

## INCIDÈNCIA DEL CONVENI-MARC PER A LA PROTECCIÓ DE LES MINORIES NACIONALS EN L'ESTATUT DE LES LLENGÜES REGIONALS O MINORITÀRIES

Maria Àngels CLOTET I MIRÓ

Cap dels Serveis Jurídics i de Programació de l'Ajuntament de Manresa  
i professora associada de dret internacional públic i relacions internacionals  
de la Universitat Pompeu Fabra

---

### Sumari

INTRODUCCIÓ. I. ESBÓS DE LA SITUACIÓ SOCIOLINGÜÍSTICA D'EUROPA. II. EL MARC JURÍDIC INTERNACIONAL DE LES MINORIES. III. EL CONSELL D'EUROPA I LA QÜESTIÓ DE LES LLENGÜES I LES MINORIES: A) *La Carta europea de les llengües regionals o minoritàries*. B) *El Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals*. IV. LLENGÜES MINORITÀRIES I MINORIES LINGÜÍSTIQUES. V. OBJECTIUS DE LA CARTA I DEL CONVENI-MARC. VI. OBLIGACIONS I PRINCIPIS COMUNS DE LA CARTA I DEL CONVENI-MARC: A) *La prohibició de tota discriminació i el principi d'igualtat davant la llei*. B) *Obligacions de promoció de les llengües regionals o minoritàries, i de les condi-*

*cions de desenvolupament pròpies de les minories*. C) *El principi de respecte a l'àrea geogràfica pròpia*. D) *El principi de lleialtat de les minories a l'Estat*. E) *El respecte als valors de tolerància i al plurilingüisme cultural*. VII. OBLIGACIONS I PRINCIPIS COMPLEMENTARIS I ADDICIONALS DEL CONVENI-MARC RESPECTE DE LA CARTA: A) *Bloc de drets lingüístics*. B) *Drets i llibertats fonamentals relacionats amb la llengua*. C) *Foment de la cooperació transfronterera i de la realització d'acords internacionals*. VIII. MECANISMES DE CONTROL DE LA CARTA I DEL CONVENI-MARC. IX. VALORACIÓ CRÍTICA DEL CONVENI-MARC RESPECTE DE LA CARTA.

### INTRODUCCIÓ

Si bé actualment es considera que la situació de les minories —vinculades o no a una llengua minoritària— exigeix una solució urgent, si es vol «la consolidació d'una Europa de seguretat democràtica»,<sup>1</sup> aquesta

1. Aquesta ha estat la idea eix reiteradament al·ludida en la Declaració de Viena dels caps d'estat i de govern dels estats membres del Consell d'Europa de 9 d'octubre de 1993, segons el prof. J.A. Carrillo Salcedo. *Vid.* «La declaración de Viena de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa (9 de octubre de 1993)», *RIE*, vol. 21, 1, 1994, pàg. 120.

preocupació ha adquirit força recentment, sobretot a partir dels terribles enfrontaments de l'Europa Central i de l'Est.<sup>2</sup>

Pel que fa a la voluntat concreta de salvar les llengües minoritàries, la preocupació era molt dèbil o inexistent a l'àmbit internacional fa trenta anys, malgrat l'existència d'una profusa normativa a nivell estatal.<sup>3</sup> És a partir dels anys vuitanta quan comencen a donar-se els primers passos seriosos en aquesta direcció.

Exemple d'aquesta sensibilitat, nascuda de les nefastes conseqüències de voler ignorar una realitat social plural, són dos convenis internacionals del Consell d'Europa: La Carta europea de les llengües regionals o minoritàries i el Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals.

La Carta persegueix el repte d'assegurar el plurilingüisme a Europa, atorgant a les llengües que històricament han sofert un procés de minoració, un estatut que impedeixi la seva desaparició. Es tracta de protegir les llengües com a element essencial de la cultura, obligant els estats al compliment d'un bloc comú de principis i objectius, seguit d'un sistema gradual de compromisos a aplicar «segons la situació de cada llengua». La Carta protegeix les llengües però no directament els drets de les minories.

La protecció de les minories, i per tant també de les minories lingüístiques, és l'objectiu del Conveni-marc. Però tampoc aquest no reconeix drets, sinó principis que han de complir els estats per mitjà de les legislacions i les polítiques respectives. El sistema de garanties d'execució o compliment és molt feble.

L'objectiu d'aquest comentari és la incidència que el Conveni-marc, adoptat dos anys després de la Carta, pot tenir en l'Estatut de les llengües minoritàries. És evident que ambdós textos fan referència a un problema que continua pendent de solució: el reconeixement dels drets de les minories. En aquest cas, les minories que parlen una llengua minoritària d'Europa. L'adopció d'ambdós convenis és un reflex del que s'ha qualificat com una nova doctrina del Consell d'Europa de reconeixement de les minories per tal d'assegurar el bon funcionament de la democràcia a Europa, condició indispensable per a la seva estabilitat.

2. Sobre les aproximacions metodològiques per a la protecció jurídica de les minories, *Vid.* «Aspectos jurídicos de la protección internacional de las minorías. Nacionalidades y Regiones en el sistema español», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 1677, juliol 1993, pàg. 3.641-3.646.

3. PETSCHEN VERDAGUER, S., *Las minorías lingüísticas de Europa occidental. Documentos (1492-1989)*, 2 vol., Ed. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990.

## I. ESBÓS DE LA SITUACIÓ SOCIOLINGÜÍSTICA D'EUROPA

S'ha afirmat que «el paisatge lingüístic europeu actual es caracteritza per la multiplicitat i la riquesa».<sup>4</sup> La majoria dels actuals estats europeus han format les seves fronteres a partir de la dominació d'unes comunitats nacionals sobre altres. D'aquí el fenomen dels estats multilingües; de l'existència en cada estat d'almenys una comunitat ètnica que es diferencia de la majoria per la seva llengua i cultura pròpies. «Tan sols Portugal, Malta, Liechtenstein, Xipre i Islàndia escapen a la presència de realitats lingüístiques diferents de la llengua estatal».<sup>5</sup>

Conseqüència d'aquella dominació és que les llengües no oficials han sofert en el transcurs dels segles un procés de minoració, fins a arribar, algunes d'elles, a un perill real d'extinció. Aquest procés afectaria entre 40 i 50 llengües i més de 40 milions de locutors de l'Europa Occidental.<sup>6</sup>

Després d'esmentar aquestes dades, convé subratllar immediatament que no existeix un estudi exhaustiu, rigorós i actualitzat del panorama multilingüístic d'Europa, i així ho ha reconegut l'Oficina Europea de les Llengües Menys Utilitzades. No obstant això, no han mancat esforços considerables en aquest sentit. Així, l'Informe de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, sobre les llengües minoritàries i els dialectes a Europa, de 12 de juny de 1981, anomenat Informe Cirici,<sup>7</sup> i el més recent del Parlament Europeu, sobre les minories culturals i lingüístiques de la Comunitat Europea, de 13 d'octubre de 1992,<sup>8</sup> ambdós referits a la situació de les llengües parlades per minories lingüístiques, que, com es veurà més endavant, és un concepte diferent al de llengües minoritàries.

L'Informe Cirici registra 51 llengües minoritàries i dialectes a Europa. Per la seva banda, l'Informe del Parlament Europeu registra 36 llengües parlades per minories lingüístiques a la Comunitat Europea.

4. CONSEIL DE L'EUROPE. CPLRE, 23ème. session. Doc. CPL (23) 8. *Rapport sur les langues regionales ou minoritaires en Europe*. Strasbourg, 1988, pàg. 1.

5. PUIG, Ll. M. de, «Les llengües minoritàries d'Europa: estat de la qüestió», *Quaderns de treball de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya*, 9, Barcelona, 1986, pàg. 40.

6. *Ibidem*.

7. CONSEIL DE L'EUROPE. Assemblée Parlementaire. 33ème. Session Ordinaire 30 septembre-8 octobre 1981. *Rapport sur les problèmes d'éducation et de culture posés par les langues minoritaires et les dialectes en Europe*. Doc. 4745. Strasbourg, 1981.

8. PARLAMENTO EUROPEO. Comisión de Juventud, Cultura, Educación y Medios de Comunicación. *Informe sobre las minorías culturales y lingüísticas de la Comunidad Europea*. Ponent Sr. Mark Killilea. 13 d'octubre de 1992.

Algunes dades significatives assenyalades a l'Informe del Parlament Europeu són les següents:

a) Hi ha un grup de llengües la precarietat de les quals és ben patent, tant des del punt de vista legal com del de la seva situació social: L'*armínia*, llengua romanç emparentada amb el romanès, parlada a les regions muntanyoses de la Península hel·lènica, i l'*eslau-makendonski* o *macedoni*, existent en la Macedònia grega, el nombre de locutors de cadascuna és d'uns 40.000 individus. En ambdós casos, la font d'aquestes dades és realment antiga: el cens de 1951.

El *pomak*, llengua eslava propera al búlgar, se situa encara en un nombre inferior de locutors, uns 27.000 individus a la Tràcia occidental (Grècia), segons el cens de 1971.

Però la situació pot ser encara pitjor. El *kernevek* o *cornuallès*, la llengua de Cornualles, es parlada amb fluïdesa per 200 persones. I no hi ha estimacions ni dades censals sobre el nombre de locutors del *scots* o *escocès*.

Resulta innecessari assenyalat que aquestes llengües han quedat reduïdes al llenguatge familiar i col·loquial, sense cap presència pública.

b) Existeix un altre grup de llengües amb un nombre major de locutors però que no tenen cap reconeixement legal. Per exemple, el *bretó*, el *cors* o el *sard*.

c) En altres casos, existeix algun tipus de reconeixement legal. Dins d'aquest supòsit s'inclouria el *furlan* o *friulès*, parlat al nord-est d'Itàlia, i el *frisi*, els locutors del qual estan repartits entre Frísia Occidental (Països Baixos), Frísia Septentrional i Frísia Oriental (Alemanya).

d) Altres llengües han tingut més sort i gaudeixen de reconeixement legal o oficial. El *cymraeg* o *gal·lès*, parlat pel 19 % de la població de Gal·les, o el *ladí*, llengua oficial de les valls ladines de les províncies italianes de Trento i Bolzano. «El *catàl·là* és, de totes elles, la més estesa de les llengües minoritàries de l'Europa occidental, parlat per gairebé 8.000.000 de persones», diu textualment l'Informe Cirici.<sup>9</sup>

A Espanya, des del punt de vista legal, es parteix d'una situació d'avantatge en la majoria dels casos. L'article 3.2 de la Constitució Espanyola reconeix la cooficialitat de les altres llengües espanyoles diferents del castellà, en els territoris de les comunitats autònomes respectives, d'acord amb els seus estatuts. La situació legal, esquemàticament, és la següent:

9. CONSEIL DE L'EUROPE. Assemblée Parlementaire. *Rapport sur les problèmes d'éducation et de culture posés par les langues minoritaires et les dialectes en Europe*, cit., pàg. 13.

a) Han establert la cooficialitat per a tot el territori de la seva comunitat els estatuts d'autonomia següents, i respecte a les seves llengües pròpies: Catalunya (art. 3 EAC), Balears (art. 3 EAIB), País Basc (art. 6 EAPB) i Galícia (art. 5 EAG).

b) Els estatuts d'autonomia de València (art. 7.6 EACV) i Navarra (art. 9.2 LORAFNA) preveuen la cooficialitat del valencià i del basc, respectivament, en part del seu territori.

c) L'Estatut d'autonomia d'Astúries preveu la protecció del bable o asturià però sense que existeixi reconeixement oficial d'aquest.<sup>10</sup> L'Estatut d'autonomia d'Aragó preveu la protecció de les «diverses modalitats lingüístiques» d'Aragó, però sense que existeixi reconeixement oficial i ni tan sols s'esmenten aquestes modalitats, que són el català<sup>11</sup> i l'aragonès.<sup>12</sup> En el mateix sentit, l'Estatut d'autonomia de Melilla, el d'aprovació més recent, que recull «la pluralitat cultural i lingüística de la població» (art. 5.b EAME), la qual cosa ha provocat les protestes de sectors de la població berber per no citar expressament la llengua *tamazirt*.<sup>13</sup>

d) L'aranès, que va obtenir una menció en l'art. 3.4 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, ha assolit la cooficialitat, juntament amb el castellà i el català, a la Vall d'Aran, mitjançant la Llei de Catalunya 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran.

10. Segons les dades del Govern del Principat d'Astúries, parla asturià el 30 % de la població i reconeix com a híbrid l'asturià que parla (asturià amb algun caràcter castellà) el 49 % d'aquesta població. Per altra banda, quant a escolarització, durant el curs 1987-1988, es van donar classes d'asturià en 92 centres, essent 10 els centres pilot, amb un total de 6.550 alumnes d'EGB i 352 alumnes en ensenyances mitjanes. (PRINCIPAU D'ASTURIAS. Consejería d'educacion, cultura y deportes. —Asturias y la Lengua asturiana», Gijón, 1991, pàg. 110. *Memoria sobre la escolarización de la lingua asturiana: tres años de experiencia, 1984-1987*, elaborada per la Conselleria d'Educació del Govern del Principat d'Astúries.)

11. A Aragó es parla català a l'anomenada *Franja de ponent*, amb una població de 70.000 habitants, la immensa majoria dels quals té el català com a llengua pròpia. (PALLAROL I SÀNCHEZ, J., «El català a Aragó: el dret i les actituds», *II Congrés Internacional de la Llengua Catalana*, VI, Àrea 5, llengua i dret, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1987, pàg. 301.)

Segons el Justícia de Aragó, entre un 5 i un 10 % de la població d'Aragó és catalanoparlant. (JUSTICIA DE ARAGÓN, *Informe sobre las lenguas minoritarias de Aragón*, de 26 de gener de 1993, pàg. 2.)

12. Al voltant d'un 2 % de la població de la Comunitat Autònoma té l'aragonès com a llengua materna. (JUSTICIA DE ARAGÓN. Informe cit., pàg. 2.)

Unes 30.000 persones són capaces de parlar i entendre aquesta llengua. (PARLAMENTO EUROPEO. *Informe de la Comisión de Juventud, Cultura, Educación y Medios de Comunicación sobre las minorías culturales y lingüísticas de la Comunidad Europea*, cit., pàg. 11.)

13. Vid. diari AVUI, 18 d'abril de 1995, pàg. 10.

e) El panorama multilingüístic d'Espanya va més enllà, no obstant això, de les previsions legals anteriors. Els estatuts d'autonomia següents han condemnat a l'oblit determinades realitats lingüístiques del seu territori:

- Múrcia, respecte al català parlat en la zona del Carxe.<sup>14</sup>
- Castella-Lleó, respecte al gallec parlat en la zona occidental del Bierzo i de Sanabria,<sup>15</sup> i respecte de l'asturià parlat en el nord de Lleó, oest de Zamora i Salamanca.
- Astúries, respecte al gallec parlat en la «*franja exterior*».<sup>16</sup>
- Cantàbria, respecte a l'asturià parlat en els territoris occidentals d'aquesta Comunitat.
- Extremadura, respecte a l'asturià i al portuguès parlat a la zona d'Olivenza.<sup>17</sup>

### *El català, el basc i l'aranès a França*

La incidència que té per a alguna de les nostres llengües la seva situació sòcio-legal a França, aconsella d'incloure aquí una ràpida anàlisi de la situació:

14. L'illot català de la Comunitat de Múrcia es redueix a la Cañada del Trigo i la Torre del Río, Pedanías de Jumilla i San Vicente de Raspei, Pedanía de Yecla, amb una població aproximada de 800 a 1.000 habitants.

15. Fora del territori de l'actual Comunitat Autònoma de Galícia, on el gallec té reconeguda la cooficialitat, existeix la terra del Navia-Eo, que té el gallec com a llengua pròpia. És el territori de l'anomenada «*franja exterior*» de llengua i cultura gallegues, administrativament pertanyent a les comunitats autònomes d'Astúries i Castella-Lleó. El cens aproximat d'habitants és de 50.000 a la part asturiana, 20.000 a la comarca del Bierzo i 2.500 a la zona de Las Portelas. (FERNÁNDEZ REI, F. «A normalización de Franxa Exterior de lingua galega», *Cadernos de lingua*, Ed. Real Academia Galega, 4, 1991, pàg. 7.)

16. Els 50.000 habitants que parlen gallec a la part asturiana pertanyen a 15 consells dels 78 que té el Principat.

17. Olivenza es compon d'una vila històrica, quatre llogarrets i dos poblats de colonització de creació recent (1956). La llengua portuguesa, pel fet de ser llengua materna, està en fase d'extinció irrecuperable, representada per la generació dels de més de 50 anys, distribuïts per les localitats d'Olivenza, San Benito de la Contienda, San Jorge de Alor, Villareal, Santo Domingo, San Rafael de Olivenza i San Francisco de Olivenza, que integren el municipi oliventí. Al voltant de 150 alumnes segueixen classes de portuguès entre centres oficials i privats. Entre aquests últims, destaca el Centre d'Estudis Ibèrics «Agostinho da Silva», patrocinat per l'Institut Camoes de Portugal. (Dades facilitades per l'Excm. Ajuntament d'Olivenza, Universidad Popular, Centre d'Estudis Ibèrics «Agostinho da Silva», el 4 de maig de 1993).

a) *El català*, que té el reconeixement de llengua cooficial en les comunitats autònomes de Catalunya, Balears i València, es parlat per uns 200.000 habitants del Rosselló (i per unes 20.000 persones a l'Alguer, al nord de Sardenya), sense que l'Estat francès l'hagi reconegut oficialment. No hi ha presència pública d'aquesta llengua en els serveis de l'Administració o de la justícia.

b) *El basc*, a més a més de ser la llengua oficial d'Euskadi i Navarra —es calcula que al voltant del 25 % de la seva població, 515.000 persones, parlen èuscar—, es parla també en la regió francesa dels pirineus atlàntics. No hi ha dades estadístiques oficials sobre l'ús d'aquesta llengua, però s'estimen en uns 80.000, sobre una població de 240.000, el nombre de locutors.

c) *L'aranès*, varietat de la llengua occitana, parlada pel 80 % dels 5.000 habitants de la Vall d'Aran. Està reconeguda la seva cooficialitat juntament amb el català i el castellà, per la Llei de Catalunya 16/1990, de 13 de juliol.

Encara que tampoc no existeixen dades oficials sobre el nombre de locutors d'occità a França, s'estima que d'un total de 12/13 milions de locutors de la zona compresa per 31 departaments, el 48 % l'entén, el 28 % pot parlar-lo, un 9 % l'utilitza i un 6 % és capaç d'escriure'l. La llengua no té cap categoria legal.

En una informació de premsa de 1993,<sup>18</sup> es publicaven les estadístiques d'escolarització a França, en relació amb una llengua regional, amb el resultat global següent: un alumne escolaritzat per cada cent, al voltant de 130.000 alumnes en total.

No obstant això, s'afirma en l'article periodístic, les llengües regionals s'ensenyen a qui ho vulgui i a tots els nivells. Els concursos d'ensenyants s'organitzen en basc, bretó, català, cors, occità i alsacià; una llengua pot ser objecte d'una prova escrita o oral, amb caràcter obligatori en el batxillerat. Des del Ministeri d'Educació Nacional es va demanar el novembre de 1992 als rectors de les acadèmies interessades que redactessin plans acadèmics de desenvolupament de les llengües i cultures regionals. Es van posar en marxa consells consultius locals de llengües i cultures locals a Bretanya, Occitània, País Basc i Còrsega. I l'Estat ha assumit el personal de les associacions privades que en els primers anys de l'ensenyament practiquen la «immersió lingüística»: «Seaska» en el País Basc; «Diwan» a Bretanya; «Bressola» i «Arrels» a Catalunya; «Calendretas» a Occitània; «Cultura di lingua corsa» a Còrsega.

18. Vid. *Le Monde*, 21 de gener de 1993, pàg. 17-18.

Encara que això pugui ser cert, també ho és que el tema de les llengües minoritàries continua essent a França un tema tabú; no les empara cap estatut jurídic ni molt menys un reconeixement oficial. França no ha signat ni la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries ni el Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals. En canvi, va aprovar, el 4 d'agost de 1994, l'anomenada *Llei Toubon*, relativa a l'ús de la llengua francesa,<sup>19</sup> que ha estat considerada una amenaça per a les llengües regionals. I davant d'aquesta realitat jurídic-formal no es pot oposar cap realitat material que la justifiqui.

Finalment, davant la debilitat i gairebé pes social nul d'algunes d'aquestes llengües, i considerant, per altra banda, l'enorme esforç humà i financer que fa falta per neutralitzar-ne el procés de desaparició o per la recuperació d'aquest equilibri històric, cal preguntar-se si val la pena tant esforç.

Henri Giordan, citant el biòleg Jean Dausset, ha dit que la diversitat cultural i lingüística és, com la diversitat fisiològica mateixa, indispensable per al manteniment de la vida humana.

Aquest autor reflexiona sobre l'evolució del pensament sobre la llengua i recorda que fa una trentena d'anys els lingüistes creien poder predir l'arribada d'una llengua universal que seria la que millor s'adaptés a una col·laboració harmoniosa amb els ordinadors, i això no obstant els fets han desmentit aquest pronòstic. La funció social i el caràcter insubstituïble de les llengües naturals, de les més esteses a les més minoritàries, la forma com els individus i els grups les fan seves, condueix a posar de manifest la seva condició fonamental de creativitat.

El destí de les llengües no depèn, doncs, únicament del pes dels interessos polítics, econòmics o científics, sinó que obeeix a factors més difícils d'avaluar. La condició essencial perquè una llengua visqui o reixi resideix —segons el mateix autor— en el ressò col·lectiu, en el fet que una comunitat humana la doti d'un simbolisme més gran i aquesta llengua arrelarà en la història que aquesta comunitat té la intenció de procurar-se en el futur. Quan una comunitat humana carrega una llengua amb el valor d'unir-la íntimament al destí al qual aspira, aquesta no tan sols perviu sinó que pot reeixir fins i tot després d'un eclipsi de diversos segles. Així, recorda l'autor, el cas d'uns nacionalistes jueus que cap al 1880 proposaren que l'hebreu, desaparegut de la tradició oral jueva, es convertís en la llengua de la nació jueva; llavors l'hebreu contemporani es convertí pro-

19. Vid. «Loi núm. 94-665, du 4 août 1994, relative à l'emploi de la langue française», *Journal Officiel de la République Française*, 5 août 1994, pàg. 11392.



gressivament en la llengua habitual de la gran majoria dels que segueien l'ideal sionista de tornar a una terra on es parlava 2.000 anys enrere. I, al contrari, esmenta el fracàs relatiu de les llengües artificials com l'esperanto.

Un dels compromisos més importants del dret lingüístic, a criteri de Giordan, en la mesura amb la qual s'ambiciona situar-lo al servei de l'home, és evitar ser l'expressió del poder dels estats i dels imperis. El seu objectiu essencial seria més aviat reconèixer i garantir la llibertat que tenen els homes d'escollir la comunitat amb la qual tenen la voluntat d'identificar-se, sigui quina sigui la seva situació, una comunitat que gaudeixi de condicions normals d'existència o una comunitat en lluita per conquerir el dret a viure amb dignitat. Reflectint així la part de llibertat dels homes i registrant aquesta voluntat tan tènue però essencial, el dret lingüístic ocupa un lloc entre els drets fonamentals de l'home. Tota llengua representa una part d'allò humà, que no podria ser substituïda sens perjudici de la resta. Comprometre la llibertat d'ús d'una llengua és, en certa manera, atemptar contra la integritat de la persona humana.<sup>20</sup>

## II. EL MARC JURÍDIC INTERNACIONAL DE LES MINQRIES

Abans d'arribar a l'adopció per part del Consell d'Europa dels dos primers instruments jurídics obligatoris en dret internacional en aquest àmbit: la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries de 1992 (a partir d'ara la Carta) i el Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals de 1994 (el Conveni-marc), cal tenir en compte el marc jurídic internacional següent, format per textos de diferent naturalesa jurídica:

### A. *Nacions Unides:*

- a) La Declaració universal dels drets humans, de 10 de desembre de 1948: preàmbul, art. 1,2,7,19,26 i 27.
- b) El Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals, de 16 de desembre de 1966: art. 13.
- c) El Pacte internacional de drets civils i polítics, de 16 de desembre de 1966: art. 24, 26 i 27.
- d) El Conveni de la UNESCO relatiu a la lluita contra les discriminacions en matèria d'ensenyament, de 14 de desembre de 1960.
- e) La Convenció relativa als drets de l'infant, de 26 de gener de 1990: art. 30.

20. GIORDAN, H. *Les minorités en Europe*. Ed. Kimé, París, 1992, pàg. 24-25.

f) La declaració sobre els drets de les persones pertanyents a minories nacionals o ètniques, religioses o lingüístiques, aprovada per la Res. 47/135, de l'Assemblea General de les Nacions Unides, de 18 de desembre de 1992.<sup>21</sup> Aquesta Declaració és el text més concret que sobre la qüestió de les minories ha aprovat l'Assemblea General de l'ONU. Es tracta de reconèixer els drets individuals, en cap cas no es preveuen drets col·lectius com a tals minories. Sobre aquest contingut Natan Lerner ha afirmat sense embuts: «el text no és innovador» i afegeix que «sembla que la Comunitat internacional no estigui preparada per assumir la regulació de les minories per mitjà d'un tractat obligatori».<sup>22</sup>

### B. *Unió Europea:*

Resolucions del Parlament Europeu de 16 d'octubre de 1981, sobre una carta comunitària de les llengües i cultures regionals i sobre una carta dels drets de les minories ètniques;<sup>23</sup> 11 de febrer de 1983, sobre les mesures en favor de les llengües i cultures minoritàries;<sup>24</sup> 30 d'octubre de 1987, sobre les llengües i cultures de les minories regionals i ètniques de la Comunitat Europea;<sup>25</sup> 18 de novembre de 1988, sobre la política regional comunitària i el paper de les regions;<sup>26</sup> 11 de desembre de 1990, sobre la situació de les llengües en la Comunitat i la de la llengua catalana.<sup>27</sup>

### C. *La Conferència de Seguretat i Cooperació a Europa:*

a) Acta final d'Hèlsinki, d'1 d'agost de 1975: paràgraf VII, referit al respecte als drets humans i a les llibertats fonamentals, incloent-hi la llibertat de pensament, consciència, religió o creença.

b) Document de clausura de la reunió de Viena de 1986 dels representants dels estats participants a la CSCE, convocada sobre la base de les disposicions de l'Acta final relatives a la continuïtat de la Conferència.

21. NACIONES UNIDAS. *Resoluciones y decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su cuadragésimo período de sesiones, vol. I, 15 de septiembre-23 de diciembre de 1992.* Doc. A/47/49 (vol. I), pàg. 220.

22. LERNER, N., «The evolution of minority rights in International Law» a Diversos autors, *Peoples and minorities in International Law*, Ed. University of Amsterdam, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, pàg. 98-99.

23. DOCE de 9 novembre de 1981.

24. DOCE de 14 març de 1983.

25. DOCE de 30 novembre de 1987.

26. DOCE de 18 de novembre de 1988.

27. DOCE de 18 de gener de 1991.

Viena 1989: Cooperació humanitària i en altres àmbits. Entre el seus paràgrafs es diu:

«(31) Asseguraran, en els seus territoris, que l'estatut de les persones pertanyents a minories nacionals o cultures regionals sigui igual al d'altres ciutadans pel que fa als contactes entre persones conforme a l'Acta final i als altres documents de la CSCE abans esmentats i que aquestes persones poden establir i mantenir aquests contactes mitjançant aquests viatges i altres mitjans de comunicació, incloent-hi contactes amb ciutadans d'altres estats amb els quals comparteixen un origen nacional o un patrimoni cultural comuns».

«(45) Asseguraran a la pràctica que les persones que pertanyin a minories nacionals o cultures regionals residents en els seus territoris puguin tenir accés a informació en la seva llengua materna, i difondre i intercanviar aquesta informació».<sup>28</sup>

(59) i (61) referida a la cooperació i intercanvi en l'àmbit de la cultura.

(63) i (68) referida a la cooperació i intercanvi en l'àmbit de l'ensenyament.

c) Document de la reunió de Copenhaguen de la Conferència sobre la dimensió humana del CSCE, 1990: «la més detallada que ha adoptat la CSCE en l'àmbit de les minories».<sup>29</sup>

d) Carta de París per a una nova Europa. 1990.

e) Informe de la reunió d'Experts de la CSCE sobre les minories nacionals. Ginebra, 1991.

f) La cimera d'Hèlsinki de juliol de 1992 va decidir crear la institució de l'Alt Comissionat per a les Minories Nacionals, amb la finalitat de ser un instrument de prevenció dels conflictes relacionats amb les minories nacionals.

Hi ha hagut una ocultació general dels problemes de les minories durant el període que segueix a la Segona Guerra Mundial fins fa poc temps. Danilo Turk ha dit que els documents aprovats per la CSCE han significat que les qüestions de les minories, després d'una llarga etapa de desinternacionalització, siguin de nou reconegudes com a internacionalment pertinents.<sup>30</sup>

28. CSCE. *Documento de clausura de la reunió de Viena de 1986*, Viena, 1989, pàg. 97-98.

29. CONSEIL DE L'EUROPE. Assemblée Parlementaire, Doc. 6742, *Rapport Worms*, pàg. 10.

30. TURK, D.; «Le droit des minorités en Europe» a Diversos autors, *Les minorités en Europe*, Ed. Kimé, París, 1992 pàg. 464.

I l'organització internacional que ha convertit en internacionalment obligatoris els principis reconeguts en la CSCE és el Consell d'Europa.

### III. EL CONSELL D'EUROPA I LA QÜESTIÓ DE LES LLENGÜES I LES MINORIES

Els esforços del Consell d'Europa per assegurar una major protecció dels drets humans, i «la protecció de les minories forma part integrant de la protecció internacional dels drets de l'home»,<sup>31</sup> es remunten als primers anys de la seva creació. El Conveni europeu dels drets humans i de les llibertats fonamentals (a partir d'ara, CEDH) de 9 de novembre de 1950 i el seu sistema de garanties continuen sent únics en el seu gènere.

Però el CEDH només comporta una protecció indirecta per a les persones pertanyents a les minories, i més concretament dins de l'àmbit de les llengües per als locutors de les llengües minoritàries, perquè l'article 14 prohibeix tota discriminació, però no té caràcter autònom. De tal manera que es pot afirmar que «una discriminació lingüística només està prohibida per l'art. 14 en el cas de l'exercici d'un dels drets consagrats pel conveni. Entre aquests drets, els que són susceptibles de comportar un incident lingüístic són, essencialment, el dret a l'ensenyament i els drets de defensa».<sup>32</sup> El balanç històric d'aquest article 14, com ha dit Peter Kovacs, és deficitari.<sup>33</sup>

D'aquí les diverses iniciatives per adoptar un protocol adicional al CEDH que reforci aquest principi de la no-discriminació de l'article 14 amb altres disposicions que estableixin directament drets materials de caràcter lingüístic. La primera cal situar-la a l'any 1961, quan la llavors Assemblea Consultiva va adoptar la Recomanació 285 proposant incloure un article al CEDH per tal de garantir a les minories nacionals certs drets que aquest no empara.

Però com sigui que aquestes iniciatives varen anar conduint successivament al fracàs, l'estratègia va evolucionar. Com ha dit el jutge Woehrling: «d'una banda, el concepte de "minories nacionals" ha cedit progressivament el pas al de "cultures i llengües regionals o minoritàries". D'altra

31. Article 1 del Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals, del Consell d'Europa.

32. WOEHRLING, J. M., «Droits de l'Homme, droits linguistiques, droits de peuples» a Diversos autors, *Les minorités en Europe*, Ed. Kimé, París, pàg. 514.

33. KOVACS, P., «La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?», *RGDIP*, tom 97, 1993, 2, pàg. 549.

banda, en lloc d'avançar directament per mitjà dels òrgans més "polítics" del Consell d'Europa, aquest tema s'ha arrelat i desenvolupat en el marc més "tècnic" de les instàncies representatives de les autoritats locals i regionals.<sup>34</sup> Aquestes instàncies són la Conferència Permanent de Poders Locals i Regionals (CPLRE) i moltes de les conferències de poders locals i regionals que aquesta ha organitzat o en què ha participat notòriament.

#### A. La Carta europea de les llengües regionals o minoritàries

La CPLRE<sup>35</sup> va emprendre, l'any 1983, l'elaboració d'una Carta europea de les llengües regionals o minoritàries malgrat la reacció negativa del Comitè de Ministres a la Recomanació 928 (1981) de l'Assemblea Parlamentària, relativa als problemes de l'educació i la cultura plantejats per les llengües minoritàries i dialectes d'Europa.

El procés va sofrir retrocessos significatius, el més important dels quals fou la devolució del projecte de Carta pel plenari de la CPLRE a la Comissió informativa corresponent, l'any 1987, la qual cosa va comportar una *devaluació* considerable del text proposat.<sup>36</sup> Aquesta *devaluació*, però, va permetre que fos aprovada la Carta per la CPLRE el 17 de març de 1988, mitjançant l'adopció de la Resolució 192 (1988), amb oposicions ben significatives.<sup>37</sup>

Després del dictamen de l'Assemblea Parlamentària<sup>38</sup> i de la proposta del Comitè *ad hoc* d'experts de les llengües regionals o minoritàries d'Europa (CAHLR), el Comitè de Ministres del Consell d'Europa, en el transcurs de la 478a reunió dels delegats dels ministres, va aprovar, el 25 de juny de 1992, el text de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries.

Aquesta Convenció internacional es va obrir a la firma dels estats el dia 2 d'octubre de 1992, essent signada el 5 de novembre de 1992 per 11 estats, entre ells Espanya.<sup>39</sup> El 12 de novembre de 1992 s'hi afegi-

34. *Ibidem*, pàg. 515.

35. Actualment, Congrés dels Poders Locals i Regionals (CPLRE).

36. PUIG, Ll. M. de, «Debat i elaboració de la Carta europea de les llengües», *Revista de Llengua i Dret*, 16, 1991, pàg. 159.

37. *Vid.* CLOTET MIRÓ, M. A., *La cooperació internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Ed. Cívitas, Madrid, 1992, pàg. 294-299.

38. Dictamen 142 (1988), aprovat per l'Assemblea Parlamentària en el transcurs de la 40a sessió ordinària, 3-8 d'octubre de 1988.

39. La resta d'estats firmants foren Àustria, Dinamarca, Finlàndia, Alemanya, Hongria, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Països Baixos i Noruega.

rien dos estats més.<sup>40</sup> D'aquests 13 estats signataris, fins al moment només dos d'ells, Finlàndia i Noruega, l'han ratificada, la qual cosa no és suficient per a la seva entrada en vigor, que resta sotmesa a la condició de cinc ratificacions.

Espanya, que com s'ha dit va ser del grup dels 11 primers estats signants, no ha ratificat encara el text de la Carta, si bé el Govern ha declarat, per mitjà del ministre d'Afers Exteriors, que «no hi ha cap problema perquè el govern posi en marxa l'expedient de ratificació», i les raons esgrimides del perquè no s'ha fet fins ara són que l'ordenament constitucional espanyol protegeix millor les llengües regionals que la Carta, i que, com que la Carta no pot entrar en vigor per la manca de ratificacions, «estem en temps més que útil per ratificar-lo (el tractat), d'acord amb els tràmits que comporta el seu procediment a través del Congrés de Diputats i del Senat».<sup>41</sup>

Resulta interessant, d'altra banda, assenyalar la posició del Govern respecte de quines seran les llengües que s'indicaran com a beneficiàries de la Carta, segons resulta preceptiu del seu article 2.2: «... allò que està contingut en el nostre ordenament constitucional i en els estatuts d'autonomia», afirmà el ministre en una pregunta formulada en el Senat, el passat 7 de març.

## B. *El Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals*

Després d'un període de letargia, la idea d'un protocol addicional al CEDH per a la protecció de les minories va ser relançada el 5 de novembre de 1990, a Roma, durant el col·loqui sobre els drets de l'home organitzat amb motiu del 40è aniversari del CEDH. Al revifament de la idea, no hi podien ser aliens els conflictes interètnics desbordats que malmetien l'estabilitat dels antics estats de l'òrbita soviètica.

L'Assemblea Parlamentària, des d'aquest moment, ha anat insistint en la necessitat de reconèixer els drets de les minories, demanant l'elaboració d'un protocol addicional<sup>42</sup> i proposant un text concret de protocol en la Recomanació 1201 (1993). En el *rapport* de la Comissió de qüestions

40. Xipre i Suïssa.

41. *Diario de Sesiones del Senado*, 7 de març 1995, núm. 68, pàg. 35-42.

42. Rec. 1134 (1990), relativa als drets de les minories, que incorpora una llista de principis considerats necessaris per a la protecció de les minories nacionals. També la Rec. 1177 (1992).

jurídiques i de drets de l'home, que va servir de base a la Recomanació 1201, s'afirma com a resum:

«És urgent dotar el Consell d'Europa de referències legislatives i d'instruments jurisdiccionals eficaços per garantir els drets de les minories. L'Assemblea proposa un protocol addicional a la Convenció europea dels drets de l'home. Així, la protecció dels drets de les minories estaria garantida per la definició dels seus drets i per la vigilància i el control de la Comissió i del Tribunal Europeu dels Drets de l'Home.»<sup>43</sup>

El pas important es dona en la Cimera de caps d'estat i de govern dels estats membres del Consell d'Europa, que per primera vegada en la història d'aquesta organització es reuneixen a Viena el 8 i 9 d'octubre de 1993. A l'annex II de la Declaració de Viena,<sup>44</sup> el Comitè de Ministres s'encarrega de: a) redactar una Convenció-marc concretant els principis que els estats es comprometen a respectar per assegurar la protecció de les minories nacionals; b) redactar un protocol completant la Convenció europea per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals en l'àmbit cultural per disposicions que garanteixin els drets individuals, especialment per a les persones pertanyents a les minories nacionals.

El Comitè de Ministres crea el Comitè *ad hoc* per a la protecció de les minories nacionals (CAHMIN) amb el mandat de redactar un informe sobre la protecció de les minories nacionals, amb la participació d'altres comitès d'experts. El Comitè de Ministres, en la seva 95a sessió ministerial, de 10 de novembre de 1994, va aprovar el Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals oberta a la signatura del dia 1 de febrer de 1995. Aquest mateix dia 22 estats, entre ells Espanya, varen signar aquest Conveni, que necessita 12 ratificacions per entrar en vigor. El Congrés de Diputats l'ha autoritzat, recentment, per unanimitat.<sup>45</sup> Entre els estats que no l'han signat hi ha Bèlgica, França i Alemanya.

Amb aquesta decisió, el Comitè de Ministres donava sortida a un dels compromisos de la Cimera de Viena, però restava pendent el més impor-

43. CONSEIL DE L'EUROPE. Assemblée Parlementaire, Doc. 6742, *Rapport relatif à un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités*, 19 de gener de 1993.

44. PARLAMENTO EUROPEO, Comisión de Asuntos Exteriores y de Seguridad, *Comunicación a los miembros sobre la Declaración de Viena del Consejo de Europa*, Doc. PE 207.071, 9 de novembre de 1993.

45. *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados*, 11 de maig de 1995, núm. 146, pàg. 7.752 i seg.

tant: el protocol addicional CEDH que ha de garantir, amb els mecanismes d'aquest Conveni, els drets culturals de les persones pertanyents a les minories. No obstant això, no es pot deixar de subratllar que el Conveni-marc és el primer instrument multilateral jurídicament obligatori existent en la Comunitat internacional.

#### IV. LLENGÜES MINORITÀRIES I MINORIES LINGÜÍSTIQUES

Llengües minoritàries i minories lingüístiques són dos conceptes diferents, si bé existeix una certa confusió entre ambdós en la normativa europea.<sup>46</sup> No necessàriament una minoria lingüística ha de pertànyer a una llengua minoritària, encara que la llengua és «un dels problemes de les minories nacionals a Europa».<sup>47</sup> L'anàlisi de la Carta i del Conveni-marc pot aproximar aquests conceptes.

La Carta no dóna un concepte de llengua pròpiament dit, però en el seu article 1 entén per llengües regionals o minoritàries «les practicades tradicionalment en el territori d'un Estat pels naturals d'aquest Estat que constitueixen un grup numèricament inferior al de la resta de la població de l'Estat, i diferents de la/les llengua/llengües oficial/s d'aquest Estat». No inclou ni els dialectes de les llengües oficials de l'Estat ni les llengües dels emigrants. En conseqüència, es refereix a les llengües històriques d'Europa.

Són els estats, en últim terme, els que tenen el poder d'apreciar si un determinat modus d'expressió d'un grup dels seus nacionals constitueix una llengua regional o minoritària. Això s'interpreta de l'anàlisi de l'article 2.<sup>48</sup> D'altra banda, la Carta no inclou cap distinció entre categories d'aquestes llengües ni cap llista d'elles.

El concepte de llengua que utilitza la Carta, com assenyala l'Informe del CAHLR, s'articula essencialment al voltant de la funció cultural de la llengua. No es tracta, com ja s'ha dit, de donar una definició político-social o ètnica que caracteritzi la llengua com a vehicle d'expressió d'un determinat grup social.<sup>49</sup>

46. PUIG, LL. M. de, «Les llengües minoritàries d'Europa: estat de la qüestió». *Quaderns de treball*, 9, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 1986, pàg. 44.

47. KUIPERS, J. E., «A presentació da Carta Europea para as Línguas Rexionais ou Minoritárias», *Actas i simpósio internacional de línguas europeas e lexislacões*, Santiago de Compostella, Galícia, 16, 17 i 18 d'octubre de 1992, pàg. 124.

48. CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92) 2, *Charte Européenne des langues regionales ou minoritaires. Rapport explicatif*, Estrasburg, 7 de juliol de 1992, paràgraf 40.

49. *Ibidem*, pàg. 5.



La terminologia utilitzada «llengües regionals o minoritàries» es refereix a situacions de fet existents en un estat determinat, no a nocions de dret. Així, l'adjectiu «regional» afecta les llengües parlades en una part determinada del territori d'un estat, en el qual aquestes llengües poden ser parlades per la majoria dels ciutadans. Per la seva part, l'adjectiu «minoritàries» es refereix tant a situacions en les quals una llengua és parlada per persones que no es concentren en una part determinada de l'estat, com quan encara que s'hi concentrin el seu nombre és inferior a la població de la regió que parla la llengua majoritària de l'estat.

La Carta no pretén protegir les minories lingüístiques, sinó les llengües minoritàries com a expressió de la riquesa cultural (art.7.1.a). L'*Informe* del CAHLR és ben clar:

«La Carta persegueix protegir i promoure les llengües regionals o minoritàries, no les minories lingüístiques. Per aquesta raó es posa èmfasi en la dimensió cultural i la utilització d'una llengua regional o minoritària en tots els aspectes de la vida dels seus locutors. La Carta no crea drets individuals o col·lectius per als locutors de les llengües regionals o minoritàries.»<sup>50</sup>

Henri Giordan, en estudiar la qüestió dels drets lingüístics en relació amb les minories nacionals, distingeix entre:

a) Llengües en situació minoritària: «poblacions situades per evolució de la història en l'interior de les fronteres d'un estat que utilitzen la llengua d'un estat generalment veí però que pot ser llunyà. És el cas d'una part important de la població d'Alsàcia i de Lorena, que utilitza dialectes que formen part de la llengua alemanya, com els habitants de la Vall d'Aosta, a Itàlia, que utilitzen un dialecte franco-provençal i que han adoptat el francès com a llengua oficial des de 1561. Aquestes situacions són relativament elevades en nombre.»<sup>51</sup>

b) Llengües minoritàries: són llengües que en cap part d'Europa o del món no ocupen una posició dominant en la societat on es troben. Existeixen llengües que tenen un estatut de llengua oficial (l'irlandès o el català) o nacional (el romanx o l'italià a Suïssa), i que no estan, per tant, en una situació dominant. Si no es tenen en compte les llengües de les

50. CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92) 2, *Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires. Rapport explicatif*, Estrasburg, 7 de juliol de 1992, pàg. 3-4.

51. GIORDAN, H., «Droits des minorités, droits linguistiques, Droits de l'Homme», a Diversos autors, *Les minorités en Europe*, Ed. Kimé, París, 1992, pàg. 28.

poblacions immigrants, es poden enumerar, segons aquest autor, 19 llengües d'aquest tipus per Europa occidental o meridional: basc, bretó, català, còrnic, cors, escocès, feroès, frisó, galleg, gal·lès, irlandès, yiddish, judeo-espanyol, occità, romanx, romaní-ladí i romaní-friulès, saami, sard i sorabe.

El Conveni-marc, per la seva part, no defineix el concepte de minoria lingüística, ni tan sols el concepte de minoria nacional, terme més ampli. Raons polítiques han impedit un acord. Així ho reconeix el CAHMIN en assenyalar que «no és possible en l'estadi actual d'arribar a una definició susceptible de tenir el suport global de tots els estats membres del Consell d'Europa».<sup>52</sup>

Això no obstant, encara que l'Informe del CAHMIN té cura de precisar que no implica necessàriament la creació de minories nacionals, l'article 5 enumera com a elements essencials de la identitat de les minories quatre elements: la religió, la llengua, les tradicions i el patrimoni cultural.

L'Informe de la reunió d'experts de la CSCE de Ginebra, per la seva banda, va expressar que «totes les diferències ètniques, culturals, lingüístiques o religioses no condueixen necessàriament a la creació de minories nacionals».<sup>53</sup>

L'Assemblea ha portat en diferents documents una definició de minoria nacional: a) l'Informe de la Comissió de qüestions jurídiques i de drets de l'home relatiu a un protocol addicional a la Convenció Europea dels drets de l'home sobre els drets de les minories,<sup>54</sup> a propòsit de la definició de minories nacionals, assenyalava que «en definitiva, el que compta més és el factor subjectiu: la voluntat dels membres d'una minoria d'afermar-se com a tals i de reivindicar la seva vinculació a allò que forma la seva identitat específica»,<sup>55</sup> b) l'Informe de la Comissió de qüestions polítiques relatiu al mateix protocol<sup>56</sup> distingeix en un primer moment entre minories que no són nacionals —musulmans i gitanos— i minories

52. CONSEIL DE L'EUROPE. *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et rapport explicatif*. Doc. H (94) 10, Estrasburg, novembre de 1994, pàg. 13.

53. Informe de la reunió de Experts de la CSCE, Ginebra 1-19 de juliol de 1991, secció II paràgraf 4.

54. CONSEIL DE L'EUROPE, *Assemblée Parlementaire, rapport relatif à un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités*, Doc. 6742, 19 de gener de 1993, pàg. 13.

55. *Ibidem*, pàg. 13.

56. CONSEIL DE L'EUROPE, *Assemblée Parlementaire, avis relatif à un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités*, Doc. 6749, 1 de febrer de 1993.

nacionals, d'altres grups d'origen divers i recent: els refugiats, els immigrants, els residents estrangers i els apàtrides, per apropiarse després a les minories nacionals, a partir de constatar una doble realitat. Unes minories nacionals tenen el seu origen històric:

«Han estat separades dels seus conciutadans per la creació de nous estats, però mantenen la seva identitat i les seves característiques formant part d'un estat diferent al del seu origen. Aquest és el cas, per exemple, dels hongaresos o dels turcs residents fora d'Hongria i de Turquia. Altres minories nacionals són aquelles anomenades, en la teoria i en la història, «nacionalitats». Són col·lectivitats humanes amb una identitat diferenciada i marcada (cultural, lingüística o ètnica) establertes després de segles en una part del territori de l'Estat, on constitueixen veritables comunitats. Els exemples són molt coneguts: els catalans, els bascos, els corsos, els escocesos.»<sup>57</sup>

Més endavant, en el mateix informe, s'assenyala que les minories nacionals són, en definitiva, «formacions socials més o menys vertebrades que, tenint consciència de pertànyer a un grup específic, reivindiquen el respecte a la seva identitat i el dret a viure sense renunciar a aquesta identitat».<sup>58</sup>

L'Assemblea Parlamentària, en aprovar sobre la base d'ambdós informes la Recomanació 1.201 (1993) en què es proposava un protocol addicional a la Convenció Europea dels drets de l'home sobre els drets de les minories, defineix en el seu article 1 l'expressió «minoria nacional», com un grup de persones que dins d'un estat:

- a) Resideixen en el territori d'aquest estat i en són ciutadans.
- b) Mantenen llaços antics, sòlids i perdurables en aquest estat.
- c) Presenten unes característiques ètniques, culturals, religioses o lingüístiques.
- d) Són suficientment representatius, ja siguin en menor nombre que la resta de població de l'estat o en una de les regions d'aquest estat.
- e) Els anima una voluntat de preservar la seva identitat comuna, especialment la seva cultura, les seves tradicions, la seva religió o la seva llengua.<sup>59</sup>

57. *Ibidem*, pàg. 3

58. *Ibidem*, pàg. 13, paràgraf 12.

59. *Recommandation 1201 (1993), 1r février, relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités*. En aquest sentit, la Recomanació 1.255 (1995), d'1 de febrer, sobre la protecció dels drets de les minories nacionals.

La mateixa definició ha estat reiterada recentment en la Recomanació 1.255 (1995), sobre la protecció dels drets de les minories nacionals.

Giordan proposa «per anar a allò que és essencial» una triple definició:

a) Nacionalitats: aquestes minories territorials, implantades des de fa molt temps sobre un territori, són sociològicament nacions en la mesura en què la major part de la població del territori històric reconeix pertànyer a aquesta minoria. És el cas dels bascos, dels catalans, dels croats, dels escocesos, dels gallecs, dels gal·lesos, dels eslovens, etc.

b) Minories territorials: estan constituïdes per poblacions importants separades del seu territori principal, gaudint d'un estatut d'estat o no, per les fronteres d'un estat: els eslovens de Trieste i Gorizia, els catalans i els flamencs a França, els frisís o els danesos a Alemanya, etc.

c) Illots lingüístics: aquestes minories es distingeixen de la categoria precedent per l'escàs nombre de població: els eslovens de la província d'Udina, els occitans del Piemont i els occitans de la Vall d'Aran a Espanya, etc.

Erik Allardt ha buscat els criteris fonamentals de les llengües minoritàries per arribar a definir què és una minoria lingüística. No obstant això, les dificultats de la definició li fan dir que no sembla possible d'especificar els criteris aplicables a tots els membres del grup lingüístic. Encara que és evident que la majoria de membres d'una minoria lingüística posseeix habitualment alguns atributs en comú, és estranya la vegada que aquests són en tots els seus membres. Per a aquest autor resulta útil precisar els criteris fonamentals de l'existència d'una minoria lingüística, que serien els següents: 1) autocategorització o autoidentificació; 2) ascendència comuna; 3) trets lingüístics, culturals i històrics units a la llengua, i 4) organització social de la interacció de grups lingüístics situant els grups en qüestió en situació minoritària.

Immediatament aquest autor adverteix que els quatre criteris tenen un valor de definició i presenten les característiques necessàries de les minories lingüístiques, però, això no obstant, aquests criteris no són absoluts en el sentit que hagin de ser compartits pels membres del grup. Encara que es pugui afirmar que «en tota minoria lingüística, alguns membres com a mínim estan units al grup per cada un dels criteris fonamentals i que cada membre està unit a la minoria lingüística per un d'aquests criteris.»<sup>60</sup>

60. ALLARDT, E., «Qu'est-ce qu'une minorité linguistique?» a Diversos autors, *Les minorités en Europe*, cit., pàg. 51.

Com a resum de com es pot definir una minoria lingüística resulta convenient tornar a citar aquest autor, el qual, en la mateixa línia expressada pels informes abans comentats de l'Assemblea Parlamentària, assenyala que «l'element que distingeix les minories lingüístiques avui en dia a Europa és l'autoidentificació més que no pas la categorització externa».<sup>61</sup>

## V. OBJECTIUS DE LA CARTA I DEL CONVENI-MARC

*La Carta no és una carta de minories nacionals sinó de llengües minoritàries*

Si bé el preàmbul es refereix «al dret de practicar una llengua regional o minoritària com un dret imprescriptible conforme als principis continguts en el Pacte Internacional relatiu als drets civils i polítics de les Nacions Unides, i conforme a l'esperit del Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals del Consell d'Europa», no pot induir a confusió, perquè es tracta de protegir les llengües com a element amenaçat del patrimoni cultural europeu, i no de reconèixer minories ètnico-lingüístiques, ni d'aconseguir drets individuals o col·lectius per als locutors de les llengües regionals o minoritàries.

Per a l'assoliment d'aquest objectiu es poden extreure de la Carta tres línies d'acció:

a) El reconeixement de les llengües regionals o minoritàries. Es tracta de reconèixer l'existència d'aquestes llengües com a condició prèvia a l'adopció de mesures actives de protecció i promoció, «les llengües com a bé cultural, patrimoni comú d'Europa, que és necessari salvaguardar per a l'interès general». Tenint en compte aquesta realitat cultural, es vol protegir la utilització de les llengües regionals o minoritàries en tots els aspectes de la vida dels seus locutors. Aquest reconeixement no significa en cap cas reconèixer un estatut de llengua oficial.<sup>62</sup> L'Informe del CAHLR és ben explícit:

«La Carta persegueix protegir i promoure les llengües regionals o minoritàries, no les minories lingüístiques. Per aquesta raó, es posa èmfasi en la dimensió cultural i la utilització d'una llengua regional o minoritària en tots els aspectes de la vida dels seus locutors. La Carta no crea drets

61. *Ibidem*, pàg. 52.

62. *Rapport explicatif*, paràgraf 58, pàg. 18.

individuals o col·lectius per als locutors de les llengües regionals i minoritàries».<sup>63</sup>

En aquest sentit, Peter Kovacs ha dit que la Carta busca protegir les llengües de les minories en comptes de prendre posició en el debat conceptual drets individuals *versus* drets col·lectius i *a fortiori* en la definició de les característiques de les minories.<sup>64</sup>

El reconeixement d'aquestes llengües es preveu entre els objectius i principis de l'article 7 de la Carta de compliment obligatori per als estats signants.

b) La prohibició de tota discriminació. Un altre principi de compliment obligatori per a totes les parts és el compromís d'eliminar tota distinció, exclusió, restricció o preferència injustificades en la pràctica d'una llengua regional o minoritària o que tinguin per objectiu desmotivar o posar en perill el manteniment o el desenvolupament d'aquestes (article 7.2).

No cal dir que aquesta condemna a la discriminació constitueix una garantia fonamental per a aquestes llengües. Aquest principi ja estava establert en l'article 14 del CEDH, però la Carta el concreta i el reforça, desenvolupant «una dimensió nova que li sigui pròpia»:

«el principi de no-discriminació, tal com el preveu la Carta, s'entén com una protecció, no tan sols als individus, sinó també a les comunitats que practiquen una llengua regional o minoritària, i com una protecció a les llengües com a tals, és a dir, com a element constitutiu del patrimoni cultural europeu».<sup>65</sup>

c) Necessitat d'una acció positiva en favor de les llengües regionals o minoritàries. L'article 7.1.c preveu l'obligació d'emprendre mesures que impliquin un suport actiu a aquestes llengües. No n'hi ha prou amb la clàusula de no-discriminació referida a la utilització de les llengües regionals o minoritàries. La situació de perill en què es troben determina forçosament la necessitat d'una acció positiva, la simple prohibició de la discriminació no és suficient per assegurar la supervivència d'aquestes llengües. La Carta parla d'una acció «decidida» de promoció d'aquestes llengües, del seu ús escrit i oral, en la vida pública i privada. Els 35 paràgrafs o preceptes que els estats s'obliguen a escollir com a mínim, en el supòsit que hagin optat per indicar la llengua o llengües que volen fer beneficià-

63. *Rapport explicatif*, paràgraf 11, pàg. 5.

64. KOVACS, P., «La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?», *RGDIP*, tom 97, 1993, 2, pàg. 413.

65. CONSEIL DE L'EUROPE. CPLRE. Doc. CPL (23) 8, cit., pàg. 22.

ries de les mesures previstes en la part III de la Carta, constitueixen la forma com es concreta aquesta acció positiva.

*Però és una Carta que vol atenuar els problemes de les minories a Europa*

Encara que les obligacions que dimanen de la Carta es refereixen a l'estatut de les llengües regionals o minoritàries, aquest incidirà sobre la situació de les comunitats lingüístiques respectives.<sup>66</sup> L'informe del CAHLR és ben eloqüent:

«Si el projecte de Carta no s'ocupa del problema de les nacionalitats que aspiren a la independència o a les modificacions de fronteres, haurà de poder ajudar, d'una manera mesurada i realista, a atenuar el problema de les minories la llengua de les quals constitueix l'element distintiu, permetent-los de sentir-se còmodes dins l'estat en el qual la història els ha situat.»<sup>67</sup>

La Carta defensa els valors de la interculturalitat i el plurilingüisme com a elements de promoció de la cooperació entre els pobles i per a una millor comprensió entre els diferents grups de la població dels estats.

*El Conveni-marc persegueix la protecció de les minories*

Per mitjà de «precisar els principis jurídics que els estats es comprometen a respectar per assegurar la protecció de les minories nacionals».<sup>68</sup>

Com s'ha dit, el Conveni-marc no té cap definició de la noció «minoria nacional». S'ha optat per «una aproximació pragmàtica».

El Conveni no reconeix cap dret col·lectiu; el seu objectiu és que els estats es comprometin a assegurar la protecció de les persones que pertanyen a minories nacionals perquè puguin exercir els seus drets individualment o «conjuntament amb altres». El mateix CAHMIN especifica en el seu Informe que l'exercici en comú de drets i llibertats és una noció diferent de la de drets col·lectius, i que així mateix la paraula «altres» s'entén també referida a persones que pertanyen a la majoria.<sup>69</sup>

66. *Rapport explicatif*, paràgraf 11.

67. *Rapport explicatif*, paràgraf 13, pàg. 6.

68. *Rapport explicatif*, paràgraf 10, pàg. 22.

69. *Rapport explicatif*, paràgraf 37, pàg. 27.

## *Ambdós tractats són un exponent de la contribució del Consell d'Europa a la construcció Europea*

La Carta i el Conveni-marc són una contribució important a la construcció d'Europa, desenvolupant la tasca històrica d'ampliar l'espai de les democràcies a l'Europa Central i de l'Est.

Així, el Conveni queda obert als estats no membres del Consell d'Europa, i s'assegura una aproximació més completa a aquests estats mitjançant la inclusió de certs principis, el desenvolupament dels quals, en drets i llibertats, ja han quedat garantits pel CEDH.<sup>70</sup>

D'altra banda, «la protecció i el reforçament de les llengües regionals o minoritàries tradicionals representen una contribució a la construcció d'Europa, ja que ella només es pot recolzar, segons els ideals dels membres del Consell d'Europa, sobre els principis pluralistes.»<sup>71</sup>

## VI. OBLIGACIONS I PRINCIPIS COMUNS DE LA CARTA I DEL CONVENI-MARC

L'article 2 de la Carta distingeix fonamentalment dos tipus d'obligacions: obligatòries mínimes i optatives, que es corresponen amb la part II i III, respectivament. Les disposicions obligatòries mínimes han d'aplicar-se íntegrament al conjunt de les llengües regionals o minoritàries practicades en els territoris dels estats part. Són els principis i objectius previstos en l'article 7.<sup>72</sup> Però es tracta de principis, no de mesures concretes. Mentre que les disposicions optatives, previstes en la part III, són les que recullen les mesures concretes en què es tradueixen els principis generals de la part II. Es refereixen a aquells àmbits de la vida on es desenvolupen les llengües.

Les disposicions del Conveni-marc, per la seva pròpia naturalesa, no s'apliquen directament, sinó per mitjà de les legislacions nacionals i de les polítiques governamentals respectives.<sup>73</sup> El Conveni-marc es limita a «definir els principis que cal respectar i les obligacions que en resulten per assegurar, en el si dels estats membres i d'altres estats que esdevinguin parts en aquest instrument, la protecció efectiva de les minories nacionals...»<sup>74</sup>

70. *Rapport explicatif*, paràgrafs 25 i 92.

71. *Rapport explicatif*, paràgraf 26.

72. *Vid.* CLOÏET MIRÓ, M. A., «La Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias», *RIE*, vol. 21, 2, Madrid, 1994, pàg. 539-542, 545-548.

73. Penúltim paràgraf del preàmbul.

74. Avantpenúltim paràgraf del preàmbul.



Per tant, malgrat la diferent naturalesa jurídica d'ambdós textos, es pot afirmar que les normes que vinculen, almenys en un primer moment, són en la categoria de principis. Si els estats optessin per assumir les obligacions derivades de la part III de la Carta, com fóra desitjable, el nivell de protecció de les llengües seria diferent.

Partint de l'anàlisi i l'estructura consegüent de les obligacions dels estats que s'ha fet en un altre moment respecte de la Carta,<sup>75</sup> es poden trobar també en el Conveni-marc els eixos següents: *a)* la prohibició de tota discriminació per causa de la llengua o pertinença a una minoria; *b)* el compromís d'una acció positiva a favor de les llengües regionals o minoritàries, en un cas, i en favor de les condicions de desenvolupament pròpies de les minories, en l'altre; *c)* el principi de respecte a l'àrea geogràfica de la llengua i de les minories; *d)* aquests eixos se situen en un marc d'acatament del principi de lleialtat de les minories a l'estat on es troben.

#### A. *La prohibició de tota discriminació i el principi d'igualtat davant la Llei*

Com ja s'ha dit, la Carta, en l'article 7.2 —de compliment obligatori per a les parts, encara que amb possibilitat de reserva (art. 21.1)—, estableix el compromís d'eliminar «tota distinció, exclusió, restricció o preferència injustificades en la pràctica d'una llengua regional o minoritària i que tinguin per objectiu desmotivar o posar en perill el manteniment o el desenvolupament d'aquestes». Aquesta és una garantia fonamental per a les llengües, però insuficient tenint en compte la situació de feblesa de nombroses llengües. D'aquí que la Carta prevegi l'establiment d'una discriminació positiva en favor de les llengües regionals o minoritàries (art. 7.2). La forma com s'ha de portar a terme aquesta promoció de les llengües per salvaguardar-les no està regulada en la Carta, per tant, es deixa a la llibertat dels estats, els quals assumeixen el compromís que ha de tractar-se «d'una acció decidida».<sup>76</sup> L'Informe del CAHMIN especifica que l'esforç de promoció al qual es comprometen els estats ha de comportar una acció en favor de la possibilitat d'usar lliurement, tant oralment com per escrit, aquestes llengües, tant en la vida privada com en el marc de les institucions, les activitats socials i la vida econòmica.

El Conveni-marc reforça el precepte anterior, en recollir, a l'article

75. Vid. CLORET MIRÓ, M. A., «La Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias», cit., pàg. 548-557.

76. *Rapport explicatif*, paràgraf 62.

4.2, el compromís de les parts de buscar «una igualtat plena i efectiva entre les persones pertanyents a una minoria nacional i les pertanyents a la majoria». Si bé el Conveni-marc limita aquestes accions al principi de proporcionalitat i al fet que les mesures no tinguin més durada que la necessària per assolir l'objectiu de la igualtat plena i efectiva, hi ha moltes precaucions al moment d'establir aquest precepte.

B. *Obligacions de promoció de les llengües regionals o minoritàries, i de les condicions de desenvolupament pròpies de les minories*

Tant la Carta com el Conveni-marc es pronuncien per «la necessitat d'una acció decidida de promoció de les llengües regionals o minoritàries, a fi de salvaguardar-les» (art. 7.1.c) i pel compromís de «promoure les condicions apropiades per permetre a les persones pertanyents a les minories nacionals de conservar i desenvolupar la seva cultura, i de preservar els elements essencials de la seva identitat...» (art. 5.1), i esmenta, entre altres, la llengua pròpia.

En el cas de la Carta, la forma de promoure l'ús escrit i oral d'aquestes llengües, en la vida pública i privada, es concreta en els 35 paràgrafs o preceptes que els estats s'obliguen a escollir, com a mínim, entre les disposicions de la part III de la Carta. Per tant, els principis recollits en la part II, que obliguen tots els estats, es concreten en acció positiva quan aquests estats assumeixen els 35 paràgrafs o preceptes de la part III. En principi, doncs, només els estats que accepten aplicar aquesta part III es comprometen a portar a terme «l'acció decidida» que es demana en l'article 7.1.c i d.

Pel que fa al Conveni-marc, l'article 5.1 esmentat és molt genèric: es limita a consagrar l'obligació de promoure les condicions necessàries per realitzar aquest objectiu, sense concretar accions específiques.

Abans d'intentar fer esment de quines accions positives són comunes a la Carta i al Conveni-marc, convé recordar que segons el grau de força obligatòria, cal distingir entre obligacions de comportament, que impliquen solament una conducta determinada, i obligacions de resultat, que imposen directament el resultat. La conclusió a la qual s'arriba respecte de la Carta és que aquesta posa èmfasi per obtenir un resultat concret, en dos àmbits especialment importants: l'ensenyament (art. 7.1, f, g, h; 8) i la justícia (art. 9). La resta d'àmbits materials a què es refereix la Carta i sobre els quals es pretén actuar serien obligacions de comportament: autoritats administratives i serveis públics (art. 10), mitjans de co-

municació (art. 11), activitat i equipaments culturals (art. 12), vida econòmica i social (art. 13) i intercanvis fronterers (art. 14).

Malgrat la diferent naturalesa jurídica d'ambdós textos internacionals i el grau de vinculació consegüent, hi ha una coincidència d'àmbits materials entre la Carta i el Conveni-marc. Així, en l'àmbit de l'ensenyament, els articles 12,13 i 14 i en l'àmbit de la justícia, l'article 10.3. Per la seva banda, l'article 10.2, dins d'unes determinades condicions, recull l'obligació de comportament de les parts «d'assegurar, en la mesura del possible, les condicions que permetin d'utilitzar la llengua minoritària en les relacions entre aquestes persones i les autoritats administratives», i pel que fa a l'adopció de la toponímia en les llengües regionals o minoritàries prevista en l'article 10.5 de la Carta, se n'ocupa l'article 11 del Conveni-marc, especialment en el seu punt 3, que recull el compromís dels estats d'esforçar-se a presentar les denominacions tradicionals locals, els noms de carrers i altres indicacions topogràfiques destinades al públic, en la llengua minoritària. L'article 9 del Conveni-marc s'ocupa del dret a la llibertat d'expressió, i en aquest sentit regula els compromisos de les parts envers l'accés de les minories als mitjans de comunicació. Encara que no hi ha una regulació paral·lela a l'activitat i equipaments culturals, l'article 15 del Conveni-marc especifica el compromís de les parts a crear les condicions necessàries per a la participació efectiva de les persones pertanyents a les minories nacionals en la vida cultural, entre altres. I, en el mateix sentit, aquest mateix article 15 fa extensiva la participació en la vida econòmica i social —referida en l'article 13 de la Carta— estenent-la als afers públics, «en particular quan aquests els afectin». La cooperació transfronterera està regulada en l'article 17, «establir i mantenir, lliurement i pacíficament, contactes més enllà de les fronteres nacionals», i l'art. 18, que proposa a les parts prendre «mesures apropiades per encoratjar la cooperació transfronterera», mitjançant la participació en les activitats d'organitzacions no governamentals.

### C. *El principi de respecte a l'àrea geogràfica pròpia*

Ambdós textos internacionals preveuen un principi d'especial significació: el respecte a l'àrea geogràfica corresponent. La Carta recull, entre els objectius i principis de l'article 7 que obliguen els estats, el respecte de l'àrea geogràfica de cada llengua regional o minoritària. La Carta no demana que el territori d'una llengua coincideixi «en tots els casos» amb una circumscripció administrativa, però sí que diu que seria desitjable una

«coherència entre el territori d'una llengua regional i minoritària i una entitat administrativa territorial apropiada».<sup>77</sup> Però la Carta és conscient que aquest objectiu no és possible en tots els casos. En qualsevol cas, queda clar que la Carta condemna aquelles pràctiques tendents a organitzar divisions territorials que pretenguin dificultar la pràctica d'una llengua o dividir una comunitat lingüística. Les divisions administratives han de ser neutres.

El Conveni-marc regula en l'article 16 la mateixa qüestió, en prescriure que les parts s'abstindran de prendre mesures que modifiquin les proporcions de la població en una àrea geogràfica on resideixin persones pertanyents a minories nacionals. L'Informe del CAHMIN aclareix que es tracta de protegir les persones pertanyents a les minories nacionals contra mesures que modifiquen les proporcions relatives a la població en les àrees geogràfiques respectives, i que volen limitar els drets i llibertats derivats del Conveni-marc, i esmenta a títol d'exemple l'expropiació, l'expulsió o la modificació dels límits de les circumscripcions administratives.<sup>78</sup>

#### D. *El principi de lleialtat de les minories a l'Estat*

Aquest principi està molt present en el contingut tant de la Carta com del Conveni-marc.

Aquest principi té una llarga tradició en el sistema jurídic internacional. Ja la Resolució de la III Assemblea de la Societat de Nacions de 21 de setembre de 1922 insistia en el deure que tenien les persones pertanyents a minories ètniques, religioses o lingüístiques de cooperar com a ciutadans lleials amb la nació de la qual ara formen part.<sup>79</sup>

Les referències explícites no deixen dubte: a) en la Carta, ja en el preàmbul, paràgraf 6è, es parla de la protecció i promoció de les llengües regionals i minoritàries: «... en el marc de la sobirania nacional i la integritat territorial». Més explícit és encara l'article 5 quan cita, entre les obligacions que han de complir els estats amb dret internacional, «el principi de sobirania i la integritat territorial dels estats».

L'Informe del CAHLR té un munt de referències implícites: «13 ...lluny de reforçar les tendències a la desintegració», «28 ...el tractament que

77. *Rapport explicatif*, paràgraf 59.

78. *Rapport explicatif*, paràgraf 81.

79. «Informe de la Delegación española en la reunión de Ministros de Justicia del Consejo de Europa (Lugano, 21 y 22 de junio de 1993)», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 15 de juliol de 1993, núm. 1677, pàg. 3642.

manté la Carta respecte als principis de sobirania nacional i la integritat territorial», «55 ...l'objectiu de la Carta, han d'inscriure's en el marc de la sobirania nacional i la integritat territorial».

El Conveni-marc, en el paràgraf 12 del preàmbul, manté el respecte a la preeminència del dret, de la integritat territorial i de la sobirania territorial; l'article 21 ordena que cap disposició no serà interpretada com a contrària als principis fonamentals del dret internacional «i especialment a la igualtat sobirana, a la integritat territorial i a la independència política dels estats». L'Informe del CAHMIN, per la seva banda, explica que «28 ...aquesta protecció haurà de ser assegurada d'acord amb el principi de la preeminència del dret i amb el respecte de la integritat territorial i la sobirania nacional», «78 ...el coneixement de la llengua oficial és en efecte un factor de cohesió social i d'integració», «89 ...les persones pertanyents a les minories nacionals tenen l'obligació de respectar la constitució i les altres lleis nacionals».

#### *E. Respecte als valors de tolerància i al plurilingüisme cultural*

La Carta assenyala que: «26 ...la identitat cultural d'Europa no es pot construir sobre la base d'una uniformització lingüística. Al contrari, la protecció i el reforçament de les seves llengües regionals i minoritàries tradicionals» només pot descansar sobre els principis pluralistes subjacents en els ideals dels membres del Consell d'Europa; «29 ...L'afirmació dels principis d'interculturalitat i plurilingüisme tendeixen a eliminar tota malfejança quant als objectius de la Carta...», però cap disposició no pot ser interpretada com un obstacle al coneixement de les llengües oficials. Per la seva banda, i respecte al Conveni-marc, l'Informe del CAHMIN, referint-se a la necessitat de facilitar l'accés a les persones pertanyents a les minories nacionals als mitjans de comunicació, diu: «62 ...i a promoure la tolerància i el pluralisme culturals», i a l'article 6 diu expressament que les parts vetllaran per promoure l'esperit de tolerància i el diàleg intercultural.

#### VII. OBLIGACIONS I PRINCIPIS COMPLEMENTARIS I ADDICIONALS DEL CONVENI-MARC RESPECTE DE LA CARTA

La Carta reconeix el fet cultural de l'existència d'unes llengües i la seva utilització en tots els aspectes de la vida dels seus locutors;<sup>80</sup> en can-

80. *Rapport explicatif*, paràgraf 11.

vi, el Conveni-marc se situaria netament en un estadi superior, el del reconeixement d'uns drets, si no fos perquè es limita a regular unes obligacions a nivell d'objectius i principis, que han d'ésser desenvolupats per mitjà de les legislacions i les polítiques nacionals. A més, cal sumar-hi l'article 20 del Conveni-marc, que diu molt clarament que cal respectar la constitució i les altres lleis nacionals; encara que l'Informe del CAHMIN adverteixi que «és clar, no obstant això, que el reenviament a la legislació nacional no dóna pas a les parts la facultat de no respectar les disposicions del Conveni-marc», dóna la mesura de la feblesa de les obligacions.<sup>81</sup>

Dit això, i centrant-nos en la incidència que el Conveni-marc pot tenir fonamentalment en l'estatut de les llengües, els preceptes més significatius es poden agrupar en els blocs següents:

#### A. *Bloc de drets lingüístics*

##### a) El dret de tota persona a utilitzar lliurement la seva llengua

L'article 10 assenyala que les parts es comprometen a «reconèixer a tota persona pertanyent a una minoria nacional el dret d'utilitzar lliurement i sense obstacles la seva llengua minoritària tant en privat com en públic, oralment i per escrit».

No hi ha dubte que si l'Estat desenvolupa aquest precepte i reconeix en la seva legislació nacional el dret material corresponent, aquest dret és particularment important, i significa una millora respecte del contingut de la Carta. Cal matisar però, tal com diu l'informe del CAHMIN, que l'expressió «en públic» significa a l'exterior, amb presència d'altres persones; per tant, no es refereix a les relacions amb les autoritats públiques.

Les relacions amb les autoritats administratives es recull en aquest mateix article 10 en el punt 2: «les parts s'esforçaran per assegurar, en la mesura del possible, les condicions que permetin d'utilitzar la llengua minoritària en les relacions entre les persones i les autoritats administratives». Aquestes relacions es donaran en «les àrees geogràfiques d'implantació substancial o tradicional de persones pertanyents a minories nacionals», concepte jurídic que no queda determinat en el Conveni-marc, i quan aquestes persones ho demanin i això respongui a una necessitat real.

D'altra banda, l'expressió implantació tradicional no fa referència a

81. *Rapport explicatif*, paràgraf 89.

les minories històriques, sinó, diu l'informe del CAHMIN, «a aquelles que viuen sempre en la mateixa àrea geogràfica».<sup>82</sup>

b) El dret a utilitzar el nom i la toponímia tradicional en la pròpia llengua minoritària

L'article 11 del Conveni-marc preveu tres tipus de mesures: l'obligació de les parts a reconèixer a tota persona pertanyent a una minoria nacional a utilitzar i a ésser reconegut oficialment el seu nom en la pròpia llengua minoritària; el compromís de reconèixer a aquestes persones el dret de presentar ensenyes, inscripcions i altres informacions de caràcter privat exposades a la via pública en la pròpia llengua; i «en les regions tradicionalment habitades per un nombre substancial de persones pertanyents a una minoria nacional, [...] les parts [...] s'esforçaran [...] a presentar les denominacions locals, noms de carrers i altres indicacions topogràfiques destinades al públic, en la llengua minoritària [...]». Però, en aquest últim supòsit, no hi ha cap reconeixement oficial de les denominacions locals en les llengües minoritàries.

c) El dret d'aprendre la pròpia llengua minoritària

El compromís de les parts de reconèixer aquest dret és un altre dels aspectes significatius del Conveni-marc. No obstant això, aquest compromís no implica cap acció positiva per part de l'Estat, i en conseqüència significa que no hi ha cap compromís de finançament per fer possible aquest dret. L'article 14.2 torna a precisar que «dins les àrees geogràfiques d'implantació substancial o tradicional [...] si existeix una demanda suficient, les parts s'esforçaran a assegurar, en la mesura del possible i dins el marc del seu sistema educatiu [...]» són expressions extremament àmplies i, per tant, un compromís molt fleble.

Es deixa clar, també, que en cap cas no es perjudica l'aprenentatge de la llengua oficial o l'ensenyament d'aquesta llengua (art. 14.3). El Conveni entén que el coneixement de la llengua oficial és un factor de cohesió social i d'integració.

d) El dret de crear i gestionar establiments privats d'ensenyament

Sense que això comporti cap obligació financera per a les parts, l'article 13 persegueix que es reconegui a les persones pertanyents a una mino-

82. *Rapport explicatif*, paràgraf 66.

ria nacional el dret de crear i de gestionar els seus propis establiments privats d'ensenyament i de formació. L'Informe del CAHMIN destaca que és important que els diplomes corresponents siguin reconeguts oficialment.

e) El compromís de promoció del coneixement de la llengua

Entre les accions positives que el Conveni-marc preveu a favor de les persones pertanyents a les minories nacionals, hi ha el compromís de promoure el coneixement «de la cultura, la història, la llengua, la religió de les seves minories nacionals tan bé com el de la majoria».

B. *Drets i llibertats fonamentals relacionats amb la llengua*

a) Dret a la diferència i a la prohibició de tota assimilació forçosa

L'article 3 recull l'obligació de reconèixer el dret de tota persona pertanyent a una minoria nacional d'escollir lliurement d'ésser tractada o no com a tal. Aquesta elecció no pot ser, però, arbitrària, sinó que ha d'anar indissolublement unida a criteris subjectius d'identitat de la persona.<sup>83</sup> Aquesta opció no pot comportar cap desavantatge.

D'altra banda, més enllà de la prohibició de tota discriminació, l'article 5.2 vol assegurar que les persones pertanyents a les minories nacionals puguin conservar i desenvolupar la seva cultura i preservar la seva identitat, protegint-les de tota assimilació contra la seva voluntat.

b) Llibertat d'expressió i d'associació

Els articles 7, 8 i 9 regulen els compromisos de les parts envers aquests drets i llibertats, incloent-hi el dret de crear institucions i associacions. En concret, l'article 9 estableix el compromís de les parts de reconèixer el dret de rebre informació i de comunicar-se en la pròpia llengua minoritària, sense ingerència d'autoritats públiques i sense consideració de fronteres. Així mateix, preveu l'accés als mitjans de comunicació.

Cal recollir també aquí que l'article 17 preveu el dret d'establir i de mantenir contactes més enllà de les fronteres nacionals.

83. *Rapport explicatif*, paràgraf 35.



### c) Dret de participació

L'article 15 preveu el compromís de les parts de crear les condicions necessàries per a la participació efectiva de les persones pertanyents a les minories nacionals en la vida cultural, social, econòmica, com també en els assumptes públics. Resulta interessant enumerar les formes de participació que preveu l'Informe del CAHMIN: a) consulta a aquestes persones per mitjà de procediments apropiats «i, en particular, mitjançant les seves institucions representatives», quan s'adoptin mesures que els afectin directament; b) associar aquestes persones en els treballs d'elaboració i d'avaluació de plans i programes que els afectin directament; c) la cooperació en la realització d'estudis sobre els resultats de les activitats de desenvolupament previstes; d) la participació efectiva d'aquestes persones en els processos de presa de decisions i en les instàncies elegides en l'àmbit nacional i local, i e) formes descentralitzades d'administració.<sup>84</sup>

Cal recollir, dins d'aquest dret de participació, les previsions de l'article 17.2, que resulten innovadores, referides a no obstaculitzar el dret de les persones pertanyents a aquestes minories de participar en els treballs de les organitzacions no governamentals, tant en l'àmbit nacional com internacional.

### C. *Foment de la cooperació transfronterera i de la celebració d'acords internacionals*

Els articles 17 i 18 inclouen compromisos importants referits al dret d'establir i mantenir, d'una manera lliure i pacífica, contactes més enllà de les fronteres nacionals, i el dret de participar en organitzacions no governamentals, com ja s'ha dit. L'article 18, per la seva banda, anima les parts a concloure instruments internacionals per a la protecció de les minories nacionals. I en aquest sentit promou la cooperació transfronterera.

Un seguit de principis, recollits en l'article 2, se situen en aquest marc de foment dels acords internacionals: el respecte als principis del bon veïnatge i a la necessitat de mantenir relacions amistoses i de cooperació entre els estats.

La celebració d'aquests acords bilaterals o multilaterals se situaria en el marc del que s'ha anomenat «diplomàcia preventiva», després de la ce-

84. *Rapport explicatif*, paràgraf 80.

lebració de la Conferència Internacional Europea, els dies 20 i 21 de març, a París, i del també anomenat «Pacte d'estabilitat a Europa».

### VIII. MECANISMES DE CONTROL DE LA CARTA I DEL CONVENI-MARC

Els mecanismes de control de l'aplicació de la Carta són, com s'ha dit, de caràcter informatiu i d'autocontrol estatal.<sup>85</sup> No es preveu cap mena de control de naturalesa jurisdiccional. El tipus de control és de caràcter polític.

Es poden distingir uns mecanismes interns dels estats en l'aplicació de la Carta, i uns mecanismes de seguiment del Consell d'Europa.

#### 1. *Els mecanismes interns dels estats*

Els mecanismes interns dels estats són molt dèbils. Són òrgans «encarregats d'aconsellar les autoritats sobre totes les qüestions que afecten les llengües regionals o minoritàries» (art. 7.4). Són, per tant, òrgans merament consultius, però que tenen la importància de ser representatius dels interessos de les llengües regionals o minoritàries (art. 7.4) o que fan seguiment de l'ensenyament (art. 8.1.í). A més, si estan constituïts legalment, tenen la facultat de cridar l'atenció del Comitè d'Experts del Consell d'Europa.

#### 2. *Els mecanismes de seguiment del Consell d'Europa*

a) Els informes periòdics, que les parts han de presentar trianualment al secretari general del Consell d'Europa, sobre la política seguida conforme a la part II de la Carta i les mesures concretes adoptades en compliment de les disposicions de la part III. Aquests informes hauran de fer-se públics (art. 15).

b) El Comitè d'Experts. El Comitè de Ministres designarà un Comitè d'Experts, compost d'un membre per cada estat part, d'entre una llista de persones de la més alta integritat, proposada per la part respectiva (art. 17.1).

85. Vid. CLOTET I MIRÓ, M. A., «La Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias», *RIE*, vol. 21, 2, Madrid, 1994, pàg. 557-559 i 561-562.

Les seves funcions seran elevar un informe al Comitè de Ministres, a partir dels informes periòdics de les parts i de les possibles informacions que li facin arribar els organismes o associacions legalment constituïts en els estats, d'acord amb els articles 7.4 i 8.1.i de la Carta. I en concret les proposicions que serveixen de base, si s'escau, a les recomanacions del Comitè de Ministres a les parts afectades (art. 16.1, 2, 3 i 4).

c) L'informe del secretari general a l'Assemblea Parlamentària. La Carta preveu que, bianualment, el secretari general presenti un informe detallat a l'Assemblea Parlamentària (art. 16.5).

El Conveni-marc segueix la mateixa tònica, amb uns mecanismes més debilitats encara: el títol IV s'encarrega de regular la seva aplicació, sent el Comitè de Ministres l'òrgan encarregat de vetllar la posada en marxa de l'aplicació del Conveni-marc.

L'article 24 distingeix entre parts contractants membres del Consell d'Europa i aquelles que no ho són. En aquest últim cas serà el Comitè de Ministres qui determinarà les modalitats per a la participació en el mecanisme d'aplicació del Conveni-marc.<sup>86</sup>

Els mecanismes de seguiment són els següents:

a) Els informes periòdics: cada part transmetrà al secretari general, periòdicament i cada vegada que el Comitè de Ministres ho demani, les informacions rellevants sobre l'aplicació del Conveni-marc. L'article 25 preveu el termini d'un any, a comptar de l'entrada en vigor del Conveni-marc per la part contractant, per transmetre les informacions «completes» de les mesures legislatives i altres que haurà pres per donar compliment als principis enunciats en el Conveni-marc.

b) El Comitè Consultiu: l'article 26 preveu la creació d'un Comitè Consultiu, amb la missió d'assistir al Comitè de Ministres per avaluar si les mesures adoptades per una part són adequades als principis previstos en el Conveni-marc. El Comitè de Ministres té el termini d'un any a comptar de l'entrada en vigor del Conveni-marc per acordar la composició i el procediment d'aquest Comitè. Els únics requisits previstos són: a) els seus membres hauran de tenir una competència reconeguda en l'àmbit de la protecció de les minories nacionals segons diu el mateix article 26, i b) respectar, mentre sigui possible, el principi de transparència; en conseqüència, seria oportú de preveure la publicació dels informes i altres textos on es reculli aquest seguiment, segons es diu en l'Informe del CAHMIN.

86. *Rapport explicatif*, paràgraf 93.

L'Assemblea Parlamentària, en una recomanació recent, la Recomanació 1.255 (1995), sobre la protecció dels drets de les minories nacionals, es queixa del contingut substantiu i la naturalesa jurídica del Conveni-marc, i per paliar d'alguna manera la feblesa del seu contingut demana al Comitè de Ministres que el Comitè Consultiu «sigui tan independent, efectiu i transparent com sigui possible», i proposa:

- Que cadascun dels estats contractants tingui un representant.
- Seguir en la mateixa línia de la Comissió Europea en Drets Humans o el Comitè Europeu per a la Prevenció de la Tortura.
- Permetre al Comitè de treure conclusions de la informació d'una àmplia escala de fonts i d'actuar en la seva pròpia iniciativa.
- Permetre al Comitè d'entrar en diàleg amb el govern dels estats contractants i publicar les seves conclusions i recomanacions amb l'autorització d'aquest govern.

En cap cas, doncs, no es preveu un recurs de naturalesa jurisdiccional internacional i el tipus de seguiment de l'aplicació del Conveni-marc manca de decisions vinculants jurídicament. En el supòsit del Comitè d'Experts previst en la Carta, l'Informe CAHLR és ben clar sobre aquest punt: el Comitè d'Experts és l'encarregat únicament de seguir la realització de la Carta i de recollir informacions amb aquesta finalitat. Els organismes previstos en l'article 16 no poden demanar-li de tenir un paper d'instància de recurs més o menys judicial. També és cert que pel que fa als informes que facin ambdós comitès, encara que no tinguin altra força que la seva competència, la seva *auctoritas* pot arribar a ser important i dependrà també del grau d'independència que mantinguin respecte als governs.

## IX. VALORACIÓ CRÍTICA DEL CONVENI-MARC RESPECTE DE LA CARTA

La llengua és un element essencial de la identitat de les minories nacionals. Essent així es podia esperar que un instrument internacional encaminat a protegir les minories nacionals com és el Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals significaria un avenç important respecte de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, la finalitat de la qual, com s'ha dit tantes vegades, és d'ordre cultural.

Però el Conveni-marc, per la seva naturalesa i el seu contingut, no ve a garantir drets, particularment drets lingüístics, que és allò que en últim terme cal assolir. Les obligacions que assumeixen les parts se situen

al voltant de l'observança d'uns principis que hauran de ser respectats mitjançant les polítiques i les legislacions nacionals. La Cimera de Viena de caps d'estat i de govern del Consell d'Europa de 1993, en apartar-se de les recomanacions de l'Assemblea Parlamentària que proposaven l'adopció d'un protocol addicional al Conveni europeu dels drets de l'home, sobre els drets de les minories, s'allunya d'aquest objectiu.

És innegable que el fet de l'adopció del Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals, que el converteix en el primer instrument internacional de caràcter obligatori, és una novetat jurídica internacional que cal reconèixer. També cal valorar positivament aspectes importants com els següents: *a)* l'article 1 situa els drets de les minories com a part integrant de la protecció internacional dels drets humans; *b)* el Conveni dóna importància a la llibertat d'expressió i als drets lingüístics, i els drets lingüístics vinculats a l'ensenyament; *c)* el Conveni-marc queda obert a la signatura dels estats no membres del Consell d'Europa, que per mitjà d'aquest Conveni s'apropriarien més al reconeixement d'alguns drets i llibertats ja garantits pel CEDH; *d)* el problema de les minories passa a ser no tan sols de les persones pertanyents a aquestes minories, sinó un problema que l'estat part assumeix com a propi, compromentent-se «a crear les condicions apropiades que els permetin expressar, preservar i desenvolupar la seva identitat».<sup>87</sup>

En aquest sentit, el Conveni-marc té el mèrit d'haver trencat el sistema imperant d'ignorància del problema de les minories i establir una nova doctrina més propera al reconeixement dels drets d'aquestes minories, situant-se així en la línia d'assolir «l'Europa de seguretat democràtica», única garantia per aconseguir la pau i l'estabilitat en el continent.

Tanmateix, el Conveni-marc no reconeix cap dret material; per tant: *a)* els ciutadans no poden invocar cap dret, particularment cap dret lingüístic, davant dels tribunals; *b)* en no constituir un protocol addicional al CEDH, no hi ha drets invocables davant d'una instància internacional com és el Tribunal Europeu dels Drets Humans; *c)* els procediments i garanties de compliment de les obligacions de les parts són extremament dèbils, de caràcter polític i d'autocontrol estatal.

Per tant, aquí ja no s'entra en la discussió tradicional «drets individuals *versus* drets col·lectius», perquè ni tan sols no es reconeixen drets individuals. No obstant això, cal assenyalar que l'article 3.2 del Conveni-marc es manifesta clarament partidari de l'exercici individual dels drets de les persones pertanyents a les minories, amb caràcter individual o bé

87. Paràgraf 7è del Preàmbul del Conveni-marc.

com a conjunt de drets individuals. En aquest sentit, el Conveni-marc se situa també dins l'òrbita del que ha estat la posició mantinguda pel sistema jurídic internacional, segons la qual la protecció dels drets de l'home pot permetre de resoldre el problema de les minories, i que els fets desvirtuen amb escreix. En aquest sentit, cal recordar que la funció dels drets fonamentals no és solament protegir l'autonomia individual, sinó oferir igualment una veritable garantia de pluralisme de la societat.<sup>88</sup>

La naturalesa jurídica i el contingut del Conveni-marc sembla ser més un document per tranquil·litzar determinades consciències davant de la situació dels Balcans i de l'Europa de l'Est, que no pas una resposta seriosa al problema que planteja l'existència del mapa ètnico-lingüístic d'Europa, trossejat per les fronteres dels estats.

La protecció de les minories implica reconèixer els drets individuals de les persones i també aquells drets col·lectius necessaris per a la pervivència de la identitat com a tals minories. I les garanties del seu respecte no poden ser tan sols de caràcter polític, sinó que han de ser garanties judicials, incloent-hi la possibilitat de recurs jurídic-internacional. Una altra fórmula de garantia eficaç del respecte als drets de les minories seria el reconeixement d'un veritable dret de veto de les minories davant d'aquelles mesures legislatives o polítiques que significuessin un atac als seus drets fonamentals. Però cal definir i reconèixer abans aquests drets, individuals i col·lectius.

88. GIORDAN, H., *Les minorités en Europe*, cit., pàg. 21.