

La valoració de les identitats minoritàries i de la diversitat cultural a les constitucions africanes

VALERIA PIERGIGLI
Universitat de Siena

1. INTRODUCCIÓ

El concepte d'*identitat cultural*, íntimament connectat amb els de diversitat cultural i multiculturalisme, ha trobat un reconeixement progressiu entre la vasta categoria dels drets humans i, més específicament, dels drets culturals, sigui en els ambients científics o en els pràctics i operatius, a banda del llenguatge comú. Això també ha passat en reacció a l'anomenada globalització —no sols econòmica i de mercats— que tendeix, de forma oposada, a l'emergència d'una cultura dominant i a fenòmens consegüents d'homogeneïtzació i d'homologació, que amenacen el manteniment de la pluralitat de les cultures.

D'altra banda, l'ús creixent i l'esforç consegüent de reglamentació jurídica del dret a la identitat cultural imposa una revisió del ventall clàssic dels drets fonamentals centrats —almenys en la tradició del constitucionalisme occidental— en la individualitat de la persona, suggereix la definició d'una quarta generació de drets i demana al legislador i al jutge, tant a nivell intern com internacional, de resoldre delicats problemes d'equilibri entre demandes individuals i drets col·lectius o comunitaris. Efectivament, els drets corresponents al sector cultural revelen una ambivalència natural individual/col·lectiva que continua alimentant el debat científic sobre la compatibilitat o no entre el liberalisme i el comunitarisme. L'oportunitat de protegir l'individu no tan sols considerat de forma singular i abstracta, sinó com a pertanyent a un determinat context social i cultural, indueix a enriquir el dret individual a la identitat personal amb continguts posteriors, com els que deriven de la protecció de la identitat cultural de la comunitat de la qual l'individu forma part i en la qual s'expressa la seva projecció social.

Per a les col·lectivitats caracteritzades per un patrimoni lingüístic i cultural propi —es tracti de veritables «minories lingüístiques» o bé de «pobles indígenes»—, la protecció i valoració de la identitat cultural dels individus i dels grups al·loglots és susceptible de modulació dins de l'ampli ventall de drets enumerats en l'àmbit de nombrosos instruments internacionals, però més eficaçment definits en cadascun dels ordenaments que han escollit no ignorar, sinó afavorir, el manteniment de les cultures minoritàries mitjançant mesures de discriminació positiva.

Encara que partint del context internacional i regional africà, la meua intervenció vol aturar-se —sense, d'altra banda, pretendre ser exhaustiva— en els enfocaments seguits, en els textos constitucionals vigents, quant al reconeixement de les identitats minoritàries i de les diversitats culturals, tenint present que la valoració de la diversitat lingüística i cultural constitueix la riquesa no tan sols d'aquest continent complex sinó de tota la humanitat, i que arreu aquest objectiu és indescribable de la recerca de la pau, del desenvolupament, de la solidaritat, de la seguretat i de la democràcia.

2. LA PROMOCIÓ DE LA DIVERSITAT CULTURAL EN LA DIMENSIÓ INTERNACIONAL

Fins i tot abans que en el constitucionalisme contemporani, la protecció i promoció dels drets a la diferència i a la identitat cultural han estat establertes en la comunitat internacional.

Sota l'ègida de l'ONU, el tema de la protecció del dret a la identitat de les minories ètniques o lingüístiques ha estat consagrat de manera general a l'article 27 del Pacte Internacional sobre els Drets Civils i Polítics (1966), que constitueix la primera disposició a escala mundial dotada de força coactiva per a la protecció de les minories. Sense renunciar a l'enfocament individualista prevalent, acreditat a l'època en el context internacional, l'article 27 reconeix a les persones pertanyents a minories el dret de no ser privades de la possibilitat de gaudir, en comú amb els altres membres del grup, de la llengua, la cultura i la religió pròpies. La disposició, formulada cautament en termes negatius i aparentment evocadora d'una actitud merament caracteritzada per l'omissió per part dels poders públics, deixa entreveure el que, en una accepció més actual, es podria definir com a «dret a la identitat lingüística, cultural i religiosa» dels qui pertanyen a una comunitat connotada amb trets diferencials propis i s'hi identifiquen.

En la línia oberta pel Pacte Internacional sobre els Drets Civils i Polítics, però utilitzant una formulació més obertament positiva, se situa la Declaració de l'Assemblea General de l'ONU sobre els Drets de les persones pertanyents a minories nacionals o ètniques, religioses o lingüístiques (1992), que estableix expressament el dret de les minories a l'existència i al manteniment de la seva identitat (nacional, ètnica, cultural, religiosa) (article 1). El fet de destacar un dret de les minories

a la seva identitat, declinable com a lingüística, ètnica, cultural o religiosa, i articulable en una sèrie de demandes referides a cadascun dels seus membres, que en poden gaudir de forma individual o social, s'extreu també de l'anàlisi dels estudis elaborats en el si de la subcomissió de l'ONU per a la lluita contra les mesures discriminatòries i la protecció de les minories. Si bé sense apel·lacions explícites, el concepte d'identitat cultural apareix clarament subjacent en les definicions, proposades progressivament, de «minoria», com un dels factors que en permeten la individualització.

Més enllà de la referència a les minories ètniques i lingüístiques, el respecte dels drets ancestrals lligats a una sèrie de valors socials, culturals, religiosos i espirituals, fins i tot preexistents a l'estat, és proclamat internacionalment amb èmfasi especial pel que fa als anomenats pobles indígenes o autòctons, entesos generalment com els descendents de poblacions que habitaven des de temps immemorials una terra abans de la conquesta a mans dels colonitzadors provinents d'altres parts del món. Amb aquest propòsit, n'hi ha prou de citar la Convenció de l'OIT número 169 (1989) i, més recentment, la Declaració dels Drets dels Pobles Autòctons (2007).

La protecció de la identitat cultural, al costat dels drets a la diferència i a la diversitat, constitueix també un tema recurrent en els treballs de la UNESCO. La inseparabilitat entre identitat i diversitat cultural és subratllada a la Declaració sobre polítiques culturals de la Ciutat de Mèxic (1982), la qual evidencia el caràcter únic i irrepetible de cada cultura, que contribueix al procés de desenvolupament i al reforçament del sentit d'independència, llibertat, sobirania i identitat de les nacions, afavoreix, a través del diàleg intercultural, l'enriquiment del patrimoni comú de valors de tota la humanitat i permet la realització del pluralisme cultural.

Més recentment, han estat aprovats en l'àmbit de la UNESCO alguns documents de gran relleu, adreçats —encara que sigui amb un grau divers d'eficàcia jurídica— a la protecció de la diversitat i de la identitat cultural, amb atenció especial a la protecció de les comunitats de llengua minoritària i dels pobles indígenes. Em limito a citar aquí la Declaració universal sobre la diversitat cultural (2001), la Convenció per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial (2003) i la Convenció sobre la protecció i promoció de la diversitat de les expressions culturals (2005).

3. LA PROMOCIÓ DE LA DIVERSITAT CULTURAL EN LA DIMENSIÓ REGIONAL AFRICANA: LA PROTECCIÓ DE LES IDENTITATS CULTURALS DINS EL MARC DE LA IDENTITAT AFRICANA

Durant les darreres dècades, per a la protecció de la identitat i de la diversitat cultural, amb especial atenció als qui pertanyen a les col·lectivitats minoritàries, han intervingut amb intensitat i freqüència creixents diverses institucions que operen en l'àmbit regional.

Per limitar-nos a l'examen del sistema regional africà de protecció dels drets humans, és necessari assenyalar l'èmfasi particular que s'ha posat en la dimensió col·lectiva de la identitat cultural, des del moment que, tradicionalment, els drets fonamentals són adscrits no a l'individu entès de forma aïllada, sinó a la persona en tant que part d'una comunitat. Aquesta és una concepció nítidament expressada ja en el títol d'alguns dels documents regionals africans més importants, com la Declaració Universal dels Drets dels Pobles (Alger, 1976) i, sobretot, la Carta Africana dels Drets de l'Home i dels Pobles (anomenada Carta de Banjul, 1981), la qual ha evidenciat per primer cop a escala internacional l'íntima compenetració entre drets individuals i col·lectius. En l'especificitat del context africà, l'exaltació d'un lligam com aquest es deu, bé a la voluntat de preservar la concepció tradicional de l'home i de la societat en connexió amb el dret consuetudinari precolonial, bé a l'experiència de la colonització que, havent afectat gran part del continent —almenys fins a la fi de la Segona Guerra Mundial—, ha contribuït a reforçar ulteriorment el sentit de solidaritat entre els individus en la lluita contra qualsevol forma d'imposició externa, política, social o econòmica.

Sense entrar en la definició del concepte de «poble», la Carta de Banjul proclama solemnement la igualtat entre els pobles, cap dels quals no està legitimat per a exercir cap mena de prevaricació sobre l'altre (article 19), els reconeix el dret a existir en la condemna implícita del genocidi, sigui físic o cultural, i consegüentment confereix la titularitat del dret absolut i inalienable a l'autodeterminació (article 20). L'apel·lació a algunes resolucions de l'ONU, però sobretot als dos pactes internacionals del 1966 i a la Carta dels Drets i Deures Econòmics dels estats (1974), és evident en les disposicions programàtiques de l'article 21, que garanteixen als pobles el dret de disposar de les pròpies riqueses i recursos naturals i comprèn el deure dels estats d'eliminar eventuales temptatives d'explotació estrangera, a més de la demanda, en cas de privació, de garanties legals idònies i d'una indemnització equitativa. De l'afirmació i realització d'aquests objectius provenen alguns corol·laris importants: el dret dels pobles —i el deure corresponent de l'autoritat estatal, en col·laboració amb els altres estats membres de la Unió Africana— al desenvolupament econòmic, social i cultural, i al gaudi igual del patrimoni cultural de la col·lectivitat (article 22), el dret a la pau i a la seguretat interna i internacional (article 23) i el dret a un entorn satisfactori i favorable per al desenvolupament mateix (article 24).

L'enfocament pluralista i el plantejament comunitari en la configuració de la titularitat i del gaudi de determinats drets no ha de fer perdre de vista la matriu comuna a tots els individus i pobles d'aquest continent, constituïda per la totalitat dels valors propis de la cultura africana. És el que es desprèn del preàmbul de la Carta de Banjul, que es refereix a «les tradicions històriques i als valors de la civilització africana», les virtuts dels quals han d'inspirar i caracteritzar el comporta-

ment dels estats en la concepció dels drets humans i dels pobles i, de manera encara més significativa, de la Carta per al Renaixement Cultural Africà (2006). Aquest document pretén promoure la unitat africana en el respecte de la diversitat de les llengües, cultures i identitats regionals presents al continent, per tal de reforçar el desenvolupament econòmic, el progrés social i la democràcia en totes les seves accepcions, i de contribuir a la solució dels conflictes i a la reducció de les desigualtats i de les injustícies. D'altra banda, ja amb la Declaració de Harare (1997), adoptada com a conclusió de la conferència intergovernamental dels ministres sobre política lingüística promoguda per la UNESCO, era desitjada, en una perspectiva ambiciosa que transcendia les finalitats purament lingüístiques, la implicació de les institucions polítiques als diversos nivells —panafricà, regional, nacional— i de la UNESCO per promoure el desenvolupament, no tan sols econòmic, sinó també cultural, la democratització del continent, la salvaguarda dels drets humans i dels drets lingüístics, inclosos els de les minories, la convivència social pacífica, el pluralisme ètnic i lingüístic i, per tant, en síntesi, per valorar la identitat africana.

4. LA SALVAGUARDA DE LA DIVERSITAT CULTURAL EN LES CONSTITUCIONS AFRICANES I MODULACIONS EN LA PROTECCIÓ DE LES IDENTITATS MINORITÀRIES

Els objectius prefigurats per la Carta per al Renaixement Cultural Africà i per la Declaració de Harare són confirmats pels ordenaments constitucionals dels estats, els quals, habitualment, a la proclamació de l'ideal de la unitat africana i de la recuperació d'un seguit de valors tradicionals comuns uneixen l'afirmació de la protecció del patrimoni cultural de la nació i de la valoració de les llengües i identitats minoritàries.

De forma general, es pot observar que el factor lingüístic és esmentat, sovint conjuntament amb altres elements com la raça o la pertinença ètnica, en l'ampli ventall relatiu als factors de no-discriminació, tan bon punt és proclamat el principi d'igualtat davant la llei. A més, el coneixement de la llengua habitualment és evocat en la regulació de les modalitats de restricció de la llibertat personal allà on s'estableix que els motius de la limitació eventual han de ser comunicats a la persona afectada en una llengua que li sigui comprensible. Finalment, les constitucions generalment prohibeixen constituir partits polítics sobre una base ètnica, religiosa, regional o de gènere.

De forma més puntual i detallada, atès que les mesures d'intervenció es dirigeixen preferiblement a les llengües o, més precisament, als parlants de les llengües minoritàries o indígenes, els constituents han escollit d'articular el règim de la protecció preveient la protecció de les especificitats culturals del país, al qual habitualment s'uneixen disposicions ulteriors dirigides al reconeixement dels

idiomes minoritaris com a llengües nacionals i/o oficials, a la representació de les comunitats al·loglotes dins de l'organització estatal o local, a la creació d'òrgans de garantia, fins a la solució de l'anomenat federalisme ètnic i a la regulació del procediment per a una eventual secessió de l'estat de pertinença, quan ja no sigui possible conciliar la unitat de l'estat i la protecció de la diversitat dels seus components socials i ètnics.

La preservació de les tradicions, de la diversitat i dels valors lingüístics, culturals, ètnics i religiosos sovint fa de teló de fons de la proclamació d'una o més llengües oficials o nacionals. En aquest terreny és possible veure alguna varietat d'enfocaments: alguns textos constitucionals col·loquen, efectivament, en un pla de paritat totes les llengües del país sense distinció (Eritrea, 1997, article 4; Ghana, 1992, article 39.3); altres disposen el principi del reconeixement paritari de les llengües del país, encara que només una serà la *llengua de treball* del govern federal (Etiòpia, 1995, article 5); altres diferencien el règim de la llengua d'estat, a la qual és reconegut exclusivament el caràcter de l'oficialitat, del règim de les altres llengües, eventualment etiquetades com a «nacionals», de les quals cal assegurar la promoció (Guinea, 1990, article 1; Uganda, 1995, xxiv Principi de la política estatal; Gabon, 1991, article 2; Moçambic, 2004, article 9); altres constitucions preveuen una coincidència parcial o total entre llengua/llengües nacional/nacionals i llengua/llengües oficial/oficials (Kenya, 2005, article 9; Comores, 2001, article 1; Burundi, 2005, article 5; Mauritània, 1991, article 6; Ruanda, 1991, article 4); finalment, altres, després d'haver individualitzat la llengua oficial, posen a càrrec de l'estat el deure de la promoció igualitària, sense discriminacions, de les llengües nacionals expressament enumerades amb una citació final a altres idiomes que formen part del patrimoni cultural nacional, encara que situant-los en un grau inferior de protecció (República Democràtica del Congo, 2005, article 1 ter).

No manquen referències genèriques a altres llengües a les quals es pugui estendre eventualment el règim d'oficialitat mitjançant un retorn al legislador per a la seva individualització concreta (Uganda, 1995, article 6; Benín, 1990, article 11; Níger, 1999, article 3; Burundi, 2005, article 5; Burkina Faso, 1991, article 35), és a dir, mitjançant una ampliació del ventall ja previst al text constitucional.

També són freqüents les citacions a les llengües indígenes o aborígens, a la recuperació dels coneixements tradicionals o a les poblacions autòctones, els drets de les quals són mereixedors de salvaguarda i de valoració, mitjançant l'adopció de mesures positives idònies per part del legislador, en consideració de la seva història i dels patiments infligits per la dominació colonial i pel postcolonialisme (Sud-àfrica, 1996, article 6.2; Camerun, 1996, preàmbul; Guinea Equatorial, 1995, article 4; Kenya, 2005, article 26).

De vegades, els constituents posen l'aproximació objectiva envers els idiomes a protegir o promoure davant de la subjectiva, que té a veure amb les comunitats

de parlants i amb la garantia d'una sèrie més o menys generosa de drets lingüístics. Així, troben reconeixement els drets de les minories de participar en els processos de decisió que els afecten (Uganda, 1995, article 36) i a més, amb aquest propòsit, el consens preventiu i informat de les poblacions indígenes ha estat reconegut per les autoritats estatals en diversos títols i àmbits, com el relatiu a la realització d'activitats d'exploració i d'extracció de recursos naturals, com recentment ha passat a Sud-àfrica i a Nigèria, respectivament per als jaciments de diamants i de petroli. A més, les cartes constitucionals poden preveure la facultat, per als pertanyents a les comunitats nacionals, d'utilitzar les seves llengües parlades i escrites, de mantenir i desenvolupar les seves cultures i tradicions (Uganda, 1995, article 37; Benín, 1990, article 11.1), de formar associacions culturals, religioses i lingüístiques (Sud-àfrica, 1996, article 31 i Kenya, 2005, article 68.2) que poden ser expressament encoratjades (Nigèria, 1999, article 15).

Recordem també les disposicions constitucionals que completen l'estatut dels drets de les comunitats minoritàries amb la garantia de la seva presència a les institucions estatals i la constitució d'òrgans adequats de garantia. En aquest sentit, la Constitució de Kenya disposa, entre les línies mestres del sector públic, el principi de la igualtat d'oportunitats en els nomenaments, en la formació i en la promoció, igual que entre homes i dones, per als membres dels diversos grups ètnics, i també el principi de la representació de les comunitats i de les minories en la composició dels serveis públics a tots els nivells (article 245.1, j i k). De forma anàloga, la Constitució de Burundi preveu que els consells comunals reflecteixin la composició ètnica del seu electorat (article 266) així com l'Administració (article 143), mentre que la representació de les ètnies hutu i tutsi, en la mesura del seixanta per cent i del quaranta per cent, respectivament, és garantida a les empreses públiques, al Govern i a l'Assemblea Nacional (articles 129, 143 i 164).

Especialment sensible a la promoció de les llengües i de les respectives comunitats de parlants és la Constitució de Sud-àfrica, que reconeix onze llengües oficials, a utilitzar en les activitats públiques, a escala nacional o provincial, tenint en compte criteris com la seva difusió, les necessitats de la població i els recursos financers, amb l'obligació d'usar-ne almenys dues; a l'àmbit local, per contra, l'ús de l'idioma i les preferències dels residents seran els que hauran d'orientar l'elecció de la llengua, o llengües, a utilitzar. A fi de promoure el multilingüisme i, més concretament, de crear les condicions per a l'ús i el desenvolupament de totes les llengües oficials, de les llengües khoi, nama i san, de la llengua de signes, i també per a garantir el respecte i la valoració de les llengües parlades habitualment a Sud-àfrica i de les usades amb objectius religiosos, el constituent ha previst la institució de la Pan South African Language Board, que ha estat objecte d'una reglamentació legislativa expressa (article 6 de la Constitució; *Act* núm. 59/1995 i *Act* núm. 10/1999). Diferent per raons d'institució i per finalitat és la Commission

for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities (*Act n. 19/2002*), cridada a promouvoir —mitjançant poders de control, recerca i educació— el respecte dels drets d'aquestes comunitats i el desenvolupament de la pau, de l'amistat, del sentit d'humanitat, de la tolerància i de la unitat nacional entre les diverses comunitats sobre la base dels principis d'igualtat, no-discriminació i llibertat d'associació.

5. EL FEDERALISME ÈTNIC EN LA CONSTITUCIÓ D'ETIÒPIA

Entre les mesures de protecció de les identitats minoritàries, destaca a Etiòpia la solució del federalisme sobre base ètnica.

Etiòpia és un estat multilingüe, multicultural i multireligiós que, malgrat haver escapat de la colonització europea, durant la seva història plurisecular ha travessat períodes d'inestabilitat política, guerres civils, governs militars i règims totalitaris que han reprimint durament les identitats culturals i religioses en nom de l'assimilació a la cultura dominant dels nombrosos grups que componien el teixit social. Com a reacció, la Constitució actual (1995) ha decidit exaltar, des del preàmbul, el rol dels grups ètnics, identificats amb l'expressió «Nations, Nationalities and Peoples». Són titulars de la sobirania (article 8) i són formats per persones «who have or share large measure of a common culture or similar customs, mutual intelligibility of language, belief in a common or related identities, a common psychological make-up, and who inhabit an identifiable, predominantly contiguous territory» (article 39.5).

No susceptibles de restricció o suspensió, ni tan sols en situacions d'emergència, són els drets amb els quals s'obre l'elenc dels «Rights of Nations, Nationalities and Peoples»: es tracta del dret a l'autodeterminació, incloent-hi el dret a la secessió, del dret a l'ús de les pròpies llengües en forma escrita i oral, del dret a expressar i desenvolupar el propi patrimoni històric i cultural (articles 39.1 i 39.2; article 93.4 c). L'enumeració dels drets col·lectius prossegueix amb el reconeixement del dret de cada comunitat minoritària d'autoadministrar-se mitjançant institucions establertes en el seu territori, de ser representada als òrgans estatals i federals (article 39.3) i de fer secessió, tot complint les condicions indicades expressament (article 39.4).

De forma anàloga al que es troba en altres ordenaments africans que donen relleu a les identitats minoritàries també en el pla institucional, a Etiòpia els grups ètnics han de ser representats a les forces armades nacionals (article 87) i al si del Parlament. Amb aquest propòsit, almenys vint escons han de ser atribuïts a aquests grups a la cambra baixa, escollida per sufragi universal de tota la població (House of Peoples' Representatives; article 54), mentre que a la cambra alta (House of the Federation), que és la representativa de les «Nations, Nationalities and Peoples», cadascun d'aquests subjectes ha de tenir, almenys, un representant, al qual se suma

un representant ulterior per cada milió d'habitants, amb la conseqüència que les comunitats ètniques més nombroses tenen un major pes polític dins de l'òrgan legislatiu (article 61).

Habitualment, el federalisme etiop és definit com a «federalisme ètnic». Malgrat que aquesta fórmula no es troba al text constitucional, l'elecció és darrere la delimitació de les entitats estatals que componen, de forma paritària, la República federal democràtica, sobre la base a l'assentament territorial, de la llengua, de la identitat i de l'acord de la població interessada (article 46). A partir d'aquests pressupòsits, la Constitució ha definit nou estats membre i ha regulat el procediment per tal que les «Nations, Nationalities and Peoples» dins dels estats membre puguin exercir el dret de constituir, quan ho desitgin, el propi *mother state* en l'àmbit de la República federal (article 47). Malgrat que l'incipit del preàmbul indueix a pensar en entitats sobiranes preexistents («We, the Nations, nationalities and Peoples of Ethiopia...»), es tracta d'un federalisme «devolutiu i simètric» que ha nascut de la voluntat de l'estat unitari —i que neix després d'un règim totalitari i centralista de llarga durada— d'atribuir un grau d'autonomia igual a tots els estats membre.

Des del moment que ha tingut lloc la configuració dels estats —i també per al futur haurà de ser així— segons criteris de pertinença ètnica i lingüística, s'hauria d'imaginar que els nous estats membre constituents reflectiran la composició de la població. De fet, però, l'edificació d'Etiòpia com a estat federal sobre una base ètnica resulta més un desig que una realitat, si es considera que pràcticament cap d'aquestes entitats territorials no és completament homogènia des del punt de vista lingüístic i cultural, que el nombre de grups ètnics disseminats en el territori de la nació és superior a seixanta i que els idiomes parlats (llengües i dialectes) són més de vuitanta. Per tant, majories i minories són obligades a cohabitar dins de cadascuna de les entitats de la descentralització, fins que cadascuna d'elles no decideixi activar el procediment descrit a la Constitució per fundar el propi *mother state* autònom.

Diversos factors, en part estructurals i en part polítics, estan posant a prova l'experiment del federalisme ètnic a Etiòpia. Entre els estructurals hi ha, com acaba d'esmentar, la ficció inherent a la pretensió de definir un estat federal segons línies de pertinença etnicolingüística que, si veritablement es posés en pràctica, donaria lloc a una fragmentació del teixit social difícilment gestionable, amb el risc d'implosió de tot el sistema. D'altra banda, si bé el federalisme és escollit, sobretot en els estats ètnicament heterogenis, per tal d'integrar els diversos components socials en la unitat nacional i cercar de garantir una convivència al més pacífica possible de la població, no sembla que aquesta solució hagi aconseguit, a Etiòpia, calmar els conflictes, com ho demostren les violències sorgides a l'última dècada a les àrees occidentals i meridionals del país, on la fragmentació ètnica i política és especialment elevada.

A més, i malgrat que la Constitució posi en un pla de paritat, més enllà dels idiomes usats, tots els estats membre, existeixen de fet forts desequilibris entre les entitats que formen la República federal, desequilibris deguts també a l'escassa capacitat representativa de la House of the Federation que, no per funcions sinó per composició, tendeix a assemblar-se a la House of Peoples' Representatives. A la cambra alta, els estats més densament poblats són més ben representats i, per aquesta raó, aconsegueixen pressionar eficaçment per obtenir els recursos necessaris dels quals tenen necessitat, mentre que els estats demogràficament menys consistents resulten més febles en molts aspectes, inclosa la capacitat d'incidir amb èxit en la política de les transferències fiscals.

També es poden plantejar dubtes en relació amb l'elecció de preveure i regular el dret de secessió, des del moment que l'adquisició de la independència i de la sobirania no és sinònim d'estabilitat i de democràcia si, contextualment, no s'identifiquen els mecanismes oportuns per a assegurar la pluralitat i la unitat, sobretot en territoris caracteritzats per fortes clivelles ètniques, culturals i religioses, com ho prova la secessió d'Eritrea d'Etiòpia el 1993.

A més, hi ha raons polítiques, lligades a l'organització i a l'activitat dels partits, que també contribueixen a la crisi de l'experiment federal. De fet, es tracta d'un règim de partit dominant on les decisions de caràcter polític més rellevants són preses per l'aparell central de govern i, precisament, pel partit hegemònic. Tot el funcionament del sistema polític ha assolit, especialment a partir de la primera dècada del segle XXI, accentuades tendències centralistes i nacionalistes que, a més, s'han reforçat probablement amb l'objectiu de fer front als conflictes que han esclatat en algunes zones del país. La implicació dels estats membre és realment limitada, com a mínim fora de la seu institucional que és la House of the Federation, en la qual, però, com s'ha indicat, es reflecteixen les profundes diferències socials, demogràfiques i econòmiques presents al país.

A la pràctica, sembla que, prescindint de la connotació ètnica, hagin quedat privats d'una implementació real els objectius fonamentals inscrits a la constitució d'un estat federal, com són la conciliació de la unitat de la nació en la diversitat dels seus components i la distribució del poder polític en el territori.

Atès que en aquest país no es discuteix l'oportunitat de la solució federal, per invertir la tendència no semblen suficients algunes reformes institucionals, com la revisió de la cambra alta, sigui en la composició, sigui en les funcions, per tal de fer-ne efectivament una seu de representativitat i garantia dels interessos dels estats membre. Abans d'això, caldria canviar la voluntat política, per tal d'orientar el sistema de forma efectiva cap al pluralisme partidista i la competició democràtica, eliminant així, o almenys reduint-la, l'esquerda existent avui entre els principis constitucionals i la pràctica política.

**6. CONCLUSIONS. LA CONSOLIDACIÓ DE LA DEMOCRÀCIA COM A PREMISSA
PER A LA PROTECCIÓ EFECTIVA DE LES IDENTITATS MINORITÀRIES:
UN RECORREGUT ENCARA NO CULMINAT**

Els drets lingüístics i culturals són inclosos dins el més ampli ventall de drets fonamentals i arreu la seva garantia efectiva està relacionada estretament amb l'assoliment de la pau, de la seguretat i de la democràcia, condicions que encara manquen en àmplies àrees del continent africà. Segurament, la tendència del constituent d'introduir provisions dirigides a la promoció de les llengües minoritàries va ser acollida favorablement. I, si bé també ha de mirar-se favorablement la progressiva implicació a escala regional amb la protecció de la diversitat cultural dins el marc unitari dels valors de la civilització africana, d'altra banda és evident que la fragilitat de les estructures democràtiques impedeix en molts casos concretar aquests propòsits. Al contrari, la tendència al monopartidisme i a la concentració de poders en l'executiu, l'absència d'un poder judicial veritablement independent, conjuntament amb la fragmentació ètnica i amb la difusa situació de subdesenvolupament econòmic i d'analfabetisme, són sovint a l'origen de les arbitrarietats i violacions que posen en risc seriós l'exercici dels drets humans més elementals.

En aquest context, mereix reconeixement l'adopció de la Carta Africana de la Democràcia, de les Eleccions i del Govern (2007), que, sobre l'experiència del que ha estat sancionat de forma sumària en l'Acte Constitutiu de la Unió Africana (2000), subratlla la relació entre la realització dels principis democràtics —que inclouen, entre altres, el *rule of law*, la supremacia de la Constitució i la garantia de la independència de la magistratura— i el respecte dels drets fonamentals (article 6), sense ignorar, pel que interessa aquí, la proclamació del compromís dels estats membre en l'eliminació de tota forma de discriminació, en la protecció dels grups desavantatjats com les minories ètniques, així com en el respecte de la diversitat ètnica, cultural i religiosa que contribueix a reforçar la democràcia i la participació dels ciutadans (article 8).

En particular, en relació amb la salvaguarda i la valoració de les llengües minoritàries, la manca d'una voluntat política sentida de manera autònoma és probablement la raó principal del fracàs de les polítiques lingüístiques a molts territoris d'aquest continent. Fins i tot més que els recursos materials i humans, l'actuació d'una política lingüística eficaç necessita el suport de la consciència, a banda de la mateixa comunitat al·loglota, de la classe dirigent d'un determinat país de voler-la usar per promoure realment l'ús de les llengües regionals i locals en els diversos àmbits públics, premissa de la qual prové la valoració de les identitats culturals i la construcció de relacions pacífiques entre les comunitats presents al teixit social. Un cop aquesta consciència sigui adquirida, es farà l'elecció dels

instruments idonis per a aquest objectiu; poden ser els més variats, encara que sigui evident que un idioma donat tindrà més possibilitats de perpetuar-se amb l'ajuda de mesures que n'afavoreixin l'ús públic i oficial, sense excloure l'oportunitat d'atribuir formes d'autonomia política en correspondència amb els confins lingüístics.

De fet, a l'Àfrica ha succeït que les qüestions lingüístiques s'han plegat sovint a les exigències de la política. A això, hi han contribuït no sols les valoracions contingents elaborades des de l'interior, com la temptativa d'eliminar els desequilibris socials existents per part dels governs nacionals, per exemple mitjançant la introducció de la solució federal, sinó també les pressions internacionals exercides de forma diversa per les Nacions Unides i la UNESCO i dirigides a promoure, a través del desenvolupament dels idiomes locals, l'alfabetització de la població o a afavorir reformes en l'aparell institucional per tal de permetre la representació dels grups ètnics en l'àmbit dels estats africans multilingües.

En conclusió, el procés de democratització en curs al continent africà, la garantia de les situacions jurídiques subjectives del qual constitueix una característica indispensable, no sembla encara pròxim a la conclusió, i la definició d'un nucli veritablement universal de drets en el manteniment de les especificitats culturals i religioses no sembla un objectiu de pròxima realització, almenys fins que no maduri la voluntat política d'implementar els valors liberals en els quals les constitucions africanes vigents declaren voler-se inspirar.