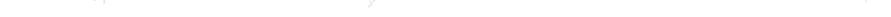


**La protección
de las lenguas
minoritarias
en Europa:
hacia una nueva
década**



LA PROTECCIÓN DE LAS LENGUAS MINORITARIAS EN EUROPA: HACIA UNA NUEVA DÉCADA



KULTURA SAILA
DEPARTAMENTO DE CULTURA



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2011

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el
Catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco:

<http://www.euskadi.net/ejgvbiblioteca>

Edición:	1.ª Marzo 2011
Tirada:	300 ejemplares
© de la versión original:	<i>Minority language protection in Europe: into a new decade (Regional or Minority Languages, No. 8)</i> Council of Europe on publication in English and French
©	Administración de la Comunidad Autónoma Vasca Departamento de Cultura
Internet:	www.euskadi.net
Edita:	Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz
Preparación editorial y composición:	Hariadna Editoriala, S.L. Tel. (34) 943 000 333 - hariadna@euskalnet.net
Traducción:	Ana Blázquez, José Luis Padrón y Ainara Barreña
Diseño de cubierta:	Eurosintesis.com
Impresión:	Composiciones RALI, S.A. Costa, 12-14, 7.ª - 48010 Bilbao
ISBN:	978-84-457-3145-1
D.L.:	BI-477-2011

Esta traducción ha sido publicada de común acuerdo con el Consejo de Europa
y bajo la responsabilidad exclusiva del traductor.

Índice

Unidos en la diversidad LURDES AUZMENDI

Viceconsejera de Política Lingüística del Gobierno Vasco 7

Prefacio TERRY DAVIS Secretario General del Consejo de Europa, 2004-2009..... 9

Antes de la Carta Europea de las Lenguas

Regionales o Minoritarias 11

1. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la necesidad de proteger las lenguas minoritarias. *Manuel Lezertúa Rodríguez* 13

La experiencia de los años 1998-2008:

la implantación de la Carta 27

2. El mecanismo de control de la Carta: una perspectiva práctica. *Sigve Gramstad*..... 29
3. El impacto de la Carta. *Vesna Crnić-Grotić*..... 35

Los desafíos de 1998-2008: la ratificación de la Carta..... 41

Problemas y perspectivas de la ratificación de la Carta..... 41

4. El caso de Bélgica. *Yves Lejeune* 43
5. El caso de los Estados bálticos. *Snezana Trifunovska*..... 67

La redacción de los informes periódicos y la implementación

de las recomendaciones: estudio de casos 85

6. El caso de Suiza. *Constantin Pitsch* 87
7. El caso de Hungría. *Judit Solymosi* 97
8. El caso de España. *José María Pérez Medina* 105
9. Orden constitucional español y Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: algunos problemas de aplicación. *Alberto López Basaguren*... 117

Las experiencias de los años 1998-2008:

el fomento y la protección de las lenguas minoritarias..... 141

10. La evolución del proceso de promoción del euskera. *Patxi Baztarrika* 143
11. La protección de las lenguas menores en el Trentino. *Marco Viola* 155

Después de 2008: hacia una nueva década 169

12. La Carta como instrumento vivo: desafíos legales y perspectivas. *Robert Dunbar* 171
13. Garantizar la Carta es eficaz en el orden legal europeo. *Stefan Oeter*..... 187
14. Logros y desafíos. Reflexiones desde la lengua. *Anjel Lertxundi* 199

Ilustraciones

Las zonas lingüísticas de Bélgica, **pág. 44**. La frontera lingüística de Bélgica, **pág. 46**.

Dialectos de lenguas oficiales y lenguas regionales de Bélgica, **pág. 54**.

Las variedades valonas y francas en la región de Montzen-Welkenraedt, **pág. 56**.

Las variedades francas, **pág. 64**.

Población residente por lengua principal, Suiza, 2000 (lenguas nacionales), **pág. 88**.

Población residente por lengua principal, Suiza, 2000 (% y totales), **pág. 88**.

Lenguas no nacionales de Suiza, 2000, **pág. 89**.

Lenguas del Cantón de los Grisones, 2000, **pág. 90**.

Competencia lingüística (1981 y 2006), **pág. 145**.

Competencia lingüística entre la población de hasta 15 años (1981 y 2006), **pág. 145**.

Bilingüismo por grupos de edad (1981 y 2006), **pág. 146**.

Hablantes que utilizan el euskera tanto o más que el castellano, por zona de residencia (1991 y 2006), **pág. 147**.

Hablantes que utilizan el euskera tanto o más que el castellano, por grupos de edad (1991 y 2006), **pág. 147**.

Modelos lingüísticos en la enseñanza no universitaria (cursos 1983/84-2008/09), **pág. 148**.

Unidos en la diversidad

En la Unión Europea se hablan alrededor de 60 lenguas “regionales o minoritarias”. En total 46 millones de europeos hablan asiduamente dichas lenguas, esto es, aproximadamente el diez por ciento de la población de Europa. Sin embargo, esas lenguas viven situaciones muy diferentes, naturalmente. La situación del catalán es el ejemplo que se repite mucho en estos casos, puesto que los hablantes de catalán superan en número a los hablantes de algunas de las 23 lenguas oficiales de la Unión Europea.

Muchas de esas 60 lenguas minoritarias han sido en cierto modo aprobadas en sus respectivos países. En Europa el monolingüismo oficial es una excepción, no una norma. Siete de los 27 Estados miembros de la Unión Europea tienen una única lengua oficial: Bulgaria, Estonia, Grecia, Letonia, Lituania, Polonia y también Francia, dada la incidencia de este último con respecto al euskera. Los 20 Estados restantes, de una manera u otra, reconocen la oficialidad del multilingüismo.

En 1992 el Consejo de Europa aprobó la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias al objeto de amparar y fomentar las lenguas minoritarias. Hasta la fecha un total de 31 países han firmado la Carta, de los cuales 23 también la han ratificado. España fue uno de los primeros firmantes en 1992 y ratificó la misma en 2001. En el caso de Francia, sin embargo, aunque firmó la Carta en 1999, nunca la ha ratificado. Por lo tanto, la Carta ampara el euskera en la CAPV, así como en la Comunidad Foral de Navarra (o al menos en las zonas vascófonas), pero no en Iparralde.

En Euskadi se alcanzó un equilibrio entre la lengua de todo el Estado español y la propia, que se recogió en la Constitución de 1978, en el Estatuto de 1979 y en la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera de 1982. Hay que tener en cuenta que prácticamente todos los ciudadanos de Euskadi hablan castellano y solamente un tercio de los mismos hablan euskera. Esas tres normas no sólo permitieron la normalización del uso del euskera en las zonas en las que ya se hablaba, sino también la difusión de esa lengua en las zonas donde no se utilizaba, aspecto que a menudo olvidamos. En cierto modo podríamos señalar que en Euskadi hemos progresado más allá de la Carta. Sin embargo, esto no hubiera sido posible sin el acuerdo de los partidos políticos y los agentes sociales, evidentemente, pero también ha resultado factible gracias a la legislación abierta y flexible de todo el Estado en esta materia. No son sólo mis palabras. Según expresó la Comisión de Expertos de la Carta en 2005, España es un país precursor en Europa del amparo y fomento

de las lenguas regionales. Como es habitual en una sociedad democrática, en ocasiones han aflorado disputas entre aquellas voces que discernen sobre una normalización excesiva o insuficiente, pero en general el sistema ha funcionado correctamente, dado que se basa en la voluntad firme de la gran mayoría de los ciudadanos.

Los hablantes de las lenguas minoritarias casi necesariamente debemos abogar por Europa. Europa es el futuro de nuestras lenguas. En esa Europa venidera las lenguas regionales servirán de nexo entre las personas y los pueblos, porque generalmente los hablantes de dichas lenguas son bilingües o incluso trilingües. Aún más, el gallego podría servir como puente entre Portugal y Francia; el euskera, occitano y catalán entre España y Francia; el alsaciano entre Francia y Alemania, y así sucesivamente. Los pueblos pequeños juegan un papel importante en la Europa multilingüe que entre todos estamos construyendo.

En 2000 la Unión Europea eligió el lema *In varietate concordia*, esto es, “Unidos en la diversidad”, y no se me ocurre un título mejor para la presentación de este libro, que recoge varias conferencias presentadas en el congreso internacional celebrado bajo el título “La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: Logros y Retos”. Bilbao fue la ciudad elegida para acoger este congreso que tuvo lugar el 20 y 21 de abril de 2009 con la colaboración del Consejo de Europa, el Gobierno de España, el Gobierno Vasco y la Universidad del País Vasco. En un principio se publicó únicamente en francés y en inglés, pero en vista de la excelencia de las ponencias, la Viceconsejería de Política Lingüística ha creído conveniente traducirlo a las dos lenguas oficiales de Euskadi.

La publicación de este libro en euskera y castellano tiene sentido, puesto que en ocasiones los ciudadanos de Euskal Herria sentimos la falta de referencia. Navegamos sin rumbo y con frecuencia tendemos al victimismo y al pesimismo. No nos percatamos de que nuestra lengua, el euskera, no se encuentra sola en este mundo. En Europa, sin ir más lejos, muchas otras lenguas viven una situación similar, pero afortunadamente existen una serie de instituciones y tratados que actúan a favor del euskera, no sólo en Euskal Herria sino también fuera de este territorio. Si este libro logra ahuyentar algunos de nuestros miedos y complejos, habrá merecido la pena publicarlo.

LURDES AUZMENDI

Viceconsejera de Política Lingüística del Gobierno Vasco

Prefacio

España destaca por su trayectoria en la protección y el fomento de sus lenguas regionales o minoritarias, ya que algunas de ellas incluso tienen estatus oficial. También debemos apuntar que las comunidades autónomas, con especial mención de la región vasca, han conseguido resultados excepcionalmente buenos en la implantación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. La región vasca fue, por lo tanto, la opción más natural a la hora de elegir la sede de la conferencia organizada en abril de 2009 por el Consejo de Europa junto con la Universidad del País Vasco y el apoyo de las autoridades españolas, con el fin de intercambiar información sobre buenas prácticas en la implantación de la Carta a la luz de la experiencia acumulada en sus primeros once años de existencia.

Europa es un área en la que numerosos grupos lingüísticos han estado tradicionalmente en contacto unos con otros, enriqueciéndose mutua y continuamente. No obstante, no debemos cerrar los ojos al hecho de que cualquier contacto entre lenguas supone un reto. Allí donde conviven grupos lingüísticos, se encuentran en relación asimétrica. No hay lugar alguno en Europa en el que encontremos una situación en la que dos –o más– grupos lingüísticos tengan el mismo número de hablantes, utilicen la lengua al mismo nivel y la practiquen en las mismas condiciones legales, culturales o económicas. En algunos países, las tensiones que surgen pueden ser desdeñables, pero en otros son públicas y graves, pudiendo incluso desembocar en conflicto.

Como respuesta, en el Consejo de Europa hemos desarrollado iniciativas y acuerdos políticos específicos con la finalidad de contribuir a la estabilidad y la diversidad lingüísticas. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias está diseñada para gestionar la multiplicidad de situaciones lingüísticas asimétricas que se dan en Europa. Es el único instrumento legal vinculante del mundo dedicado a la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias.

Durante los primeros once años posteriores a la entrada en vigor de la Carta, ésta ha ayudado a promover el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública sin perjuicio de la lengua oficial del Estado miembro. Tampoco ha restringido la integración de grupos étnicos en la sociedad: la Carta no disuade a los hablantes de lenguas minoritarias o regionales de aprender la lengua del Estado miembro.

Los principios de diversidad y estabilidad conforman la base de la filosofía de la Carta. Su preámbulo subraya “el valor de lo intercultural y del plurilingüismo” y considera que “la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias no deberían hacerse en detrimento de las lenguas oficiales y de la necesidad

de aprenderlas”. Además, el preámbulo no deja duda alguna respecto a que la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias deben tener lugar “en el ámbito de la soberanía nacional y de la integridad territorial”.

Creo que éste es un mensaje importante. Aunque la Carta se centra en reforzar las lenguas regionales o minoritarias, no trata a los hablantes de lenguas mayoritarias y a los de lenguas minoritarias como grupos en conflicto o en competencia entre sí. Antes bien, la Carta trata las lenguas minoritarias como elementos de la herencia cultural de la población y del Estado en su conjunto. Busca desarrollar una sociedad en la que las instituciones estimulen el bilingüismo local o regional en lugar de la erradicación de las lenguas minoritarias de la esfera pública. En otras palabras, la Carta asegura a los hablantes de lenguas regionales o minoritarias que el Estado reconoce sus lenguas y culturas y que no persiste en su asimilación. Al mismo tiempo, la Carta espera de los hablantes de lenguas minoritarias que aprendan la lengua oficial, pudiendo así integrarse y tomar parte activa en la vida social, económica y política del Estado. Este enfoque implica que la mayoría se siente lo suficientemente segura de su propia identidad como para ser capaz de adoptar una actitud positiva hacia las identidades culturales de las y los hablantes de lenguas regionales o minoritarias.

La creencia básica de la Carta –a saber, que el reconocimiento de la diversidad lingüística reduce en último término las tensiones que surgen en las relaciones entre la mayoría y las minorías– está admitida internacionalmente. El Consejo de Europa y la OSCE promueven la Carta como forma de contribuir al mantenimiento de la paz y la estabilidad en toda Europa en el contexto de su intensa cooperación en el campo de las minorías nacionales.

Al mismo tiempo, debemos ser conscientes de que muchas lenguas europeas se enfrentan a un descenso constante del número de personas que las hablan. Si no se revierte, esta tendencia conducirá inevitablemente a la extinción de lenguas en las regiones en las que se han venido usando durante siglos y en las que representan una parte esencial de la identidad regional y nacional.

El hecho es que las lenguas regionales o minoritarias son una expresión de nuestra riqueza y diversidad culturales. Son una fuente de riqueza cultural, no una amenaza. De ello se deduce que la aplicación de la Carta en toda Europa beneficia a todos los Estados miembros implicados, siendo también necesaria para el fomento de los valores europeos que compartimos, el diálogo intercultural, la tolerancia y la comprensión.

Por esta razón me gustaría reiterar un llamamiento a aquellos Estados miembros que aún no han ratificado la Carta para que lo hagan con carácter prioritario.

TERRY DAVIS

Secretario General del Consejo de Europa, 2004-2009

**ANTES DE LA CARTA EUROPEA
DE LAS LENGUAS
REGIONALES O MINORITARIAS**

1. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la necesidad de proteger las lenguas minoritarias

MANUEL LEZERTÚA RODRÍGUEZ

Director de Asuntos Jurídicos y Derecho Internacional Público
Consejo de Europa

1.1. Introducción

El objeto de la presente intervención, en el marco del Congreso denominado “La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: Logros y Retos”, tiene por objeto la exposición de la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) acerca de las lenguas minoritarias y la posibilidad de considerar o no a los llamados “derechos lingüísticos” como derechos humanos protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Para ello se hace necesario considerar brevemente, con carácter previo, tres cuestiones básicas: el origen histórico y la progresiva positivación de los citados derechos (I); la realidad sociológica de las lenguas regionales o minoritarias (II); y la gestión del multilingüismo por el Estado moderno (III). Estos parámetros nos ayudarán a comprender el enfoque del TEDH en los diferentes casos presentados (IV) y la jurisprudencia que finalmente se desprende de dichos pronunciamientos (V), a la vez que nos permitirán alcanzar algunas conclusiones finales (VI).

1.2. El origen histórico y la progresiva positivación de los derechos lingüísticos

El esfuerzo por remontarnos a los orígenes de la protección de las minorías y, por ende, de las lenguas regionales o minoritarias, nos conduce a una primera afirmación: la finalidad del sistema de protección de las minorías y los derechos de éstas creado bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones buscaba únicamente la estabilidad internacional, o lo que era lo mismo, asegurarse de que el maltrato hacia las minorías no sirviese de justificación o pretexto para intervenir en Estados vecinos. Este sistema incipiente ya contaba con ciertas disposiciones en materia de protección de lenguas o los llamados “derechos lingüísticos” (derecho a establecer sus propias escuelas privadas, derecho a que los hijos nacidos en dichas minorías reciban la Educación Primaria en su lengua materna en las escuelas públicas).

En segundo lugar, se trataba de un sistema de alcance muy limitado, en la medida en que era un sistema aplicable sólo a las minorías de los Estados “vencidos” tras la Primera Guerra Mundial, pero no a las minorías de los vencedores, creadores del sistema. O lo que es lo mismo, establecía un doble estándar en el trato a las minorías nacionales.

No obstante, tras la Segunda Guerra Mundial algunos logros importantes se alcanzaron en el ámbito universal, apareciendo referencias a estos derechos, inicialmente de forma más general e indirecta, y después de forma más concreta, en diferentes textos jurídicos en materia de protección de derechos fundamentales.

Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 afirmaba en su preámbulo y en su artículo 2:

(...) la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y en el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres (...) sin distinción de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política u otra (...).

Y en su artículo 26, el derecho de toda persona a la educación, que:

(...) tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos (...).¹

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 27 estableció:

(...) En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma (...).²

Y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tras afirmar en su preámbulo que:

(...) no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos (...).

¹ Véase texto en <http://www.un.org/es/documents/udhr>.

² Véase texto en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cpr_sp.htm.

Consagró como derecho, en su artículo 13:

(...) el derecho de toda persona a la educación. [Las Partes] Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz (...) Los Estados parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.³

De otro lado, la Convención de la UNESCO contra la Discriminación en la Educación, de forma más incisiva afirmaba incluso con anterioridad, en su artículo 5 que:

1. Los Estados parte en la presente Convención convienen:

a) En que la educación debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y a reforzar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales o religiosos, y el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

b) En que debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales, 1º de elegir para sus hijos establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínimas que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes, y 2º de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones, en que, además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones.

c) En que debe reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma, siempre y cuando: i) ese derecho no se ejerza de manera que impida a los miembros de las minorías comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad y tomar parte en sus actividades, ni que comprometa la soberanía nacional; ii) el nivel de enseñanza en estas escuelas no sea inferior al nivel general prescrito o aprobado por las autoridades competentes; iii) la asistencia a tales escuelas sea facultativa.

³ Véase texto en http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm.

2. Los Estados parte en la presente Convención se comprometen a tomar todas las disposiciones necesarias para garantizar la aplicación de los principios enunciados en el parágrafo 1 de este artículo.⁴

Asimismo, la Resolución 47/135 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 1992, adoptaba la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, en cuyo artículo 4 se establece:

1. Los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.
2. Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales.
3. Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno.
4. Los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto.
5. Los Estados deberán examinar medidas apropiadas de modo que las personas pertenecientes a minorías puedan participar plenamente en el progreso y el desarrollo económicos de su país.⁵

En sentido similar, la Convención de los Derechos del Niño establece, en su artículo 30, que:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.⁶

⁴ Véase texto de la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 14 de diciembre de 1960, en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ensenanza.htm>.

⁵ Véase texto en http://www.unesco.org/culture/files-languges/resolucionNU_plurilinguismo.pdf.

⁶ Véase texto de la Convención en http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm.

Similares logros intentan invocarse en este mismo sentido e igualmente tras la Segunda Guerra Mundial en el ámbito regional europeo, destacándose al efecto el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 (CEDH), aunque su cita en este caso presenta algunos problemas, dado que éste tan sólo contiene en su artículo 14 una cláusula general de prohibición de discriminación:

El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.⁷

Esta cláusula luego será recogida de forma específica, aunque no en términos más concretos en relación al tema que nos ocupa, en el artículo 1 del Protocolo Adicional nº 12 al CEDH, que establece:

1. El goce de cualquier derecho previsto por la ley debe ser asegurado, sin discriminación alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.
2. Nadie puede ser objeto de discriminación por una autoridad pública, especialmente por alguno de los motivos enunciados en el párrafo 1.⁸

Sin embargo, la base que se invoca en las demandas presentadas ante el TEDH de forma recurrente, como se verá, es el derecho a la educación o instrucción recogido en el artículo 2 del Protocolo Adicional al CEDH. En todo caso esa invocación se hace sistemáticamente en conjunción con dicha prohibición genérica de discriminación.⁹ A tenor del citado artículo 2:

A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.¹⁰

Avances más importantes se hicieron, sin embargo, con la adopción en 1992 de la llamada Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, en cuyo preámbulo se avanza:

⁷ El texto de la Convención puede verse en <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/SpanishEspagnol.pdf>.

⁸ Véase texto versión autorizada en español en <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/SpanishEspagnol.pdf>.

⁹ Como no puede ser de otra forma además, dado que dicha prohibición de discriminación no constituyó originariamente en el Convenio un derecho subjetivo e individual *per se* y, por tanto, no podía invocarse más que en relación a la violación de alguno de los derechos protegidos en el mismo.

¹⁰ Véase texto del Protocolo Adicional en <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/SpanishEspagnol.pdf>, op. cit. supra.

(...) Considerando que el derecho a utilizar una lengua regional o minoritaria en la vida privada y pública constituye un derecho imprescriptible (...) Subrayando el valor de lo intercultural y del plurilingüismo y considerando que la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias no deberían hacerse en detrimento de las lenguas oficiales y de la necesidad de aprenderlas (...).¹¹

Cuyo análisis de contenido y de avances comparativos no corresponde hacer en este espacio. En la misma línea, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de 1994, en su artículo 14, afirma:

1. Las Partes se comprometen a reconocer a toda persona perteneciente a una minoría nacional el derecho a aprender su lengua minoritaria.
2. En las zonas geográficas habitadas tradicionalmente o en número considerable por personas pertenecientes a minorías nacionales, si existe una demanda suficiente, las Partes se esforzarán por asegurar, en la medida de lo posible y en el marco de su sistema educativo, que las personas pertenecientes a esas minorías tengan la posibilidad de aprender la lengua minoritaria o de recibir enseñanza en esa lengua.
3. El apartado 3 del presente artículo se aplicará sin perjuicio del aprendizaje de la lengua oficial o de la enseñanza en esa lengua.¹²

Abundando en este sentido se pueden citar igualmente en el ámbito regional europeo las llamadas Recomendaciones de La Haya relativas a los derechos educativos de las minorías nacionales,¹³ de 1996, en las que se intenta aclarar en qué consisten los derechos educativos de las minorías, o las Recomendaciones de Oslo de 1998,¹⁴ relativas a los derechos lingüísticos de las minorías nacionales.

Respecto a otras iniciativas no gubernamentales, surgidas al margen de las nacidas en el seno de organizaciones internacionales gubernamentales, éstas son diversas, aunque merece la pena destacar, como más relevante, la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos de los Pueblos, de junio de 1996.¹⁵

1.3. La realidad sociológica de las lenguas regionales o minoritarias

De acuerdo con la actual composición y situación del Estado contemporáneo, la tipología de las lenguas minoritarias resulta especialmente compleja. En este sentido, puede ensayarse una clasificación inicial en la que destacan, en primer lugar, aquellas lenguas que son minoritarias en un Estado pero que a su

¹¹ Véase texto en BOE nº 222, de 15.09.2001.

¹² Véase el texto de la Convención en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ircpmn.t2.html.

¹³ Véase texto en http://www.osce.org/documents/hcnm/1996/10/2700_es.pdf.

¹⁴ Véase texto en http://www.osce.org/documents/hcnm/1998/02/2699_es.pdf.

¹⁵ Véase texto de la Declaración en <http://www.egt.ie/udhr/udlr-es.html>.

vez resultan ser lenguas nacionales de otro Estado, generalmente en situación geográfica de vecindad. Al respecto cabe decir que no son lenguas amenazadas en el futuro inmediato, en la medida en que no se enfrentan a la posibilidad de dejar de existir como lenguas habladas, pero carecen de reconocimiento oficial en el Estado en el que son minoritarias, razón por la cual disminuye su uso, su importancia y su prestigio en dicho Estado. En muchos de estos casos la restricción al uso de las mismas puede traer aparejadas tensiones internacionales dependiendo de los Estados afectados, como es, entre otros, el caso del alemán en Italia, menos susceptible de crear tensión en principio, o el ruso en antiguas repúblicas soviéticas, más proclive a estas tensiones, como se verá.

La segunda situación la constituyen aquellas lenguas minoritarias autóctonas que se hablan en dos o más Estados pero que no son lenguas nacionales de ninguno de ellos, como es el caso, entre otros, del euskera respecto de España y Francia, o el sami respecto de los países nórdicos.

Y en tercer lugar están aquellas lenguas minoritarias que se hablan en un solo Estado, como ocurre con el escocés y el galés en el Reino Unido. Estos dos últimos casos difícilmente darán lugar a tensiones que puedan poner en peligro la paz o estabilidad de los Estados implicados, pero suelen ser en general lenguas minoritarias que han sufrido un enorme declive en cuanto al número de hablantes, lo que pone en riesgo la riqueza lingüística de Europa.

1.4. La gestión del multilingüismo por el Estado moderno

Existe una evidente y considerable diversidad lingüística en Europa, así como una gran diversidad sociolingüística y demográfica de las lenguas regionales o minoritarias en Europa. Ahora bien, la forma de afrontar esta diversidad lingüística en Europa ha girado en torno a los intereses preponderantes del Estado-nación moderno, entre los que se cuenta, como se sabe, la defensa del monolingüismo como medio de consolidar entidades nacionales-mosaicos en algunos casos, pero también como forma de reforzar una identidad nacional única que se vería fortalecida a través de la implantación del monolingüismo.

Como consecuencia de la adopción de esta perspectiva, la diversidad lingüística, a la hora de la consolidación de los Estados nacionales, ha sido vista como problema o amenaza. Esta percepción negativa es resultado de la importancia de la lengua tanto en la identificación como en la construcción de las identidades nacionales: las lenguas minoritarias se perciben como una barrera a la comunicación en detrimento de la consolidación de una identidad nacional única. En este sentido, la diversidad lingüística dentro del Estado nacional moderno es vista como un elemento que mina la creación y estabilidad de una comunidad política única e integrada y siembra la semilla de la división, la

inestabilidad y, en último extremo, supone una amenaza para la unidad política del Estado.¹⁶

Este punto de partida ha conducido en ocasiones a políticas lingüísticas excluyentes y defensoras de una única lengua nacional, en claro detrimento de las regionales o minoritarias. El objetivo estratégico que se esconde entonces tras la intervención del Estado nacional no es otro que la adquisición de una lengua nacional común a todos sus habitantes y, en la medida de lo posible, la desaparición de las lenguas minoritarias. Se puede afirmar que en Europa, tras la consolidación del Estado moderno y con cierto grado de generalidad, los gobiernos nacionales han reaccionado a la realidad de las minorías lingüísticas asentadas en sus territorios con políticas lingüísticas hostiles y destinadas a su eliminación o debilitamiento. Ante esta realidad hostil, y en especial tras la puesta en marcha de fenómenos globalizadores acompañados de grandes flujos de personas, o como consecuencia de los fenómenos de sucesión de Estados habidos en el continente europeo durante las últimas décadas, las comunidades afectadas cada vez con más frecuencia han reaccionado reclamando la protección de lo que se han denominado “derechos lingüísticos” ante diferentes instancias internacionales encargadas de la protección de derechos humanos. En este estudio analizaremos las reclamaciones habidas ante el TEDH.

1.5. Los casos ante el TEDH

Es sabido que la competencia del TEDH se ciñe al examen de las demandas por violación de los derechos y libertades contemplados en el CEDH, conforme a su artículo 32. Ahora bien, este tratado internacional no reconoce derechos lingüísticos ni los ampara expresamente como derechos fundamentales. No obstante, en la medida en que el artículo 14 del CEDH establece una prohibición de discriminación, entre otros motivos, por razón de la lengua, y que el artículo 2 del Protocolo Adicional al CEDH establece el derecho de los padres a elegir una formación para sus hijos acorde con sus convicciones religiosas y filosóficas, los justiciables europeos han buscado ante el TEDH también la protección de derechos en el ámbito lingüístico, lo que ha ocasionado la presentación de demandas tempranas, incluso antes de que la prohibición de discriminación adquiriera su plenitud tras la adopción del Protocolo Adicional nº 12 al CEDH.¹⁷

¹⁶ Véase al respecto: M. Konig, “La diversidad cultural y las políticas lingüísticas”, en <http://www.unesco.org/issj/rics161/koenigspa.html>; E. Ruiz Vieyetz, “Lenguas oficiales y lenguas minoritarias: cuestiones sobre su estatuto jurídico a través del derecho comparado”, II Simposi Internacional Mercator: Europa 2004: Un nou marc per a totes les llengües?, 27-28/2/2004; G. Calaforra, “Lengua y poder en las situaciones de minorización lingüística”, en <http://www.uv.es/~calaforr/CursColonia.pdf>.

¹⁷ Véase a este respecto R. Dunbar, en E. Vieyetz y R. Dunbar, (eds.): *Human Rights and Diversity: New Challenges for Plural Societies*, Bilbao, 2007. Específicamente sobre la jurisprudencia del TEDH véase G. Gilbert, “The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights”, 24 *Human Rights Quarterly* (2002), págs. 736 y siguientes.

Por otro lado no hay que olvidar las disposiciones relativas al proceso penal contempladas en el artículo 6.3.a) y e) del CEDH, que establecen el derecho del acusado a ser informado de los cargos en su contra en una lengua comprensible para él/ella y a disponer de intérprete si no entiende la lengua del procedimiento, respectivamente.

Atendiendo, pues, a estas disposiciones, se pueden establecer dos bloques posibles de pronunciamientos: a) los que podríamos considerar como derechos lingüísticos en relación con el derecho a un juicio justo; y b) los que podríamos considerar como derechos lingüísticos en relación con el derecho a la educación.

1.5.1. Derechos lingüísticos en relación al derecho a un juicio justo

Son derechos que, con el tiempo, devendrán también en derechos lingüísticos en relación con la vida pública, en la medida en que los tribunales de justicia forman parte del poder público.

El primer caso a este respecto lo constituye el de *Isop v. Austria*,¹⁸ en el que un hablante de nacionalidad eslovena reclamaba el derecho a utilizar el esloveno en un procedimiento penal, pese a que el demandante también hablaba alemán. La Comisión europea decidió que el artículo 6 del CEDH no incluía el derecho a ser oído en juicio en la lengua propia o materna.

En otro caso posterior, *Bidault v. Francia*,¹⁹ y en relación con la declaración de testigos franceses que hablaban bretón como lengua materna y que pretendían utilizar dicha lengua a pesar de hablar también francés, la Comisión Europea dictaminó que el citado artículo 6.3. no reconocía a los testigos el derecho a utilizar en un juicio la lengua de su libre elección.

Y en la década de los noventa del siglo pasado, en el caso *Lagerblom v. Suecia*,²⁰ el Tribunal tuvo que pronunciarse respecto de un demandante, residente en Suecia y que hablaba sueco, pero cuya lengua materna era el finés, y que impugnaba la imposibilidad de contar con un abogado defensor elegido por él y que hablase finés, con el que expresarse en su propia lengua materna y al que podría comprender totalmente, pese a pertenecer a la minoría finlandesa residente en Suecia. Por el contrario, le había sido asignado un abogado con el que sólo podía hacerse entender mediante intérprete. El demandante reclamaba el derecho a que se le asignase un abogado de lengua finesa de acuerdo con el artículo 6 del CEDH. El TEDH entendió que el derecho protegido por el artículo 6 del CEDH no era absoluto y, por tanto, no incluía un derecho a elegir

¹⁸ Véase caso N° 808/60, de 1962.

¹⁹ Véase caso N° 11261/84, de 1986.

²⁰ Véase caso N° 26891/95, de 14 de enero de 2003.

un abogado del gusto del acusado, y ello sin perjuicio de la especial relación de confidencialidad entre abogado y cliente. Por consiguiente, en opinión del TEDH, el artículo 6 del CEDH no garantizaba, como tal, un derecho a elegir un abogado que hablase necesariamente la lengua minoritaria del acusado, siempre que la interpretación permitiese a éste participar efectivamente en el juicio.

1.5.2. Derechos lingüísticos en relación al derecho a la educación

Este conjunto de demandas trata de peticiones de protección de un supuesto derecho a recibir educación en la propia lengua minoritaria como un derecho humano protegido por el CEDH, lo que, conforme a lo visto en relación a la positivación de tales derechos en el CEDH y algunos de sus Protocolos Adicionales, no deja de resultar problemático.

El primero es el *Caso relativo a ciertos aspectos de las leyes sobre el uso de las lenguas en el sistema educativo de Bélgica*.²¹ Se trata de un caso que agrupa varias demandas de padres belgas francófonos que piden para sus hijos la posibilidad de recibir Educación Primaria y Secundaria en la escuela pública en francés, pese a vivir en una zona de habla flamenca, ya que la aplicación de la normativa belga en materia de educación pública les obligaba a recibirla en flamenco, tras haberse establecido en la ley belga el principio de la territorialidad de las lenguas. La demanda se planteó desde la perspectiva del derecho a la educación.

El TEDH entendió, sin embargo, que la formulación negativa del artículo 2 del Protocolo Adicional al CEDH no implicaba una obligación para las partes contratantes de establecer o subsidiar cualquier forma de educación elegida por lo padres, disfrutando el Estado de un amplio margen de apreciación respecto de los recursos a destinar al sistema educativo y su organización. Igualmente afirmó que interpretar los términos religioso y filosófico como comprensivos de las preferencias lingüísticas de los padres generaría una distorsión del sentido ordinario de estos términos y leer en el CEDH algo que éste no incluye.

En relación con la alegada vulneración del artículo 14 del CEDH, el TEDH afirmó la imposibilidad de basar la demanda sólo en la discriminación sufrida por dichos alumnos, al no ser éste un derecho autónomo. Además, el establecimiento de la enseñanza sólo del flamenco en ciertas áreas de población preferentemente flamenca y del francés en las valonas no era contrario al artículo 14 del CEDH, que no prohíbe tratamientos diferenciados a situaciones diferentes de facto.

²¹ Conocido como “Belgian Linguistic case”, de 23 de julio de 1968.

Este mismo razonamiento lo ha repetido el TEDH recientemente en el caso *Skender v. Antigua República ex-Yugoslava de Macedonia*,²² en relación con la supresión de la enseñanza en turco y la necesidad de desplazarse a otras zonas también atendiendo a criterios de territorialidad, afirmando el Tribunal, en el mismo sentido que en el caso anterior, que el artículo 2 del Protocolo Adicional al CEDH, en conjunción con el artículo 14 del propio Convenio, no confiere un derecho absoluto de los padres a elegir cualquier educación en cualquier lengua minoritaria.

Aunque la sentencia del caso lingüístico belga no reconoció la existencia de un derecho a la educación en la lengua minoritaria, el TEDH planteó en ella sin embargo, mediante la inclusión de la educación en la lengua minoritaria en el ámbito del artículo 2 del Protocolo Adicional, la semilla de una protección indirecta de tal derecho en el futuro, aunque esto no se haya producido en el citado caso *Skender*.

El asunto *Chipre v. Turquía*²³ tuvo su origen en el cierre del único instituto de enseñanza que permitía recibir Enseñanza Secundaria en griego en la zona turca de Chipre, lo que provocaba una discontinuidad en la educación que en el fondo la impedía, pues la Enseñanza Primaria sí era en griego, pero la Secundaria sólo en turco.

Para el TEDH ello representaba una denegación de la esencia del derecho fundamental a la educación, pues aunque la posibilidad de continuar con el siguiente nivel de educación formalmente existía, su realización en la práctica era imposible, por desconocimiento del turco. El TEDH se vio en cierta medida influenciado por la enorme tensión existente en la frontera entre la zona chipriota controlada por Turquía y el resto de la isla y el peligro que podía suponer el hecho de que los estudiantes tuviesen que atravesarla todos los días.

La libertad, pues, que el TEDH reconoce en su jurisprudencia al Estado a la hora de establecer su propia política lingüística es amplia, como se aprecia en el caso *Podkolzina v. Letonia*,²⁴ en el que la demandante, rusoparlante, era candidata a las elecciones al parlamento letón. A tal fin la legislación letona le obligaba a pasar un test de suficiencia lingüística del letón, examen que la demandante había aprobado. Sin embargo, un nuevo examen *ad hoc* le fue exigido en condiciones especialmente tensas y difíciles, a resultas del cual fue eliminada de la lista de candidatos. El TEDH no cuestionó el derecho del Estado a asegurarse de la competencia personal en una determinada lengua, considerando que la exigencia de demostrar suficiencia en el conocimiento de la lengua oficial era

²² Véase caso N° 62059/00.

²³ Véase caso N° 25781/94, de 10 de mayo de 2001.

²⁴ Véase caso N° 46726/99, de 9 de abril de 2002.

legítima y proporcionada, pues la elección de la lengua de trabajo en un parlamento nacional viene determinada por consideraciones políticas e históricas específicas en cada país. Sin embargo, la forma concreta en que dicha prueba se realizó en este caso fue calificada de vulneradora del CEDH.

En este supuesto se trata también de un caso en clara relación con la participación en la vida pública y la posible discriminación en dicha participación contra los hablantes de lenguas regionales o minoritarias.

En el asunto *Slivenko v. Letonia*,²⁵ el TEDH tuvo ocasión de conocer la expulsión de la esposa e hija de un militar ruso retirado, residentes en Letonia durante toda su vida y que, como consecuencia de la nueva ley de nacionalidad adoptada tras la independencia de esta ex república soviética, perdieron su nacionalidad y fueron obligadas a salir del país, norma cuya infracción conllevaba la expulsión por cinco años. Este régimen difería de aquellos casos en los que se tratase de un militar en activo perteneciente a la minoría rusoparlante.

El TEDH denegó la admisibilidad de la demanda en base a una discriminación basada en la lengua o el origen étnico de la demandante, entendiendo que la lengua no era elemento determinante en este caso. Con los mismos hechos de base, la misma aproximación y en el mismo sentido resolvió el Tribunal el asunto *Sisojeva y otros v. Letonia*.²⁶

El asunto *D.H. y otros v. República Checa*²⁷ ha sido el último caso por el momento en esta materia, resuelto en esta ocasión por la Gran Sala. Los demandantes alegaban que, como consecuencia de las normas checas en materia de escolarización, que obligaban a realizar unos exámenes de competencia en la lengua nacional (y no en la lengua de esta minoría), la mayor parte de los niños de etnia gitana en edad de recibir Educación Primaria y Secundaria eran enviados a escuelas especiales, calificadas como escuelas para niños con deficiencias mentales. Se trataba por tanto *de facto* de una discriminación disfrazada sobre la base no tanto de la lengua como del origen étnico, en la medida en que el sistema educativo checo disponía de dos redes escolares en paralelo: la ordinaria para la mayor parte de la población checa, y la especial para niños con deficiencias mentales, integrada casi en su práctica totalidad por niños de etnia gitana. Los demandantes invocaban el derecho a no sufrir un trato discriminatorio ni degradante, pues la diferencia de trato carecía de justificación objetiva y razonable y les privaba también del derecho a la educación, dado que el curriculum seguido en estas escuelas era inferior y restringía sus posibilidades de acceder a la Educación Secundaria.

²⁵ Véase caso N° 48321/99, de 9 de octubre de 2003.

²⁶ Véase caso N° 60654/00.

²⁷ Véase caso N° 57325/00, de 7 de febrero de 2006.

A pesar de que la demanda estaba basada sobre todo en la discriminación y la violación del derecho a la educación por el origen étnico, los test de ingreso en la lengua oficial sin tener en cuenta la importancia de la lengua minoritaria eran un elemento importante a tener en cuenta, pues daba lugar a resultados más bajos para los niños gitanos y justificaba su consideración como deficientes mentales necesitados de instrucción diferente.

Ante esta realidad por primera vez el TEDH reconoció la discriminación indirecta en relación con el derecho a la educación de las minorías, atendiendo al resultado de la citada política educativa. Además, a pesar de su tradicional reticencia a imponer obligaciones positivas sobre la base del artículo 2 del Protocolo Adicional al CEDH –formulado negativamente– el TEDH estableció que, atendiendo a las circunstancias del caso, la aplicación combinada del artículo 14 del CEDH y del artículo 2 del Protocolo Adicional exigía una acción afirmativa por parte del Estado demandado, dada la especial vulnerabilidad y necesidades de los niños gitanos, lo que supone por el momento un último paso positivo a favor de la protección de las minorías e, indirectamente, de sus derechos lingüísticos en materia educativa.

El Tribunal sin embargo no se detuvo tanto en este aspecto lingüístico como en el resultado final de esta política educativa, a pesar de las alegaciones del Gobierno checo de un indeseable activismo judicial por parte del TEDH y la necesidad de disponer en una cuestión social tan delicada de un amplio margen de apreciación.

1.6. Algunas conclusiones

De las peculiaridades expuestas en relación con una protección muy indirecta de los derechos lingüísticos en el CEDH y sus Protocolos Adicionales, así como de la jurisprudencia analizada del TEDH, es difícil extraer conclusiones claramente alineadas con la protección de dichos derechos como derechos humanos.

Sí se puede concluir que la consagración de ciertos derechos lingüísticos está presente desde los primeros diseños de sistemas de protección de minorías, plasmándose esta preocupación a nivel internacional, tanto universal como regional, especialmente en el ámbito europeo.

Igualmente es posible afirmar que para comprender las conclusiones a las que llega el TEDH en los casos en los que ha afrontado este tipo de derechos es necesario tener en cuenta, por un lado, la realidad sociológica de estas lenguas y la administración que los Estados han hecho de éstas y, por otro lado, la débil base sustantiva sobre la que se apoya el TEDH: la posibilidad tan sólo de una

protección indirecta a través del artículo 2 del Protocolo Adicional al CEDH, combinado con el artículo 14 del CEDH.

De otra parte, la jurisprudencia del Tribunal, aunque limitada por estas circunstancias, ha ido ampliándose lentamente. En este sentido es llamativa la progresión conforme a la cual el TEDH, aun reconociendo que los Estados disponen de un amplio margen de discrecionalidad en la protección del derecho a la educación, puede imponer una acción positiva por parte del Estado en determinadas circunstancias.

Las materias a las que hasta ahora se ha ceñido esta jurisprudencia han sido básicamente el derecho a la educación en la lengua materna minoritaria y el derecho a participar en el propio proceso en la lengua minoritaria materna.

La jurisprudencia es aún muy limitada pero la sensibilidad del TEDH es perceptible, por lo que puede ofrecer, en determinados casos, amparo a reivindicaciones fundamentales en el ámbito lingüístico.

De todo ello cabe concluir que es posible y aún deseable mejorar la protección de los derechos lingüísticos en el ámbito europeo, lo que podría sustentarse por dos vías, bien mediante la incorporación de un Protocolo Adicional al CEDH sobre derechos individuales culturales para las personas pertenecientes a una minoría nacional, respecto de lo cual cabría recordar los intentos fallidos de la Cumbre de Viena de 1993, o bien, mediante la negociación de otros tratados para la protección de los derechos culturales de las minorías nacionales, vía por la que se ha optado con la adopción del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Pero ello será objeto de otras ponencias a lo largo de este Congreso.

**LA EXPERIENCIA DE LOS AÑOS 1998-2008:
LA IMPLANTACIÓN DE LA CARTA**

2. **El mecanismo de control de la Carta: una perspectiva práctica**

SIGVE GRAMSTAD

Vicepresidente del Comité de Expertos de la Carta Europea
de las Lenguas Regionales o Minoritarias

La elaboración del borrador de la Carta comenzó hace más de 20 años en una Europa muy diferente a la actual. Los derechos colectivos de las minorías eran un concepto difícil en aquel momento, y se consideraba que era políticamente imposible llegar a ningún tipo de consenso internacional sobre obligaciones concretas basadas en dicho concepto. Por ese motivo, el punto de partida de la Carta pasó a ser la herencia cultural, estableciendo deberes para los gobiernos en lugar de favorecer los derechos de los grupos minoritarios, y usando el término “lenguas regionales o minoritarias” en lugar de “lenguas de comunidades minoritarias” o expresiones similares. Pero se conservaron obligaciones específicas y un sistema fuerte de control.

Así, tras diez años de implantación, podríamos preguntarnos: ¿qué habría sido diferente si la Carta hubiera establecido derechos lingüísticos colectivos para los grupos minoritarios? Aparte de asumir que los grupos minoritarios habrían podido perseguir las violaciones de sus derechos en los tribunales, creo que podemos dar por sentado que la Carta no hubiera visto su 10º aniversario, porque los Estados habrían sido mucho más reticentes a sumarse a ella.

Europa se caracteriza por la pluralidad lingüística. La primera parte de este capítulo da una breve visión de esta pluralidad, poniendo un acento especial en los Estados parte de la Carta. Como la Carta se limita a las lenguas que se utilizan tradicionalmente en un país, sólo me voy a referir a dichas lenguas históricas. Luego discutiremos algunas características de la Carta en sí misma, especialmente el sistema de control. El capítulo final se centra en algunos logros conseguidos en la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias, centrándose en los países de los que tenemos más conocimiento, es decir, los 24 países parte de la Carta.

2.1. La diversidad de situaciones lingüísticas en Europa

Hay por lo menos cuatro situaciones lingüísticas típicas con las que nos encontramos a menudo en Europa.

En primer lugar, una lengua mayoritaria en uno o más países puede ser una lengua minoritaria en otros países. El alemán, el ucraniano, el serbio, el danés y el húngaro son lenguas de este tipo.

En segundo lugar, encontramos lenguas que siempre son minoritarias, bien sea en muchos países –como el sami, el romaní, el yidís o el frisón– o bien en un único país, como el galés y el gaélico escocés en el Reino Unido, el sorbiano alto y bajo en Alemania, o el meänkieli en Suecia.

En tercer lugar, hay lenguas minoritarias con muchos hablantes que conviven en el mismo país con lenguas minoritarias con pocos hablantes. España tiene el catalán, con 5,6 millones de hablantes y el aranés, con 5.000 hablantes; en Finlandia podemos encontrar el sueco, con 290.000 hablantes y el Inari sami, con 250; en el Reino Unido, el galés tiene 750.000 hablantes y el córnico 400; y en Eslovaquia hay 520.000 hablantes de húngaro y 2.600 de polaco. Este tipo de pluralidad lingüística aparece en la mayoría de los Estados europeos.

En cuarto lugar, hay países con muchas lenguas regionales o minoritarias y países con pocas. En Dinamarca sólo hay una lengua minoritaria; en Chipre y Suiza hay dos; en Serbia y Ucrania hay 13 lenguas; y en lo que se refiere a los dos Estados que se han sumado más recientemente a la Carta, Rumanía tiene 20 lenguas regionales o minoritarias y Polonia tiene 15.

Dejando a un lado a Liechtenstein y Luxemburgo, en los que no hay lenguas regionales o minoritarias en el sentido que define la Carta, y a Rumanía y Polonia, de los que todavía no se dispone del informe nacional, podemos llamar la atención sobre el hecho de que entre 20 de los 24 Estados miembros de la Carta,¹ se llega a 142 lenguas (o situaciones lingüísticas) regionales o minoritarias, utilizadas por más de 37 millones de hablantes.

2.2. Un tratado para todas las lenguas

2.2.1. El objetivo de la Carta

Su objetivo queda reflejado en el preámbulo:

Los Estados miembros del Consejo de Europa, signatarios de la presente Carta, conscientes del hecho de que la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias en los distintos países y regiones de Europa representan una contribución importante a la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y de la diversidad cultural, en el ámbito de la soberanía nacional y de la integridad territorial.

¹ Alemania, Armenia, Austria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Montenegro, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, la República Checa, Serbia, Suecia, Suiza y Ucrania.

Esto refleja la importancia que se confería a la Carta, especialmente en lo relacionado con el diálogo intercultural y la construcción de la democracia en un entorno de diversidad cultural y lingüística.

Es ambición de la Carta ser la base sobre la que pueda organizarse la protección y el fomento de todas las lenguas regionales o minoritarias tradicionales de Europa, puesto que cada lengua forma parte de la diversidad lingüística de Europa y porque todas ellas contribuyen “al mantenimiento y al desarrollo de las tradiciones y la riqueza culturales de Europa”, por citar de nuevo el preámbulo.

¿Y qué es lo que se ha hecho en la práctica para perseguir esa ambición? La respuesta está en el diseño de la Carta y en la estructura del sistema de control.

La Carta tiene dos partes principales. La Parte II afecta a todas las lenguas regionales o minoritarias de un Estado e incluye una lista de objetivos y principios en los que el Estado debe basar sus políticas, su legislación y sus prácticas. La Parte III afecta a aquellas lenguas a las que un Estado desea proporcionar una protección y fomento más prácticos, eligiendo para ello compromisos específicos para cada lengua en todas las áreas de la sociedad, siguiendo un sistema de menús. El sistema de menús permite al Estado elegir a medida un conjunto de compromisos que se correspondan con la situación de cada lengua regional o minoritaria. Si observamos todos los instrumentos de ratificación, casi todas las opciones contenidas en la Parte III han sido aplicadas por un país u otro, lo que indica que los Estados han hecho un uso práctico de este sistema de menús.

2.2.2. El sistema de control

El sistema de control descrito en la Parte IV de la Carta presenta las siguientes características principales: después de un informe nacional inicial, que se debe presentar al Secretario General del Consejo de Europa durante el primer año después de la entrada en vigor de la Carta en el país en cuestión, los países presentarán un informe nacional cada tres años. Estos informes son examinados por un Comité de Expertos nombrado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. El Comité de Expertos elabora sus propios informes de evaluación y envía propuestas de recomendación al Comité de Ministros, que puede decidir tratar alguna de estas recomendaciones con el Estado en cuestión. El Secretario General del Consejo de Europa presenta un informe bienal detallado a la Asamblea Parlamentaria en la que se trata la aplicación de la Carta.

Profundizando un paso más en el sistema, vemos claramente que se ha creado un diálogo permanente entre el Consejo de Europa, los Estados parte de la Carta y los representantes de los hablantes de las lenguas regionales o minoritarias implicadas. Si estudiamos este sistema de control desde la perspectiva de la

lengua regional o minoritaria, creo que es justo decir que “siempre hay alguien trabajando por ti”.

Para ilustrar el funcionamiento del sistema, tomemos una de las visitas de control a Hungría: el informe nacional se presentó al Secretario General del Consejo de Europa en noviembre de 2005. Se envió un cuestionario a las autoridades húngaras en febrero de 2006 y las respuestas llegaron en abril del mismo año. En mayo, se llevó a cabo una inspección in situ. En noviembre de 2006, el Comité de Expertos aprobó su informe de evaluación y lo envió a las autoridades húngaras para que éstas enviaran comentarios a su vez. Dichos comentarios se recibieron en febrero de 2007, y el Comité de Ministros aprobó las recomendaciones que debían enviarse a Hungría en junio de 2007, completándose así el ciclo de control en cuestión. Después, las autoridades húngaras tuvieron 18 meses para tomar medidas respecto de las recomendaciones y para presentar su informe nacional en noviembre de 2008, tres años después del anterior.

Este ejemplo sirve para ilustrar cómo el informe nacional y los demás textos que se preparan en borrador durante el proceso de control nunca se quedan en una estantería; simplemente, no hay tiempo para ello. Es un proceso continuo, en el que siempre hay alguna tarea que hay que realizar.

Otro ejemplo que ilustra muy bien esta situación es la impresionante lista de actividades de control: hasta la fecha se han examinado 51 informes nacionales y el Comité de Ministros ha enviado 176 recomendaciones. El Comité de Expertos ha mantenido más de 300 reuniones con organismos gubernamentales, más de 400 reuniones con autoridades locales y regionales, casi 550 reuniones con organizaciones lingüísticas y aproximadamente 650 reuniones con expertos independientes, centros escolares, tribunales y otras instituciones.

2.3. Logros

Los ejemplos anteriores nos dan una idea del trabajo que se ha llevado a cabo, tanto en el Consejo de Europa como por parte de las autoridades, las ONG y personas individuales de los Estados parte de la Carta. ¿Y qué se ha conseguido entonces en estos diez primeros años?

Los primeros logros aparecen en el trabajo preparatorio previo a la ratificación. Los gobiernos de la mayoría de los países han iniciado contactos con los representantes de los hablantes de lenguas regionales o minoritarias (si dichos contactos no estaban ya establecidos). Las autoridades han examinado la legislación existente y la mayor parte de los países han visto la necesidad de revisar dicha legislación. Finalmente, han tenido que examinar las estructuras de protección y fomento de las lenguas regionales o minoritarias de su país,

evaluando la situación de las lenguas, estudiando las necesidades de protección y fomento más importantes y/o urgentes y, en algunos casos, desarrollando una política lingüística.

Después de la ratificación, hemos observado que en muchos países parece darse una evaluación continua del sistema legal. En los segundos informes nacionales hay información sobre posteriores modificaciones en la legislación: de 16 segundos informes, cuatro no incluían modificaciones, pero los 12 informes restantes incluían una media de cuatro o cinco modificaciones cada uno. El informe también daba datos sobre normativa de segundo orden. También hemos observado un desarrollo institucional: nuevas estructuras gubernamentales, como un Departamento de Asuntos Minoritarios más fuerte y centrado en Serbia, nuevos consejos/centros culturales como la Junta de la Lengua Gaélica en Escocia, Reino Unido, y el Centro de Culturas Minoritarias de Yerevan, Armenia. También se han creado nuevas instituciones relevantes para el desarrollo de las lenguas, como el Tribunal Interno de Finnmark (con competencias especiales para casos y terminología legales sami) en Noruega.

A un nivel más general, hemos observado tres logros importantes. En primer lugar, la Carta ha creado un entorno permanente de diálogo intercultural. Los contactos frecuentes y la comunicación entre autoridades nacionales, regionales y locales y las organizaciones y usuarios de lenguas regionales o minoritarias –y entre el Consejo de Europa y todos estos grupos– son la base de este diálogo intercultural. En segundo lugar, hemos observado en las autoridades nacionales una creciente comprensión del valor de las lenguas regionales o minoritarias como parte esencial de su cultura e historia nacionales. En tercer lugar, hemos visto que los hablantes de las lenguas regionales o minoritarias aceptan (en ocasiones por primera vez) que su lengua y su cultura son aspectos de los que estar orgullosos.

2.4. Una historia interminable

Las políticas y las medidas legales o de otro tipo determinadas por los organismos públicos son necesarias para proteger y fomentar las lenguas regionales o minoritarias. Pero no son suficiente. Para que esté viva, la lengua debe usarse, así que los usuarios de una lengua regional o minoritaria están sentenciados a luchar por su lengua toda su vida, teniendo a menudo que exigir sus derechos e insistiendo en ser capaces de usarla.

Cuando las autoridades y los hablantes trabajan conjuntamente –una situación que encontramos cada vez con más frecuencia en los Estados parte de la Carta– las posibilidades de supervivencia y desarrollo positivo de la lengua son muy prometedoras, incluso en el caso de lenguas en situación difícil.

Es justo decir que la Carta ha contribuido significativamente a crear un clima de comprensión, tolerancia y respeto entre las autoridades y los hablantes de lenguas minoritarias. Este clima es necesario para que estos agentes trabajen juntos por el mismo objetivo, la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias como parte esencial y vital de la historia, la cultura y la identidad del país.

Por ello, hay razones para ser optimistas y pensar que habrá más países que reconocerán el valor de las lenguas regionales o minoritarias y verán la necesidad de garantizar y desarrollar su diversidad lingüística en cooperación con los hablantes, sumándose a la Carta.

3. **El impacto de la Carta**

VESNA CRNIĆ-GROTIĆ

Profesor de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Rijeka, Croacia
Vicepresidente del Comité de Expertos de la Carta

Evaluar el impacto de cualquier convenio internacional no es una tarea fácil. Uno puede terminar discutiendo qué fue antes, si el huevo o la gallina –los factores internos que llevaron a la aprobación del tratado o el efecto externo del tratado sobre la situación interna. En el caso de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (la Carta), la cuestión es igualmente difícil–. ¿Fue su tradición de proteger las lenguas minoritarias lo que hizo que un país ratificara la Carta? ¿O fue la Carta la que indujo al Estado que la ratificaba a que pusiera en marcha o mejorara la protección de las lenguas regionales o minoritarias?

3.1. Midiendo el impacto

Para esta Carta disponemos de una unidad de medición y una cronología de hechos, lo que hace que nuestra tarea sea un poco más fácil. La unidad de medición está descrita en el mecanismo de control: conforme al artículo 15 de la Carta, cada Estado parte debe presentar un informe periódico al Secretario General del Consejo de Europa sobre “las políticas llevadas a cabo” y “las medidas tomadas” en la aplicación de la Carta. Estos informes son examinados por el Comité de Expertos, un organismo de personas expertas independientes que evalúan la calidad de la implantación e informan al Comité de Ministros, el cual envía recomendaciones para mejorar dicha implantación cuando es necesario.

No obstante, la capacidad del Comité para evaluar correctamente la situación depende de la buena voluntad y la capacidad de los Estados parte a la hora de proporcionar información suficiente y relevante.

Además del informe estatal, el Comité de Expertos también tiene derecho a recoger información de las ONG y las asociaciones “legalmente establecidas como parte” cuyo trabajo esté estrechamente relacionado con el empleo de las lenguas relevantes. Este conjunto de informaciones recabadas está pensado para garantizar que el Comité tenga una visión equilibrada de la situación real, de manera que los expertos puedan evaluar mejor la aplicación de la Carta en el Estado en cuestión.

Hay dos participantes más implicados en el control de la aplicación de la Carta, participantes con un peso político específico. Conforme a lo estipulado en la Carta, el Secretario General del Consejo de Europa debe presentar informes bienales a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta. Este procedimiento da la posibilidad a todos los Estados miembros del Consejo de darse cuenta de la importancia de la Carta y de participar en su difusión. De hecho, fue la Asamblea quien tomó la decisión de exigir a los nuevos Estados miembros que se comprometieran a suscribir la Carta, reconociendo “la importancia de la Carta para la paz, la estabilidad y el respeto por la diversidad cultural en Europa”.¹

En palabras del propio Secretario General, el resultado es exiguo.² Sólo cuatro³ de los once⁴ Estados designados han ratificado la Carta; incluso algunos “viejos” miembros del Consejo no la han ratificado, aún habiendo lenguas regionales o minoritarias que se hablan en sus territorios. Algunos de ellos firmaron la Carta hace más de diez años pero no han dado pasos para su ratificación.

3.1.1. El valor de los informes

El sistema de informes ha demostrado tener múltiples utilidades. En primer lugar, al redactar sus informes nacionales, los Estados parte ya se hacen más conscientes de la situación de las lenguas regionales o minoritarias que se hablan en sus territorios y de sus compromisos con la Carta. Como los informes son públicos, los hablantes de lenguas regionales o minoritarias y otras partes interesadas también tienen una visión de la postura y las políticas del país. Algunos países utilizan la preparación del informe como una oportunidad para establecer contactos entre hablantes de varias lenguas regionales o minoritarias en el Estado parte. Durante el proceso de control, el Comité de Expertos tiene la costumbre de visitar los Estados parte y de reunirse con los representantes de los hablantes de las lenguas regionales o minoritarias relevantes. Como frecuentemente es seguida por los medios de comunicación, la visita a su vez aumenta la importancia del papel de la Carta y el interés público por las lenguas regionales o minoritarias habladas en ese país.

El primer informe periódico debe presentarse un año después de que la Carta entre en vigor en el Estado en cuestión. Los informes posteriores deben presentarse cada tres años después del primero. Aunque este calendario apretado suele verse como una dificultad tanto por parte de los Estados informantes como

¹ Consejo de Europa. Documento 10659 de la Asamblea Parlamentaria, 3 de septiembre de 2005.

² Ibid.

³ Armenia, Montenegro, Serbia y Ucrania.

⁴ Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, la Federación Rusa, Georgia, Moldavia, Montenegro, “la antigua república Yugoslava de Macedonia”, Serbia y Ucrania.

por el Comité de Expertos, también establece un diálogo permanente entre los Estados parte y el Comité, así como entre el Estado parte y sus hablantes más relevantes. En sus informes, el Comité de Expertos hace observaciones y recomendaciones, identificando problemas y sugiriendo mejoras. Como norma general, estos informes proponen recomendaciones que el Comité de Ministros puede remitir al Estado parte, señalando las áreas más problemáticas en las que es necesario tomar medidas sustanciales para garantizar la adecuada implantación de la Carta. En los informes subsiguientes, el Comité de Expertos recibe la respuesta y examina cómo ha reaccionado el Estado parte en lo referente a dichas recomendaciones.

En los últimos diez años de actividad de control del Comité de Expertos, ¿es posible afirmar que algunos de los avances en la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias pueden atribuirse a la ratificación de la Carta y su implantación? Todas las partes que ratificaron inicialmente la Carta antes de 1998 se encuentran ahora en la tercera y cuarta ronda de control, y muchas otras están pasando por la segunda ronda, lo que significa que se ha establecido un diálogo reseñable entre todas las partes interesadas, y que estos Estados parte han tenido tiempo suficiente para responder a la mayor parte de las recomendaciones.

3.2. El reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias

La simple ratificación de la Carta puede tener efectos sobre las lenguas regionales o minoritarias que se hablan en el Estado que la ratifica. Para algunas lenguas, el instrumento de la ratificación es el primer reconocimiento de su estatus de lengua en ese país. Este fue el caso, por ejemplo, del bajo alemán en Alemania, el gaélico escocés en el Reino Unido o el limburgués en los Países Bajos.

En muchos Estados, el romaní se ha reconocido explícitamente como una lengua minoritaria no territorial. En algunos Estados parte, tales como Alemania o Eslovaquia, esta lengua también ha sido reconocida como lengua según lo establecido en la Parte III (*ergo*, territorial), aunque el Comité de Expertos lo considera un “gesto político significativo” más que una herramienta de trabajo para proteger dicha lengua. Desde el punto de vista del Comité de Expertos, la protección de la Parte III debe darse a lenguas con una concentración territorial de hablantes relevante y preferentemente con algún tipo de forma escrita estándar. El yidis, como lengua arcaica, perdió su carácter de lengua viva en muchos países europeos debido a diversas y difíciles circunstancias históricas y de otra índole. No obstante, la ratificación a favor del yidis ha tenido un efecto positivo, por ejemplo, en los Países Bajos; y tanto las autoridades como los hablantes se han dado cuenta de su valor cultural y su potencial de mejora.

En algunos países, la ratificación de la Carta dio lugar a demandas de reconocimiento de una lengua que hasta ese momento no se había reconocido como lengua regional o minoritaria de ese Estado parte. Como norma general, el Comité de Expertos anima al diálogo entre hablantes y autoridades para resolver el problema, utilizando para ello bien sus propias sugerencias o las recomendaciones del Comité de Ministros. Se consiguieron resultados positivos, por ejemplo, con la lengua kven en Noruega y la lengua árabe maronita chipriota en Chipre. En otros casos, los Estados parecen reacios a cambiar su punto de vista sobre el estatus de lo que ellos consideran lenguas migrantes o dialectos.

A veces ha habido dudas sobre el estatus de las lenguas regionales o minoritarias porque el Estado parte interpretaba mal el campo de aplicación de la Parte II de la Carta. De acuerdo con el artículo 2.1., la Parte II de la Carta se aplica “al conjunto de las lenguas regionales o minoritarias habladas en el territorio [del Estado parte]”. Algunos países entendían que sólo implicaba a aquellas lenguas que tuvieran un estado de cooficialidad en una parte definida de su territorio, mientras que el Comité de Expertos interpreta que esta disposición incluye todas las lenguas que cumplen con la definición establecida en el artículo 1 de la Carta y sostiene que las partes están obligadas a tenerlas en cuenta a la hora de diseñar su “política, su legislación y su práctica”, tal y como está estipulado en la Parte II.

3.3. Cambios en la legislación

Muchos Estados mantenían al ratificar la Carta que su legislación interna estaba armonizada con la misma; de hecho, algunos veían la ratificación como un resumen natural de lo que habían conseguido nacionalmente en el campo de la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias. A veces, el Comité de Expertos expresaba su desacuerdo, con mayor o menor vehemencia, y recomendaba cambios. La respuesta de los Estados parte dista mucho de ser uniforme: algunos aceptaron las sugerencias y cambiaron la legislación que causaba problemas; otros mantuvieron su postura de que no era necesario hacer cambios. En este último caso, el diálogo conducía a veces a un debate acalorado sobre los diversos enfoques en la interpretación e implantación de la Carta.

No obstante, sería justo añadir que algunos Estados no han tenido la ocasión de responder completamente a las recomendaciones que se les hicieron, debido al apretado calendario de control anteriormente mencionado y al hecho de que, en muchos países, los cambios legislativos llevan su tiempo. Como el Secretario General observó en su informe de 2007 a la Asamblea Parlamentaria “es (...) extremadamente improbable que las leyes relativas a las minorías en general implanten automáticamente la Carta. El dar validez a la Carta requiere que los

países legislen a la luz de sus tareas pendientes y, lo que es aún más importante, que lleven a la práctica dichas leyes”.⁵

Entre las obligaciones específicas de la Carta, el terreno de lo judicial es el que parece tener mayor necesidad de cambios legislativos. Por ejemplo, el derecho de los hablantes de lenguas regionales o minoritarias a usar su lengua ante los tribunales suele estar limitado a alguna forma del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, relativo al derecho a utilizar la propia lengua cuando no se entiende la lengua oficial del tribunal, mientras que el artículo 9(ii) de la Carta garantiza ese derecho independientemente de que se conozca la lengua oficial. Hungría se encuentra entre los Estados parte que aceptaron esta recomendación y cambiaron su legislación para garantizar este derecho conforme a lo estipulado en la Carta.

3.4. Cambios en las prácticas

El Comité de Expertos ha observado que algunos Estados parte cumplen sus compromisos con la Carta “de manera formal”. Esta frase algo ambigua describe la situación en la que el derecho está reconocido en la legislación relevante pero no se aplica en la práctica.

El caso de los tribunales comentado anteriormente es un buen caso para ilustrar este punto. El derecho a utilizar la propia lengua puede existir en la ley, pero puede verse limitado por una serie de dificultades prácticas. Entre las más comunes está la falta de conocimiento de una lengua regional o minoritaria en concreto por parte del personal y, más concretamente, de los jueces. Esto se hace especialmente evidente en aquellos Estados parte que han optado por llevar a cabo los procedimientos en una lengua regional o minoritaria. Por supuesto, pueden solicitar la ayuda de intérpretes, pero éstos no siempre están disponibles o tienen la competencia necesaria. En ese caso, todo el proceso será (mucho) más largo y el hablante que solicita ejercer su derecho puede ser percibido como alguien problemático y molesto para el juez. Con frecuencia, el resultado es que los hablantes de lenguas regionales o minoritarias acaban dejando a un lado su derecho y utilizando la lengua oficial de la Corte, la cual suelen dominar bien.

Observamos una situación similar en la Administración, especialmente en los organismos locales de la Administración del Estado, en los que no se encuentran suficientes hablantes de lenguas minoritarias entre el personal. El Comité de Expertos intenta señalar estos problemas y sugiere que los Estados cambien sus prácticas. Este cambio puede requerir medidas a largo plazo, como la for-

⁵ Consejo de Europa, Documento 1142 de la Asamblea Parlamentaria, 24 de octubre de 2007.

mación del personal relevante para que hablen la lengua regional o minoritaria, pero en ocasiones se puede cambiar la práctica con medidas sencillas, como la colocación de carteles informando a los hablantes de que pueden utilizar su lengua en una oficina o en un día concretos, o proporcionando formularios bilingües en internet. Muchas de las sugerencias del Comité de Expertos en los informes de evaluación son medidas que ya existen en algunos países y que se han identificado como ejemplo de buenas prácticas.

El Comité de Expertos ha identificado que un aspecto importante de los cambios en las prácticas de todos los Estados parte es la sensibilización.

La experiencia demuestra que el nivel de protección o fomento de una lengua minoritaria está relacionado con cómo lo reciben o perciben los hablantes mayoritarios. De hecho, la protección o el fomento de una lengua minoritaria son, en muchos aspectos, un reflejo del enfoque y la percepción de la mayoría. Es por eso que la sensibilización de esa mayoría es de la máxima importancia.⁶

3.5. Conclusión

La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias entró en vigor en 1998 y ha sido aceptada hasta la fecha por 24 de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa. Estos Estados han contraído compromisos legales para proporcionar protección y fomentar las lenguas regionales o minoritarias que se hablan en sus territorios y que cumplen la definición proporcionada en la Carta. El control del Comité de Expertos debería ayudarles a mejorar el cumplimiento de estos compromisos. En los últimos diez años, podemos concluir que la Carta y su sistema de control han tenido repercusión en su legislación y sus prácticas. Por supuesto, todas las partes implicadas pueden mejorar: los Estados, los hablantes y el Consejo de Europa.

Esperamos que el número de países que asuman este tipo de compromisos crezca pronto, tanto entre los antiguos Estados miembros del Consejo de Europa como entre los nuevos.

⁶ Véase Consejo de Europa, documento ECRML (2005)3, 2º informe de evaluación del Comité de Expertos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias sobre la aplicación de la Carta en Croacia, párrafo 39.

**LOS DESAFÍOS DE 1998-2008:
LA RATIFICACIÓN DE LA CARTA**

**Problemas y perspectivas
de la ratificación de la Carta**

4. El caso de Bélgica

YVES LEJEUNE

Universidad Católica de Louvain-la-Neuve (UCL)
y Universidad de Notre-Dame de la Paix (Namur) Bélgica

Para comprender los problemas que surgieron en Bélgica al plantearse la ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, primero tenemos que hacer referencia al estatus conferido por la Constitución Belga a las lenguas que se hablan en Bélgica (apartado 4.1.). Las disposiciones de la Constitución son el resultado de la firme demanda de homogeneidad lingüística de Flandes, que ahora ya se ha convertido en un deseo inquebrantable de integridad territorial (apartado 4.2.). Esto hace que sea vital identificar la posición de las tres lenguas oficiales del Reino dentro de cada zona lingüística y elaborar después una lista de “lenguas regionales” o dialectos que se hablan en cada zona y describir las áreas en las que se usan (apartado 4.3.). Terminaremos describiendo los repetidos intentos de la Comunidad Francesa de Bélgica por garantizar la adhesión del Estado a la Carta Europea en nombre de sus lenguas endógenas (apartado 4.4.).

4.1. El estatus constitucional de las lenguas en Bélgica

Desde su aprobación en 1831, la Constitución Belga ha garantizado formalmente el libre empleo de las lenguas: “Es facultativo el empleo de las lenguas usadas en Bélgica, y no podrá ser regulado más que por ley y únicamente para las leyes de las autoridades públicas y para asuntos judiciales”.¹

A pesar de ello, esta libertad ha quedado limitada hoy en día a la esfera de lo privado por dos desarrollos fundamentales que se remontan a 1970:

- La inclusión en la Constitución de cuatro zonas lingüísticas, tres de las cuales responden al principio de monolingüismo.
- La aparición de nuevas zonas en las que tres entidades federadas ahora pueden dictar leyes, a saber, las Comunidades de habla flamenca, francesa y alemana, que tienen derecho constitucional a regular el empleo de las lenguas

¹ Artículo 30 de la Constitución Belga (artículo 23 del texto original de 7 de febrero de 1831).

en el campo administrativo,² en las relaciones sociales entre empleadores y su personal y en la enseñanza a través de la estructura de los centros escolares, subvencionados u oficialmente aprobados por las autoridades públicas.³

Un compromiso que desgraciadamente ha sido cuestionado desde 2000 aproximadamente, y que garantiza legalmente la supervivencia de las minorías dispersas a lo largo de la “frontera” entre las zonas lingüísticas.

4.1.1. Las zonas lingüísticas

La existencia en Bélgica de tres grupos humanos con diferentes características culturales y lingüísticas no ha dado lugar a un federalismo personal⁴ porque estos grupos, en su mayoría, están concentrados geográficamente. El territorio nacional está dividido en cuatro áreas conocidas como “zonas lingüísticas”: tres áreas monolingües (de habla francesa, flamenca y alemana) y un área “bilingüe” (Bruselas Capital), que está rodeada completamente por el área de habla flamenca.⁵ Todos los municipios del Reino tienen que pertenecer a una de estas zonas lingüísticas.⁶



Ilustración 4.1. Las zonas lingüísticas de Bélgica.

Las zonas lingüísticas no deberían confundirse con las regiones valona, flamenca y de Bruselas, que son unidades subnacionales federadas superpuestas

² Hasta 1970, la Constitución permitía al Legislativo que actuara en este campo “sólo para las leyes de las autoridades públicas”.

³ No obstante, el artículo 130 de la Constitución restringe los poderes lingüísticos de la Comunidad germanoparlante a la educación (según la revisión constitucional de 20 de mayo de 1997).

⁴ La expresión “federalismo personal” [o personalidad] hace referencia a la autonomía política de los grupos (lingüísticos) basados en lo personal a lo largo de todo el territorio del Estado. Se puede definir como una forma de autogobierno grupal, con órganos e instituciones de gobierno que ejercen poderes autónomos sobre los miembros del grupo. Este poder no está distribuido por territorios sino por grupos humanos como tales.

⁵ Bruselas tiene una frontera de 3,5 km desde la zona de habla francesa y pasando por el municipio de Sint-Genesius-Rode/Rhode-Saint-Genèse.

⁶ Según el actual artículo 4, parágrafo 2 de la Constitución Belga.

a las tres Comunidades. Las regiones tienen poderes legislativos y administrativos en asuntos socio-económicos, ambientales, de ordenación del territorio y de gobierno local.

La frontera lingüística entre el pueblo flamenco y los francófonos de Valonia, establecida por primera vez en la Ley del 28 de junio de 1932,⁷ se blindó en el Acta del 8 de noviembre de 1962; la zona bilingüe de Bruselas Capital se delimitó finalmente en el Acta del 2 de agosto de 1963. Esta frontera ha pasado a ser virtualmente inmutable, porque la Constitución Belga requiere desde 1979 que la aprobación de cualquier ley que modifique o rectifique las fronteras de las zonas lingüísticas debe ser apoyada no sólo por dos tercios de los votos emitidos sino también por una mayoría de los representantes y votos emitidos de cada grupo lingüístico (francés y flamenco) en cada Cámara del Parlamento Federal.⁸ Así que no hay posibilidad de que se apruebe una “ley especial” —el nombre que recibe dicha legislación en Bélgica— que modifique la frontera lingüística en un futuro próximo. A consecuencia de ello, las poblaciones locales ya no pueden enviar peticiones para cambiar las fronteras.

4.1.2. El monolingüismo regional

La interpretación de las leyes lingüísticas⁹ en la doctrina legal del Consejo de Estado (*Conseil d’Etat*), ha establecido el principio de territorialidad¹⁰ de manera aún más rígida, si cabe. Según este principio, la lengua utilizada por las autoridades públicas, los centros escolares financiados por las mismas, y los empleadores y empleados en sus relaciones mutuas debe ser obligatoriamente la de la zona lingüística en cuestión. Así pues, cada zona lingüística tiene una lengua oficial, excepto Bruselas Capital, que tiene dos.¹¹ El francés se considera una lengua extranjera en Flandes, así como el flamenco lo es en la zona francófona. El sistema belga no parece tener precedentes, ya que en él, las autoridades públicas no pueden usar dos de las lenguas principales oficiales del Estado en la mitad del territorio nacional.

⁷ En aquel momento, se hicieron excepciones para las “minorías protegidas” en los muchos municipios con población mixta a lo largo de la frontera lingüística, con un “bilingüismo externo” para las notas y comunicaciones públicas.

⁸ Según el actual artículo 4, párrafo 3 de la Constitución Belga.

⁹ Las últimas leyes sobre el empleo de las lenguas en el campo administrativo se coordinaron en el Real Decreto de 18 de julio de 1966.

¹⁰ Véase A. Alen y R. Erge, “Le principe de territorialité dans la jurisprudence belge et européenne. Un essai de synthèse”, *Journal des Tribunaux* (en lo sucesivo JT), 1998, págs. 785-790. La versión en flamenco del mismo estudio se encuentra en la *Rechtskundig Weekblad*, 1998-99, págs. 417-424.

¹¹ La Constitución no designa explícitamente lenguas oficiales para cada zona lingüística, pero según las Cámaras combinadas de la Sección Legislativa del *Conseil d’Etat*, era “manifestamente superfluo” hacerlo así, ya que existía un “consenso sobre el principio” cuando se consagró en la Constitución la división del país en zonas lingüísticas (opinión de 15 de junio de 1988, observaciones generales aprobadas sólo por los miembros flamencos de la Sección, Documento Parlamentario, Senado, SE 1988, n° 371/1, págs. 53 y 54).

4.1.3. Protección de las minorías lingüísticas

Allí donde las circunstancias locales requieren una regulación especial que se aparte de la normativa lingüística de aplicación en una zona dada –precisamente por la presencia de una minoría lingüística– la lengua de dicha zona debe seguir teniendo preferencia. Esta es la postura fundamental de la jurisprudencia.¹²

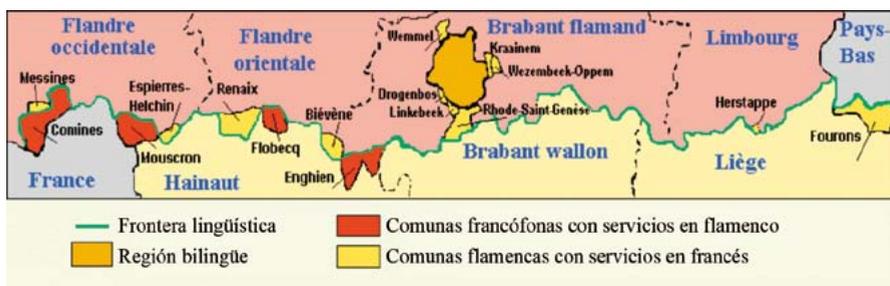


Ilustración 4.2. La frontera lingüística de Bélgica.^{13,14}

Fuente: Jacques Ledere, “L’Etat belge: données démolinguistiques” [título de la ilustración “Communes de la frontière linguistique”] en *L’aménagement linguistique dans le monde*, Quebec, TLFQ, Universidad de Laval, 2008 (www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/belgiqueetatcarte5.htm).

Algunos municipios no muy numerosos (todos incluidos en la lista de la legislación federal) tienen una normativa especial “de cara a proteger a sus minorías”,¹⁵ permitiéndoles utilizar una lengua oficial diferente de la de la zona lingüística en la que se encuentra el municipio.¹⁶ Estos municipios con servicios lingüísticos también las tienen en educación.¹⁷ La mayoría se encuentran a lo largo de la frontera lingüística o alrededor de Bruselas.

Las Comunidades no ejercen su poder legislativo en el área del empleo de la lengua en los municipios que tienen un estatus lingüístico especial, ni en la

¹² Opinión de la Sección Legislativa del *Conseil d’Etat* de 5 de septiembre de 1972, Documento Parlamentario Ch., sesiones 1971-2, nº 282/5, pág. 2; fallo nº 17 de la Corte de Arbitraje (en lo sucesivo C. Arb.) de 26 de marzo de 1986, JT 1986, 562, recogido en acta por M. Uyuttendacle. Los fallos de la Corte de Arbitraje, que pasó a llamarse Tribunal Constitucional en 2007 están disponibles en francés, flamenco y alemán en la página web www.const-court.be.

¹³ Nombres de los municipios en flamenco (de oeste a este): Mesen, Komen, Spiere-Helkijn, Moeskroen, Ronse, Vloesberg, Bever, Edingen, Sint-Genesius-Rode y Voeren. Nombres holandeses de las provincias: West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant y Limburg. Traducción al español de las provincias por encima de la línea fronteriza verde: Flandes Occidental, Flandes Oriental, Brabante Flamenco y Limburgo. Por debajo de la línea fronteriza verde: Henao, Brabante Valón y Lieja.

¹⁴ La línea verde del mapa indica la frontera lingüística. Naranja = región bilingüe; rojo = municipios de habla francesa con servicios en flamenco; amarillo = municipios de habla flamenca con servicios en francés.

¹⁵ Leyes coordinadas sobre el empleo de las lenguas en asuntos administrativos, artículo 8.

¹⁶ Los “municipios con normativa lingüística especial” se denominan con frecuencia “municipios con servicios”.

¹⁷ Los tres municipios valones Baelen, Plombières y Welkenraedt, situados a lo largo de la frontera norte de la zona germanoparlante, también tienen servicios lingüísticos en el campo de la educación.

zona “bilingüe” de Bruselas Capital. En esas partes del país, el Legislativo Federal tiene jurisdicción para regular el empleo de la lengua en los mismos campos que las Comunidades Francesa y Flamenca.¹⁸

Aparte de estas limitadas excepciones territoriales, no se garantiza protección alguna a “las lenguas oficiales menos difundidas en una parte de su territorio”, parafraseando el artículo 3 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. De acuerdo con la doctrina legal del Tribunal Constitucional Belga, las Comunidades no están autorizadas a garantizar unilateralmente la protección de las minorías de habla flamenca, francesa o alemana que viven en la zona lingüística de Bélgica en la que su lengua no es oficial.¹⁹ Las medidas que apruebe una Comunidad para fomentar una lengua o una cultura tienen que respetar la división exclusiva de competencias territoriales; tienen que excluir los “potenciales efectos extraterritoriales” de sus disposiciones que estén en discrepancia con las políticas implantadas por otras Comunidades.²⁰

Las razones de esta reticencia constitucional belga a proteger las minorías lingüísticas contra su asimilación se describirán más adelante.²¹

No obstante, ya podemos señalar que, según la doctrina flamenca, el principio de territorialidad es una “garantía institucional que es potencialmente necesaria para proteger a un grupo lingüístico”, incluso si es mayoritario, “contra la presión ‘asimilacionista’ de una lengua mayoritaria”,²² a saber, el francés. Hacerlo así ayudaría a prevenir la “infiltración” y permitiría crear un “área de seguridad lingüística”. El ya mencionado principio de territorialidad, al igual que los derechos de las minorías, debe considerarse un medio para proteger a un grupo lingüístico, a saber, el pueblo flamenco.

¹⁸ C. Arb., fallos nº 15 y 16 de 25 de marzo de 1986, nº 19 de 12 de junio de 1986, nº 20, 21 y 22 de 25 de junio de 1986.

¹⁹ C. Arb., fallo nº 54/96 de 3 de octubre de 1996, B.7.1, JT 1997, pág. 477, recogido en acta por M. Uyttendaele y R. Witmeur; fallo nº 22/98 de 10 de marzo de 1998; fallo nº 56/2000 de 17 de mayo de 2000.

²⁰ Ibid. También fallo nº 92/2003 de 24 de junio de 2003, B. 14.1, B 14.2; Conseil d’Etat, 12 de febrero de 2008. *Comisión Comunidad Flamenca versus Comunidad Francesa, nº 179, 511, Crónicas de Derecho Público* (en adelante CDPK) 2008/4, pág. 859, recogido en acta por H. Vuye. Las medidas aprobadas por la Región de Bruselas y la Comunidad Francesa de Bélgica favoreciendo a los hablantes de francés fuera de su zona lingüística crean un problema constitucional de asignación territorial de competencias legislativas y administrativas. Véase H. Huye, “La répartition des compétences territoriales entre les Communautés. Après las saga des arrêts Carrefour’s annonce un nouveau ‘carrousel’: le ‘Conseil consultatif des francophones de la périphérie’”, acta del fallo del Conseil d’Etat, CDPK 2008/4, págs. 868-876.

²¹ Véase el apartado 4.2.

²² Véase J. Clement, “L’emploi des langues en matière administrative. Les facilités et la résolution Nabolz du Conseil de l’Europe. Pas de langue, pas de liberté?”, *Administration Publique* (en adelante: AP), 2003, págs. 190-207 en 205; J. Clement, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten, Het Belsich model*, tesis KUL, Amberes/Oxford/Groningen, Intersentia, 2003; y J. Clement, “Territorialidad versus personalidad” en A. Verstichel, A. Alen, B. De Witte y P. Lemmens (eds.), *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales: ¿un instrumento paneuropeo de utilidad?*, Amberes/Oxford/Portland, Intersentia, 2008, págs. 51-68. Véase también Fr. Gosselin, “Actualité du contentieux linguistique devant le Conseil d’Etat: quell avenir pour la Commission permanente de contrôle linguistique?”, AP 2007-08, págs. 312-330.

Como sabemos, Bélgica no ratificó el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa del 1 de febrero de 1995 debido a la controversia entre los francófonos y los flamencos sobre la existencia en Bélgica de minorías en el sentido del Convenio.²³ Las razones de esta reticencia se hacen claras al leer la doctrina flamenca relevante, que sugiere que:

(...) en este momento hay un equilibrio entre los principios de territorialidad y homogeneidad de las zonas lingüísticas, garantizados constitucionalmente, y los servicios consagrados en las leyes lingüísticas. Por ejemplo, los hablantes de francés y flamenco disfrutaban de la misma protección en seis municipios periféricos. La ratificación del Convenio Marco añadiría a nuestra legislación una disposición para proteger sólo al grupo minoritario. Correspondientemente, dicha ratificación es susceptible de alterar el equilibrio constitucional en los “municipios con servicios”.²⁴

Resumiendo, el objetivo de rechazar la ratificación de este Convenio es simplemente defender el sistema belga, que ha conseguido proporcionar una solución pacífica a la coexistencia de diferentes grupos lingüísticos.²⁵

4.2. Una explicación: de la homogeneidad lingüística a la integridad territorial

4.2.1. La causa: defender la lengua de la población flamenca

4.2.1.1. El problema: élites francófonas en un país trilingüe

Los caprichos de la historia llevaron a poblaciones con lenguas diferentes a vivir en principados teóricamente gobernados bien por Francia o por el Sacro Imperio Romano bajo la dominación unificada de los Duques de Borgoña, luego de los Reyes de España y finalmente de los Habsburgo. Bélgica heredó así un territorio cuyas fronteras no guardan relación alguna con las lenguas que se hablan dentro de ellas, excepto a lo largo de la frontera entre Luxemburgo y Bélgica.²⁶

Esta situación no tiene precedente en los Estados más antiguos de Europa, cuyos monarcas tuvieron que garantizar la homogeneidad fomentando el surgi-

²³ Véase el informe de un grupo de expertos en asuntos constitucionales en CDPK 1998, págs. 491-527; X. Delgrange y S. van Drooghenbroeck, “La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection dans les lois spéciales”, AP 2002, págs. 273-287; J.-C. Scholsem, “Quel avenir pour la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en Belgique?”, CDPK 2008, págs. 557-586; J. Velaers, “Het Kaderverdrag tot bescherming van de nationale minderheden: een ‘non possumus’ voor Vlaanderen?” en A. Alen y S. Sottiaux (eds.), *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Kluwer, 2009, págs. 103-158.

²⁴ J. Clement, “L’emploi des langues en matière administrative”, op. cit., AP 2003, pág. 206 (trans. Consejo de Europa). Las garantías institucionales para evitar que los hablantes de francés sean reducidos al estatus de minoría en el nivel federal también son parte del equilibrio general del “modelo belga”.

²⁵ *Ibid.*, pág. 207.

²⁶ Sobre este tema, véase J. Stengers, *Les racines de la Belgique* [Vol. 1 de *Histoire du sentiment national belge des origines à 1918*], Bruselas, Racine, 2000, págs. 52 y 53.

miento de un sentimiento nacional e imponiendo bien la lengua o la religión de la sede del poder, si no ambas. Lo que distinguió a Bélgica de sus vecinos fue su completa incapacidad de garantizar una unidad lingüística, a pesar de la dominación política y social de los franceses desde el siglo XVIII, al menos hasta la llegada del sufragio universal masculino justo tras la Primera Guerra Mundial, porque la frontera entre los pueblos latino y germánico atraviesa justamente la sección sur de los Países Bajos.

Cuando Bélgica pasó a ser un Estado unitario en 1830, las élites que disfrutaban de derechos de voto y elección sólo hablaban francés, ya fuera en Flandes o en cualquier otra parte del país. Así, el francés se convirtió en la única lengua oficial del Estado. No obstante, una mayoría de la población belga, que vivía en las provincias del norte del país, utilizaba una serie de dialectos del flamenco.

4.2.1.2. Primeras demandas del movimiento flamenco: la igualdad entre lenguas y el bilingüismo

A mitad del siglo XIX, el movimiento flamenco,²⁷ que originalmente era cultural y lingüístico, se opuso al monopolio político que disfrutaba la lengua francesa. A resultas de ello, la lengua flamenca fue gradualmente ganando aceptación en el norte del país, en los tribunales y los departamentos gubernamentales. El flamenco se fue introduciendo gradualmente en el sistema educativo del norte.²⁸

En 1988 se aprobó la legislación que estipulaba que las leyes belgas tenían que promulgarse y publicarse en flamenco y francés; el flamenco se convirtió así en lengua oficial del Estado en pie de igualdad con el francés.²⁹ No obstante, el reconocimiento de la igualdad legal entre dos lenguas distribuidas desigualmente resultaba claramente insuficiente para establecer una igualdad de facto entre ellas, especialmente porque el principio de libre elección de lengua se aplica en las relaciones privadas, como ha venido proclamado la Constitución desde la independencia nacional.³⁰

Citamos los agudos comentarios de los historiadores Jean Stengers y Eliane Gubin:

Los activistas flamencos tenían grandes esperanzas puestas en las primeras leyes lingüísticas, que resultaron ser sólo moderadamente efectivas. El bilingüismo que exigían parecía incluso volverse contra ellos: el pueblo flamenco aún tenía que conocer am-

²⁷ Los miembros de este movimiento son conocidos como “flamingants”, activistas flamencos.

²⁸ Hasta 1930, la Universidad del Estado de Gante no cambió su estatus lingüístico; hasta 1968 no se obligó a la sección francófona de la Universidad Católica de Lovaina a trasladarse al otro lado de la frontera lingüística a Lovaina-La-Nueva.

²⁹ Ley de 18 de abril de 1898, la “Ley de Igualdad” (*loi d’égalité – Gelijkheidswet*).

³⁰ Según el actual artículo 30 de la Constitución.

bas lenguas, a diferencia del pueblo valón, para el que era suficiente con una lengua. (...) Además, la legislación sobre el empleo de las lenguas encontró problemas entre la población flamenca, que siguió viendo el francés como una lengua refinada que podía promocionar su avance social. (...) El bilingüismo en Flandes, que era el ideal de los primeros activistas flamencos, se volvió así en una ventaja para la lengua francesa. (...) El flamenco no sólo se relegaba o no se tenía en cuenta: en realidad, se depreciaba.³¹

Y las memorias de una escritora de habla francesa de Gante, Suzanne Lilar:

Era este desprecio lo que más dolía a la población flamenca, porque se puede aceptar el bilingüismo, pero no el menosprecio sistemático de la lengua materna propia sin degradarse uno mismo. Ya se ha dicho todo lo que hay que decir sobre este asunto, aparte del hecho de que era una cuestión de honor.³²

4.2.1.3. El fin de la dominación de la lengua francesa y el triunfo de la territorialidad

Al final de la Primera Guerra Mundial, la aparición del auténtico sufragio universal terminó por fin con el predominio de la lengua francesa en Bélgica. Gracias a la combinación de la determinación del movimiento flamenco de eliminar el francés de Flandes y la oposición de los francófonos a la idea de establecer un bilingüismo obligatorio en toda la nación (que se consideró factible durante un tiempo), el Legislativo Nacional comenzó un proceso que se prolongó a lo largo del siglo XX y que aprobó una legislación estricta que imponía el empleo exclusivo del flamenco en los departamentos gubernamentales, el ejército, los tribunales y los centros escolares del norte. En otras palabras, estas leyes lingüísticas principales fueron aprobadas inicialmente bajo la presión de los activistas flamencos, que las veían como una cuestión de principios, y con la connivencia de los francófonos, quienes, horrorizados ante la idea del bilingüismo, las veían como una salida fácil.³³

4.2.2. La explicación de la actual intransigencia: una nación a la defensiva

El público flamenco general interpreta actualmente que el principio de territorialidad excluye cualquier reconocimiento de derechos culturales o políticos a los francófonos o a cualquier otro grupo lingüístico dentro de la zona lingüística flamenca, exceptuando a las áreas “con servicios”, una medida que consideran temporal, implantada para facilitar la asimilación de los que no hablan flamenco. Esta percepción proviene principalmente del miedo al pro-

³¹ J. Stengers y E. Gubin, *Le grand siècle de la nationalité belge de 1830 à 1918* [Vol. II de *Histoire du sentiment national belge des origines à 1918*], trans. Consejo de Europa, Bruselas, Racine, 2002, págs. 125-126.

³² S. Lilar, *Une enfance gantoise*, París, Grasset, 1976, pág. 39 (citado por Stengers y Gubin, op. cit., pág. 128).

³³ Stengers y Gubin, op. cit., pág. 191.

gresivo afrancesamiento de los municipios alrededor de Bruselas (expansión urbana de los francófonos), aunque este fenómeno de expansión cultural ocurre en el entorno de todas las grandes poblaciones y ciudades, a medida que las áreas rurales próximas van siendo urbanizadas; naturalmente se da más intensamente en Bruselas por la presencia de las instituciones del Estado, las organizaciones europeas y la internacionalización de la población de la ciudad.

Hay una explicación bastante simple para esta intransigencia. La larga lucha lingüística de la población flamenca contra la élite afrancesada y su funcionariado francófono ha hecho que la opinión pública flamenca se haya ido separando de la opinión pública belga de habla francesa, hasta crear un auténtico sentimiento de identidad nacional flamenca, mientras que no se observa un fenómeno paralelo en el lado francófono. Los belgas francófonos tienen una lealtad inquebrantable al Estado, pero no va acompañada de ningún sentimiento fuerte de pertenencia a una comunidad valona o francófona, lo que no puede recibir un tratamiento equivalente a una nación, en el sentido fáctico del término.³⁴ Por el contrario, los hablantes de flamenco tienen una identidad política flamenca, que tienen que aunar con su pertenencia a la Comunidad Nacional Belga. Al haber creado un auténtico sentimiento nacional basado en su lengua común, pero estar confinada dentro de las fronteras de Bélgica, la población flamenca se desapega cada vez más del Estado, que es percibido como la personificación de un siglo de dominación francófona, afectando incluso a las élites flamencas.

La nación flamenca fue inventada dentro del Estado belga,³⁵ y ya ha creado sus propias instituciones, su propio territorio y sus propias fronteras, con el consentimiento y la participación activa de este Estado. Las manifestaciones tradicionales de este sentimiento nacional –la defensa de la integridad del territorio flamenco y la determinación de garantizar la integridad cultural de Flandes– son conocidas para los francófonos, pero no las ven con buenos ojos. Sin embargo, es difícil que una nación renuncie a su integridad territorial, incluso allí donde no se ha establecido como un Estado separado.

4.3. Las lenguas regionales o minoritarias en Bélgica

El reconocimiento y la protección de las lenguas en las diferentes zonas lingüísticas de Bélgica es asunto de las Comunidades,³⁶ a excepción de las mino-

³⁴ Como explica Stengers, “no hay dos pueblos [belgas] separados, uno en el norte y otro en el sur. Hay uno en el norte, el pueblo flamenco (*ons volk*), pero en el sur nadie se atrevería a decir *notre peuple*”, en Stengers y Gubin, op. cit., págs. 200 y 201.

³⁵ “Flandes y Valonia, los pueblos valón y flamenco son, colectiva y exclusivamente, subproductos de Bélgica” en Stengers y Gubin, op. cit. pág. 201.

³⁶ Pero las competencias lingüísticas de la Comunidad germanoparlante están limitadas a la educación “en centros creados, subvencionados o reconocidos por las autoridades públicas” (Constitución, artículo 130, parágrafo 1.5.).

rías que viven en “municipios con servicios”, que están bajo la jurisdicción de las autoridades federales en este campo.

4.3.1. La zona lingüística francesa

4.3.1.1. La posición de las lenguas oficiales en las demás zonas lingüísticas

La zona lingüística francesa tiene dos tipos de “municipios con servicios” contiguos a otra zona lingüística: cuatro municipios a lo largo de la frontera lingüística³⁷ y dos municipios cerca de la zona germanoparlante.³⁸ En los primeros, se proporcionan servicios administrativos a los habitantes que hablan flamenco; en los segundos, se proporcionan a los residentes de habla alemana. Hay tres municipios más junto a la zona germanoparlante³⁹ que ofrecen servicios lingüísticos (en alemán y flamenco) en la educación. Las autoridades federales son las responsables de conceder este estatus lingüístico.

4.3.1.2. Lenguas regionales endógenas

La Comunidad Francesa de Bélgica considera que los dialectos regionales que se han venido desarrollando a lo largo de los siglos en el área de la que es responsable constituyen tanto una herencia digna de protección como un medio de comunicación y expresión que debe apoyarse junto con el francés, la lengua oficial. Parece ser que estos dialectos no encajan en la categoría de “lenguas lingüísticamente emparentadas con la lengua de un (otro) Estado-nación”.⁴⁰

El 24 de diciembre de 1990, la creciente conciencia de la importancia de esta herencia llevó a la Comunidad Francesa a aprobar una legislación que mejorara el estatus de dialecto de estas variaciones locales al nivel general de las “lenguas regionales endógenas”.⁴¹

El 19 de marzo de 1991, el Ejecutivo de la Comunidad estableció un Consejo Consultivo para Lenguas Regionales Endógenas (CLRE) con el fin de que remitiera opiniones sobre cualquier medida en el campo de la protección y el

³⁷ De oeste a este, Comines/Komen, Mouscron/Moeskroen, Flobeq/Vloesberg y Enghien/Edingen.

³⁸ Malmédy y Waimes.

³⁹ Baelen, Plombières y Welkenraedt.

⁴⁰ Véase la clasificación de J.-L. Fauconier, “Desafíos en la aplicación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en un país federal: el ejemplo belga” en R. Dunbar y G. Parry (eds.), *La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: desafíos y oportunidades legales*. Publicaciones del Consejo de Europa, Lenguas Regionales o Minoritarias nº 5, 2008, págs. 147-156, en 149-151.

⁴¹ Decreto de 24 de diciembre de 1990 sobre las lenguas regionales endógenas de la Comunidad Francesa. Una de las razones principales de este título es la determinación del Gobierno de la Comunidad Francesa de Bélgica de alinear esta política con la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, mientras que el Comité de Expertos del Consejo de Europa para las Lenguas Regionales y Minoritarias (CAHLR), que había recibido el mandato de revisar el borrador de la Carta, decidió excluir “los dialectos de las lenguas oficiales”.

fomento de estas lenguas al Ministro de Cultura. Este Consejo también garantizaría la representación de la Comunidad Francesa en los organismos internacionales implicados en la defensa de la misma causa.

El CLRE elaboró listas geográficas de las “lenguas endógenas” de la zona lingüística francesa. De acuerdo con la lista que se aprobó por primera vez el 20 de junio de 2001,⁴² estas lenguas o dialectos son de origen romance: el valón, el picardo,⁴³ el champañés⁴⁴ y el gaumais o lorenés;⁴⁵ o germánico:⁴⁶ el franco mosellano (o franco luxemburgués).⁴⁷ El 1 de octubre de 2003, se añadió el franco renán mosellano (o franco carolingio),⁴⁸ que no incluye el franco ripuario,⁴⁹ el flamenco occidental⁵⁰ ni el brabantino.⁵¹ Estos tres dialectos se emplean por hablantes del alemán y del flamenco en “municipios con servicios lingüísticos”, por lo que no están bajo la jurisdicción lingüística de la Comunidad Francesa.

4.3.2. Flandes (zona lingüística flamenca)

4.3.2.1. El francés como lengua oficial en otra zona lingüística

En la zona de habla flamenca hay entonces dos grupos de “municipios con servicios” adyacentes a otra zona lingüística: seis municipios situados a lo largo de la frontera lingüística⁵² y seis municipios en la periferia de Bruselas.⁵³ En ambos casos, se proporcionan servicios administrativos a los habitantes de habla francesa. Las autoridades federales son las responsables de conceder este estatus lingüístico, pero el Gobierno flamenco es el responsable de supervisar su implantación por parte de las autoridades provinciales y locales.

⁴² Este documento se publicó en el folleto “Le coq chante... il va vous réveiller. Vade-mecum Langues regionales en Communauté Wallonie-Bruxelles”, Bruselas, Ministerio de la Comunidad Francesa, DG de Cultura, Literatura y Libros, Departamento de Lenguas Regionales Endógenas, 2002.

⁴³ El picardo se habla en la mayor parte de Henao y en un área pequeña de Bravante Valón: los distritos de Ath, Mons, mouseren/Moeskroen, Soignies (aparte de Ecaussines), Thuin (aparte de Anderlues, Froidchapelle, Gozée, Lobbes, Ham-sur-Heure/Nalinnes, Thuin), Tournai y Rebecq.

⁴⁴ El champañés se habla en cuatro pueblos del área de Bohan a lo largo de la frontera francesa: Sugny, Pussermange, Bagimont, Membre-Bohan (Vresse-sur-Semois).

⁴⁵ El gaumais o lorenés se habla en Gaume (distrito de Virton), en el sur de la zona lingüística francesa.

⁴⁶ Las lenguas y dialectos del franco conforman un grupo lingüístico germánico dentro del Alemán Medio occidental. Algunos lingüistas defienden un enfoque más amplio y consideran que el franco también abarca dialectos del Bajo Alemán (el brabantino, el limburgués, el holandés, el utrechiano, etc.) y el Alto Alemán (el franco renano meridional y el franco occidental).

⁴⁷ El franco mosellano es la lengua nacional del Gran Ducado de Luxemburgo. En la zona lingüística francesa se habla en el área de Arlon/Arelerland y alrededor de Beho/Bochholz (parte del municipio de Gouvy).

⁴⁸ El franco renán mosellano se habla en Aubel, así como en Plombières, Welkenraedt y Baelen.

⁴⁹ Aunque este dialecto se habla en parte de Waimes/Weimes (“municipio con servicios”).

⁵⁰ El flamenco occidental lo habla una minoría de la población de Comines/Komen y Mouscron/Moeskroen (“municipios con servicios” en la frontera lingüística).

⁵¹ El brabantino lo habla una minoría de la población de Enghien/Edingen (“municipio con servicios” en la frontera lingüística).

⁵² Mesen/Messines, Spiere-Helkijn/espierres-Helchin, Ronse/Renaix, Bever/Biéville, Herstappe y Voeren/Fourons.

⁵³ Wemmel, Kraainem/Crainhem, Wezembeck-Opfern, Drogenbos, Linkebeek y Saint-Genesius-Rode/Rhode-Saint-Genèse.



Ilustración 4.3. Dialectos de lenguas oficiales y lenguas regionales de Bélgica.^{54,55}

Fuente: Jacques Leclerc, “L’Etat belge: données démolinguistiques” [título de la ilustración “Les langues régionales de Belgique”] en *L’aménagement linguistique dans le monde*, Quebec, TLFQ, Universidad de Laval, 2007 (www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/belgiquejng-regionales.htm).

4.3.2.2. Dialectos

La utilización de los dialectos está muy extendida en la vida diaria. Hay tres dialectos principales:

- El brabantino, cuya variedad de Amberes está muy extendida.
- El flamenco, que tiene dos variedades: el flamenco occidental y el flamenco oriental, con una zona de transición hacia el brabantino.
- El limburgués, que está reconocido como “lengua regional” en los Países Bajos.

También hay hablantes de franco renán mosellano (franco carolingio) en cuatro secciones de las seis que tiene el municipio de Voeren/Fourons.

⁵⁴ Nombres de las provincias flamencas y de Bruselas en flamenco (de oeste a este): West-Vlaandercn, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant, Brussel y Limburg. En español: Flandes Occidental, Flandes Oriental, Brabante Flamenco, Bruselas y Limburgo. Las provincias francesas en su traducción al español: Henao, Valón, Brabante, Namur, Lieja y Luxemburgo.

⁵⁵ Las líneas verdes del mapa representan las fronteras lingüísticas. Las líneas azules marcan las fronteras entre provincias. Lenguas germánicas de arriba a abajo: flamenco occidental, brabantino, franco limburgués, franco ripuario, franco carolingio y mosellano (o franco luxemburgués). Lenguas romances de arriba a abajo: valón, picardo, lorenés y champañés.

Estos dialectos no tienen un estatus oficial en Flandes, donde se consideran dialectos del flamenco.

4.3.3. La zona lingüística alemana

4.3.3.1. El francés como lengua oficial en otra zona lingüística

La pequeña minoría francófona disfruta de servicios administrativos a lo largo de toda la zona germanoparlante (compuesta por nueve municipios). Las autoridades federales son las responsables de conceder este estatus lingüístico. Por otra parte, la legislación sobre el empleo de las lenguas en la educación es competencia de la Comunidad Germanoparlante.

4.3.3.2. Los dialectos

Muchos germanoparlantes de la zona germanoparlante hablan también variedades del franco. Se debe hacer una distinción entre el cantón de Eupen, en el norte, y el cantón de Sankt Vith/Saint-Vith, en el sur. En el cantón de Eupen, la variedad más común es el franco renán mosellano (franco carolingio); sólo en el municipio de Raeren, junto a la frontera alemana, se habla franco ripuario. En el cantón de Sankt Vith/Saint-Vith, el franco ripuario se habla también en Butgenbach y en la sección norte del municipio de Bullingen/Bullange, pero en todo el resto se habla franco mosellano (o franco luxemburgés).⁵⁶

Estos dialectos no tienen un estatus oficial en la Comunidad Germanoparlante.

4.4. Los planes de adhesión de Bélgica a la Carta

¿Por qué Bélgica no ha firmado todavía la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias? Esta es una cuestión diferente a la de la no ratificación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, aunque ambas están claramente vinculadas.

Las ambigüedades de la misma Carta son parte de la explicación (apartado 4.4.1.), junto con las dificultades derivadas de la Ley Constitucional de Bélgica. (apartado 4.4.2.). Además, están las reservas de las Comunidades de habla flamenca y alemana (apartado 4.4.3.). La Comunidad Francesa querría firmar, pero ello requeriría la implicación de las autoridades federales y de todas las Comunidades (apartado 4.4.4.).

⁵⁶ Amel/Amblève, Sankt Vith/Saint-Vith, Burg-Reulnad y la parte sur de Bullingen/Bullange.



Ilustración 4.4. Las variedades valonas y francas en la región de Montzen-Welkenraedt.⁵⁷

Fuente: Jacques Ledere, “L’Etat belge: données démolinguistiques” [título de la ilustración “Les variétés de francique dans la région de Montzen-Welkenraedt”] en *L’aménagement linguistique dans le monde*, Quebec, TLFQ, Universidad de Laval, 2007 (www.tfq.ulaval.ca/axl/europe/belgiqueger.htm).

4.4.1. Las ambigüedades de la Carta

Las ambigüedades de la Carta representan dos tipos de dificultades para Bélgica, relacionadas con la vaguedad de su ámbito material y territorial.

4.4.1.1. Dificultades provenientes de la ausencia de distinciones léxicas

El significado de “lengua”

La Carta no define la palabra “lengua”, aunque el artículo 1 sí especifica qué se quiere decir con “lenguas regionales o minoritarias”. Son las lenguas que los ciudadanos de un Estado que conforman un grupo numéricamente menor que el resto de la población del Estado emplean tradicionalmente dentro de un terri-

⁵⁷ En el mapa, la variedad valona está marcada en verde. Las variedades del franco son (de arriba abajo): el ripuario, el carolingio y el franco mosellano.

torio determinado de dicho Estado, lenguas que son diferentes de la/s lengua/s oficial/es de ese Estado. Esta expresión no cubre las variedades locales o los diferentes dialectos de las lenguas oficiales del Estado.⁵⁸

Esta ambigüedad es deliberada.⁵⁹ El informe explicativo de la Carta afirma que el instrumento “no se pronuncia sobre la cuestión, frecuentemente controvertida, de en qué punto las diferentes formas de expresión se constituyen en lenguas separadas. (...) En consecuencia, se deja a las autoridades implicadas dentro de cada Estado que determinen, de acuerdo con sus propios procesos democráticos, en qué punto una forma de expresión se constituye en una lengua”.⁶⁰ Corresponderá pues a cada Estado contratante indicar en qué punto un dialecto se constituye en una lengua separada. No obstante, en un Estado con diferentes Legislativos, se pueden adoptar soluciones contradictorias respecto al reconocimiento de las lenguas endógenas. Esto es lo que ha ocurrido en Bélgica, donde sólo la Comunidad Francesa ha concedido el estatus de lengua endógena a los principales dialectos que se emplean en su zona geográfica.

El significado de “lenguas regionales o minoritarias”

Si bien la expresión “lenguas regionales o minoritarias” excluye teóricamente a las lenguas oficiales de un Estado,⁶¹ el Estado puede no obstante especificar en su instrumento de ratificación la aceptación o aprobación de cualquier “lengua oficial que se emplee menos en la totalidad o en parte de su territorio”, a lo que se aplicarían las disposiciones de la Parte III especificadas por el Estado.⁶² Esto permite que el Estado decida aplicar la Carta a dicha lengua.

En un Estado que utiliza el principio de territorialidad para garantizar la coexistencia de sus comunidades principales, esta opción puede parecer peligrosa a los defensores de la homogeneidad dentro de las zonas lingüísticas. Ésta es, sin duda alguna, la situación en Bélgica. El principio de territorialidad lingüística consagrado en la Constitución sirve para proteger cada una de las lenguas oficiales del Estado dentro de su propia área geográfica. Como ya hemos visto, la cuestión de proteger el flamenco, dentro de su zona, del potencial predominio del francés, que es considerado socio-culturalmente dominante: otro objetivo es el de proteger el alemán del predominio demo-geográfico del francés en la provincia de Lieja.

⁵⁸ Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, artículo 1a(ii).

⁵⁹ Véase R. Dunbar, “Interpretación definitiva de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: los desafíos legales” en R. Dunbar y G. Parry (eds.), *La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: desafíos y oportunidades legales*, Publicaciones del Consejo de Europa, Lenguas Regionales o Minoritarias nº 5, 2008, págs. 37-61 en pág. 46.

⁶⁰ Informe explicativo, párrafo 32.

⁶¹ Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, artículo 1a(ii).

⁶² *Ibid.*, artículo 3, párrafo 1. Véase párrafo 51 del Informe Explicativo.

4.4.1.2. La dificultad de la ausencia de una cláusula territorial

Se decidió no incluir entre estas disposiciones finales una cláusula territorial que permitiera a los Estados excluir parte de sus territorios del ámbito de la Carta. Se hizo así porque ya existe una característica intrínseca en la Carta actual que se ocupa especialmente de determinados territorios, más concretamente, de aquéllos en los que se emplean lenguas regionales o minoritarias; además, el artículo 3, párrafo 1, ya confiere a los Estados contratantes el derecho de especificar aquellas lenguas regionales o minoritarias a las que se aplicarán sus medidas concretas.⁶³

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969 estipula que “un tratado será obligatorio para cada una de las partes en lo que respecta a la totalidad de su territorio”,⁶⁴ a no ser que se especifique lo contrario en un acuerdo aparte. La ausencia de una cláusula territorial en la Carta impide así que un Estado que comprende varios Legislativos la ratifique, al limitar su compromiso a la parte de su territorio en la que tiene competencias uno de dichos Legislativos. De ello se deduce que Bélgica no podría limitar la aplicación de la Carta al área de competencia lingüística de una Comunidad, digamos, la zona de habla francesa, y excluir a sus “municipios con servicios”.

A fin de superar este problema, debemos considerar las obligaciones impuestas por la Carta a todos los Estados contratantes a la hora de aplicar la Parte II, a saber, enumerar las “lenguas regionales o minoritarias”, en el sentido de la Carta, que se emplean en su territorio: especificar sus distribuciones geográficas; y seleccionar los párrafos y subpárrafos de la Parte III que se deberán aplicar a dichas lenguas.

Además, la Parte II, que “es de ámbito general y se aplica en su totalidad a todas las lenguas regionales o minoritarias habladas en el territorio de un Estado parte”, permite a éste último “un amplio margen de discreción en lo que respecta a la interpretación y la aplicación”.⁶⁵ Como las autoridades públicas como tales son responsables de la aplicación de la Carta, es decir, “de decidir si la forma de expresión utilizada en un área concreta de su territorio o por un grupo concreto de sus ciudadanos y ciudadanas constituye una lengua regional o minoritaria dentro del sentido de la Carta”,⁶⁶ las autoridades federales podrían ratificar este tratado sin especificar el ámbito material de la Parte II. Aunque ningún Estado puede limitar la aplicación de la Carta a parte de su territorio, esto se reduciría a más de lo mismo: Bélgica se habría asegurado de que la Carta

⁶³ Informe Explicativo, párrafo 134.

⁶⁴ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 29.

⁶⁵ Informe Explicativo, párrafo 39.

⁶⁶ Ibid., párrafo 40.

se aplicara sólo a un número específico de lenguas regionales en sus áreas de empleo respectivas.

4.4.2. Las dificultades de la Ley Constitucional Belga

Entre las razones para que Bélgica continúe sin poder firmar la Carta, también deberíamos mencionar las dificultades que se derivan del alto grado de complejidad de su sistema federal.

4.4.2.1. Asignación de las competencias internacionales y legislativas

El reconocimiento de una “lengua regional o minoritaria”, en el sentido de la Carta, que se habla en una parte de una zona lingüística determinada, es competencia exclusiva de esa Comunidad, que también es responsable de especificar la localización tradicional de los hablantes de dicha lengua dentro de su área geográfica. Las autoridades federales tienen las mismas competencias en la zona bilingüe de Bruselas Capital y en los “municipios con servicios” de las diferentes zonas lingüísticas. La responsabilidad de designar nuevos “municipios con servicios” en una zona lingüística determinada y de especificar el contenido de dichos servicios también recaería en las Comunidades Francesa y Flamenca, aunque esta hipótesis es completamente irreal en la práctica.

Según la Constitución Belga, como sabemos, las Comunidades y las regiones tienen el derecho de firmar tratados en sus respectivos campos de competencia. Se deduce que la Carta Europea es, en el contexto de la Ley Constitucional Belga, un tratado “híbrido” que no sólo corresponde a las Comunidades sino también a las autoridades federales. Un tratado de este tipo debería firmarse siguiendo el complejo procedimiento establecido en el acuerdo de cooperación firmado por el Estado Federal, las regiones y las Comunidades el 8 de marzo de 1994. Los gobiernos comunitarios deberían haber estado implicados en las discusiones en un plano de igualdad, bajo la “dirección coordinada” del Departamento Federal de Asuntos Exteriores; los representantes del Estado Federal y de las tres Comunidades deberían haber firmado el tratado; y todas las asambleas parlamentarias deberían haber dado su consentimiento, aunque sólo el Jefe de Estado habría sido invitado a ratificar el tratado.

4.4.2.2. Firma de un Convenio del Consejo de Europa que afecta sólo a una Comunidad belga

Esto no quiere decir automáticamente que las Comunidades belgas pudieran ser firmantes de la Carta Europea, puesto que la Carta Europea es, sobre todo, un tratado firmado dentro del Consejo de Europa. Los Estados miembros de

esta organización tienen el derecho de expresarse de acuerdo con vincularse a la Carta, al igual que lo tiene cualquier Estado no miembro que el Comité de Ministros del Consejo de Europa pueda haber invitado a suscribir. Pero, como las unidades constituyentes de los Estados Federales no son ni Estados miembros ni Estados no miembros del Consejo de Europa, no pueden ser partes contratantes. Afortunadamente, la ley belga permite que las Comunidades y las regiones autoricen a un ministro federal o un embajador belga a que firme un tratado “híbrido” en su nombre. Esto sugeriría un procedimiento que implicara la firma belga de la Carta Europea en nombre de las autoridades federales y de todas las Comunidades belgas. En este escenario, antes de llegar a la firma, las diferentes entidades implicadas deberían haber garantizado todos los mandatos ejecutivos necesarios de las diferentes entidades implicadas.⁶⁷

Además, si la firma de un tratado abierto a la firma por parte de los Estados miembros de una organización internacional afectara sólo a una Comunidad, como es el caso de la Comunidad Francesa con respecto a la Carta Europea,⁶⁸ ¿cómo deberían proceder las autoridades belgas? Desde mi punto de vista, es necesario y suficiente que las autoridades federales acuerden asumir este importante compromiso internacional en nombre de la mencionada Comunidad, dado que sólo el Estado belga puede ser parte contratante de la Carta. Al mismo tiempo, esta solución sólo puede considerarse si los autores del tratado hubieran tenido la intención de que su ámbito geográfico pudiera restringirse de forma que pudiera corresponderse con las fronteras territoriales de la Comunidad en cuestión. Lo cierto es que la Carta no contempla este tipo de interpretación.⁶⁹ Por lo tanto, sería imposible que Bélgica la ratificara sólo en nombre de la única Comunidad que reconoce la existencia de lenguas regionales endógenas en su territorio.

4.4.3. Reservas de las comunidades de habla flamenca y alemana

4.4.3.1. Exclusión de los dialectos utilizados en Bélgica

En virtud de la posición de principio que defiende dentro de la Unión Lingüística Neerlandesa,⁷⁰ la Comunidad Flamenca considera que todos los modos locales de habla que se usan en la zona lingüística flamenca son dialectos. Esto quiere decir que no tienen nada que ver con la Carta Europea de las Lenguas

⁶⁷ Respuesta de K. De Gucht, Ministro de Asuntos Exteriores, a la pregunta sobre la “lengua minoritaria luxemburguesa”, planteada por el parlamentario J. Arens: procedimientos *textuales*, Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, en su sesión de 2 de febrero de 2005 (CRIV 51 COM 490, pág. 21), traducción al inglés del Consejo de Europa.

⁶⁸ Véase el apartado 4.4.4.

⁶⁹ Véase el anterior apartado 4.4.1.

⁷⁰ La Unión Lingüística Neerlandesa o Taalunie es un organismo internacional fundado por Bélgica y los Países Bajos.

Regionales o Minoritarias, que no es aplicable a dialectos de una lengua oficial del mismo Estado.

De acuerdo con algunos lingüistas francófonos, esta postura es más ideológica que científica. Y citan el ejemplo del franco limburgués, que es un dialecto del flamenco en Flandes, pero una “lengua regional” en la provincia holandesa de Limburgo, reconocida como tal en los Países Bajos en una declaración presentada en el Secretariado del Consejo de Europa. Ellos arguyen que no es un dialecto flamenco sino una variedad del bajo alemán.

Es cierto que el fomento del uso del flamenco estándar en un momento en el que la población alemana está empezando a ser consciente de su identidad nacional en su propia lengua ha potenciado el surgimiento de un sentimiento nacional flamenco.⁷¹ Esto explica claramente por qué el pueblo flamenco ve las diferentes variedades dialectales más como vestigios de un pasado difícil que como una herencia rica.

La Comunidad Germanoparlante de Bélgica parece tener una actitud similar en lo que respecta a su propia realidad lingüística, que también parece ser el resultado de factores histórico-ideológicos.⁷² Se deduce, pues, que estas dos Comunidades no consideran que sus territorios respectivos alberguen ninguna lengua regional o minoritaria conforme a la definición de la Carta.

4.4.3.2. El miedo a la aplicación de la Carta a la lengua francesa en Flandes

Desde que Bélgica proclamó su independencia, las autoridades públicas han dado prioridad sistemática al empleo de la/s lengua/s oficial/es en detrimento de los dialectos, lo que no excluye una potencial aplicación de la Carta a dichas lenguas. Hemos visto que el artículo 3 de la Carta posibilita la inclusión en el ámbito del compromiso internacional del Estado de una o más lenguas oficiales cuyo empleo es menos común en todo o en parte de su territorio.⁷³

Por ello, a la luz de la postura adoptada por las autoridades flamencas ante los “servicios lingüísticos” que se ofrecen en 12 municipios de la zona de habla flamenca,⁷⁴ las únicas lenguas oficiales a las que Bélgica podría esperar aplicar la Carta serían el francés en la zona lingüística alemana y el alemán en la zona

⁷¹ En palabras del poeta flamenco Prudens van Duyse, *De tael is gantsch het volk* (“la lengua es la nación entera”), frase que pasó a ser el nombre de una sociedad literaria de Gantes. Véase J. Stangers, *Les racines de la Belgique*, op.cit. pág. 52; cf. *Nieuwe Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, Tielt, Lanoo, vol. 3, 1998, pág. 3.046.

⁷² Folleto “Le coq chante... il va vous réveiller. Vade-mecum Langues regionales en Communauté Wallonie-Bruxelles”, anteriormente mencionado. (Extractos: La Carta y Bélgica).

⁷³ Véase el anterior apartado 4.4.1.

⁷⁴ Véase el anterior apartado 4.1.3.

lingüística francesa, o incluso el flamenco en la zona lingüística francesa. Esto conduciría a un sistema que discriminaría el francés en la zona lingüística flamenca, discriminación que está formalmente prohibida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷⁵ y en la Constitución Belga.⁷⁶

4.4.4. La iniciativa de la Comunidad Francesa

La Carta Europea se abrió a la firma en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992. También en 1992, la Comunidad Francesa, que acababa de reconocer la existencia de sus “lenguas regionales endógenas”, expresó su convicción de que Bélgica debería firmar la Carta, una postura que incluía incluso una declaración política general de su Gobierno.⁷⁷

El Consejo de Lenguas Regionales Endógenas (CLRE) de la Comunidad Francesa llegó incluso a realizar labores preparatorias para la firma por parte del Estado belga,⁷⁸ tomando nota de determinados párrafos o subpárrafos de la Carta e indicando las lenguas regionales endógenas de la Comunidad Francesa a las que se podrían aplicar dichas disposiciones.⁷⁹

A la vista de las reservas ideológicas de las otras dos Comunidades y de las dificultades legales que presenta la firma del tratado, la Comunidad Francesa ha propuesto oficialmente una selección de los 44 artículos y párrafos de la Parte III de la Carta que se podrían aplicar exclusivamente a los dialectos romances, es decir, al champañés, el lorenés, el picardo y el valón. Dada la complejidad del sistema federal, se juzgó más práctico en esa fase no tener en cuenta el thiois brabantino que se habla en Bruselas.⁸⁰ La lista iba acompañada de una descripción de las áreas geográficas en las que estas lenguas tienen una “historia”.⁸¹

La negativa de las otras dos Comunidades a dar el tratamiento de “lenguas regionales endógenas” a los dialectos empleados en su territorio casi había enterrado todo el asunto hasta que el 16 de junio de 2000, el CLRE organizó un

⁷⁵ Artículo 26 del Pacto.

⁷⁶ En los actuales artículos 10 y 11 de la Constitución Belga.

⁷⁷ J.-L. Fauconnier menciona este hecho, “Desafíos de la aplicación de la Carta Europea”, op. cit., pág. 154.

⁷⁸ En cooperación con el Comité de Lenguas Romances del Comité Belga (CROMBEL) de la Oficina Europea de Lenguas menos Empleadas.

⁷⁹ En los términos expresados en el artículo 2.2. de la Carta, los Estados parte deben aplicar un mínimo de 35 párrafos o subpárrafos elegidos de entre las medidas recomendadas, tres de los cuales deben elegirse del núcleo de la Carta (educación, actividades culturales y servicios públicos). Además, el artículo 3.1. les exige que especifiquen las lenguas regionales o minoritarias empleadas en la totalidad o en parte de su territorio.

⁸⁰ En la zona bilingüe de Bruselas Capital, las autoridades federales son las responsables de fijar los estándares en el campo del empleo de las lenguas (Constitución, artículo 129.2. *a contrario*).

⁸¹ Folleto “Le coq chante... il va vous réveiller. Vade-mecum Langues regionales en Communauté Wallonie-Bruxelles”, anteriormente mencionado. (Extractos: La Carta y Bélgica). Traducción al inglés del Consejo de Europa.

foro en Namur sobre el tema.⁸² Ésta fue la oportunidad para reanudar las negociaciones con las autoridades federales y las demás comunidades. Finalmente, en junio de 2001, representantes de todos los niveles en la cadena de poder se reunieron en el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores para elaborar una lista de 38 párrafos y subpárrafos que se aplicaría exclusivamente en la zona de habla francesa.⁸³ También aceptaron la lista de lenguas endógenas propuesta por el CLRE y la descripción de sus áreas geográficas.

En 2002 y 2003, el Ministerio de Cultura de la Comunidad Francesa, a sugerencia del CLRE, añadió el franco luxemburgués y el franco renán mosellano (franco carolingio) a la lista de lenguas a las que se aplicarían las 39 disposiciones de la Parte III.⁸⁴

Se debe subrayar aquí que, más allá de la política de preservación de los dialectos regionales en la zona francófona, los hablantes de luxemburgués de Arelerland (país de Arlon) estaban y aún están sumamente interesados en firmar la Carta Europea. La protección proporcionada por la Carta haría posible no sólo tener en cuenta legalmente a la población bilingüe, ignorada por la legislación lingüística belga, sino también intensificar las relaciones económicas con el Gran Ducado, que es una de las principales fuentes de empleo para trabajadores y trabajadoras transfronterizas.⁸⁵

En 2004, la Comunidad Francesa envió un mandato ejecutivo al Ministerio Federal de Asuntos Exteriores para que firmara la Carta, pero Bélgica no ha firmado aún este Tratado, que entró en vigor el 1 de marzo de 1998 después de su quinta ratificación por parte de un Estado miembro del Consejo de Europa, principalmente por la “falta de interés” de la Comunidad Flamenca.⁸⁶ No es inconcebible que la falta de resolución mostrada por esta Comunidad se deba de hecho al miedo a abrir la puerta a una ampliación de la aplicación de la Carta en Bélgica a “otras lenguas oficiales menos difundidas en el conjunto o en una parte de su territorio”.⁸⁷ Este temor puede explicarse por el hecho de

⁸² Los procedimientos de este coloquio fueron publicados (*Parva Charta. Forum relative à la Charte européenne des Langues regionales ou minoritaires*, Bruselas, DG de Cultura, Literatura y Libros, Departamento de Lenguas Regionales Endógenas) y distribuidos por las autoridades federales y federadas.

⁸³ Esta lista se publicó en el folleto “Le coq chante... il va vous réveiller”, op. cit.

⁸⁴ El “franco”, sin calificación, se había mencionado en los procedimientos del Foro *Parva Charta*.

⁸⁵ Véase la pregunta planteada por el parlamentario J. Arens sobre “la lengua minoritaria luxemburguesa” y al respuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, K. De Gucht, en el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes: procedimientos *textuales*, Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, en su sesión de 2 de febrero de 2005 (CRIV 51 COM 490, págs. 18-20).

⁸⁶ Respuesta de F. Laanan, Ministro de Cultura, a la pregunta sobre la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias planteada por el parlamentario R. Miller en el Comité de Cultura, Juventud, Sector Audiovisual y Ayuda a la Prensa y el Cine del Parlamento de la Comunidad Francesa de Bélgica: procedimientos *textuales* del Comité de Cultura, en su sesión del martes, 4 de mayo de 2006 (CRIC n° 63-Cult. 12, sesiones 2005-06, 2.6 pág. 10).

⁸⁷ Artículo 3.1. de la Carta.

que, en ocasiones, se acusa a ciertos círculos políticos flamencos de confundir el tema de la adhesión belga a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias y el de la ratificación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales.⁸⁸

Según los informes disponibles, la Comunidad Germanoparlante también ha enviado a su vez un mandato ejecutivo para que firme la Carta.



Ilustración 4.5. Las variedades francas.⁸⁹

Fuente: Jacques Ledere, “L’Etat belge: données démolinguistiques” [título de la ilustración “Les variétés de francique dans la région de Montzen-Welkenraedt”] en *L’aménagement linguistique dans le monde*, Quebec, TLFQ, Universidad de Laval, 2007 (www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/belgiqueger.htm).

⁸⁸ Véase J.L. Fauconnier, “Desafíos de la aplicación de la Carta Europea”, op. cit., pág. 154.

⁸⁹ De izquierda a derecha: limburgués, carolingio, ripuario, franco luxemburgués, franco mosellano y renano.

4.5. Conclusión

No resultaría inconcebible que Bélgica, Estado fundador del Consejo de Europa, ratifique un día la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. No obstante, los compromisos que asumiría no afectarían a las lenguas habladas “por un grupo de personas que, aunque se encuentra concentrado en una parte del territorio de Estado, es menor numéricamente a la población de su región que habla la lengua mayoritaria del Estado”,⁹⁰ simplemente porque las minorías lingüísticas que se corresponden con esta definición hablan una de las lenguas oficiales que la Carta no considera una “lengua regional o minoritaria” *stricto sensu*.

Si descartamos la hipótesis improbable de un cambio radical de ideas en el norte de Bélgica, es improbable que el país recurra a la opción que proporciona el artículo 3.1. de la Carta Europea para ampliar la aplicación del texto a las lenguas oficiales francés y alemán, por las mismas razones que hemos mencionado en relación a la ratificación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales.⁹¹ La hipotética entrada del Estado belga en el sistema de la Carta tendría el único efecto de contribuir a la protección de la herencia dialectal de los habitantes de la zona lingüística francesa.

⁹⁰ Informe Explicativo, párrafo 18.

⁹¹ Véase el anterior apartado 4.1.

5. El caso de los Estados bálticos

SNEZANA TRIFUNOVSKA¹

Universidad de Nijmegen, Países Bajos

Las lenguas minoritarias o regionales son una parte importante de la identidad de los grupos minoritarios y, al mismo tiempo, son parte de la herencia cultural de Europa y del mundo. Por esta razón, su protección legal es de gran importancia. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (la Carta) aprobada por el Consejo de Europa en 1992 constituye “el reflejo más importante de los esfuerzos recientemente realizados para generar normas transnacionales que aborden la diversidad lingüística en Europa”.² El propósito principal de la Carta es proteger las lenguas como riqueza común europea, antes que a las minorías, aunque las minorías son beneficiarias directas de esta protección.³

Dado el amplio número de lenguas regionales o minoritarias de Europa (tan sólo en los 27 Estados miembros de la Unión Europea hay más de seis lenguas autóctonas), parece obvio que todos los Estados europeos deberían ratificarla e implantar sus compromisos legales vinculantes. No obstante, entre 1992 (fecha en la que se aprobó la Carta) y 2009, son pocos los Estados que han estado dispuestos a asumir sus compromisos. A comienzos de abril de 2009, la Carta había sido ratificada por 24 Estados miembros del Consejo de Europa, y firmada (pero no ratificada) por nueve Estados.⁴ Es un número pequeño de ratificaciones si se compara con el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, que se abrió a la firma en 1995 y que para primeros de abril de 2009 había sido ratificado por 39 Estados.

Los tres países bálticos, Estonia, Letonia y Lituania, se encuentran entre los Estados que aún no han ratificado la Carta.⁵ Las minorías de los Estados bálticos también tienen su situación específica, que viene parcialmente determinada por

¹ Snezana Trifunovska es Profesora Asociada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Radboud en Nijmegen.

² P. Kraus. “¿Una diversidad unidimensional? La integración europea y el reto de la política lingüística” en X. Arzoz (ed.), *El respeto de la diversidad lingüística en la Unión Europea*, Introducción, 2008, págs. 85-103, en la pág. 89.

³ Véase la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, Informe Explicativo, parágrafo 11.

⁴ Albania, Andorra, Bélgica, Bulgaria, Estonia, Georgia, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Mónaco, Portugal, San Marino y Turquía aún no han firmado y/o accedido a la Carta. La han firmado Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Francia, Islandia, Italia, Malta, Moldavia, Rusia y “la antigua República de Macedonia”.

⁵ Exceptuando a la Federación Rusa, todos los países en torno a los Estados bálticos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Polonia y Suecia) son partes de la Carta. Rusia firmó la Carta en 2001 pero aún no la ha ratificado.

los desarrollos históricos del siglo xx, en el que un gran número de personas, principalmente de etnia rusa, se trasladaron a estas repúblicas, estableciéndose allí, y en parte también por la línea política adoptada en el periodo posterior a la restauración de la independencia en 1991.

Este capítulo estudia los posibles problemas de la ratificación de la Carta por parte de los Estados bálticos, señalando algunas características de la propia Carta y las prácticas establecidas que podrían ser un factor de influencia, no solamente en los Estados bálticos sino en otros Estados que aún no son partes de la Carta.

5.1. La política lingüística de los Estados bálticos

Hay varios factores relevantes en lo que respecta a las lenguas minoritarias y la política lingüística de los Estados bálticos: sus grupos de hablantes de lenguas minoritarias son similares en tamaño y número, los países tienen una historia similar, y también preocupaciones similares.

5.1.1. Similitudes entre los Estados bálticos

En el territorio de cada uno de los tres Estados bálticos se hablan 10 o más lenguas regionales o minoritarias. En Estonia, hay 12 grupos que hablan una lengua minoritaria que representan el 34% de la población total, siendo el grupo mayor el de los rusoparlantes (28,1%). El 65% de la población habla estonio. En Letonia, la situación es más seria: hay 11 grupos lingüísticos minoritarios que representan el 43,7% de la población. El 55,5% (1.365.047 personas) hablan letón, pero los rusoparlantes constituyen casi un tercio de la población (32,4%). Lituania tiene 10 grupos que hablan una lengua minoritaria, pero sólo representan el 18% de la población. Este número no es insignificante, pero es considerablemente menor que el de los otros dos Estados bálticos.

La historia de Estonia, Letonia y Lituania ha sido similar durante el siglo xx. Después de la Primera Guerra Mundial, surgieron como Estados independientes; en 1940, la URSS los ocupó ilegalmente, anexionándose los; después de la Segunda Guerra Mundial, sufrieron un cambio demográfico similar, con un gran asentamiento de población de etnia rusa; y todos recuperaron la independencia en 1991, cuando se desmembró la Unión Soviética. Debido a esto, se suele hablar de ellos como si fueran una entidad, incluso aun habiendo diferencias notables entre ellos.⁶

⁶ Los Estados bálticos tienen una lengua mayoritaria diferente (los estonios hablan una lengua finohúngara emparentada con el finés, mientras que las lenguas letona y lituana son lenguas bálticas, una rama derivada de las lenguas indoeuropeas) y religiones diferentes (Letonia y Estonia son principalmente protestantes, mientras que Lituania es mayoritariamente católica).

Estas décadas de historia compartida y la similitud de sus cambios de composición demográfica (durante el periodo soviético) han hecho que estos tres países tengan retos y preocupaciones similares –aunque no idénticos– acerca de la población minoritaria.

5.1.2. Las Constituciones y la ciudadanía

Desde su independencia, Letonia, Lituania y Estonia han seguido una política lingüística restrictiva, con una única lengua oficial y sin conceder el reconocimiento oficial a ninguna otra lengua hablada en sus territorios.⁷ En la Unión Europea, sólo hay otros cuatro países que tengan una única lengua oficial (Bulgaria, Francia, Grecia y Polonia). Todos los demás Estados miembros de la UE conceden un cierto estatus a lenguas que no son la oficial. En una serie de Estados, algunas lenguas tienen un estatus de cooficialidad en municipios determinados, como en Austria, la República Checa, Alemania, Hungría, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y el Reino Unido. En España, Dinamarca, los Países Bajos e Italia, se reconocen lenguas cooficiales en algunas áreas geográficas.⁸ También hay otras formas de reconocimiento oficial de más de una lengua. De acuerdo con algunos autores, Bélgica es una “federación de lenguas” y Chipre, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo y Malta son bilingües o multilingües.⁹

Las Constituciones de los Estados bálticos contienen pocas disposiciones de especial relevancia para los derechos lingüísticos de las minorías, dejándose la regulación detallada a las leyes nacionales. La Constitución Letona estipula que las personas que pertenecen a una minoría étnica tienen derecho a preservar y desarrollar su lengua y su identidad étnica y cultural.¹⁰ Con un texto similar, la Constitución Lituana establece que los ciudadanos que pertenecen a comunidades étnicas tienen derecho a promover su lengua, cultura y costumbres.¹¹ La Constitución Estonia incluye una disposición más general por la que toda persona “tendrá derecho a preservar su identidad étnica”,¹² sin hacer ninguna referencia concreta al fomento de las lenguas minoritarias. En dos disposiciones, se limita a prohibir la discriminación por razón de lengua, *inter alia*, estipulando así que toda persona tiene derecho a recibir formación en estonio y que las instituciones educativas de las minorías nacionales elegirán la lengua

⁷ Véase la Constitución Estonia de 1992, Capítulo 1, artículos 6 y 52.1.; la Constitución Letona de 1922-1991, en su enmienda de 1998, artículo 4; y la Constitución Lituana de 1992, artículo 14.

⁸ P. Juaristi, T. Reagan y H. Tonkin, “La diversidad lingüística en la Unión Europea” en X. Arzoz, *El Respeto a la Diversidad Lingüística en la Unión Europea*, John Bejamins, Amsterdam/Filadelfia 2008, págs. 47-72, en las págs. 63-67.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ La Constitución de Letonia de 1998, artículo 114.

¹¹ La Constitución de Lituania de 1993, artículo 37.

¹² La Constitución de la República de Estonia de 1992, artículo 49.

en la que imparten su formación.¹³ Además, dispone que las autoridades locales empleen lenguas minoritarias en los distritos en los que al menos la mitad de los residentes permanentes pertenecen a una minoría étnica o en las que la lengua de la mayoría de la población no es el estonio.¹⁴

Las leyes de ciudadanía de Letonia y Estonia reflejan en gran medida su restrictiva política lingüística respecto de las minorías. En estos países, la ciudadanía se considera un aspecto esencial de la reinstauración de la independencia.¹⁵ Esto condujo a la creación de una política de ciudadanía exclusiva para los ciudadanos de la República anterior a 1940 y sus sucesores, mientras que para los demás, el procedimiento de naturalización contiene requisitos restrictivos de conocimiento de la lengua oficial. Esta política tiene sus raíces históricas en los cambios demográficos sucedidos durante el periodo de la antigua Unión Soviética. La presencia de una amplia población rusoparlante, que permaneció en estos países después de la declaración de su independencia, despertó el miedo a que los grupos principales de población, estonios y letones, pudieran encontrarse en minoría en su propio país y sin ser capaces de garantizar su propia identidad.¹⁶ “A fin de eliminar este riesgo, los Gobiernos y los Parlamentos de Estonia y Letonia decidieron no conceder la nacionalidad con tanta facilidad a los rusoparlantes de sus países, con excepción de aquellos que vivían en estos países antes de 1939 y sus descendientes”.¹⁷ En Estonia, esta postura ha sido bastante popular entre los restitucionistas.¹⁸ Es muy similar a la consolidación nacional que tuvo lugar en Europa en el pasado y que se enmarcó fundamentalmente en términos lingüísticos,¹⁹ en el sentido de que la lengua común servía de instrumento y símbolo de cada Estado-nación; pero el enfoque político de las minorías en Estonia y Letonia era único en la Europa posterior a la Guerra Fría.

La dificultad para cumplir con los exigentes requisitos lingüísticos de las leyes de ciudadanía ha dejado sin ciudadanía a un gran número de antiguos ciudadanos soviéticos, especialmente entre la población rusoparlante.²⁰ En 2002-03,

¹³ Ibid., artículos 12 y 37.4.

¹⁴ Ibid., artículos 51.2. y 52.2.

¹⁵ N. Kasatkina, G. Kadziauskas y K. Sliavaite, “Las minorías étnicas y las políticas públicas: el caso de Lituania”, en S. S. Åkermark (ed.), *Obligaciones internacionales y debates nacionales: las minorías en el entorno del Mar Báltico*, 2006, págs. 347-396, en las págs. 358 y 359.

¹⁶ Discurso del anterior Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE, M. van der Stoep, “minorías, Derechos Humanos y la Comunidad Internacional”, Estrasburgo, 7 de julio de 1995.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Al recuperar la independencia en 1991, Estonia reivindicó que no se trataba de un Estado nuevo sino del Estado estonio de antes de la guerra reinstaurado. La opción política de la reinstauración se utilizó para justificar una Ley de Ciudadanía altamente restrictiva, que privaba de la ciudadanía estonia a muchos miembros de minorías.

¹⁹ X. Arzoz (ed.), *El respeto de las diversidad lingüística en la Unión Europea*, Introducción, 2008, pág. 4.

²⁰ V. Pettai, “Etnopolítica en los tribunales constitucionales: Comparativa entre Estonia y Letonia”, *Revisión de las Constituciones de Europa del Este*, Vol. 11/12, n° 4/1, invierno de 2002/primavera de 2003, disponible online en www1.law.nyu.edu/eecr/vol11_12num4_1/focus/pettai.html. Durante su visita a Letonia, Knut Vollebeak, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE, señaló que muchas personas de origen minoritario —unas 372.000— aún no eran ciudadanas letonas. Véase la Nota de Prensa de la OSCE de 23 de abril de 2008.

Estonia tenía aproximadamente 275.000 residentes, y Letonia aproximadamente 525.000, sin ciudadanía en el país, con el estatus de extranjeros o de inmigrantes ilegales “hasta que opten por naturalizarse según los términos establecidos para los que eran ciudadanos y ciudadanas antes de 1940 y sus descendientes (es decir, los de etnia estonia o letona)”.²¹ Sin derecho a voto, la población rusoparlante de Estonia y Letonia no tiene apenas oportunidades de influir en la formulación de las restrictivas leyes lingüísticas, ni de los requisitos lingüísticos de empleo ni del uso obligatorio de la lengua del Estado en diversas áreas.²²

Lituania es distinta en lo que a esto respecta. Aunque la Ley de Ciudadanía lituana incluye varias disposiciones que tuvieron un efecto discriminatorio sobre los miembros de minorías,²³ no contiene tantos requisitos lingüísticos rigurosos como las leyes de Estonia y Letonia. Por este motivo, y en parte también debido al porcentaje de minorías que viven en Lituania, mucho menor, allí no se dio el problema de los no ciudadanos.

5.2. Algunos argumentos específicos contra la ratificación

La aceptación y la ratificación de un tratado es parte de la soberanía de un Estado y de sus poderes discrecionales. La decisión de un Estado de vincularse legalmente o no a un tratado viene determinada básicamente por sus intereses nacionales. Este ha sido el caso de la Carta. En la mayoría de los países que no han ratificado la Carta, la decisión está dominada por factores políticos, aunque los hay de otro tipo. No obstante, a menos que el Estado haga saber sus razones para no ratificar la Carta, es bastante difícil identificarlas. Este es el caso de Estonia, Letonia y Lituania. Los organismos oficiales nunca han revelado abiertamente su percepción de la Carta, aunque algunos políticos han expresado sus puntos de vista sobre el impacto negativo que podría tener la ratificación sobre su situación interna.

En Letonia, nunca se ha considerado seriamente el tema de la ratificación. Brigita Zepa y Arturs Kucs señalan que ni el Gobierno ni los miembros de los grupos minoritarios han mostrado mucho interés por comenzar un debate sobre este asunto. La Carta sólo se ha mencionado en el contexto de la discusión sobre la ratificación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales.²⁴ Durante los diez años que llevó la ratificación del Convenio Mar-

²¹ V. Pettai, “Etnopolítica en los tribunales constitucionales: Comparativa entre Estonia y Letonia”, op. cit.

²² B. Tsilevich, “El desarrollo de la legislación lingüística en los Estados bálticos”, *Revista Internacional de Sociedades Multiculturales* (2001), Vol. 3, n° 2, págs. 137-154, en la pág. 150.

²³ Véase el Resumen de Resoluciones (2003) 11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la implantación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales en Lituania, aprobado el 10 de diciembre de 2003, parágrafo 1, punto 2.

²⁴ B. Zepa y A. Kucs, “El caso de Letonia”, en S. S. Åkermark (ed.), *Obligaciones Internacionales y Debates Nacionales: las Minorías en el Entorno del Mar Báltico*, 2006, págs. 301-345, en la pág. 327.

co, la discusión se centraba en dos puntos de desacuerdo: a) la definición de la palabra “minoría” y las personas a las que se aplicaría, y b) las disposiciones del Convenio sobre derechos lingüísticos (tales como la comunicación con las autoridades locales, el derecho a usar apellidos y nombres propios en una lengua minoritaria, la señalización de calles y carreteras, y la formación en una lengua minoritaria).²⁵ Incluso cuando Letonia decidió ratificar el Convenio Marco, limitó su ámbito a la ciudadanía letona, excluyendo a los residentes sin ciudadanía.²⁶ Esto es una muestra de hasta qué punto es sensible Letonia al tema de las minorías.

En Lituania, se observaron al menos dos obstáculos serios para la ratificación de la Carta. El primero parece ser el conflicto entre las disposiciones sobre lenguas contenidas en la Ley de Minorías Nacionales de 1989 y la Ley sobre la Lengua del Estado de 1995.²⁷ La ley de 1989 dispone que se utilicen lenguas minoritarias junto con la lengua del Estado en las instituciones y organizaciones de las zonas habitadas por un número sustancial de personas que pertenecen a minorías nacionales. Al mismo tiempo, la Ley sobre la Lengua del Estado obliga a las instituciones, oficinas, empresas y organizaciones locales y estatales a utilizar la lengua del Estado para la correspondencia entre ellas y para la redacción de actas, informes y documentos técnicos y financieros.²⁸ Otro obstáculo, que se considera aún más grave, es el artículo 10 de la Carta sobre el empleo de las lenguas minoritarias por parte de las autoridades administrativas y los servicios públicos. Este artículo estipula compromisos más específicos que el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, ratificado por Lituania en marzo de 2000, por lo que las autoridades lituanas prefieren mantener el *status quo*.²⁹ Además, la clase política lituana teme que la ratificación de la Carta no fuera posible sin cambiar el estatus de la lengua estatal y que la implantación de la Carta lleve a que la importancia de la lengua lituana pase a ser secundaria en determinadas zonas y municipios, como Salcininkai.³⁰

“El asunto de la lengua es el aspecto más controvertido de la política étnica contemporánea de Estonia”.³¹ La comunidad local de expertos bien ignoró durante mucho tiempo el problema de la ratificación de la Carta, o bien mostró

²⁵ Ibid., en las págs. 329-330.

²⁶ Véase la reserva del instrumento de ratificación de Letonia de 6 de junio de 2005, disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=157&CM=8&DF=6/9/2009&CL=ENG&VL=1>.

²⁷ N. Kasatkina, G. Kadziauskas y K. Sliavaite, “Las minorías étnicas y las políticas públicas: el caso de Lituania”, en S. S. Åkermark (ed.), *Obligaciones internacionales y debates nacionales: las minorías en el entorno del Mar Báltico*, 2006, págs. 347-396, en la pág. 368.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ V. Poleshschuck y J. Helemäe, “Estonia: en pos de la protección de las minorías”, en S. S. Åkermark (ed.), *Obligaciones internacionales y debates nacionales: las minorías en el entorno del Mar Báltico*, 2006, págs. 109-170, en la pág. 134.

una fuerte oposición.³² Algunos académicos incluso argumentaron en contra de que Estonia pasara a ser miembro de la Unión Europea a fin de que no se la presionara para ratificar la Carta.³³ Desde su punto de vista, tendría una serie de consecuencias negativas, la más importante de las cuales es el hecho de que implicaría el reconocimiento oficial del ruso como una lengua minoritaria histórica. Esto podría derivar en una solicitud para convertir el ruso en la segunda lengua oficial, lo que llevaría al bilingüismo en la mayor parte del territorio estonio.³⁴ Esto significa que, tanto en Estonia como en Letonia, el estatus de la lengua rusa sigue siendo de capital importancia para la integridad estonia. La minoría rusa es la mayor, y representa el 25,6% (351.178) de la población total (1.370.052).³⁵ No obstante, el grupo de rusoparlantes es mucho mayor porque incluye a muchos ucranianos, bielorrusos y judíos. “Se les agrupa bajo el término ‘rusoparlantes’ porque tienen problemas identitarios similares y tienen que sobrellevar las políticas lingüísticas de sus países de residencia”.³⁶

5.3. Los problemas inherentes a la Carta

John Dunn cita cuatro argumentos esgrimidos en Estonia contra la ratificación de la Carta: a) miedo al separatismo; b) preocupación por el gasto que conlleva; c) deseo de evitar un control externo de su política de minorías que pudiera llevar a que el organismo de control llegara a la conclusión de que no se cumplen los estándares de la Carta; y d) preocupación ante una posible extensión del ámbito de la Carta a las lenguas de los migrantes por una especie de “adulación legislativa”.³⁷ No obstante, parece que estos cuatro argumentos son de naturaleza tan general que alguno o todos ellos podrían utilizarse fácilmente no sólo en el caso de Estonia sino también en el de los otros dos Estados, Letonia y Lituania. Es interesante estudiar la cuestión de si la Carta misma contiene ciertas características que apoyen los argumentos expuestos. En la continuación del presente análisis nos centraremos en el temor al separatismo y la cuestión de si existe una forma de “sigiloso avance legislativo” incorporada en la Carta, porque ambos parecen ser serios argumentos contra la ratificación.

³² Ibid., en la pág. 136.

³³ Ibid., en la pág. 137.

³⁴ Véanse las críticas del Profesor Martin Ehala, citadas en *ibid.*, en la pág. 137.

³⁵ Censo de 2000. La etnia estonia compone un 67,9% de la población. Otros grupos son considerablemente menores. El ucraniano 2,1% (29.012); el bielorruso 1,3% (17.241); el finés 0,9% (11.837); otros 2,2% (30.565).

³⁶ “Las minorías y las mayorías en Estonia: problemas de integración en el umbral de la UE”, Informe ECMI nº 2, marzo de 1999.

³⁷ Véase J. Dunn citando a un miembro del Parlamento de Estonia en “Las lenguas eslavas y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias”, ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional de Eslavistas, Ohrid, Macedonia, 10 al 16 de septiembre de 2008, disponible online en www.rees.ox.ac.

5.3.1. El coste de la ratificación

Nos podríamos preguntar si la cuestión del gasto de implantación de la Carta es significativa. De acuerdo con los informes estatales remitidos hasta la fecha (según lo estipulado en el artículo 15 de la Carta), en la mayoría de los Estados parte no es un tema importante, aunque algunos, como Armenia, se han encontrado con problemas financieros. Es difícil que los Estados que aún están considerando la ratificación puedan evaluar de antemano las implicaciones de su compromiso en el nivel general de gestión de la diversidad lingüística o en el nivel más práctico de los costes financieros derivados de compromisos como la disposición ampliada sobre la enseñanza de lenguas regionales o minoritarias en el sistema educativo.³⁸

La situación sólo aparece más clara cuando se toman medidas detalladas de implantación de la Carta. En su segundo informe, fechado en febrero de 2008, Armenia señalaba la existencia de algunos problemas financieros en la implantación de la Carta (como la renovación de los centros escolares y la ausencia de ayudas para impresión de materiales y de niveles de clasificación de personal en los centros escolares) que no habían aparecido cuando se envió el primer informe.³⁹ Esto demuestra que, aunque la preocupación por los gastos no es un argumento muy sólido contra la ratificación de la Carta,⁴⁰ es difícil sostener que “las dificultades de valoración [de los costes financieros que su implantación podría generar] dificultaran la capacidad de los gobiernos para aprobar e implementar medidas que les permitieran cumplir con algunos de los compromisos que se derivan de su calidad de parte de dichos instrumentos internacionales”.⁴¹

Por otra parte, es de imaginar que una gran parte de los costes del ámbito de las lenguas minoritarias ya se cubrió al implantar el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, puesto que todos los Estados parte de la Carta también están vinculados al Convenio Marco. Si bien se podría decir que la preocupación de Estonia por el gasto está justificada, los gobiernos reciben una ayuda considerable para la implementación de sus programas y Estonia no es una excepción. Estonia recibió ayudas de la Unión Europea y de una serie de Estados individuales (Finlandia, Suecia, Reino Unido, Canadá, Noruega y Dinamarca) para la implantación del Programa Estatal de Integración y el

³⁸ F. Grin, “Evaluación de las medidas políticas para las lenguas minoritarias en Europa: hacia una implementación eficaz, económica y democrática”, Informe ECMI n° 6, Flensburg, Alemania, 23 y 24 de junio de 2000, pág. 7.

³⁹ 2º Informe Periódico de la República de Armenia, 15 de febrero de 2008 (MIN-LANG/PR 2008) 3, parágrafo 6.

⁴⁰ Véase J. Dunn citando a un miembro del Parlamento de Estonia en “Las lenguas eslavas y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias”, op. cit., disponible online.

⁴¹ F. Grin, “Evaluación de las medidas políticas para las lenguas minoritarias en Europa: hacia una implementación eficaz, económica y democrática”, Informe ECMI n° 6, Flensburg, Alemania, 23 y 24 de junio de 2000, pág. 7.

aprendizaje de lenguas.⁴² Al mismo tiempo, ante la grave crisis financiera y económica y la recesión derivada de la crisis global que se desarrolló en 2008-2009, probablemente ni Letonia ni Estonia hubieran sido capaces de asumir ningún gasto adicional.

5.3.2. La carga del control

A la hora de tomar la decisión de si ratificar la Carta o no, es posible que el deseo de evitar un control externo juegue un cierto papel, aunque no muy importante. Las prácticas de control de la Carta han desarrollado un mecanismo de supervisión bastante fuerte que no deja mucho margen a que los gobiernos eludan sus obligaciones. Según Alexey Kozhemyakov, Director del Secretariado de la Carta, las recomendaciones aprobadas por el Comité de Ministros se centran en los problemas más clásicos de la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias de un país dado, pero esto no quiere decir que se puedan ignorar los demás compromisos. Al repetir las recomendaciones que se hicieron durante el ciclo de control anterior, el Comité de Ministros transmite de hecho a las autoridades el mensaje inequívoco de que deben hacer esfuerzos mayores y más urgentes para cambiar la situación en una dirección positiva.⁴³

Una se podría imaginar que una razón importante por la que el sistema de control de la Carta no sería aceptable para los Estados es el “evitar oír verdades incómodas”⁴⁴ y estar expuestos públicamente a las críticas, pero esto parece tener una importancia limitada. La mayor parte de los tratados de derechos humanos incluyen sistemas de supervisión a través de informes similares al de la Carta, y nunca se han esgrimido abiertamente como razón seria para negarse a la ratificación de dichos tratados. Así, incluso si un Estado no es parte formal de los tratados, su política de derechos humanos se supervisa y discute internacionalmente. Aunque el objetivo de la Carta es cultural, sus beneficiarios y beneficiarias son miembros de minorías lingüísticas, por lo que no se puede descuidar su implicación con los derechos humanos. Esto quiere decir que cualquier violación importante de los derechos lingüísticos no pasaría desapercibida para la comunidad internacional, que podría reaccionar y aplicar medidas contempladas en otros mecanismos.

⁴² Entre 1996 y 2004, cuando se envió el 2º Informe, Estonia recibió unos 156 millones de coronas estonias de la Comisión Europea. Véase el 2º Informe enviado por Estonia con arreglo al artículo 25, parágrafo 1 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de 16 de julio de 2004 (ACFC/SR/II(2004)009).

⁴³ A. Kozhemyakov, “La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: diez años de protección y fomento de la diversidad lingüística y cultural”, *MUSEUM International*, Vol 60, nº 3 (2008), págs. 26-36, en la pág. 33.

⁴⁴ Visión del Comisionado para los Derechos Humanos, 14 de abril de 2008, http://74.125.77.132/search?q=cahe:U1iZyQQlrW8J.www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080414_en.asp+reason+to+avoid+international+monitoring&cd=l&hl=nl&ct=clnk&gl=nl.

El trabajo que supone para los gobiernos preparar informes a intervalos bastante cortos –un informe cada tres años– puede tener también su importancia. El procedimiento de informes no se limita a la preparación de los mismos, sino que implica un trabajo continuo con el Comité de Expertos: contactos, visitas *in situ*, preparación de los comentarios gubernamentales en respuesta a los informes de evaluación, etcétera. La experiencia demuestra hasta la fecha que el sistema de control funciona bastante bien y sin grandes problemas. Los Estados no parecen tener mayores problemas para preparar sus informes a tiempo; en algunas situaciones excepcionales en las que se dio algún retraso, pocas, se aplicaron soluciones prácticas. Por ejemplo, se dio tiempo al Estado parte para que presentara más informes periódicos en el plazo de un año a partir de la aprobación de las recomendaciones del Comité de Ministros.

5.3.3. El miedo al separatismo

El miedo al separatismo puede ser una razón grave para no ratificar la Carta y precisa de una consideración más cuidadosa. La percepción de los gobiernos de que el refuerzo de la posición legal de las minorías y el fortalecimiento de su identidad y autoidentificación podrían derivar en reivindicaciones separatistas y secesionistas es una de las principales razones por las que la ONU no ha aprobado normas internacionales legalmente vinculantes de calado para proteger a las minorías. Por ello, la aprobación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales en el Consejo de Europa, un documento legalmente vinculante íntegramente dedicado a la protección de las minorías, y su ratificación representan conjuntamente un logro excepcional.

No obstante, el Convenio tiene una naturaleza bastante inusual que explica por qué los gobiernos no se han sentido amenazados por su ratificación. Sus disposiciones de tipo programa especifican los “principios legales que los Estados tienen que aplicar a fin de garantizar la protección de las minorías nacionales”,⁴⁵ pero el Estado conserva un amplio margen interpretativo para su implantación en el detalle, gracias a una serie de cláusulas de salvaguardia. Pero probablemente sea más importante el hecho de que el Convenio Marco está orientado a la protección de los derechos individuales de las minorías, y no crea ningún derecho colectivo o grupal. La Carta es distinta en lo que a esto respecta. Su objetivo –la protección de las lenguas minoritarias, que no la protección de los individuos que pertenecen a las minorías– contribuye de una forma más directa al fortalecimiento de la identidad de los grupos minoritarios, hasta un punto tal que es percibido como una amenaza para la unidad nacional bajo determinadas circunstancias. En otras palabras, “la Carta se mantiene al

⁴⁵ Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, Informe Explicativo, párrafo 10.

margen de la perspectiva “esencialista” implícita en el Convenio Marco, en la que se incluyen *a priori* las minorías (y la pertenencia a una de ellas) (pero sin definir las). En lugar de ello, se centra en una marca identitaria claramente identificada (la lengua)”.⁴⁶ Esto hace que los gobiernos sean más cautelosos a la hora de ratificar la Carta, a pesar del hecho de que la misma, como cualquier otro tratado, no puede contener derechos que sean contrarios a los principios básicos de soberanía e integridad territorial de los Estados. Además, contiene disposiciones claramente definidas que evitan toda posibilidad de poder ser usada para justificar cualquier reivindicación separatista.

En su preámbulo, la Carta subraya que la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias se basa “en los principios de la democracia y de la diversidad cultural, en el ámbito de la soberanía nacional y de la integridad territorial”, y estipula en su artículo 5 que no “podrá ser interpretada en el sentido de que lleve consigo el derecho de emprender cualquier actividad o realizar cualquier acción que contradigan (...) las obligaciones del Derecho Internacional, incluido el principio de soberanía y de integridad territorial de los Estados”.

Como se señala en el Informe Explicativo, la Carta no pretende crear competencia ni antagonismo entre las lenguas oficiales y regionales o minoritarias, sino que adopta un enfoque intercultural y plurilingüe.⁴⁷ Subraya no sólo la necesidad de promover y desarrollar las lenguas minoritarias sino también de que la ciudadanía aprenda también la lengua oficial. Correspondientemente, ninguna de sus disposiciones “debería interpretarse con la intención de poner obstáculos al conocimiento de las lenguas oficiales”.⁴⁸ Por otra parte, algunas disposiciones concretas indican que “el objetivo final de la Carta no es sólo la preservación o la protección de las lenguas regionales o minoritarias, sino más aún el fomento de las lenguas por medio de medidas proactivas y acciones firmes”.⁴⁹ Aunque el actual Derecho Internacional y la comunidad internacional no apoyan el secesionismo, los Estados parecen ser conscientes de que el fomento de las lenguas minoritarias es un arma de doble filo y puede afectar a la unidad nacional, dependiendo de las circunstancias políticas, históricas, sociales y económicas.

Aunque no hay indicios de que esto haya ocurrido desde que la Carta entró en vigor en 1998, en algunos casos excepcionales ha influido fortaleciendo el sen-

⁴⁶ F. Grin, “Evaluación de las medidas políticas para las lenguas minoritarias en Europa: hacia una implementación eficaz, económica y democrática”, Informe ECMI n° 6, Flensburg, Alemania, 23 y 24 de junio de 2000, pág. 17.

⁴⁷ Informe Explicativo de la Carta, parágrafo 14.

⁴⁸ *Ibid.*, parágrafo 29.

⁴⁹ A. Kozhemyakov, “La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: diez años de protección y fomento de la diversidad lingüística y cultural”, *Museum International*, Vol 60, n° 3 (2008), págs. 26-36, en la pág. 28..

timiento de autoidentificación. En su Segundo Informe Periódico, fechado en febrero de 2008, Armenia menciona que “se descubrió que las medidas tomadas en cumplimiento de la Carta (...) provocaron un aumento de la tensión en algunas comunidades étnicas”.⁵⁰ A raíz de la ratificación de la Carta, dos grupos relativamente pequeños, el kurdo (1.519 personas) y el yezidi (40.620 personas), que hablan la misma variedad de la lengua kumanji, comenzaron a insistir en que las autoridades armenias reconocieran el yezidi y el kurdo como lenguas diferentes y, a fin de conseguir este propósito, comenzaron a introducir diferentes escrituras, la latina y la cirílica.⁵¹ Éste es un ejemplo de un grupo pequeño que no ha conseguido causar alteraciones políticas. No obstante, se podría imaginar que la situación sería bastante diferente y más grave en el caso de grupos grandes.

A pesar del hecho de que la Carta persigue el noble objetivo de proteger parte de nuestra herencia cultural europea, son comprensibles las razones por las que no contiene garantías ni puede evitar cualquier tendencia a la desintegración que pueda resultar del fortalecimiento de la identidad lingüística de un grupo minoritario. Ésta fue la razón principal por la que Francia rechazó la ratificación de la Carta que había firmado en mayo de 1999. En la declaración que hizo en el momento de la firma, Francia insistió en que “el término ‘grupo’ de hablantes no garantiza derechos colectivos a los hablantes de lenguas regionales o minoritarias”.⁵² No obstante, sólo unas semanas después de su firma, el Consejo Constitucional de Francia (en su reunión de junio de 1999) declaró la ratificación incompatible con el artículo 2 de la Constitución de 1958, que estipula que el francés es la lengua de la República. Durante años, las lenguas regionales de Francia (unas 75 en total) han sido tabú en París.⁵³ En opinión de muchos expertos, un cambio en la Constitución nacional para incluir otras lenguas, como el bretón, podría representar una amenaza para la unidad nacional.⁵⁴

En los países bálticos se tiene un punto de vista similar. El Gobierno Estonio ha puesto mucho cuidado en evitar cualquier paso que pudiera fortalecer la posición de la minoría rusoparlante. Esto se hizo evidente en 2004 cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores planteó su preocupación por la mejora del estatus de la lengua estonia del sur, debido a que temía que pudiera tener un efecto similar en la lengua rusa.⁵⁵

⁵⁰ Segundo Informe Periódico de la República de Armenia, 15 de febrero de 2008 (MIN-LANG/PR 2008) 3, párrafo 8.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Véase <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>.

⁵³ A. Chrisafis (*The Guardian*, 17 de junio de 2008), www.guardian.co.uk/world/2008/jun/17/france/print.

⁵⁴ *Sunday Herald* (21 de junio de 2008), www.sundayherald.com/misc/print.php?article=2356731.

⁵⁵ V. Poleshschuck y J. Helemäe, “Estonia: en pos de la protección de las minorías”, en S. S. Åkermark (ed.), *Obligaciones internacionales y debates nacionales: las minorías en el entorno del Mar Báltico*, 2006, págs. 109-170, en la pág. 138.

La restrictiva política lingüística de Lituania es resultado de la percepción de que las lenguas minoritarias son un factor desintegrador de la sociedad lituana, lo que quedó confirmado explícitamente en la Decisión de la Corte Suprema de Lituania en el caso civil n° 3K-7-268/1999 del 14 de septiembre de 1999. En su sentencia sobre la decisión del Gobierno local de la región de Vilna que estipulaba que la Administración Pública y la señalización local de la región debían ser bilingües, en polaco y lituano, la Corte Suprema especificó que “el empleo de la lengua del Estado en la vida pública del mismo garantiza la identidad, la conciencia de la misma y la expresión de la Nación que es creadora del Estado y poseedora de poderes soberanos” y que el empleo de varias lenguas “desintegraría el Estado y apoyaría la descentralización”.⁵⁶

5.3.4. “El sigiloso avance legislativo”

Una no puede menos que preguntarse qué clase de “sigiloso avance legislativo” podría impedir que los gobiernos bálticos ratificaran la Carta. Puesto que la Carta no es de aplicación inmediata, es obvio que los Estados parte tienen el deber de aprobar una legislación nueva (o de cambiar la existente) para implantar sus disposiciones. Sin una legislación nacional apropiada, no se puede proporcionar una protección adecuada a las lenguas minoritarias o regionales. Así pues, una de las tareas principales del Comité de Expertos y del Comité de Ministros es señalar las deficiencias y solicitar a los Estados parte que den pasos para mejorar la legislación nacional relevante, lo que básicamente no representa un problema para los Estados.

No obstante, la situación de los Estados bálticos ha sido hasta cierto punto diferente de la de los demás países europeos. Su restrictiva legislación nacional ha llamado la atención internacionalmente desde su independencia. El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales ha señalado respecto a Lituania y Estonia que “la protección de las minorías nacionales no está enfocada de forma adecuada y consecuente en el proceso legislativo y en la práctica administrativa, especialmente en relación a la legislación relativa a los requisitos de competencia lingüística de los candidatos electorales y el empleo de las lenguas en la señalización privada visible al público”.⁵⁷ En febrero de 2005, la situación permanecía inalterada.⁵⁸ En mayo de 2007, el Comisionado para los Derechos Humanos señaló que no había tenido lugar cambio alguno en la legislación relevante y que había cesado toda discusión

⁵⁶ Citado de Kasatkina, Kadziauskas y Sliavaite, “Las minorías étnicas y las políticas públicas: el caso de Lituania”, en S. S. Åkermark (ed.), *Obligaciones internacionales y debates nacionales: las minorías en el entorno del Mar Báltico*, 2006, págs. 347-396, en la pág. 370.

⁵⁷ Véase la Opinión sobre Lituania, de 21 de febrero de 2003, Resumen Ejecutivo (ACFC/INF/OP/I(2003)008) y la Opinión sobre Estonia, de 14 de septiembre de 2001, Resumen Ejecutivo (ACFC/INF/OP/I(2002)005).

⁵⁸ Opinión sobre Estonia, de 22 de julio de 2005, Resumen Ejecutivo (ACFC/INF/OP/II(2005)001).

sobre el empleo de las lenguas minoritarias en la Administración, lo que era un obstáculo real para la integración de las minorías.⁵⁹

No obstante, los cambios o adaptaciones en la legislación nacional para adaptarla a los estándares internacionales no es lo que se podría entender por “sigiloso avance legislativo”. El Estado puede temer un “sigiloso avance legislativo” si se diera una interpretación amplia de la Carta que impusiera de manera imperceptible y furtiva ciertos compromisos a los gobiernos que inicialmente no estaban dispuestos a asumir. En este contexto, deberíamos recordar que el objetivo de la Carta es proteger las lenguas regionales o minoritarias como parte de la herencia cultural de Europa y que la combinación de su sistema “a la carta”, que da a los Estados la posibilidad de elegir sus compromisos específicos, su carácter jurídicamente vinculante y su mecanismo de supervisión, la convierten en un instrumento único.

El sistema “a la carta”, no obstante, tiene un papel crítico en la decisión de los Estados sobre la ratificación de la Carta. Dado que la situación lingüística varía de unos países europeos a otros, presentando grandes diferencias en el número de lenguas y de hablantes de cada lengua, sería imposible marcar un estándar legal común sin conferir al Tratado un diseño suficientemente flexible. Así, la Parte II de la Carta se aplica por igual a toda lengua regional o minoritaria que “se habla dentro de su territorio”,⁶⁰ mientras que la Parte III de la Carta da a los Estados la posibilidad de elegir las tareas específicas (un mínimo de 35 disposiciones) que aplicará a determinadas lenguas regionales o minoritarias. En otras palabras, los gobiernos tienen facultades discrecionales para elegir las disposiciones y decidir a qué lengua minoritaria o regional se aplican.

La Carta no contiene ninguna disposición que obligue a los Estados a incluir una o varias lenguas concretas y, desde el punto de vista legal, parece ser que los Estados también tienen facultades discrecionales para decidir no incluir alguna lengua o lenguas en el ámbito de la Carta. En la práctica, no obstante, este derecho es muy limitado. Al tomar la decisión de qué lengua o lenguas incluir, los gobiernos tienen que tener en consideración el espíritu, los objetivos y los principios de la Carta.⁶¹ “El espíritu de la Carta y la experiencia práctica de los países que ya la han ratificado indica que el Estado debe incluir una lista de lenguas lo más vasta posible, relegando a la protección mínima de la Parte II a aquellas lenguas para las que es difícil garantizar una esfera protectora más

⁵⁹ Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Memorandum al Gobierno de Letonia, Evaluación de los avances realizados en la implementación de las recomendaciones del Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa CommDH (2007)9 de 16 de mayo de 2007, parágrafo 44.

⁶⁰ Véase la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, artículo 2.1.

⁶¹ Véase el Informe Explicativo de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, parágrafo 42.

efectiva, especialmente las lenguas no territoriales, que se hallan demasiado dispersas, están en vías de extinción o no son lenguas literarias”.⁶²

La ratificación de la Carta no implica una decisión final del Estado sobre las lenguas que va a proteger. El artículo 3, párrafo 2, permite que cualquier parte notifique al Secretario General en cualquier momento posterior que acepta más compromisos o que está ampliando la aplicación de la Carta a otras lenguas regionales o minoritarias o a lenguas oficiales de uso menos extendido en parte o en todo su territorio. Si bien este ámbito de aplicación sin fecha límite de la Carta es una gran ventaja, también puede resultar desventajoso en el caso de los Estados que, por razones políticas, conceden importancia a la no inclusión de ciertas lenguas minoritarias en la protección de la Carta. La práctica indica que el Comité de Expertos y el Comité de Ministros adoptan un papel proactivo e instan a los Estados parte a proteger todas las lenguas minoritarias que se hablan en su territorio, incluyendo las que los gobiernos no estaban dispuestos a incluir en las listas de lenguas protegidas en una primera instancia.

En algunos casos, el Comité de Expertos se limita a solicitar a un Estado que clarifique si hay alguna lengua regional o minoritaria en uso además de las mencionadas en el instrumento de ratificación. Es lo que ocurrió en el caso de Armenia, que, en su instrumento de ratificación depositado en junio de 2002, declaró que las lenguas minoritarias de Armenia según la definición de la Carta eran el asirio, el yezidi, el griego, el ruso y el kurdo.⁶³ No satisfecho con esto, el Comité de Expertos señaló que tenía información insuficiente para evaluar si había otras lenguas dentro del ámbito de la Carta, al margen de aquellas mencionadas.⁶⁴ El Comité de Ministros pidió entonces a Armenia que aclarara “como cuestión prioritaria” si en Armenia se utilizaban más lenguas regionales o minoritarias de las que se mencionaban en su instrumento de ratificación.⁶⁵

En raros casos, se puede instar a los gobiernos a que apliquen la Carta a lenguas diferentes de las especificadas en la declaración que adjuntan a su instrumento de ratificación. Por ejemplo, Chipre indicó inicialmente sólo la lengua armenia como no territorial, declarando que el árabe maronita chipriota era un dialecto

⁶² E. J. Ruiz Vieytez, “Lenguas minoritarias de la Federación Rusa: perspectivas de ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias”, Documento de Trabajo de Mercator n° 6, 2002, pág. 53.

⁶³ Véase <http://conventions.coe.int/treaty/Commus/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>.

⁶⁴ Informe del Comité de Expertos de la Carta de 14 de junio de 2006, ECRML (2006)2, párrafo 161.

⁶⁵ Véase la Recomendación RecChL(2006)2 del Comité de Ministros sobre la aplicación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en Armenia, aprobada el 14 de febrero de 2008 (MIN-LANG/PR 2008/3). Armenia no cambió su postura respecto a las lenguas regionales y minoritarias ya identificadas en la Declaración.

no escrito y que, por lo tanto, no entraba dentro de la protección de la Carta.⁶⁶ No obstante, el Comité de Expertos no aceptó esta postura. Adoptó el punto de vista de que el árabe maronita chipriota era un dialecto del árabe estándar y no un dialecto de una de las lenguas oficiales de Chipre, el griego o el turco, y que como tal, necesitaba ser protegido urgente e inmediatamente.⁶⁷ Ante la insistencia del Comité, Chipre hizo una nueva declaración incluyendo el árabe maronita chipriota como lengua en el sentido de la Carta.⁶⁸

Este es un aspecto muy significativo de la supervisión de la Carta Europea. Contribuye a la consecución de su objetivo principal de proteger todas las lenguas minoritarias o regionales: también demuestra que, una vez que los Estados han ratificado la Carta, pueden enfrentarse a solicitudes para cambiar y/o ampliar sus compromisos legales. Eso puede disuadir a aquellos Estados que preferirían preservar completamente sus facultades discrecionales para decidir a qué lenguas se aplicará la Carta. Respecto a Estonia y Letonia, parece bastante obvio que la ratificación de la Carta cambiaría inevitablemente el estatus del ruso de lengua migrante –excluida de la aplicación de la Carta– a lengua minoritaria. Este posible cambio de estatus de la lengua rusa no se considera acorde con su interés nacional. Aparentemente, prefieren proteger a la población rusoparlante y sus derechos como minoría lingüística sólo a través del Convenio Marco, excluyendo así cualquier cambio y/o fortalecimiento del estatus de la lengua rusa dentro de sus territorios.

5.4. Conclusión y perspectivas de futuro

La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias contiene ciertas “imperfecciones” que pueden disuadir a los gobiernos de ratificarla. No queda claro hasta qué punto son significativas en el pensamiento de los Estados bálticos, pero parece que los factores internos y la política lingüística nacional prevalecen a este respecto. Algunas voces dicen que estos países deberían considerarse casos *sui generis* debido a su historia, y, como tales, no aptos para someterse al régimen legal de la Carta. Por el momento, no hay señales de que ninguno de los tres Estados bálticos tenga intención de cambiar su postura y ratificar la Carta; y la comunidad internacional, en concreto la Unión Europea, no tiene medios efectivos para persuadirlos de que lo hagan.

⁶⁶ Véase el Informe Inicial de Chipre, de 17 de enero de 2005 (MIN-LANG/PR 2005/1), párrafos 14.1.-14.4. Véase también el artículo 1a de la Carta y el párrafo 32 del Informe Explicativo en el que se excluyen los dialectos de la lengua oficial o las variedades locales o diferentes dialectos de la misma única lengua.

⁶⁷ Véase el Informe del Comité de Expertos sobre el Informe Inicial de Armenia, 27 de septiembre de 2006, ECRML (2006)3, párrafo 30.

⁶⁸ La Declaración se hizo el 12 de noviembre de 2008 y supone una enmienda sobre la Declaración previa, hecha el 3 de agosto de 2005 (revisando la Primera Declaración hecha el 26 de agosto de 2002 cuando se ratificó la Carta).

A pesar del lema de la Unión Europea (“Unida en la diversidad” o “Unidad en diversidad”), de su objetivo de respetar “su rica diversidad cultural y lingüística” y de garantizar que “la herencia cultural de Europa se salvaguarde y se potencie”⁶⁹ y del papel central que ahora se da al valor de la diversidad lingüística dentro de la UE,⁷⁰ no se espera que los organismos de la UE puedan ejercer una influencia sustancial en los Estados bálticos para que ratifiquen la Carta, ya que los organismos de la UE no tienen una política declarada sobre lenguas minoritarias. Durante el proceso de adhesión, la Unión Europea no fue lo suficientemente enérgica a este respecto, aunque ha ejercido algunas presiones, que conllevaron algunos cambios y modificaciones en la legislación lingüística nacional.⁷¹

El hecho de que todos los Estados bálticos hayan ratificado el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales y se sometan a su mecanismo de supervisión es de gran importancia para los derechos lingüísticos de las minorías. La situación ideal sería que también ratificaran la Carta, al igual que los demás países que no lo han hecho, protegiendo así los aspectos culturales de las lenguas minoritarias habladas en sus territorios. Tanto la importancia de la Carta como la voluntad de los gobiernos de ratificarla están creciendo a un ritmo constante. Esto puede conducir al punto en el que se convierta más en un documento paneuropeo, que haría que los gobiernos fuera de su régimen se sintieran incómodos y más inclinados a ratificarla.

⁶⁹ Véase el artículo 2, parágrafo 3, punto 4 de las Enmiendas al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Comunidad Europea.

⁷⁰ X. Arzoz (ed.), *El respeto de la diversidad lingüística en la Unión Europea*, Introducción, 2008, pág. 5.

⁷¹ En 1999, la Comisión Europea señaló que las enmiendas estonias a la Ley sobre Lenguas podrían entrar en conflicto con las obligaciones de Estonia derivadas del Acuerdo Europeo, particularmente en el campo de la libre circulación de personas, el derecho de establecimiento, la prestación de servicios, el movimiento de capitales y la adjudicación de contratos públicos. Esto condujo a nuevas enmiendas a la Ley Estonia de las Lenguas en junio de 2000, en las que se relajaban los requisitos lingüísticos. De la misma forma, en 1999, la Comisión Europea requirió a Letonia que ajustara su legislación lingüística con los estándares internacionales y el Acuerdo Europeo. Obviamente, las recomendaciones de la Comisión Europea iban encaminadas a garantizar que la legislación estonia y la lituana enfocaran de forma equilibrada los requisitos de competencia lingüística, especialmente en la esfera privada, obteniendo como resultado cambios y mejoras en la legislación para los puntos relevantes. Véase V. Poleshchuck, “Estonia, Letonia y la Comisión Europea: cambios en la normativa lingüística de 1999-2001”, www.eumap.org/journal/features/2002/jan02/languageeg.

**La redacción de los informes periódicos
y la implementación de las recomendaciones:
estudio de casos**

6. El caso de Suiza

CONSTANTIN PITSCH

Departamento de Lingüística y Comunidades Culturales,
Oficina Federal de Cultura, Suiza

La Confederación Suiza firmó la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias el 8 de octubre de 1993 y la ratificó el 23 de diciembre de 1997; la Carta entró en vigor el 1 de abril de 1998. En este momento, se está preparando el cuarto informe de Suiza sobre la aplicación de la Carta.

La primera parte de este capítulo ofrece una visión general de la situación lingüística de Suiza; la segunda parte estudia algunas experiencias relacionadas con los intercambios de informes entre Suiza y el Comité de Expertos del Consejo de Europa.

6.1. La situación de las lenguas en Suiza

6.1.1. Distribución territorial

Suiza es oficialmente cuatrilingüe. La ilustración 6.1. de la página siguiente muestra un mapa con la distribución lingüística.

Hay un claro desequilibrio de tamaño entre la región germanoparlante (en rojo) y las regiones que emplean el francés (en azul), el italiano (en verde) y el romanche (en marrón), más pequeñas. Todas las regiones tienen una mezcla de lenguas, y las sombras de cada color indican la proporción en la que la población local habla la lengua principal. Una sombra más oscura indica un mayor predominio (más del 85%); una sombra más clara indica que la lengua es ligeramente menos dominante (70-84,9%).

Mientras que apenas se emplean dialectos en la Suiza francófona, los múltiples dialectos del alemán tienen una importancia lingüística y cultural fuertemente marcada en las regiones de Suiza en las que se habla alemán. También se emplean dialectos en las regiones de habla italiana, que si bien son de considerable importancia en las zonas rurales, disminuyen sin embargo drásticamente en las zonas urbanas. Por su parte, el romanche se divide en cinco dialectos principales, cada uno de los cuales se habla en una parte diferente del Cantón de los Grisones.

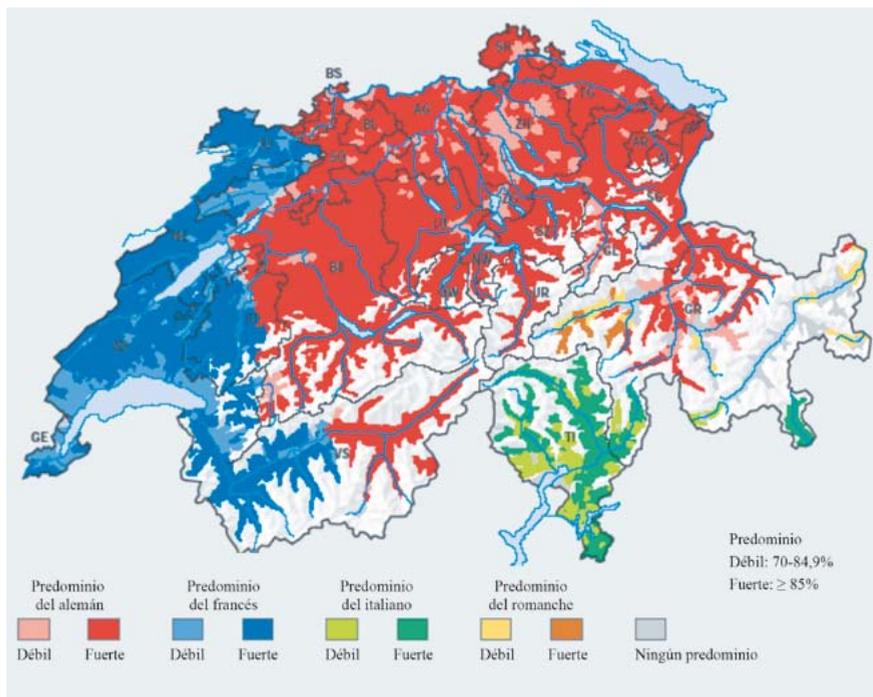


Ilustración 6.1. Población residente por lengua principal, Suiza, 2000 (lenguas nacionales).

Fuente: Censo federal de población, año 2000, *El panorama lingüístico en Suiza*, Oficina Federal de Estadística (Suiza), Neuchâtel, abril de 2005.

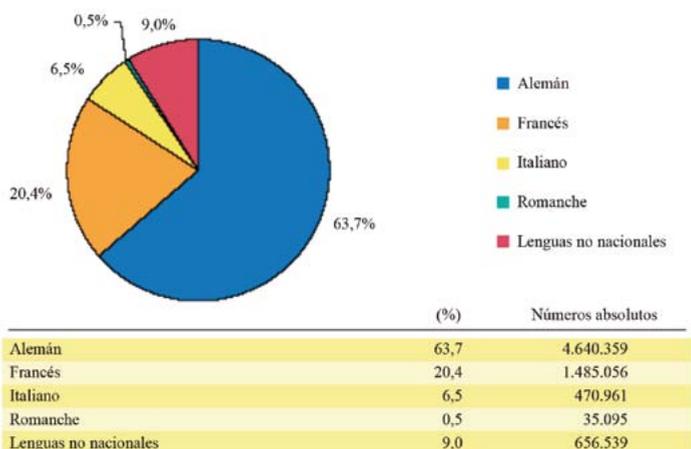


Ilustración 6.2. Población residente por lengua principal, Suiza, 2000 (% y totales).

Fuente: Censo federal de población, año 2000, *El panorama lingüístico en Suiza*, Oficina Federal de Estadística (Suiza), Neuchâtel, abril de 2005.

La ilustración 6.2. presenta la distribución numérica de los distintos grupos lingüísticos en la población de Suiza. La ilustración 6.3. indica el número de hablantes de las distintas lenguas no nacionales, habladas en total por aproximadamente un 9% de la población en su conjunto.

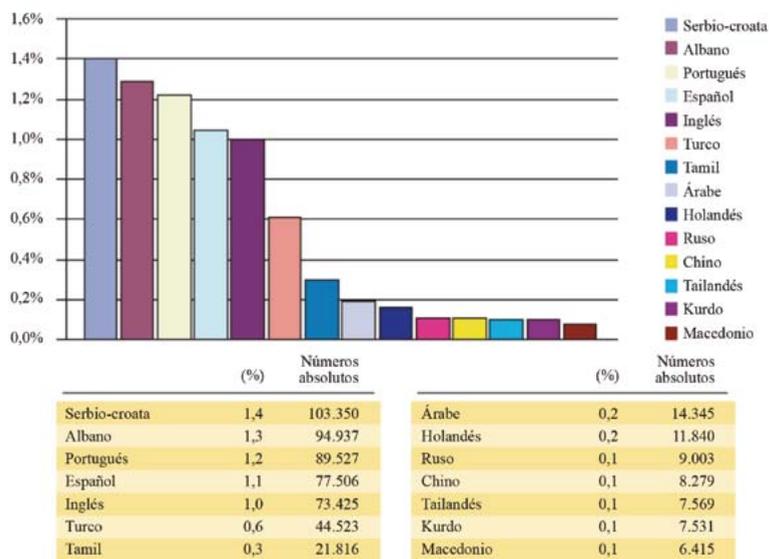


Ilustración 6.3. Lenguas no nacionales de Suiza, 2000.

Fuente: Censo federal de población, año 2000, *El panorama lingüístico en Suiza*, Oficina Federal de Estadística (Suiza), Neuchâtel, abril de 2005.

Suiza comprende 26 cantones. Además de los cantones germanoparlantes, hay cuatro cantones francófonos; tres son bilingües alemán-francés, y los otros dos son el Cantón de Tesino, de habla italiana, y el Cantón de los Grisones, trilingüe alemán-romanche-italiano.

6.1.1.1. El Cantón de los Grisones

La ilustración 6.4. es un mapa del Cantón de los Grisones que muestra la distribución del alemán, el italiano y el romanche, que aquí está dividido a su vez en los dialectos ladino, subsilvano/supramirano y suprasilvano. En el año 2000, sólo 24.016 personas de los 66.780 habitantes de la zona en la que se ha hablado romanche tradicionalmente empleaban esta lengua, incluso aunque la población de este cantón ha aumentado un 9,6% respecto de la década anterior. Sólo un tercio de la población (32,8%) consideraba el romanche como su primera lengua.

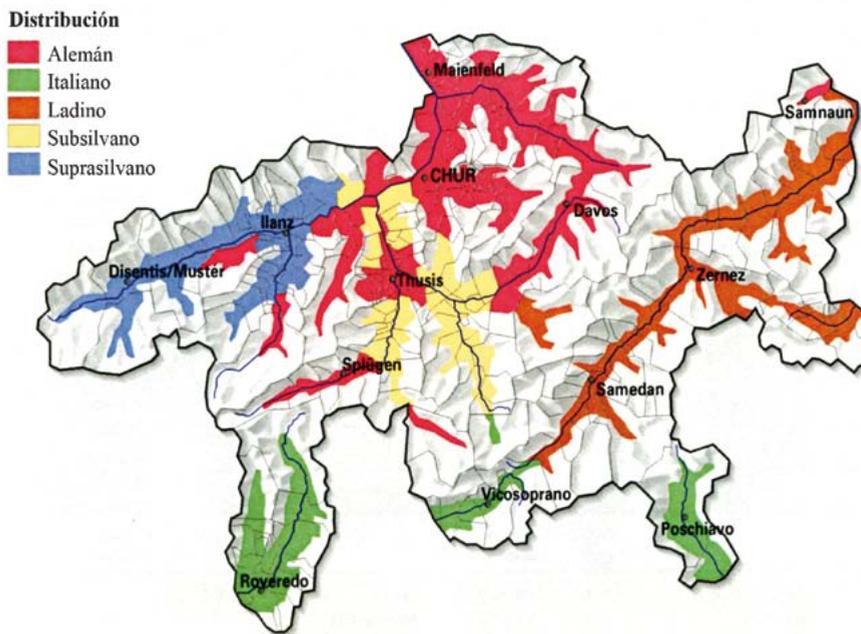


Ilustración 6.4. Lenguas del Cantón de los Grisones, 2000.

Fuente: Censo federal de población, año 2000, *El panorama lingüístico en Suiza*, Oficina Federal de Estadística (Suiza), Neuchâtel, abril de 2005.

6.1.2. Aspectos constitucionales

Desde la fundación del Estado moderno (en 1848), Suiza se ha organizado siguiendo un modelo federal. Este hecho tiene cierta importancia a la hora de encuadrar su política lingüística. Hay tres disposiciones de la Constitución Federal Suiza que tienen una especial importancia en lo que respecta a la política de lenguas regionales o minoritarias.

La Constitución Federal Suiza hace una distinción entre las lenguas nacionales y las lenguas oficiales de la Confederación. En principio, todas las lenguas nacionales tienen el mismo estatus, independientemente de su fuerza numérica.

Artículo 4 de la Constitución: Lenguas nacionales

Las lenguas nacionales serán el alemán, el francés, el italiano y el romanche.

Artículo 70 de la Constitución: Lenguas (oficiales)

1. Las lenguas oficiales de la Confederación serán el alemán, el francés y el italiano. El romanche también será lengua oficial para las relaciones que la Confederación mantenga con las personas de lengua romanche.

El alemán, el francés y el italiano son, por definición, lenguas oficiales en pie de igualdad entre sí. El romanche, sin embargo, sólo es lengua oficial en parte; se utiliza en las relaciones de las autoridades federales con los individuos y las instituciones romanches. Los documentos para las votaciones y elecciones, así como una serie de textos legislativos (por ejemplo, la Constitución Federal, la Carta y los informes redactados por Suiza para la Carta) están traducidos al romanche.

Artículo 70 de la Constitución: Lenguas (territorialidad)

2. Los Cantones decidirán sus lenguas oficiales. A fin de preservar la armonía entre las comunidades lingüísticas, éstas respetarán la distribución territorial tradicional de las lenguas y tendrán en cuenta las minorías lingüísticas autóctonas.

La competencia de los Cantones para determinar sus lenguas oficiales deriva del artículo 70.2. de la Constitución, anteriormente citado, en el que se menciona el principio de territorialidad. Los Cantones regulan sobre esta base los temas relativos a las lenguas oficiales y las lenguas de escolarización.

El artículo 70 está directamente asociado con el artículo 18 de la Constitución, que establece el derecho fundamental de libertad de lengua, pero es una relación algo problemática y de no fácil solución.

Artículo 70 de la Constitución: Lenguas (fomento del romanche y el italiano)

5. La Confederación apoyará las medidas tomadas por los Cantones de los Grisones y Tesino para salvaguardar y promover el romanche y el italiano.

El artículo 70.5. de la Constitución asigna a la Confederación la tarea de promover las lenguas nacionales menos empleadas en los Cantones de los Grisones y Tesino, destinando ayuda financiera.

6.2. Las lenguas minoritarias en la práctica

6.2.1. Lenguas regionales

Al ratificar la Carta, Suiza declaró el romanche y el italiano como lenguas regionales o minoritarias en el sentido de la Carta y les concedió la protección prescrita en algunas disposiciones.

6.2.1.1. El romanche y el italiano

El romanche es una lengua minoritaria que ha sido sustituida gradualmente por el alemán; el cantón de los Grisones es su región de origen. En realidad, el romanche no tiene zona periférica y su área lingüística no forma una unidad,

sino que es compartida por cinco dialectos que hace varios siglos también tenían una forma escrita. En los años 80 se creó una lengua escrita unificada, que es la lengua oficial en la que las autoridades de la Confederación y del Cantón de los Grisones se comunican con la población; hasta cierto nivel, también la lengua de formación.

La existencia del italiano no está amenazada en el Cantón de los Grisones, aunque es algo así como una lengua menor, al contrario que la posición que ocupa en Tesino. Las ayudas financieras al cantón (3 millones de euros al año) se emplean para promover las lenguas y las culturas romanche e italiana, y se invierten en medidas prácticas que se toman en el cantón, financiando el trabajo de organismos no oficiales como Lia Rumantscha (www.liarumantscha.ch) y Pro Grigioni Italiano (www.pgi.ch), y promocionando el romanche en los medios de comunicación a través de la Agencia da Novitads Rumantscha (www.anr.ch). La ayuda financiera al Cantón de Tesino (1,5 millones de euros al año) se dedica principalmente a apoyar la cultura, especialmente los proyectos de investigación, las publicaciones, los actos culturales y las actividades de investigación del *Osservatorio linguistico della Svizzera italiana* (www.ti.ch/decs/dcsu/ac/olsi/).

La aplicación de la Carta

Para preparar el informe y aplicar las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa y del Comité independiente de Expertos de la Carta, la Confederación colabora con los cantones implicados, es decir, con el de los Grisones y con Tesino, que tienen poderes directos para aplicar las recomendaciones que les afectan. El Cantón de los Grisones consulta a su vez las organizaciones e instituciones, delegando tareas de fomento lingüístico del italiano y el romanche en el cantón.

En su informe, Suiza da información sobre la situación en el país de las lenguas en su conjunto. En los tres informes publicados hasta la fecha, las recomendaciones del Comité de Expertos y el Comité de Ministros se centran principalmente en las lenguas minoritarias, especialmente en la situación del romanche a nivel federal y en los tres niveles del Cantón de los Grisones, el cantonal, el regional y el municipal. En el Cantón de Tesino, se presta especial atención al municipio Walser de Bosco Gurin, una región germanoparlante que constituye un enclave en mitad de una región de lengua italiana.

El empleo del romanche en los tribunales

Citemos un primer ejemplo del empleo del romanche en procesos judiciales.

*Tercer informe del Comité de Expertos de la Carta, párrafo 78 (relativo al artículo 9, párrafo 1)*¹

El Comité de Expertos conmina a las autoridades suizas a tomar las medidas necesarias para garantizar que la posibilidad formal de emplear el romanche en procesos judiciales sea implantada en la práctica.

Los expertos dirigen su recomendación a las “autoridades suizas competentes”, es decir, a todos los niveles oficiales. Los expertos subrayan el hecho de que, aunque la legislación permite formalmente el empleo del romanche, esta posibilidad apenas si se utiliza. Hay una versión en galo-romanche del corpus del derecho cantonal. En sus comentarios, los expertos sugieren que las autoridades también podrían animar activamente a los hablantes de romanche a que empleen su lengua en los tribunales.

Aunque se han cumplido algunas condiciones importantes para implementar esta recomendación, el fomento del romanche encuentra barreras en la práctica, sobre todo en lo que concierne a las posibilidades de intervención oficial.

Se deben tener en cuenta los siguientes hechos:

- Todos los hablantes de romanche son bilingües.
- El romanche es, más que nada y cada vez más, una lengua hablada.
- La competencia lingüística escrita es mayor en alemán, especialmente entre los juristas.
- En los tribunales regionales se sienta jurisprudencia en romanche sólo parcialmente; en los tribunales cantonales solamente en alemán.

Los expertos van aún más allá y recomiendan la publicación de parte de los Estatutos Federales en romanche.

Tercer informe del Comité de Expertos de la Carta, párrafo 81 (relativo al artículo 9, párrafo 3)

El Comité de Expertos conmina a las autoridades suizas competentes a nivel federal encargar la traducción de los textos legales necesarios para seguir facilitando el empleo del romanche en los tribunales.

¹ Véase el documento ECRML (2008)2, disponible en www.coe.int/minlang.

El cumplimiento de esta recomendación implicaría una carga enorme de trabajo de traducción, aparte del hecho de que la demanda concuerda con el artículo 70.1. de la Constitución, que da el estatus de lengua oficial al romanche sólo para los tratos de la Confederación con los hablantes de romanche. En la Ley Federal de Lenguas que entra en vigor en 2010, sólo se deben traducir un número muy limitado de estatutos, y las traducciones no tendrían valor legal.

Las lenguas en el Parlamento Cantonal

*Tercer informe del Comité de Expertos de la Carta, párrafos 91 y 134
(relativos al artículo 10, párrafo 2)*

El Comité de Expertos conmina a las autoridades suizas competentes a tomar las medidas necesarias para estimular el uso del romanche y el italiano en los debates del Parlamento Cantonal.

La recomendación de los expertos de que se hable romanche e italiano en el Parlamento Cantonal de los Grisones es difícilmente aplicable (excepto como declaración de importancia simbólica), porque los parlamentarios de habla romanche o italiana están acostumbrados a hablar en alemán. Esto hay que entenderlo bien. Si tuvieran que hablar en italiano o romanche, como podría ser el caso, sólo sería posible con la asistencia de interpretación simultánea.

Al margen de lo complicado de los ajustes que habría que hacer, por no mencionar la necesidad de obtener el consentimiento de la mayoría germanoparlante, el funcionamiento de la institución parlamentaria tendría una cualidad muy artificial, con una práctica lingüística desequilibrada.

El comentario anterior también es trasladable al empleo del italiano en el Parlamento Federal: excepto por algunas declaraciones de valor simbólico, los parlamentarios de habla italiana emplean el francés o el alemán, según elijan y sin dificultad.

Esto no implica en manera alguna que las recomendaciones hechas por los expertos no tengan fundamento. Si se razona en el contexto legal de la Constitución y de la Ley de Lenguas del Cantón de los Grisones, son recomendaciones que se podrían seguir en las circunstancias ideales. Así, las autoridades tienen la oportunidad de descubrir el punto de vista de los expertos, aunque haya que admitir que es bastante inusual para las autoridades, pero que les permite darse cuenta de las posibilidades así como de las limitaciones del fomento y la política de lenguas. Los miembros de la Administración cantonal confirman que las recomendaciones de los expertos sirven de material de reflexión para el Gobierno.

6.2.2. Lenguas no territoriales

En el contexto de ratificación de la Carta, Suiza ha reconocido el yenish, la lengua del pueblo nómada, y el yidis como lenguas no territoriales.

6.2.2.1. El yenish

Un ejemplo final relativo al fomento del yenish por parte de la Confederación. Según las últimas estimaciones, la población yenish de Suiza está entre 30.000 y 35.000 personas, de las que aproximadamente 3.000 aún son nómadas. En 1997, conforme a lo estipulado en la Ley del 7 de octubre de 1994 en referencia a la Fundación de nombre *Securing the Future of Swiss Travellers* (Aseguremos el Futuro de los Nómadas Suizos) (RS 449.1), la Confederación dio a dicha Fundación una cantidad a tanto alzado de 1 millón de francos suizos, y ha continuado abonando contribuciones anuales de funcionamiento “para asegurar y mejorar las condiciones de vida del pueblo nómada y conservar su identidad cultural”. La asociación *Paraguas del Pueblo Nómada Suizo*, la *Radgenossenschaft der Landstrasse* (Asociación de Pueblos Nómadas) lleva percibiendo una subvención federal anual desde 1985. A través de esta asociación, la Confederación está en contacto permanente con el pueblo nómada.

La lengua yenish, un símbolo importante de identidad colectiva para muchos nómadas que se transmite dentro del grupo, nunca emplea la forma escrita en los últimos tiempos. El primer diccionario yenish se publicó por primera vez en 2001. El yenish se basa en la estructura gramatical de la lengua alemana y como norma se considera un “sociolecto”, o incluso un “dialecto étnico de la lengua alemana” o “etnolecto”. También se ha utilizado para diferenciar entre el pueblo nómada y el residente asentados, y para mucha gente el yenish aún tiene el carácter de lengua secreta.

El avance del yenish se trató en el momento en el que se estaba preparando el informe de la Carta, con ocasión de una reunión *in situ* entre el pueblo nómada y el Comité de Expertos. A partir de su primer informe (2001), el Comité de Expertos ha formulado sin cesar recomendaciones para fomentar el yenish, si bien es cierto que siempre hacía referencia a aspectos diferentes. Pero es comprensible que la ejecución de un plan práctico decidido entre la Confederación y el pueblo nómada haya llevado una serie de años. Incluye una revisión del vocabulario yenish y la realización de una serie de entrevistas audiovisuales con personas yenish y en lengua yenish con la asistencia de especialistas en medios de comunicación. Estas entrevistas están recogidas en un DVD. El plan es realizar la transcripción de las entrevistas para su empleo por parte del pueblo nómada con una traducción al alemán, francés e italiano para emplearlas en el fomento de la lengua.

Así, el Comité de Expertos ha proporcionado un incentivo inestimable al fomento del yenish y, comparando con el segundo informe, ha dejado a un lado las recomendaciones que no tenían realmente en cuenta la situación del pueblo nómada, por ejemplo la que defendía la estandarización del yenish o su introducción en la enseñanza como parte de la enseñanza obligatoria.

6.3. Conclusión

Las experiencias de Suiza respecto al informe sobre la Carta y el diálogo en curso con el Comité de Expertos podrían valorarse como positivas. Un juicio independiente emitido desde el punto de vista de los expertos sobre el estatus político y legal de las lenguas es un elemento que permite el desarrollo ulterior del pensamiento suizo, y proporciona una comprensión de las fortalezas y debilidades de la política suiza.

En cualquier evaluación de la situación es importante mantener un equilibrio entre lo deseable y lo factible, de manera que el diálogo sea productivo y se puedan implementar recomendaciones específicas.

El intercambio de informes se realiza siguiendo el ciclo trianual. Si nos planteamos traducir las recomendaciones del Comité de Expertos y del Comité de Ministros sobre política lingüística en medidas de reciente concepción, el plazo de tres años es demasiado corto. El informe y las recomendaciones podrían cobrar mayor importancia si se ampliara dicho plazo. El objetivo es y seguirá siendo la preservación y el fomento de la diversidad lingüística y cultural de Europa en el sentido mencionado en la Carta.

7. **El caso de Hungría**

JUDIT SOLYMOSSI

Antigua Presidente del Comité de Expertos del Consejo de Europa
para Asuntos relacionados con la Protección de las Minorías Nacionales (DH-M1N)

Hungría fue uno de los primeros firmantes de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Envío su primer informe periódico en 1999, el segundo informe en 2002, el tercero en 2005 y el cuarto en 2008. Ya en el cuarto ciclo de control, Hungría estaba esperando la visita del Comité de Expertos a principios del verano de 2009.

El organismo responsable de la redacción de los tres primeros informes fue la Oficina Gubernamental Independiente de Minorías Nacionales y Étnicas. Después de su integración en la Oficina del Primer Ministro en 2007, se transformó en una división y se le encargó la compilación del cuarto informe. Todos los ministerios relevantes (Interior, Justicia, Asuntos Exteriores, Educación y Cultura), otros organismos (como por ejemplo, los tribunales, la Oficina Estadística y la Junta Nacional de Radio y Televisión) y representantes de las minorías nacionales participaron en la preparación de los cuatro informes. Después de haber redactado los borradores, se pidió a todos los agentes mencionados, junto con el comisionado parlamentario de los derechos de las minorías nacionales y étnicas, que enviaran sus comentarios.

7.1. La ratificación

Es necesario proporcionar alguna información sobre el instrumento de ratificación de Hungría antes de que los lectores puedan entender por qué en algunos casos la implementación de las recomendaciones del Comité de Ministros ha presentado dificultades en Hungría.

Cuando un Estado elige tareas de acuerdo con la Parte III de la Carta, debe elegir las opciones que sean óptimas en el contexto particular de cada lengua regional o minoritaria. Este enfoque hace posible tener en cuenta también la capacidad administrativa del Estado y el coste de las disposiciones.

Hay tres temas cruciales que el Estado debe considerar durante la preparación de la ratificación de la Carta: qué lengua(s), qué acción(es) va a tomar y su territorialidad.

En primer lugar, ¿qué lenguas regionales o minoritarias deberían seleccionarse para ser protegidas bajo la Parte III? En el momento de la ratificación, en 1995 Hungría especificó seis lenguas (alemán, eslovaco, rumano, serbio, croata y esloveno) que debían protegerse conforme a la Parte III. La situación de estas lenguas era, y sigue siendo, bastante diferente en muchos aspectos: hay dialectos arcaicos frente a lenguas literarias estandarizadas, diferentes niveles de asimilación, comunidades lingüísticas de diferentes tamaños y distintas concentraciones geográficas. En 2008, se añadieron dos lenguas más a esta lista: este paso se discutirá más adelante en el apartado 7.2.1.

En segundo lugar, el Estado ha de elegir tareas a favor de las lenguas especificadas. Sería deseable elegir medidas diferentes para cada lengua, según su situación. Un Estado puede adoptar una opción radical en el caso de una población minoritaria mensurable y concentrada geográficamente, y una opción más suave para una lengua hablada por una comunidad menor y más dispersa.

Hungría, sin embargo, eligió los mismos párrafos para todas las lenguas, lo que ha dificultado claramente una implantación efectiva, debido a las diferencias mencionadas. Esta decisión probablemente se tomó influida por la aprobación, justo antes del instrumento de ratificación, de la Ley Húngara de Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas (Ley nº 77 de 1993, en lo sucesivo denominada Ley de Minorías), que concede los mismos derechos lingüísticos a todas las comunidades minoritarias.

En tercer lugar, el Estado tiene que decidir sobre los territorios. Muchas de las disposiciones de la Carta estipulan que los compromisos del Estado sólo son aplicables en determinados territorios, y no en la totalidad del territorio del Estado. En algunos puntos, se describen como territorios “en los que se hablen las lenguas regionales o minoritarias”.¹ En otros, la redacción especifica que “por territorio... se entenderá el área geográfica en la cual dicha lengua es el modo de expresión de un número de personas que justifica la adopción de las diferentes medidas” previstas en la disposición.²

Hay algunos países –y Hungría se encuentra ente ellos– que decidieron aplicar las disposiciones en la totalidad del territorio del país, sin especificación territorial alguna. De nuevo, debe recordarse que la Ley de Minorías aprobada concede los mismos derechos a todas las minorías en todo el territorio del país de forma indiferenciada.

¹ Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, artículo 7, párrafo 1 (Objetivos y principios); artículo 8, párrafo 1 (Educación); artículo 10, párrafo 3 (Autoridades administrativas y servicios públicos); artículo 11, párrafo 1 (Medios de Comunicación); artículo 12, párrafo 1 (Actividades y servicios culturales); y artículo 13, párrafo 2 (Vida económica y social).

² *Ibid.*, artículo 9, párrafo 1 (Autoridades judiciales); y artículo 10, párrafos 1 y 2 (Autoridades administrativas y servicios públicos).

Lo que se ha dicho muestra claramente que el instrumento húngaro de ratificación no está suficientemente matizado para reflejar las diferencias en la situación de las lenguas elegidas, lo que quiere decir que Hungría no ha aprovechado la flexibilidad que permite el sistema a la carta del tratado.

7.2. Recomendaciones hasta la fecha

Examinemos algunas de las recomendaciones más importantes que el Comité de Ministros dirigió a Hungría en los tres primeros ciclos de control. Son las recomendaciones que se han venido repitiendo en cada ciclo. Las describiremos a continuación, junto con las respuestas que ha dado Hungría para mejorar la implantación de la Carta.

7.2.1. El romaní y el beas

Una de las recomendaciones está vinculada a las lenguas de la comunidad romaní. La abrumadora mayoría de los romaníes en Hungría sólo habla húngaro, pero un pequeño porcentaje emplea dos lenguas diferentes: un dialecto del romaní y una lengua llamada beas, que es una versión arcaica del rumano.

El Comité de Ministros recomendó a Hungría que reforzara la enseñanza del romaní y el beas en los cuatro primeros cursos de la Educación Primaria y que tomara medidas decididas en la planificación lingüística para implantar la educación en o de estas lenguas en todos los niveles. Antes de 2008, estas lenguas estaban protegidas por la Parte II. Las medidas tomadas para la implantación de esta recomendación afectaban fundamentalmente a la acreditación de los estudios de romología en la Educación Superior, a la posibilidad de hacer exámenes estatales de competencia lingüística en romaní y en beas, a la publicación de diccionarios y libros en estas lenguas y a la introducción de la enseñanza del romaní y del beas en algunas instituciones de la Educación Pública.

Además, después de largas deliberaciones, Hungría decidió ampliar la protección de la Parte III al romaní y al beas en 2008. Es importante señalar que el Consejo de Europa, basándose en los resultados de los controles previos, aconsejó a Hungría no dar ese paso. Lo consideraba prematuro, ya que aún había déficits en la aplicación de la Parte II. No obstante, al estar bajo la presión política de las comunidades romaníes, que consideraban este paso como una especie de emancipación de sus lenguas, el Gobierno Húngaro se decidió a favor de la ampliación; dada la escasez de medios económicos y las dificultades de implantación (como la falta de profesorado cualificado, traductores y material pedagógico en esas lenguas), sólo podemos esperar que se implementen parte de los compromisos asumidos antes de entrar en el quinto ciclo de control.

7.2.2. Enseñanza complementaria de las minorías

Otra recomendación del Comité de Ministros hacía referencia a la introducción de la enseñanza de las lenguas de la Parte II en el currículo escolar.

Las lenguas de la Parte II tienen entre 1.000 y 5.000 hablantes de las minorías búlgara, griega, rutena, polaca, ucraniana y armenia. Estas minorías pequeñas no tienen una red de centros escolares; la mayoría tiene un centro escolar como mucho, o ni siquiera uno. Normalmente organizan el aprendizaje de su lengua en forma de actividades extraescolares, en las llamadas Escuelas Dominicales.

Sin embargo, el bajo número de escolares y la dispersión geográfica de estos grupos hace muy difícil organizar una enseñanza de las minorías para ellos. En Hungría, son los municipios los que tienen que organizar la enseñanza de las minorías si lo solicitan los padres y madres de un grupo de por lo menos ocho niños. ¿Pero qué ocurre si no hay ocho alumnos en todo el distrito escolar para poner en marcha una clase?

La implementación de esta recomendación ha precisado de innovación. Una enmienda de la Ley de la Educación Pública, que en su día fue propuesta por la minoría polaca, introdujo una nueva forma llamada enseñanza complementaria de las minorías.

En la enseñanza complementaria de las minorías, alumnos y alumnas que asisten a centros escolares diferentes en el horario escolar habitual de la mañana, podrían asistir juntos en un grupo a la enseñanza complementaria de las minorías por las tardes. La enseñanza complementaria de las minorías sólo cubre el aprendizaje de la lengua, la cultura y la civilización minoritaria: todas las demás materias se enseñan en el centro escolar al que acude el alumnado normalmente.

La enseñanza complementaria de las minorías tiene un marco legal, profesional, personal y financiero estable, está oficialmente reconocida como parte de los estudios escolares y, como tal, recibe ayuda financiera del Estado. No requiere un número mínimo de niños y niñas. El rendimiento del alumnado se refleja en sus expedientes escolares; tiene derecho a examinarse de esta materia al acabar la Educación Secundaria y que le sirva como base para acceder a la Educación Superior.

Hasta la fecha, las minorías griega, polaca y búlgara han hecho uso de esta posibilidad en toda la nación. Recientemente se le pidió a la directora del Colegio Polaco que hiciera una presentación de sus experiencias en la reunión del Consejo de Europa en Estrasburgo.

7.2.3. El autogobierno de las minorías

Otra recomendación que se proponía a Hungría sugería el desarrollo de un sistema de autogobierno para las minorías, establecido por la Ley de Minorías, a la vista de la valiosa contribución que este sistema podría hacer al fomento de las lenguas minoritarias. En una fase posterior se subrayaba también que se deberían mejorar las condiciones en las que se transfieren las instituciones educativas y culturales a los autogobiernos de las minorías.

La Ley de Minorías ha definido el marco de autonomía cultural de las minorías y ha establecido el sistema de autogobierno de las minorías. Las propias minorías eligen estos organismos por un periodo de cuatro años para que representen sus intereses a nivel local, regional o nacional. En el presente mandato 2006-10, hay aproximadamente 2.000 autogobiernos locales de las minorías funcionando por todo el país. Las 13 minorías sin excepción han establecido su propio autogobierno nacional de las minorías.

Los autogobiernos de las minorías tienen amplios derechos de consulta y co-decisión, e incluso poder de veto. Los decretos municipales locales que afecten a las comunidades minoritarias en los campos de la Educación Pública, los medios de comunicación, la preservación de la herencia cultural y el empleo colectivo de la lengua materna sólo pueden aprobarse con el consentimiento del autogobierno local de las minorías. Los autogobiernos nacionales de las minorías son consultados sobre legislación siempre que ésta afecte a las minorías, y tienen derecho de veto en lo concerniente a los libros de texto de las minorías y los decretos gubernamentales sobre la enseñanza de las minorías.

Además de estos derechos consultivos, los autogobiernos de las minorías disfrutan de un alto nivel de autonomía cultural y tienen potestad para decidir autónomamente en el ámbito de la cultura y la educación. Por ejemplo, tienen derecho a decidir sobre lugares simbólicos y monumentos, sobre sus fechas festivas locales y nacionales y sobre los principios en base a los que hacer uso del tiempo de programación del que disponen en la radio y televisión públicas. No obstante, el derecho más importante es el de fundar, asumir y gestionar instituciones culturales y educativas. Para la gestión de dichas instituciones, los autogobiernos de las minorías reciben la misma ayuda estatal que otras instituciones públicas. Junto con estos derechos administrativos, las transferencias de bienes muebles e inmuebles están libres de impuestos.

Hasta la fecha, los autogobiernos de las minorías han creado o asumido del Estado casi 40 instituciones. Entre ellas se encuentran varios centros escolares bilingües o de lengua vehicular minoritaria, bibliotecas, institutos de investigación, editoriales, centros culturales, institutos pedagógicos, museos, teatros y

canales de radio online. Al asumir los centros escolares municipales, los autogobiernos de las minorías se han convertido en sus administradores responsables: deciden sobre el currículo y el contenido de la educación, eligen los materiales educativos, seleccionan y contratan al profesorado, etc. Proporcionando apoyo financiero a esta tendencia, Hungría intenta mejorar las condiciones de transferencia de las instituciones educativas y culturales a los autogobiernos de las minorías, conforme a lo señalado en la recomendación.

7.2.4. El empleo de las lenguas minoritarias

Para terminar con esta breve revisión de las recomendaciones elegidas y de lo que Hungría ha hecho al respecto, se debe mencionar una recomendación que ha resultado ser de problemática implementación. No se ha encontrado una solución todavía.

Después del segundo y tercer informe estatal, el Comité de Ministros ha urgido repetidamente a las autoridades húngaras a que identifiquen y definan los territorios en los que el número de hablantes justifica la implantación efectiva de los artículos 9 y 10.

Los resultados del censo muestran que las minorías de Hungría están muy dispersas, y que la población de sus asentamientos tradicionales se está mezclando sobremanera, debido a la movilidad social. Uno puede encontrar miembros de todas las minorías en todos los Condados y en todas las ciudades, aunque en algunas regiones más pequeñas sí estén algo más concentrados.

El empleo de una lengua minoritaria es muy raro ante los tribunales o en la Administración Pública. A pesar de la aprobación de un número de disposiciones legales favorables y del incremento en el número de funcionarios y funcionarias que hablan lenguas minoritarias, los miembros de las minorías en la práctica no usan sus lenguas para comunicarse por escrito con las autoridades. Sólo la emplean raras veces para la comunicación verbal con los oficiales de atención al público del municipio.

La no identificación de territorios lingüísticos parece ser sólo parte de las razones de este fenómeno. Otra componente no menos importante del problema es la falta de demanda por parte de las minorías, una ausencia de voluntad de emplear su lengua en estas áreas. Pero, ¿por qué es así?

En primer lugar, la asimilación lingüística de las minorías que viven en Hungría ha alcanzado desafortunadamente un grado bastante avanzado. En segundo lugar, las minorías nunca han tenido una Administración Pública en su propia lengua, con algunas excepciones. Hoy en día, su nivel de dominio de la lengua

minoritaria simplemente no les permite redactar documentos oficiales en sus lenguas, especialmente si éstos requieren el uso de algún tipo de terminología legal específica. Esta falta de aptitudes lingüísticas probablemente podría superarse garantizando que hubiera formularios en lengua minoritaria disponibles para ser utilizados en los procedimientos administrativos. Cada vez hay más formularios de este tipo disponibles en la Administración Pública.

Desde los años 80, la política de minorías de Hungría ha producido un claro refuerzo de la identidad minoritaria de la población. Las comunidades minoritarias cada vez están más dispuestas a profesar su filiación a una minoría, pero su conocimiento de la lengua materna se ha debilitado. Casi todos los grupos han visto reducido su número de hablantes. El sistema de los autogobiernos de las minorías ha reforzado visiblemente la identidad individual y colectiva, contribuyendo por lo tanto a preservar las comunidades minoritarias, pero no parece haber motivado lo suficiente la conservación y el empleo de la lengua minoritaria. Los autogobiernos de las minorías en general parecen ser más eficaces a la hora de animar a la participación política que a la de mejorar el empleo de las lenguas minoritarias.

Aquí merece la pena citar a un miembro de la comunidad eslovaca, que dijo: “La legislación de minorías de Hungría es ejemplar, pero llegó demasiado tarde”. Esta frase nos da qué pensar, y el deseo de aprender de los esfuerzos de otras comunidades lingüísticas por revivir sus lenguas.

8.

El caso de España

JOSÉ MARÍA PÉREZ MEDINA

Presidencia de Gobierno, España

8.1. España, un país con una especial riqueza y complejidad lingüísticas

Con motivo de la inauguración de esta Conferencia, en varias intervenciones se ha hecho referencia a que España es un país en el que el cumplimiento de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias es más satisfactorio, de modo que las políticas que se desarrollan por los poderes públicos resultan ciertamente coincidentes con los objetivos de la Carta.

Obviamente se trata de una valoración que no corresponde efectuar a las personas que hemos tenido un protagonismo especial en la elaboración de los dos informes que España ha elaborado y presentado hasta el momento al Consejo de Europa, pero un comentario tan positivo sí que merece una breve explicación para que se conozca adecuadamente cuál es la situación lingüística de España y la importancia que en el debate público tiene esta cuestión desde hace ya años.

Hemos de empezar recordando que probablemente España sea el país de Europa con mayor complejidad y con un número más elevado de hablantes de lenguas minoritarias. Sin duda, esta afirmación es incuestionable respecto de los países de Europa Occidental y, en el espacio del continente europeo, quizás únicamente puede ser comparada con la de un Estado tan extenso, poblado y diverso como es la Federación Rusa.

Por este motivo, los retos de la Carta en España son muy intensos; pero también es buen ejemplo de cómo las iniciativas del Consejo de Europa se ajustan de forma adecuada a la realidad de un país. Por ello, España ofrece con interés su experiencia pensando que puede resultar especialmente interesante para todos los países europeos. La lectura de los informes periódicos que los Estados hacen sobre el cumplimiento de la Carta ya ilustra suficientemente sobre el valor de la experiencia española. Por todo ello, y en líneas generales, España se siente cómoda y muy motivada en el trabajo de difusión y defensa de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias.

Sin embargo, también hemos de reconocer que en todos los países las cuestiones lingüísticas tienen siempre un elevado contenido simbólico e identitario, y también sentimental; que la defensa de una u otra lengua puede a veces ser

exacerbada y que la comprensión para las lenguas minoritarias no siempre tiene aceptación y consenso. Y por ello, también en España la cuestión lingüística es objeto de frecuente y constante debate público, de frecuentes noticias en los medios informativos e incluso de frecuente controversia política, pues las diferentes políticas lingüísticas son un elemento más que identifica y diferencia a una u otra opción política.

En resumen, el elevado grado de protección de las lenguas regionales en España no ha evitado que una parte de la sociedad piense que esta protección es insuficiente y aún mejorable, mientras que otra parte de la sociedad piensa que el grado de protección alcanzado es excesivo y alejado de la verdadera demanda social.

Esta controversia lingüística incluso se ha reflejado en el proceso de elaboración de los informes; pues la Carta a veces ha sido usada como argumento en apoyo de una u otra tesis; pues todos esperan ver refrendados en los informes nacionales, en las opiniones del Comité de Expertos o en las Recomendaciones finales sus posiciones en materia de política lingüística y buscan en ellos argumentos para mejor defender sus posiciones.

Indudablemente, la clave para comprender la protección de las lenguas regionales en España es la organización constitucional del poder y la profunda descentralización política que permite la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía de cada comunidad autónoma. Esta protección es más fácil gracias a que las comunidades autónomas tienen importantes competencias políticas, están presentes en la vida administrativa del día a día y cuentan con recursos presupuestarios importantes.

Hemos de insistir: este dato es importante para conocer el alcance de la protección de estas lenguas y el éxito de las políticas impulsadas, pues precisamente son las comunidades autónomas quienes más interés tienen en proteger sus lenguas. El resultado de la posición que las comunidades autónomas tienen ante la Carta es doble y ciertamente paradójico. En cuanto ejercen responsabilidades públicas, están obligadas a su cumplimiento y a ser fiscalizadas por el trabajo del Comité de Expertos. Pero, por otro lado, en cuanto ejercen la representación política de los hablantes, intervienen como sujetos activos para el desarrollo, la promoción y la protección de su lengua propia.

En resumen, la coincidencia entre intereses sociales y responsabilidades públicas explica el éxito de la aplicación de la Carta en España.

Además, la elevada protección de las lenguas en España ha traspasado de alguna manera las fronteras españolas, y ha llevado a que el Gobierno español

hiciera un especial esfuerzo para conseguir que nuestras lenguas regionales tuvieran algún tipo de reconocimiento por parte de la Unión Europea y sin modificar para ello el Reglamento 1/1958, sobre Usos Lingüísticos. Se trata de unas lenguas que no tienen la condición de lenguas oficiales de ningún Estado miembro de la Unión, pero que en determinados casos cuentan con un número de hablantes mayor que el de algunas lenguas, que sin embargo tienen la condición de oficiales por ser lengua de uno u otro Estado.

Los datos estadísticos sobre la población que conoce o usa las lenguas regionales cooficiales son siempre dudosos y plantean interpretaciones diversas; pero según el último Censo de Población, realizado en 2001, el euskera o vasco era hablado por el 47% de la población del País Vasco y el 14% de la de Navarra; el catalán por el 70% de la población de Cataluña y el 60% de la de Islas Baleares; así como por el 48% de la población de la Comunidad Valenciana, que habla el valenciano; mientras que el gallego es hablado por el 90% de la población de Galicia. En resumen, hablamos de un espacio de unos 18 millones de habitantes, de los que al menos 10 millones pueden expresarse en otro idioma diferente del castellano o español.

Por lo tanto, la aplicación de la Carta en España es una cuestión que afecta a 6 de las 17 comunidades autónomas, y a tres idiomas diferentes, si bien las denominaciones oficiales de estos idiomas son cuatro. En suma, una situación de especial complejidad, que refleja la complejidad cultural del país y que ha de ser tenida en cuenta en el momento de la redacción de los informes periódicos que España presenta al Consejo de Europa.

Una cuestión que es objeto de diferentes opiniones y frecuentes controversias es la de la relación entre las lenguas regionales y la lengua común y oficial del Estado, que es únicamente el castellano o español.

Lógicamente se trata de una relación muy compleja. El castellano es una lengua mundialmente muy importante, con gran prestigio debido al elevado y creciente número de hablantes, hasta el punto de que es la cuarta lengua más hablada del mundo y, como lengua materna, podría ser incluso la segunda.

Además, dentro de España el castellano o español es conocido y hablado con corrección y de forma suficiente por la práctica totalidad de la población. Esto la convierte en una lengua atractiva y con un valor económico internacional. En la vida diaria, y en situación de duda, los hablantes siempre pueden recurrir al uso del castellano. Por todo ello, el uso del castellano y el olvido de las lenguas regionales puede ser una tentación muy fuerte, que sólo puede ser contrarrestada por una decidida voluntad de apoyo y mantenimiento de las lenguas regionales.

Aunque las posibilidades de promoción y protección jurídica de cada lengua son similares en las seis comunidades autónomas con lengua propia, la posición social y el uso de cada una en cada comunidad es diferente; pues no existe la misma consideración social ni unos niveles de uso y aceptación idénticos. El arraigo y prestigio social de cada lengua, la intensidad de la inmigración, o las dificultades para su aprendizaje que caracterizan al euskera hacen que las políticas públicas de promoción se adapten a esta realidad sociolingüística y que las estrategias de los gobiernos autonómicos sean diferentes en cada caso.

A modo de ejemplo, el catalán cuenta con un elevado prestigio social y cultural, pero con el reto de extender el idioma para su uso por una elevada población inmigrante. El gallego cuenta con las mejores condiciones objetivas, debido a la escasa inmigración y elevado conocimiento de la población, pero ha de superar la tradicional disglotia que tradicionalmente ha caracterizado esta lengua. El euskera se encuentra con un importante reto en la dificultad de su aprendizaje y uso en la vida diaria.

8.2. Las lenguas regionales y la organización constitucional española

A partir de la Constitución Española de 1978, España se organiza en 17 comunidades autónomas o regiones. Todas ellas tienen autonomía política, es decir, órganos legislativos propios y Consejo de Gobierno políticamente responsables ante estas Asambleas. Estos órganos legislativos son elegidos en elecciones diferenciadas y mediante sufragio universal directo de la población, por lo que la legitimidad democrática y representativa de sus miembros es plena.

Respecto de sus competencias, son muy importantes, y especialmente las de tipo legislativo, pues pueden adoptar normas con rango de Ley, con el mismo valor jurídico que las leyes aprobadas por el parlamento español.

Evidentemente, el cumplimiento de la Carta se relaciona estrechamente con el Instrumento de Ratificación de cada país. En este proceso España optó por un sistema que se ajusta a su Constitución: se reconoce plenamente, incluso en sus niveles más elevados de protección de la Carta respecto de las lenguas cooficiales en las seis comunidades autónomas que cuentan con lengua cooficial propia en sus Estatutos de Autonomía: País Vasco, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Navarra e Islas Baleares.

En segundo lugar, se opta por un reconocimiento menor respecto de otras lenguas que no tienen esta condición de cooficial, pero que tienen algún reconocimiento en los estatutos de autonomía. Es decir, sobre todo del gallego hablado también en Asturias y Castilla y León, y del aragonés y catalán, hablados en Aragón. Esta protección es mucho menor.

Al referirse la ratificación de España al sistema constitucional español, la aplicación de la Carta en España se compromete únicamente en los territorios en los que cada una de estas lenguas es cooficial: es decir, en el interior de cada comunidad autónoma. Esto quiere decir que la protección tiene un límite en las fronteras administrativas de cada comunidad. Esto plantea un primer problema, que es el de la población que habla un determinado idioma pero que vive fuera del territorio de la comunidad en la que esta misma lengua es cooficial. Sobre todo, éste es el caso de las personas que hablan catalán y habitan en Aragón y de las personas que hablan gallego y viven en Asturias y Castilla y León; pues evidentemente tienen un nivel de protección menor.

Una segunda peculiaridad española es que los órganos constitucionales del Estado, que tienen su sede en la capital del Estado, es decir, en la ciudad de Madrid, no se someten al régimen de cooficialidad, de modo que el castellano o español es el único idioma oficial del Estado y en el que los órganos constitucionales desempeñan su actividad. Los casos más significativos son los de las dos Cámaras legislativas, pero también la propia Jefatura del Estado, los Tribunales de Justicia centrales; el Consejo Económico y Social; el Defensor del Pueblo, etc. El uso de los idiomas regionales por parte de estos órganos es voluntario y fruto de la buena disposición, pero no obligatorio. Un caso especial es el del Senado, donde las sucesivas reformas de su Reglamento están permitiendo una extensión gradual de su uso; o también la paulatina incorporación a las páginas web de los organismos oficiales de la Administración Central.

La limitación territorial de la oficialidad de cada lengua supone que los órganos del Estado no sean plurilingües y esto provoca malestar e incomprensión por parte de una población que sólo puede ejercer sus derechos lingüísticos en el territorio de su comunidad autónoma, pero que no ve proyectados estos derechos lingüísticos en los órganos políticos del Estado. En este punto, el modelo español se aleja llamativamente de otros modelos, como el canadiense, el suizo o el belga, en los que el Estado Federal asume el carácter plurilingüe del Estado.

En coherencia con este principio de delimitación territorial de la cooficialidad, la competencia para aprobar leyes y elaborar políticas propias de promoción y defensa de las lenguas regionales corresponde a cada una de las comunidades autónomas. Por su parte, el Gobierno central carece de competencias para dictar normas legislativas en materia de promoción de lenguas o para desarrollar políticas propias, pues la Constitución, en su artículo 148, establece que se trata de una competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Por lo tanto, las lenguas cooficiales o regionales no pueden ser reguladas por los poderes centrales y esto supone que en España no existe una ley o norma general en materia de lenguas. No existe ninguna ley dictada por el Estado de

Usos Lingüísticos, sino que este papel lo desempeñan las seis Leyes de Normalización Lingüística aprobadas por las seis asambleas legislativas de las comunidades autónomas. El Estado sólo puede legislar en materia de lenguas cuando legisla en un sector determinado; como es el caso de la ley de Educación, de Función Pública, Justicia o de Consumo, pero no puede adoptar ninguna ley de usos lingüísticos aplicable en todo el territorio español y en todas las materias consideradas en su totalidad.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta la importancia de la legislación autonómica, tiene especial importancia para la política de promoción lingüística el papel de las comunidades autónomas y la importancia de sus recursos disponibles. Y al respecto hemos de recordar que las comunidades son responsables de más del 35% del gasto público en España y que el 55% de los funcionarios españoles dependen de las comunidades autónomas.

En el orden de las competencias, y para la promoción de las lenguas regionales, tiene una especial importancia la competencia en materia de educación. En este caso es el Parlamento nacional quien aprueba la ley básica, pero su desarrollo corresponde a las Asambleas de las comunidades autónomas y su puesta en marcha a las administraciones regionales. Sin duda es el principal instrumento para la promoción lingüística que tienen las comunidades, pues su incorporación al curriculum educativo es la mayor garantía de la promoción y mejora del dominio de las lenguas regionales.

En segundo lugar, destacan por su efecto en la promoción de los idiomas cooficiales la radio y la televisión públicas de titularidad de las comunidades autónomas, que han desempeñado un papel fundamental en la normalización del uso de las lenguas regionales y que han alcanzado un ratio de audiencia del 25%. Además, estos medios públicos de comunicación han ayudado a que la población hablante valore las posibilidades que su lengua tiene como instrumento de acceso a la cultura.

8.3. Naturaleza de la Carta y efectos en el ámbito interno: un tratado internacional suscrito por el Estado y que han de cumplir tanto el Estado como las entidades regionales y locales

Como apuntó el Sr. Puig en su intervención durante la inauguración de la Conferencia, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias establece un abanico de posibilidades para su aplicación, de forma que los propios Estados en el momento de su ratificación pueden elegir por un nivel u otro de protección.

A la vista de estas posibilidades y teniendo en cuenta el elevado interés social y político que esta cuestión tiene en España, el Parlamento nacional español optó

por el nivel máximo de protección. Por un lado, por coherencia con el modelo de cooficialidad de las lenguas regionales: es lógico que el reconocimiento de esta cooficialidad se corresponda con la máxima protección posible prevista en la Carta.

Por otro lado, por la propia dinámica política interna española. Ya hemos recordado el interés permanente de esta cuestión y el interés de las comunidades autónomas por la Carta, al que se suma el de los Grupos parlamentarios nacionalistas o regionalistas presentes en el Congreso, que habitualmente desempeñan un papel muy activo en el seguimiento y control del cumplimiento de la Carta. Así, en el Congreso de los Diputados, que es la cámara baja del Parlamento español, la Carta dio lugar a un primer debate, con motivo del inicio de su ratificación durante la VI Legislatura (1996-2000), dos en la VII (2000-2004) y tres en la VIII (2004-2008).

El interés creciente de los diputados por la Carta, además, es paralelo al desarrollo del proceso de monitorización: la presentación de informes, la emisión del criterio del Comité de Expertos y las posteriores Recomendaciones tienen eco en los medios informativos españoles y merecen una especial atención parlamentaria. A partir de estos textos, diputados y senadores se interesan cada vez más por los efectos y medidas que el Gobierno va a tomar para el cumplimiento de las Recomendaciones del Consejo de Europa.

Pero el problema constitucional con que se encuentra España, que muy probablemente es compartido por otros Estados, es que la Carta tiene la condición de tratado internacional y que, por lo tanto, la decisión de su firma y el contenido de su ratificación corresponde en exclusiva al Estado central, si bien su contenido material y los preceptos que se asumen en su ratificación han de ser cumplidos por todas las Administraciones: estatal, regionales y locales, aunque las regionales y locales no participaron ni en su elaboración ni en su firma.

Lógicamente se trata de una cuestión general y que hace referencia a cómo articular los compromisos del Derecho Internacional a la vista del sistema de distribución interno de competencias, pero que con la Carta resulta especialmente gráfico.

De forma paulatina, y sobre todo en los nuevos textos de los Estatutos de Autonomía, se ha ido reconociendo la obligación de que el Estado comunique a las comunidades autónomas sus proyectos de actuación en el ámbito internacional cuando afecten a sus competencias, pero este trámite se va cumpliendo con cierta informalidad y de forma no totalmente satisfactoria.

En conclusión, las comunidades autónomas han de adaptar sus políticas y medidas a unas obligaciones en las que no han participado; y este es el gran reto con que se encuentra España en el proceso de monitorización.

8.4. Procedimiento de elaboración de los informes periódicos elaborados por España

Obviamente, España no cuenta con un procedimiento reglado y permanente para la elaboración de los informes que sobre las diversas materias ha de presentar ante el Consejo de Europa. El procedimiento es distinto en cada caso y se concreta teniendo en cuenta el contenido de sus obligaciones y las unidades administrativas responsables de su cumplimiento.

Respecto de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, la primera dificultad consiste en que se trata de una cuestión horizontal, que afecta a una amplia serie de ámbitos: educación, justicia, actuaciones administrativas, cultura, medios de comunicación, actividad económica y social, etc.

Esto requiere la intervención de prácticamente todos los Ministerios de la Administración Central, pero sobre todo de cinco: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y el Ministerio de Política Territorial (hasta abril de 2009, denominado Ministerio de Administraciones Públicas).

En segundo lugar, el cumplimiento de la Carta obliga muy especialmente a las comunidades autónomas, y por eso la coordinación general del proceso de monitorización corresponde al Ministerio de Política Territorial, en cuanto punto de enlace y coordinación con las comunidades autónomas. Este punto merece una pequeña reflexión, pues la obligación internacional corresponde únicamente al Gobierno central, pero para ello éste necesita el apoyo y colaboración de las comunidades autónomas.

En este proceso participan básicamente las seis comunidades autónomas con lengua cooficial propia: País Vasco, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Navarra e Islas Baleares; y se solicita información de otras comunidades en las que se hablan lenguas regionales, aunque no tengan la condición de cooficiales: Aragón, Asturias y Castilla y León. Puesto que hablamos de una cuestión horizontal, en las seis comunidades citadas, a su vez, se requiere un proceso de coordinación interna, pues aportan datos y criterios para la elaboración de los informes diferentes departamentos: Educación, Cultura, etc. En este nivel la coordinación corresponde a la Secretaría General o Dirección General de Política Lingüística.

En resumen, la elaboración del informe español puede necesitar la intervención de hasta 24 unidades administrativas diferentes; lo que plantea un serio reto de coordinación y organización del trabajo a dos niveles: por parte del Gobierno central y por parte de los Gobiernos autonómicos.

Ante esta situación, para la elaboración del informe se arbitró un método de trabajo complejo, con varias fases:

- Reunión con las comunidades autónomas, para acordar el método de trabajo a seguir.
- Elaboración, por la Administración del Estado, de un informe común, con las referencias comunes para toda España.
- Elaboración, por cada comunidad autónoma, de un informe propio, de acuerdo con el cuestionario facilitado por el Consejo de Europa; y dando, en su caso, audiencia a las correspondientes organizaciones de hablantes.
- Reunión con las comunidades autónomas, para armonizar los seis informes disponibles.
- Elaboración, por la Administración del Estado, de un informe conjunto, con los elementos comunes y específicos de las seis comunidades autónomas.
- Revisión por las comunidades autónomas, añadiendo nuevos datos y proponiendo las modificaciones que estimaron necesarias.
- Remisión del informe al Consejo de Europa.
- Reunión con el Comité de Expertos, conjunta, con participación de la Administración del Estado y de las seis comunidades autónomas.

Si alguna experiencia puede aportar España en este proceso, éste es, sin duda, la importancia e interés que tiene contar con las autoridades más implicadas en la promoción de las lenguas regionales, es decir, las comunidades autónomas, que realizaron un gran esfuerzo para la elaboración del Segundo Informe. Sin su aportación el interés del informe hubiera sido mucho menor. Es decir, en este Segundo Informe España intentó aplicar una idea que en la sesión inaugural de la Conferencia apuntaba el Sr. Terry Davis: la apuesta por el diálogo y la comprensión mutua.

Además, este trabajo conjunto se ha desarrollado en un clima de gratificante trabajo conjunto y con la satisfacción que se siente al realizar un trabajo especialmente deseado y que levanta el máximo interés entre sus participantes. En el orden técnico, los principales problemas encontrados fueron los siguientes.

En primer lugar, la falta de datos para responder el cuestionario o ilustrar de forma estadística una u otra afirmación. La elaboración del informe requiere un trabajo de recogida de datos muy intenso.

En segundo lugar, las diferentes situaciones de cada una de las lenguas regionales en España supone que el informe sea necesariamente heterogéneo; de modo que en cierto sentido el informe puede también ser considerado como la suma de seis informes diferentes. Obviamente existe un marco normativo del Estado en muchas cuestiones que sirve como elemento de homogeneización de los contenidos legales, pero la puesta en práctica y el uso final por parte de los hablantes es diferente en cada comunidad; y esto se aprecia claramente en el informe. Por ejemplo, la atención prestada a los medios informativos en lengua regional o al uso de estas lenguas en las nuevas tecnologías es muy diferente.

En tercer lugar, existen lenguas compartidas entre dos comunidades autónomas, o lenguas que no se hablan sólo en una comunidad. Esta situación da lugar a perspectivas diferentes desde cada comunidad, pero no ha dado lugar a un conflicto o visiones tan alejadas que hayan dado lugar a un conflicto.

En cuarto lugar, el papel de las organizaciones no gubernamentales o de representantes de hablantes ha cambiado en los últimos años, con el mayor desarrollo del movimiento asociativo de defensa de los intereses de los hablantes del castellano en comunidades con lengua cooficial. Este movimiento cuenta con importante eco en medios informativos y podría dar lugar a planteamientos opuestos a los de la Carta, que es la defensa de las lenguas minoritarias. Por su parte, estos colectivos alegan el carácter minoritario, o su postergación a una posición secundaria, del castellano en estas comunidades.

Como puede comprenderse, se trata de una situación compleja y que sólo podrá encontrar una respuesta correcta desde la mutua comprensión y respeto. En todo caso, a efectos de elaboración de los informes y de la participación de los colectivos afectados, el doble movimiento asociativo sitúa esta intervención en una situación muy diferente a la hasta ahora conocida.

Por lo que se refiere a la anterior experiencia española, la de la realización del primer informe, en 2002, el método de trabajo fue diferente y el resultado interno fue más controvertido. Al tratarse de la primera ocasión en la que España tenía que elaborar este tipo de informe, éste fue elaborado de forma casi exclusiva por el Gobierno central, con una participación autonómica muy escasa y el resultado final fue claramente menos satisfactorio. Por ello, la comparación entre ambos métodos de trabajo ilustra de las ventajas del sistema participativo elegido en el segundo informe.

La opción de 2002 se puede explicar por la novedad y la propia complejidad del proceso, además de por el hecho de que al tratarse del primer informe español los aspectos normativos y descriptivos del marco jurídico prevalecieron sobre los datos y opiniones referentes a la utilización práctica. Pero, en todo caso, quedaron patentes las limitaciones de este método de trabajo, en el que se excluyó a los hablantes y a las Administraciones competentes y más interesadas en la aplicación con éxito de la Carta.

8.5. Perspectivas de futuro del proceso de seguimiento de la Carta

Una primera valoración del proceso de monitorización de las lenguas regionales que ha conocido España en estos años supone llamar la atención sobre las fuertes diferencias que de hecho existen entre las “lenguas regionales” y las “lenguas minoritarias”. Lógicamente, comprendemos que la Carta Europea tiene que dar cabida a situaciones muy diferentes, con muy diversos niveles de hablantes y de usos lingüísticos, pero el uso de las lenguas regionales en España sólo puede ser calificado como de “minoritario” si consideramos la totalidad del país, pero no dentro de sus respectivos ámbitos territoriales.

De esta apreciación derivan importantes consecuencias, de modo que algunas de las cuestiones sobre las que se pregunta en el cuestionario elaborado por el Consejo de Europa para la realización de los informes periódicos se ajustan mal a una situación como la española, donde estas lenguas disfrutaban de un reconocimiento oficial y una fuerte implantación, e incluso de un uso muy mayoritario en el ámbito de la educación.

En este sentido, la evolución de la Carta y del actual proceso de monitorización seguramente apuntará a una mayor diferenciación y especialización entre los diversos tipos de lenguas y sus distintos niveles de uso y, por lo tanto, de exigencia de protección.

Como segunda valoración, en España apreciamos que el periodo de tres años entre un informe y otro es manifiestamente breve, de modo que pocos cambios normativos o de la situación lingüística son posibles en un periodo de tiempo tan corto. La elaboración de los informes nos ha hecho recordar que los efectos y el éxito de las políticas lingüísticas necesitan de un periodo de tiempo más largo, a fin de contar con una distancia temporal mayor para conocer mejor sus efectos reales.

Y a partir de esta consideración podemos hacer una tercera valoración, que en realidad es una pregunta a la que los españoles estamos obligados tras 30 años de experiencia en el proceso de descentralización política: ¿cuáles han sido los efectos reales de unas políticas de promoción tan intensas llevadas a cabo por

las comunidades autónomas?, ¿realmente el volumen de recursos y trabajo se ha visto compensado con el éxito esperado? Obviamente, la situación de estas lenguas ha mejorado en estos años de forma incuestionable y la respuesta a esta cuestión es claramente afirmativa; pero a pesar de un periodo tan largo transcurrido desde la creación de las comunidades autónomas, aún quedan espacios sociales en los que el uso de las lenguas regionales sigue encontrando obstáculos para su uso normalizado.

A la vista de esta experiencia, creemos que España, y sobre todo sus comunidades autónomas, están en disposición de aportar en futuros informes un trabajo añadido de evaluación de políticas de promoción de las lenguas que podría enriquecer las experiencias de la aplicación práctica de la Carta; por ejemplo mediante la estandarización de indicadores de uso que permitiera una comparación en el tiempo.

Por último, las Recomendaciones dictadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa sin duda ilustran de forma correcta sobre los puntos en los que el cumplimiento de la Carta resulta más complejo, y por ello estimamos que el Comité de Expertos ha acertado plenamente al identificar estos sectores donde el uso de las lenguas regionales aún es mejorable: el uso por parte de la Administración de Justicia, así como por parte de los funcionarios que dependen del Estado y prestan servicios en el territorio de las comunidades autónomas.

Junto a estos espacios, el proceso de globalización, el desarrollo acelerado de nuevas redes de comunicaciones que sólo usan los idiomas más hablados, la nueva sociedad de la información, junto a la intensidad de los procesos inmigratorios, han puesto sobre la mesa unos nuevos retos que las lenguas regionales españolas no conocían en 1978 y que hoy día pueden actuar como un freno para su uso normalizado en todos los ámbitos.

Sin duda es en este ámbito donde la Carta se enfrenta a mayores retos y donde las políticas públicas de promoción de las lenguas tienen un mayor trabajo pendiente: en aquellas materias y casos en los que son los propios usuarios los que optan por aceptar la lengua *franca* universal o el uso de las lenguas que más facilitan su comunicación. Por todo ello, parece indudable y podemos concluir que el futuro de una lengua depende finalmente de sus hablantes y de la disponibilidad y voluntad que éstos expresen para que siga siendo un instrumento de comunicación válido.

9. Orden constitucional español y Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: algunos problemas de aplicación¹

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN²

Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad del País Vasco (España). Miembro del Comité de Expertos de la CELRM del Consejo de Europa. Miembro del Consejo Asesor del Euskera de la Comunidad Autónoma Vasca

9.1. Protección de las lenguas regionales o minoritarias, sistema constitucional español y ratificación de la Carta

La ratificación por España de la Carta se produce en un contexto jurídico en que las lenguas distintas del castellano tienen un profundo reconocimiento al más alto nivel normativo. La Constitución de 1978 establece, por una parte, que el castellano es la lengua oficial del Estado y, seguidamente, que “las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos”.³ La Constitución establece la condición de lengua “oficial” de las lenguas distintas del castellano; pero deja en manos del Estatuto de cada comunidad autónoma en la que exista una lengua distinta del castellano la determinación de su estatuto jurídico como tal lengua oficial.

Siguiendo esta vía los Estatutos de las comunidades autónomas con lenguas distintas del castellano han establecido un régimen de la lengua oficial distintiva de la misma en plena igualdad con el castellano, simétrico a éste,⁴ aún reforzado por el establecimiento de un firme objetivo de promoción de aquella, en su condición de lengua minoritaria.⁵ El desarrollo de este sistema ha dado

¹ Este trabajo se ha realizado en el ámbito del Proyecto de Investigación “Modelos de reconocimiento de la diversidad lingüística entre coerción y libertad de lengua”, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (cód.: SEJ2007-67178).

² Las opiniones emitidas en este *paper* son responsabilidad exclusiva del autor.

³ Véase Art. 3 de la Constitución. Previamente, el Preámbulo declara la voluntad de “proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”.

⁴ Dejar en manos de la propia comunidad vinculada a la lengua la determinación del estatuto jurídico de ésta como lengua oficial tiene aspectos muy positivos, al permitir adecuarlo a la realidad sociolingüística y a la voluntad de la comunidad. Véase, en este sentido, A. López Basaguren, “El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico” en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, nº 9, 1988, págs. 47-83 y “Minorías y Estado autonómico: los derechos de la multiculturalidad en el ámbito interno” en *Derechos constitucionales y Formas Políticas. Actas del Congreso sobre derechos constitucionales y Estado autonómico*, Cedecs, Barcelona, 2001, págs. 467-497. El aspecto positivo de esta opción ha sido especialmente subrayado por el Comité de Expertos. Véase *Application of the Charter in Spain. 2nd Report of the Committee of Experts of the Charter*, ECRML (2008)5, Estrasburgo, 11 de diciembre de 2008, párrafo 65.

⁵ Aún más, en la reforma del Estatuto de Cataluña –Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio– se pretende hacer del catalán la lengua oficial preferente, frente al castellano con consecuencias como, entre otras, hacer de ella,

como resultado un sistema de plena protección del derecho de uso de la lengua regional por parte de los ciudadanos, garantizando su presencia normalizada en todos los ámbitos de la vida social. En conclusión, un sistema adecuado para la protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias radicadas en España del más alto nivel, entre los más avanzados de Europa, tal y como constata el Comité de Expertos de la Carta.⁶

Esto es lo que ha permitido que España ratificase la Carta asumiendo, en todos y cada uno de los ámbitos a que ésta hace referencia, el más alto nivel de obligaciones posibles, a pesar de que la Carta permitía niveles muy inferiores de compromiso.⁷ Como veremos más adelante, esto no significa que el ordenamiento interno español carezca de problemas de encaje con las obligaciones asumidas por España al ratificar la Carta;⁸ pero explica la convicción de España de que las más altas exigencias establecidas en la Carta estaban plenamente cubiertas por el sistema jurídico interno en materia lingüística.

En este contexto, hay que afirmar que, desde el punto de vista normativo, el cumplimiento del estándar de protección de las lenguas regionales o minoritarias establecido en la Carta Europea no debe plantear, de forma general, ningún problema en el interior del sistema jurídico español, ni tan siquiera situado aquel estándar en el nivel más alto de exigencia de la Carta, tal y como ha sido ratificada por España. En este sentido, existe una sustancial identidad de estándares de protección entre la Carta y el sistema constitucional español. Los problemas prácticos de cumplimiento de las obligaciones asumidas al ratificar la Carta que puedan producirse pondrán de manifiesto una inadecuada aplicación del sistema interno de pluralismo lingüístico. El control del cumplimiento de las obligaciones asumidas al ratificar la Carta se convierte así, también, en

obligatoriamente, la única lengua de enseñanza en el sistema de enseñanza obligatoria, salvo, parcialmente, en la Enseñanza Infantil. Sobre ello, véase A. López Basaguren, "Las lenguas oficiales entre Constitución y comunidades autónomas: ¿desarrollo o transformación del modelo constitucional?", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 79, 2007, págs. 83-112.

⁶ En el informe correspondiente al *Initial monitoring cycle*, ECRML (2005)4; Estrasburgo, 21 de septiembre de 2005, en el apartado *Findings*, parágrafo B, el Comité afirma: "España debe ser elogiada por el elevado reconocimiento y la extrema protección que en principio ofrece a las lenguas regionales o minoritarias y por el coraje y la visión de futuro que ha demostrado en este aspecto, lo que sitúa a España al frente de los países europeos seriamente comprometidos con la protección y la promoción de las lenguas regionales o minoritarias".

⁷ Así, en el informe correspondiente al *Initial monitoring cycle*, el Comité de Expertos afirma: "España ha optado por una serie de compromisos que superan considerablemente los límites establecidos en la Carta. En diversas áreas España también ha preferido asumir los mayores niveles de compromiso. El Comité de Expertos respeta la elección de las autoridades españolas sobre crear y adoptar un ambicioso instrumento de ratificación, que pone de manifiesto su firme compromiso a largo plazo" (letra C de los *Findings*).

⁸ Así, en el informe correspondiente al *Initial monitoring cycle*, op. cit., *Findings*, parágrafo B, el Comité de Expertos añade que, sin embargo, "aún existe una clara brecha entre algunos de los cometidos elegidos y el nivel de protección que garantiza el marco y/o práctica legal nacional". Como veremos, estos problemas, sin embargo, por su propia significación relativa, no pueden empañar la efectividad generalizada de la profunda protección y promoción de que gozan las lenguas regionales o minoritarias en España y la profunda transformación que, en este ámbito, se ha producido desde la promulgación de la Constitución y de los Estatutos de las comunidades autónomas declarando "oficial" la lengua propia respectiva.

un proceso de control del funcionamiento del sistema interno; una especie de control externo sobre el adecuado cumplimiento de obligaciones que son, al mismo tiempo, obligaciones internas.

El hecho de que el control sobre las obligaciones internacionales asumidas por España se realice en el seno de una organización internacional, el Consejo de Europa, y, aún más, sobre la base de la actividad de control realizada por un Comité de expertos independientes, dota a este proceso de verificación externa de unas peculiaridades no exentas de potencial conflictividad. Porque, como la práctica nos ha enseñado, especialmente en el ámbito de la protección *multilevel* de los derechos en Europa, si el parámetro de control es determinante lo es aún más el “juez” que lo ejerce.

El control internacional, cuando menos en el ámbito europeo, se ha transformado profundamente y ha superado su limitada concepción tradicional como control excepcional o residual. Así se puede entender que países con sólidos sistemas de protección de derechos sean objeto de relativamente numerosas sentencias condenatorias en el ámbito europeo; lo que no significa, por sí mismo, salvo en los casos en los que se pone de relieve la existencia de un problema estructural, que el sistema interno sea endeble o precario en la garantía de los derechos. Se trata de una nueva relación entre Derecho interno y Derecho internacional que se enriquece recíprocamente a través de un “diálogo” entre uno y otro. Esta tensión afecta crecientemente a los sistemas constitucionales europeos y es consecuencia de la decidida apertura internacional que realizaron tras la Segunda Guerra Mundial y que se ha incrementado considerablemente en el proceso de integración europea –en general, no sólo comunitaria–, especialmente tras la caída del muro de Berlín

En este contexto hay que situar el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas al ratificar la Carta Europea, especialmente cuando la regulación normativa interna y europea sea sustancialmente coincidente. Se trata de una hipótesis que puede acrecentarse, especialmente, en la medida en que el Comité de Expertos avance decididamente por la vía de una interpretación viva –y, podríamos decir, creativa– de la Carta.⁹ En este sentido, hay que tratar de diferenciar los incumplimientos por su naturaleza y, consiguientemente, por la importancia cualitativa respecto al conjunto del sistema de protección de las lenguas regionales o minoritarias, poniendo especial atención a aquellos incumplimientos que signifiquen un problema estructural respecto a la efectividad práctica del sistema de protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias.

⁹ Véase en este sentido, F. de Varennes, “Definitively interpreting the European Charter for Regional or Minority Languages: the legal challenges” en *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities*, COE, 2008, especialmente, págs. 33 y siguientes; así como R. Dunbar, “Definitively interpreting the European Charter for Regional or Minority Languages: the legal challenges”, *ibid.*, págs. 37-61.

9.2. Problemas en la aplicación de la Carta en España

Desde la ratificación de la Carta por España y su entrada en vigor se han realizado ya dos ciclos de supervisión o control. En ellos se ha puesto de manifiesto la existencia en España de un sistema muy avanzado de reconocimiento de la diversidad lingüística, que se materializa en la condición oficial de la lengua regional o minoritaria radicada en el territorio de la respectiva comunidad autónoma. Los informes realizados por el Comité de Expertos y las Recomendaciones aprobadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, sin embargo, ponen de relieve la existencia de distintos problemas en la puesta en práctica del sistema y, en concreto, en el cumplimiento de algunas de las obligaciones asumidas por España al ratificar la Carta. Y ello debe ser objeto de un atento análisis, aunque se sitúe en el contexto de que España, como ya se ha dicho, ratificase la Carta en su más elevado nivel de exigencia, muy por encima de lo que la Carta requería como umbral mínimo de ratificación. Y hay que tener en cuenta que los problemas de incumplimiento puestos de relieve no son todos de la misma naturaleza ni tienen la misma trascendencia en relación con la efectiva protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias.¹⁰ En este sentido, en las páginas que siguen voy a analizar los problemas que tienen, a mi juicio, una trascendencia estructural y una mayor significación en relación con el satisfactorio cumplimiento por España de las obligaciones que asumió al ratificar, en los concretos términos en que lo hizo, la Carta Europea.

9.2.1. El cumplimiento de las obligaciones en el ámbito de los Tribunales de Justicia

El problema estructural de mayor trascendencia en el incumplimiento por España de las obligaciones asumidas al ratificar la Carta Europea es, sin duda, el relativo a la Administración de Justicia. Esta cuestión fue ya objeto de una atención especial en el primer informe del Comité de Expertos (2005),¹¹ y, en mi opinión, ocupa el lugar comparativamente más relevante del segundo informe, de 2008, especialmente desde una perspectiva cualitativa.¹² Tal y como

¹⁰ Sobre la aplicación de la Carta por parte de España, puede verse X. Arzoz, “The implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages in Spain”, *ibid.*, págs. 83-107.

¹¹ Véase *Report* correspondiente al *Initial monitoring cycle*, *op. cit.*, párrafos 222-235, en relación con la lengua catalana en Cataluña; consideraciones que se reproducen, sustancialmente, en párrafos 361-375, en relación con la lengua vasca en la zona vascófona de Navarra; párrafos 503-520, en relación con la lengua vasca en el País Vasco; párrafos 638-651, en relación con el catalán en Baleares; párrafos 765-780, en relación con el valenciano en Valencia; y párrafos 894-909, en relación con el gallego en Galicia.

¹² Véase *2nd Report of the Committee of Experts of the Charter*, *op. cit.*, párrafos 234-243, en relación con la lengua catalana en Cataluña; consideraciones que se reproducen, sustancialmente, en párrafos 395-399, en relación con la lengua vasca en la zona vascófona de Navarra; párrafos 575-585, en relación con la lengua vasca en el País Vasco; párrafos 744-747, en relación con el catalán en Baleares; párrafos 906-914, en relación con el valenciano en Valencia; y párrafos 1.063-1.074, en relación con el gallego en Galicia.

el Comité expresa en los *Findings* de su primer informe, en el ámbito de la Justicia existe un problema que afecta a todas las lenguas cubiertas por la Parte III en el sentido de que el cumplimiento de las obligaciones asumidas en este campo resultan afectadas negativamente “como consecuencia de una serie de carencias prácticas y organizativas, así como un marco legal incompleto”, lo que tiene la consecuencia de llevar a España a incumplir algunas de las más importantes obligaciones en la materia, en particular la relativa a la realización de los procedimientos judiciales en la lengua regional o minoritaria cuando una parte así lo solicite. El Comité de Expertos considera que es necesario repensar la formación y la estructura de la carrera judicial de forma que una adecuada proporción de los jueces con puesto en las correspondientes comunidades autónomas tengan el necesario dominio de la lengua regional o minoritaria correspondiente.¹³

Sobre esa base, esta cuestión ha sido objeto destacado de las recomendaciones dirigidas a España por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.¹⁴

Para comprender con nitidez en qué consiste el problema en este ámbito es necesario precisar los términos en que España ratificó la Carta en este punto. El problema más importante se refiere a la lengua usada en los procedimientos judiciales, a la que se refiere el artículo 9(1). En este ámbito España ratificó, entre otras, las obligaciones establecidas en los apartados a.i, b.i y c.i. En ellos se establece, respectivamente en relación con los procesos penales, civiles y contencioso-administrativos, la obligación de garantizar que los tribunales, a petición de una de las partes, lleven a cabo los procedimientos en la lengua regional o minoritaria en los distritos judiciales en los que el número de residentes que usan esa lengua justifique la adopción de esta medida, de acuerdo a la situación de esa lengua y con la condición de que su uso no sea considerado por el juez como perturbador del buen funcionamiento de la justicia y, si es necesario, con el uso de intérpretes y traducciones sin que ello acarree costes suplementarios a las personas afectadas.

No se trata, por tanto, de vulneración del derecho de uso de la lengua en el proceso, que en España está siendo protegido de manera ejemplar, más allá, incluso, de lo que exige el sistema interno de lenguas oficiales, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) y la propia Carta Europea en relación

¹³ Véase *Report* correspondiente al *Initial monitoring cycle*, op. cit., apartado *Findings*, letra D.

¹⁴ La primera Recomendación del Comité de Ministros a España invita a “adoptar las medidas legales y prácticas necesarias para garantizar la implementación de los compromisos conforme al artículo 9 de la Carta, en concreto garantizando que una proporción adecuada del personal judicial de cada Comunidad Autónoma, encargado de cumplir lo establecido en el artículo 9 de la Carta, posea conocimientos prácticos de las lenguas relevantes”: véase *Recommendation RecChL(2005) 3 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Spain* (Recomendación adoptada por el Comité de Ministros el 21 de septiembre de 2005 en la reunión n° 938 de los Representantes de los Ministros).

con esta cuestión.¹⁵ Se trata, por el contrario, del desarrollo del proceso en la lengua regional o minoritaria. No ya sólo la posibilidad de que el proceso pueda desarrollarse en la lengua regional –lo que tendría que constituir un hecho perfectamente posible en el territorio en el que es lengua oficial, sin quedar supeditado a condición alguna–, sino de la obligación de desarrollar el proceso en la lengua regional si así lo solicita alguna de las partes. Constituye, sin duda, una obligación muy exigente en el marco de la Carta que España ha ratificado de forma complementaria a la garantía de que las partes puedan usar la lengua regional o minoritaria en el proceso –artículo 9(1) a.ii, b.ii, c.ii– o a usar documentos en la referida lengua –artículo 9(1) a.iii, b.iii, c.iii–, principalmente.

La eficacia de la ratificación de la Carta por España no exigía la asunción de esta obligación, pues España supera con mucho el mínimo de 35 obligaciones de la Parte III que exige el artículo 2(2) de la Carta. Además, esta obligación puede plantear algunos problemas de Derecho interno, al favorecer a una de las partes en el proceso en relación con la determinación de la lengua del proceso por el simple hecho de reclamar el uso de la lengua regional o minoritaria, con independencia de otros elementos. Pero España ratificó voluntariamente esta obligación internacional que, por efecto de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución, forma parte del ordenamiento interno.

Por lo demás, con independencia de los problemas que pudieran plantearse en torno a su aplicación, se trata de una regulación plenamente lógica en un sistema de lenguas oficiales como el español, cuando menos en lo que se refiere al hecho de que, en los distritos judiciales en los que se dan las condiciones que establece el encabezado del artículo 9(1) de la Carta, debiera ser normal que los tribunales estuviesen compuestos de forma que el proceso pudiera desarrollarse con normalidad en la lengua regional o minoritaria cuando fuese necesario. Y la preferencia por la lengua regional puede encontrar justificación en la pretensión de contrarrestar su situación, en general, subordinada respecto a la lengua oficial del Estado.

¹⁵ La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) en esta materia establece que la protección de los derechos del proceso exige la garantía de todas las partes de ser informados en una lengua comprensible y a ser asistido por intérprete si no habla o no comprende la lengua usada en el proceso: véase la Sentencia TC 74/1987, de 25 de mayo, en la que se desarrollan las bases sentadas ya en la Sentencia TC 2/1987, de 21 de enero, con la que se rectificaba la rígida posición inicialmente sostenida en la Sentencia TC 30/1986, de 20 de febrero. La interpretación de esta doctrina por parte de los Tribunales del ámbito penal se ha realizado de forma absolutamente flexible, permitiendo el uso de la lengua oficial en el territorio de una comunidad autónoma, sin restricción, en los órganos judiciales radicados fuera de ese territorio, sin entrar a realizar ningún *juicio de verosimilitud* de la alegación del desconocimiento o insuficiente conocimiento de la lengua oficial del Estado que perfectamente podrían realizar tanto a la luz del sistema interno de lenguas oficiales como de los compromisos internacionales en la materia. Un ejemplo paradigmático, en este sentido, es la relativamente reciente Sentencia de la Audiencia Nacional (AN) de 24 de abril de 2008, Sala de lo Penal, Sección 2ª, por la que se anula una Sentencia del Magistrado Juez Central de lo Penal, por no haber permitido declarar en catalán y no haber asistido de intérprete al acusado, a pesar de su conocimiento del castellano; Sentencia en la que el Tribunal utiliza, entre otros argumentos, la ratificación por España de la Carta.

En relación con esta cuestión existe un primer problema de carácter legislativo, tal y como subraya el Comité de Expertos. El artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)¹⁶ establece, inicialmente, la obligación de que en todas las actuaciones judiciales los jueces, fiscales, secretarios y demás funcionarios de la Oficina Judicial usen el castellano, lengua oficial del Estado. Seguidamente establece, sin embargo, que éstos “podrán usar también la lengua oficial propia de las comunidades autónomas”. Esta regulación podría constituir una base normativa adecuada si la misma disposición, en su inciso final, no supeditase esta capacidad de uso de la lengua regional o minoritaria por el *staff* judicial a la condición de que ninguna de las partes se oponga “alegando desconocimiento de ella, que pudiere producir indefensión”. A pesar de los términos abiertos en que está redactada la disposición,¹⁷ sin embargo, la hipótesis misma de que el uso de una lengua regional o minoritaria en el proceso pueda suponer indefensión para la persona que la desconoce es radicalmente incompatible con la obligación asumida por España al ratificar la Carta Europea y asumir las obligaciones contenidas en su artículo 9(1), párrafos a.i, b.i y c.i. La regulación española plantea dos problemas. En primer lugar, el relativo a la indefensión, tan desafortunadamente vinculado al desconocimiento –o deficiente conocimiento– de una lengua oficial cuando se trata de la lengua regional; y, en segundo lugar, el relativo al estatus de las lenguas regionales como lenguas oficiales.

El desconocimiento de la lengua del proceso no puede producir indefensión cuando la parte que desconoce la lengua sea asistida por intérpretes y le sean suministradas traducciones de los distintos documentos. Por otra parte, la condición de lengua oficial hace que sea plenamente legítimo su uso en el ámbito del proceso, especialmente cuando, como ocurre en los Estatutos de las comunidades autónomas en España, la lengua regional oficial disfruta de un estatuto simétrico al de la lengua oficial del Estado. Lo dispuesto en el artículo 231 LOPJ, en consecuencia, no plantea sólo problemas de compatibilidad con lo dispuesto en las obligaciones de la Carta Europea ratificadas por España sino, a mi juicio, también con el sistema de lenguas oficiales vigente en las comunidades autónomas con lengua regional oficial. Aunque no haya sido esta la opinión del Tribunal Constitucional español.¹⁸

¹⁶ Véase Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, reformada en varias ocasiones.

¹⁷ Ciertamente, la disposición no establece una relación causal entre el desconocimiento de la lengua y la indefensión, sino que, por los términos hipotéticos en que aparece, exigiría un análisis por parte del juez sobre la efectiva indefensión de quien alegue el desconocimiento de la lengua regional.

¹⁸ El TC, en la Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, tuvo ocasión de examinar la constitucionalidad del artículo 231 LOPJ y consideró que la misma era constitucional porque “el derecho a no sufrir indefensión del que goza todo ciudadano según lo previsto por el art. 24 de la Constitución se anuda a la obligación del conocimiento del castellano (art. 3.1 de la Norma Fundamental), obligación que no existe respecto del resto de las lenguas españolas”. Pero, a mi juicio, se trata de una comprensión insostenible del deber de conocimiento del castellano establecido en el artículo 2.3. de la Constitución en relación con las disposiciones de los Estatutos en las que se determina el régimen de las lenguas regionales como lenguas oficiales: véanse, en este sentido, mis trabajos

Las obligaciones que derivan para España de la ratificación de la Carta Europea exigen una reforma del artículo 231 LOPJ y, en todo caso, hasta que esto ocurra, una interpretación de aquella disposición en el sentido que se establece en su propia redacción. Ello significa que el desconocimiento –o el insuficiente conocimiento– de la lengua regional oficial no supone, por sí mismo, indefensión en el supuesto de que sea la lengua del proceso, por lo que la alegación correspondiente no podrá ser automáticamente aceptada como supuesto de indefensión –en contra de lo que se entiende de forma general–, sino que exigirá una valoración del juez sobre la efectiva concurrencia de indefensión a la luz de las circunstancias que concurran en el caso concreto. Y, a la luz del sistema legal de lenguas oficiales, el juez tendrá que tomar las medidas necesarias para que el uso de la lengua regional oficial como lengua del proceso no suponga indefensión, recurriendo para ello a la interpretación y a la traducción.

El problema legislativo tiene su continuidad en la falta de adopción de medidas efectivas que garanticen que los órganos del poder judicial radicados en los distritos en los que el número de residentes que usen la lengua se configuren de forma que puedan atender con normalidad a las personas que optan por usarla en su seno. En un territorio en el que la lengua regional o minoritaria es oficial y en el que concurren las circunstancias precisadas en la Carta Europea, la estructura de los órganos judiciales debe adaptarse para estar en condiciones, en general, de atender directamente a las personas que usan la lengua regional oficial. El recurso a traductores e intérpretes no puede, en esas circunstancias, ser el medio habitual –y, aún menos, exclusivo o casi exclusivo– de garantizar el derecho de uso de la lengua regional oficial. Si tras casi treinta años de vigencia del carácter oficial de las lenguas regionales los órganos judiciales no están en condiciones de usar directamente, de forma general, la lengua regional oficial, nos encontramos ante un síntoma de que algo no funciona adecuadamente. Como he venido sosteniendo desde hace tiempo,¹⁹ en mi opinión la regulación legal es inadecuada y, además, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) no ha tomado las medidas que debiera haber adoptado en este terreno, ignorando las consecuencias que derivan de la condición de lengua oficial de las

“El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico”, op. cit., págs. 47-83; “Las lenguas oficiales entre Constitución y comunidades autónomas: ¿desarrollo o transformación del modelo constitucional?”, op. cit., págs. 83-112; “Algunos problemas en torno a la cooficialidad lingüística y el Poder Judicial” en *Jueces para la democracia*, nº 34, 1999, págs. 24-33. Es llamativo que en la numerosa jurisprudencia constitucional sobre el sistema de lenguas oficiales –tras la declaración genérica de la inconstitucionalidad de la exigencia de un similar “deber de conocimiento” de la lengua regional oficial realizada en la STC 84/1982, de 26 de junio, sobre la ley gallega de normalización lingüística– este haya sido el único caso en el que el deber de conocimiento del castellano haya tenido consecuencias prácticas que alteran la simetría del estatuto jurídico de la lengua regional oficial en relación con el estatuto del castellano en el territorio en el que una y otra son oficiales de forma simultánea.

¹⁹ Véanse mis trabajos “Los derechos lingüísticos entre mayoría y minoría (Algunas observaciones acerca de la proyección de la cooficialidad sobre el Poder Judicial)”, en *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación* (colección *Cuadernos de Derecho Judicial*), CGPJ, Madrid, 1998, págs. 135-169 y “Algunos problemas en torno a la cooficialidad lingüística y el Poder Judicial”, op. cit., págs. 24-33

lenguas de las comunidades autónomas. El CGPJ ha hecho muy poco en esta dirección; y lo poco que ha hecho no ha sido acertado; por si esto fuera poco, el Tribunal Supremo (TS) ha enturbiado aún más las cosas.

De acuerdo con la LOPJ, la adecuación de la estructura judicial al sistema de lenguas oficiales vigente en España dispone de un único instrumento de intervención: la valoración del conocimiento de la lengua regional oficial como “mérito preferente” en la provisión de plazas judiciales en el territorio de la comunidad respectiva (artículo 110.2h LOPJ). Esta regulación limita extraordinariamente las medidas que debiera tomar el CGPJ en la determinación de los requisitos lingüísticos que debieran cumplirse para la cobertura de determinadas plazas judiciales.

El CGPJ, por Acuerdo de 23 de octubre de 1991, aprobó un Reglamento sobre la valoración como mérito preferente del conocimiento de la lengua regional oficial –y del derecho civil foral– en el que atribuía a aquél un incremento de tres años en la determinación de la antigüedad. Este Reglamento fue anulado por Sentencia del TS (STS) de 29 de abril de 1995.

La STS de 29 de abril de 1995, declara la nulidad del Título III del Reglamento de la Carrera Judicial, de 23 de octubre de 1991, aprobado por el CGPJ, por considerar que no es admisible que el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma, en su condición de “criterio extrajurídico” pueda tener, en la provisión de las plazas de la Carrera Judicial, más relieve entre los méritos a valorar que un “criterio jurídico” como es el conocimiento del derecho foral. Esta sorprendente interpretación supone desconocer las consecuencias que se derivan de la condición oficial de las lenguas propias de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, el TS realiza una interpretación del significado del “mérito preferente” establecido en la LOPE, que, a su juicio, debe entenderse en el sentido de que la valoración de ese mérito no puede ser determinante en la provisión de la plaza. Analizando las valoraciones que los diferentes méritos tienen prevista en el Reglamento concluye que la valoración atribuida al conocimiento de la lengua resulta excesiva, dado que, en esas condiciones, se convertiría en un mérito determinante de la provisión de la plaza.

Sobre la base de la Sentencia del TS de 29 de abril, el CGPJ procedió a modificar el Reglamento 1/1995 de la Carrera Judicial, finalmente aprobado por Acuerdo de 25 de febrero de 1998. En esta nueva regulación, en los concursos de traslados para la cobertura de las plazas judiciales, el conocimiento de la lengua oficial propia de la comunidad autónoma se computa como “antigüedad” en una escala que va de un año para la provisión de plazas de Juez, dos años

para la provisión de plazas de Magistrado en órganos unipersonales, y tres años para plazas de Magistrado en órganos colegiados;²⁰ y algo similar ocurre en el ingreso en la carrera judicial mediante concurso-oposición.²¹

Se trata de una regulación muy poco afortunada, incluso dentro de los estrechos márgenes que el TS había dejado al CGPJ. No lo es ya desde la propia reconducción del conocimiento de la lengua oficial propia a la antigüedad, lo que puede llegar a diluir totalmente la potencialidad de su caracterización como “mérito preferente” establecido en la LOPJ. Pero, además, la utilización del conocimiento de la lengua propia oficial como mérito se desconecta de las necesidades reales de adaptación de la estructura del Poder Judicial al sistema de lenguas oficiales; por una parte, su aplicación no tiene conexión alguna con la mayor o menor necesidad de capacidad de uso, según las diferentes zonas y su situación sociolingüística, ni con las diferentes necesidades en este ámbito según las jurisdicciones y los grados dentro de cada una de ellas. Si tiene alguna virtualidad es la de “promocionar” a quienes conozcan la lengua propia oficial, desconectada de las necesidades reales de uso de la lengua propia oficial en los órganos jurisdiccionales, con el efecto de concentrar a quienes conocen la lengua regional en los niveles superiores de la organización judicial en la comunidad autónoma, niveles en los que no siempre se concentran las necesidades más significativas de uso de la lengua regional.

En el ámbito de la Justicia, por tanto, nos encontramos con un deficiente cumplimiento de la obligación internacional asumida por España al ratificar la Carta Europea. Un incumplimiento que tiene una especial gravedad por su carácter generalizado, que pone de relieve un problema estructural, así como, además, por la significación del ámbito en el que se produce. Pero se trata de un incumplimiento de una obligación internacional que, salvo cuestiones de matiz, es también una deficiente aplicación del sistema interno de lenguas oficiales, que en el ámbito de la Justicia no desarrolla de forma idónea, en mi opinión, lo establecido en los Estatutos de las comunidades autónomas en desarrollo directo de lo dispuesto por la Constitución.

España tiene que afrontar una modificación legislativa que permita el normal desarrollo de los procesos judiciales en la lengua regional oficial, sin quedar subordinada a la condición de que ninguna de las partes alegue indefensión. Tiene que afrontar, además, una modificación legislativa que permita al CGPJ,

²⁰ Véase artículo 110 del Reglamento 1/1995, de la Carrera Judicial.

²¹ El artículo 48 del Reglamento 1/1995 establece que el Tribunal “realizará una valoración complementaria a los solos efectos de establecer el orden de preferencia para servir las plazas convocadas en aquellas comunidades autónomas que tuvieren lengua y Derecho propios” correspondiendo al conocimiento de la lengua propia de la comunidad autónoma un máximo de tres puntos. La importancia relativa de esta valoración, en el conjunto de los puntos que pueden obtenerse por todos los méritos –y comparativamente con cada uno de ellos– es puramente marginal.

en la configuración de los puestos judiciales y a efectos de su cobertura, utilizar medidas que permitan garantizar de forma efectiva la capacidad de realizar los procesos judiciales en la lengua regional oficial por los órganos judiciales radicados en aquellas demarcaciones o distritos en los que el número de ciudadanos que usan la lengua oficial así lo aconseje. Y, finalmente, el CGPJ debe realizar un análisis pormenorizado de las necesidades que se producen en este ámbito y adoptar las medidas oportunas que garanticen, de forma razonable, la efectiva satisfacción del derecho a que el proceso se realiza en la lengua regional oficial cuando concurren las condiciones requeridas.²²

9.2.2. Sistema educativo y sistemas de bilingüismo generalizado

La naturaleza de los problemas de aplicación de la Carta Europea en el ámbito de la educación tiene una naturaleza radicalmente distinta a lo que acabamos de analizar en el ámbito de la Justicia. También en este campo España ratificó la Carta asumiendo las más exigentes obligaciones previstas en la Carta. Las competencias en materia educativa corresponden a las comunidades autónomas y la incorporación de la lengua regional al sistema educativo en los territorios con otra lengua oficial, junto con el castellano, ha sido ciertamente muy importante.

Siendo las cosas así, ¿qué problemas se han presentado en el cumplimiento de las obligaciones en el ámbito educativo?

El Comité de Expertos constata que la incorporación de la lengua regional al sistema educativo ha sido extraordinariamente amplia y profunda. La obligación asumida por España en este campo consiste, en lo que ahora interesa, en tener disponible un sistema de educación en la lengua regional en la Enseñanza Preescolar, Primaria y Secundaria en los territorios en los que aquella lengua sea usada, de acuerdo con su situación y sin perjuicio de la enseñanza de la len-

²² En lo que afecta al personal no judicial de la Administración de Justicia el problema ha sido resuelto, en la reforma de la LOPJ que se aprobó en 1994, a través de la atribución de la competencia sobre este personal a las comunidades autónomas: véase artículo 455 LOPJ, en el que se establece que las competencias relativas al personal al servicio de la Administración de Justicia “corresponderán al Ministerio de Justicia o, en su caso, a las comunidades autónomas en todas las materias relativas a su Estatuto y régimen jurídico, comprendidas la selección, formación inicial y continuada, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario”. La atribución de competencias a las CC.AA será profundizada en la reforma de la LOPJ de 2003, en la que se atribuyen a las CC.AA con competencias en la materia las competencias relativas a la Oficina Judicial, especialmente en relación con la organización de los servicios de la misma, así como de las unidades administrativas, estableciendo, igualmente, la dependencia orgánica de las comunidades autónomas con competencia en la materia de los funcionarios que prestan sus servicios en las Oficinas Judiciales, a excepción de los Secretarios Judiciales, sin perjuicio de su dependencia funcional. La STC 253/2005, de 10 de octubre, ha declarado la constitucionalidad de actuaciones de las comunidades autónomas en este ámbito, como la exigencia del conocimiento de la lengua regional oficial como requisito para la cobertura del puesto de trabajo o el establecimiento de un plus retributivo de cuantía variable para el personal que cumpla esa condición.

gua oficial del Estado.²³ La transformación del sistema educativo en España, en general, ha sido tan radical en algunas comunidades autónomas que el Comité de Expertos, en referencia a Cataluña, llega a afirmar que el sistema “apunta a una impresionante inversión de la tendencia”; y concluye que “tal desarrollo es extremadamente inusual en la historia de Europa”.²⁴

El cumplimiento de la obligación de España de poner a disposición de los estudiantes un sistema educativo en la lengua regional, en los territorios lingüísticos a los que es aplicable la Parte III de la Carta, es satisfactorio en Cataluña, el País Vasco y Navarra (zona vascófona). Plantea, sin embargo, algunos problemas en la Comunidad Valenciana, Baleares y Galicia.

En estas comunidades se ha producido una amplia incorporación de la lengua regional al sistema educativo. Pero el sistema no ofrece la posibilidad de realizar toda la enseñanza obligatoria en la lengua regional. En Baleares y en Galicia²⁵ se optó por el establecimiento de un sistema de bilingüismo generalizado en la Enseñanza Obligatoria, de forma que todos los alumnos en esos niveles de enseñanza utilizaban obligatoriamente una y otra lengua oficial como lengua de enseñanza, repartiéndose las asignaturas aproximadamente por mitades en castellano y en la lengua regional. En el caso de Valencia el problema radicaba en que, especialmente en la Enseñanza Secundaria, no se garantizaba el sistema de enseñanza en valenciano en todo el periplo escolar.²⁶

No se trata, por tanto, de una resistencia a introducir la lengua regional en la enseñanza. La lengua se incorpora, incluso de forma obligatoria, como lengua de enseñanza, pero sólo de forma parcial, sin que el sistema garantice la posibilidad de recibir toda la enseñanza –salvo la lengua oficial del Estado– en la lengua regional. Y esto es lo que no se corresponde con la obligación asumida por España al ratificar la Carta.²⁷

²³ Véase artículo 8, párrafos 1, ap. a.i, b.i y c.i de la Carta.

²⁴ Véase *Report of the Initial monitoring cycle*, op. cit. párrafo 208.

²⁵ Aunque en Galicia se han introducido cambios en la regulación del sistema educativo relativos, precisamente, a esta cuestión.

²⁶ Véase *Report of Initial monitoring cycle*, op. cit., párrafo 624, en relación con Baleares; párrafo 741 y siguientes, en relación con la Comunidad Valenciana; párrafo 874, en relación con Galicia. En el *2nd Report of the Committee of Experts of the Charter*, op. cit., párrafo 870, en relación con la Comunidad Valenciana; párrafo 1035, en relación con Galicia; en Baleares no existe nueva información relativa a cambios en el sistema (párrafo 720).

²⁷ Véase *2nd Report of the Committee of Experts of the Charter*, op. cit., en el que el Comité, en relación con el catalán en Cataluña, “recuerda que España optó por el más alto nivel de compromiso con respecto a la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, esto es, se comprometió a ofrecer una educación accesible impartida en las lenguas regionales o minoritarias relevantes. El Comité de Expertos considera que conforme a estos compromisos se podrá acceder a una educación en catalán en los territorios de habla catalana” (párrafo 218). Idéntica consideración se reproduce en las partes correspondientes a otros territorios lingüísticos a los que les es de aplicación la Parte III de la Carta: párrafo 868, en relación con el valenciano en la Comunidad Valenciana; párrafo 1035, en relación con el gallego en Galicia.

La paradoja que se produce en España es que, en las comunidades indicadas, por una parte no se satisface el compromiso asumido en el Instrumento de Ratificación, al no garantizar una educación integral en la lengua regional o minoritaria; pero, por otra parte, se va más allá de lo que exige la Carta al imponer de forma compulsiva, a todos los estudiantes, con independencia de su voluntad, el estudio *en* la lengua regional –es decir, el uso de la lengua regional como lengua de enseñanza–; lo que no forma parte de ninguna de sus previsiones en protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias. Esta enseñanza compulsiva en la lengua regional puede ser absoluta –o prácticamente absoluta, salvo parcialmente en la Enseñanza Primaria– como ocurre en Cataluña, o parcial, como ocurre en las comunidades autónomas de Galicia y Baleares, de entre las que plantean problemas de incumplimiento de las obligaciones de la Carta.

El Comité de Expertos ha clarificado en su *Segundo Informe sobre España* que la Carta, en las obligaciones asumidas por España, exige que se garantice la posibilidad de recibir la enseñanza, en todos los niveles, en la lengua regional; pero, precisa, que es obligatoria la disponibilidad de un sistema educativo similar para aquellos que voluntariamente lo deseen, pues la Carta no exige que una enseñanza semejante se imponga a quienes voluntariamente no opten por ella.

A ese respecto, el Comité de Expertos dice con toda claridad que la Carta Europea “no exige una educación obligatoria en la lengua regional o minoritaria para todos los alumnos, solamente establece que se deberá ofertar de modo que todos los alumnos puedan recibir una educación en la lengua regional o minoritaria, siempre que los respectivos padres así lo decidan”.²⁸

Cuando el Comité de Expertos establece que el desarrollo de un sistema de *full-immersion* debe sustituir a los modelos bilingües en la educación para cumplir adecuadamente las obligaciones asumidas por España al ratificar la Carta, no está afirmando, en contra de lo que se ha interpretado en España tanto por los defensores como por los detractores de ese modelo, la idoneidad de lo que en España se conoce como sistema de “inmersión lingüística” en la enseñanza. Los compromisos asumidos por España exigen un modelo de *full-immersion* en la educación sólo para aquellos que así lo deseen, pero no obligatorio para todos los alumnos.²⁹

²⁸ Véase *2nd Report of the Committee of Experts of the Charter*, op. cit., párrafo 1.035, en relación con el gallego en Galicia. Similar afirmación en párrafo 218, en relación con el catalán en Cataluña: “La Carta no exige una educación obligatoria en catalán para todos los alumnos, solamente establece que se deberá ofertar de modo que todos los alumnos puedan recibir una educación en catalán, siempre que los respectivos padres así lo deseen”.

²⁹ Véase *2nd Report of the Committee of Experts of the Charter*, op. cit., ap. *Findings*, párrafo H, en el que concluye: “Además, supuestamente se debe ofrecer un sistema basado en una educación fundamentalmente lingüística para aquellas personas que así lo soliciten, pero no debe ser obligatorio para todos los alumnos”.

9.2.3. La necesidad de adaptación de la Administración Periférica del Estado en los territorios donde exista lengua regional o minoritaria

El Comité de Expertos ha detectado un tercer problema de naturaleza estructural en el cumplimiento (o incumplimiento) por España de las obligaciones asumidas al ratificar la Carta Europea: la Administración “Periférica” del Estado, es decir, las estructuras administrativas que, fuera de los servicios centrales, mantiene el Estado en las comunidades autónomas.

Se trata de un problema que tiene una gran importancia cualitativa, en la medida en que pone de relieve la forma en que el Estado ha interiorizado la diversidad lingüística española y la necesidad de adaptar a ella la propia estructura y actuación del Estado. Pero, desde el punto de vista cuantitativo su trascendencia queda limitada, fundamentalmente, a singulares sectores de la Administración. La distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas tiene el efecto de que la mayor parte de la Administración Pública con la que los ciudadanos se relacionan de forma más habitual corresponde a la Comunidad Autónoma en lugar de al Estado. De los sectores que siguen dependiendo del Estado las más significativas son la Administración tributaria (con la excepción del País Vasco y de Navarra), la Seguridad Social (pero no la asistencia sanitaria) y los cuerpos de policía (salvo, mayoritariamente, en el País Vasco, Navarra y Cataluña).

En este ámbito lo más llamativo es que la Administración Central del Estado parece no haberse planteado siquiera la necesidad de adaptar sus servicios radicados en las comunidades autónomas a la existencia de lenguas regionales o minoritarias radicadas en los mismos que, además, tienen el carácter de lengua oficial. Parece como si considerase que la cuestión lingüística es, fundamentalmente, una cuestión que corresponde a las comunidades autónomas y no al Estado.

La falta de actuación significativa en este ámbito es llamativa porque el Estado ha dictado normas idóneas para ello. La Orden de 20 de julio de 1990, del Ministerio para las Administraciones Públicas,³⁰ que regula las formas de cobertura de las plazas de funcionarios en la Administración Periférica del Estado en relación con el conocimiento de las lenguas oficiales propias de las comunidades autónomas, contempla diversas medidas que, si se aplicasen realmente, son plenamente idóneas para afrontar adecuadamente la necesidad de garantizar la posibilidad efectiva de uso de las lenguas regionales ante los órganos de la

³⁰ Véase Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 20 de julio de 1990, en la que se establecen normas para la provisión de determinados puestos de trabajo en la Administración Periférica del Estado, en relación con el conocimiento de las lenguas oficiales propias de las comunidades autónomas (publicado en el Boletín Oficial del Estado, n.º 176, de 24 de julio de 1990).

Administración del Estado radicados en las comunidades autónomas con lengua regional oficial. En esa Orden se prevé tanto la posibilidad de valorar como mérito el conocimiento de la lengua regional oficial para cubrir determinados puestos de trabajo en el territorio de aquélla, como la posibilidad de que para determinados puestos de trabajo se exija como requisito su conocimiento. Pero se trata de normas que no han conocido una aplicación práctica significativa; y, sobre todo, no ha existido un análisis, y consiguiente determinación, de los puestos de trabajo en los que el conocimiento de la lengua será un mérito y los puestos de trabajo en que su conocimiento deba ser un requisito de la cobertura. En cualquier caso, parece que, por encima de todo, hay un problema de información sobre la situación real, que puede ser debido a una falta real de conocimiento por parte de los propios órganos centrales de la Administración del Estado.

La única medida significativa que la Administración del Estado ha adoptado en los últimos tiempos en este ámbito consiste en la creación del Consejo de las Lenguas Oficiales en la Administración General del Estado y la Oficina para las Lenguas Oficiales.³¹ Pero habrá que ver qué frutos producen estos dos órganos en el futuro.

9.2.4. La protección de las lenguas que no tienen la condición de lengua oficial de acuerdo con el Estatuto de la comunidad autónoma

Finalmente, el proceso de control sobre el cumplimiento por España de las obligaciones asumidas al ratificar la Carta Europea ha hecho emerger una cuestión a la que se había prestado muy poca atención en el sistema interno de protección de la diversidad lingüística: las comunidades cuya lengua no es declarada “oficial” en el Estatuto de la comunidad autónoma en cuyo territorio está radicada. Se trata de una cuestión que ha emergido sorprendiendo a muchos observadores y se trata, probablemente, de la cuestión que representa una mayor aportación cualitativa de la ratificación de la Carta Europea respecto al estándar de protección de las lenguas regionales o minoritarias establecido en el ordenamiento jurídico interno español.

Ciertamente, al proclamar la Constitución había una consideración generalizada de que la cuestión lingüística se identificaba con la situación de las “grandes” comunidades lingüísticas: aquellas que son elemento identificador sustancial de determinadas comunidades. Esto es lo que explica la reconducción que realiza la norma constitucional a los respectivos estatutos de autonomía. La solución, en este sentido, era ciertamente respetuosa con la propia conciencia de la comunidad y con su voluntad de desarrollo de la lengua propia o distintiva.

³¹ Estos órganos han sido creados por el Real Decreto 905/2007, de 6 de julio (publicado en el Boletín Oficial del Estado, n.º 172, de 19 de julio de 2007).

En las comunidades autónomas, sin embargo, nos encontramos con situaciones que no siempre encajan exactamente en el esquema que se ha expuesto en las líneas precedentes. Se trata de aquellas comunidades lingüísticas que constituyen “enclaves lingüísticos” y que, en consecuencia, no son consideradas fundamento esencial de la identidad específica de la Comunidad Autónoma en su conjunto; se trata, normalmente, de enclaves muy minoritarios y, podríamos decir, sin ánimo peyorativo alguno, marginales en el conjunto de la comunidad. Es fundamentalmente, el caso de los enclaves de lengua gallega en Castilla-León, entre los que destaca el caso de la comunidad de lengua gallega de la comarca de El Bierzo, en la provincia de León; los enclaves de lengua catalana en Aragón (la conocida como Franja, que es de Poniente para los catalanes, pero de Oriente para los aragoneses).

Junto a ello encontramos otras comunidades lingüísticas que tienen, en la propia Comunidad en la que se asientan, una consideración subordinada. Hay algunos casos cuya naturaleza y realidad sociolingüística no está clara, como los casos del aragonés –o fabla– en Aragón y del leonés en Castilla-León; en otros, como en el caso del asturiano o bable, cuya realidad socio-lingüística es más fuerte, parecía no existir –o no haber existido– en Asturias un consenso mayoritario sobre su significado o naturaleza, aunque en los últimos años parece estar avanzándose significativamente en su clarificación.

Salvo el caso del asturiano, que tiene una extensión y fortaleza sociolingüística mucho mayor, se trata de cuestiones menores por su escasa trascendencia cuantitativa; pero significativas cualitativamente desde el punto de vista de la Carta. Especialmente porque, aunque los respectivos Estatutos establecen la protección de estas lenguas y comunidades lingüísticas, las comunidades autónomas no han desarrollado legislación alguna dirigida a la protección y promoción de estas comunidades lingüísticas ni, tampoco, otro tipo de actuaciones en esa dirección. Por ello, este es el ámbito en el que, desde este punto de vista, se produce el mayor problema estructural respecto a la protección de las lenguas regionales o minoritarias en España, aunque haya que situarlo en su justa –y limitada– significación. Únicamente la lengua occitana hablada en el Valle de Arán, tradicionalmente conocida como aranés, tiene la condición de lengua oficial en su territorio,³² por lo que le será de aplicación la Parte III de la Carta. Y, entre las demás lenguas que se encuentran en esta situación, únicamente el asturiano tiene una ley regional dirigida a su protección y promoción.³³

³² El nuevo texto del Estatuto de Cataluña, producto de la reforma realizada por medio de la Ley Orgánica 6/2006, op. cit., establece, en este sentido, en el artículo 6.5.: “La lengua occitana, denominada aranés en Arán, es la lengua propia de este territorio y es oficial en Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto y las leyes de normalización lingüística”.

³³ En el caso del asturiano, a pesar de la existencia de posiciones enfrentadas, especialmente relativas a la reclamación de la declaración del asturiano como lengua “oficial” en el Estatuto de Autonomía, la Asamblea Parlamentaria regional (Junta General del Principado de Asturias) aprobó la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y pro-

Mayor sorpresa aún ha causado en España la inclusión en los informes del Comité de Expertos de referencias a otras lenguas, especialmente al *tamazigh* en Melilla y al árabe en Ceuta como lenguas protegidas por la Parte II de la Carta. Considero que en este ámbito es necesario dilucidar, previamente, hasta qué punto se trata de lenguas que cumplen los requisitos establecidos en los artículos 1 y 2 de la Carta y se trata, efectivamente, de lenguas tradicionalmente habladas en un determinado territorio por nacionales de ese Estado y no se trata de “lenguas de emigración”.³⁴

El Instrumento de ratificación de la Carta por España, al vincular la aplicación de los compromisos asumidos en el ámbito de la Parte III de la Carta a la consideración de una lengua como lengua oficial por el respectivo Estatuto de Autonomía, sitúa la protección de estas lenguas en el ámbito de la Parte II de la Carta. Y en este ámbito el Comité de Expertos otorga una importancia trascendental a una disposición constitucional que, en el plano interno, había tenido un limitado –por no decir nulo– efecto práctico: el artículo 3.3. de la Constitución. Este artículo establece que la riqueza de las distintas “modalidades lingüísticas” es un “patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”. Se trata de una disposición que, de forma autónoma, había carecido, prácticamente, de efectos, en la medida en que el sistema español de reconocimiento de la diversidad lingüística ha concentrado toda su atención en las lenguas que, de acuerdo con los Estatutos de las comunidades autónomas, han adquirido la condición de lengua oficial en aquellas.

La referencia del Comité de Expertos a esta disposición constitucional en conexión con las obligaciones asumidas por España al ratificar la Carta Europea,³⁵ y, en especial, la obligación contenida en el artículo 7(1)a de la Carta ha dado un nuevo contenido a la disposición constitucional, en la medida en que obliga a que el reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como una expresión de riqueza cultural constituya el fundamento de las políticas, de la legislación y de la práctica de los poderes públicos. La conexión entre una y otra norma saca a la disposición constitucional de la consideración etérea en la

moción del bable/asturiano, en la que se establece el derecho de uso del bable/asturiano y se prevé la adopción de medidas de protección y promoción de la lengua, como su incorporación al sistema de enseñanza, entre otras.

³⁴ Hay que tener en cuenta, en este ámbito, que en relación con el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CMPMN), España no reconoce a la población de origen bereber como minoría nacional, por lo que el *Advisory Committee* del Convenio Marco anima a las autoridades españolas a “examinar la posibilidad de ampliar la protección del Convenio Marco también a la población de origen bereber de España, que han reivindicado el reconocimiento oficial y una mayor protección de su cultura durante varios años.” (véase *Second Opinion on Spain*, 22.02.2007; ACFC/OP/II(2007)001). Ambos Comités van, por tanto, en una dirección coincidente.

³⁵ El Comité de Expertos, en el *Report* correspondiente al *Initial monitoring cycle*, op. cit., párrafo 79, señaló: “El Comité de Expertos considera que esta disposición representa el mayor reconocimiento formal y ejemplar de las lenguas regionales y minoritarias, con la consideración de riqueza cultural que alberga Europa. (...) El artículo 3, párrafo 3 de la Constitución Española, adoptada con anterioridad a la Carta, representa perfectamente a nivel nacional el principio que establece el párrafo 1a del artículo 7 de la Carta”.

que se había mantenido en el ámbito interno y la vincula a la efectiva aprobación de normas y realización de políticas que materialicen de forma concreta la consideración como riqueza cultural. Por efecto de la Carta Europea, así, la disposición constitucional se convierte en un elemento práctico de gran importancia en la aplicación de las obligaciones internacionales asumidas por España, con independencia de lo que puedan establecer los respectivos Estatutos de Autonomía; o, como ha ocurrido en el pasado, en el caso de que los Estatutos no incorporen disposición alguna o, como ocurre todavía ahora, en el caso de que la Comunidad Autónoma no haya desarrollado, de ninguna forma, las previsiones estatutarias de protección y promoción de las correspondientes lenguas. La interpretación de la Carta pone, así, en evidencia, que la disposición constitucional exige actuaciones prácticas en protección y promoción de las lenguas o de las comunidades lingüísticas incluso –o muy especialmente– en los supuestos en que no tienen la condición de “lengua oficial” de acuerdo con el correspondiente Estatuto de la Comunidad Autónoma. Se convierte, de esta forma, y en estos supuestos, en una norma general de protección de las lenguas que debe tener especiales consecuencias.

9.3. Sobre los principios de la Carta como principios generales de protección de la diversidad lingüística y su significado

La Carta Europea surge por la necesidad de construir una Europa en la que se garantice la protección de la diversidad lingüística interna de los Estados que la integran, frente a la extendida práctica de marginar o ignorar –cuando no perseguir– la existencia de minorías internas diferentes de la mayoría sobre cuyas características se ha construido la identidad nacional en cada Estado. El hecho de que se trate, como es evidente desde su propio título, de un instrumento dirigido expresamente a la protección de las lenguas minoritarias no tendría que impedir, sin embargo, analizar si los principios y medidas que la Carta establece tienen naturaleza general en relación con la protección de los hablantes de cualquier lengua; es decir, si establecen un estándar de dignidad en el tratamiento de cualquier lengua y, consiguientemente, de cualquier comunidad lingüística.

En España, en algunas comunidades autónomas, se viene planteando un problema en relación con la comprensión de las formas necesarias de protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias, que puede tener una creciente importancia en el futuro. Se trata de la consideración de que la protección y promoción de la lengua regional o minoritaria, en su condición de “lengua propia” del territorio debe ser una lengua de uso preferente por los poderes públicos, lo que exige, en el ámbito de la enseñanza, su configuración exclusiva como lengua de enseñanza, de forma obligatoria, para todos los alumnos, con

independencia de su voluntad, impidiendo la posibilidad de uso del castellano como tal y reduciéndolo a la condición de materia en la enseñanza.³⁶ Y ello en un contexto en el que el castellano también es lengua oficial del territorio, que se corresponde al hecho de que una parte importante de la población del mismo es castellanoparlante.

Posiblemente, los conflictos más importantes que puedan ocurrir en el futuro en España en el campo lingüístico vayan a tener su origen en este tipo de cuestiones, que pueden poner en riesgo la pacífica convivencia entre comunidades lingüísticas. Planteadas así las cosas, ¿qué papel puede jugar la Carta Europea en este terreno?

El estándar de protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias establecido en la Carta –aún en su formulación abierta– está dirigido a garantizar la dignidad en el trato a aquellas y a sus hablantes, sacándolos de la marginación en la que han tenido que sobrevivir. La lengua oficial ocupaba todo el espacio público –y, destacadamente, la escuela–, sin posibilidad de uso de la lengua regional o minoritaria en los mismos ámbitos.

El objetivo de la Carta consiste en garantizar que las lenguas que han estado marginadas del uso público pasen a ser usadas con normalidad en ellos, convirtiéndolas en lenguas de uso normal y habitual.³⁷

Los redactores de la Carta consideraron necesario subrayar especialmente que dicha carta “no concebía la relación entre las lenguas oficiales y las lenguas regionales o minoritarias en cuanto a competencia o antagonismo”, sino que, deliberadamente, “adopta un enfoque intercultural y multilingüe en el que cada categoría lingüística tiene su propio espacio”; un planteamiento que “corresponde completamente a los valores tradicionales que defiende el Consejo de Europa y a sus esfuerzos para promover estrechas relaciones entre personas (...) y un mayor entendimiento intercultural entre los diferentes grupos poblacionales dentro del Estado”.³⁸

³⁶ Prácticamente nadie, salvo excepción, pone objeción a la obligatoriedad de aprendizaje de la lengua regional en la Enseñanza Obligatoria; lo que se discute es la imposición de la lengua regional o minoritaria como lengua de enseñanza de forma exclusiva, limitando el uso del castellano a una materia educativa. Por lo demás, sobre esta cuestión existe un conflicto en Cataluña por la negativa al cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de los Decretos de enseñanzas mínimas en Educación Primaria y en Educación Secundaria Obligatoria (Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, de enseñanzas mínimas en la Educación primaria, y Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, de enseñanzas mínimas en Educación Secundaria Obligatoria), que establecen la obligatoriedad de una tercera hora de Lengua castellana, mientras que el Gobierno de la Comunidad Autónoma limita a dos horas semanales la enseñanza del castellano. Esta última opción ha sido ratificada en la recientemente aprobada Ley /2009, de 3 de julio, de Educación, de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

³⁷ En el *Explanatory Report* de la Carta se precisa que “solamente de esta manera se pueden compensar tales lenguas, en caso necesario, por las condiciones desfavorables del pasado, además de preservar y desarrollar dichas lenguas como una faceta vivencial de la identidad cultural de Europa” (párrafo 10).

³⁸ *Ibid.*, párrafo 14.

La Carta Europea adopta, en este contexto, una perspectiva estrictamente dirigida a la protección y promoción de las lenguas minoritarias porque resulta inimaginable la proscripción de una lengua que tiene carácter oficial en el territorio y que es la lengua hablada por una parte importante de su población. Aunque la Carta está dirigida a proteger las lenguas regionales o minoritarias y su uso por sus hablantes, salvaguarda la posibilidad de obligatorio aprendizaje de la lengua oficial del Estado incluso por los hablantes de la lengua regional o minoritaria.³⁹

Pero en Estados de estructura federal la distribución de competencias entre Estado –o Federación– y territorios autónomos puede hacer que estos últimos sean titulares de la competencia en materias de gran relevancia en el ámbito lingüístico, como ocurre con la enseñanza en España. Y puede ocurrir que en estos territorios exista la pretensión de imponer su lengua como lengua preferente, con independencia de que existan muchos ciudadanos que se identifican con la lengua oficial del Estado como lengua propia, con lo que puede ocurrir que la lengua que sufre riesgo de marginación en su uso por los poderes públicos sea la lengua oficial del Estado.

En situaciones como la señalada, el Comité de Expertos de la Carta Europea tenía una primera posibilidad, que ya ha utilizado de forma expresa: precisar los límites del contenido de las obligaciones que vinculan a España como consecuencia de la ratificación de la Carta Europea. La obligación de España de garantizar un sistema educativo (Enseñanza Preescolar, Primaria y Secundaria) en la correspondiente lengua regional no puede tener carácter imperativo o compulsivo, sino que debe garantizarse para las personas que, voluntariamente, deseen recibir una enseñanza de esas características. Lo que significa que la Carta ni exige ni ampara la imposición obligatoria o compulsiva de un sistema similar a todos los alumnos, independientemente de su voluntad.

Se trata de un primer control “negativo”, que pone de relieve que el sistema que se está poniendo en práctica no se corresponde con lo pretendido por la Carta; pues ésta nunca ha pretendido imponer coercitivamente el uso de la lengua regional o minoritaria a quien no desea hacerlo voluntariamente.

No nos encontramos, aquí, frente a la cuestión tradicional del estándar internacional como estándar mínimo, compatible con un estándar superior de protección en el Derecho interno, como se recoge en el artículo 4(2) de la Carta.

³⁹ Véase el Preámbulo de la Carta, en el que se afirma: “Subrayar el valor de la interculturalidad y el multilingüismo y considerar que la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias no debe ser en perjuicio de las lenguas oficiales y la necesidad de aprenderlas”; y, en conexión con ello, lo establecido en el artículo 8(1), en el que se precisa que los derechos de uso de las lenguas regionales o minoritarias en la educación, a que se refiere el mismo se garanticen “sin perjuicio de la enseñanza de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado”.

Se trata de una contradicción con el espíritu mismo que anima a la Carta, dirigido a fomentar la convivencia intercultural entre diferentes grupos culturales y lingüísticos sobre la base del respeto mutuo entre las diferentes lenguas y entre sus hablantes.

En este sentido, la proscripción o marginación de una lengua, que es hablada por una parte muy importante de la población y que, además, es lengua oficial, pone de relieve una anomalía que, probablemente, provocará conflictos, enfrentándose a los valores de respeto a la diversidad cultural y a la convivencia; si estos principios son los que, a la luz de la experiencia europea, se han considerado indispensables para garantizar la estabilidad, también en el interior de las comunidades autónomas plurilingües estarán llamados a jugar un papel similar. Si la marginación y la falta de reconocimiento de la identidad de las minorías internas han constituido una de las fuentes más importantes de desafección y de inestabilidad, también en el ámbito de los territorios con lengua propia la imposición obligatoria de esta lengua, desconociendo la existencia de otra lengua oficial, que es la lengua efectiva y cotidiana de una parte muy importante de la población –o, incluso, de la mayoría–, impidiendo su uso como lengua de enseñanza y tratando de relegarla en la relación con los poderes públicos, acabará siendo, muy probablemente, fuente de desafección o, incluso, de desestabilización. Y la causa de la protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias verá debilitados sus fundamentos, en la medida en que se identificará como una lengua de imposición. Cuando esto ocurre en sociedades en las que la fuerza social de la lengua que se pretende excluir de esos ámbitos es muy grande, la desafección hacia la lengua regional o minoritaria puede acabar teniendo graves consecuencias para ella. Cuando todavía no se ha logrado que la lengua regional o minoritaria ocupe con normalidad todos los espacios sociales parece que los esfuerzos debieran dirigirse a lograrlo, en lugar de entrar en terrenos de confrontación entre lenguas; especialmente, cuando se trata de una lengua socialmente tan fuerte, incluso en esos territorios, como el castellano o español.

¿Puede ir el Comité de Expertos más allá de esa especie de “control negativo”? Las dificultades son muy grandes. Y ello a pesar de que su órgano “hermano”, el *Advisory Committee* del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CMPMN), sí se ha adentrado por el camino de la aplicación de sus disposiciones –siquiera tentativamente– a las situaciones de “minoría en la minoría”. Es decir, a aquellas situaciones en las que integrantes de la mayoría en el conjunto del Estado constituyen una minoría en un determinado territorio del mismo cuando son las instituciones autónomas de ese territorio las competentes en la materia en cuestión.⁴⁰ Y llega a considerar, en este sentido, que las

⁴⁰ El *Advisory Committee* lo ha planteado en situaciones extremadamente significativas, como es el caso de las Islas Åland, en Finlandia, con un estatuto especial de protección de la población autóctona, de lengua sueca (Véase

normas dirigidas a proteger a las minorías pueden ser aplicables a los miembros de la mayoría cuando, en un territorio determinado, constituyen una minoría, en el ámbito que corresponde a su competencia.

Se trata, sin duda, de un planteamiento excepcional; aunque también lo es el hecho de la marginación o arrinconamiento de una lengua oficial que es la lengua de una parte importante de los ciudadanos de esos territorios.

En el caso de la Carta Europea parece más difícil avanzar por una vía similar, cuando menos en lo que se refiere a la hipotética aplicación de las disposiciones de la Parte III de la Carta, por las propias características de este Convenio. La Carta prevé expresamente la posibilidad de situar bajo su protección no solamente las lenguas regionales o minoritarias, sino, también, en su caso, la “lengua oficial que se usa en menor medida en todo o parte de su territorio”.⁴¹ Pero es el Estado, en el momento de la ratificación –“en cualquier momento posterior”–⁴² el que debe indicar las lenguas a las que son de aplicación los compromisos que él mismo asume. Y, desde luego, España no ha incluido el supuesto de la lengua oficial del Estado como lengua menos usada en una parte del territorio para que le sean aplicables las obligaciones objeto de especificación en la ratificación de la Carta.

Me parece que es diferente la cuestión relativa a la aplicación de la Parte II de la Carta. Aunque es cierto que el artículo 2(1) de la Carta hace referencia, exclusivamente, a las lenguas regionales o minoritarias “habladas dentro del territorio y que responden a la definición recogida en el artículo 1”, siendo aplicable a todas ellas la Parte II de la Carta, sin referencia alguna al supuesto de la lengua oficial menos usada en todo el territorio o en parte de él, su inclusión en el artículo 3, como hipotético objeto de aplicación de las obligaciones de la Parte III presupone la aplicabilidad de la Parte II: *a maiori ad minus*.⁴³ Pero

Opinión on Finland, 22 de septiembre de 2000 –Documento ACFC/INF/OP/I(2001)2–, párrafo 17; así como, la *Second Opinión on Finland*, 2 de marzo de 2006 –Documento ACFC/OP/II(2006)3–, párrafo 29); o los casos de las Islas Feroe y de Groenlandia en Dinamarca, muy similares al primero (Véase *Opinión on Denmark*, 22 de septiembre de 2000 –Documento ACFC/INF/OP/I(2001)5–, párrafo 20; así como la *Second Opinión on Denmark*, 9 de diciembre de 2004 –Documento ACFC/INF/OP/II(2004)5–, párrafo 44); o, incluso, en el caso de Suiza, donde tiene vigencia el principio de territorialidad (Véase *Opinión on Switzerland*, 20 de febrero de 2003 –Documento ACFC/INF/OP/I(2003)7–, párrafo 66, así como la *Second Opinión on Switzerland*, 2 de septiembre de 2008 –Documento ACFC/OP/II(2008)2–, párrafo 16).

⁴¹ Véase artículo 3(1) de la Carta.

⁴² Véase artículo 3(2) de la Carta.

⁴³ El Comité de Expertos mantiene una actitud pasiva a este respecto. Véase *Report of the 3rd. Monitoring cycle on Switzerland*, ECRML (2008)2, Estrasburgo, 12 de marzo de 2008, párrafo 10, en el que se recogen las manifestaciones del Comité que señala que las autoridades informaron de varios casos, en los que las lenguas como el francés y el alemán se encuentran en situación de lengua minoritaria en algunas zonas en las que tradicionalmente se hablan, pero no tienen estatus oficial de facto. Según considera el Comité, “dichos casos crear una serie de dificultades en la interpretación formal de la Carta. No obstante, desde que las autoridades suizas han dado a conocer estos casos y han recordado el espíritu y el propósito de la Carta, el Comité de Expertos ha acordado analizarlos en este informe”.

aquí se ponen de relieve los límites de la protección que ofrece la Parte II de la Carta, de carácter tan genérico y básico que difícilmente se verán vulnerados en una situación en que la lengua que se pretende marginada es lengua oficial.

En cualquier caso, aún en un contexto como el señalado, en el que, por una u otra razón, la Carta no se configura como un instrumento efectivo de control, cumple, sin embargo, la importante función de poner de relieve las situaciones que contradicen sus principios y objetivos de protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias en la dirección de asegurar la convivencia intercultural y el respeto entre ciudadanos de diferentes comunidades lingüísticas. Y, en esta dirección, la Carta es el referente más importante existente en Europa.

**LAS EXPERIENCIAS DE LOS AÑOS 1998-2008:
EL FOMENTO Y LA PROTECCIÓN
DE LAS LENGUAS MINORITARIAS**

10.

La evolución del proceso de promoción del euskera

PATXI BAZTARRIKA

Viceconsejero de Política Lingüística del Gobierno Vasco (2005-2009)

10.1. Introducción

Se cree que es la lengua más antigua de Europa, si bien el euskera es una lengua viva, contemporánea y moderna. Aunque no cuenta con el respaldo de las autoridades políticas y económicas, ha perdurado siglo tras siglo. Ha superado situaciones francamente difíciles a pesar de convivir con otras dos lenguas dominantes, el castellano y el francés. Ha sabido adaptarse a las necesidades comunicativas de cada época, lo que posiblemente ha sido clave para su supervivencia. Sin embargo, el compromiso de los ciudadanos ha sido especialmente decisivo. En su historia secular, solamente durante los últimos 25-30 años el euskera se ha beneficiado del amparo y el estímulo de la ley y las autoridades públicas.

El euskera es la lengua de tres territorios jurídico-administrativos: la Comunidad Autónoma Vasca, Navarra e Iparralde en el Estado francés. Durante los últimos 25 años el euskera ha encontrado en la Comunidad Autónoma Vasca el más sólido amparo legal, así como el más fuerte apoyo y estímulo por parte de las autoridades públicas y de la sociedad. En consecuencia, el euskera ha evolucionado de forma diferente en cada uno de esos tres territorios. El bilingüismo está cobrando protagonismo a un ritmo trepidante en la Comunidad Autónoma Vasca. En Navarra, sin embargo, evoluciona pausada pero favorablemente, y en Iparralde (en el Estado francés) aún se registran pérdidas. La Comunidad Autónoma Vasca soporta el mayor peso demográfico, dado que el 75% de los ciudadanos del País Vasco y el 82% de los hablantes de euskera residen en este territorio. Precisamente por eso –esto es, porque en cuanto a demografía y número de hablantes de euskera la Comunidad Autónoma Vasca es el territorio principal de los tres territorios vascos mencionados–, este capítulo limita la información que recoge a la Comunidad Autónoma Vasca.

La historia reciente del euskera de los últimos 25 años es, sin ápice de duda, la crónica del éxito. Estos últimos años el euskera ha crecido y se ha fortalecido, porque ése ha sido el deseo de la mayoría de la ciudadanía, porque hemos aprovechado el autogobierno en beneficio del euskera, porque se ha alcanzado un consenso político básico entre los diferentes partidos políticos, porque en

materia lingüística hemos desarrollado una política pública efectiva, integrada por leyes y normativas para la normalización del euskera, y porque ha recibido el estímulo de muchos ciudadanos y varias organizaciones cívicas.

El euskera nunca ha contado con tantos hablantes durante su historia, en la actualidad se escucha en boca de muchos y se utiliza en más contextos que antes. Actualmente cuenta con 800.000 hablantes (el euskera se encuentra entre el primer 10% de todas las lenguas del mundo, por lo que el lingüista David Crystal afirmaría que no es una lengua “minoritaria”), y entre esos vascoparlantes 300.000 son neovascófonos (esto es, personas que no han aprendido euskera en casa, pero sí en la escuela o posteriormente en el *euskaltegi* en su edad adulta). Por eso nos referimos a una historia de “crecimiento” de 25 años. La mayoría de la sociedad vasca ha adoptado con total normalidad y naturalidad el proceso de reactivación y promoción del uso del euskera. Llevamos a cabo este proceso en aras de reforzar la cohesión social y la coexistencia de ambas lenguas que poseemos, no pretendemos luchar en contra de algo o de alguien, y tampoco en contra del castellano en absoluto, sino todo lo contrario; pretendemos proceder con respeto hacia todos los ciudadanos y todas las lenguas en favor de la diversidad lingüística. De hecho, la promoción del euskera es fundamental para fortalecer la diversidad lingüística y la coexistencia de las lenguas, dado que es la lengua más débil y precisamente la que necesita ser estimulada. Esta perspectiva es la piedra angular de la política lingüística en el País Vasco.

No obstante, desafortunadamente algunas personas emplean la retórica en términos combativos para tratar la cuestión de la lengua, no sólo en nuestro territorio, sino también en otros muchos lugares. Para algunas personas todas las iniciativas que se llevan a cabo en relación a la promoción del euskera son excesivas y para otras, en cambio, son insuficientes. Nuestra política lingüística se encuentra en un punto intermedio entre el maximalismo y el minimalismo, e intentamos ampliar esa posición. El euskera goza de mejor salud de lo que algunas personas admiten; sin embargo, es más débil de lo que muchos desearían. Estamos progresando pero aún queda mucho por hacer y grandes desafíos a los que enfrentarnos. A diferencia del pasado, el futuro del euskera depende principalmente de la voluntad de los ciudadanos y de su comportamiento lingüístico, así como del nivel de compromiso de las autoridades públicas.

10.2. Evolución de la capacidad y del uso de la lengua

En la actualidad el 37,5% de la población tiene conocimientos sólidos de euskera frente al 22% de hace 25 años. Hace 25 años el 2/3 de la población tenía conocimientos nulos de euskera, mientras que ahora afecta solamente al 45% de la población.

Si centramos la atención en los ciudadanos menores de 15 años, observamos que el crecimiento es sorprendente: en la actualidad el 75% de la población tiene conocimientos sólidos de euskera frente al 20% de hace 25 años. Entonces, los ciudadanos con conocimientos nulos de euskera constituían el 60% de la población; ahora menos del 10% de la población es monolingüe.

En resumen, el monolingüismo está perdiendo protagonismo frente al bilingüismo en la sociedad vasca y la tendencia es continuada.

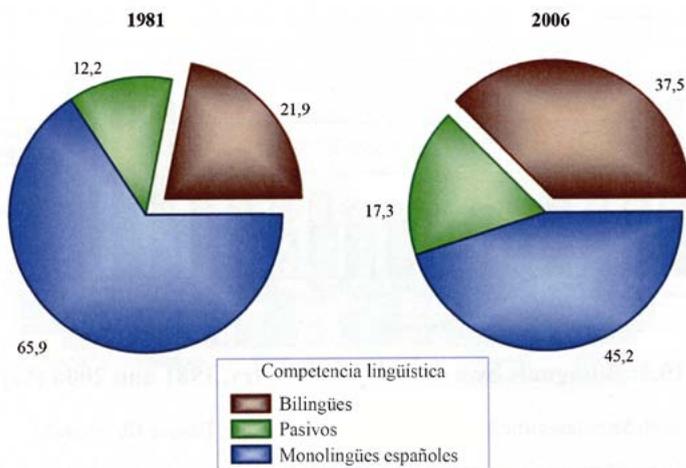


Ilustración 10.1. Competencia lingüística. CAV (1981 y 2006) (%).

Fuente: EUSTAT

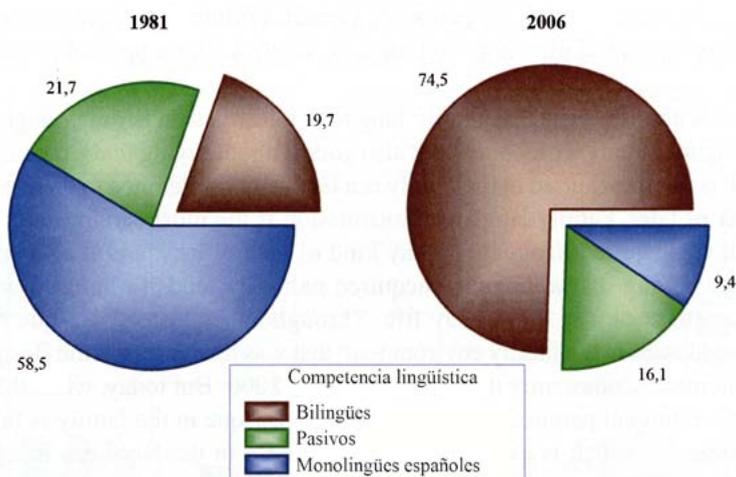


Ilustración 10.2. Competencia lingüística entre la población de hasta 15 años. CAV (1981 y 2006) (%).

Fuente: EUSTAT

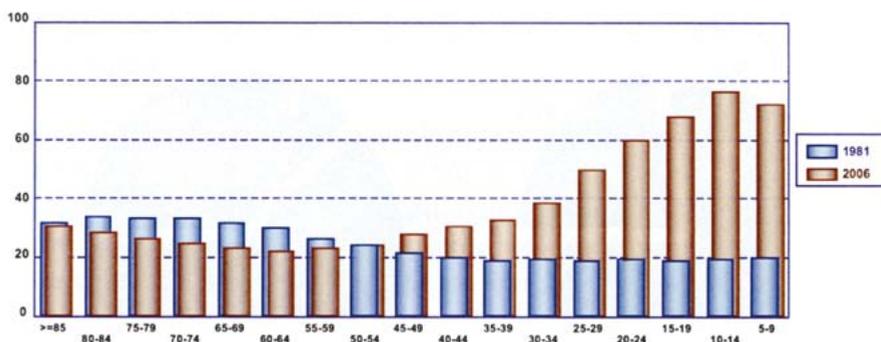


Ilustración 10.3. Bilingüismo por grupos de edad. CAV (1981 y 2006) (%).

Fuente: EUSTAT

Tal y como muestra el gráfico, los jóvenes forman las mayores proporciones de hablantes bilingües en la actualidad: cuanto más joven tanto más bilingüe. Hace 25 años la tendencia era completamente distinta: cuanto más mayor tanto más bilingüe, y cuanto más joven tanto más castellanohablante monolingüe. Afortunadamente se ha producido un completo cambio de dirección y ahora existe una fuerte tendencia hacia el euskera claramente ascendente.

Es evidente que la transmisión familiar no es suficiente en el proceso de promoción de la lengua, pero también es bien sabido que la lengua que no se transmite de padres a hijos tarde o temprano está condenada a desaparecer. La transmisión familiar de la lengua es la vía más segura de adquirir una lengua de forma natural y, asimismo, también somos conscientes de que utilizamos la lengua asimilada con total naturalidad con más asiduidad en nuestra vida cotidiana.

Así, por ejemplo, el uso del euskera en el contexto familiar se ha ido reduciendo en la Comunidad Autónoma Vasca durante toda su historia a excepción de los últimos diez años. Sin embargo, actualmente en los casos en los que ambos padres son bilingües la transmisión del euskera en la familia está completamente garantizada (si bien no ocurre lo mismo en Iparralde, esto es, en el territorio vasco situado en el Estado francés).

Con respecto al uso de esta lengua, el incremento registrado los últimos quince años en la Comunidad Autónoma Vasca ha sido escalonado. En Navarra se ha mantenido el nivel de uso del euskera durante el mismo periodo, mientras que en Iparralde ha decrecido. En la CAV el 25,1% de los ciudadanos mayores de 16 años hablan euskera, de los cuales el 15,3% utiliza el euskera tanto o más que el castellano y el 9,8% en menor proporción que el castellano.

Si observamos la población que habla euskera tanto o más que el castellano, veremos en el gráfico que el uso del euskera se ha incrementado en todos los ámbitos sociales. Sin embargo, es cierto que percibimos un mayor incremento en dos ámbitos concretos –servicios públicos y ambiente laboral– frente a una tímida mejoría en el ámbito privado, especialmente en lo familiar.

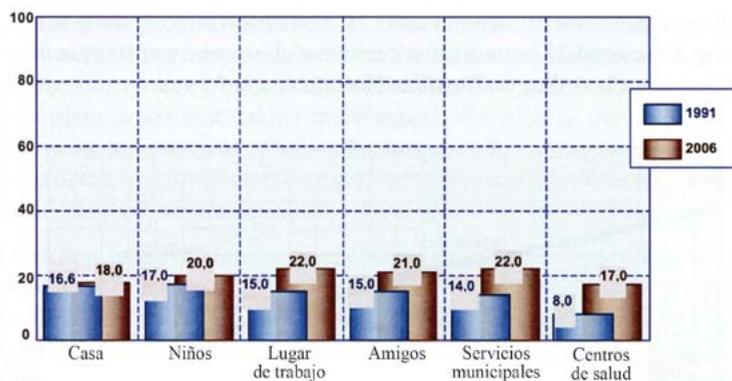


Ilustración 10.4. Hablantes que utilizan el euskera tanto o más que el castellano. CAV (1991 y 2006) (%).

Fuente: EUSTAT

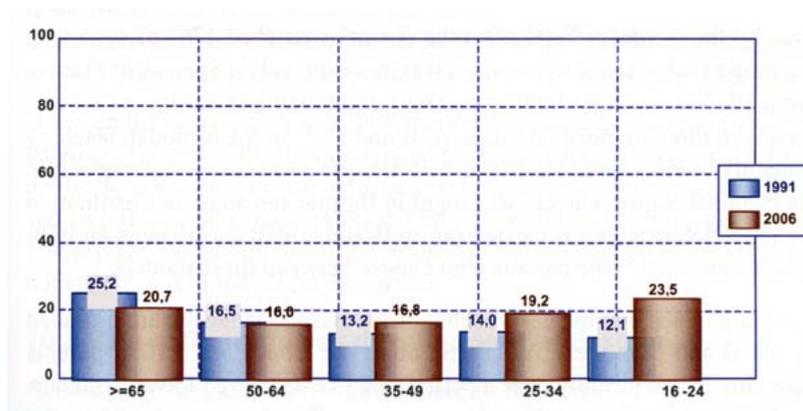


Ilustración 10.5. Hablantes que utilizan el euskera tanto o más que el castellano, por grupos de edad. CAV (1991 y 2006) (%).

Fuente: EUSTAT

Asimismo, es igualmente importante destacar que según refleja el gráfico se ha duplicado el número de hablantes menores de 25 años que utilizan el euskera tanto o más que el castellano.

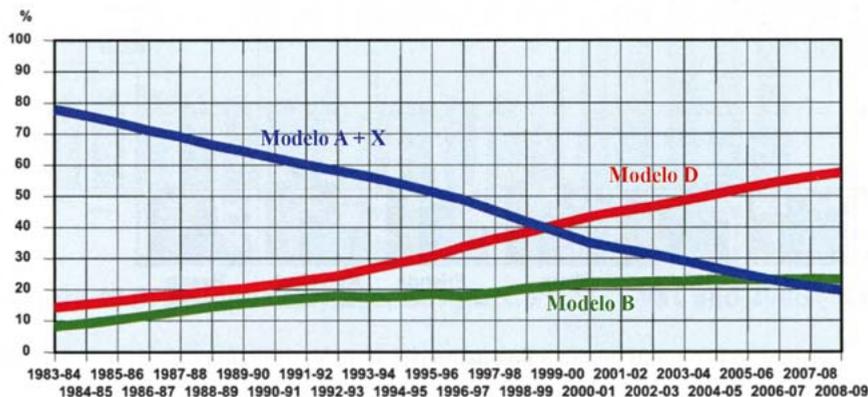


Ilustración 10.6. Modelos lingüísticos en la enseñanza no universitaria (cursos 1983/84-2008/09).

Fuente: EUSTAT

El sistema educativo ha sido el mayor impulsor del proceso de euskaldunización. Hasta hace aproximadamente 25 años, a excepción de las “meritorias” iniciativas privadas –aunque minoritarias– de las ikastolas¹ (las ikastolas alcanzaron como máximo el 12% de los alumnos), la Enseñanza Obligatoria y Universitaria era monolingüe (bien en castellano o en francés). A partir de 1983 hemos instaurado y desarrollado la enseñanza bilingüe en base a tres modelos lingüísticos: A, B y D.

En el modelo A la enseñanza se imparte principalmente en castellano, y el euskera es una asignatura aislada; en el modelo B algunas materias se imparten en euskera y otras en castellano; por último, en el modelo D la enseñanza se imparte en euskera, y el castellano es una asignatura aislada. Corresponde a los padres optar por uno u otro modelo lingüístico. Salta a la vista que los modelos B y D proporcionan mejores resultados para el euskera. Como se observa en el gráfico, durante los últimos 25 años los padres se han inclinado paulatina y constantemente en favor de la enseñanza en euskera, en lugar de la enseñanza en castellano: el modelo A ha caído del 80% al 19% y el modelo D ha crecido del 12% al 58%. En Educación Infantil, es decir, en el caso de aquellos niños que acuden a la escuela por primera vez, solamente el 4,7% de los alumnos se han matriculado, por decisión de los padres, en el modelo A para el curso escolar 2008-2009. Somos conscientes de que en esta época en la que se aboga por la educación plurilingüe y el principio de aprendizaje activo de lenguas, sin duda el modelo educativo A debe ser desbancado –o al menos su actual estructura–.

¹ Ikastola: En un tiempo en el que el euskera se excluía de los sistemas educativos públicos y privados y dominaba únicamente el castellano en la enseñanza, un grupo de padres y ciudadanos en pro del euskera aunaron sus iniciativas y esfuerzos para crear escuelas en las que enseñar euskera e impartir la enseñanza regulada en euskera, a las que se denominaron *ikastolak*.

Si echamos un vistazo a las universidades, nos percatamos del salto cualitativo en el crecimiento del euskera. Hasta hace 20-25 años la presencia del euskera en las universidades era nula; otro ámbito que ha superado nuestra lengua. En las pruebas de selectividad para acceder a la universidad el 55% del alumnado ha realizado los exámenes en euskera –por voluntad propia, naturalmente–. Asimismo, el 45% de los alumnos matriculados este año académico para el primer curso han optado por cursar la licenciatura o el grado enteramente en euskera. Todo ello sugiere que dentro de 15 años la élite de nuestra sociedad será mayoritariamente vascoparlante y habrá recibido formación académica en euskera, lo que indudablemente ayudará a reforzar la conciencia social del euskera y proporcionará mayor atractivo moderno a nuestra lengua.

Con respecto a los ciudadanos adultos, 40.000 personas estudian o mejoran el euskera cada año en los *euskaltegis* homologados por HABE.²

Si centramos la atención en los usuarios de Internet, observamos que los últimos tres años ha incrementado el porcentaje de usuarios que también navegan por la red en euskera, concretamente en un 96%, cifra que supera con creces el aumento general de los usuarios de Internet (18,7%).

La explosión de medios de comunicación en euskera es un suceso reciente acaecido en los últimos 25 años. En la actualidad contamos con un servicio público de emisión de radio y televisión (EITB), que emite dos cadenas en euskera en cada medio, pero además existen más de cien medios de comunicación privados distribuidos en la prensa escrita, en revistas, en radio y televisión y en medios electrónicos.

10.3. Las principales características de la evolución sociolingüística del euskera

Existen tres factores que impulsan cualquier proceso de promoción lingüística en cualquier rincón del mundo y que también han contribuido a promover el euskera:

- La legislación para la defensa y promoción del euskera.
- Una política lingüística efectiva desarrollada por las autoridades públicas con respaldo económico y social.
- El compromiso de la ciudadanía.

² HABE. Instituto de Alfabetización y Reeskaldunización de Adultos para la regulación de los *euskaltegis*; es una entidad de derecho público creada por las leyes que aprobó el Parlamento Vasco en 1982 y 1983.

Los dos primeros factores son vitales y en gran medida explican el motivo por el cual la evolución del euskera ha sido tan dispar en la Comunidad Autónoma Vasca, en Navarra y en Iparralde, así como el motivo por el cual la evolución más positiva del euskera ha tenido lugar en la Comunidad Autónoma Vasca, en la que las autoridades públicas han promovido la política lingüística más efectiva y aprobado el marco legal más protector con respecto al euskera. Sin embargo, el compromiso de la ciudadanía es el factor más decisivo de todos, dado que sin ése los otros dos factores fracasarían.

En ausencia de los dos primeros factores difícilmente se puede progresar, pero sin el compromiso de la ciudadanía es completamente imposible, incluso con la presencia de los dos primeros factores. Incluso la mera supervivencia de la lengua resulta imposible sin el compromiso de los ciudadanos. Precisamente por eso creo que las palabras de David Crystal que se citan a continuación son sumamente adecuadas:

Cuando una comunidad decide salvar una lengua, se ha recorrido la mitad del camino
(...) Para lograr el éxito necesitamos no sólo ganar la mente de las personas, sino también sus corazones.

(David Crystal, 2007)

A continuación facilitaremos una serie de información en relación a los tres factores recién mencionados.

1. Con respecto a la legislación, en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco se recogen nuestras principales leyes básicas que establecen el estatus oficial del euskera y, en consecuencia, el derecho a aprender y hablar euskera. En base a dicho marco legal, el ámbito jurídico se ha desarrollado enormemente en los últimos 25 años. En nuestra opinión, las siguientes leyes han sido sumamente trascendentales para la promoción del euskera en las últimas décadas: primeramente la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera, puesto que ha sido –y continúa siendo– el pilar central y la espina dorsal de toda la legislación y, posteriormente, las leyes tales como la Ley de la Función Pública Vasca, la Ley de la Escuela Pública Vasca, la Ley de Creación del Instituto de Alfabetización y Reeskaldunización de Adultos (HABE) y el Decreto de Normalización Lingüística en las Administraciones Públicas.

Todas esas leyes han tenido el apoyo de un consenso político, por parte del Gobierno y de los partidos de la oposición, concretamente de EAJ-PNV, PSE-EE, EA y el antiguo EE. Recientemente se ha aprobado el Decreto sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias (el propio Consejo de Europa también ha hecho hincapié en la necesidad de regular este ámbito).

2. La política lingüística que han desarrollado las autoridades públicas en los últimos años, bajo la dirección del Gobierno Vasco y mediante la promulgación de leyes en materia lingüística, se ha caracterizado por el bilingüismo, la acción positiva, el respeto público y la flexibilidad.
 - 2.1. El bilingüismo es nuestra misión, de la manera más equilibrada y armónica posible. Nuestra política lingüística, además de mantener viva la lengua vasca, tiene por objeto normalizar el uso del euskera. En otras palabras, debe ser una lengua que se hable con total normalidad en contextos formales e informales. La sociedad bilingüe demanda un público bilingüe, independientemente de que todos los ciudadanos no sean bilingües en la misma medida. Nuestra política lingüística tiene dicho aspecto sumamente en cuenta.
 - 2.2. Todo ello exige una acción positiva hacia la lengua más débil. Por esa razón nuestra política lingüística no es imparcial. Se ha definido desde una perspectiva constante, flexible y a largo plazo, es cierto, pero se muestra firme a la hora de apoyar a la lengua más débil, esto es, al euskera.
 - 2.3. Una política lingüística debe garantizar pleno respeto a la ciudadanía. Precisamente por eso reconoce los derechos lingüísticos de los ciudadanos, sin imponerles ninguna obligación; al contrario, las obligaciones van dirigidas a los entes públicos, a fin de que garanticen los derechos lingüísticos reconocidos de la ciudadanía.
 - 2.4. Las bases de nuestra política lingüística son, entre otras, la progresividad, la flexibilidad y la consideración hacia la pluralidad sociolingüística. Sin embargo, las cosas no se hacen de la noche a la mañana; las prisas excesivas pueden ser tan perjudiciales como proceder con excesiva tranquilidad o mantener una política de *laissez faire*; en cuestiones de política lingüística el querer hacer no significa *per se* ni siempre ser capaz de hacerlo. Las diversas circunstancias sociolingüísticas requieren soluciones diferentes. Practicamos la flexibilidad en vista de que coaccionar la voluntad ciudadana es inapropiado al igual que superfluo, pero sin caer en la autocomplacencia en nombre de la flexibilidad y sin dar la espalda a las políticas activas para promover el euskera. El *darwinismo lingüístico* es el enemigo de la diversidad lingüística. Proclamamos la *democracia lingüística* ante el *darwinismo lingüístico*, en otras palabras, la libertad de elección lingüística. Eso es precisamente lo que concierne a las autoridades públicas en materia lingüística: garantizar la igualdad de oportunidades, para que la libertad lingüística sea una elección real y no una mera retórica vacía.

3. El uso del euskera es el objetivo primordial (porque una lengua existe únicamente en la medida en que se utiliza, y es precisamente por eso por lo que los hablantes son los sujetos de nuestra política y no la propia lengua). En este sentido, consideramos que el compromiso de la ciudadanía es la clave de dicho uso, y para alimentar ese compromiso público es fundamental proporcionar un entorno lo más estable posible, así como un elevado consenso social y político.

10.4. Principales desafíos para un futuro próximo

Como punto de partida debemos señalar que la necesidad de una política lingüística positiva es indiscutible. Algunas personas aseguran rechazar cualquier política lingüística en nombre de la libertad individual, pero también actúan en base a una política lingüística, en concreto, a una política lingüística contraria a la coexistencia de las lenguas, que obstaculiza la igualdad social entre lenguas y refuerza el predominio de las lenguas hegemónicas. Afortunadamente el contexto actual es plurilingüe y el euskera también necesita abrirse paso en dicho contexto. En vista de todo ello, necesitamos una política lingüística que ampare la libertad de elección lingüística y la coexistencia de las lenguas, una política lingüística que no excluya al resto de lenguas y respete a todas por igual, una política lingüística que favorezca a la más débil –en este caso, el euskera– con sensatez y criterio, pero con firmeza y sin temor, puesto que es la única vía de actuación para favorecer la diversidad lingüística.

Debemos reforzar y renovar continuamente el consenso social y político, un consenso que combine flexibilidad con una postura activa; en definitiva, un consenso que permita progresar. En pocas palabras, es fundamental renovar constantemente el consenso para poder avanzar.

Debemos garantizar el dominio del euskera a través de la familia, la enseñanza y los *euskaltegis* (dado que no hay sociedad bilingüe sin ciudadanos bilingües), además de incrementar su uso, especialmente en contextos informales. Esta tarea, sin embargo, sí corresponde a los ciudadanos –de hecho, más que ninguna otra–, que eso ocurra depende de las actitudes y comportamientos lingüísticos de la ciudadanía. Se puede impulsar el uso del euskera en contextos informales –y debe ser impulsado–, respetando siempre íntegramente la libertad y elección lingüística de todos los ciudadanos.

Los hablantes bilingües de la actualidad no hablan más euskera que los hablantes bilingües de hace 15 años. En la última época ha incrementado el número de hablantes de euskera y en consecuencia también su uso, si bien los hablantes de ahora no utilizan más el euskera que los hablantes de antaño. Asimismo, si en el futuro la población joven neovascófona del presente quisiera o lograra

instaurar el euskera dentro de la familia de aquí a 15 años cuando sean madres y padres, ello supondría un gran salto para nuestra lengua. Será completamente decisivo lograr que al cabo de 20 años la transmisión de la lengua se produzca en prácticamente todas las familias.

Además de la lengua, el mundo del euskera debe ser atractivo. El euskera y el mundo que rodea a esta lengua deben fascinar, seducir y saciar los sentidos para permitir su arraigo con total naturalidad en nuestra vida diaria. La ciudadanía debe acercarse al euskera sin sentirse obligada a rechazar o a aceptar lo que diverge. Sin duda debemos lograrlo.

El euskera debe ser implacable en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación. Los jóvenes no se “conectan a Internet”, es una actividad que practican las personas mayores de 45 años. Los jóvenes ya están en Internet, viven envueltos en ese mundo llamado Internet. Por esa razón el euskera debe estar presente en esa dimensión, y esta lengua debe necesariamente resultar atractiva, puesto que si no fuera así, desaparecería no sólo de la red, sino también de la realidad.

Debemos transmitir un mensaje social en pro de la diversidad lingüística. Existen voces anticuadas y conservadoras que consideran el multilingüismo un problema, en lugar de valorarlo como fuente de riqueza y cohesión. Gran parte de la sociedad del Estado español y de las fuerzas mediáticas, políticas, sociales, económicas, culturales e institucionales está lejos de sentirse orgullosa de la pluralidad reconocida en la Constitución y regulada en los Estatutos Autonómicos. Es motivo de celebración y debemos anunciar que el Estado español cuenta con el mayor nivel de cumplimiento de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. En realidad, en las últimas dos décadas se han logrado grandes avances en los procesos de promoción de las lenguas, a excepción del castellano, gracias a las políticas lingüísticas que han aprobado y fomentado las autoridades públicas de las comunidades autónomas donde se habla euskera, catalán y gallego, con el objetivo de normalizar dichas lenguas, y al compromiso de la ciudadanía de esas sociedades. Sin embargo, aún no se han solventado todas las deficiencias existentes; las autoridades públicas de las comunidades autónomas deberán solucionar algunas de ellas y la Administración Central del Estado deberá encargarse de otras, en realidad de la mayoría. Las organizaciones y los ámbitos de los cuales la Administración Central es responsable cometen las mayores y más repetidas deficiencias a la hora de cumplir la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, esto es, los medios de comunicación públicos, la justicia, las áreas periféricas de la Administración española y una serie de servicios públicos (correos, transporte, etc.). En los años venideros la Administración estatal deberá enfrentarse a una gran labor a realizar en los ámbitos señalados.

No obstante, además de esos cometidos, aunque son muy importantes, asoma otro desafío –en mi opinión el mayor de los problemas– que, a iniciativa del Gobierno de España y en colaboración con las autoridades públicas de las comunidades autónomas, las instituciones españolas deberían afrontar a la mayor brevedad posible: difundir la pedagogía social en pro del multilingüismo del Estado español a lo largo y ancho de su territorio.

El Estado español es multilingüe; sin embargo, las propias instituciones centrales aún actúan como si el Estado fuera monolingüe. Prácticamente la mitad de la población de España vive en territorios donde se habla otra lengua oficial independientemente del castellano. En beneficio de la coexistencia de las lenguas y la coexistencia de diversas comunidades que conforman el Estado español, es fundamental que la mayoría de la ciudadanía del Estado español y las principales fuerzas mediáticas, políticas y sociales en general consideren dichas otras lenguas oficiales como lenguas propias, en lugar de observarlas como lenguas “extranjeras” que únicamente generan problemas, como es el caso en la actualidad. Si recorriéramos ese camino conoceríamos los beneficios de la coexistencia, el progreso y la modernidad. Sin embargo, resultaría completamente anacrónico y supondría un obstáculo para la coexistencia que el Estado español en buena parte continuara, como hasta ahora, haciendo la vista gorda ante el multilingüismo. En nuestra opinión, difundir la pedagogía social que requiere este asunto es el principal desafío que debe superar el Gobierno de España en el futuro, en aras de reforzar el espíritu de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

Por lo tanto, espero realmente que las instituciones del Estado próximamente asuman el carácter multilingüe del Estado español –también en la práctica– y consideren las demás lenguas, tales como el euskera, el gallego y el catalán, como parte del propio patrimonio junto al castellano, y promuevan las mismas con fervor. Como se ha dicho anteriormente, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias es la perfecta guía para alcanzar tal fin. Y espero que así sea. Gracias.

11.

La protección de las lenguas menores en el Trentino

MARCO VIOLA

Jefe del Departamento de Minorías Lingüísticas,
Provincia Autónoma de Trento, Italia

11.1. Las lenguas en el Trentino

Trento, una Provincia Autónoma con una población de unos 500.000 habitantes, parte de la Región Autónoma del Trentino-Alto Adigio/Tirol del Sur, tiene tres comunidades lingüísticas minoritarias viviendo en su territorio: la minoría ladina en el Valle de Fassa, la minoría mochena o bernstoler en el Valle del Fersina o de los Mochenos y la minoría cimbra en Luserna.

La minoría ladina pertenece a una *comunanza* (comunidad) autóctona de los Alpes que cubre el área entre el Cantón Suizo de los Grisones (en el que se habla romanche), la Ladinia Dolomítica (ladino) y Friuli-Venecia Julia (friulano), con una población ladina total de unos 770.000 habitantes, distribuidos de la siguiente manera: 40.000 en el Cantón de los Grisones, 700.000 en Friuli y 30.000 en la Ladinia Dolomítica, 7.553 de los cuales son ladinoparlantes que viven en el Valle de Fassa.

El mócheno, un dialecto del bávaro alto-central, no se ha codificado hasta hace algunos años y lo hablan 2.276 personas en el Trentino. El mócheno empezó asentándose en este pequeño valle del oeste del Trentino en el siglo XIII a consecuencia de una de las muchas migraciones de las poblaciones germánicas.

Luserna, un pueblo pequeño a 1.333 m de altitud y a unos 40 km del sureste de Trento, es el último reducto de la lengua cimbra (que también es un dialecto del bávaro alto, definido por los lingüistas como la lengua periférica más antigua de la zona germanoparlante), aunque es fuerte en este pueblo, con un grupo de hablantes que comprende el 90% de la población. El número total de los hablantes de cimbro de Luserna en el Trentino es hoy de 882.

11.2. Antecedentes administrativos

Las tres comunidades, una autóctona y dos provenientes de la migración histórica, se vieron muy afectadas por la Gran Guerra (la Primera Guerra Mundial), cuando las Dolomitas, el Valle del Fersina y Luserna se convirtieron en primera línea del frente en el conflicto militar entre Italia y Austria. La transición del

dominio austriaco al italiano tuvo una serie de consecuencias: la persecución fascista se centró especialmente en las minorías de habla ladina y alemana. La minoría de habla ladina se dividió en tres, un desmembramiento que persiste hasta la fecha: los hablantes de ladino dolomita están divididos entre tres provincias y dos regiones separadas, y los amparan tres mecanismos de protección diferentes. Allí donde afecta a las poblaciones germanoparlantes del Trentino, el pacto de 1939 entre Hitler y Mussolini les exigía que eligieran entre su identidad y su país histórico: tenían que decidir o bien quedarse en casa y perder su lengua y su identidad o mantener la lengua y la identidad y trasladarse a Alemania.

Ésta es nuestra compleja historia en una cáscara de nuez, que pone de relieve los motivos de la fragmentación de las comunidades lingüísticas minoritarias del Trentino y su dispersión geográfica actual.

Hoy en día, estas comunidades disfrutan de un marco de autonomía legislativa especial que se le concedió al Trentino en la Ley Constitucional de 1948, ampliada en 1972. En esta legislación, el Estado italiano asigna a la Provincia Autónoma de Trento competencias legislativas exclusivas en un amplio abanico de áreas que incluyen la cultura, los centros escolares, la planificación urbana, el paisaje, el turismo, la industria, la artesanía, la silvicultura, la agricultura y la agrimensura.

11.3. Protección lingüística

En el Trentino, la conciencia lingüística de las comunidades minoritarias se volvió más definida y afirmativa de los años 60 en adelante, es decir, cuando la mayoría del Trentino comenzó a reconocerlas, aunque con gran dificultad, concentrándose en primer lugar en su cultura, que es más accesible y más fácil de compartir.

En 1975, se aprobó una ley provincial que fundaba el Instituto Cultural Ladino, 10 años después de la Ley para el Fomento de Actividades Culturales, Editoriales y Lúdicas para las Poblaciones de Habla Ladina. En 1987, se aprobó la Ley para la Protección y el Fomento de la Cultura de las Poblaciones de Habla Germánica de la Provincia de Trento, seguida pocos años después por del Ley de la Enseñanza de la Lengua y la Cultura Ladinas en la Educación Obligatoria. En el año 1999 vio la luz la primera ley provincial de protección de grupos de lengua minoritaria, y en 2004, una ley que enmendaba una serie de normas de escolarización y de agrimensura. Esa ley tuvo la virtud de complementar la legislación provincial con medidas específicas de autogobierno para las comunidades minoritarias.

Finalmente, en junio de 2008, la Diputación de la Provincia Autónoma de Trento aprobó la Ley Provincial nº 6 del 19 de junio de 2008, que reconocía explícitamente los derechos lingüísticos de las poblaciones minoritarias.

La legislación que protege a las minorías lingüísticas en el Trentino ha seguido pues un camino lento y controvertido a lo largo de más de 40 años, con muchos altibajos en lo que respecta a la atención y la conciencia sociales y políticas.

11.3.1. El sistema del Trentino

Con toda su fragmentación, sus contradicciones y sus omisiones, se ha desarrollado un sistema específico del Trentino, que arrancó de los hechos culturales básicos para llegar a un modelo político de lenguas orgánico, específico y complejo.

11.3.1.1. Organismos culturales

Este sistema se basa primeramente en los sólidos cimientos de las propias instituciones culturales de las comunidades lingüísticas minoritarias, una serie de organismos culturales y científicos altamente especializados que reafirman enérgicamente las identidades de los diferentes grupos de población. El Instituto Cultural Ladino llamado Majon di Fascegn se fundó en 1975; el Instituto Cultural Bernstoler de la comunidad mochena y el Instituto Cultural de Luserna de la minoría cimbra se abrieron ambos en 1987 (funcionando al principio como un único instituto y dividiéndose en dos organismos separados en 2004). El trabajo de los tres en nombre de las minorías lingüísticas es extremadamente efectivo.

Gracias a la legislación provincial específica, cada comunidad tiene su propia entidad pública con personalidad jurídica y autonomía organizativa, técnica, operativa, administrativa y financiera. Cada entidad puede contratar directamente su propio personal y adquirir mercancías y recursos para sus propios propósitos (organizativos); tiene su propia junta directiva (con representación mayoritaria de la comunidad local), su propio presidente y director, un consejo de auditores y un comité científico responsable de analizar y proponer programas de actividades. Es un organismo de gran peso que se dedica total y exclusivamente a investigar, proteger, documentar y mejorar la cultura, tradiciones y lengua locales.

Alrededor de este núcleo cultural están las asociaciones e instituciones de la comunidad, y que abarcan los centros escolares y las realidades culturales, económicas e institucionales locales. Esto proporciona el alma del contenido y la inspiración a las acciones culturales y las actividades institucionales en la

propia comunidad, que obtienen su certificación científica, sus propuestas de experimentación y sus proyectos de cooperación.

A fin de ilustrar la importancia de estas instituciones (sus páginas web son de fácil acceso), damos a continuación algunas estadísticas de los fondos anuales que se conceden a cada organismo (cifras de 2008):

- Instituto Cultural Ladino “Majon di Fascegn”: 749.000 euros para funcionamiento y 108.000 euros para inversiones.
- Instituto Mocheño “Bersntoler Kulturinstitut”: 340.000 euros para funcionamiento y 716.000 euros para inversiones.
- Instituto Cimbro “Kulturinstitut Lusern”: 159.000 euros para funcionamiento y 57.000 euros para inversiones.

Ahora retomamos el sistema de protección de las minorías lingüísticas en el Trentino.

11.3.1.2. El autogobierno

A finales de 2006, la Diputación Provincial detectó la necesidad de tener un enfoque integral para la gestión del autogobierno de un sector tan importante como el Trentino y, para ello, estableció un grupo de trabajo conjunto con miembros de las minorías a fin de preparar, siguiendo un apretado calendario de 12 meses, un tipo único de instrumento provincial para proteger y promover las minorías lingüísticas, a saber, la Ley provincial nº 6 de 2008, reorganizando y adaptando este sector con la mirada puesta en la implantación integral de una importante serie de medidas recientes.

Entre 2003 y 2008 se aprobaron varias leyes provinciales sustanciales, que fueron de importancia decisiva para la supervivencia y el desarrollo de las comunidades minoritarias del Trentino.

La Ley Provincial nº 2 de 2003 enmendaba el sistema de elección de la Diputación Provincial de Trento, reservando un escaño parlamentario al área que coincide con los municipios de habla ladina. De esta forma, siempre hay uno de los 35 Diputados Provinciales que representa a la comunidad ladina de Fassa.

La reforma institucional del Trentino continuó con la Ley Provincial nº 3 de 2006, que descentralizaba muchas de las funciones administrativas de la Provincia y los municipios, enmendando radicalmente la legislación institucional del Gobierno del Trentino y estableciendo “comunidades del valle” (asociaciones de municipios). Esta ley fundamental, que establece un sistema integrado

en el que cada institución contribuye al crecimiento de toda la comunidad, renueva (en su artículo 19) la antigua institución del pueblo de habla ladina, el Comun General de Fascia, asignándole poderes especiales de autogobierno. La Provincia transfiere al Comun General las funciones administrativas relacionadas con la educación y los centros educativos, la asistencia y el bienestar sociales, la planificación urbanística, la planificación económica local, el trabajo social voluntario, la brigada de bomberos voluntarios, y las expropiaciones municipales, además de responsabilidades de protección de la herencia histórica, artística y tradicional, las actividades e instituciones culturales, el fomento de la lengua ladina y la agrimensura. Además, los estatutos aprobados por los municipios de habla ladina para el Comun General de Fascia pasarán a ser una ley de la Provincia Autónoma de Trento; es decir, se aprobarán sin enmiendas en la Diputación Provincial.

Este reconocimiento del derecho al autogobierno —como requisito esencial para la supervivencia y el desarrollo de la comunidad lingüística minoritaria— también es una expresión del respeto debido a la población más antigua de los Alpes, y representa la base política e institucional de cualquier intento práctico de unir a los hablantes de ladino en las Dolomitas.

A las comunidades del valle, que coinciden con las poblaciones de habla germánica, se les concedieron una serie de derechos similares. Sus estatutos contienen “disposiciones específicas para garantizar la protección y la promoción de las poblaciones mochena y cimbra” (artículo 10, parágrafo 12).

El Comun General de Fascia y los municipios de habla germánica tienen el derecho de aceptar o rechazar las medidas adoptadas por la Provincia en lo que atañe a cada comunidad, inclusive las decisiones sobre el reparto del fondo equitativo (las finanzas locales en el Trentino son competencia de la Provincia), destinado a los municipios con poca capacidad fiscal (artículos 19 y 24).

Centros escolares

De acuerdo con la política de minorías lingüísticas de la provincia, el principio de autogobierno se amplió también a los centros escolares mediante la ley que reformaba el sistema educativo (Ley Provincial nº 5 de 2006). Este texto crea la Escuela Ladina de Fassa (Scola Ladina de Fascia) de acuerdo con los artículos 45-50, con su propia junta de gobierno (*Consei general per l'educazion e la formazion*), que decide sobre la organización del servicio educativo ladino de Fassa, su propio superintendente (*sorastant*) nombrado por la Provincia con el acuerdo del Comun General, y un departamento específico de formación e investigación educativa (*Olfed*) responsable de la preparación de materiales didácticos y de la formación inicial y posterior del profesorado. De nuevo ve-

mos que el camino para proporcionar instituciones autónomas a las minorías lingüísticas implica el establecimiento de un sistema educativo que funciona en paralelo al normal de la Provincia, para que pueda cubrir las necesidades específicas de la comunidad local.

El sistema educativo garantiza así el empleo y la enseñanza de la lengua ladina tanto como asignatura como *lingua franca* en los centros escolares del Valle de Fassa, y la enseñanza de las culturas y las lenguas mochena y cimbra en los centros escolares de las áreas específicas habitadas por estas dos comunidades. Los centros escolares fuera de estas áreas que tienen estudiantes mochenos y cimbras tienen “proyectos para la protección y el fomento de las lenguas, la historia y las culturas mochena y cimbra, y proporcionan también enseñanza bilingüe italiano/alemán y el empleo del alemán como *lingua franca*” (artículo 51).

Los centros escolares de las tres comunidades dan máxima prioridad a la contratación de profesorado con conocimientos certificados de la lengua y la cultura minoritarias (artículos 97 y 98); la certificación en cuestión es emitida por la Provincia con la verificación de una Comisión *ad hoc*.

11.3.1.3. Ley Provincial nº 6

La última legislación para la protección de las minorías lingüísticas es la Ley Provincial nº 6 de 2008. Podemos decir que esta ley consigue el objetivo de unificar orgánicamente el amplio abanico de disposiciones existentes que han ido surgiendo a lo largo del tiempo como respuesta a la enorme variedad de sensibilidades y experiencias que conforman el sistema de protección y fomento de las minorías lingüísticas del Trentino. Lo que anteriormente apenas era un sistema es ahora un modelo real.

Los esfuerzos conjuntos de la Provincia y los representantes de las comunidades minoritarias han elaborado un instrumento fundamental para la defensa y el fomento de la lengua y la identidad cultural específicas de cada grupo étnico.

Esta ley reemplaza una serie de normas y reglamentos que se habían aprobado a lo largo de un periodo de 30 años y que a veces eran inconsistentes, parciales u obsoletas y su carácter moderno y sumamente avanzado dentro de la política lingüística le procuró una aprobación prácticamente unánime en la Diputación Provincial (sólo un voto en contra y una abstención de los 30 diputados y diputadas que votaban). El texto completo de la ley puede consultarse en la página web de la Provincia, www.provincia.m.it/leggi.

En primer lugar, la nueva ley reitera el principio de que una protección efectiva de la identidad y un desarrollo que pueda potenciar las especificidades de las

minorías precisan de un sistema institucional con varios niveles de autogobierno, autonomía y descentralización administrativa, a un alto nivel en la medida de lo posible, y de una representación unitaria de las diferentes comunidades.

Al tomar esta opción, claramente hay que tener en cuenta el marco institucional existente, el número de las minorías mismas y la necesidad de garantizar un estándar aceptable en los servicios públicos. Esto implicaba la concepción de un organismo unitario que funcionara conjuntamente con el Comun General de Fascia, una institución que uniera a todos los hablantes de ladino en el Valle de Fassa. Este organismo unitario es el Consejo Mocheno, que está al servicio de la comunidad mochena y que incluye los tres municipios en los que habita. Al mismo tiempo, a fin de poner de relieve la necesidad de integración con la Comunidad de Trento en su conjunto, la cual reconoce las comunidades minoritarias como una fuente de diversidad que contribuye de forma útil a la gobernabilidad general del Trentino, se anima a los centros escolares provinciales a que garanticen la representación de las poblaciones minoritarias en sus juntas directivas.

En segundo lugar, la nueva Ley crea la Autoridad Independiente de las Minorías, un organismo autónomo con tres miembros. Tiene competencias de inspección, supervisión y asesoramiento para la correcta implantación de la legislación relevante; también se reúne regularmente con otros organismos con responsabilidades en este campo para proporcionarles información, llamar su atención sobre estos asuntos y proporcionarles opiniones autorizadas para garantizar que las políticas minoritarias son equilibradas y eficaces.

La Autoridad Independiente básicamente es un organismo de mediación que tiene competencias no sólo para proponer legislación sino también para hacer un seguimiento de su implantación, a fin de garantizar una política clara y consecuente. El estatus de “Autoridad” lógicamente implica independencia de las demás autoridades y requiere poderes autónomos y una legitimación clara. Estas condiciones están garantizadas por los miembros mismos del organismo: la experiencia y la competencia son los requisitos fundamentales para acceder al cargo y los procedimientos de nombramiento, llevados a cabo por la Diputación Provincial, requieren una mayoría de dos tercios, evitando así el riesgo de dominio de una mayoría política. Este organismo también es responsable de las labores que en otros lugares realiza el o la Defensora del Pueblo, por razones de economía del sistema; se ocupa de los problemas concretos a los que se enfrentan las minorías lingüísticas y da a conocer sus instituciones.

Junto a los instrumentos de promoción del principio formal de igualdad, que incluyen aquellos concebidos para combatir la discriminación indirecta, se han tomado varias medidas para estimular una igualdad fundamental. En mi opi-

nión hay un vínculo directo con las disposiciones relativas a la protección de las minorías lingüísticas establecidas en la Constitución (artículo 6), así como con las medidas más detalladas marcadas por los Estatutos de Autonomía. En la Ley Provincial nº 6 también hay una referencia explícita a los principios de la UE y al Derecho Internacional (artículo 1), por el convencimiento de que una normativa provincial no puede permitirse pasar por alto legislaciones que se están ampliando tan rápidamente.

En tercer lugar, la filosofía general de la nueva ley confirma y refuerza una serie de derechos, especialmente los derechos lingüísticos de las poblaciones minoritarias, pero también los derechos relacionados con cargos de responsabilidad tanto en el nivel individual como, *con mayor razón*, en los niveles institucionales. En la relación entre derechos y responsabilidades, la legislación también tiende a aumentar la intensidad y el número de canales de participación efectiva de las poblaciones minoritarias en las políticas relacionadas con su situación.

Una serie de disposiciones imponen un compromiso vinculante y la consecuente responsabilidad a la Provincia, y también a los Ayuntamientos de las comunidades relevantes del Valle, las instituciones culturales, etc. Además, en términos de innovación, la Ley Provincial nº 6 fomenta instrumentos de evaluación de la eficacia de las políticas de protección y fomento de las lenguas minoritarias, por ejemplo, estableciendo con exactitud la situación sociolingüística de las poblaciones minoritarias (artículo 5).

La Conferencia de las Minorías

La nueva ley también aumenta los poderes de la Conferencia de las Minorías, que fue creada por la Ley Provincial nº 4 de 1999 y que ha venido trabajando con éxito desde entonces. La Conferencia es un instrumento de participación y reconciliación de las políticas lingüísticas aprobadas en los niveles provincial y local; los delegados de esta Conferencia verifican las condiciones de implantación de la legislación sectorial, con el objetivo, entre otros, de proponer actividades nuevas. La Conferencia apoya el principio de que sus derechos e instrumentos de participación también deben ser fuertes, acordes con sus responsabilidades y su estatus como foro justo de evaluación.

A la Conferencia, que se reúne dos veces al año, asisten el Presidente y los diputados de la Provincia Autónoma de Trento, los Presidentes del Común General de Fascia y de las comunidades de los territorios de minoría mochena y cimbra, los alcaldes de los municipios minoritarios y representantes de las instituciones culturales, los centros escolares y las asociaciones más destacadas en la protección de la lengua minoritaria. También decide el empleo de los fondos y las subvenciones provinciales asignados para la información en lengua minoritaria.

Derechos e iniciativas

La ley también establece un marco común de protección y fomento que incluye principios e instrumentos considerados apropiados y oportunos, independientemente de las diferencias objetivas entre las tres poblaciones, así como el derecho de cada minoría a conocer y emplear su propia lengua “en todas las relaciones y ocasiones de la vida social, económica y administrativa, sin ningún tipo de discriminación” (artículo 4).

La ley confirma la creación, en 1999 aproximadamente, de una estructura administrativa provincial que se encarga de las minorías lingüísticas locales. Esta es el Departamento Provincial *ad hoc* que se ocupa de las relaciones con las instituciones y agencias locales de las comunidades minoritarias, coordina la implantación de la legislación, proporciona ayuda y asesoramiento experto a las organizaciones locales, compila y organiza los textos legislativos comunitarios, estatales, regionales y provinciales, se encarga de su traducción y mantiene relaciones con varias instituciones europeas. También presta apoyo a las instituciones de las minorías y a las autoridades locales y actúa como intermediario, comunicando las demandas de las comunidades minoritarias a los organismos provinciales.

La legislación reitera los derechos de la población a emplear lenguas minoritarias en todos los departamentos públicos y, previa autorización especial en los territorios en cuestión, y reitera que es obligatoria la publicación bilingüe de todas las decisiones públicas.

El derecho a conocer y emplear la lengua regional implica el derecho a una educación y formación adecuadas, que se equilibra con ciertas obligaciones que afectan a las comunidades minoritarias. Los centros escolares de las áreas que comprenden poblaciones minoritarias tienen que cooperar con la Provincia Autónoma de Trento, las instituciones culturales y las autoridades locales para proporcionar clases de alfabetización para adultos y para aquéllos que no han tenido la adecuación correspondiente en la lengua regional. Los derechos lingüísticos van unidos aquí a la asignación de competencias específicas, de cara a iniciar una dinámica positiva de evaluación y responsabilidad.

En lo que respecta a la agrimensura, la tarea principal es elaborar una lista de topónimos como medio oficial para establecer el nombre adecuado de los territorios y para garantizar que la cartografía provincial es correcta. La ley subraya el hecho de que la importancia de los topónimos no es únicamente simbólica y establece que, además de los nombres de las calles y los municipios, la señalización de los lugares habitados por las minorías estará exclusivamente en su propio idioma.

Así, la agrimensura desarrolla la función práctica de conocer, identificar y reconocer lugares, mientras que al mismo tiempo desempeña un papel cultural y simbólico de comunicación: poner nombre a un lugar transmite interés, representa la realidad, protege la memoria histórica de los lugares y testimonia la forma en la que los seres humanos han tomado posesión intelectual del espacio. Al identificar contextos geográficos, también establecen con exactitud qué comunidades residen permanentemente en ellos, ayudándolas a mantener su relación con el territorio viva y vital. La nueva ley transfiere a las comunidades minoritarias la responsabilidad de estudiar y definir formalmente los topónimos requeridos, una tarea que anteriormente estaba reservada a la Provincia y al Consejo Científico Provincial.

La nueva ley tiene un capítulo aparte sobre la información en lenguas minoritarias. Establece un programa de apoyo a largo plazo sustentado a nivel provincial con el objetivo de “garantizar la presencia en el territorio provincial de medios de comunicación en la lengua minoritaria, fomentar la innovación tecnológica y emitir también más allá de las fronteras provinciales”. Está basado en criterios objetivos y tiene en cuenta la ayuda y las propuestas de los municipios y de las instituciones culturales.

La herencia cultural

Por lo que respecta a la comunidad de habla ladina, se ha reorganizado el fomento de las actividades culturales, con la transferencia de la responsabilidad al Comun General de Fascia, que convoca la *Consulta ladina* (organismo consultivo ladino) y a los departamentos relevantes de la Administración Provincial. En realidad, ya se había hecho este ajuste cuando la Ley Provincial nº 17 de 1985 asignó poderes relevantes para el fomento de las actividades culturales, editoriales y lúdicas de las poblaciones de habla ladina al Comprensorio Ladino di Fassa. Ese hecho fue todo un hito en la historia del movimiento político ladino.

Por otro lado, se introdujeron medidas para mejorar la eficacia de las medidas de fomento de la cultura ladina, y de la lengua ladina en especial. A la *Consulta ladina*, en la que la mayor parte de la población estaba representada, se le asignaron tareas de envergadura tales como el análisis, la evaluación y la elaboración de propuestas en el campo de la política lingüística. Es el organismo principal encargado de proteger y potenciar la lengua ladina.

No obstante, una legislación que concede a las identidades minoritarias el estatus de “herencia vital para toda la comunidad” puede llegar a perder todo su valor a menos que la comunidad provincial y las comunidades minoritarias puedan ponerse de acuerdo sobre sus contenidos y objetivos. Las minorías de-

ben ser conscientes de su valor y ejercer plenamente sus derechos de manera responsable, y la mayoría debe llegar a conocer a las minorías, porque es la única manera de percibir y respetar el valor de la “diversidad cultural” que expresan y que realmente enriquece el panorama local.

11.4. El proyecto de servicio público

Este proyecto sentó las bases para desarrollar un observatorio de las minorías lingüísticas de Italia, y también de toda Europa, con el objeto de facilitar el contacto y el trabajo en red entre todas las comunidades minoritarias.

El observatorio tendría dos metas principales:

- Apoyar las lenguas menos empleadas por una vía que se extendería más allá del área pequeña en la que se habla, poniéndolas en contacto con los estímulos y las buenas prácticas que se precisan para fomentar un desarrollo cultural, social y económico específico y sostenible, aprovechando nuevas áreas de proximidad nacionales y europeas.
- Reforzar el papel de las lenguas menos empleadas como fuerzas motoras de la identidad y la vida de sus propias comunidades para evitar su asimilación en la globalización.

11.4.1. Las redes internacionales

En esta propuesta, las tres comunidades lingüísticas minoritarias del Trentino se incorporarían a una serie de redes culturales y científicas nacionales y europeas, que no obstante tendrían las siguientes debilidades:

- Serían redes informales que no actualizarían regularmente sus directivas o actividades, lo que no es aceptable para crear un compromiso participativo continuo o de alta cualificación.
- No todas las redes utilizarían los equipos tecnológicos más comunes, lo que reduce las posibilidades de contacto.
- En las redes científicas, las contribuciones de los proyectos de investigación y las conferencias no siempre se difundirían adecuadamente ni se traducirían a las lenguas relevantes.
- La labor de recopilar las buenas prácticas sería generalmente una cuestión de buenas relaciones personales y no tendría en cuenta el proceso de difusión estandarizado.

El proyecto, que sería puesto en marcha por la Provincia Autónoma de Trento, alberga el deseo de explorar y encontrarse con las diferentes culturas que están en búsqueda permanente de su propia identidad. Ello precisa del contraste abierto y crítico con las nuevas generaciones, que por naturaleza tienen valores e ideales característicos de las identidades menores y las culturas minoritarias.

El objetivo general es sentar las bases de una red institucional que rompa barreras y cree cada vez más áreas de proximidad. La red adoptaría forma de foro, tanto real como virtual, en el que cada territorio pueda describir su experiencia específica y garantizar estímulos e instrumentos que beneficien a toda la comunidad.

11.4.2. Objetivos

Los objetivos específicos del proyecto son:

- La creación de una red de minorías lingüísticas de Europa.
- La organización de una conferencia europea para presentar la red.

La red institucional tendrá tres objetivos generales:

- Poner en común buenas prácticas para el establecimiento de la lengua minoritaria en la población endógena, con un énfasis particular en las nuevas generaciones.
- Poner en común buenas prácticas para el empleo de la lengua en la Administración.
- Fomentar proyectos y conferencias científicas de investigación para mejorar los métodos institucionales empleados para la implantación de las políticas lingüísticas.

Respecto al primer objetivo, se supone que el proyecto ayudará a dar un mayor papel a las minorías del Trentino en las grandes redes representativas de las comunidades lingüísticas minoritarias a nivel nacional y europeo.

En relación al segundo objetivo, el proyecto va dirigido a elevar el perfil de las minorías lingüísticas históricas del Trentino, dándolas a conocer a nivel nacional y europeo y proporcionando a las minorías lingüísticas del Trentino un flujo regular y completo de información sobre las iniciativas y buenas prácticas que se aplican en otras situaciones nacionales y europeas en lo que respecta a la protección y el fomento de lenguas minoritarias.

En términos prácticos, todo el plan está diseñado para:

- Crear una base de datos regularmente actualizada con todos los organismos, instituciones y personas públicas y privadas (representantes, periodistas, funcionariado local y responsables regionales) implicadas en la protección de las lenguas minoritarias a nivel nacional y europeo, junto con sus competencias, actividades y campos de acción.
- Planificar y organizar un seminario europeo al que asistirían representantes institucionales y socioculturales de las comunidades minoritarias, con el fin de examinar y discutir ideas para la creación de redes e intercambio de noticias, información y buenas prácticas.

11.5. Conclusión

Aún queda mucho camino antes de que podamos asegurar que la opinión pública general de la provincia, la región y la nación acepta la herencia social y cultural de las minorías como tal, fuera de las áreas en las que residen dichas comunidades. Italia no ha ratificado aún la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, aunque su legislación –especialmente la de nivel regional– va encaminada a reconocer, salvaguardar y fomentar la diversidad lingüística.

Las poblaciones minoritarias necesitan afirmar su identidad, y es por ahí por donde debemos empezar. Necesitan perpetuarse a sí mismas dentro de una comunidad más amplia, superando el exceso de autorreferencia que se da hoy en día, y ofreciendo una clasificación de contextos relacionados. De hecho, cada lengua es una forma de expresar una cultura; representa un medio de acceso y una forma de interpretación de la realidad a la que uno pertenece; y es específico de cada lengua, representando el valor de otredad que ofrece cada lengua.

Compartir los valores identitarios de la minoría puede elevar el valor social común. Pero para conseguirlo, las minorías lingüísticas deben considerarse como fuerzas que pueden utilizarse en nuestro provecho, no como grupos vulnerables que deben ser protegidos. Así, el objetivo debe ser la implicación consciente de la mayoría, preservando la identidad minoritaria de cara al futuro, combinando la protección y el desarrollo y reuniendo la historia pasada y los planes de futuro: porque el ámbito es la promoción de las minorías lingüísticas, no la simple tolerancia.

**DESPUÉS DE 2008:
HACIA UNA NUEVA DÉCADA**

12. La Carta como instrumento vivo: desafíos legales y perspectivas

ROBERT DUNBAR

Lector en Derecho y Lengua Celta, Universidad de Aberdeen, Reino Unido

En este capítulo, ofrezco algunas perspectivas legales sobre la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (en lo sucesivo la Carta) y considero algunos desafíos legales que se derivan del hecho de que es un instrumento vivo. Me gustaría empezar considerando qué queremos decir cuando describimos la Carta como un instrumento “vivo”.

12.1. La vida de la Carta

Todos estamos familiarizados con la metáfora del organismo vivo aplicado a las lenguas regionales o minoritarias de la Carta. Esta metáfora es útil, pero tiene sus limitaciones, siendo la principal que, a diferencia de otros organismos vivos, las lenguas no tienen una vida natural, es decir, no tienen por qué morir. En el contexto de los tipos de lenguas de que tratamos aquí, la metáfora del organismo vivo puede ser peligrosa. Los que se oponen al apoyo de dichas lenguas las denominan “lenguas moribundas” y las comparan con las medidas exigidas por la Carta para mantenerlas vivas. La consecuencia es que nuestros esfuerzos, respaldados por instrumentos como la Carta, son antieconómicos e irracionales. Siguiendo la lógica de la metáfora, estamos intentando evitar lo inevitable: la desaparición de dichas lenguas. No estoy de acuerdo con que la muerte sea inevitable, y también soy cauteloso con la metáfora del organismo vivo.

No soy tan reticente a utilizarla en relación con un instrumento legal, como la Carta. De hecho, puede ayudar a la hora de reflexionar sobre mi tema. Al igual que las lenguas, los tratados internacionales tampoco tienen una vida natural. Sin embargo, los tratados se redactan en momentos concretos para fines concretos y, cuando las circunstancias que dieron lugar a su nacimiento dejan de existir, simplemente pueden caer en desuso. Entran en una especie de letargo.¹ A veces, cuando no sirven para un propósito útil, los Estados que las crearon pueden hacerlas desaparecer. Es lo que podemos denominar “eutanasia”

¹ M. N. Shaw señala que un tratado puede terminar si se han alcanzado sus propósitos y objetivos o si deja claro en sus disposiciones que tiene un límite de tiempo y ha vencido el periodo exigido: véase M. N. Shaw, *International law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 4ª ed., pág. 666.

o tal vez “asesinato”. O sustituirlas con otro tratado más adecuado a las nuevas circunstancias. Es lo que denominamos “renacimiento”.²

En general, creo que la Carta tendrá una vida muy duradera. Sin duda, no preveo su eutanasia o asesinato, aunque no descarto algún tipo de renacimiento o tal vez una cirugía reconstructiva mayor. ¿Por qué preveo una larga vida para la Carta? Simplemente porque las circunstancias que dieron lugar a la Carta, que resultaron en su nacimiento, seguirán con nosotros durante un periodo muy largo. Estas circunstancias se describieron en el informe explicativo a la Carta, que observó que, aunque la situación demográfica de las lenguas minoritarias o regionales en Europa varía ampliamente, todas comparten un “mayor o menor grado de precariedad”.³ Es cierto que se han realizado importantes avances por parte de algunas lenguas a las que se aplica la Carta, incluyendo el euskera, pero incluso las más fuertes estarán en una situación precaria en un futuro previsible. Y, a pesar de nuestros esfuerzos, muchas de esas lenguas seguirán debilitándose. En opinión de muchos sociolingüistas reconocidos, la pervivencia de nuestras lenguas será uno de los mayores retos del siglo XXI.⁴

Por tanto, el peligro de extinción de las lenguas no desaparecerá en un futuro previsible, de tal forma que la cuestión principal que tenemos que tratar en los años venideros no es si se necesita la Carta, que ciertamente así será, sino si estará a la altura de la tarea encomendada, y si puede necesitar lo que yo he denominado “cirugía reconstructiva mayor”. Para ayudarnos a reflexionar sobre estas cuestiones, me he concentrado principalmente en dos asuntos: primero, consideraré algunos de los desafíos de interpretación y aplicación de la Carta; y, segundo, examinaré brevemente la función del órgano creado bajo la Carta para supervisar su aplicación, el Comité de Expertos, a la hora de tratar tales asuntos.

Permítanme volver un momento a nuestra metáfora del organismo vivo. La Carta se concibió en los años ochenta, nació en 1992 cuando se abrió para la

² Véase *ibid.* en págs. 666-671 para un debate sobre la ley para la finalización de tratados. Véase también A. Aust, *Modern treaty law and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, cap. 16, “Duration and termination”, págs. 224-251. Un ejemplo de un tratado sustituido es el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (1989). Se concibió para sustituir al Convenio n° 107 de la OMT, Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (1957), aún vigente, y todavía cuenta con 18 Estados parte que ratificaron el Convenio n° 169, por lo que el n° 107 ya no está en vigor. El preámbulo al número 169 indicaba “los desarrollos que han tenido lugar en el Derecho Internacional desde 1957 al igual que los desarrollos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo (...) han hecho adecuado adoptar nuevas normas internacionales sobre la materia con vistas a eliminar la orientación asimilacionista de las normas anteriores”, en referencia al Convenio n° 107.

³ Informe explicativo, párrafo 2.

⁴ Se ha sugerido que durante el siglo XIX pueden dejar de hablarse del 50% al 90% de las aproximadamente 6.000 lenguas del planeta: véase, por ejemplo, D. Nettle y S. Romaine, *Vanishing voices: the extinction of the world's languages*, Oxford, Oxford University Press, 2000, cap. 1 “Where have all the languages gone?”, págs. 1-25; D. Crystal, *Language death*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, cap. 1, “What is a language death?”, págs. 1-26; y M. Krauss, “The world's languages in crisis”, *Language*, 68 (1992), 4-10.

firma, pero podría decirse que sólo comenzó a respirar en 1998, cuando entró en vigor. Ahora tiene once años, pero creo que sin duda está en su adolescencia. No creo que haya alcanzado la madurez plena, pero seguro que está creciendo muy rápido, en algunos aspectos interesantes e imprevistos. Tengo un hijo de quince años y esta descripción podría aplicarse a él. Por tanto, yo diría que la Carta está, como mi hijo, en su adolescencia.

Suscribo firmemente la opinión de que en lo que nos convertimos como adultos es un resultado de lo que denominamos en inglés una mezcla de “naturaleza y crianza”: muchas de nuestras características y capacidades son innatas, parte es de nuestra naturaleza, pero están perfiladas a menudo de manera profunda por nuestra educación y nuestra experiencia de la vida y por cómo hemos sido criados. La naturaleza de la Carta –sus características principales y capacidades– está establecida en sus distintas disposiciones. Éstas están alimentadas –perfiladas en su interpretación y aplicación– por el trabajo del Comité de Expertos, que revisa la aplicación de la Carta a través de sus poderes para examinar los informes estatales⁵ y el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que puede hacer recomendaciones a los Estados con respecto a su implantación de la Carta. La Carta es un instrumento vivo precisamente porque sus disposiciones se perfilan constantemente por el proceso de supervisión de los tratados por parte del Comité de Expertos y el Comité de Ministros; al tiempo que continúa este trabajo, el contenido y los efectos de la Carta se perfilan de una forma más precisa y a veces es una forma diferente de cómo lo anticiparon originalmente quienes redactaron la Carta. Al igual que un organismo vivo, la Carta crece y cambia.

12.2. Desafíos de la Carta

La interpretación y aplicación de la Carta plantea varios desafíos. No sólo a esta Carta; las ambigüedades son innatas a la mayoría de los tratados, al menos por seis razones:

- Los tratados son a menudo intencionadamente vagos.
- Las diferencias significativas entre los Estados a los cuales se aplica el tratado a menudo exigen la flexibilidad en los términos del tratado.
- Los tratados que, como en la Carta, exigen que los Estados den pasos activos, como la inversión en recursos, pueden estar sometidos incluso a una mayor ambigüedad.

⁵ Artículo 16, párrafo 1 de la Carta.

- El mundo que el tratado busca regular es complejo.
- El mundo en el que se redactaron o “se concibieron” los tratados cambia constantemente.
- Como los humanos que los crearon, los tratados son innatamente imperfectos: el error humano se construye a través de descuidos y vacíos y en las disposiciones del tratado.

Aquí hay algunas ilustraciones de cada tipo de ambigüedad, con breve referencia, donde proceda, a cómo ha respondido el Comité de Expertos. En la última parte del capítulo, vuelvo a considerar la función adecuada del Comité de Expertos a la hora de resolver las ambigüedades en la Carta.

12.2.1. Vaguedad intencional

Los tratados como la Carta los crean los Estados, como fruto de negociaciones en las que se perfilan las perspectivas, necesidades y preocupaciones de estos Estados. En caso de desacuerdo, los asuntos importantes se dejan fuera del tratado, o se emplea un lenguaje ambiguo para permitir a los diferentes Estados el ámbito para interpretarlo de forma que respondan a preocupaciones específicas. En los temas donde haya un amplio acuerdo entre Estados, los tratados suelen ser más específicos. En los casos donde haya menos acuerdo, hay más ambigüedad. Y cuando no hay acuerdo, no se trata el tema.

En una serie de asuntos importantes, parece haber solamente un acuerdo limitado entre las partes a la Carta, con el resultado de que el tratado contenga algunas disposiciones muy limitadas y vagas. En mi opinión, hay dos ejemplos de especial importancia; de hecho, son tan importantes que plantean la cuestión de si la Carta exigirá en último lugar algo como la cirugía reconstructiva mayor.

La primera de esas cláusulas vagas se refiere a la función de los hablantes de lenguas minoritarias o regionales y sus representantes en la formación de políticas y control de las instituciones públicas a las que, al amparo de la Carta, se les exige prestar servicios por medio de dichas lenguas.

En la Parte II de la Carta, artículo 7, el parágrafo 4 se aplica a todas las lenguas minoritarias regionales o estatales. Dice que, a la hora de determinar su política respecto de dichas lenguas, las partes deben “tener en cuenta las necesidades y deseos expresados por los grupos que utilizan dichas lenguas” y se anima a las partes a establecer órganos para asesorar a las autoridades sobre asuntos relativos a las lenguas. No está claro qué implica el requisito “tener en cuenta”, una ambigüedad intencional, diría yo, pero anticipa claramente que el Estado no

concede un control significativo a las comunidades de las lenguas en cuestión.⁶ Desde una perspectiva sociolingüística,⁷ por supuesto, dicho control puede ser esencial en una estrategia de mantenimiento de las lenguas minoritarias.⁸ Sin embargo, incluso si el Comité de Expertos estuvo de acuerdo con esta propuesta, el tratado deja un ámbito limitado para tratar esta debilidad.

Existe un vacío igualmente grande, desde una perspectiva sociolingüística, a la hora de aplicar la Carta al sector no estatal.⁹ La Carta reconoce la importancia de la salud de las lenguas minoritarias o regionales en su uso en la vida social y económica y existe un artículo en la Parte III, artículo 13, específicamente sobre estos asuntos, pero sus disposiciones están destinadas principalmente a eliminar las restricciones en uso de lenguas regionales o minoritarias en la vida socio-económica. Por lo general, no exigen el uso de dichas lenguas en tales esferas. En jurisdicciones con regímenes altamente desarrollados para proteger una lengua vulnerable, como en Québec y Cataluña, la ley impone obligaciones considerables en el sector no estatal respecto al uso de lenguas minoritarias.¹⁰

⁶ En el destacado libro sobre la Carta, Jean-Marie Woehrling dice que “tener en cuenta” significa “el Estado contratante desea escuchar y examinar las peticiones que se le han hecho. Por supuesto, el Estado no promete cumplirlas en todos los casos, pero se compromete a prestarles toda su atención” en J. M. Woehrling, *The European Charter for Regional or Minority Languages: a critical commentary*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 2005, pág. 128.

⁷ La Carta debe entenderse y valorarse desde una perspectiva sociolingüística, debido a sus objetivos. Tal y como deja claro el Informe Explicativo (párrafo 10), la Carta está diseñada para proteger y promocionar las lenguas regionales o minoritarias como aspectos amenazados de la herencia cultural de Europa. El objetivo es claramente sociolingüístico.

⁸ J. A. Fishman, el destacado teorizador sobre el mantenimiento de las lenguas minoritarias, enfatiza continuamente la importancia de cualquier proyecto de minorías lingüísticas con el control de las instituciones que afecten directamente a la vida diaria de sus hablantes: véase J. A. Fishman, *Reversing language shift*, Clevedon, Multilingual Matters, 1991, especialmente el capítulo 4, “How threatened is “threatened”? A typology of disadvantaged languages and ameliorative priorities”, págs. 81-121. La importancia del control de la comunidad sobre las instituciones locales ha sido reconocida por los tribunales en jurisdicciones como Canadá, que tiene regímenes altamente desarrollados para proteger y promocionar las lenguas minoritarias. En el contexto de los derechos para la educación de las lenguas minoritarias garantizadas constitucionalmente en la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, Parte I, Ley de 1982, el Tribunal Supremo de Canadá reconoció en *Mahé contra Alberta* [1990] 1 SCR 342 que una comunidad con lengua minoritaria tenía el derecho, en virtud de la sección 23, a una medida de gestión y control sobre las escuelas con lenguas minoritarias por dos razones. Primera: el Tribunal reconoció que había asuntos administrativos en la educación que eran de vital importancia para la cultura de la minoría, incluyendo programas de estudio, contratación y otros. Segunda: el Tribunal observó que la mayoría, incluso con buenas intenciones, puede ignorar las preocupaciones lingüísticas y culturales de la minoría: “no puede esperarse que la mayoría entienda y aprecie todas las formas diversas en que las prácticas educativas pueden influir en la lengua y la cultura de la minoría”: pág. 372. Véase, de forma general, M. Bastarache (ed.), *Language rights in Canada*, Cowansville, Québec, Éditions Yvon Blais, 2004, págs. 411-417.

⁹ En el enfoque de Fishman sobre el mantenimiento de la lengua minoritaria es crucial el uso del lenguaje en el hogar, en la comunidad local (con sus instituciones en los sectores público, privados y no estatales) y lugar de trabajo; véase J. A. Fishman, op. cit.

¹⁰ Al amparo de la *Loi 101, La charte de la langue française*, SQ 1977, c. 5; RSQ c. C-11, por ejemplo, la sección 4 establece que los trabajadores tienen derecho a realizar sus actividades en francés (este derecho se complementa con unas disposiciones más detalladas en el Capítulo VI del Título I “The language of labour relations”); y la sección 5 establece que los consumidores de bienes y servicios tengan el derecho a ser informados y atendidos en francés. La Sección 51 establece que las etiquetas, direcciones, garantías y menús estén redactados en francés. La sección 52 exige que los catálogos y folletos se redacten en francés, y la sección 58 exige que toda la señalización pública y la publicidad comercial estén en francés. El Capítulo V del título 22 “Francization of enterprises” busca promocionar el uso del francés en todos los aspectos de las operaciones de las empresas con más de 100 empleados. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, Estatuto de Autonomía de Cataluña*, establece en su artículo 34 que todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito

De hecho, está creciendo el reconocimiento de la importancia de regular el sector no estatal para garantizar un mayor uso de las lenguas minoritarias. Observo a este respecto la legislación de 2008 en el territorio canadiense de Nunavut sobre las lenguas indígenas inuit¹¹ y las propuestas por parte de la Asamblea Galesa para poderes que regulen el sector no estatal respecto del galés.¹²

En el artículo 13 de la Carta, el subpárrafo 1d podría decirse que crea una base para la acción aquí, en la que exige a los Estados facilitar y/o animar al uso de las lenguas minoritarias o regionales “por medios diferentes a los especificados en los subpárrafos anteriores”. Pero esta disposición es muy ambigua. Puede ser positiva, porque permite un ámbito máximo para una amplia interpretación de la obligación. Pero “facilitación” y “estímulo” pueden tomar muchas formas fuera de crear las obligaciones reales de emplear las lenguas minoritarias en el sector no estatal. De manera que el potencial para la articulación de dichas obligaciones a este respecto es, sospecho, limitado. La creación de obligaciones más significativas en el sector no estatal, algo que considero esencial para mantener una lengua minoritaria, exigiría, en mi opinión, una cirugía reconstructiva mayor.

Puede verse un último ejemplo de la creación de una ambigüedad intencionada en el mecanismo del cumplimiento establecido en la Parte IV, un sistema de informes estatales examinado por un Comité de Expertos. La elección de este mecanismo y un mecanismo similar en el Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales fue considerado por muchos críticos en el periodo alrededor del nacimiento de ambos tratados en los años noventa como un defecto fundamental, una malformación congénita.¹³ Los críticos contrastaron el uso de dichos mecanismos de informes estatales con modelos cuasi-judiciales como la Corte Europea de Derechos Humanos, modelos considerados por los

en cualquiera de las lenguas oficiales, catalán o castellano, ellos eligen como usuarios o consumidores de bienes, productos y servicios.

¹¹ Véase la Ley de Protección de las Lenguas Inuit, S. Nu. 2008, c 17. En la sección 3 de esta legislación, por ejemplo, a todas las organizaciones en los sectores estatales y no estatales se les exigirá mostrar la señalización pública y mostrar y emitir carteles y publicidad comercial en la lengua inuit, y tendrán que prestar servicios de recepción y cualquier servicio de atención al cliente que estén disponibles al público general en la lengua inuit.

¹² Orden de 2009 de la Asamblea Nacional Galesa (Competencia Legislativa) (en lengua galesa), disponible en: www.assemblywales.org/lco-ld7372-e.pdf. Al amparo de una orden de competencia legislativa, el parlamento de Westminster puede conceder autoridad legislativa a la Asamblea Nacional Galesa para legislar sobre asuntos establecidos en la orden. En caso de que se dé la orden de competencia sobre lengua galesa, la Asamblea Nacional Galesa puede legislar en lengua galesa. Tal cual está redactada, la orden contempla que la Asamblea Nacional Galesa podría legislar, por ejemplo, para imponer obligaciones en el uso de la lengua galesa a personas que presten servicios al público al amparo de un acuerdo o de acuerdo con lo aceptado con una autoridad pública o establecida por promulgación o instrumento prerrogativo o por personas que reciban dinero público que ascienda a 200.000 libras esterlinas o más en un ejercicio financiero y las personas que proporcionen al público servicios como gas, agua o electricidad, alcantarillado, servicios postales, telecomunicaciones, educación, formación o asesoramiento profesional, servicios ferroviarios y títulos de formación profesional o educativo: sección 3.2.

¹³ Véase, por ejemplo, H. Klebes, “The Council of Europe’s Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *Human Rights Law Journal*, 16:1-3 (1995), págs. 92-98, en págs. 97-98.

críticos como más efectivos al interpretar y aplicar tratados y en mantener a los Estados para que tuvieran en cuenta los fallos en la implantación. Un vacío en la Carta, que debe asumirse como intencional, es que a nadie se le da el poder para interpretar definitivamente la Carta o decidir si sus obligaciones se respetan.¹⁴ El Comité de Expertos ciertamente no da tales poderes. El informe explicativo enfatiza que su Comité “es meramente instruido para supervisar la implantación de la Carta y recibir información para este fin” y no se le debe pedir que “actúe más o menos como un órgano judicial”.¹⁵ Los expertos pueden proponer cambios, que el Comité de Ministros del Consejo de Europa puede recomendar a los Estados que los adopten para cumplir sus obligaciones, pero no se cree que dichas recomendaciones tengan una fuerza legalmente vinculante.¹⁶

Aún así, a pesar de sus ambigüedades intencionales, la Carta es un instrumento vivo y el Comité de Expertos ha acumulado poderes para interpretar y definir su aplicación. Creo que hay ciertos límites que los Expertos pueden y deben cumplir, pero la mayoría de nosotros aceptamos el hecho de que están, en sus informes de supervisión, aclarando los términos y aplicación de la Carta.

12.2.2. Diferencias entre Estados parte

Un gran problema que enfrenta a quienes elaboran un instrumento como una Carta es que las mismas disposiciones legales deben aplicarse a muchos Estados diferentes. Surge un conjunto de desafíos de la gran diversidad en la situación de las lenguas a las que la Carta se aplica potencialmente, algo que se observó en el informe explicativo de la Carta.¹⁷ De hecho, el informe observa que cada lengua regional o minoritaria en la práctica constituye un caso especial.¹⁸ Como la diversidad exige flexibilidad –que en un instrumento legal a menudo se consigue con el uso de términos y principios más o menos generales y utilizando un lenguaje cualificador–, esa flexibilidad crea ambigüedad. Una complejidad adicional surge del hecho de que la situación de cada lengua regional o minoritaria difiere y los Estados a los que se puede aplicar la Carta tienen diferentes sistemas constitucionales, legales, administrativos y educativos. Una vez más, debe haber una flexibilidad diferente en la terminología del tratado para permitir su aplicación en diferentes situaciones. Sin embargo, la terminología de la Carta no siempre proporciona una flexibilidad suficiente.

¹⁴ Debate detallado en R. Dunbar, “Definitively interpreting the European Charter of Regional or Minority Languages: the legal challenges”, R. Dunbar y G. Parry (eds.), *The European Charter for Regional or Minority Languages: legal challenges and opportunities*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 2008, págs. 37-61 en págs. 52-59.

¹⁵ Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, parágrafo 129.

¹⁶ Véase F. Benoit-Rohmer y H. Klebes, *Council of Europe Law: towards a paneuropean legal area*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 2005, pág. 48, págs. 107-108.

¹⁷ Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, Informe Explicativo, parágrafo 2.

¹⁸ *Ibid.* parágrafo 20.

Por ejemplo, el artículo 11, subpárrafo 1a a 1c, se aplica a las emisiones de radio y televisión: si dicha radiodifusión lleva una “misión de servicio público”, se aplica el subpárrafo 1a; en los casos donde no hay tal misión, se aplica el subpárrafo 1b o 1c. En el Reino Unido, por ejemplo, el término “servicio público de radiodifusión” es un término reconocido que incluye no sólo emisoras estatales como la BBC, sino también emisoras del sector privado, que están sometidas a numerosas obligaciones en su servicio al público. Parecería que quienes redactaron la Carta asumieron que el término “radiodifusor del servicio público” tendría este significado posterior, porque el informe explicativo para la Carta deja claro que una misión de servicio público “puede realizarla una empresa de radiodifusión pública o privada” y que dicha misión se refiere a un régimen regulatorio en lugar de un tipo concreto de propiedad: se dice que dicha misión “implica la prestación de una amplia gama de programas que incluye la consideración de intereses y gustos minoritarios”.¹⁹ La práctica bajo la cual la Carta no ha sido coherente, entendiéndose a veces la “misión del servicio público” como propiedad pública²⁰ y a veces entendida como que se refiere al marco regulatorio.²¹ Es probable que esa ambigüedad surja de diferentes concesiones de lo que constituye una “misión de servicio público” en diferentes jurisdicciones y de las diferencias regulatorias resultantes. Aquí, parece apropiada alguna flexibilidad en la aplicación.

12.2.3. Los pasos activos a menudo exigen flexibilidad y, por tanto, ambigüedad.

El hecho de que la Carta exija a los Estados que tomen medidas activas para respaldar a los usuarios de lenguas regionales o minoritarias también exige cierta flexibilidad.

La prestación de servicios a través del medio de dichas lenguas exige el gasto en formación y materiales, tiene implicaciones para las políticas de recursos humanos, procedimientos de funcionamiento y otros. En la práctica, los Estados se sitúan de forma muy diferente para tratar estos asuntos. Algunos Estados a los que se aplica la Carta (Finlandia es un buen ejemplo²²) tienen una larga historia de gestión relativamente exitosa de diversidad lingüística y, por tanto, un alto

¹⁹ Ibid. párrafo 110.

²⁰ Véase, por ejemplo, Informe del Comité de Expertos, *Application of the Charter in Slovenia*, ECRML (2004)3, 9 de junio de 2004, párrafo 214, en donde se dice que dos canales con retransmisiones en italiano “constituyen un organismo público fundado por el Estado esloveno”.

²¹ Por ejemplo, Informe del Comité de Expertos, *Application of the Charter in the United Kingdom*, ECRML (2004)1, 24 de marzo, párrafo 160, se refiere, en el contexto del artículo 11, al subpárrafo 1 a.i, a la Radio Cymru de la BBC estatal y a la retransmisión en galés en “emisoras regionales y comerciales”.

²² Finlandia se creó como Estado bilingüe oficialmente (finés y sueco) en 1919 en virtud de la sección 14 de la Ley de dicho año: véase Informe del Comité de Expertos, *Application of the Charter in Finland*, ECRML (2001)3, 20 de septiembre de 2001, párrafos 16 y 27.

nivel de preparación para la Carta. Otros Estados no, y yo situaría a mi propio Estado, el Reino Unido, en esta categoría, a pesar de los grandes progresos, especialmente en Gales.²³ Algunos Estados tienen recursos significativos para la implantación de servicios de las lenguas minoritarias y otros no los tienen. Debido a estas diferencias, la flexibilidad tenía que insertarse en la Carta, pero de nuevo, la flexibilidad puede crear ambigüedad.

Una forma en que la Carta ha tratado estos desafíos es colocar las diferentes obligaciones legales en partes separadas, Parte II y Parte III. La Parte II se aplica a todas las lenguas minoritarias o regionales del Estado.²⁴ Como resultado, las obligaciones legales en la Parte II son bastante amplias y abstractas. La Parte III contiene más obligaciones legales y precisas, pero esto sólo se aplica a las lenguas regionales minoritarias designadas por el Estado²⁵ y el Estado tiene una flexibilidad considerable en la elección de obligaciones: esto es lo que se denomina la naturaleza “a la carta” de la Carta. Hablando estrictamente, un Estado necesita elegir sólo 35 de 69 párrafos y subpárrafos de la Parte III para cualquier lengua concreta minoritaria o regional.²⁶

Sin embargo, incluso en la Parte III, se exige algo de flexibilidad; como resultado, utiliza un número de términos y conceptos que son inherentemente ambiguos. Un buen ejemplo es el concepto de “territorio” de la lengua minoritaria regional. Muchas de las obligaciones del Estado en las Partes II y III de la Carta se aplican únicamente a ciertos territorios dentro del Estado; en algunos lugares, a estos territorios se les denomina “territorios en los que se utilizan las lenguas regionales o minoritarias”²⁷ y en otros lugares la referencia es a los territorios dentro del Estado, en donde el “número de residentes que utiliza la lengua minoritaria o regional justifica las medidas”.²⁸

En ambos casos, quienes elaboraron la Carta reconocieron que, dado que a los Estados se les pide que tomen medidas positivas y específicas en apoyo de las lenguas y dado que la prestación de tales servicios es difícil y económicamente inviable en donde el número y la concentración de hablantes es bajo, se necesita alguna flexibilidad y, por tanto, alguna ambigüedad, sobre la aplicación de la Carta.

²³ La mayoría de las principales promulgaciones legislativas se produjeron después de 1980 y el desarrollo legislativo más importante ha sido la Ley sobre Lengua Galesa de 1993.

²⁴ Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, artículo 2, párrafo 1.

²⁵ *Ibid.*, artículo 2, párrafo 2.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, artículo 7, párrafo 1 (objetivos y principios); artículo 8, párrafo 1 (Educación); artículo 10, párrafo 3 (Autoridades administrativas y servicios públicos); artículo 11, párrafo 1 (Medios); artículo 12, párrafo 1 (actividades e instalaciones culturales); y artículo 13, párrafo 2 (vida social y económica).

²⁸ *Ibid.*, artículo 9, párrafo 1 (autoridades judiciales); y artículo 10, párrafos 1 y 2 (autoridades administrativas y servicios públicos).

Por lo general, la Carta define tales territorios por referencia a algún concepto de “suficiencia”: los territorios en donde existen las obligaciones son aquéllos en donde hay un número suficiente o significativo de hablantes. Dichos conceptos son inherentemente subjetivos e imprecisos; el propio informe explicativo observa que la terminología utilizada para denotar el territorio de una lengua regional o minoritaria es “flexible de manera justa e inevitable” y es el Estado quien debe definir estos territorios, aunque debe hacerlo en el “espíritu de la Carta”.²⁹ El informe explicativo también observa que los autores evitaron de forma específica establecer un porcentaje fijo de hablantes por la que determinar la suficiencia; de nuevo, esto está dictado por la necesidad de la flexibilidad.³⁰

El propio Comité de Expertos ha respondido a estos desafíos interpretativos con alguna flexibilidad. Ha elegido no prescribir cómo determinar el territorio de una lengua minoritaria o regional. Ha permitido a los Estados determinar este territorio por porcentajes de hablantes en una zona determinada, aunque ha sido crítico donde los porcentajes se establecieron muy altos, como ocurrió con Croacia, que empleó el 50%, y luego el 33%.³¹ También ha sido crítico donde la designación del Estado del territorio excluyó a un gran número de hablantes de lenguas a partir de la protección detallada de la Carta, como ocurrió con Suecia, donde su definición inicial del territorio del finés excluyó aproximadamente al 95% de hablantes de finés a partir de la protección de la Parte III.³²

12.2.4. El mundo es complejo

Sin embargo, el mundo al que se aplica la Carta es complejo. Muchas “nuevas minorías” que vinieron como inmigrantes se han establecido en el territorio del Estado. Además, muchas lenguas que son claramente regionales o minoritarias en un Estado tampoco las hablan los inmigrantes. Piensen en los hablantes de euskera que vienen desde Francia a la Comunidad Autónoma Vasca o a Navarra. El Comité de Expertos ha dejado claro que la Carta puede aplicarse para el beneficio de esta última categoría de inmigrantes: en su primer informe de Finlandia, por ejemplo, el Comité de Expertos observó que los inmigrantes rusoparlantes de Rusia y otros Estados, los denominados “nuevos rusos” tienen derecho a beneficiarse de las disposiciones de la Carta que se aplica a la lengua rusa en Finlandia.³³ Esto, sin embargo, plantea

²⁹ Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, Informe Explicativo, parágrafo 34.

³⁰ *Ibid.*, parágrafo 35.

³¹ Informe del Comité de Expertos, *Application of the Charter in Croatia*, ECRML (2001)2, 20 de septiembre de 2001, en los párrafos 19-21 y Declaración C; e Informe del Comité de Expertos, *Application of the Charter in Croatia*, ECRML (2005)3, 7 de septiembre de 2005 en los párrafos 51-62 y Declaración B.

³² Informe del Comité de Expertos, *Application of the Charter in Sweden*, ECRML (2003)2, 19 de junio de 2003, parágrafo 23.

³³ Informe del Comité de Expertos, *Application of the Charter in Finland*, ECRML (2001)3, 20 de septiembre de 2001, parágrafo 14.

algunos problemas obvios sobre la igualdad. Si la Carta puede aplicarse a las lenguas de algunos inmigrantes ¿por qué no debe aplicarse a otros? Y ¿por qué se debe proteger a algunos inmigrantes mientras se excluye de la protección de la Carta a los miembros de las minorías antiguas producidas por la migración histórica?

Con respecto a este último grupo, el factor determinante puede ser si la lengua tiene que convertirse en “utilizada tradicionalmente” dentro del Estado. Sin embargo, el concepto “uso tradicional” es ambiguo en sí mismo. Aunque el Comité de Expertos no ha tenido que considerar este término, se ha especulado que la Carta puede comenzar a ser aplicable a las lenguas minoritarias o regionales si se ha hablado de, digamos, cuatro generaciones dentro del Estado.³⁴ Quienes elaboraron la Carta tuvieron muy claro dos tipos de comunidades lingüísticas: las “minorías tradicionales” y “nuevas minorías”, pero el mundo es demasiado complejo como para permitir semejante simplificación.

12.2.5. El mundo es modificable

La Carta se redactó hace tan sólo 20 años, pero desde entonces ha habido grandes cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos en el mundo en que se aplica. La Carta crea obligaciones al Estado para que éste proporcione una serie de servicios a los hablantes de las lenguas minoritarias o regionales. Sin embargo, desde los años ochenta, ha habido un proceso continuado de desregulación y privatización, especialmente significativo en los antiguos Estados comunistas y socialistas. Como se observó anteriormente, no está nada claro hasta qué punto puede imponerse la Carta en los sectores no estatales; no obstante, no parece que la Carta contenga muchas medidas para que los Estados obliguen a esos sectores a usar las lenguas minoritarias o regionales. La legislación de la lengua nacional ahora a menudo deja claro que las obligaciones impuestas en las instituciones para prestar servicios a través de una lengua minoritaria seguirán aplicándose en la privatización. La Carta no dice nada sobre el tema. ¿Estará dispuesto el Comité de Expertos a encontrar una forma de interpretar las disposiciones existentes de la Carta de forma que se cumpla este objetivo, o necesitará la Carta un cambio mayor antes de que puedan hacerlo?

La actual crisis económica es otro ejemplo de cómo cambia el mundo. Ya es palpable que la recesión tiene un impacto significativo en las finanzas y el gasto público. Los Estados y la mayoría de los ciudadanos que pudieron estar dispuestos a respaldar a las lenguas minoritarias o regionales cuando la economía y los ingresos crecían, pueden no estarlo ahora que las cosas van

³⁴ Una opinión personal de un oficial del Consejo de Europa expresado en una comunicación privada al autor.

peor. Como ya hemos señalado, la Carta es suficientemente flexible como para percatarnos de las diferencias –también las económicas– que hay entre los Estados para imponer obligaciones respecto a las lenguas minoritarias o regionales. Ahora bien, ¿hasta qué punto puede conceder el Comité de Expertos dicha flexibilidad a los Estados para que éstos reduzcan sus obligaciones según lo que estipula la Carta?

Algunos ejemplos interesantes de cómo los cambios en un mundo vasto pueden tener un impacto en la interpretación y aplicación de la Carta pueden verse en las disposiciones del artículo 11 referidas a los medios de comunicación. A partir de los años noventa ha habido grandes cambios tecnológicos en los medios de comunicación que la Carta no contempla. El artículo 11 contiene varias disposiciones sobre lo que consideraríamos viejos medios tecnológicos: radio, televisión, periódicos y otros. Pero las personas, especialmente los jóvenes, usan cada vez más los nuevos medios: *iplayers*, blogs y redes sociales como Facebook o Twitter. Quienes redactaron la Carta no previeron ese enorme desarrollo, por lo que no está claro qué disposiciones habría que aplicar en esos casos. En todo caso, para cubrir esas lagunas, habría al menos que reinterpretar algunas de las disposiciones de la Carta, e incluso parecería razonable revisarla en alguno de sus puntos.

Consideremos también el subpárrafo 1a del artículo 11 que trata sobre las emisiones de televisión en lenguas minoritarias o regionales. Según lo estipulado por ese subpárrafo, los Estados pueden crear un canal de televisión que emita íntegramente en la lengua minoritaria o regional, o bien pueden garantizar que se emitan un buen número de programas en esa lengua. Sin embargo, debido a los enormes cambios en el sector desde los años 90, incluyendo la fragmentación de la audiencia y los cambios económicos que ha sufrido la industria televisiva, la línea que separa esas dos opciones resulta ser difusa. Lo cierto es que en la práctica muchos canales de televisión que emiten en la lengua minoritaria lo hacen también en la lengua mayoritaria. Un buen ejemplo de ello es el canal S4C de Gales. El Comité de Expertos debería dar respuesta a situaciones como ésta, pero, hasta el momento, no hay más que unos pocos principios generales. Se reconoce en cualquier caso que un canal como S4C puede ser minoritario,³⁵ de modo que se garantiza un mínimo diario de horas de emisión en lengua minoritaria y una mínima presencia de la misma en las horas punta de emisión.³⁶ Caben igualmente otros cambios, sobre todo a causa de las radicales transformaciones, formales y económicas, provocadas en las emisio-

³⁵ Informe del Comité de Expertos, *Application of the Charter in the United Kingdom*, ECRML (2004)1, párrafo 161, donde el Comité de Expertos considera que un canal que emite diariamente tan sólo 5,14 horas en galés frente a 17,95 horas en inglés, es, sin embargo, un canal de televisión galés.

³⁶ *Ibid.* El Comité de Expertos observó que la política del canal era retransmitir en galés en *prime time* y esto puede haber influido en su conclusión de que el servicio de lengua mixta era de un canal de televisión galés.

nes televisivas por los medios digitales, de modo que las nuevas tecnologías, que darán a los espectadores una mayor capacidad para elegir cuándo ver la televisión, minarán el concepto mismo de “hora punta”. De todas formas, no está nada claro de qué manera se enfrentará la Carta a todo ello, teniendo en cuenta que fue redactada en una época en la que los medios de comunicación eran completamente diferentes.

12.2.6. Error humano

Obviamente, muchas de las anteriores ambigüedades podrían describirse como el resultado de un error humano. En tal sentido, las ambigüedades surgirían del hecho de que quienes redactaron la Carta fallaron al interpretar la complejidad del mundo al que se enfrentaban o al prever adecuadamente los cambios que se producirían en el futuro. La Carta contiene, además, varias inconsistencias y contradicciones terminológicas que, no obstante, parecen inevitables, razón por la cual se deja a los juristas que diseñen estrategias para resolverlas. Cabe, pues, esperar que el Comité de Expertos use también esas estrategias siempre que se encuentre ante alguna dificultad.

12.3. El Comité de Expertos

Se ha hecho referencia en repetidas ocasiones al planteamiento del Comité de Expertos para resolver las ambigüedades de la Carta y debo concluir con una breve reflexión sobre la función del Comité de Expertos en el proceso de interpretación y aplicación de la Carta. Si, como reivindico, la Carta es un instrumento vivo, corresponderá al Comité de Expertos, y en menor grado al Comité de Ministros del Consejo de Europa, mantenerla en buen estado de salud, asegurándose de que se desarrolla adecuadamente y eliminando de ella las partes más negativas.

El problema es que, como se observó anteriormente, para realizar esa tarea, la Carta no concede una función clara ni al Comité de Expertos ni al Comité de Ministros. La Parte IV de la Carta, por la que se crea un mecanismo de control de la misma, no concede a nadie poder suficiente para interpretar la Carta o para emitir sentencias vinculantes que regulen su adecuado cumplimiento por parte del Estado.³⁷ En su lugar, la Parte IV busca facilitar un diálogo continuado en el que intervengan al menos el Estado, el Consejo de Europa (principalmente el Comité de Expertos, pero también el Comité de Ministros) y los ciudadanos, especialmente los hablantes de las lenguas regionales o minoritarias. La Parte IV de la Carta establece la implicación de las tres

³⁷ Una vez más, véase R. Dunbar, “Definitively interpreting the European Charter”, op. cit.

partes en ese diálogo,³⁸ y otras disposiciones de la misma facilitan también la participación tripartita en ese diálogo. Su propósito es la implantación continuada de las obligaciones de la Carta en beneficio de las lenguas minoritarias o regionales y de sus hablantes.

A mi juicio, todo ello no significa que el Comité de Expertos no deba intentar dar un nuevo significado a la Carta. Los demás participantes –los Estados y los hablantes– buscarán en el Comité de Expertos una referencia que les aclare cuáles son las exigencias de la Carta.

Me parece que la naturaleza misma de la Carta y las competencias del Comité de Expertos se derivan de los siguientes principios generales:

- El Comité de Expertos debe continuar aclarando en qué ámbito debe actuar y qué alcance debe tener la Carta; pero la situación significativamente distinta de las lenguas contempladas en la Carta y de los Estados en que se hablan necesita de posturas adecuadas para comprender los principios generales que subyacen en cualquiera de sus disposiciones, por ambiguas que sean, en vez de aquellas otras que intenten definir exactamente los contenidos de las mismas.
- Los informes del Comité de Expertos sobre los distintos Estados deben ser continuos y coherentes. Allí donde se propongan recomendaciones, se deberán hacer informes de seguimiento. En los casos frecuentes en que, por no contar con información suficiente, el Comité de Expertos no pueda decidir si se aplica o no una determinada disposición, se deberá hacer lo posible para que esa información esté disponible en una próxima ocasión. El éxito del diálogo se verá afectado por los resultados tangibles que se obtengan de él.
- Debe haber coherencia entre los principios generales que sigue el Comité de Expertos cuando aplica disposiciones ambiguas y la manera en que esas disposiciones se aplican en cada Estado. Esa coherencia promoverá la confianza y la seguridad necesarias para cualquier proceso de diálogo y contribuirá a establecer las reglas básicas que se deben seguir. No obstante, no se debe actuar rígidamente, ya que los contextos de cada lengua y cada Estado son muy diferentes. Por tanto, resultará sumamente difícil aplicar una misma disposición a dos lenguas de dos Estados distintos. De hecho, cualquier intento por aplicar principios idénticos en casos distintos conducirá probablemente

³⁸ En este proceso, la función del Estado (a través de la elaboración de informes regulares) y del Consejo de Europa (a través del examen de dichos informes) es obvia. La función de los hablantes se define en el párrafo 4 del artículo 7, según el cual los Estados parte tendrán en cuenta las necesidades y deseos expresados por los grupos que utilizan las lenguas minoritarias o regionales al determinar sus políticas lingüísticas; asimismo, según el párrafo 2 del artículo 16, la función de los hablantes en ese proceso se garantiza por la capacidad que se les concede para proporcionar información al Comité de Expertos respecto de los compromisos de los Estados parte.

a una situación de coherencia más aparente que real. En mi opinión, un trato idéntico a casos diversos es de cuestionable legalidad, puesto que puede frustrar de hecho la correcta aplicación de la Carta.

- La postura que defiendiendo aquí tiene además la ventaja de evitar legalismos y formalismos excesivos en la aplicación de la Carta. Los juristas suelen centrarse sobre todo en la articulación de las normas, de modo que éstas puedan aplicarse en casos concretos. Sin embargo, muchos abogados (aunque no todos) están poco preparados para tener en cuenta procesos sociales en curso. El objetivo de la Carta es precisamente intervenir en esos procesos sociales, sobre todo en aquéllos que afectan a la adquisición y uso de la lengua minoritaria o regional.³⁹ Una articulación más precisa y una aplicación más rigurosa de la ley es sin duda importante, pero podemos no alcanzar los objetivos de la Carta si olvidamos el contexto sociolingüístico y la dinámica y planificación de las políticas lingüísticas. En nuestro contexto, es un punto favorable que el Comité de Expertos no esté compuesto mayoritariamente por juristas y que los que pertenecen a él tengan conocimientos de sociolingüística y sean sensibles a las distintas políticas lingüísticas.

12.4. Conclusiones

Me gustaría concluir con una observación final. He dejado claro que la Carta debe tener una larga vida, pero debido a algunas de sus características, he planteado la cuestión de que su desarrollo bajo la administración del Comité de Expertos será suficiente para garantizar su total eficacia. ¿Necesitará tal vez de cambios significativos? No tengo una respuesta definitiva para esta pregunta, pero observo al menos cuatro áreas en que habrá tensiones a consecuencia de ciertas ambigüedades, o debido incluso a lagunas propias de la Carta.

- En primer lugar, con respecto a las nuevas tecnologías, sobre todo medios de comunicación, los problemas en cuanto a interpretación seguirán en aumento.
- En segundo lugar, es necesaria una mayor participación de las comunidades en las que se hablan lenguas minoritarias para decidir acerca de los asuntos que les afectan; por ejemplo acerca de un mayor control a las instituciones que regulan su uso. En este punto, la Carta parece ser vaga y débil, y no está claro en qué grado puede modificar esa situación el Comité de Expertos.
- Lo mismo se debe decir del tercer reto, el de la regulación de los sectores no estatales, puesto que, en comparación con los estatales, tienen un impacto mayor en el uso cotidiano de la lengua.

³⁹ Véanse mis comentarios en la nota 7.

- En cuarto lugar, nos encontramos frente al problema de la aplicación de la Carta en el caso de las llamadas nuevas minorías. Hemos señalado que la Carta no se aplica por regla general a esas minorías, pero, en muchas ocasiones, nos hallamos ante alguna que otra ambigüedad. Teniendo en cuenta que esas nuevas minorías son cada vez más numerosas, sólo cabe esperar que sus preocupaciones y necesidades hallen respuesta, y se elaboren para ellas medidas adecuadas en el futuro, también las que vayan a regular sus políticas lingüísticas.

Se plantean, asimismo, problemas respecto a la igualdad entre los miembros de distintos grupos lingüísticos. Una cuestión importante es si la Carta soluciona o no esos problemas y de qué manera lo hace. Podría obligarse al Comité de Expertos a que tome conciencia del desarrollo obtenido por la Carta en un área mayor al que corresponde a la protección de minorías y a la ley de igualdad, lo cual exigiría interpretar la Carta más flexiblemente que cuando se redactó, de tal modo que su aplicación pueda ser más extensa.

13.

Garantizar la Carta es eficaz en el orden legal europeo

STEFAN OETER

Presidente del Comité de Expertos de la Carta Europea
de las Lenguas Regionales o Minoritarias, Consejo de Europa

Celebrar el décimo aniversario de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (la Carta) coloca a un observador participante como yo –antiguo miembro y presidente del Comité de Expertos, íntimamente vinculado al proyecto de la Carta– en una situación algo paradójica. Un tratado internacional como la Carta no puede, por sí mismo, cambiar la realidad social, como por ejemplo en un campo de acción tan complejo como la promoción y protección de las lenguas minoritarias. Incluso la política sobre las lenguas de los Estados miembros tiene un alcance limitado: puede regular patrones del uso de la lengua en la educación pública, Administración, tribunales judiciales, medios de comunicación y servicios públicos, pero no puede cambiar los patrones sociales de su uso en la vida cotidiana, en las calles, en la familia, en las organizaciones de la sociedad civil o en la economía.

13.1. ¿Puede ser eficaz la Carta?

El hecho de plantearse este problema –que tiene una doble vertiente, por un lado el alcance limitado de la política estatal, y por otro los efectos indirectos de los tratados internacionales en las prácticas de los Estados– conlleva un enorme interrogante a una asunción esencial recogida en el título de esta contribución. ¿Qué significa “eficacia” si se relaciona con los efectos de un tratado como la Carta? ¿Puede ser eficaz dicho tratado en un sencillo entendimiento sociológico, a la hora de cambiar los patrones de comportamientos de los actores decisivos en un campo de acción social como el uso de la lengua? Quizás pueda, pero la “eficacia”, expresada de este modo tan contundente, es todo menos intrínsecamente evidente en el caso de un tratado internacional.

Un tratado como tal no puede proteger y promover las lenguas minoritarias, dado que el tratado se dirige principalmente a los Estados miembros como destinatarios, y no a actores sociales individuales. Proteger y promocionar las lenguas minoritarias ha sido y será principalmente la tarea de la política respecto a lenguas regionales y nacionales. Un tratado como la Carta puede recordar a las autoridades locales, regionales y nacionales sus responsabilidades en la protección y promoción de las lenguas minoritarias: firmar y ratificar este tra-

tado significa proclamar la promesa de hacer mucho en favor de las lenguas que pueden estar discriminadas o incluso en peligro de desaparición. Un tratado internacional, si está construido sólidamente, establece ciertos objetivos de política incuestionable –después de la ratificación no les corresponde a los políticos del momento decidir si proteger y promocionar las lenguas minoritarias es un objetivo adecuado de la política pública, dado que el objetivo se ha fijado en términos estables– y crea una disposición institucional de gestión del cumplimiento, recordando a los Estados que tienen que tomar muchas medidas para alcanzar los objetivos de la política establecida.

Visto desde esta perspectiva, los tratados internacionales tienden a estabilizar la prioridad de ciertos objetivos de la política. De hecho, con la ratificación del tratado, los Estados prometen esforzarse en conseguir un objetivo político específico y toman una serie de medidas necesarias para alcanzarlo. Los políticos pueden estar tentados, en una fase posterior, a olvidar su antigua retórica sobre priorizar ciertos objetivos de la política y sobre la toma de medidas decididas para perseguirlas, pueden percibir todas las conversaciones sobre el tema como algo molesto, pero eso no importa tanto si el objetivo y las medidas necesarias para conseguirlo están establecidos en un tratado internacional. Si se recuerdan sus obligaciones legales al amparo de las leyes internacionales, los órganos del Estado deben asumir seriamente las promesas que hicieron una vez en la forma legal y deben luchar por alcanzar los objetivos una vez establecidos.

Pero vinculemos esta reflexión abstracta con la Carta: los Estados realizaron sin duda grandes promesas políticas cuando la ratificaron. Por otro lado, intentar cumplir estas promesas puede ser muy molesto. Pues bien, corresponde al Consejo de Europa como organización depositaria, en concreto a los órganos relevantes del tratado, recordar a los Estados que, una vez aceptadas bajo la ley internacional, deben respetarse las obligaciones si uno quiere que le tomen en serio como Estado civilizado y cumplidor de la ley; obligaciones que, a decir verdad, han podido tomarse primeramente para producir una impresión positiva a nivel interno, de cara a cierta circunscripción de votantes, o a nivel externo, para mejorar su imagen en el club de Estados Europeos.

13.1.1. Si no es la Carta, ¿quién?

Sin embargo, la función de un tratado como la Carta y sus instituciones es limitada. El hecho de que las obligaciones ejecutadas bajo dicho tratado sean efectivas depende principalmente de la sinceridad de los compromisos de la política realizada en el instrumento de ratificación y también depende de la calidad de la correspondiente legislación nacional y la efectividad de los órganos ejecutivos y judiciales a nivel nacional. Los tratados internacionales no pueden

sustituir la legislación nacional ni el compromiso de los órganos estatales para implantar tal legislación y las políticas subyacentes. El nivel internacional sólo sirve como una herramienta complementaria y como una posición de repliegue. Recuerda a los Estados sus obligaciones, evalúa las fuerzas y debilidades de las políticas nacionales (sobre lenguas minoritarias) e insiste en las normas cuando, concretamente después de un cambio de gobierno, las nuevas mayorías políticas y los nuevos gobiernos intentan apartar logros y aspiraciones anteriores, transformadas en obligaciones legales en el Derecho Internacional.

En esta fase del análisis introduciremos otra serie de actores: el amplio panorama de la sociedad civil y sus distintos actores individuales y colectivos. Sin una sociedad civil dinámica y activa, un instrumento legal internacional como la Carta está claramente condenado al fracaso. No sólo no funcionaría este mecanismo de supervisión sin la participación de la sociedad civil, sino que el impacto de la Carta en las políticas nacionales y la práctica judicial y administrativa sería probablemente mínima si la sociedad civil no asumiera asuntos delicados y no presionara al Gobierno y la Administración. La experiencia nos muestra que la implantación efectiva de un tratado como la Carta depende en gran medida de la efectividad de las organizaciones de la sociedad civil. Existen países con ONG muy bien desarrolladas y grupos de presión luchando por el bien público y, cuando son efectivos, pueden ejercer una presión significativa en el Gobierno para hacerle cumplir sus obligaciones legales. Existen otros países con una organización relativamente débil de la sociedad civil, y se deja a merced de los gobiernos la implantación de las obligaciones del tratado, con todas las volatilidades y tentaciones de populismo y oportunismo que ello conlleva.

Un tercer factor que tiene cierta importancia aquí es el lugar y la función de la Carta en el conjunto global del orden europeo legal, un conjunto que aún no está realmente completado en el ámbito de protección de la diversidad cultural. Como instrumento legal aislado, la Carta podría estar condenada al fracaso. Dicho con otras palabras, sólo como parte de una decidida política europea a favor de la protección de la diversidad cultural puede tener un serio impacto en el desarrollo futuro de las políticas europeas sobre las lenguas. Existen algunos desarrollos positivos que dan motivos para la esperanza, pero también existen serias preocupaciones a este respecto.

13.2. Políticas lingüísticas nacionales y la Carta

Déjenme primero arrojar algo de luz sobre lo que es el nivel decisivo de cualquier esfuerzo para proteger y promocionar las lenguas minoritarias: el nivel de las políticas lingüísticas nacionales y los correspondientes instrumentos legales en la legislación, la práctica administrativa y las decisiones judiciales.

13.2.1. Ratificación cínica

Como he mencionado anteriormente, la eficacia de la Carta depende de la sinceridad de la política nacional sobre lenguas minoritarias. Como Estado, se pueden adoptar medidas tan amplias como se desee, pero siempre que estas medidas se entiendan como pasos más o menos simbólicos, como ejercicios en la decoración política, que no tienen ningún otro propósito que el de pulir la imagen de un gobierno en un momento dado.

Desgraciadamente, la experiencia muestra que la tentación de utilizar la ley internacional para una mera decoración no es ajena a algunos gobiernos. El Derecho Internacional, incluso un tratado internacional, a menudo es malentendido en los órdenes legales nacionales por constituir algún tipo de derecho débil y blando que permite a los gobiernos hacer promesas políticas sin tener que asumir después ninguna consecuencia seria si no implementan realmente las medidas prometidas.

Ofrecer amplias promesas en la forma de medidas bajo el Derecho Internacional a veces se malinterpreta como un paso importante en sí mismo, un paso que debería ser suficiente para apaciguar a los grupos minoritarios y a sus organizaciones. Las obligaciones del tratado tienden a degenerar bajo dicho entendimiento a un tipo de sucedáneo de la acción real, prometiendo ciertas medidas o resultados bajo un tratado internacional. Los políticos a veces tienden a pensar que han realizado todo lo que las minorías esperaban seriamente de ellos. Legalmente, esto es claramente un malentendido, o incluso un abuso, pero en términos políticos, parece haber una fuerte tentación hacia dicho mal uso. Lo opuesto es verdad en realidad: sólo cuando existe una aspiración sincera por parte del Gobierno nacional para proteger mejor y promocionar las lenguas minoritarias, las obligaciones tomadas por la Carta pueden tener sentido y sólo cuando se implantan de forma adecuada.

13.2.2. Ratificación sensata

El desafío a menudo comienza con el esfuerzo de elaborar y redactar un instrumento sensato de ratificación, que implica una serie de elecciones difíciles a la hora de seleccionar el menú correcto de medidas para cada lengua elegida con el fin de ser protegida bajo la Carta. Las administraciones normalmente comienzan con un inventario de políticas e instrumentos legales que ya existen en el país concernido. Pero cuando se enfrentan a las demandas de los grupos lingüísticos que van más allá de la legislación y la práctica administrativa del momento, a menudo tienden a hacer concesiones por razones políticas, ya que algunos de los grupos lingüísticos representan un número considerable de votantes, con un importante poder de presión. En sí mismo esto debería verse

como un hecho positivo, dado que ayuda a crear algún grado de ambición política en el instrumento de ratificación. Sin embargo, dicha ambición debe ser seria, perdurable, y no perder de vista las realidades existentes.

Una tarea ilusoria puede alimentar los sueños, pero no ayuda a nadie en realidad. Todo lo contrario, se arriesga a alimentar excesivas esperanzas que posteriormente conduzcan, después de decepcionarse, a actitudes cínicas que devalúen completamente cualquier avance que pueda provenir de instrumentos legales internacionales como la Carta. Algunos de los intentos (por ejemplo en Alemania y Hungría) por abarcar el romaní, la lengua de Sinti y Roma, bajo un menú de la Parte III, son buenos ejemplos de ello. La situación del romaní en la educación, medios, Administración y el sistema judicial también está lejos de una aplicación sensata de la mayoría de las promesas de la Parte III donde dichas ratificaciones llevan inexorablemente a un alto grado de decepción de los hablantes de romaní.

A veces la redacción de la Carta no ayuda a identificar qué medidas son adecuadas para proteger y promocionar de manera sensata una lengua minoritaria en una situación dada. Cuando se redactó el texto de la Carta a finales de los ochenta y principios de los noventa, la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa no tenía demasiada experiencia con las políticas sobre lenguas minoritarias. El objetivo de proteger y promocionar las lenguas minoritarias de manera efectiva se percibió como una tarea noble por parte de la mayoría, pero el interés resucitado en la protección y promoción de lenguas minoritarias y regionales fue un fenómeno bastante reciente que no llevó a demasiados resultados prácticos y aún permaneció en gran parte como un asunto de debate político y experimentos políticos *ad hoc*. El desarrollo sistemático de las políticas operacionales para ese propósito en muchos, o incluso, la mayoría de otros Estados, sólo se produjo a finales de los noventa y posteriormente.

Los Estados miembros a menudo no están seguros de cómo implantar la Carta, no sólo porque a veces tenían dificultades a la hora de entender el sentido intencionado de ciertas disposiciones de la Carta, sino porque no tenían una idea clara de una política de lenguas minoritarias sistemática y sensata. En el futuro, la mejor práctica –desarrollada desde experiencias selectas de los Estados europeos– puede desempeñar una función decisiva, ya que hasta ahora ha prevalecido cierta ignorancia en asuntos de la protección y la promoción de las lenguas minoritarias en varios Estados miembros. Dicha mejor práctica puede informar a las autoridades regionales y estatales sobre cómo implantar las medidas elegidas por la Carta de forma adecuada. La mejor práctica puede dar claves sobre qué es factible cuando se mantienen las ambiciones codificadas en el instrumento de ratificación y las medidas elegidas de la Carta.

El requisito previo básico para cualquier política exitosa de protección y promoción de las lenguas minoritarias se podría formular así: el Estado y sus autoridades locales y regionales deben comprometerse sinceramente con la misión de proteger y promocionar las lenguas minoritarias. Si no lo están, la efectividad de la Carta sufrirá de forma inevitable, ya que esta implantación mostrará una serie de deficiencias.

13.3. La función de la sociedad civil

La buena voluntad política de los gobiernos y la mayoría de los partidos políticos no es el único factor de máxima relevancia para la efectividad de un instrumento como la Carta. Si el Estado y sus autoridades sólo apoyan de boquilla los objetivos de protección y promoción de lenguas minoritarias, dependerá de la sociedad civil ejercer presión sobre su Gobierno. Nuestra experiencia como organismo de supervisión es que la Carta se tome seriamente como un asunto político y en términos legales cuando exista una sociedad civil que haga uso de la Carta como una herramienta legal. Incluso en tales circunstancias, puede haber segmentos de la mayoría de la población que permanezcan hostiles a la implantación de la Carta, pero estos segmentos intransigentes tienen que aceptar al menos que su Estado se ha comprometido en el establecimiento de cierta protección y promoción de las lenguas minoritarias.

Un instrumento legal internacional como la Carta defiende, por tanto, la necesidad de un cierto nivel de protección y promoción de las lenguas minoritarias ante las disputas políticas del momento. Eso es, al menos, lo que debería hacer si se toma la ley en serio. Puede seguir habiendo partes del espectro político que son hostiles a la protección de las lenguas minoritarias. Pero estas facciones no pueden negar que su Estado tiene que garantizar ciertos niveles de protección.

13.3.1. Dos escenarios

En los casos donde la sociedad civil es fuerte, la protección de la lengua puede ser fuerte; en los casos donde la sociedad civil es débil, las lenguas menos utilizadas pueden perderse. En mi opinión, el País Vasco es un caso ejemplar donde dicha situación es completamente improbable debido a la organización extremadamente activa y dinámica de la sociedad civil. La sociedad civil puede estar dividida en asuntos delicados de política lingüística –aunque el consenso básico alcanzado recientemente entre los partidos principales sobre los objetivos y estrategias fundamentales de la política lingüística ayudará mucho a este respecto–, pero si las organizaciones de la sociedad civil activa actúan como organismos críticos de control y reaccionan ante cada movimiento cuestionable de las autoridades a la hora de formular e implantar las políticas lingüísticas,

si el amplio espectro de la sociedad civil tiene nociones claras sobre los pilares básicos de la protección y promoción de lenguas minoritarias, entonces el riesgo de que el Gobierno pueda adoptar una política velada de rebaje en los niveles de protección es mínimo.

Si, por el contrario, no hay una red de organizaciones de la sociedad civil que represente a los hablantes de lenguas minoritarias o si esa red es muy débil, las mayorías hostiles pueden debilitar la protección en la práctica, dando la imagen de que hacen justo lo contrario. Ese tipo de políticas erróneas sólo serán viables si la sociedad civil está mal organizada –es decir, no tiene capacidad organizativa de hacer la supervisión de forma crítica, visibilizar los problemas y ejercer una presión política– o si la población está tan dividida –por profundas grietas en asuntos de identidad étnica y de políticas lingüísticas– que el Gobierno pueda jugar las cartas del populismo. En ese caso, los políticos pueden suscitar apoyo introduciendo nuevos elementos dañinos en una política lingüística que perjudique a las minorías.

Desgraciadamente, la capacidad organizativa de la sociedad civil a la hora de vigilar y presionar a los gobiernos para el progreso posterior en las políticas de las lenguas minoritarias no es un asunto trivial en la mayoría de los Estados. En mi país de origen, por ejemplo (Alemania), la organización de algunas minorías lingüísticas es tan frágil y deficiente que las autoridades no sienten la presión política necesaria para inducirles a implantar algunas de las medidas más desafiantes de la Carta.

Son pocos los países de Europa –como el Reino Unido y partes de España– donde las organizaciones de la sociedad civil son lo suficientemente poderosas como para luchar en las tareas mencionadas anteriormente, es decir, que tengan suficientes recursos (humanos y materiales), pero que también sean poderosas en términos políticos, en términos de capacidad de presión y de recabar la atención del público en general.

13.3.2. Qué puede hacer la sociedad civil

La Carta se redactó de tal forma que se pudiera permitir un aprovechamiento óptimo de una sociedad civil activa y dinámica que luchara por la protección y promoción de lenguas minoritarias o regionales. El mecanismo de supervisión incorpora ONG nacionales, dándoles explícitamente el mandato de proveer información adicional para encontrar lagunas y errores en los informes estatales. Cuando se hace un uso activo de estas posibilidades, realizando otros informes de contraste, dando otras opiniones respecto a la protección y promoción de las lenguas minoritarias, entonces la eficacia del mecanismo de la Carta es mucho mayor.

Desgraciadamente, las organizaciones de la sociedad civil que representan a los hablantes de las lenguas minoritarias o defienden los derechos de estos hablantes, a menudo no conocen las posibilidades que les ofrece la Carta, y ocurre que no tienen capacidad técnica para desempeñar la función atribuida a ellos en el sistema. Redactar informes de contraste sistemáticamente es una tarea desafiante y exige múltiples recursos. Hacerlo profesionalmente sólo es posible para organizaciones grandes que tienen mucho personal profesional o para organizaciones con dinero suficiente para encargar a otros profesionales la tarea de redactar los informes. Y es muy raro que se cumplan ambas condiciones en el ámbito de la protección de las lenguas minoritarias. Pero incluso cuando los recursos y las capacidades organizativas de las organizaciones de la sociedad civil son bastante limitadas, aún pueden desempeñar una función más significativa de lo que hacen hoy en la mayoría de los casos.

Bajo las condiciones que prevalecen en la mayoría de los Estados, deberían centrarse en asuntos claves, priorizar la información que quieren hacer llegar al Comité de Expertos y seleccionar los asuntos donde ellos perciben las mayores debilidades en la política lingüística de un determinado Estado. Haciéndolo así, aún pueden desempeñar una función enormemente importante, haciendo centrar la atención del Comité de Expertos en los asuntos realmente críticos. Mi impresión es que, incluso sin tal ayuda, el Comité de Expertos normalmente consigue identificar estos asuntos críticos, pero esto a menudo lleva mucho tiempo y esfuerzo por el órgano del tratado y también tiende a llevar a que los propios gobiernos se ilusionen con que las propias minorías lingüísticas están contentas y que es el “loco” comité del Consejo de Europa quien está inventando problemas artificiales.

13.4. La función de las instituciones europeas

Un tercer elemento que desempeña una función importante a la hora de asegurar la eficacia de la Carta es la función que desempeñan los órganos europeos. Existe un entrelazado creciente de instituciones europeas relacionadas con la protección de las minorías. El Alto Comisionado de la OCDE para las Minorías Nacionales se refiere a los estándares de la Carta cuando procede, y los utiliza como marco de referencia en casos de conflicto.

13.4.1. La Unión Europea

A largo plazo, la nueva Agencia de la UE para los Derechos Humanos en Viena puede ir cobrando cada vez más relevancia. La Carta pertenece a los instrumentos contenidos en sus términos de referencia como normas sustanciales y deberá observarse su implantación. El mecanismo creado con el establecimiento

de la Agencia de los Derechos Humanos de la UE es claramente un mecanismo “blando” en su diseño, pero tiene el potencial de conferir a las promesas de la Carta una mayor relevancia en el marco legal de la Unión. Esto no afectará a los detalles técnicos de implantación de las tareas individuales de la Parte III, pero puede tener su importancia en otro ámbito más amplio de la protección de los derechos de los hablantes de lenguas minoritarias.

Resulta fácil argumentar que el respeto hacia los derechos básicos de las minorías –y los derechos lingüísticos de las minorías son, hasta cierto punto, el núcleo de dichos derechos– pertenece a las condiciones fundamentales de homogeneidad bajo el artículo 6, parágrafo 2 del Tratado de Lisboa. Ser un Estado democrático basado en la función de la ley y respeto por los derechos humanos exige también respeto para ciertos derechos básicos minoritarios, que incluyen un núcleo de los derechos lingüísticos fundamentales. Si un Estado dejara de lado las obligaciones derivadas de la Carta, y atacara frontalmente los estándares básicos de la protección de las lenguas minoritarias, ello podría constituir un caso bajo el artículo 6 del Tratado de la UE, lo cual conllevaría la puesta en marcha de los mecanismos establecidos en dicho artículo.

Es una pena que la UE no utilizara la posibilidad de convertir sus requisitos de adhesión de Copenhague para los nuevos miembros –en lo que se refiere al respeto por los derechos de las minorías– en un requisito obligatorio para acceder al Convenio Marco y la Carta. Pero, al menos para los Estados que han ratificado la Carta, la Agencia de la UE de Derechos Humanos puede seguir desempeñando una función útil como retaguardia con un mandato que recuerde a los Estados sus obligaciones legales y fundamentales bajo el Derecho Internacional, y, si el Estado en cuestión no presta la debida atención a dicho recordatorio, llamar la atención de todos los demás Estados miembros al hecho de que ese Estado ha abandonado el camino correcto, definido por el respeto a la ley y la protección de los derechos humanos.

13.4.2. El Consejo de Europa

Por último, pero no menos importante, les ruego me permitan algunas palabras sobre el Consejo de Europa. Puede resultar reiterativo, pero hay que decirlo: para garantizar la eficacia de la Carta hace falta un compromiso continuado por parte de la Organización (y sus Estados miembros) hacia los objetivos y la implementación práctica del tratado. Existe una función importante del Comité de Ministros a este respecto, dado que le corresponde a él asegurar la implantación legal de las obligaciones de la Carta.

Los informes de la evaluación del Comité Independiente de Expertos para cada Estado se presentan al Comité de Ministros y se propone un conjunto de reco-

mendaciones que normalmente adopta el Comité de Ministros sin demasiado debate. A veces ocurre que el Estado en cuestión plantea objeciones contra algunos detalles de las recomendaciones propuestas o que un Estado intenta fortalecer cierta recomendación a favor de “su” minoría. Pero incluso en estos casos, las divergencias se dirimen normalmente en términos diplomáticos y se adopta una recomendación que conserve el mensaje original al tiempo que se respetan las sensibilidades diplomáticas planteadas durante el procedimiento.

La naturaleza política de la implicación del Comité de Ministros a veces se identifica como una debilidad estructural del Mecanismo de la Carta. En mi opinión, es lo contrario. Para la eficacia de la Carta es esencial que los Estados miembros tengan que dar cuenta de su implementación en un tipo de evaluación entre iguales, tengan que defender sus acciones y tengan que explicar a los otros Estados miembros por qué sigue habiendo serias deficiencias en la implantación y cómo planificar el remedio a la situación. Sin esa presión de los homólogos y el miedo de ser nombrado y avergonzado ante todo el club de Estados miembros, todo el mecanismo de la Carta sería una disposición mucho más débil con menos eficacia.

El Derecho Internacional no constituye un orden legal con un sistema judicial obligatorio y una fuerza policial que ejecute las sentencias; depende de la lealtad de los Estados cumplir las obligaciones cuando se han asumido bajo el Derecho Internacional. En este sentido, es esencialmente un sistema basado en la reputación que depende de la expectativa de que las violaciones flagrantes de las obligaciones del tratado pueden llevar a la mala reputación de un socio de poca confianza en las relaciones con los tratados. E incluso en los términos legales doctrinales, la implicación del Comité de Ministros en la implantación del tratado constituye una fortaleza.

Los informes de evaluación del Comité de Expertos, en sí, como hechos aislados, tendrían un dudoso carácter legal; técnicamente son no vinculantes y sólo constituyen una opinión experta en la interpretación y aplicación del tratado. Pero con el Comité de Ministros, el órgano de poder político que representa a los Estados miembros en la toma de decisiones de la organización, tomando nota de los informes de evaluación y adoptando las recomendaciones propuestas, los Estados miembros esencialmente tienen que ponerse de parte del Comité de Expertos, aceptar las conclusiones básicas del mecanismo de supervisión y, por tanto, crear potencialmente una “práctica posterior en la aplicación del tratado que establece el acuerdo de las partes respecto de su interpretación” en el marco del artículo 31, parágrafo 3b del Convenio de Viena sobre la Ley de Tratados. Por tanto, los Estados miembros, a través del Comité de Ministros, dan una clara importancia legal a la interpretación del Comité de Expertos en sus informes de evaluación.

La Asamblea Parlamentaria tiene una función complementaria importante: velar por el funcionamiento adecuado del mecanismo de supervisión de la Carta y recordar a los Estados las promesas que hicieron al adherirse y ratificar la Carta. El Secretariado del Consejo de Europa también tiene un rol importante en el funcionamiento práctico de la Carta.

El Secretariado atiende las necesidades básicas del órgano del tratado, ofreciendo la infraestructura administrativa necesaria para hacer funcionar el mecanismo de supervisión. Desgraciadamente, hay motivos de preocupación a ese respecto. Un reciente informe de auditoría ha puesto en evidencia que la escasez de personal del secretariado del Comité de Expertos para la Carta es tan grande –en comparación con otros órganos de supervisión del Consejo de Europa– que puede provocar una ruptura de todo el mecanismo como resultado de una aparente pequeña crisis organizativa. Espero que se reconozca la gravedad de la situación y que antes de que sea demasiado tarde se tomen medidas urgentes para asegurar la estabilidad de todo el mecanismo.

13.5. A modo de conclusión

Permítanme que termine con algunas observaciones personales que resuman algunas de mis experiencias en diez años de pertenencia al Comité de Expertos. La supervisión de la implantación de la Carta es, a menudo, una experiencia frustrante. Hay que lidiar con la ignorancia de las mayorías, que no tienen ni idea de lo que significa estar en una situación minoritaria como comunidad de hablantes; hay que lidiar con la falta de voluntad política para mover las cosas y conseguir algún progreso para proteger y promocionar las lenguas minoritarias. Y a menudo hay que lidiar también con la inercia burocrática, ya que nada parece cambiar en muchos casos, aunque para un observador neutral es obvio que deberían ocurrir muchas cosas y muchas otras deberían mejorarse.

Pero a veces el compromiso en dicho ejercicio de supervisión es realmente gratificante. Se siente que la Carta hace algo, que cambia las cosas a mejor. Cuando se mira detrás de la cortina, se ve que tales mejoras son a menudo el resultado de una nueva conciencia de que tiene sentido tomarse la Carta en serio, de que hay que tomar medidas nuevas si no se quiere perder para siempre la herencia lingüística. La eficacia de la Carta depende del nivel de concienciación de la sociedad (y de los políticos y los burócratas) de que las lenguas minoritarias y regionales son una parte importante de nuestra herencia cultural: una herencia en peligro, cuya conservación necesita de una acción decidida. Afortunadamente, existe una concienciación creciente, que avanza a diferentes ritmos en diferentes sociedades (y diferentes segmentos sociales) en Europa, pero creciente.

Debe entenderse la protección de las lenguas minoritarias y regionales como una parte importante de la protección global de la diversidad cultural en Europa: un paradigma que se ha convertido en uno de los más queridos en la política europea de los últimos años. Si esta visión se amplía lo suficiente, yo sería optimista respecto a las posibilidades de la Carta y sus objetivos, principalmente en lo relativo a la protección y promoción de las lenguas minoritarias, así como en lo que respecta a la eficacia de las tareas prácticas para establecer y asegurar una política sensata a favor de las lenguas minoritarias.

Si las élites políticas de los estados-nación europeos piensan que la situación en la que se encuentran los hablantes de las lenguas minoritarias es justa, no deben quejarse si sus nietos se encuentran en una situación parecida dentro de dos o tres décadas como resultado de una internacionalización creciente, y dejan su lengua materna para adoptar el inglés. Si consideran esa posibilidad lamentable, deben actuar ahora a favor de la protección y promoción de las lenguas minoritarias. De otra forma, todo el esfuerzo por proteger la diversidad cultural de Europa terminará en un mar de hipocresía.

El objetivo y propósito de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias parecen ser —a los ojos de políticos y observadores legales— de una naturaleza periférica, o incluso exótica. Pero es justo lo contrario: consagra un elemento esencial de la identidad europea, y establece una base sólida en la búsqueda de una respuesta idónea ante el gran desafío de la conservación de la diversidad cultural en un mundo expuesto a las fuerzas de la globalización. La globalización puede tener muchos efectos positivos, pero la homogenización cultural podría llevar al distanciamiento cultural, cortando las raíces en las que las sociedades (y las comunidades políticas) han crecido en Europa. ¿No debemos intentar conservar algunas de estas raíces y las comunidades políticas basadas en esos fundamentos culturales?

14.

Logros y desafíos. Reflexiones desde la lengua

ANJEL LERTXUNDI

Escritor en lengua vasca

En cierta ocasión unos discípulos preguntaron a Confucio: si tuviera que gobernar una nación, ¿por dónde empezaría? Y Confucio les respondió: empezaría por mejorar el lenguaje. Los alumnos lo miraron extrañados, y todos afirmaron que aquella respuesta nada tenía que ver con la pregunta. Entonces Confucio expuso lo siguiente:

Si el lenguaje carece de precisión, entonces aquello que se piensa no es lo mismo que lo que se dice. Si lo que se dice no es lo que se piensa, realmente nunca habrá obra. Y si no hay obra verdadera, difícilmente florecerán el arte y la moral. Si no florecen el arte y la moral, entonces no existe la justicia. Y si no existe la justicia, la nación avanzará sin rumbo: será como una nave ardiendo a la deriva. Por todo ello, jamás perdonéis una injusticia cometida de palabra. Cuando se trata de gobernar una nación, lo más importante es la precisión del lenguaje.

La nuestra es una lengua aglutinadora a la que le gusta alargar las palabras. Es su tendencia natural. Lo cual no me parece ni bueno ni malo. Sería largo de enumerar ahora la lista de quebraderos de cabeza que esa particularidad vuelca sobre mi tarea literaria, pero sí quisiera subrayar una que me interesa especialmente: el carácter aglutinador de nuestra lengua exagera el ritmo lento de las oraciones. De esta especial atracción que las palabras y los sufijos sienten por el baile, el euskera logra una diferenciada habilidad para crear palabras de muchas sílabas. Salimos de un conciso *aita* (padre) y somos capaces de acabar en un barbarismo como *aitarenganakotzat* (como para con el padre). ¿Qué podemos hacer para aligerar el ritmo de una frase o de un párrafo? Nuestros mejores poetas, desde su incesante evaluación del proceso interno de la lengua, no han dado la espalda a esta cuestión. Al contrario: agarran al instinto de aglutinación por los cuernos y reactivan el ritmo. ¿Cómo lo han hecho? Apostando por las palabras cortas y luchando contra la inagotable suma de sufijos tantas veces como hiciera falta, unas abrazando los ejemplos más vivos de la literatura popular y, otras, modificando el propio lenguaje de manera casi obligada.

Oi lur, oi lur, oi goiz eme
oi ene lur nereaa, parre gozoz ernea.¹

¹ Oh, tierra, oh, tierra./ oh, mi tierra mía/ oh, mañana tranquila./ con dulce risa nacida.

Este poema de Lizardi no parece un poema escrito en una lengua aglutinante. Para alcanzar el efecto de síntesis y simetría, el poeta ha evitado utilizar el verbo. Aún más: apenas usa sufijos –marca tan propia de la lengua vasca–. El prodigio rítmico del poema propone imitar la marcha acompasada de un tren, sirviéndose de las elipsis y las palabras de una o dos sílabas.

Disculpen que me haya presentado reflexionando acerca de una cuestión técnica tan particular. Desvelos de un escritor, es lo que podría parecer. Y ojalá fuera sólo eso.

Quisiera recordar aquí dos acontecimientos que durante los últimos veinticinco años han repercutido simultáneamente en nuestra lengua: uno es el de la unificación del euskera (*euskara batua*); y el otro es el del arranque de la Administración vasca. Los dos han sido como una pareja de gemelos bailarines (exclusivamente en la Comunidad Autónoma Vasca) que han danzado hasta nuestros días inseparables el uno del otro. Es normal: hemos dirigido gran parte de nuestros esfuerzos de los últimos años a la plasmación de la Administración y al fortalecimiento de un euskera estándar. La estandarización venía a dar una respuesta rápida al crecimiento de la Administración, y ha sido un viaje en el que hemos conseguido hacer cosas que bien merecen una felicitación general. Sin embargo, tener que atender de manera reiterada a las comprensibles necesidades lingüísticas de la Administración ha tenido sus consecuencias.

El lenguaje administrativo necesita alargar las palabras, reprobar la naturalidad, complicar el discurso, obstruir el modo de expresión. Y era algo que ya sabíamos, porque teníamos el ejemplo del castellano ante nuestros ojos, que hemos acabado imitando con asombroso mimetismo. Con todo, tanto nuestra Administración como nuestro lenguaje estándar se han visto obligados a caminar y crecer bajo la misma yunta. Y así será en el futuro. Sin embargo, no existe viaje en el que no se tenga que pagar algún peaje: hemos abordado la tarea pública e individual de escribir igual que se embiste la tracción de un carro pesado. Nuestra entrega al desarrollo de un léxico técnico ha sido incondicional en la casi totalidad de los terrenos de la lengua, y ha sucedido la mayoría de las veces bajo la servidumbre del binomio castellano/traducción. Por eso estamos creando, en cierta medida, una lengua arrendataria, y que supedita a la traducción del castellano muchos de sus documentos y asuntos administrativos, gran parte de los libros de texto escolar, una gran cantidad de noticias y programas de los medios de comunicación, e incluso la propia presencia formal del euskera en las calles, reconocida a modo de cartel, anuncio, bando...

Pero también hay otra consideración que deberíamos tener en cuenta, y que nunca lo hacemos: la sombra que el lenguaje administrativo proyecta sobre nuestra lengua es muy alargada; todo lo contrario que en las lenguas mayorita-

rias. Proporcionalmente, el lenguaje administrativo ocupa un altísimo porcentaje de los textos escritos en euskera, y por tanto, muchos de nuestros ámbitos se sienten necesariamente arrastrados por el peso social del lenguaje de la Administración vasca: la Administración debe ser bilingüe por ley en su integridad, en un pueblo que quisiera ser bilingüe, pero que no lo es.

Aún así, no es lo que más preocupa. Me preocupa mucho más que el modelo de lenguaje administrativo se haya propagado también a otros terrenos: tanto los medios de comunicación como los estamentos educativos incluso trabajan la expresión oral imitando ese lenguaje en detrimento de la naturalidad. Es algo así como pensar que sólo desde un registro similar a ése se articula un idioma culto. El euskera se está convirtiendo en lengua de un único registro dentro de muchas conversaciones formales, y poco a poco ese rodar como de carro pesado está contagiando a casi todos los salientes, rincones y accesos de la lengua.

Un agarrotado lenguaje unívoco, esa es la gran referencia que recibe la gente. El modelo. Ha calado la idea de que el euskera estándar, el euskera exacto, el euskera a imitar se compone, precisamente, de ese código, de ese registro exacto. Un registro, en cambio, que el ciudadano de a pie apenas entiende, y que fuera de su propio hábitat no sabe comunicarse con casi nadie.

¿Qué puedo hacer yo como escritor? La palabra es la base del ejercicio de mi profesión, por tanto debería denunciar que es un lenguaje sin ninguna naturalidad, pero al mismo tiempo, urge decir que los escritores vascos vivimos lo que bien podría entenderse como una situación contradictoria: hemos mantenido un compromiso social muy profundo desde el mismo momento que impulsamos el nacimiento del euskera unificado (*euskara batua*), pero idéntico ha sido también el compromiso con el que hemos participado en el apoyo a su desarrollo. Toda una pandilla de seres misántropos, neuróticos, egocéntricos participando intensamente en un proyecto colectivo: siempre, incluso a la hora de escribir una novela, nos acompañó como espina clavada en el corazón ese imperativo categórico que nos echaba en cara nuestro apoyo a una lengua estandarizada. ¿Pero no se trataba de que los escritores hiciéramos de la lengua una herramienta práctica tanto para lo divino como para lo mundano? ¿No teníamos que estabilizarla y hostigarla? ¿Dotarla de naturalidad pero también de artificio? Bien, de acuerdo, parte de nuestra responsabilidad es la de señalar las zonas enzarzadas, musgosas y embarradas de la lengua, y luego limpiarlas; pero también es parte de nuestra responsabilidad intentar vías que nos lleven siempre un poco más allá.

Nadie podrá cuestionarnos la lealtad debida y que aún debemos al euskera unificado. Las circunstancias así lo exigían. Lo hemos cuidado, sí, pero con todos los rubores debidos a un enfermo. Lo hemos amoldado, sí, pero con un miedo

terrible a ofenderlo. Incluso creo que, sí, que también lo hemos dotado de cierta naturalidad, pero sin dedicarle demasiado tiempo y trabajo al ingenio y el ensayo de nuevas corrientes.

Antes he citado la idea del imperativo categórico, y no es tontería: la situación de la lengua ha incrustado en la psicología literaria excesivos deberes morales y demasiados reparos a la hora de encarar nuestra tarea de escribir.

El escritor en euskera vive en su neurosis por ordenar el caos: es la marca –y el canon– de nuestra profesión. Y otra de las obligaciones que caracteriza a la vida del escritor es también la perturbación lingüística, sabiendo, además, que la que vive cualquier escritor de una lengua hegemónica es una deliciosa ligereza comparada con la nuestra. Ser escritor en euskera supone tener que llevar a cuestras las condiciones propias de la lengua y su contexto. Además de ordenar el caos, debemos fijarnos en la lengua: tan pronto como decido qué voy a escribir, tengo que empezar a pensar cómo lo voy a escribir. El escritor debe mantener una estrecha relación no sólo con lo que quiere contar, sino con el lenguaje que va a utilizar, porque la escritura es como una bicicleta de dos pedales. O como recoge uno de nuestros dichos: el zapato debe tener la medida del pie; ni demasiado grande ni demasiado pequeño; ni demasiado ancho ni demasiado estrecho; ni demasiado blando ni demasiado duro.

Un escritor en lengua vasca debe mantener alerta el instinto y cuerdo su saber, si quiere sacarse de la chistera formas, expresiones y palabras nunca antes utilizadas; y, ¡alehop!, tiene que mostrárselas al lector como si hubieran existido siempre. Es ineludible. El euskera, al igual que cualquier otra lengua, tiene la capacidad de llegar a cualquier rincón del mundo y del alma. Pero somos muy pocos los escritores. De ahí la importancia que conlleva la traducción: a través de las traducciones de las grandes obras alcanzamos una disposición y unos registros que de otra manera serían totalmente imposibles de alcanzar.

En cualquier caso, corremos el riesgo de convertir nuestra relación con las palabras en demasiado obsesiva, y eso puede ser fatal para el resultado final de lo que se pretende escribir. Justo al otro extremo de este comportamiento, en cambio, se encuentra el lenguaje plano; la escritura triturada hasta dejarla convertida en puré; un lenguaje medido y sin corazón.

Las nuestras son lenguas de poca rutina literaria, y es por ello que no avanzan tan rápido y decididas como quisiéramos. Más que en compañero de viaje, el euskera se convierte muchas veces en un obstáculo. Ni se solidariza con el encargo reflexivo del escritor ni nos facilita la tarea. Carece de una fraseología flexible capaz de adaptarse a cualquier situación, y se topa siempre con algún minúsculo dispositivo que desactiva su estilo, siempre con alguna pequeña dificultad que,

por muy pequeñita que sea, se hace señal de un problema, invariablemente. El escritor que trabaja en una lengua hegemónica –inglés, español, francés– no se da ni cuenta de ello porque tiene automatizados un montón de minúsculos componentes. Y la tradición también sirve, entre otras cosas, para eso.

Pero, en fin, ya está bien de lamentos. Seguimos sin abandonar el hábito de interiorizar nuestro debate lingüístico con el andar de una marcha fúnebre; vivimos todo lo relacionado con nuestras lenguas como si de un auténtico terraplén, un enorme pesar y una tremenda dificultad se tratara; planteamos y divulgamos nuestros inconvenientes de manera agónica. Debemos aprender a ver el lado bueno de las cosas. Pero volviendo ahora a mi labor como escritor: ese mismo carril de obstáculos que a veces me saca de mis casillas me ofrece al mismo tiempo la vía para unas oportunidades artísticas de veras sorprendentes. Y cuando digo oportunidades artísticas, quiero decir oportunidades creativas. A esas mismas oportunidades creativas se refería el escritor griego Yorgos Séferis cuando apuntó en su *Diario* lo siguiente respecto al griego moderno:

Renovar nuestra bendita lengua: alguna ventaja teníamos que tener frente a las literaturas antiguas, las literaturas tan elaboradas de tanto trabajarlas una y otra vez.

El poeta griego subraya las ventajas de las que goza el griego moderno frente a las literaturas más versadas, y es exactamente lo mismo que yo siento cada vez que hablo de este asunto: tengo la ventaja de convertir el perjuicio en beneficio, en placer creativo. Voy al encuentro de las palabras, pues son mi materia prima, y como un pintor a la hora de combinar los colores, así actúo yo con las palabras. Analizo el efecto que puede causar emparentar dos palabras que no se conocían ni de vista. Puedo pasar infinidad de tiempo intentando sustituir en una frase una palabra de tres sílabas por otra de dos, simplemente porque quiero darle un ritmo determinado a lo que expresa. Por otro lado, cuando empiezo a escribir lo hago siempre acompañado de una música y un estilo de pintura concretas o por el tipo de luz de alguna película que previamente he seleccionado: la música y la luz escogidas me ayudan a darle el tono exacto al texto.

No, los escritores que trabajan en una lengua como la nuestra no son menos creativos que quienes lo hacen en otras más hegemónicas. Estamos creando, estamos haciendo, estamos normalizando no sólo toda una literatura, sino toda una lengua. Y quiero creer, me gusta pensar que soy tan afortunado como lo fueron los escritores en lenguas hegemónicas.

Podría enumerar las diferencias entre el euskera literario de hace veinte años y el de ahora. El camino recorrido es impresionante, y los vestigios de lo realizado permanecen por doquier. Creo que no puede haber mayor gloria.

Cuando trataba de escribir mi novela *Las últimas sombras* (Otto Pette), la credibilidad del lenguaje era para mí tan importante como la propia credibilidad de la historia. Desconocemos la manera en la que se hablaba hace seis o siete siglos. Y aunque lo supiera, tampoco sabría escribir como se hacía entonces. En las contadas incursiones de la novela histórica en la tradición euskaldun no encontré lo que buscaba. Y me veía en la obligación de dejar fluir de forma natural en el texto todo lo siguiente: por un lado, el euskera unificado; por otro, un lenguaje que tuviera el aroma adecuado de las formas de expresión de la Edad Media; y por último, cierta semejanza para con los distintos cánones de la literatura universal. Aquello que yo creaba de forma verosímil, debía resultar igual de creíble para el lector. Debía firmar con él esta especie de acuerdo: “porque yo creo, tú crees”.

Fue una tarea apasionante, llena de inquietud y pasión. Paso a paso, tuve que tejer varias estrategias para obtener distintas palabras, expresiones, fórmulas y comparaciones medio perdidas de otros contextos y hacerlas mías. Crear palabras nuevas de vez en cuando. Y este fue uno de los quehaceres más hermosos: tenía que integrar todas aquellas palabras y todos aquellos recursos retóricos en un contexto nuevo, de la manera más natural posible, sin forzar la situación. Que fuera el propio contexto quien explicara al lector el significado de esa palabra que desconocía. ¿No es así como hemos aprendido todos a leer?

Para mí, escribir no es sólo contar una historia. Tengo una lengua, y esa lengua, además de obstáculos, me ofrece también enormes ventajas. No me canso de rebuscar en las entrañas de las dificultades y analizar las utilidades. Cuidar el carácter visible y musical de la palabra. Aunque el vocablo *galtza* (pantalón) y el vocablo *praka* (pantalón) tienen el mismo significado, ofrecen muy diversas oportunidades según cuál sea el escenario, el contexto y la palabra que las acompaña. La palabra *galtza* tiene propiedades que la palabra *praka* no tiene, y viceversa. La propia cadencia de una frase puede demandarnos una palabra de dos sílabas y no una de tres; la propia cadencia de la frase puede necesitar un sonido duro. Atender la musicalidad y el ritmo de las palabras y las frases no debería ser tarea exclusiva de poetas.

Observemos este arrebatado en forma de insulto: *kabroi zeken mutur zikin alena* (maldito necio cabrón descarado). Pongo *alena* (so maldito) donde las normas me aconsejan usar *alaena*. Si me inclino por la primera opción –*alena*–, trabajo en una tradición rítmica anterior a Etxepare; la segunda opción, en cambio, a pesar de ser la forma bendecida por el euskera unificado, rompe ese ritmo. Las entrañas de la lengua no pueden ser esclavas de la gramática y las normas. Dicen que no se le pueden poner barreras al campo. Menos aún a la lengua.

Fui un niño muy torpe para los juegos, pero de alguna forma debía disfrazar mi torpeza y mi baja autoestima. Recuerdo una escena que se repetía a menudo: estoy sentado, me acompañan a los lados dos o tres niños más pequeños que yo. Tengo un cómic en las manos y trato de contarles una historia que invento con la ayuda de las viñetas y los textos. El cómic es en castellano, una lengua que estoy aprendiendo justo en esa época, pero la historia la cuento en euskera. Por tanto, explico en euskera lo que en el original está en castellano. Sin embargo, lo que hago no es traducir. Tampoco es una adaptación. La historia que les cuento es mía. La invento yo. Parto del cómic, pero poco a poco encaro mi propia trayectoria.

Tengo otro recuerdo: había un pequeño cine en el pueblo, justo en una de las salas parroquiales, y recuerdo que su responsable tiraba a los zarzales que quedaban en la parte trasera de la parroquia los trozos de película que se habían roto o que habían quedado sobrantes. Me gustaba recuperarlos de entre las zarzas y guardarlos como si fueran parte del tesoro de un cofre. Después, en casa, juntaba aquellos trozos a mi antojo y me inventaba mis propias historias, combinando muchas veces imágenes de una película de romanos con otras de una del oeste, o imágenes de una película de mosqueteros con otras de una comedia.

En el primer hecho, en el del cómic, completo mi formación en otra lengua; la información, la imaginaria y las fórmulas de una lengua distinta conforman mis valores como lector, y son las que me construyen. Pero, luego, cuando vivo en euskera, tengo que hacer todo aquello mío, amoldarlo, ajustarlo, dar una forma nueva (crearla) a todo lo que me alcanza a través de otra lengua. Y es algo que he tenido que hacer durante toda mi vida de escritor: la mayor parte de mi formación literaria la recibo en otras lenguas, hecho que me ha obligado a unas perseverantes idas y venidas: me resulta obligado saltar de una tradición a otra, regresar a mi lengua a través de las otras.

Y así, porque casi siempre es en otra lengua que leo las cosas que más me interesan, mi viaje es continuo. Aunque parezca paradójico, somos los escritores en lenguas minoritarias, los tildados de cerrados y anticosmopolitas, quienes más interés ponemos en atender a nuestros vecinos.

En el segundo hecho, el referido a los fragmentos de películas, enlace material heterogéneo y lo fusiono en una estructura nueva. La literatura es relación: un intento por buscar los efectos que puedan derivarse de relacionar distintos materiales; un intento por iluminar aquellas relaciones más ocultas si cabe que las existentes entre los seres humanos.

En ésas estamos y en ésas continuaremos también en el futuro.

Este volumen contiene una selección de documentos que recogen varias presentaciones de la “Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias: Logros y Retos”, conferencia internacional que tuvo lugar en Bilbao los días 20 y 21 de abril de 2009 y que fue organizada con la colaboración del Consejo de Europa, el gobierno de España, el Gobierno Vasco y la Universidad del País Vasco.

Los textos recogidos contemplan las posibilidades y expectativas que abre la Carta de cara al futuro, tras una década desde su creación. Es evidente que los gobiernos son los principales responsables en la ratificación y aplicación de la Carta, lo que se ilustra con el ejemplo de algunos Estados miembros de la Carta. No obstante, las autoridades regionales y locales también desempeñan un papel muy importante con respecto a la Carta, dado que diariamente luchan por el uso y la protección de las lenguas minoritarias.



KULTURA SAILA
DEPARTAMENTO DE CULTURA



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

ISBN 978-84-457-3145-1



Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco