

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. Especial 04 (Julio 2022)

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced042022>

ESTUDOS

El futuro de las lenguas minoritarias europeas: un análisis normativo

The Future of European Minority Languages: A Legal Analysis

Eduardo J. Ruiz Viquez

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2472>

Recibido el 7 de marzo de 2022 • Aceptado el 4 de mayo de 2022 • Publicado en línea: julio de 2022

Derechos de autoría (©)

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright (©)

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

El futuro de las lenguas minoritarias europeas: un análisis normativo

*The Future of European Minority Languages:
A Legal Analysis*

Eduardo J. Ruiz Vieytez
Instituto de Derechos Humanos
Universidad de Deusto
ejruiz@deusto.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2472>

Recibido el 7 de marzo de 2022
Aceptado el 4 de mayo de 2022
Publicado en línea: julio de 2022

Sumario: I. Introducción.—II. Las lenguas minoritarias y Europa.—III. La diversidad lingüística en los ordenamientos europeos.—1. Una visión global.—2. El Derecho internacional y europeo.—3. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.—4. El Derecho constitucional interno.—IV. Tendencias normativas y Justicia lingüística.

Resumen: El patrimonio cultural europeo incluye multitud de lenguas cuya situación jurídica guarda una estrecha relación con la organización política del continente. Las normas jurídicas ofrecen datos relevantes para apreciar la evolución presente y futura de las lenguas no oficiales de Europa. El reto fundamental de las mismas sigue siendo superar la mentalidad «un Estado, una lengua», que está arraigada en una amplia mayoría de ciudadanos e instituciones europeas, y que relega a las lenguas minoritarias a una condición inferior. En este marco, la estatalidad aparece como la condición necesaria, aunque no suficiente, de la normalización lingüística, puesto que es la clasificación política del poder la que sigue guiando la salud social e institucional de las lenguas. En este contexto, el futuro de las lenguas minoritarias de Europa no se presenta favorable y las dinámicas actuales apuntan a un progresivo debilitamiento de aquéllas que no disponen de estructuras políticas propias en favor de las lenguas oficiales europeas y de algunas de las lenguas inmigradas.

Palabras clave: Lenguas minoritarias, constituciones, derechos lingüísticos, lenguas oficiales, derechos de las minorías.

Abstract: *The European cultural heritage includes a multitude of languages whose legal status is closely related to the political organization of the continent. Legal regulations offer relevant data to analyse the present and future evolution of the non-official languages of Europe. Their fundamental challenge remains to*

overcome the “one state, one language” principle, which is strongly entrenched in the vast majority of European citizens and institutions, and which relegates minority languages to an inferior status. Within this framework, statehood appears as the necessary, although not sufficient, condition for linguistic normalization, since it is the political classification of power that continues to guide the social and institutional health of languages. In this context, the future of Europe’s minority languages is not favourable and the current dynamics point to a progressive weakening of those that do not have their own political structures in favour of the official European languages and some of the immigrated languages.

Key words: *Minority languages, constitutions, language rights, official languages, minority rights.*

I. Introducción

Europa contiene un valioso patrimonio lingüístico cuya evolución guarda mucha relación con la organización política del continente. El objeto de este trabajo es evaluar las tendencias actuales de las lenguas minoritarias en el espacio de la Unión Europea a partir del análisis de las normas más relevantes de los ordenamientos europeos. La comparación del reconocimiento realizado por estos textos, así como de su implementación, con la realidad de la diversidad lingüística de Europa nos debe permitir alcanzar ciertas conclusiones sobre el rol presente de estos idiomas en el ámbito de la Unión Europea actual y los retos que se les plantea de cara al futuro.

En este análisis nos centraremos preferentemente en los Estados que forman parte de la Unión Europea. Para desarrollar el tema, abordaremos en primer lugar una visión de conjunto de las lenguas minoritarias europeas a partir de una definición básica y primera taxonomía de las mismas. En un segundo momento abordaremos el análisis normativo comenzando por un enfoque amplio de la relación entre lengua y Derecho para después abordar las principales normas de Derecho internacional y de Derecho constitucional comparado que regulan las lenguas europeas, con una especial mención a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (en adelante, CELRM). Finalmente, sobre la base de los documentos analizados, trazaremos los principales retos y tendencias para las lenguas minoritarias en el futuro de Europa.

II. Las lenguas minoritarias y Europa

Como en cualquier otra parte del planeta, la diversidad lingüística es una de las características del continente europeo. La consolidación de los Estados-nación como entidades políticas dominantes y la construcción de un sistema internacional a partir de los mismos, ha incidido decisivamente en las realidades lingüísticas. Por un lado, ha supuesto la estandarización y consolidación de numerosas lenguas convertidas en lenguas «nacionales» o «estatales». Por otro lado, ha implicado la división dicotómica entre estas últimas y las lenguas minoritarias. En efecto, las lenguas minoritarias se definen normalmente como aquéllas que no son oficiales en el conjunto del Estado. Esta aproximación, no en vano, coincide con la idea que preside la definición otorgada por la CERLM.

Por desgracia, la consolidación de los Estados nación no se ha producido con el objetivo de promover o subrayar la diversidad cultural, sino más bien de respaldar institucionalmente a una determinada forma cultural que normalmente se expresa a través de una sola lengua estandari-

zada. Así, la ideología dominante concibe los Estados como idealmente monolingües o, al menos, oficialmente monolingües¹. Y la realidad demuestra esta afirmación cuando constatamos que 40 de los 50 Estados de Europa disponen de un único idioma oficial para el conjunto de su territorio. Solo 8 Estados europeos (Irlanda, Malta, Chipre, Luxemburgo, Bielorrusia, Finlandia y Kosovo) disponen de dos o tres lenguas oficiales para todo el país² y otros 2 Estados (Bélgica y Suiza) separan sus lenguas oficiales territorialmente sin dar preeminencia a ninguna de ellas. Esto significa que hay un bajo número de lenguas que son oficiales de algún Estado europeo. En el conjunto del continente, el cómputo asciende a 41 si consideramos que moldavo y rumano son la misma lengua, y 39 si identificamos al serbio, croata y bosnio. Por supuesto, varias de estas lenguas son al mismo tiempo minoritarias en otros Estados el continente. Otras 50 lenguas son oficiales solamente en partes concretas del territorio de alguno de los Estados europeos, mientras que existen muchas otras lenguas europeas que no disponen de ningún estatuto de oficialidad o incluso reconocimiento.

Si nos ceñimos al ámbito de la Unión Europea, en la actualidad, las lenguas nacionales o estatales suponen las 24 lenguas oficiales de la UE, salvo para el caso del luxemburgués que no es oficial en la UE a pesar de serlo en su país. A pesar de esta excepción, es claro que para que una lengua disfrute del estatuto de oficialidad en la UE es preciso que a su vez sea oficial en el conjunto de algún Estado miembro, y ello no guarda relación directa ni con el número de hablantes de la lengua ni con su salud sociolingüística, sino con un elemento jurídico como la estatalidad. Las restantes lenguas tradicionales de Europa adquieren, a partir de este punto, la condición de minoritarias.

El amplio conjunto de lenguas minoritarias que se hablan hoy en la UE se podría tipificar en seis categorías diferentes. Un primer grupo estaría formado por lenguas oficiales de Estado, pero que son habladas por minorías en otros Estados europeos diferentes, normalmente fronterizos del país en el que son mayoría. Varias de estas lenguas, aunque son minoritarias en algunos Estados, serán a la vez lenguas oficiales de la Unión. Es el caso del alemán en Italia, el esloveno en Austria, el húngaro en Eslovaquia o el polaco en Lituania. Puede darse también el supuesto de que se trate de lenguas

¹ Dimitry Kochenov, y Fernand De Varennes, «Language and law», en *Research methods in language policy and planning*, ed. por Francis Hult y David Johnson (Oxford: Wiley-Blackwell, 2014), 56-66, p. 56.

² En realidad, consideramos el caso de Bosnia-Herzegovina como artificial, dada la práctica identificación lingüística entre los tres glotónimos que incorporan sus normas constitucionales.

oficiales de países que no forman parte de la UE, como sucede con el turco en Bulgaria o el ruso en Letonia o Estonia.

El segundo grupo de lenguas minoritarias comprende idiomas de comunidades sin un Estado propio y que normalmente disponen de algún grado de autonomía o reconocimiento institucional. Sería el caso del euskera o gallego en España, del frisón en Países Bajos o del sardo en Italia. Una tercera familia es la conformada por lenguas social o políticamente débiles, que en no pocas ocasiones ni siquiera son reconocidas como lenguas diferenciadas. Nos referimos en este grupo al ladino en Italia, el sorbio en Alemania, el mirandés en Portugal, el ruteno en Polonia, el aragonés o la fala en España, el provenzal en Francia e Italia o el arvanita en Grecia.

El cuarto grupo de lenguas minoritarias sería el de las lenguas no territoriales, habladas tradicionalmente por minorías que no tienen un territorio de referencia. El caso más conocido es el de las lenguas habladas por el pueblo gitano o romaní, así como las lenguas históricas habladas por las comunidades judías como el ladino sefardí o el yiddish. Incluyendo estas primeras cuatro categorías, se estima que en la actualidad existen más de 60 lenguas regionales o minoritarias en la UE³, con un número de hablantes aproximado de entre 30 y 40 millones de ciudadanos de la Unión.

Sin embargo, debemos añadir al menos dos categorías más. Como quinto grupo incluimos las lenguas que no son históricamente originarias de Europa pero que se han instalado a partir de procesos más o menos reciente de inmigración. Estas lenguas responden a realidades sociales y políticas muy diferentes puesto que pueden ser a su vez potentes lenguas oficiales (chino, árabe, hindi...) o lenguas minoritarias de sus Estados de origen, como la mayor parte de las lenguas africanas, las lenguas originarias de América, el kurdo o las lenguas bereberes. Finalmente, en un último grupo incluiríamos a las lenguas de signos, cuya naturaleza es disputada pero que en cualquier caso responderían a la condición de minoritarias⁴.

Los problemas a los que se enfrentan estas lenguas son sobradamente conocidos, pero derivan en lo fundamental del menor reconocimiento institucional, jurídico, social y económico frente a las lenguas oficiales estatales. Todo ello afecta a su transmisión, a su uso y a sus posibilidades de supervivencia o desarrollo. Es una realidad fácilmente constatable que todos los Estados invierten muchos más recursos en la promoción, protección y apoyo a sus lenguas nacionales que de sus lenguas minoritarias. Aun en los casos en los que

³ <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/improving-quality-equity/multilingualism/linguistic-diversity>

⁴ Mariana Buda, «Minority languages in Europe. Sign language, from European regulations to national decisions» *Analele Universității din Oradea. Relații Internaționale și Studii Europene*, n.º 10 (2018): 131-139.

estas reciben un nivel de apoyo relevante, la comparación con el soporte dado a las lenguas nacionales deja a aquéllas en una condición claramente inferior.

III. La diversidad lingüística en los ordenamientos europeos

1. Una visión global

La regulación jurídica del uso de las lenguas no es un producto de la modernidad. Pueden encontrarse normas explícitas sobre la materia desde la Edad Media, así como normas de naturaleza consuetudinaria aún antes de dicha época. Sin embargo, la evolución jurídica de las lenguas en Europa está íntimamente ligada al proceso político de consolidación progresiva de unos espacios soberanos excluyentes entre sí, y que se han arrogado la capacidad de decidir sobre los usos lingüísticos que eran o no admisibles en su seno. Ello ha condicionado totalmente el desarrollo lingüístico del continente y provocado, por ejemplo, que asumamos como natural el propio concepto de «lenguas minoritarias» que es siempre por definición un concepto relativo.

Con el desarrollo del nacionalismo y la consolidación de los Estados nacionales a través de sus ejércitos, sistemas educativos y medios de comunicación masiva, el Derecho fue prestando más y más atención a los fenómenos lingüísticos y las regulaciones aumentaron tanto en número como en rango normativo. No en vano, la lengua adquiere definitivamente en el siglo XIX europeo el carácter de elemento esencial de la identidad nacional. Para reafirmar la cohesión interna, la integración o el acceso al bienestar de sus ciudadanos, los Estados comenzaron a intervenir de manera decidida en las relaciones lingüísticas, siendo una excepción los que lo harían desde una idea pluralista, como Bélgica en 1873, Finlandia en 1922 o Irlanda en 1937.

Aunque pueden encontrarse algunos antecedentes puntuales⁵ el Derecho lingüístico comienza a ser analizado de un modo más sistemático hasta los años 80 y 90 del pasado siglo, destacando en el ámbito internacional autores como De Witte⁶, Skutnabb-Kangas y Phillipson⁷, Pizzorusso⁸,

⁵ Jacques Fouques Duparc, *La protection des minorités de race, de langue et de religion: Étude de droit des gens* (Paris: Dalloz, 1922). Arthur de Balogh, *La protection internationale des minorités* (Paris: Editions Internationales, 1930). Guy Heraud «Por un derecho lingüístico comparado», *Revista jurídica de Cataluña*, n.º 72-4 (1973): 847-870.

⁶ Bruno de Witte, «Linguistic equality: A study in comparative constitutional law», *Llengua i Dret*, n.º 6 (1985): 43-126.

⁷ Tove Skutnabb-Kangas y Robert Phillipson (eds.), *Linguistic human rights: Overcoming linguistic discrimination* (Berlín y Nueva York: Mouton de Gruyter, 1995).

⁸ Alessandro Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze* (Torino: Einaudi, 1993).

Turi⁹, De Varennes¹⁰, Nic Shuibhne¹¹, Grin¹², Hogan-Brun y O'Rourke¹³, Henrard¹⁴, Woehrling¹⁵ o Dunbar¹⁶, entre otros. La mayor parte de ellos se preocupan por la condición de las lenguas minoritarias en Europa. En España, el elenco de análisis de las normativas lingüísticas, en particular referidas a las lenguas minoritarias catalana, gallega y vasca, deviene muy elevado a partir de los años ochenta, sobre todo en las Comunidades Autónomas bilingües. El listado de autores en estas es muy extenso. Solo por destacar algunos de ellos cuya producción está relacionada en parte con la CELRM, podemos citar en Galicia a Ramallo¹⁷ o Nogueira¹⁸, en Cataluña a Milian i Massana¹⁹, Vernet²⁰ o Pons²¹, y en el País Vasco a Agirreazkue-

⁹ Joseph Turi, «Typology of language legislation», en *Linguistic human rights: Overcoming linguistic discrimination*, ed. por Tove Skutnabb-Kangas y Robert Philipson (Berlín y Nueva York: Mouton de Gruyter, 1994), 111-120. Joseph Turi, «Language law and language rights», *The International Journal of Law, Language & Discourse* 5, n.º 2 (2015): 1-18.

¹⁰ Fernand De Varennes, *Language, minorities, and human rights* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1996).

¹¹ Niamh Nic Shuibhne, *EC law and minority language policy: Culture, citizenship and fundamental rights* (The Hague: Kluwer Law International, 2002).

¹² François Grin, *Language policy evaluation and the European Charter for Regional or Minority Languages* (New York: Palgrave, 2003). François Grin, «Linguistic human rights as a source of policy guidelines: A critical assessment», *Journal of Sociolinguistics* 9, n.º 3 (2005): 448-460.

¹³ Gabrielle Hogan-Brun y Bernadette O'Rourke (eds.), *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2019).

¹⁴ Kristin Henrard, «Devising an adequate system of minority protection in the area of language rights», en *Minority languages in Europe: Frameworks, status, prospects*, ed. por Gabrielle Hogan-Brun y Stefan Wolff (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003), 37-55.

¹⁵ Jean Marie Woehrling, *The European Charter for Regional or Minority Languages: A critical commentary* (Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2005).

¹⁶ Robert Dunbar, «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*, (Council of Europe, Estrasburgo, 2008), 37-61.

¹⁷ Fernando Ramallo, «El "esfuerzo estatal" como modelo de cómputo del cumplimiento de la parte III de la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias», *Revista de Llengua i Dret*, n.º 72 (2019): 146-167.

¹⁸ Alba Nogueira, Eduardo Ruiz Vieyetz e Iñigo Urrutia Libarona (eds.), *Shaping language rights: Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation* (Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012).

¹⁹ Antoni Milian i Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación: Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España* (Madrid: Civitas, 1994).

²⁰ Jaume Vernet, *Dret lingüístic* (Valls: Cossetània, 2003).

²¹ Eva Pons i Parera, «El principi de respecte de la diversitat lingüística i la seva projecció sobre les institucions de la Unió Europea», *Revista jurídica de Catalunya* 106, n.º 2 (2007): 387-414.

naga²², Cobreros²³, López Basaguren²⁴ o Urrutia²⁵. Por su parte, Petschen Verdaguer²⁶ fue uno de los primeros en presentar panoramas comparados del tratamiento jurídico dado a las lenguas minoritarias en Europa.

Pero los análisis normativos de las lenguas en general, y de las minoritarias en particular, plantean varios problemas. Entre los más importantes destacan el de la compleja juridificación del hecho lingüístico y el de la limitada eficacia del Derecho sobre las dinámicas sociolingüísticas. Así, las limitadas categorías jurídicas reflejan de manera deficiente la riqueza de las realidades lingüísticas de un país o del conjunto europeo. No disponemos de un lenguaje jurídico común que nos ayude a comparar situaciones entre países, ni tampoco de definiciones precisas que permitan diferenciar lenguas de dialectos o, incluso en ocasiones, glotónimos de lenguas. Todo ello se traduce en conflictos políticos que salpican y canalizan las dinámicas lingüísticas en muchos de los rincones europeos en los que las lenguas minoritarias conviven con las mayoritarias. Sin ir más lejos, las polémicas sobre los glotónimos, y por tanto sobre la unidad de determinadas lenguas, están muy presentes en el ordenamiento jurídico español en regiones como Aragón, Valencia, Asturias, León o Extremadura. Y las diferentes interpretaciones sobre la existencia de lenguas separadas frente a supuestos dialectos está presente, de nuevo, en Asturias, Aragón, León o Extremadura, así como en todo el mediodía francés desde Aquitania hasta Languedoc, Provenza, Auvernia o Saboya.

Al mismo tiempo, el valor normativo del Derecho es normalmente sobrevalorado, y tiende a otorgarse a la legislación una potencialidad de la que normalmente carece cuando se trata de impulsar o detener procesos lingüísticos que obedecen a otros factores sociales, económicos o culturales²⁷.

²² Iñaki Agirreazkuenaga, «La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa como Derecho interno» en *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, ed. por Jose María Pérez (Barcelona: Atelier, 2006), 105-146.

²³ Edorta Cobreros Mendazona, «Las minorías lingüísticas en el ordenamiento español», en *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados* (Madrid: Escuela Libre de Derecho y Economía. Fundación ONCE, 1994), 267-281.

²⁴ Alberto López Basaguren, «La Carta Europea de lenguas regionales o minoritarias: ¿un modelo para las sociedades multilingües más allá de la protección minoritaria?», en *Lenguas y Constitución Española*, ed. por Antonio López Castillo (Valencia: Tirant lo blanch, 2013), 129-149.

²⁵ Iñigo Urrutia Libarona, «Defensa y promoción de las lenguas oficiales como razón imperiosa de interés general de la Unión Europea a la luz de la Jurisprudencia del TJCE», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 83 (2009): 227-264.

²⁶ Santiago Petschen, *Las minorías lingüísticas de Europa Occidental: Documentos 1492-1989* (Vitoria: Parlamento Vasco: 1990). Santiago Petschen Verdaguer, «Entre la Política y el Derecho: La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 66 (1989): 127-144.

²⁷ Gabrielle Hogan-Brun, y Stefan Wolff, «Minority languages in Europe: An introduction to the current debate», en *Minority languages in Europe: Frameworks, status, prospects*,

Aunque es innegable que las normas jurídicas pueden proyectar importantes efectos simbólicos sobre las lenguas minoritarias²⁸ y elevar su prestigio social o ayudar a su reconocimiento como lenguas diferenciadas, no pueden asegurar resultados certeros sobre el conocimiento o el uso real de las mismas en las complejas realidades sociales actuales. Este tipo de complicaciones también se observan en las normativas cercanas que buscan la normalización de determinadas lenguas sin conseguir los resultados esperados a pesar del paso de los años. En sentido inverso, un ordenamiento abiertamente hostil a las lenguas minoritarias tampoco conlleva necesariamente su desaparición, como demuestra el mapa lingüístico de la Península Ibérica a pesar de los regímenes políticos vividos durante la mayor parte del siglo xx en España o Portugal.

Con todo, el mayor obstáculo al que se enfrentan las lenguas minoritarias es su condición definitiva de lenguas no oficiales (de Estado). La idea prevalente de que a cada Estado corresponde una sola lengua principal o común constituye no solo la mayor amenaza a la diversidad lingüística sino una barrera casi insuperable para la condición jurídica y por ende sociopolítica de las lenguas que no consiguen acceder a dicho estatus.

A pesar de las propuestas de extender la idea de unos derechos lingüísticos universales o derechos humanos lingüísticos²⁹, lo cierto es que se sigue considerando muy mayoritariamente al Estado como el depositario principal y casi único de la capacidad de decisión en materia lingüística. Ello redundando en que la mayoría culturalmente dominante de cada país tienda a poner su lengua en posición preeminente frente al resto de lenguas, incluyendo las autóctonas. Para el conjunto del continente europeo, las excepciones a esta tendencia se observan solo en los países en los que los difíciles equilibrios internos hicieron necesario el bilingüismo oficial (Bosnia, Chipre, Bélgica, Luxemburgo o Suiza), tuvieron razones de interés político para incluir una segunda lengua oficial (Finlandia, Bielorrusia, Malta o Kosovo) o la situación de la lengua propia lo hacía necesario (Irlanda). Lo cierto es que el 80% de los países europeos privilegian jurídicamente a una sola lengua, con independencia del reconocimiento que conceden al resto. Esto marca una división acusada a efectos jurídicos y sociales que no es posible superar. Los llamados derechos lingüísticos se reconocen con naturalidad en favor de los hablantes de las lenguas estatales, pero disminuye su re-

ed. por Gabrielle Hogan-Brun y Stefan Wolff. (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003), 3-15, p. 5.

²⁸ Roland Willemyns, «Linguistic legislation and prestige shift», en *Status change of languages*, ed. por Ulrich Ammon y Marlis Hellinger (Berlín: Walter de Gruyter, 1992), 3-16.

²⁹ Tove Skutnabb-Kangas y Robert Philipson (eds.), *Linguistic human rights: Overcoming linguistic discrimination* (Berlín y Nueva York: Mouton de Gruyter, 1995).

conocimiento o aceptación para el resto de lenguas, en la medida en que su defensa se entiende en ocasiones como una erosión a la cohesión interna, al desarrollo, a la apertura o incluso a la identidad nacional.

En todo caso importa destacar que es la estatalidad (o la oficialidad completa, no la territorialmente parcializada) la que otorga a una lengua el carácter de lengua no minoritaria. En sentido contrario, las lenguas minoritarias no se definen por su número de hablantes, su extensión geográfica o su mayor o menor presencia social, sino por la condición jurídicamente marcada de no ser lenguas estatales o mayoritarias en el territorio de un Estado. En la realidad europea existen lenguas minoritarias con comunidades de hablantes o producción cultural mucho más numerosa que la de varias lenguas estatales u oficiales de la UE, pero el elemento definidor de su condición no es un elemento sociolingüístico sino jurídico-constitucional, que convierte en decisiva esta división.

Por último, hay que recordar que un análisis normativo debe tener en cuenta el enfoque multinivel de la gobernanza europea. Aunque, como queda dicho, el nivel jurídicamente decisivo en este ámbito es el del Estado, será preciso aludir a la confluencia de normativas tanto supraestatales como infraestatales. En particular, será relevante comprobar si el Derecho internacional aporta pautas relevantes en la materia o si lo hace el Derecho de la propia Unión Europea, antes de volver a la regulación constitucional de los propios Estados.

2. *El Derecho internacional y europeo*

En lo que se refiere al ámbito jurídico internacional, es necesario tener en cuenta los distintos niveles institucionales existentes, particularmente en la región europea en la que confluyen dos organismos de gran relevancia como son el Consejo de Europa y la Unión Europea. En cuanto al Derecho internacional general, podemos señalar como principio básico que se entiende que los Estados son soberanos en la determinación de cuáles deben ser sus lenguas oficiales o el uso que se reconozca a otras lenguas³⁰. La única limitación claramente asumida a este respecto sería la derivada de la

³⁰ Son muy escasos los casos decididos por órganos internacionales que cuestionan decisiones lingüísticas básicas de los Estados. Entre ellos, en Naciones Unidas destaca, por parte del Comité de Derechos Humanos, el caso *J.G.A. Diergaardt (late Captain of the Rehoboth Baster Community) et al. v. Namibia*, Comunicación núm. 760/1997, UN Doc. CCPR/C/69/D/760/1997, decisión de 6 de septiembre de 2000. En el ámbito del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, destaca el caso *Cyprus v. Turkey* (2001) (No. 25781/94), sentencia de 10 de mayo de 2001.

necesidad de garantizar el contenido esencial de determinados derechos humanos cuyo ejercicio engloba de alguna manera el uso de las lenguas, como la libertad de expresión, las garantías judiciales mínimas que incluyen el derecho a entender las acusaciones o procesos de los que una persona es parte o la prohibición de discriminación por razón de lengua. Sin embargo, los posibles contenidos lingüísticos incluidos en otros derechos como el derecho a la educación o el derecho a una identidad o nombre propios, por ejemplo, son cuestionados en el ámbito internacional y en la práctica solamente se aplican cuando los Estados asumen expresamente normas que les obligan a ello.

Desde luego, entre los instrumentos jurídicos internacionales, el más relevante a nuestros efectos es la CERLM, que es prácticamente el único documento normativo exclusivamente dedicado a la protección de estas lenguas. Su análisis nos merecerá, en consecuencia, un apartado específico. Sin embargo, más allá de esta Carta, las normas jurídicas internacionales incluyen pocas menciones expresas a contenidos lingüísticos. Entre ellas se encuentran el principio de no discriminación por razón de lengua y el derecho de las personas pertenecientes a minorías de usar su propio idioma (artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989). Son relevantes también algunos preceptos de la Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 (artículos 18, 22, 31 y 45), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 (artículos 28 y 30) y, en el marco regional europeo, del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de 1995 (artículos 5, 6, 9, 10, 11, 14 y 17). A su vez, dentro del llamado *soft-law*, encontramos directrices y principios en documentos como la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Lingüísticas o Religiosas de 1992 y las Recomendaciones de Oslo del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales sobre los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales, de 1998.

Si del plano estrictamente internacional pasamos al ámbito de la Unión Europea, es preciso comenzar recordando que el artículo 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea señala que «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística» y el artículo precedente prohíbe la discriminación por motivos lingüísticos. A su vez, el artículo 2 del Tratado de la UE incluye como uno de los valores en los que se fundamenta la Unión el del «respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías». A su vez, el artículo 3 del mismo tratado establece que «La Unión respetará la riqueza de su diversi-

dad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo».

Estos cuatro preceptos fundacionales³¹ deberían servir de base jurídica para una política activa de la UE en favor de sus lenguas minoritarias. Sin embargo, el análisis de su conjunto normativo o de las políticas desarrolladas indica que la cuestión no ha sido en ningún momento una prioridad política para la Unión. La gestión de la diversidad lingüística de la UE ha constituido el objeto de numerosos debates y decisiones políticas que vienen a reflejar la necesidad de mantener los necesarios equilibrios políticos internos tanto institucionales como nacionales³². Pero en esta gestión la diferenciación entre lenguas de Estado (oficiales en el conjunto de un Estado) y otras lenguas (por extensión, las lenguas minoritarias), aunque originarias de Europa, ha marcado una barrera muy acusada. El interés de la mayoría de los Estados se ha centrado en la defensa de su propia lengua nacional en el juego comunitario y en impedir que una o dos lenguas preeminentes desplacen la importancia política de su respectiva lengua oficial. Por el contrario, muy pocos Estados han mostrado decidido interés en proteger o impulsar sus lenguas minoritarias en el espacio europeo. En algunos casos, además, estas lenguas minoritarias ya eran consideradas lenguas oficiales de la UE al ser al mismo tiempo lenguas oficiales de otros Estados miembros. En otros casos, la debilidad sociolingüística de sus lenguas minoritarias o una animadversión hacia la diversidad interna han explicado políticas pasivas en la materia, cuando no de rechazo a su promoción. Solo algunos

³¹ Por completar las referencias a las lenguas en los tratados fundacionales de la UE, hay que recordar que el artículo 165 del Tratado de FUE, señala que «La acción de la Unión se encaminará a (...) desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros». Sin embargo, la interpretación más extendida es que por «lenguas de los Estados miembros» el tratado se refiere exclusivamente a sus lenguas oficiales.

³² Niamh Nic Shuibhne, *EC law and minority language policy: Culture, citizenship and fundamental rights*. (The Hague: Kluwer Law International, 2002). Theo Van Els, «The European Union, its institutions and its languages: Some language political observations», en *Language planning and policy in Europe*, ed. por Richard B. Baldauf y Robert B. Kaplan (Cleveland: Multilingual Matters Ltd., 2006), 202-256. Xabier Arzoz (ed.). *Respecting linguistic diversity in the European Union* (Amsterdam: John Benjamins Publishing Company, 2008). Peter Kraus, *A Union of Diversity: Language, Identity and Policy-Building in Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008). Glyn Williams, *Language, Hegemony and the European Union Re-Examining 'Unity in Diversity'* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2006). Balazs Vizi, «Minority languages and multilingualism in Europe and in the European Union», *European Studies*, n.º 29 (2012): 135-157. Bruno De Witte, «Market Integration and Cultural Diversity in EU Law», en *Culture and International Economic Law*, ed. por Valentina Vadi y Bruno De Witte (Abingdon: Routledge, 2018), 193-207. Bruno De Witte, «Language Rights and the Work of the European Union», en *Language Policy and Conflict Prevention*, ed. por Iryna Ulasuk, Laurentiu Hadirca y William Romans (Leiden: Brill Nijhoff, 2018), 221-230.

países, y en determinados contextos, han demandado un mayor protagonismo para sus lenguas minoritarias en el seno de la Unión.

La prueba de lo anteriormente expuesto se halla en las escasas regulaciones comunitarias sobre la promoción de las lenguas minoritarias que no sean al mismo tiempo ya oficiales en algún Estado miembro, y en la parquedad de las políticas desarrolladas desde las instituciones europeas. En realidad, la mayor preocupación de las instituciones comunitarias no ha sido tanto la regulación de las lenguas como elementos culturales o de los derechos lingüísticos de la ciudadanía, sino de los idiomas como vehículos de comunicación interna en dichas instituciones y de estas con los ciudadanos de la UE. Es aquí donde el protagonismo corresponde casi en exclusiva a las lenguas oficiales de los Estados miembros. En realidad, las primeras normas sobre lenguas oficiales en las comunidades europeas se remontan a 1958. En aquel momento fundacional se declararon cuatro idiomas oficiales que correspondían a los idiomas oficiales de los Estados miembros (francés, neerlandés, italiano y alemán). Con las sucesivas ampliaciones de la UE se han ido añadiendo nuevos idiomas a aquella primera lista, de forma que hoy en día existen un total de 24 lenguas oficiales en la UE, siendo todas ellas lenguas oficiales en el conjunto del territorio de al menos un Estado miembro. En realidad, este requisito no está expresado en ninguna norma, sino que se induce de la práctica de la Unión hasta la fecha. La decisión de qué lenguas son oficiales en la Unión no está regulada salvo en el procedimiento a seguir, que consiste en la aprobación unánime por el Consejo a petición de al menos un Estado miembro.

La condición de lengua oficial de la UE otorga, según el artículo 24 TFUE, a cada ciudadano la posibilidad de dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones comunitarias y recibir la respuesta en ese mismo idioma. Esta opción no se extiende, por tanto, a las lenguas minoritarias. Esto no obstante, existe también la noción de «lengua de comunicación con los ciudadanos», que permite a estos utilizar determinada lengua en sus escritos dirigidos a la Comisión, el Parlamento, el Defensor del Pueblo europeo, el Comité de las Regiones o el Comité Económico y Social, y obtener respuesta en la misma lengua, así como acceder a la traducción a dicha lengua de determinados documentos oficiales. Esta condición de «lengua de comunicación con los ciudadanos» puede ser disfrutada por lenguas minoritarias que gozan de estatuto de oficialidad en parte del territorio de un Estado y siempre que medie un acuerdo bilateral del Estado en cuestión con las instituciones europeas³³. En realidad, es el Estado el que asume el coste

³³ Conclusiones del Consejo de 13 de junio de 2005, 2667.^a Reunión del Consejo de la Unión Europea (2005) *Asuntos Generales y Relaciones Exteriores*, Luxemburgo, 13 de Junio de 2005. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/85437.pdf#page=14/

adicional de la incorporación de estas lenguas, siendo esta una iniciativa que responde claramente a una demanda del Estado español para dar algún tipo de cabida al euskera, catalán/valenciano y gallego en las relaciones con la Unión. Se produce con ello la paradoja de que determinados usos de estas lenguas minoritarias son posibles en las instituciones europeas, mientras que no lo son en las mismas instituciones del Estado español.

En definitiva, la Unión Europea ha buscado hasta la fecha otorgar un estatuto de igualdad formal a las lenguas oficiales de los Estados miembros, relegando la atención a las restantes lenguas europeas a un nivel muy inferior. Sin embargo, la igualdad formal que supone la oficialidad de 24 lenguas diferentes (algunas de ellas con menor número de hablantes que muchas de las lenguas minoritarias de la Unión), no oculta el hecho de que en la práctica el inglés es la lengua dominante del funcionamiento europeo³⁴, y todo apunta a que lo seguirá siendo aún después de la salida del Reino Unido. Por su parte, el francés sigue compartiendo una suerte de condición de lengua de trabajo o procedimental en el marco del Tribunal de Justicia³⁵, pero el dominio de hecho de la lengua inglesa resulta hoy en día indiscutible con independencia de las regulaciones expresas sobre la materia. Lo que interesa a estos efectos es que, más allá de esa igualdad formal de cierto número de lenguas y de facilitar el acceso de los ciudadanos a las instituciones comunitarias en su idioma nacional, apenas puede hablarse de una auténtica política lingüística de la Unión Europea. Al contrario, en no pocas ocasiones se ha entendido que determinadas normas de protección lingüística podían suponer obstáculos a la libre circulación interna de personas, bienes o servicios, lo que ha derivado en casos judiciales que han debido ser resueltos, no sin delicados equilibrios, por el Tribunal de Justicia.

Si nos centramos en las iniciativas comunitarias directamente relacionadas con las lenguas minoritarias, sin duda las instituciones más activas han sido la Comisión y el Parlamento. Este último ha adoptado, desde los años ochenta, numerosas resoluciones, en ocasiones acompañadas de informes, que han alentado al ejecutivo comunitario a adoptar ciertas medidas en políticas dirigidas a promover la diversidad lingüística, aunque no con la fuerza o decisión que sería de desear. Las primeras resoluciones sobre las lenguas minoritarias de las comunidades europeas se adoptaron por

³⁴ Robert Phillipson, *English-only Europe? Challenging language policy* (London: Routledge, 2003). Michaël Oustinoff, «Le tout-à-l'anglais est-il inévitable?», *Hermès. Lépreuve de la diversité Culturelle*, n.º 51 (2008): 79-83.

³⁵ Jean-Claude Barbier, «European Integration and the Variety of Languages. An Awkward co-existence», en *The Politics of Multilingualism. Europeanisation, globalisation and linguistic governance*, ed. por Peter A. Kraus y François Grin (Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company, 2018), 331-357, p. 344.

el Parlamento Europeo en 1981³⁶ y 1983³⁷, apostando por la incorporación de las lenguas no oficiales como asignaturas de los currículos educativos y por la posibilidad de su utilización ante las administraciones públicas y los órganos judiciales. Una consecuencia de aquellas primeras resoluciones fue la creación del *European Bureau for Lesser Used Languages* (EBLUL), un organismo de naturaleza no gubernamental con sede en Dublín pero financiado por la Comisión para supervisar la situación de las lenguas minoritarias en la Unión y promover su conocimiento. Su labor se extendió hasta el año 2010, cuando el cese de la financiación comunitaria condujo a su desaparición y a la creación de la red *European Language Equality Network* (ELEN) también como organización no gubernamental orientada a la promoción y protección de las lenguas europeas menos extendidas, incluyendo labores de lobby y representación de los intereses de sus hablantes. ELEN colabora tanto con el Parlamento como con la Comisión a través de diferentes programas que monitorizan el uso de estas lenguas o previenen la discriminación de sus hablantes. A pesar de su condición no pública, la relación con ELEN simboliza la preocupación, con todo limitada, de la UE por el futuro de las lenguas minoritarias de sus ciudadanos.

Desde los años ochenta, numerosas resoluciones del Parlamento Europeo han solicitado a la Comisión mayor implicación en favor de las lenguas minoritarias, han alertado sobre su difícil situación o han resaltado los beneficios de su promoción. El elenco de resoluciones en este sentido es extenso³⁸, incluyendo más recientemente la preocupación por las lenguas de signos³⁹ o por el impacto de las nuevas tecnologías en la brecha entre lenguas oficiales y mi-

³⁶ Parlamento Europeo, Comité de Cultura y Educación (1981), *Resolution on a Community Charter of regional languages and cultures and on a charter of rights of ethnic minorities*. 1981/10/16, OJEC, C 287, 9.11.1981.

³⁷ Parlamento Europeo (1983), *Resolution on measures in favour of minority languages and cultures*. 1983/02/11, OJEC, C 68/103, 14.3.83

³⁸ Entre otras resoluciones, podemos destacar: Parlamento Europeo (1987) *Resolution on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community*. 1987/10/30 OJEC, C 318, 30.11.1987. Parlamento Europeo (1994) *Resolution on linguistic and cultural minorities in the European Community*. 1994/02/09, OJEC, C 61, 29.2.1994. Parlamento Europeo (2001), *Resolution on regional and lesser-used European languages*. 13 December 2001, OJEC C177, 25.07.2002. Parlamento Europeo (2003), *Resolution with recommendations to the Commission on European regional and lesser-used languages – the languages of minorities in the EU – in the context of enlargement and cultural diversity (2003/2057 (INI))*, 04.09.2003. Parlamento Europeo (2013) *Resolution on endangered European languages and linguistic diversity in the European Union*. (2013/2007 (INI), 11.09.2013. Parlamento Europeo (2018) *Resolution on protection and non-discrimination with regard to minorities in the EU Member States*, 07.02.2018. Parlamento Europeo (2018) *Resolution on minimum standards for minorities in the EU*, 13.11.2018.

³⁹ Parlamento Europeo (2016) *Resolution on sign languages and professional sign language interpreters*, 23.11.2016.

noritarias⁴⁰. En cualquier caso, varias de las recomendaciones parlamentarias tienden a repetirse cíclicamente, lo que demuestra tanto el escaso compromiso de las instituciones ejecutivas de la Unión en la materia como la preocupante situación de la mayor parte de sus lenguas minoritarias en Europa.

3. *La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias*

La CELRM es un tratado elaborado en el seno del Consejo de Europa. En el momento actual, de los 27 Estados de la UE, un total de 16 han ratificado la Carta (Suecia, Finlandia, Países Bajos, Dinamarca, Luxemburgo, Alemania, España, Austria, Eslovenia, Croacia, República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría, Rumania y Chipre). Los restantes Estados de la UE no forman parte de la Carta, aunque 4 de ellos (Francia, Italia, Malta y Portugal) han procedido a su firma sin posterior ratificación. Los antecedentes de la Carta se remontan a 1981, coincidiendo con la aprobación en el Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de las primeras resoluciones sobre las lenguas minoritarias. La CELRM se abrió a la firma el 5 de noviembre de 1992 y entró en vigor el 1 de marzo de 1998.

Como se ha señalado anteriormente, la CELRM es en la práctica el único tratado internacional exclusivamente dedicado a la protección de las lenguas minoritarias y ello ha servido para al menos llamar la atención sobre el patrimonio lingüístico tradicional del continente europeo y la necesidad de políticas públicas dirigidas a conservarlo y desarrollarlo. En este sentido, la mera existencia de la CELRM y lo que implican sus mecanismos de seguimiento han ayudado a que la cuestión de las lenguas minoritarias asome tímidamente en las agendas políticas europeas y de un buen número de países⁴¹. Del mismo modo, la CELRM ha servido para impulsar análisis e investigaciones tanto sociales como académicas sobre la cuestión, y para dotar de cohesión a la comunidad académica interesada en la protección de las minorías lingüísticas europeas y de coordinación a las organizaciones de numerosas comunidades lingüísticas o a poderes locales o regionales de los espacios en los que son habladas. En fin, la CELRM supone también una ayuda para elevar el prestigio social de las lenguas minoritarias europeas y la importancia de su adecuada protección.

⁴⁰ Parlamento Europeo (2018) *Resolution on language equality in the digital age*, 11.09.2018.

⁴¹ Olivier Lecucq, «El régimen jurídico de las lenguas regionales en Francia y el problema de la ratificación de la Carta europea de las lenguas regionales y minoritarias: ¿es necesario revisar la constitución?», *Revista catalana de dret públic*, n.º 51 (2015): 142-154. Luis Manent, «El valenciano ante la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, n.º 59-2 (2012): 92-117, p. 10.

La característica más llamativa de la CELRM es que se configura como un tratado de protección flexible de las lenguas minoritarias o regionales. No se trata, por tanto, de un texto que establezca derechos lingüísticos, sino obligaciones para con las lenguas en cuanto patrimonio cultural europeo. Al mismo tiempo, estas obligaciones pueden oscilar muy sensiblemente en función de la situación diferenciada de cada lengua minoritaria, e incluso de la situación de la misma lengua en zonas o regiones diferentes. Esta flexibilidad permite a los Estados modular sus obligaciones a la hora de comprometerse con la CELRM y forma parte del ADN de este documento. La CELRM incluye listados de medidas concretas para los distintos ámbitos de uso de las lenguas (educación, autoridades públicas, medio de comunicación...), pero la aplicación de las medidas a aplicar deriva de un análisis adecuado a cada lengua y situación. Considerando las distintas condiciones en las que se encuentran los idiomas no oficiales en los países europeos, este modo de «protección a la carta» implica un inteligente pragmatismo que ha permitido un modelo de gestión con posibilidades de tener una gran perdurabilidad en el tiempo. Aunque algunos contenidos concretos de la CELRM están necesitados de actualización (en particular, los relativos a los medios de comunicación han experimentado cambios muy considerables en las últimas décadas), puede seguir jugando hoy en día un papel muy relevante en la promoción de las lenguas minoritarias de muchos países⁴².

El principal obstáculo para que ello no suceda es, desde luego, la falta de compromiso de algunos Estados y el hecho de que, al igual que sucede con la Unión Europea, la protección de la diversidad lingüística no es en realidad una de las prioridades del Consejo de Europa. Por un lado, 11 Estados de la UE no han ratificado la Carta y permanecen ajenos a sus obligaciones o incluso a su filosofía de promoción activa de las lenguas no oficiales. Por otra parte, algunos de los Estados que sí la han ratificado muestran obstáculos reiterados al cumplimiento de medidas a las que se han comprometido o

⁴² Sobre la Carta, como comentarios sistemáticos, disponemos de dos obras de referencia: Jean Marie Woehrling, *The European Charter for Regional or Minority Languages: A critical commentary* (Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2005). Alba Nogueira, Eduardo Ruiz Vieytez e Iñigo Urrutia Libarona (eds.), *Shaping language rights: Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation* (Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012). Otras aportaciones globales interesantes son: Fernando Ramallo, «El “esfuerzo estatal” como modelo de cómputo del cumplimiento de la parte III de la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias», *Revista de Llengua i Dret*, n.º 72 (2019): 146-167. Eduardo Ruiz Vieytez, «Constitutions, languages, definitions, and the European Charter for Regional or Minority Languages», *Llengua i Dret* n.º 51 (2009): 227-253. Eduardo Ruiz Vieytez, «La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias en su 20 aniversario: balance y retos de futuro», *Llengua i Dret* n.º 69 (2018): 18-27.

a las que vienen obligados por la ratificación⁴³. La labor realizada en el proceso de monitorización de la CELRM es desde luego muy relevante, y no son pocos los logros obtenidos en estos casi 25 años de vigencia, pero no es posible garantizar mediante dicho proceso los avances futuros o vencer las resistencias de algunos Estados a cumplir con determinadas medidas⁴⁴. El sistema de vigilancia de su cumplimiento cuenta, desde luego, con luces y sombras, a pesar de los intentos recientes por dotarle de un mayor vigor y de algunas reformas procedimentales introducidas en 2018⁴⁵.

Resulta particularmente preocupante la dinámica de ratificaciones de la CELRM. De los 25 Estados que hoy forman parte de la misma, 22 la ratificaron en los primeros 10 años de vigencia. Por el contrario, en los últimos 10 años no se ha producido ninguna ratificación, siendo la última la de Bosnia-Herzegovina en 2010. Con la excepción de la firma de la CELRM por Portugal en 2021, el proceso de firmas y ratificaciones parece estar congelado desde hace años, lo que ahonda la brecha entre los países de la UE que apuestan por este instrumento y los que no lo hacen. No se explica fácilmente, por ejemplo, que países como Portugal, Italia, Irlanda, Lituania o Malta no formen parte del tratado. Por otro lado, son conocidas las reticencias hacia el reconocimiento de la diversidad interna de países como Francia, Grecia o Bulgaria, pero en ningún caso puede admitirse que la incorporación a la CELRM suponga una contradicción normativa⁴⁶.

La CELRM ha probado ser una herramienta inteligentemente elaborada para mejorar la situación de las lenguas minoritarias tradicionales de Europa, pero su efectividad dentro de cada Estado parte depende en amplia medida de la disposición de las autoridades y de la colaboración de las entidades sociales interesadas. En ocasiones, la apuesta por dotar de protagonismo a la CELRM no proviene de las autoridades estatales, sino de la demanda social o de autoridades de ámbitos regionales o locales. Un buen número de las lenguas minoritarias de Europa se han beneficiado de su existencia, pero

⁴³ Alba Nogueira López, «Ni una mala palabra, ni una buena acción: indiferencia estatal y autonómica hacia los compromisos internacionales de protección del gallego contraídos con la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias», *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, n.º 69 (2018): 78-90.

⁴⁴ Fernando Ramallo, «El “esfuerzo estatal” como modelo de cómputo del cumplimiento de la parte III de la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias», *Revista de Llengua i Dret*, n.º 72 (2019): 146-167.

⁴⁵ Gerard-René de Groot, «European Charter for Regional and Minority Languages», en *Language variation. A factor of increasing complexity and a challenge for language policy within Europe*, ed. por Tanneke Schoonheim y Johan Van Hoorde (Budapest: Research Institute for Linguistics, Hungarian Academy of Sciences, 2019), 115-128.

⁴⁶ Olivier Lecucq, «El régimen jurídico de las lenguas regionales en Francia y el problema de la ratificación de la Carta europea de las lenguas regionales y minoritarias: ¿es necesario revisar la constitución?», *Revista catalana de dret públic*, n.º 51 (2015): 142-154.

otras no han tendido dicha posibilidad o su condición de debilidad les ofrece poco margen de mejora conforme a los estándares genéricos de la Parte II del tratado. Se ha ido creando así un mapa asimétrico e irregular de las propias lenguas minoritarias, a veces incluso dentro del mismo país, en el que algunas de ellas han aumentado su prestigio y uso sociales, mientras otras languidecen entre la indiferencia social e institucional. No existe una política europea decidida al respecto y a pesar de los esfuerzos del Secretariado del Consejo de Europa, el análisis de la aplicación de la CELRM muestra una Europa de dos o más velocidades también respecto a la protección activa de estas lenguas o de los derechos de sus hablantes⁴⁷.

4. *El Derecho constitucional interno*

Si analizamos los ordenamientos jurídicos de los 27 Estados miembros de la UE hemos de tener en cuenta que tanto la diferente arquitectura constitucional de los mismos como su distinta tradición jurídica afectan también a la regulación de los hechos lingüísticos. Así, en países como Italia, España, Bélgica, Alemania, Austria, Dinamarca o Finlandia hemos de prestar atención no solo a las normas jurídicas del ámbito estatal sino también a las emanadas de órganos regionales o infraestatales que disfrutan de un autogobierno de naturaleza política cuyas competencias afectan a la regulación de sus lenguas propias. En el resto de países, sin embargo, el nivel estatal prácticamente agota la producción normativa de rango legal o superior que pueda afectar a las lenguas. Por otra parte, es preciso recordar que algunos países europeos (Países Bajos, Dinamarca, Suecia...) disponen de constituciones más antiguas de extensión más breve, frente a una mayoría de Estados que han alumbrado o reformado sus normas constitucionales en las últimas décadas. Como tendencia general, los primeros no aluden a las lenguas en sede constitucional, mientras que los segundos sí lo hacen.

Centrándonos exclusivamente en las constituciones formales de los 27 países europeos, solamente las de Dinamarca y Países Bajos no contienen disposiciones expresas sobre las lenguas. En las restantes 25 constituciones, las alusiones a las lenguas están presentes de forma muy variada en un total de 98 artículos de extensión muy desigual. La constitución con más artículos referidos a la lengua es la de Chipre (8), seguida de las de Rumanía y Eslovaquia (7 cada una). En el lado contrario (además de las de Dinamarca y Países Bajos), las constituciones de Alemania, Suecia y Lu-

⁴⁷ Fernando Ramallo, «El Vesfuerzo estatal» como modelo de cómputo del cumplimiento de la parte III de la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias», *Revista de Llengua i Dret*, n.º 72 (2019): 146-167.

xemburgo solo tienen una alusión a las lenguas en todo su articulado. La media de artículos con referencias lingüísticas es de 3,6 entre los países de la Unión Europea.

El objeto de cada una de estas cláusulas constitucionales es muy diverso y solo una pequeña parte se refiere de modo explícito o implícito a la condición de las lenguas minoritarias. Podemos considerar que estas se benefician genéricamente de las cláusulas que prohíben las discriminaciones por razón de lengua, presentes en la mayoría de las constituciones⁴⁸. Algo similar ocurre con las disposiciones que establecen la obligación de ayuda lingüística cuando una persona procesada o detenida no conozca el idioma en el que se sigue la causa contra ella⁴⁹. También pueden considerarse protección indirecta de las lenguas minoritarias otras cláusulas constitucionales que recogen de forma expresa el derecho a usar cualquier idioma, el idioma propio o el materno⁵⁰.

Por supuesto, las lenguas minoritarias pueden ser también referidas de modo expreso en la Constitución, designándolas nominalmente o de modo conjunto. En la práctica, de las 27 constituciones, dos tercios se refieren de alguna manera a las lenguas minoritarias, bien señalándolas expresamente, bien reconociendo de modo genérico el derecho de los miembros de las comunidades minoritarias a emplear su propio idioma. Otras 9 constituciones no incorporan referencia alguna a la diversidad lingüística interna, aunque pueden hacerlo en otras normas de rango inferior.

Las constituciones europeas que reconocen la condición de oficialidad a una lengua minoritaria son escasas. La oficialidad para el conjunto del territorio estatal solo es reconocida por la Constitución de Finlandia para la lengua sueca (art. 17), por la de Irlanda para la lengua gaélica (art. 8) y por la de Chipre para la lengua turca (art. 3). Otras constituciones reconocen oficialidades territorialmente limitadas para algunas lenguas minoritarias, como las del francés y el alemán en Bélgica (art. 4, mención indirecta), y el italiano y el húngaro en Eslovenia (art. 11). En el caso de la Constitución española, el artículo 3.2 anuncia una futura oficialidad de determinadas lenguas minoritarias, pero sin explicitar cuáles son esas lenguas y difiriendo la citada declaración a una norma posterior (los Estatutos de Autonomía). De

⁴⁸ Constituciones de Alemania (art. 3.3), Austria (14.6), Chequia (3), Chipre (28), Croacia (14), Estonia (12), Eslovaquia (art. 12.2), Eslovenia (art. 14 y 16), Finlandia (art. 6), Grecia (art. 5.2), Hungría (art. XV), Italia (3), Lituania (29), Polonia (art. 233), Portugal (13.2) y Rumania (4.2).

⁴⁹ Constituciones de Chequia (art. 37), Chipre (11.4, 11.6, 12.5 y 30.3), Croacia (29), Estonia (21), Eslovaquia (47.4), Eslovenia (19), Italia (111), Lituania (117), Malta (34.2 y 39.6) y Rumania (23.8 y 128.4),

⁵⁰ Constituciones de Eslovenia (arts. 61 y 62), Bulgaria (36.2) y Bélgica (30).

las lenguas minoritarias europeas, además de las mencionadas en este párrafo, solamente la lengua sami aparece expresamente citada en la Constitución de Finlandia (art. 17). Otras cuatro constituciones europeas mencionan también a las lenguas de signos⁵¹.

Por el contrario, un buen número de constituciones europeas incorporan cláusulas que reconocen determinados derechos lingüísticos para los hablantes de lenguas minoritarias. En ocasiones se trata de disposiciones que exigen respeto o fomento de las lenguas regionales o minoritarias, o de las modalidades lingüísticas del país, o su acceso a los medios de comunicación de titularidad pública⁵². En otros casos el reconocimiento se refiere más concretamente al ejercicio de determinados derechos lingüísticos, desde el más genérico sobre el uso y desarrollo de la propia lengua⁵³, a la posibilidad de utilizar el idioma (o alfabeto) minoritario en determinados espacios institucionales o sociales⁵⁴.

Como hemos señalado desde el principio, la definición general de lengua minoritaria es la que contrapone este concepto a la condición de lengua oficial del Estado, entendiéndose por tal la que se extiende territorialmente al conjunto del país. Así lo señala también la definición incluida en la CELRM. Esto significa que pueden existir lenguas minoritarias que son oficiales en determinados territorios europeos de base infraestatal. Hemos visto que este es el caso de determinadas lenguas reconocidas expresamente por las constituciones de Finlandia, Eslovenia e, indirectamente, Bélgica. También la Constitución de España anuncia esta opción que se confirma posteriormente en 6 de los Estatutos de Autonomía actualmente vigentes.

Sin embargo, un análisis más profundo del Derecho constitucional de los países de la UE nos permite aumentar el listado de lenguas minoritarias que han conseguido acceder a un estatuto de oficialidad en parte del territorio. No en vano, la oficialidad no se define por su extensión territorial, ni por el rango de la norma que la proclama, sino por sus efectos, tal y como señala el Tribunal Constitucional español: «es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en

⁵¹ Constituciones de Portugal (art. 74.2.h), Finlandia (17.3), Hungría (H3) y Austria (8.3).

⁵² Constituciones de Francia (art. 75.1), Italia (6), Estonia (51), Austria (8.2), España (3.3 y 20.3), Finlandia (17.3) y Eslovenia (64).

⁵³ Constituciones de Finlandia (art. 17.3), Letonia (114), Polonia (35), Lituania (37), Chequia (25.1) y Croacia (15).

⁵⁴ Constituciones de Eslovenia (art. 61 y 62), Estonia (art. 37; 51; 52), Croacia (12.2), Rumanía (art. 32.2; 120 y 128.2), Eslovaquia (34.2), Chequia (25.2), Bulgaria (36.2) y Hungría (art. XXIX).

y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos»⁵⁵.

Así, de modo similar a lo que sucede en el caso español, en el ordenamiento italiano son los Estatutos de Autonomía los que permiten completar el elenco de idiomas oficiales en relación con el alemán en la Provincia Autónoma de Bolzano⁵⁶ y el francés en el Valle de Aosta⁵⁷. Igualmente sucede en Dinamarca para el groenlandés en Groenlandia⁵⁸ y el feroés en las Islas Feroe⁵⁹. En el caso de los Países Bajos se trata de una norma de rango legal la que declara el frisón como idioma cooficial en la provincia de Frisia⁶⁰. En similares términos, las lenguas eslovena y croata actúan como lengua oficial junto al alemán en los distritos administrativos y judiciales de Carintia, Burgenland y Estiria en los que viven poblaciones eslovenas, croatas o mixtas⁶¹.

En otros países, aunque el concepto de oficialidad no se utilice expresamente, el contenido previsto en determinadas normas de aplicación local puede ser equiparado a aquél, como sucede en Suecia⁶² y Finlandia⁶³ con res-

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 82/1986, de 26 de junio, fundamento jurídico segundo.

⁵⁶ El vigente Estatuto especial de la Región de Trentino-Alto Adige, que data de 1972, establece en el artículo 99 que «en la región, la lengua alemana está equiparada a la italiana, que es la lengua oficial del Estado. La lengua italiana es el texto prevalente en los actos de carácter legislativo y en los casos en los que en este Estatuto está prevista la redacción bilingüe».

⁵⁷ El Estatuto especial del Valle de Aosta, aprobado en 1948, dispone en su artículo 38 que «en el valle de Aosta la lengua francesa está equiparada a la italiana. Los actos públicos pueden ser redactados en una u otra lengua, exceptuando los provenientes de la autoridad judicial, los cuales son redactados en lengua italiana. Las administraciones estatales asumen en servicio en el Valle de Aosta en lo posible funcionarios originarios de la Región o que conozcan la lengua francesa.»

⁵⁸ El texto del artículo 20 de la Ley núm. 473, de 12 de junio de 2009, sobre el autogobierno de Groenlandia, señala que «el groenlandés será la lengua oficial en Groenlandia».

⁵⁹ La autonomía de las Islas Feroe está regulada por la Ley n.º 137, de 23 de marzo de 1948, sobre el autogobierno de las Islas Feroe, cuyo artículo 11 dispone: «El feroés es reconocido como la lengua principal, pero el danés será adecuadamente enseñando y puede ser utilizado junto al feroés en los asuntos públicos. En la presentación de recursos de apelación todos los documentos feroeses serán acompañados de una traducción danesa.»

⁶⁰ En el año 2014 se aprobó la Ley de Uso de la Lengua Frisona, que estableció el neerlandés y el frisón como lenguas oficiales de la Provincia de Frisia.

⁶¹ De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Federal sobre el Estatus Jurídico de los Grupos Étnicos de Austria, vigente desde el 1 de febrero de 1977, que desarrolla el Tratado de Estado para el Restablecimiento de una Austria independiente y democrática, de 15 de mayo de 1955, firmado por las potencias aliadas y asociadas y la República de Austria.

⁶² En Suecia la legislación vigente no alude de manera expresa a la condición oficial de la lengua sami. Pero la Ley 724/2009 sobre las Minorías nacionales y las Lenguas Minoritarias, de 11 de junio de 2009, incluye un amplio conjunto de derechos lingüísticos dentro de la denominada «área administrativa de la lengua Sami».

⁶³ De manera similar al caso sueco, la Ley finlandesa (1086/2003) sobre la Lengua Sami, vigente desde el 1 de enero de 2004, incluye para el sami una serie amplia de derechos lin-

pecto a las lenguas sami. En el caso de la región de Trieste (Italia), instrumentos internacionales complementan el Derecho constitucional interno, como el Memorandum de Entendimiento relativo al Territorio Libre de Trieste, firmado en Londres el 5 de octubre de 1954 y el Tratado de Osimo, de 10 de noviembre de 1975. De la lectura conjunta de ambos documentos se deriva el trato equiparado de la lengua eslovena con la italiana, lo que equivale a una situación de oficialidad en la zona afectada. Por el contrario, una interpretación sistemática de las respectivas normativas nos conduce a concluir que no pueden considerarse oficiales las posiciones jurídicas del sardo en Italia⁶⁴, el mirandés en Portugal⁶⁵, el sorabo en Alemania⁶⁶ o el ladino en Italia⁶⁷.

En resumen, la condición jurídica de las lenguas minoritarias en los ordenamientos de los Estados que conforman la UE puede clasificarse en los siguientes grupos:

1. Lenguas socialmente minoritarias que son reconocidas como oficiales del conjunto del Estado, por lo que no serían definidas como lenguas minoritarias en el sentido de este trabajo, sino como «lenguas oficiales menos extendidas» si utilizamos la terminología que emplea la propia CELRM en su artículo 4. Esto sucede actualmente con 6 idiomas: sueco en Finlandia, gaélico en Irlanda, turco en Chipre, inglés en Malta y francés y alemán en Luxemburgo.
2. Lenguas minoritarias que son reconocidas como oficiales en parte del territorio de un determinado Estado por normas constituciona-

güísticos y considera a esta lengua como idioma de trabajo de la autoridad pública en las regiones de población sami.

⁶⁴ En Cerdeña, la Ley regional 26/1007, de 15 de octubre de 1997, de Promoción y Valorización de la cultura y de la lengua de Cerdeña, reconoce de manera genérica a la lengua sarda e insta a su fomento y protección, pero ello no se traduce en disposiciones concretas que permitan considerar a la lengua como oficial.

⁶⁵ La Ley 7/99, de 29 de enero de 1999, de Reconocimiento oficial de derechos lingüísticos de la comunidad mirandesa, no implica, a pesar de su título, que el mirandés pueda entenderse como lengua oficial, dado que se limita a recoger la posibilidad de enseñanza y promoción general de la lengua.

⁶⁶ La lengua soraba está reconocida en las constituciones de los Estados de Brandenburgo (art. 25) y Sajonia (art. 6). En el primer caso, existe la Ley de Especificación de los Derechos de los Sorabos en el Estado de Brandenburgo, de 7 de julio de 1992, y en el segundo la Ley sobre los Derechos de los Sorabos en el Estado Libre de Sajonia, de 31 de marzo de 1999. Sin embargo, su contenido no nos permite considerar que esta lengua disfrute de estatuto de oficialidad.

⁶⁷ En las provincias de Trento o Belluno es claro que no puede considerarse el ladino como lengua oficial. Por el contrario, esta lengua se encuentra plenamente equiparada en el plano educativo e institucional en los municipios ladinos de la provincia de Bolzano, en la que tiene reconocida su propia cuota lingüística, por lo que en esta provincia sí podríamos entender que goza de estatuto de oficialidad.

- les o de alto rango. Es el caso del euskera, catalán, gallego, aranés (en España), alemán, francés (en Italia y Bélgica), ladino (en Italia), esloveno (en Italia y Austria), groenlandés, feroés (en Dinamarca), sami (en Finlandia y Suecia), italiano, húngaro (en Eslovenia), croata (en Austria) y frisón (en Países Bajos).
2. El resto de las lenguas minoritarias europeas no gozan de la protección de un estatuto oficial expreso, pero muchas de ellas se pueden ver protegidas o promovidas a partir de normativas específicas para dichas lenguas o genéricas sobre derechos de las minorías. Entre las primeras se encontrarían lenguas de países occidentales (básicamente Portugal, España e Italia), como mirandés, sorabo, sardo, ladino, aragonés, catalán de Aragón, asturiano, friulano, etc. Entre las segundas, varias de las lenguas minoritarias de países con regulaciones expresas sobre minorías (Chequia Eslovaquia, Estonia, Hungría, Polonia o Rumanía)⁶⁸, que incorporan derechos lingüísticos que pueden ser ejercidos en el ámbito local a partir de ciertos requerimientos establecidos por la legislación interna.
 4. Por último, sigue existiendo un número importante de lenguas minoritarias que no gozan de ninguna protección realmente efectiva o incluso en ocasiones reconocimiento de su existencia. El listado es extenso y abarca lenguas de los países ya citados. Sin ir más lejos, en el caso español sería necesario incluir en este grupo, al menos, a la fala, el portugués oliventino y rayano, el extremeño, el tamazig de Melilla, el árabe en Ceuta, el catalán/valenciano en Murcia o el caló.

IV. Tendencias normativas y Justicia lingüística

En el análisis de este panorama normativo se observa que se sigue manteniendo con solidez el principio de que la decisión sobre el uso de las lenguas en el ámbito público corresponde a la jurisdicción interna de cada Estado, más allá de requerimientos muy elementales sobre el respeto a derechos fundamentales como las garantías procesales y la no discriminación. Al mismo tiempo, se constata que sigue prevaleciendo el criterio de la unidad a la hora de decidir los idiomas oficiales de los diferentes países. Por

⁶⁸ República checa: Ley 273/2001 sobre los Derechos de las Minorías Nacionales, de 10 de julio de 2001; Eslovaquia: Ley 184/1999, sobre el Empleo de las Lenguas Minoritarias, de 10 de julio de 1999; Estonia: Ley sobre la Autonomía Cultural de las Minorías Nacionales, de 26 de octubre de 1993; Hungría: Ley LXXVII sobre los Derechos de las Minorías Nacionales o Étnicas, de 1993; Polonia: Ley sobre las Minorías Nacionales y Étnicas y sobre las Lenguas Regionales, de 6 de enero de 2005; Rumanía: Ley 15/2001, sobre la Administración Pública.

lo tanto, sigue existiendo una diferencia cualitativa en su estatuto jurídico entre las llamadas lenguas de Estado y las lenguas minoritarias. A su vez, dentro de estas las diferencias en el reconocimiento público pueden ser muy importantes. Algunas de ellas pueden acceder al estatuto de oficialidad para ciertos ámbitos territoriales o institucionales, pero la mayoría carece de esa condición y su uso puede verse protegido por el reconocimiento de ciertos derechos lingüísticos en determinadas condiciones o totalmente ignorado en otras ocasiones.

Lo cierto es que no existe una política supraestatal que podamos identificar en relación con los usos lingüísticos. En el ámbito de la Unión Europea solo rige el principio de que se reconocen en un plano de igualdad formal las lenguas oficiales de los Estados miembros. Y en el plano del Consejo de Europa la CELRM, para los países que la han ratificado, es un instrumento que aporta protección a las lenguas minoritarias en tanto en cuanto son consideradas como parte del patrimonio cultural del continente. No existe más allá de estos rudimentos una política lingüística coherente respecto a las lenguas minoritarias y tampoco se producen en la actualidad iniciativas para desarrollarla.

Aún más, en el ámbito internacional, y por extensión en el interno de los diferentes países, nos encontramos con razones políticas diferenciadas a la hora de proteger las lenguas minoritarias. En ocasiones, como sucede claramente con la CELRM, la razón de la protección es su condición de patrimonio cultural que necesita ser conservado. La CELRM no reconoce derechos lingüísticos, sino que dota de protección a un paisaje lingüístico que desea mantener vivo, de forma muy similar a como se mantienen los espacios naturales protegidos. Las lenguas y los hablantes en esta visión parecen meros objetos de protección y no tanto agentes de la misma. En otras ocasiones, por ejemplo, en las iniciativas de la OSCE en relación con las minorías, la protección de los elementos culturales de los grupos minoritarios ha buscado fundamentalmente la estabilidad política y evitar la escalada de tensiones en el continente, siendo en estos casos la promoción de lenguas minoritarias un instrumento de pacificación y estabilización. Un tercer motivo de protección de las minorías es el de construir sociedades más competitivas en las que sus habitantes sean capaces de expresarse en varias lenguas. Esta es una visión que suele promocionar el multilingüismo, y especialmente respecto a las lenguas grandes de uso internacional, pero que en ocasiones pueden coincidir con lenguas minoritarias de algunos países. Por último, solo en algunos casos la preocupación por las lenguas minoritarias está realmente basada en la defensa de los derechos humanos y la dignidad de sus hablantes. Esta pluralidad de motivaciones muestra también la poca coherencia que podemos encontrar hoy en día en cuanto a la gestión de las lenguas minoritarias en los diferentes ordenamientos jurídicos en juego.

Lo cierto es que, si asumimos como marco de referencia el conjunto de la UE, nos encontramos con una dinámica que no es favorable a las lenguas minoritarias. Tanto en el plano de la Unión como en el del interior de los distintos Estados miembros, los discursos dominantes subrayan el valor de la diversidad cultural y la importancia de promocionarla e impulsarla. Los planes públicos sobre ciudadanía, convivencia, participación o derechos humanos suelen resaltar la promoción de la diversidad como uno de sus principios fundamentales, pero las políticas que se aplican en la práctica no tienden a ser consistentes con ellos⁶⁹. Junto con el subrayado de la diversidad, todos los mencionados planes o documentos públicos destacan también la necesidad de perseguir la cohesión o integración social, resaltando la necesidad de dotar a las minorías (nuevas y viejas) de facilidades para lograr esa integración, que en clave lingüística pasa, indefectiblemente, por la adquisición y uso del idioma dominante en cada situación. Así, en nombre de la cohesión o integración sociales se relegan las posibles políticas que desarrollan la diversidad, de forma que estas quedan siempre en un plano de mucha mayor debilidad práctica que los esfuerzos dirigidos a conseguir una cohesión que se identifica con compartir elementos culturales comunes, entre los que destaca el idioma como uno de los más necesarios.

Si aplicamos los dos principios señalados al ámbito institucional de la UE y al de sus Estados miembros, comprobaremos que en el marco comunitario el principio de diversidad se promociona poniendo a todos los idiomas estatales de la UE en plano de igualdad y elevándolos a la condición de lenguas oficiales sin distinción. Puede por tanto decirse que existe una política lingüística de la UE, dotada de importantes recursos, que persigue que estos 24 idiomas tengan oportunidades similares de uso en el seno de las instituciones y con los ciudadanos europeos. Desde el punto de vista de la búsqueda de cohesión interna en la UE, la política no es explícita, sino implícita, pero consiste en primar el inglés como la lengua común europea. Aunque ello no esté reflejado expresamente en ningún documento, la realidad es que los numerosos programas europeos de los que se benefician ciudadanos de varios países miembros se sustancian, en una abrumadora mayoría, en inglés y que esta es la lengua de uso interno de las instituciones y de los proyectos que combinan agentes de diferentes Estados miembros. Piénsese, por ejemplo, en los programas Erasmus+ dirigidos al ámbito de la educación superior y el modo en el que son desarrollados, que en la práctica prima al inglés como idioma instrumental para conseguir el intercambio y

⁶⁹ Jean-Claude Barbier, «European Integration and the Variety of Languages. An Awkward co-existence», en *The Politics of Multilingualism. Europeanisation, globalisation and linguistic governance*, ed. por Peter A. Kraus y François Grin, (Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company, 2018), 331-357, pp. 333-334.

la cohesión interna que dichos programas persiguen. Las lenguas minoritarias, por el contrario, apenas tienen cabida en el nivel europeo, por cuanto la promoción de la diversidad lingüística se entiende referida a los 24 idiomas que son oficiales en los 27 Estados miembros.

En cuanto al plano interno de cada Estado, el principio de cohesión e integración trabaja, de nuevo, en favor de la lengua estatal o nacional que, según la ideología dominante, debe servir de canal de socialización interna en el conjunto del país. Solo el principio de promoción de la diversidad en clave interna deja espacio para el fomento de las lenguas minoritarias, pero a su vez ello depende de la cultura política de cada país o de la correlación interna de fuerzas. Como sabemos, junto a países de la UE en los que las lenguas minoritarias gozan de protección efectiva, existen otros en los que no están siquiera reconocidas. Y entre los primeros se pueden también producir grandes diferencias de trato entre unas lenguas minoritarias y otras.

Así pues, el reconocimiento de la diversidad suele ser un requisito previo para conseguir la cohesión o integración social⁷⁰ que, en el fondo, aparece como el principio dominante. Las lenguas de Estado tienen la ventaja de verse beneficiadas por los dos principios, cada uno de ellos en uno de los ámbitos institucionales (comunitario o estatal), pero la protección de las lenguas minoritarias históricas solo se lleva a efecto, con carácter limitado, en aquellos países en los que su mayoría ha aceptado tal política, y siempre en niveles muy inferiores a los de la protección o respaldo dado a la lengua estatal. A esto hay que añadir que las nuevas lenguas europeas, las lenguas inmigradas en las últimas décadas, a su vez pueden verse en situaciones muy diferentes. Muchas de ellas son también minoritarias en sus países de origen y su proceso de minorización se acentúa en Europa, dando alas a la asimilación de sus hablantes. Por el contrario, otras lenguas inmigradas que son particularmente potentes suponen una nueva amenaza para la posición de las lenguas minoritarias tradicionales y muchas veces sus hablantes sobrepasan en número a los de aquéllas, lo que cuestiona aún más las políticas de protección de las lenguas minoritarias, si existen.

Como tendencia de futuro, parece claro que muchas de las lenguas minoritarias actualmente presentes en Europa se debilitan progresivamente y que algunas pueden desaparecer o languidecer en las próximas décadas. Otras podrán mantener su implantación social en la medida en que se dediquen recursos y medios a las políticas activas de protección, pero todas ellas juegan siempre contra el reloj de la Historia, que favorece solamente a aquellas que disponen de un Estado propio en el que son mayoritarias.

⁷⁰ Guus Extra y Kutlay Yagmur, *Urban Multilingualism in Europe: Immigrant Minority Languages at Home and School*, (Bristol, Blue Ridge Summit: Multilingual Matters, 2019), p. 89.

Desde otra perspectiva, puede decirse que el conocimiento sobre las lenguas minoritarias goza de mayor salud que nunca y que la investigación en la materia se desarrolla con vigor actualmente⁷¹, pero la actividad académica no guarda relación directa con el impulso político.

El principal reto de futuro para las lenguas minoritarias de Europa es el de romper con la asimetría jurídica fundamental que las coloca en un segundo o tercer nivel político y social respecto a las lenguas mayoritarias de cada entidad política independiente. La clave es el principio, profundamente asumido, en virtud del cual a cada Estado corresponde básicamente una lengua. Para al menos erosionar este principio de fondo, una vía jurídica es la de flexibilizar el concepto de oficialidad, de forma que este pueda ser más maleable y más adaptado a la realidad sociolingüística de cada espacio y tiempo. La idea de oficialidad es hoy demasiado rígida y establece una distinción radical entre la lengua que disfruta de dicho estatus y la que no lo hace. Plantear diversos tipos o desarrollos de la oficialidad podría ayudar a elevar el prestigio y uso público de las lenguas minoritarias, y a crear un cuadro de relación entre lenguas europeas y ordenamiento jurídico mucho más diverso, asimétrico y cercano a la realidad del continente.

También debería ayudar en esta dirección positiva la ampliación de la ratificación de la CELRM y un nuevo impulso a su interpretación y monitorización en los Estados parte. La CELRM corre el riesgo de quedarse atascada en un momento en el que sus desarrollos más previsibles han tenido lugar y se enfrenta a obstáculos que los Estados no están dispuestos a superar. Es preciso en este sentido una nueva lectura de la CELRM, o mejor aún una reforma de la misma que afronte la necesidad de actualizarla y facilite un nuevo impulso a sus principios. Esto, no obstante, no parece que ello esté en la agenda política de las cancillerías europeas por el momento. Como tampoco lo está la protección de las lenguas inmigradas, hoy presentes en las sociedades europeas. La CELRM debería ser revisada también desde esta perspectiva, acercando sus principios de base a la protección de los derechos humanos en sociedades diversas y no meramente a la conservación de un patrimonio heredado⁷².

Es igualmente un reto presente el impedir que la generalización de nuevas tecnologías de información y comunicación no aumente la brecha entre unas y otras lenguas europeas. Una vez más, la división dicotómica entre

⁷¹ Fraser Lauchlan, y Maria del Carmen Parafita Couto (eds.), *Bilingualism and Minority Languages in Europe: Current Trends and Developments* (Newcastle-upon-Tyne: Cambridge Scholars Publisher, 2017), p. 9.

⁷² Tatjana Soldat-Jaffe, «The European Charter for regional or minority languages: a magnum opus or an incomplete modus vivendi», *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 36, n.º 4 (2015): 372-385, p. 383.

lenguas oficiales y minoritarias provoca que las primeras accedan, ordenadas según su potencial o tamaño, a las aplicaciones y usos que ofrecen las nuevas tecnologías, mientras que las segundas quedan relegadas de ello, o acceden solo en momentos posteriores y en espacios mucho más limitados. Antes, al contrario, las nuevas tecnologías deberán servir en el futuro para dejar obsoletos muchos de los debates tradicionales sobre el uso de las lenguas en el espacio público o sobre los derechos lingüísticos. En la medida en que la tecnología nos permita comunicarnos en la lengua de nuestra elección, gran parte de los debates tradicionales perderán sentido. Eso sí, para ello es necesario que todas las lenguas, y no solo las estatales u oficiales, sean tenidas en cuenta en esos desarrollos tecnológicos. De lo contrario, lo que podría ser un instrumento igualador, se convertiría en la herramienta que perpetuaría y reforzaría la división entre unas y otras lenguas.

Pero en definitiva, el reto fundamental sigue siendo el de romper con la ecuación «un Estado, una lengua», que subyace a la mayor parte de los posicionamientos políticos y jurídicos sobre la diversidad lingüística⁷³ y que relega a las lenguas minoritarias a una condición inferior. En parte para combatir este principio, pero sobre todo para combatir la creciente desigual importancia de las lenguas oficiales a nivel internacional, se ha desarrollado en las dos últimas décadas un debate filosófico de interés sobre el concepto de Justicia lingüística⁷⁴. Seguramente, es la consolidación del inglés como lengua dominante a nivel global y las consecuencias de ello lo que ha motivado este debate que busca reestablecer una mayor igualdad entre los hablantes de diferentes lenguas, mediante la asunción de diferentes tipos de medidas concretas⁷⁵. No obstante, siendo relevante para las lenguas minoritarias el debate sobre la Justicia lingüística, no lo es menos recordar que el mismo se produce en un mundo estructurado en torno a Estados y que las políticas lingüísticas efectivas se basan habitualmente en el principio de territorialidad. En este sentido, es necesario que el debate sobre las lenguas,

⁷³ Peter Kraus, «From glossophagic hegemony to multilingual pluralism? Re-assessing the policies of linguistic identity in Europe», en *The Politics of Multilingualism. Europeanisation, globalisation and linguistic governance*, ed. por Peter A. Kraus y François Grin (Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company, 2018), 89-109, p. 93.

⁷⁴ Helder De Schutter, «Language policy and political philosophy: On the emerging linguistic justice debate», *Language Problems and Language Planning* 31, n.º 1 (2007): 1-23. Jacqueline Mowbray, *Linguistic justice: International law and language policy* (Oxford: Oxford University Press, 2012). Javier Alcalde, «Linguistic justice: An interdisciplinary overview of the literature», *Amsterdam Working Papers in Multilingualism*, n.º 3 (2015): 27-96.

⁷⁵ Philippe Van Parijs, *Linguistic Justice for Europe and for the World* (Oxford: Oxford University Press, 2011). Dario Castiglione y Chris Longman (eds.), *The language question in Europe and diverse societies: Political, legal, and social perspectives* (Oxford-Portland: Hart Publishing, 2007), pp. 226-247.

su futuro y la Justicia en sus relaciones, tenga en cuenta la teoría de la nación y permita políticas favorables a las lenguas minoritarias en sus espacios territoriales tradicionales, que no pueden entenderse como contrarias a los principios liberales o individuales si no se quiere perpetuar la dominación política y social de las lenguas estatales sobre las minorizadas⁷⁶.

Sobre el autor

Eduardo J. Ruiz Vieyetz es catedrático de la Universidad de Deusto, en la que actualmente ejerce como Vicerrector de estrategia universitaria. En los años precedentes, ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, tras ser Director del Instituto de Derechos Humanos. Previamente, ejerció como asesor jurídico del *Ararteko* (Defensor del Pueblo del País Vasco) y fue presidente de una ONG de apoyo a inmigrantes extranjeros (1993-2000). Entre otras responsabilidades, ha sido Vocal del Foro estatal para la Integración Social de los Inmigrantes, miembro del Comité Científico del Observatorio del Pluralismo Religioso en España y de los patronatos del Instituto oficial Vasco Etxepare, del Instituto Internacional de Sociología Jurídica y de otras fundaciones académicas o sociales. En el plano académico, ha realizado estancias de investigación y docencia en varios países, especialmente Canadá, Italia, Suiza y Australia. Ha participado como experto independiente en varias misiones del Consejo de Europa y la OSCE relacionadas con derechos de las minorías en países del Este de Europa (Moldavia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Ucrania, Turquía y Armenia). Sus publicaciones principales tratan sobre minorías nacionales en Europa, Estados plurales, inmigración y diversidad cultural, lingüística o religiosa.

About the author

Eduardo J. Ruiz Vieyetz is a Professor at the University of Deusto (Bilbao), where he acts as vice-rector for university strategy. Previously, he was the dean of the Faculty of Social and Human Sciences after being director of the Human Rights Institute. He served as legal adviser of the Basque Ombudsman and was the president of a Basque NGO for the promotion of migrants' rights. Among other responsibilities, Dr. Ruiz Vieyetz has been a member of the Spanish Council for Integration of Migrants, the

⁷⁶ Jorge Cagiao Conde y Lucía Payero López, «Justicia lingüística en democracias plurales. Lo que nos enseña la teoría constructivista de la nación», *Revista de Llengua i Dret* 71 (2019): 193-207.

Spanish Observatory for Religious Pluralism, the Basque Culture Official Institute, the International Institute for the Sociology of Law and other foundations and academic networks. At the academic level, he has developed research stays at different universities, particularly in Switzerland, Italy, Canada and Australia. He has also participated in several missions of the Council of Europe concerning national and linguistic minorities in countries like Moldova, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Ukraine and Armenia. His fields of research are integration policies, national conflicts, minority rights and the relation between human rights and religious, linguistic and cultural diversity.