

ENTRE LA POLÍTICA Y EL DERECHO: LA CARTA EUROPEA DE LAS LENGUAS REGIONALES O MINORITARIAS

Por SANTIAGO PETSCHEN

SUMARIO

I. LAS DIFICULTADES DE LA CARTA.—II. UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS: 1. *La «no discriminación» por razón de la lengua.* 2. *La libertad de expresión.* 3. *La libertad de enseñanza.*—III. LA POLÍTICA DE LOS VALORES CULTURALES.—IV. PRINCIPIOS PRÁCTICOS.

El texto del Proyecto, hace tiempo concebido por la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, de una *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias* es una realidad controvertida. Al texto final, aprobado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 4 de octubre de 1988, en la 40.^a sesión plenaria de la misma, se llegó tras la redacción de diversos textos provisionales en los que se desplegó un notable esfuerzo por parte de los expertos (1), que fueron avanzando muy meritoriamente por un camino bastante complicado. La última y definitiva redacción salida de sus manos ofrece buenas pruebas de ello. En la Asamblea Parlamentaria la votación registró 68 votos a favor, 8 abstenciones y ningún voto en contra. Debe, sin embargo, indicarse que un grupo de diputados puestos a la Carta se ausentó de la sala antes de la votación.

Antes de hacer un análisis del citado Proyecto debe tenerse en cuenta lo siguiente: que, en relación con la mentalidad y el ambiente de épocas pasadas, existe hoy una atmósfera favorable al hecho de la protección de

(1) El equipo de expertos estuvo formado por Herbert Kohn, Lluís M.^e de Puig, Pietro Ardizzone, Félix Ermacora, Ivo Peeters, Mervin Phillips, Modest Prats y J. M. Wochrling.

tales lenguas y de las culturas a ellas vinculadas. No hay más que ver el cambio producido en varias Constituciones europeas, como es el caso de la española o la aplicación de la italiana. En abril de 1988 fue aprobado el nuevo texto del artículo 110.a) de la Constitución de Noruega, que hace referencia, en un texto, a mi entender muy acertado, a la atención que debe prestarse a la lengua y a la cultura de la minoría sami (a la que se acostumbraba llamar *laponia*). Por otra parte, se producen manifestaciones lingüísticas hasta ahora inesperadas, como es la oficialización en determinadas instituciones como la Universidad o en los medios de comunicación social del dialecto suizo-alemán (2).

La atención que se ha prestado, y posiblemente se seguirá prestando, a tales realidades es de gran importancia. Teniendo en cuenta el resurgir de determinados nacionalismos en Europa del Este y en la Unión Soviética, uno puede preguntarse: ¿No está obligada Europa Occidental a presentar al resto del mundo soluciones modélicas a este problema? De momento puede decirse que se ha llegado a establecer un listón bastante elevado. Alessandro Pizzorusso lo enmarca así:

«Ya no hay ningún país europeo que profese oficialmente una doctrina contraria a la defensa de las minorías y al pluralismo lingüístico en general» (3).

A lo ocurrido en el seno de los diversos Estados hay que añadir el avance dado en el campo internacional, como el que se produjo en el Parlamento Europeo con respecto a la atención que se desea prestar a las minorías lingüísticas en toda el área comunitaria. El 30 de noviembre de 1987 se aprobó la *Resolución sobre las lenguas y culturas de las minorías regionales y étnicas de la Comunidad Europea*, lo que dio un fuerte impulso a la opinión pública en beneficio de dichas lenguas y culturas.

El Proyecto al que nos referimos es un texto que llena cerca de una veintena de folios y en el que, aunque con una diferencia muy notable de extensión y profundidad, se conjugan tres grandes elementos: 1.º, los derechos humanos; 2.º, los valores culturales, y 3.º, las aplicaciones prácticas.

La Carta no es una Convención de derechos humanos. Si la Carta quisiera ser una Convención paralela a otras de derechos humanos, como, por ejemplo,

(2) JAKOB WUEST: «Le problème des langues en Suisse alémanique», en *Actes des Universités d'été (1986-1987)*, Nîmes, 1988, págs. 39 y sigs.

(3) ALESSANDRO PIZZORUSSO: «Minorías y grupos étnicos y lingüísticos en Italia: perspectivas de tutela», en *Ordenación legal del plurilingüismo en los Estados contemporáneos*, Generalidad de Cataluña, Barcelona, 1983, pág. 27.

la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, de 1965, o la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, de 1960, hecha la transposición de lo individual a lo colectivo, se referiría a dichos derechos como elemento exclusivo. No es así en este caso. La Carta quiere ser, en un aspecto, más que eso. Pero también, en otro aspecto, por exigencias de la política que hay detrás, menos que eso. Por ello, el escaso desarrollo que se hace de los derechos humanos pretende ser compensado con la amplitud descriptiva que se da a los valores culturales, en donde está el objetivo político de promoción de dichas lenguas.

I. LAS DIFICULTADES DE LA CARTA

1. Una de las dificultades que el texto de la Carta indica que han existido en la elaboración de la misma han sido las encontradas a la hora de profundizar en el campo de los derechos humanos. Algo ciertamente complicado, y que la Carta ha preferido obviar con referencias generales a varias Convenciones anteriores.

2. Otro obstáculo —y éste, ciertamente de tipo político— ha sido la previsión del miedo que algunos Estados pueden tener a aceptar la Carta. Miedo a ver mermado su idioma oficial o propio por antonomasia. Suspiciousidad con respecto a hipotéticas dificultades que pudieran surgir a propósito del territorio o de la soberanía. La Carta hace una breve referencia a ello.

3. Otra dificultad importante ha sido la causada por la gran variedad de situaciones diversas. Muy distinta es la situación del catalán en España que la del croata en Italia. Entre las lenguas minoritarias existen unas diferencias bastante marcadas en lo que se refiere a la extensión, número de hablantes, publicaciones, desarrollo de la lengua, etc. La Carta, a mi entender, resuelve bien esta dificultad estableciendo diversos tipos de respuesta a las exigencias de tan variadas situaciones.

4. Por último, aparecen dificultades sobre lo que podríamos llamar la clasificación de las lenguas desde los diversos puntos de vista desde los que sea necesario contemplarlas: lenguas regionales o nacionales, territoriales o no territoriales, tradicionalmente europeas o de reciente implantación. La redacción las menciona e insinúa para ellas diversos tratamientos, aunque a veces, en un bosque tan variado de elementos, pueda tener la impresión el lector de que en las dos primeras partes de la Carta haya algunos aspectos no tan claros como otros.

II. UNA REFLEXION SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

La cuestión de las minorías estuvo muy en boga en el período de entreguerras a causa de las nuevas situaciones originadas por los recientes cambios de fronteras. La Sociedad internacional ideó entonces un sistema, que se conoció con el nombre de Sistema de Versalles, basado en los tratados posteriores a la guerra (Versalles, Saint Germain, Neuilly, Trianon, Sèvres, Lausanne) y los compromisos que adquirieron diversos Estados al llegar a ser miembros de la Sociedad de Naciones (Albania, Lituania, Estonia y Letonia, en Europa). El sistema fracasó, pero no vamos ahora a referirnos a él (4).

Por este motivo, después de la Segunda Guerra Mundial, teniendo en cuenta la mala experiencia, se acudió a otro método para la protección de las minorías: vincular la cuestión de los derechos de las minorías a los derechos humanos en general. Incluso cuando se elaboró la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, de 1948, se rechazó la inclusión de un artículo sobre las minorías. Ello suscitó las protestas de algunos, al ver dejados de lado los derechos lingüísticos. Pero se consideró que eran unos derechos que estaban unidos a particulares circunstancias. Se insistió, en cambio, en el derecho a la no discriminación (5).

Los aspectos de los derechos humanos en los que, al parecer, debe profundizarse para que los valores culturales sean protegidos eficazmente, son los siguientes:

1. La «no discriminación» por razón de la lengua

Los textos fundamentales de los derechos humanos —tanto internacionales como constitucionales—, cuando hablan de la igualdad de los hombres ante el Derecho, de la no distinción en dignidad de los mismos y de la no discriminación, hacen mención de la raza, del sexo, del idioma, de la religión

(4) Puede verse de manera especial esta publicación de la Sociedad de Naciones en *Protection des minorités de langue, de race et de religion par la Société des Nations. Recueil des stipulations contenues dans les différents instruments internationaux actuellement en vigueur*, Ginebra, agosto 1926. Entre lo recientemente publicado, véase GAZMEND ZAJMI: *Some theoretical aspects of relations between the international law in their treatment of national minorities. Examined in the light of political experience in the period between the two world wars*, en S. VILFAN: *Ethnic groups studies*, Lubliana, 1988, págs. 25-42.

(5) BRUNO DE WITTE: «Language Rights, Minority Rights, Human Rights», ponencia leída en la sesión final del estudio sobre *Governments and non dominant ethnic groups in Europe*, Dubrovnik, 9 de abril de 1988 (pendiente de publicación).

y de las diversas condiciones políticas, sociales o económicas en que un ser humano pueda encontrarse. Los diversos aspectos que pudieran llevar a la desigualdad han sido profundizados en numerosos Convenios, leyes y sentencias de los Tribunales. Expongamos algunos ejemplos del área internacional.

Sobre la no discriminación por razón de la raza existe una *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, de 1965, en la que se establece claramente el concepto de «discriminación racial», con las obligaciones de los Estados al respecto, y se describen las situaciones concretas en las que se debe evitar la discriminación, como, por ejemplo, la nacionalidad, la propiedad, la herencia, el trabajo, la vivienda, la asistencia médica, la educación, los transportes, los restaurantes, los parques, etc. Ello supone una profundización y una concreción muy práctica en lo que es la no discriminación racial.

Asimismo, sobre la no discriminación por razón del sexo está el *Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la femenina por un trabajo de igual valor*, de 1951; la *Convención sobre los derechos políticos de la mujer*, de 1952, y la *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*, de 1967. En esta última declaración se especifican numerosas situaciones en las que la mujer no debe ser discriminada: nacionalidad, propiedad, cargos públicos, matrimonio, paternidad-maternidad, educación, trabajo, remuneraciones, etc. (6). También aquí se profundiza y se concreta, de una manera muy práctica, lo que es, generalmente hablando, la situación social de no discriminación por razón del sexo.

De la misma manera, sobre la no discriminación por razón de la religión existe una *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones* (7). Se da también aquí el concepto de intolerancia y de discriminación, y en el art. 6 se señalan diversas situaciones concretas en las que debe aparecer muy clara la no discriminación, como, por ejemplo, la práctica del culto, la enseñanza de la religión, la designación de los dirigentes, la observancia de los días de descanso, la celebración de festividades y ceremonias, etc. Esta concreción de las situaciones no se limita a los derechos individuales, sino que se extiende también a los derechos comunitarios.

En cambio, sobre la no discriminación por razón de la lengua no existen todavía textos tan completos, aunque la *Carta Europea de Lenguas Regionales*

(6) «Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer», 1967, artículos 4-9.

(7) Resolución 36/551, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981.

les o Minoritarias establece un concepto de discriminación al respecto, lo cual es un buen paso adelante.

En dos párrafos habla la Carta de discriminación. En el artículo 1, párrafo c), se dice lo que es discriminación con las siguientes palabras:

«Por la expresión discriminación se hace referencia a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que alcance a la práctica de una lengua o a la pertenencia a una minoría lingüística que tenga por fin o por efecto desalentar, comprometer o impedir el mantenimiento o el desarrollo de una lengua regional o minoritaria o que atente la igualdad de los derechos de los hablantes de esas lenguas en relación a los hablantes de las lenguas más extendidas en los campos de la vida privada o pública.»

Y en el artículo 5, párrafo d), se afirma como compromiso de los Estados parte de la Convención:

«La supresión de toda discriminación referente al empleo de las lenguas regionales o minoritarias, así como a toda práctica que tenga por efecto una tal discriminación en el espíritu de la Convención Europea de salvaguarda de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.»

El primer párrafo transcrito hace referencia a dos objetivos. Primero, no impedir la práctica de una lengua en las mismas condiciones en las que no se impide la de las demás lenguas más extendidas. Segundo, no atentar a la igualdad de derechos de los hablantes. En el segundo párrafo, el compromiso supone la supresión de toda discriminación con respecto a las lenguas regionales o minoritarias. Se repite aquí algo que ya estaba establecido con carácter general y que los Estados tienen que cumplir por sus compromisos en el campo de los derechos humanos. No puede olvidarse además que la no discriminación, en cuanto se fundamenta en la dignidad igual de la persona humana, no sólo debe aplicarse a los hablantes de las citadas lenguas, sino a los de todas las demás.

Habrá que esperar otros documentos para hallar una profundización mayor en esta materia. De momento, la Carta podrá operar de una forma o de otra en un sentido práctico muy válido, en construir situaciones concretas de acuerdo con los principios de no discriminación y ayudará a descubrir situaciones capaces en el futuro de captar más pormenorizadamente la atención del Derecho.

2. *La libertad de expresión*

Otro derecho humano en el que se fundamenta la protección de las lenguas regionales y minoritarias es el de la libertad de expresión. Con la libertad de expresión no solamente se protege el contenido de lo que se expresa, sino que se salvaguarda también la forma. La expresión, si es libre, puede hacerse en la lengua que sea. Si se impone un idioma no hay libertad de expresión. Cuando, en Quebec, la ley impuso el uso exclusivo del inglés en la publicidad y se recurrió a los tribunales, la Corte Suprema, en su sentencia, consideró que con dicha imposición se violaba la libertad de expresión (8).

Este derecho a expresarse en la propia lengua regional o minoritaria se reconoce de esta forma en los distintos Convenios internacionales. El *Pacto Internacional relativo a los Derechos Civiles y Políticos* dice:

«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» (9).

La *Convención para la Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades fundamentales*, impulsada por el Consejo de Europa, dice:

«Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras» (10).

Y el *Acta final* de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa dice:

«Los Estados participantes en cuyo territorio existan minorías nacionales respetarán el derecho de los individuos pertenecientes a tales minorías a la igualdad ante la ley, les proporcionarán la plena oportunidad para el goce real de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y de esta manera protegerán los legítimos intereses de aquéllos en esta esfera» (11).

(8) BRUNO DE WITTE, en el trabajo en vías de publicación antes citado.

(9) «Pacto de los Derechos civiles y políticos», artículo 27.

(10) «Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos», artículo 9.1.

(11) «Acta Final de la Conferencia de Helsinki», núm. VII, párrafo 4.º

El Proyecto de la *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias* hace referencia al «derecho de las poblaciones a expresarse en las lenguas regionales o minoritarias». Pero como tal derecho, lo reconoce solamente en el Preámbulo mencionado a los tres documentos: el *Pacto de los Derechos Civiles y Políticos*, la *Convención Europea de los Derechos del Hombre* y el *Acta de Helsinki*. En el resto del texto no se hace ninguna nueva referencia a situaciones concretas. Se sitúa así aquí la Carta en la línea que hemos dicho antes: el derecho se enuncia sobre todo al servicio de un objetivo político, pero sin que se realice una completa construcción del mismo.

3. *La libertad de enseñanza*

Otro tercer aspecto importante en el que algunos han querido que se basase la protección de las lenguas minoritarias es el derecho a recibir la educación adecuada y de acuerdo con las convicciones de los padres. El *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos del Hombre* dice:

«A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asumirá 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» (12).

Sin embargo, entre las convicciones basadas en una filosofía de la educación y de la cultura no entra la de la enseñanza en la lengua de los padres, vinculada a una historia y a una patria, más apta para desarrollar las potencialidades del educando. El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos así lo interpreta, como puede verse en su sentencia del 23 de julio de 1968 relativa a ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica. Dicho Tribunal afirma en la citada sentencia que el artículo 2 del Protocolo adicional núm. 1 al Convenio de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales no implica por sí mismo exigencia alguna de orden lingüístico. A pesar de ello, el principio de la libertad de enseñanza se ha trasvasado de lo individual a lo comunitario en la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*. En ella se dice que, bajo determinadas condiciones de calidad y libertad,

(12) «Convención Europea para la Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales», Protocolo adicional núm. 1, art. 2.º

«... debe reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho de ejercer las 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» (13).

La relación que existe en este punto entre la política y el derecho se hace en la Carta favorable a la política. De acuerdo con el espíritu y con la letra de la Carta se da aquí, con respecto a la interpretación del derecho a la libertad de enseñanza, un paso adelante. No son sólo los particulares los que pueden enseñar si lo desean, sino que es el Estado el que se obliga a establecer y mantener la docencia, y no sólo con respecto a las minorías nacionales, sino con respecto a las minorías lingüísticas a las que la Carta se refiere. Valiosa consecución de la Carta, sin la que sería muy difícil conseguir los objetivos prefijados.

La Carta, pues, no ha optado por seguir el camino normal de las Convenciones típicas de los derechos humanos, sino que utiliza un sistema diverso, consistente en impulsar el compromiso de crear una serie de condiciones en favor de los hablantes de las lenguas regionales o minoritarias europeas. Unas condiciones favorables garantizadas por la obligación internacional del Estado, que así, *de facto*, lleva a ofrecer a los hablantes de tales lenguas el marco adecuado en el que puedan ejercer sus derechos, aunque la fundamentación doctrinal no se haya explicitado demasiado.

III. LA POLITICA DE LOS VALORES CULTURALES

Además de las referencias hechas a los derechos humanos, la Carta establece qué valores culturales hay que salvar y potenciar. El objetivo principal está expresado en el segundo considerando del Preámbulo:

«Considerando que ciertas lenguas regionales o minoritarias están en peligro de desaparecer con el paso del tiempo, y que, por consiguiente, esta desaparición debilitaría la tradición y la riqueza cultural de Europa, y estimando desde entonces legítimo y necesario tomar medidas especiales para preservarlas y desarrollarlas...»

Se trata, pues, de proteger unos monumentos culturales vivientes, que, si no contasen con la protección adecuada, morirían. No se trata de salvaguar-

(13) «Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza», artículo 5.º, párrafo c.

dar todo tipo de lenguas, aunque algunas de ellas tengan serias dificultades en zonas concretas, como el francés en el valle de Aosta o el turco en Grecia. Porque éstas —en lugares distintos a los citados— son lenguas nacionales, y en la Carta las lenguas nacionales, por definición, aunque no se explicita con claridad, quedan excluidas. Y digo que no se explicita con claridad porque una misma lengua puede ser nacional en una zona de la geografía y regional en otra; mayoritaria en una parte y minoritaria en otra. La atención de esta Carta está puesta en toda esa serie de lenguas poco extendidas y con frecuencia escasamente desarrolladas. Propio del Consejo de Europa ha sido el esfuerzo por salvar los monumentos arquitectónicos, los conjuntos histórico-artísticos y los valores de la ecología. Dentro de ese marco gigante de protección y conservación se halla todo ese conjunto de pequeñas lenguas. En la preocupación por su salvación se percibe no sólo un sentido humanitario, sino también estético.

Un valor muy propio de esta Europa nuestra tan antigua es el pluralismo cultural. Un pluralismo de diversidades conexas que han sido capaces de formar toda una unidad mantenida a través de los siglos. Observemos si no el mapa del románico, del gótico, del arte renacentista, etc. Son mapas que se sobrepone en la historia sobre casi una misma geografía. Vemos templos góticos desde Trondheim y Uppsala hasta Evora, Agrigento y Nicosia. Desde York y Salisbury hasta Cracovia y Alba Julia. Es la arquitectura, la escultura y la pintura. Son también toda una serie de artes menores como la orfebrería, la artesanía del vidrio y de la forja, la miniatura. Por todos los lugares del Viejo Continente encontramos —con excepción de Rusia, que no se vincula a Europa hasta el siglo XVIII— una única inspiración, un mismo estilo, unos métodos de trabajo comunes. Y dentro del marco de esa unidad existe también un pluralismo, en el que destacan las múltiples variedades de la expresión lingüística. Se trata, además, de un pluralismo que, a medida que ha avanzado la historia, no sólo no se ha perdido, sino que se ha potenciado.

A principios del siglo XIX, las lenguas europeas que tenían un nivel suficiente de desarrollo idiomático eran solamente quince. A comienzos del XX hay que añadir ya a dicho número unas dieciocho más (noruego, finlandés, galés, flamenco, occitano, catalán, croata, rumano, búlgaro, etc.). En el año 1940 se añadirían a la lista unas veinte (feroés, irlandés, euskera, reto-romano, bretón, albanés y otros del área actual soviética, como el bielorruso, moldavo, georgiano, etc.) (14). Por el 1980 darían el paso el frisón, el corso,

(14) K. W. DEUTSCH: *Las naciones en crisis*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pág. 48.

el groenlandés, el lapón. Y todavía en la actualidad esperan levantar cabeza, lingüísticamente hablando, el sardo, el ladino, el friulano, el bable, el aragonés, etc., y hasta incluso el albanés y el croata de Italia, hablados en comunidades agrícolas y pastoriles situadas en diversas zonas del subdesarrollo italiano (15). Incluso en nuestros días se ha producido el fenómeno de resurrección de lenguas muertas. Dejando a un lado el caso del hebreo, cabe citar el del córnico, que, habiéndose perdido completamente a fines del siglo XIX, se vuelve a hablar por el idealismo y la ilusión, muy utópica, ciertamente, de un centenar de personas (16). Ejemplo válido, como símbolo de la tendencia de nuestra época.

Pero no sólo hay que anotar como muestra del pluralismo todo ese desarrollo lingüístico. Ha sido además un pluralismo de notables consecuencias políticas. Porque las Comunidades que desarrollaron su lengua consiguieron más adelante su autonomía cultural, administrativa o política y, en numerosos casos, la independencia.

Dicha evolución tiene también una notable incidencia en el campo internacional. Ya que antes mencionamos el período de entreguerras, podemos referirnos ahora a los numerosos Tratados posteriores a la Segunda Guerra Mundial que protegen a las minorías: el Acuerdo entre Italia y Austria, de 5 de septiembre de 1946, sobre el Tirol del Sur; el Tratado de Paz de París de 10 de febrero de 1947, el Memorándum de Londres de 5 de octubre de 1954 sobre Trieste, el Tratado del Estado austríaco de 15 de mayo de 1955, la Declaración Bonn-Copenhague de 29 de marzo de 1955 y el Tratado de 1980 entre Holanda y Flandes sobre la Unión Lingüística Neerlandesa.

Estos Tratados han tenido una aplicación muy variada. Desde la tardanza en ser llevados a la práctica hasta el olvido de importantes aspectos. En la actualidad resulta modélica la aplicación del Tratado germano-danés de 1955, que se refiere a los derechos de los germanófonos en Dinamarca y a los danés-parlantes en Alemania.

La idea de que hay que proteger a las minorías pesa notablemente en el campo internacional. Pero han sido las lenguas nacionales habladas en los países en que no son tales las que han contado con la preocupación del Estado en donde dicha lengua es nacional. Esta preocupación, sin embargo, no ha recaído sobre las llamadas lenguas regionales o minoritarias. De ahí

(15) PARLEMENT EUROPÉEN: «Commission de la Jeunesse, de la Culture, de l'Education, de l'Information et des Sports», en *La situation des langues minoritaires dans la Communauté Européenne*, 2 de octubre de 1986.

(16) MEIC STEPHENS: *Linguistic minorities in Western Europe*, Londres, 1978, páginas 218-220.

que la Carta sea tanto más necesaria cuanto que cubre una laguna hasta ahora inatendida.

En la esfera de lo internacional hay que situar también la acción de la Comunidad Económica Europea con las resoluciones adoptadas por el Parlamento, la creación del Bureau europeo para las lenguas menos extendidas y la acción de diversas obras en beneficio del escocés, del corso y de otras lenguas, financiadas por la CEE. Entre los trabajos que al respecto emprende la Comunidad Europea y los que —como la Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias— impulsa el Consejo de Europa hay una importante relación. La diversidad, de acuerdo con la Carta, no es un obstáculo para la unidad europea, sino, al contrario, un valor positivo base del establecimiento de una más auténtica democracia. La variedad cultural enriquece a la persona, abriéndole posibilidades para su desarrollo y fomentando el espíritu de amplitud, adaptación y flexibilidad. Establecer esta actitud básica previa es necesario, pues sin ella es imposible aceptar el desarrollo de las lenguas minoritarias. Para la Carta, la defensa de las lenguas de las regiones o de las minorías no debe dañar el proceso de integración y de contactos crecientes entre unos y otros pueblos europeos. Al contrario: si la Carta se ha hecho ha sido para unir mejor. Y no cabe duda de que la integración de la sociedad europea será mucho más profunda y sólida si se hace teniendo en cuenta toda esa gama de variedades para conseguir que todos se encuentren en casa propia y valoren la alta significación de la Europa unida.

Lo que decimos está íntimamente conectado con otro principio básico que, aunque no está explicitado a la letra en el texto, se deduce fácilmente de él: que cualquier forma de expresión lingüística tiene igual dignidad. Toda lengua tiene capacidad, al menos potencial, de ser instrumento adecuado para llegar a producir obras intelectual y culturalmente tan valiosas como las producidas por las demás lenguas. Por ello se prevé una enseñanza universitaria y superior en las lenguas regionales o minoritarias o por lo menos que dichas lenguas tengan cabida como materias de investigación y de estudio en el medio universitario. Ya sabemos cuál ha sido la labor de los literatos, lo que hizo Mistral con el provenzal (occitano) o lo que hicieron Maragall y Verdaguer con el catalán: elevaron la lengua. La introducción del euskera en la universidad ha supuesto un factor muy valioso para la elevación de la lengua (17).

La aspiración a la obtención de ese ideal choca con la dificultad política que al principio de nuestro comentario señalábamos: cómo vencer el miedo

(17) Sobre la amplitud de la utilización del euskera en la universidad pueden verse los «Estatutos de la Universidad del País Vasco», artículos 8 y 241-257.

que puedan tener algunos Estados a aceptar los presupuestos de la Carta. A ello la Carta responde en el Preámbulo con la mera afirmación de que el refuerzo de las lenguas regionales o minoritarias en el marco de los distintos Estados está «lejos de constituir un obstáculo a las lenguas nacionales». La posible oposición del Estado-nación pretende ser superada por la Carta con la mera afirmación de lo contrario.

La realidad sociológica nos dice que las lenguas se limitan unas a otras. Si una se desarrolla más, es en menoscabo de otra. El desarrollo de una lengua regional menoscabará, de una u otra forma, a la nacional de su entorno. Pero esto no es ningún mal. No debe perderse de vista que el objetivo que la Carta propugna es la conservación y potenciación de valores culturales tradicionales, la práctica del pluralismo, la integración, en un marco superior, de los grupos sociales de diversas culturas. Si ante ello el Estado tiene que ceder o modificarse bajo algún aspecto, debe hacerlo, porque el Estado no es un absoluto. El miedo a su posible no firma o no ratificación por parte de algunos Estados (luego veremos que la oposición a la misma por parte de los Estados es más amplia de lo que se pudo imaginar en un principio) ha hecho que la Carta asuma una limitación que no han asumido, evidentemente, los textos de las Convenciones y Declaraciones de los Derechos Humanos, a algunos de los cuales hicimos referencia antes.

Independientemente de dicho principio, la realidad es que, en la práctica, el obstáculo que las lenguas regionales o minoritarias puedan poner a las lenguas nacionales es mínimo. El límite que el frisón pueda poner al alemán, el occitano al francés o el ladino al italiano es imperceptible. Y no sólo por la ganancia y recíproca pérdida del número de hablantes, sino porque los medios técnicos puestos al servicio de las grandes lenguas siguen siempre potenciando a éstas con mucha más eficacia que a las pequeñas. Sólo una lengua pone serios límites al castellano, pero eso ya está aceptado por la Constitución española y por el Estatuto de Cataluña, que establecen para la citada lengua cotas de reconocimiento más altas (salvo en algunos pequeños aspectos) que los que establece la Carta europea que comentamos.

De acuerdo con el Informe que el parlamentario flamenco del Parlamento Europeo, Kjuipers, preparó a propósito de las lenguas minoritarias en la Comunidad Económica Europea, la gran mayoría de ellas son auténticas microlenguas, con un número de hablantes inferior a las 100.000 personas: aragonés (la «fabla»), bable, bretón, ladino, pomak, escocés. Por mucho menos de un millón de habitantes —y con grandes imperfecciones y deficiencias— son hablados el corso, el frisón, el friulano, el irlandés, el galés y el euskera. Entre millón y medio y dos millones y medio —insistimos de nuevo en las grandes limitaciones del conocimiento lingüístico de los ha-

blantes— están el gallego, el occitano y el sardo. El catalán es el único idioma que cuenta con un número mucho mayor de hablantes (18).

La última dificultad a la que hicimos referencia es la que se refiere a las clasificaciones de las lenguas y a los diversos medios de actuación sobre ellas, especialmente las territoriales y no territoriales. Sobre las lenguas no territoriales dice el texto:

«Las Partes se comprometen a aplicar, *mutatis mutandis*, los principios enumerados en el artículo 1, antes citado, a las lenguas desprovistas de territorio.»

La expresión latina *mutatis mutandis*, tan imprecisa, inserta en un texto que se pretende tan detallado, produce la impresión de que lo que realmente ha ocurrido es que no se ha sabido qué concretar para ellas. Dado que la Carta no tiene una fundamentación absoluta en los derechos humanos, ¿no hubiera sido mejor no mencionar, dejándolo para una ocasión posterior, el tratamiento de las lenguas no territoriales? De todas maneras ellas mismas se hubieran visto beneficiadas por la nueva mentalidad que la Carta ayuda a impulsar.

La Carta establece también una limitación bastante lógica: la de referirse sólo a las lenguas tradicionales europeas, excluyendo las nuevas que la inmigración ha aportado. El texto habla de las lenguas que

«... pertenecen al patrimonio cultural europeo, habladas por habitantes del Estado, que son diferentes de la lengua o lenguas que se hablan por el resto de la población del Estado, pero que, aunque habladas tradicionalmente sobre el territorio del Estado...» (19).

Claro que un párrafo así suscita también problemas, porque, aunque la Carta se refiere a unas lenguas determinadas, el principio de la no discriminación debe aplicarse también a las lenguas minoritarias que no son tradicionales, sino nuevas, pero que son la base de unas culturas que identifican a las comunidades que las utilizan.

(18) PARLEMENT EUROPÉEN: «Commission de la Jeunesse, de la Culture, de l'Éducation, de l'Information et des Sports», *op. cit.*

(19) «Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias», art. 1.º, letra d.

IV. PRINCIPIOS PRACTICOS

La parte más larga del texto de la Carta está dedicada a establecer un sistema de concreciones prácticas para que las aspiraciones generales establecidas sean una realidad. Esto está en consonancia con el elevado sentido pragmático que la Carta tiene. La Carta no puede quedar reducida a una serie de principios programáticos que luego no se apliquen, como pasó con el artículo 6 de la Constitución italiana (20) o con la ley Deixonne francesa (21). Los compromisos que acepten los Estados deben ser unos compromisos específicos muy concretos, entre los que destacan los siguientes:

1. Con respecto a la enseñanza. Las Partes contratantes de la Carta se comprometen a cubrir la enseñanza en todos los niveles, desde el preescolar hasta el universitario, en el grado máximo en que las circunstancias sociolingüísticas lo permitan. Para constatar la eficacia de tal compromiso, un órgano de control estará encargado de «seguir las medidas tomadas y los progresos realizados en el establecimiento o el desarrollo de la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias y de establecer sobre estos puntos informes periódicos que serán hechos públicos» (22).

En estos aspectos prácticos es donde más claramente se ve que Europa se toma en serio la salvación de todas sus culturas y pretende que los Estados —al sintonizar con ese deseo de construir tal cual es la Europa genuina— realicen un compromiso que sea verdaderamente eficaz. La enseñanza ocupa el primer lugar entre todos los instrumentos de apoyo a las lenguas regionales o minoritarias que la Carta propone.

2. Que la Administración esté capacitada para utilizar la lengua regional o minoritaria como un instrumento más en favor de los ciudadanos a quienes sirve. Es éste un amplio campo de acción en el que la Administración debe estar comprometida: desde la simple respuesta a la consulta hecha en una ventanilla hasta la publicación de los textos legislativos y la utilización de la lengua propia ante los tribunales de justicia.

Este compromiso de la Administración para con los hablantes de las lenguas regionales o minoritarias —como sucede en toda la Carta— halla un

(20) «La República protegerá mediante normas adecuadas a las minorías lingüísticas». Dicho artículo 6.º de la Constitución de la República italiana se ha ido aplicando con muchísima lentitud.

(21) Ley francesa de 1951 autorizando con límites la enseñanza facultativa de las lenguas regionales.

(22) «Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias», art. 6.º, letra i.

nivel mínimo como es simplemente el poder «formular válidamente un acto o una petición en esta lengua», sin que ni siquiera se obligue la Administración a responderle en la misma. O, en el caso de los procedimientos judiciales, «la posibilidad para el acuerdo de expresarse en su lengua regional o minoritaria». Con tan simple propósito ya podría un Estado, bajo este aspecto, firmar y ratificar la Convención. El listón mínimo situado es modesto y asequible a todos los Estados que tengan sincero deseo de proteger tal tipo de lenguas (23).

3. Que en lo que respecta a la utilización de los medios de comunicación y difusión las lenguas regionales y minoritarias cuentan con los modernos instrumentos que existen en la actualidad como son la televisión, la radio y las publicaciones, incluidas las periódicas. Con frecuencia, las lenguas poco extendidas no han contado con facilidades para utilizar medios técnicos por diversos motivos, como son: la tendencia de las lenguas mayoritarias a reducir el poder de las minoritarias, el carecer de un Estado propio y la falta de medios económicos. Esto debe superarse de forma que los más fuertes no aniquilen a los más débiles. El objetivo de la Carta es que no exista en Europa ninguna lengua europea que carezca —por lo menos en un nivel mínimo— de tales medios (24).

4. Existe también una serie de instrumentos que la Carta considera que deben ser promocionados ampliamente —de acuerdo con el artículo 9—, referentes al equipamiento y al fomento de las actividades culturales: las bibliotecas, videotecas, cinematografía, concursos, etc., para cuyo desarrollo es necesaria la acción financiera del Estado.

5. Para su adecuada utilización en la vida económica y social, la lengua regional debe estar equipada con los instrumentos necesarios para que pueda ser utilizada en el campo comercial, empresarial, social, etc., para lo que es necesario evitar las restricciones de tales instrumentos y fomentar su utilización (25).

La cuarta parte de la Carta establece que las Partes contratantes presentarán un informe bianual al secretario general del Consejo de Europa. Esto también está en la línea del sentido de la eficacia que caracteriza a la Carta. Por ello no creo que sea presuntuoso decir que si la Carta se cumple, esas pequeñas, pero interesantísimas parcelas de la vida europea se verán altamente beneficiadas, y lo que al respecto se haya hecho en Europa podrá ser

(23) *Ibidem*, artículo 7.º

(24) *Ibidem*, artículo 8.º

(25) *Ibidem*, artículo 10.

modelo para solucionar el mismo problema, que cada vez surge con más intensidad en Europa del Este, la Unión Soviética y otros continentes.

Alguna reflexión puede hacerse, sin embargo, sobre el Comité de Expertos. La composición de dicho Comité queda determinada por el artículo 13. Las funciones que expresamente la Carta le asigna son éstas:

1. Examinar los Informes de las Altas Partes para el secretario general.
2. Recibir las quejas de los organismos, grupos o individuos residentes en el territorio de una parte contratante sobre las situaciones contrarias a los compromisos asumidos por esta parte. El Comité tendrá derecho a verificar la realidad de dichas situaciones.
3. Preparar un Informe para el Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las quejas y la verificación de las mismas. Este Informe irá «acompañado de las observaciones que las partes serán invitadas a formular y será hecho público por el Comité de Ministros».
4. Hacer sugerencias al Comité de Ministros en la preparación de las recomendaciones a los Estados.

Aquí sí que parece que los redactores de la Carta se hayan dejado llevar por un celo excesivo en establecer un control para el Estado que difícilmente éste puede aceptar. Da la impresión que hayan querido hacer como Teseo, que llevó a Procusto a la misma cama en la que el exigente anfitrión descuartizaba a sus huéspedes. El Estado, sin embargo, es todavía demasiado fuerte y celoso de sí mismo para dejarse juzgar por un Comité, formado principalmente por extranjeros, con unas atribuciones tan importantes. Los Estados, que normalmente tienen tendencia a controlar las situaciones y a manifestar al máximo posible las múltiples manifestaciones de la vida internacional, ¿van a someterse tan lisa y llanamente, como dice el texto del Proyecto de la Carta, a una comisión así en unas cuestiones tan espinosas como las de las controversias lingüísticas? No llega a tanto la *Convención Europea de los Derechos Humanos*, tan llena de matices y de subterfugios, tras los que los Estados constantemente se protegen y se defienden. El realismo parece que, en favor de la eficacia, debería limar esas pretensiones y enmarcarlas en un encuadre más modesto.

Aprobado el Proyecto por la Asamblea Parlamentaria, fue enviado al Comité de Ministros. Allí el texto no recibió el visto bueno y fue aparcado sin pasar a la propuesta de firma a los Estados miembros. Expertos en la materia aseguraban que escasísimos Estados hubieran firmado y ratificado la Carta. Lógicamente, la presiones empezaron a llover sobre el Comité. Resultado de esas presiones fue el nombramiento de una comisión para que revise y reelabore el texto. Reelaboración que, al parecer, llevará varios años.

No por ello, sin embargo, cabe desesperar. Algo parecido pasó con la *Carta Europea de la Autonomía Local* (26). Tras tres años de reelaboración, es hoy una importante realidad. Hay que esperar que la *Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias* pueda también superar los escollos que actualmente obstaculizan su aplicación y sus principios sean algún día una realidad en Europa Occidental, realidad modélica para el resto del mundo.

(26) «Charte Européenne de l'Autonomie Local», Conseil de l'Europe, Série des Traités Européens, núm. 122, Estrasburgo, 1985.