catalunya amb les conseqüències del fracàs del procés sobiranista com a rerefons, i adverteix que la sortida de la pandèmia deixa sobre la taula els mateixos problemes que hi havia abans en seu política, i que cal seguir abordant. En relació amb el País Basc, la professora Chiara Cerbone posa de manifest com ha estat de diferent l'evolució en aquest territori respecte de la que ha tingut lloc a Catalunya, i com la gestió de la pandèmia s'ha dut a terme en un clima de més col·laboració i menys tensió que en el cas català.

Quant al cas del Regne Unit, el professor Simone Gianello incideix en la línia abans apuntada segons la qual la pandèmia no ha suposat allà una recentralització, sinó que s'ha gestionat mantenint l'exercici de competències per part de cada un dels territoris, sota les regles bàsiques emanades de Westminster, en el marc d'un sistema de cooperació intergovernamental que com és lògic no ha estat exempt de problemes però que ha funcionat de manera acceptable. Els professors Luca Dell'Atti i Federico Nania, pels casos escocès i nord-irlandès, aprofundeixen en l'estudi i apunten els problemes pendents de tractament per al període postpandèmia des de la perspectiva de les demandes de més autonomia o fins i tot independència procedents dels territoris, ja que el fet que la pandèmia hagi posat aquestes demandes en segon pla no vol dir, òbviament, que hagin desaparegut.

Una aproximació a un cas molt menys conegut ens la dona el professor Edin Skrebo en relació amb Bòsnia i Hercegovina, federació que en el marc de la gestió de la pandèmia ha mostrat els seus punts febles, en particular pel que fa a la manca de coordinació entre les entitats integrants de la Federació i la debilitat d'aquesta, agreujada per l'existència de demandes de secessió entre algunes parts de la població.

Finalment, el professor Francesco Palermo fixa en el seu capítol conclusiu, a manera de recapitulació, algunes de les claus recurrents al llarg del llibre: la pandèmia ha agafat les desigualtats preexistents a la societat i les ha augmentat; pel que fa a les minories que es trobaven ja prèviament en una situació de feblesa, aquesta s'ha agreujat, l'impacte de la crisi sanitària ha estat major i han augmentat les desigualtats socials. L'autor distingeix, i això resulta particularment interessant, entre la discriminació indirecta derivada del fet que el virus hagi colpejat més en determinats sectors socials més desafavorits, que sovint coincideixen amb minories; en segon lloc, la discriminació directa nascuda del fet que les persones que pertanyen a aquestes minories hagin pogut ser rebutjades o evitades per ser considerades portadores d'un major risc de contagi i en alguns casos hagin estat fins i tot objecte de mesures més restrictives per part de les autoritats en alguns països o hagin vist dificultat l'accés als mitjans de protecció davant la covid-19, i en tercer lloc, de manera netament diferent de les dues situacions anteriors, ubica la situació d'aquelles minories que no han patit cap d'aquestes discriminacions i que tampoc no es troben en situació socioeconòmica desavantajosa. Aquestes darreres són minories de base territorial que per la manca de discriminació podrien ser equiparades a les majories, tot i mantenir l'estatus de minoria des del punt de vista del que coneixem com a minories nacionals: aquí s'inclouen les anàlisis que hem vist dels casos existents dins d'Espanya o del Regne Unit, i en aquest supòsit l'interès de l'anàlisi rau a veure si el nivell central ha deixat espai de gestió o no a aquests territoris on estan presents minories de base nacional. Quant a això, les situacions a la pràctica han estat molt diverses, tot i haver prevalgut la tendència recentralitzadora en bona part dels casos, amb l'excepció més remarcable, com s'ha vist, del Regne Unit. En qualsevol cas, l'autor també adverteix la necessitat de replantejar la disjuntiva majoria-minoria en la mesura que pot resultar insuficient per analitzar determinades realitats, entre altres coses perquè, com recorda l'autor, tots podem ser majoria o minoria en funció de quin paràmetre s'adopti, la qual cosa aconsellaria atendre més a l'existència dins la societat de grups diversos que cerquen el reconeixement del seu dret a la diversitat, més enllà de les categories tradicionals.

Estem, doncs, davant d'una obra que ens permet observar des d'un doble prisma, reflectit en cada una de les seves dues parts, la incidència de la pandèmia i la seva gestió sobre diversos tipus de minories. Aquesta varietat de casos estudiats, juntament amb els també diversos sistemes polítics que són portats a l'anàlisi, ofereix al lector una gran quantitat de claus per interpretar millor alguns dels principals problemes que estan enfrontant les nostres societats. No hi ha dubte, doncs, que aquesta obra coordinada per la professora Piergigli uneix al rigor amb què està desenvolupada la virtut de la seva actualitat i de la seva utilitat pràctica.