

LA CARTA EUROPEA DE LAS LENGUAS REGIONALES O MINORITARIAS EN SU VEINTE ANIVERSARIO: BALANCE Y RETOS DE FUTURO

Eduardo Ruiz Vieytez*

Resumen

La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias es uno de los principales instrumentos existentes en el ámbito europeo que pretende proteger el patrimonio lingüístico del continente a través de medidas de garantía del uso de tales lenguas en sus respectivos entornos. Veinticinco años después de su aprobación y veinte años después de su entrada en vigor, la Carta ofrece luces y sombras en la consecución de sus objetivos. Particularmente difícil resulta la protección de lenguas débiles o dispersas, o de algunas lenguas inmigradas, para las que ni la Carta ni otros instrumentos jurídicos ofrecen garantías efectivas de conservación y desarrollo. Si bien un balance global de la existencia de la Carta en estos veinticinco años debe ser positivo, existen un buen número de aspectos en los que se hace precisa una actualización tanto en contenidos, a través de su reinterpretación, como en los procedimientos de ratificación de nuevos países o de monitorización de su cumplimiento.

Palabras clave: Lenguas minoritarias; Consejo de Europa; lenguas; lenguas regionales; derechos lingüísticos; minorías lingüísticas; Europa.

THE EUROPEAN CHARTER FOR REGIONAL OR MINORITY LANGUAGES ON ITS 20TH ANNIVERSARY: A REVIEW TO DATE AND FUTURE CHALLENGES

Abstract

The European Charter for Regional or Minority Languages is one of Europe's main instruments for protecting the continent's linguistic heritage, by means of measures guaranteeing the use of said languages in their respective environments. Twenty-five years after its approval and twenty following its entry into force, the charter has seen both successes and failures in achieving its goals. Particularly difficult has been the protection of weak or dispersed languages, or some immigrant languages, for which neither the charter nor other legal instruments provide effective guarantees of conservation and development. Although the overall conclusion with regard to the charter's existence over these past twenty-five years must be a positive one, there are a good number of aspects calling for an update of both contents, through their reinterpretation, and of procedures for ratifying new countries and for monitoring its compliance.

Keywords: Minority languages; Council of Europe; languages; regional languages; linguistic rights; linguistic minorities; Europe.

* Eduardo Ruiz Vieytez, profesor de derecho y decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto (Bilbao y Donostia/San Sebastián).

Artículo recibido el 30.11.2018. Evaluación ciega: 15.02.2018. Fecha de aceptación de la versión final: 13.03.2018.

Citación recomendada: RUIZ VIEYTEZ, Eduardo. «La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en su veinte aniversario: balance y retos de futuro». *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, num. 69, 2018, pp. 18-27. DOI: [10.2436/rld.i69.2018.3065](https://doi.org/10.2436/rld.i69.2018.3065).

Sumario

1 Introducción

2 Luces y sombras de la CELROM en sus 20 años de vigencia

3 Los retos de la CELROM en su 20 aniversario

3.1 Retos en relación con la vigencia de la CELROM

3.2 Retos en relación con el ámbito de aplicación de la CELROM

3.3 Retos en relación con la actualización de la CELROM

3.4 Retos en relación con el proceso de monitorización

4 Conclusión

5 Referencias

1 Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo realizar una evaluación global de los primeros veinte años de vigencia de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (en adelante, CELROM), como principal instrumento jurídico de protección de las lenguas europeas no oficiales. La oportunidad de este análisis se justifica por la efeméride señalada, que viene a sumarse a la de los 25 años desde la redacción y aprobación inicial de la CELROM.

Las primeras iniciativas para la elaboración de una carta europea sobre las lenguas minoritarias se remontan en realidad a 1981, con la aprobación por la Asamblea Parlamentaria de la Recomendación 928, referente a los problemas de la educación y de la cultura planteados por las lenguas minoritarias y los dialectos de Europa. A partir de la misma, un grupo de expertos de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa elaboró un primer borrador de una carta europea de las lenguas, que fue finalmente presentado en 1987 y aprobado con modificaciones por el plenario de la Conferencia en su Resolución 192 (1988). La Asamblea Parlamentaria informó favorablemente de dicho anteproyecto en su sesión de 4 de octubre del mismo año (opinión 142). El año siguiente, el Comité de Ministros creó un comité *ad hoc* de expertos en lenguas regionales o minoritarias que prepararía un texto normativo sobre la base de los ya existentes. Tras este trabajo, el Comité de Ministros adoptó como convención la CELROM en su reunión 478 del 22 de junio de 1992, con las abstenciones de Chipre, Francia, Grecia, Reino Unido y Turquía (Grin 2003, 58; Ruiz Vieytez 2004, 27; Fenet 2004, 43). La CELROM se abrió a la firma de los Estados el 5 de noviembre de 1992, entrando en vigor el 1 de marzo de 1998, después de producirse las primeras cinco ratificaciones.

En la Europa actual, la lengua sigue siendo un factor decisivo en la construcción de las identidades colectivas y, particularmente, de las identidades nacionales. Al mismo tiempo, prácticamente todos los países europeos presentan algún grado de pluralidad lingüística tradicional. Y, por otro lado, tan diversa como la realidad sociolingüística de cada Estado lo es la protección jurídica que unas y otras lenguas disponen en la actualidad. En efecto, podemos encontrar en la Europa actual una gran variedad de regímenes jurídico-lingüísticos, que suponen enormes diferencias en el nivel de proyección disfrutado por unas y otras lenguas del continente. Ello aconseja disponer de instrumentos comunes en el plano regional que sirvan para la consolidación de estándares mínimos de protección de los derechos de los hablantes, y de las categorías jurídicas utilizadas en los diversos países. En cierto modo, la CELROM pretende cubrir en parte esta necesidad.

Sin embargo, el derecho permite aproximarse al fenómeno de las lenguas minoritarias de modos diferentes. La más directa consistiría en poner el enfoque en los derechos de los hablantes de las lenguas, adoptando por tanto una perspectiva de derechos (lingüísticos), que en su caso podrían ser considerados derechos humanos. Otra estrategia pasa por la protección de las lenguas como bienes culturales y parte del patrimonio cultural de Europa, sin un reconocimiento directo de derechos pero sí mediante la asunción de obligaciones por parte de los Estados afectados. Este segundo es el enfoque adoptado por la CELROM, por lo que en rigor no podemos considerarla como un instrumento de protección de derechos lingüísticos o de las minorías, aunque en la práctica persigue y consigue el mismo fin garantista.

Para desarrollar este análisis, adoptaré un sencillo esquema, basado en las evidencias documentales y prácticas provocadas por la puesta en práctica de la CELROM. En un primer apartado (2), describiré los principales aspectos positivos y negativos que han podido tener su vigencia y aplicación en estos veinte años. En el apartado siguiente (3), me centraré en los que considero sus principales retos de cara a los años venideros, para terminar el artículo con una breve conclusión.

2 Luces y sombras de la CELROM en sus 20 años de vigencia

Comenzando por los aspectos positivos de sus veinte años de vigencia, hay que señalar en primer lugar que la CELROM ha sido útil para poner el tema de las lenguas regionales o minoritarias en la agenda política (y jurídica) europea (Manent 2012, 10). En perspectiva histórica, es necesario admitir que con anterioridad a la CELROM no existía prácticamente ninguna regulación internacional que ofreciera una protección jurídica para dichas lenguas, con la única excepción del ambiguo artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo a los derechos de las personas pertenecientes a minorías lingüísticas. En efecto,

otros instrumentos de protección de minorías verían la luz con posterioridad, o al menos de manera coetánea a la CELROM. El tratado paralelo más relevante en el plano europeo, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CMPMN), se adoptó dos años después de la CELROM, si bien su entrada en vigor coincidió en la práctica con la de esta.

Aunque resulta obvio que la CELROM no es el tratado que más atención recibe de entre los que se encuentran bajo el paraguas institucional del Consejo de Europa, lo cierto es que el tema de las lenguas minoritarias estaba desprovisto de cualquier protección hasta los años noventa. Con todas sus limitaciones en cuanto a repercusión social y política, la CELROM ha colocado el asunto en la agenda del Consejo de Europa y, por extensión, de numerosos Estados, y ha ayudado a su consideración en otras instancias como las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o la propia Unión Europea. En algunos países, la CELROM ha motivado debates sobre la cuestión que de otra manera no se habría producido (Lecucq 2015). La existencia de la CELROM obliga a la discusión del tema anualmente por los órganos principales del Consejo de Europa, y el tratamiento de las lenguas minoritarias está hoy más consolidado en el acervo jurídico europeo de lo que lo estaba en el año 1992 o en 1998.

En la misma línea de argumentación, con la adecuada perspectiva histórica, podemos considerar un avance positivo la creación de un secretariado en Estrasburgo para el desarrollo de la CELROM, la aparición de un cuerpo doctrinal y literario en torno a la CELROM y la existencia de un sistema público de control de su aplicación en los Estados parte. La CELROM ha activado no solo actividad gubernamental en los Estados parte, sino un cuerpo documental sobre su implementación que adquiere una consistencia y volumen cada vez mayor. En paralelo, la vigencia de la CELROM ha activado también a la doctrina académica, fomentando la investigación y la transferencia en este ámbito, desde diversas disciplinas como el derecho, la ciencia política, la sociolingüística, la antropología cultural o las ciencias de la comunicación. De igual modo, ha espoleado a los movimientos de hablantes o defensores de las lenguas minoritarias, que en ocasiones se han formado y organizado para utilizar este instrumento en su favor y reclamar una correcta aplicación de su contenido, con la consiguiente dinámica para sus comunidades lingüísticas. Ello ha podido resultar particularmente relevante para el caso de comunidades medianas o pequeñas con pocas posibilidades de ser oídas en otros ámbitos institucionales. No puede tampoco olvidarse la oportunidad que ha supuesto la aplicación de la CELROM para la cooperación interadministrativa y transfronteriza. En particular, el seguimiento de la CELROM ha involucrado en numerosas ocasiones a poderes regionales o locales, que se han visto así, según los casos, empoderados o demandados en este ámbito.

Un segundo aspecto positivo de la vigencia de la CELROM tiene que ver con su naturaleza y características principales, que le convierten en un tratado ciertamente original. El objetivo de la CELROM no es otro que el de proteger el uso de los idiomas regionales o minoritarios de los países del Consejo de Europa, asegurando así la pervivencia de la riqueza cultural que supone la diversidad lingüística de nuestro continente (Ruiz Vieytez 2003, 530). En este sentido, son rasgos muy destacables del texto su vocación práctica y su flexibilidad. Como es sabido, la Carta contiene una lista de medidas concretas en ámbitos específicos del uso de las lenguas, sobre la que los Estados parte adoptan obligaciones en función de la realidad de las diversas lenguas y territorios. Esta original flexibilidad sobre las obligaciones que para cada país (y para cada lengua o para cada territorio) supone la ratificación de la CELROM marca una forma muy útil de configurar los tratados de protección de la diversidad cultural. «Teniendo en cuenta la gran variedad de situaciones en las que los idiomas no oficiales pueden encontrarse a lo largo y ancho del continente europeo, incluso dentro del mismo país, este sistema de protección “a la carta” supone incorporar al convenio una gran dosis de pragmatismo. En cualquier caso, los Estados no son libres de escoger arbitrariamente los niveles de protección para las diferentes lenguas, sino que deben seleccionar las provisiones o compromisos adquiridos “de acuerdo a la situación de cada lengua”. Ello significa que una medida de protección más débil solo debe ser adoptada cuando las opciones más exigentes no podrán ser razonablemente aplicadas en función de la situación de la lengua en cuestión» (Ruiz Vieytez 2003, 532). La CELROM puede ser considerada en este sentido un modelo a seguir, y ofrece tal variedad de posibilidades que solo una aplicación muy extensa en tiempo y espacio podría agotar sus opciones.

Sin duda, la visión que tuvieron los redactores de la CELROM para elaborar un documento tan potencialmente asimétrico ha permitido que la aplicación del texto se haya podido ir adaptando a las cambiantes realidades, y lo pueda seguir haciendo en el futuro. Solo con una combinación de políticas diferentes, diseñadas a la

medida de cada lengua minoritaria, la CELROM podía tener un impacto más efectivo. Es posible que con un instrumento más clásico y rígido estuviéramos hablando, veinte años después, de su agotamiento, al menos en el caso de un buen número de países o situaciones lingüísticas. En cambio, el modelo elegido para la CELROM permite continuar el trabajo de su aplicación y su evolución en el futuro. En este sentido, hay que demandar a los Estados mayor utilización de esta característica flexibilidad de la CELROM, tanto en sus instrumentos de ratificación como en la posterior actualización de las obligaciones adoptadas en los mismos.

Un tercer aspecto positivo es que un total de 25 Estados han ratificado la CELROM y forman hoy parte activa de la misma. Considerando que la cifra total de miembros del Consejo de Europa es 47, cabe señalar que más de la mitad de estos países la han ratificado. No obstante, esta cifra puede ser interpretada también negativamente, en comparación con otros tratados similares y, en particular, si la comparamos con el número de ratificaciones del CPMN (39). Pero considerando las implicaciones de la CELROM y que su ratificación conlleva la adopción de medidas y obligaciones concretas para cada lengua, puede entenderse que el nivel de ratificaciones sea más bajo que en otros tratados más genéricos. En cualquier caso, aunque la cifra de Estados parte podría ser más elevada, lo cierto es que hoy en día hay 25 Estados europeos que deben someterse a un control periódico de su política relativa a las lenguas minoritarias, lo que al tiempo legitima para defender cada vez con más fuerza que la protección de las lenguas minoritarias forma ya parte del acervo cultural y jurídico europeo, algo que no podía haberse afirmado de igual modo hace veinte años.

Finalmente, la CELROM y su aplicación han servido para elevar el prestigio social de las lenguas minoritarias en general, y de las de los Estados parte en particular. En efecto, el derecho, a pesar de su naturaleza coercitiva, tiene en determinados ámbitos un limitado poder de cambio de la realidad. Uno de esos ámbitos es el de las dinámicas lingüísticas, sobre las que inciden de manera importante elementos como el prestigio social, el fracaso escolar, las posibilidades de promoción económica, el acceso a las nuevas tecnologías de comunicación o los movimientos de población. Ante estos fenómenos, las regulaciones jurídicas tienen una incidencia limitada. Pero sin duda disponen también de un valor simbólico y pedagógico a los ojos de la sociedad. Así, si bien la declaración de una lengua minoritaria como oficial en un ámbito territorial determinado no puede revertir por sí misma una dinámica lingüística de retroceso progresivo, sí genera una nueva percepción de la lengua por parte de todos los agentes sociales, lo que a largo plazo influye en las dinámicas preexistentes. La sola vigencia de la CELROM y el carácter cíclico y público de su evaluación implican una valoración positiva de las lenguas minoritarias ante sus propios hablantes y delante del resto de los ciudadanos. En este sentido, la CELROM ha ayudado a prestigiar las lenguas regionales o minoritarias en Europa, aunque es cierto que marcando en todo caso una diferencia con las grandes lenguas estatales.

Por lo que se refiere a los aspectos menos positivos de la evaluación de la CELROM en estos veinte años, me referiré ante todo a su naturaleza limitada como instrumento jurídico internacional, necesitado de ratificación. Nos encontramos ante un tratado que, a pesar de su flexibilidad ya valorada, no deja de ser un texto escrito más de naturaleza jurídica dentro del entramado institucional del Consejo de Europa. No estamos en presencia de una norma de rango constitucional, o que los Estados asumen como tal cuando proceden a su ratificación, por más que la materia regulada sí ofrece un contenido constitucional relevante. No se trata tampoco de un programa político con avanzadas directrices para la generación de políticas comprensivas en favor de las lenguas minoritarias, sino de un tratado que ofrece medidas concretas de aplicación, algunas de las cuales han podido quedarse obsoletas en estos veinte años. Esto es, la CELROM no nos permite dibujar con precisión un estándar mínimo común de protección de las lenguas minoritarias en Europa, que pudiéramos intentar aplicar incluso a los Estados que no la han ratificado. A ello se añade que en su aplicación se han producido diferencias severas entre los distintos países, incluso en su monitorización.

3 Los retos de la CELROM en su 20 aniversario

El análisis de la aplicación de la CELROM en estos primeros 20 años de vigencia nos permite identificar cuáles son los retos más relevantes que la misma presenta de cara a las siguientes décadas. Entre ellos están obviamente los que se derivan de la obsolescencia lógica que produce el paso del tiempo, pero también otros que se refieren a la práctica de la CELROM tanto en cuanto a sus aspectos más sustantivos como procedimentales. En un análisis global, considero que hay cuatro grandes ámbitos en los que dichos retos pueden ser agrupados.

3.1 Retos en relación con la vigencia de la CELROM

En este primer bloque me refiero a lo que tiene que ver con la ratificación de la CELROM por los Estados miembros. En particular, son dos los principales desafíos que amenazan actualmente a la efectividad futura de la CELROM.

El primero de ellos tiene que ver no tanto con el número de ratificaciones recibido por la CELROM, que ya hemos señalado que puede evaluarse como positivo, sino con la dinámica de dichas ratificaciones. Constituye una señal de preocupación que el proceso de ratificaciones de la CELROM haya sido muy irregular y que parezca haberse detenido severamente en los últimos años. De las 25 ratificaciones producidas hasta la fecha, 22 se produjeron en los primeros diez años de vigencia de la CELROM, mientras que en los últimos diez años solo Rumanía, Polonia y Bosnia-Herzegovina la han ratificado, siendo Bosnia la última en hacerlo en el año 2010. Quiere esto decir que no ha habido nuevas entradas al club en los últimos siete años, deteniéndose una dinámica de goteo constante de nuevos Estados, que aún debería haber continuado. Dentro del Consejo de Europa hay países cuya ratificación no debería ofrecer un problema significativo y que sin embargo vienen haciendo oídos sordos a dicha posibilidad. En este sentido, es preciso desarrollar una política dirigida a conseguir un número mayor de ratificaciones. Entra dentro de lo políticamente factible añadir al menos diez Estados a la lista de ratificaciones, lo que ayudaría a elevar la consistencia e impacto político de la CELROM. Esta política debería ser liderada por el propio Consejo de Europa, pero las redes tanto académicas como de movimientos sociales pueden jugar en ello un papel muy relevante, sobre todo en ciertos países. La CELROM necesita en la próxima década extender su ámbito geográfico y político de aplicación para no perder parte de su fuerza política e institucional.

También en relación con el proceso de ratificaciones, la CELROM, por sus características especiales ya explicadas, depende en gran medida de que los Estados elaboren unos adecuados instrumentos de ratificación. Estos deben ser redactados aprovechando la flexibilidad y asimetría que la CELROM ofrece para adaptar las obligaciones que se adquieren a las diversas situaciones lingüísticas, administrativas o económicas. Sin embargo, varios de los instrumentos de ratificación aportados por algunos Estados miembros dejan mucho que desear en este sentido. La tendencia a adoptar los mismos compromisos para todas las lenguas es demasiado habitual para poder ser adecuada y efectiva. Esto conduce en el caso de varios países a la imposibilidad del cumplimiento de determinadas obligaciones o a una aplicación ciertamente muy desigual de los mismos compromisos para diferentes lenguas. De cara al futuro, sería conveniente no solo asesorar más de cerca la elaboración de futuros instrumentos de ratificación, sino también sugerir la revisión de algunos de los hoy en día vigentes.

3.2 Retos en relación con el ámbito de aplicación de la CELROM

El ámbito de aplicación de la CELROM ofrece también retos importantes para su futura aplicación. Estos están básicamente relacionados con las definiciones y exclusiones adoptadas por la CELROM en sus primeros artículos.

Uno de ellos es el relativo a la necesaria aclaración de los glotónimos usados en relación con determinadas lenguas por varios países y a la consideración de algunas variantes como lenguas separadas o simplemente hablas con glotónimos diferentes. El asunto puede ser políticamente sensible en algunos espacios y por tanto deberá ser asumido con prudencia y siempre en diálogo con los grupos de hablantes y las autoridades concernidas. Pero la dispersión de nombres puede resultar negativa para algunas lenguas o conjuntos lingüísticos que se encuentran en situación de debilidad, lo que aconseja una política más decidida en este sentido, que no impida aprovechar adecuadamente algunas disposiciones de la propia CELROM como, entre otras, el artículo 14 relativo a los contactos transfronterizos. Esta discusión incluye los no infrecuentes debates sobre la consideración como lenguas o dialectos de determinadas hablas, sabiendo que la CELROM excluye expresamente estos últimos (Poggeschi 2012, 188).

En segundo lugar, y entrando propiamente en las definiciones previstas en el artículo primero, es necesario abordar a largo plazo el debate sobre las llamadas «lenguas de inmigrantes», que quedan radicalmente excluidas de la aplicación de la CELROM. Es evidente que en los años noventa la CELROM se redactó con la intención de proteger el «patrimonio lingüístico europeo», considerando como tal el conformado

por las minorías viejas o tradicionales. En las definiciones de la CELROM ello se solucionó mediante la introducción del adverbio «tradicionalmente», acompañado de una cláusula de exclusión de las citadas lenguas de inmigrantes. Esto no obstante, y siendo clara la intención del texto desde un inicio, el paso del tiempo pone cada vez más en cuestión una separación tan radical. De hecho, ya se han producido algunas aperturas en este sentido (Dunbar 2010, 181; 2008, 44). Y ello no solo por criterios de orden moral o político, sino incluso por una interpretación jurídica adecuada a la cambiante realidad europea, en la que la presencia de algunas lenguas no consideradas tradicionales es ya significativamente larga en el tiempo. Sin pretender vaciar el objetivo inicial de la CELROM, esta puede resultar un instrumento muy adecuado para fijar unos estándares o principios mínimos de aplicación a todas las lenguas no oficiales que se hablan en Europa. El Comité de Expertos, apoyándose en la doctrina y en la labor de otros grupos sociales, podría avanzar algunos pasos en este sentido, que serían consistentes con los ya dados por el Comité Asesor del CPMN (Dunbar 2010, 186).

En tercer lugar, se hace necesario adecuar algunas definiciones a la realidad de ciertos países europeos en los que no necesariamente la lengua oficial es la lengua más hablada por la ciudadanía (Dunbar 2008, 43). Esto genera, en una interpretación literal de la CELROM, la necesidad de proclamar y proteger como minoritaria a una lengua que no lo es en absoluto (con el consiguiente mensaje político que ello conlleva) y que posiblemente no precisa de dicha protección (Poggeschi 2012, 174). Casos como los de Moldavia o Ucrania, por ejemplo, son paradigmáticos en este sentido (Prina 2013, 8). Se hace precisa una labor que, a falta de reforma expresa, nos permita interpretar las definiciones de la CELROM de un modo más adecuado a dichas realidades.

Finalmente, en el ámbito de las definiciones explícitas o implícitas de la CELROM ofrece especial riesgo la categoría de «lengua oficial menos utilizada», a la que se refiere el artículo 3. Una lectura literal de los preceptos de la CELROM por parte de alguno de los gobiernos europeos podría conducir a resultados no deseables para la correcta aplicación de la CELROM (López Basaguren 2013, 139-140). También en este ámbito podría ser interesante que el Comité de Expertos elaborara interpretaciones autorizadas del texto al modo en el que lo hacen otros órganos de vigilancia de tratados similares.

3.3 Retos en relación con la actualización de la CELROM

Un tercer bloque de retos para la CELROM deriva de la lógica desactualización de su redacción o contenido. Las circunstancias sociales de 1992 distan mucho de las actuales en algunos aspectos y es inevitable que un instrumento que pretendía regular obligaciones concretas contenga frases obsoletas o, sobre todo, no regule elementos importantes que han surgido con posterioridad. De todos los ámbitos que la CELROM abarca, sin duda es el del artículo 11 el que ha podido verse más afectado por las transformaciones sociales y comunicativas de los últimos 25 años (Morin y Dunbar 2008; Dunbar 2010, 182). En 1992 era imposible prever la evolución que las comunicaciones iban a experimentar en este cuarto de siglo, y en buena lógica la CELROM está pensada para una sociedad en la que los medios de comunicación de masas se ceñían a prensa escrita, radio y televisión, todos ellos en sus versiones más clásicas. Hoy en día el panorama ha cambiado enormemente, abriendo amplias posibilidades para las lenguas minoritarias, pero también creando nuevos riesgos y amenazas (McMonagle 2012, 5). Estas transformaciones afectan también a otros artículos de la CELROM, aunque en menor medida, por su redacción más abierta, como puede suceder con los relativos a la vida económico-social y cultural. Las nuevas tecnologías afectan también de manera evidente a la educación y a las relaciones con la Administración pública y con las autoridades judiciales. El reto en este caso es, en ausencia de una reforma expresa, reinterpretar los preceptos a la luz de la realidad actual, lo que en un caso como la CELROM resulta especialmente difícil (McMonagle 2012, 15).

3.4 Retos en relación con el proceso de monitorización

Un último grupo de retos de futuro para la CELROM está ligado a su procedimiento de monitorización, previsto en los artículos 15 a 17. Es este en realidad un ámbito sobre el que tanto el Secretariado de la CELROM como el Comité de Expertos ya han empezado a trabajar y a adoptar decisiones. El proceso clásico de ciclos de control ha generado una dinámica que hace complejo el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados. Al mismo tiempo, los informes del Comité de Expertos, aunque

públicos, son excesivamente largos y complejos para que puedan ser utilizados por un público más amplio. Además, las resoluciones del Comité de Ministros que finalizan los ciclos de control no recogen más que una muy limitada parte del ingente trabajo realizado tanto por el Secretariado como por el Comité de Expertos. Se hace preciso por tanto simplificar el procedimiento y los documentos que se derivan del mismo, ofreciendo elementos más visuales y dinámicos, reduciendo los textos e incorporando tablas, listados, esquemas, gráficos e incluso rankings que sirvan para medir la aplicación de la CELROM en los diferentes Estados y para fomentar la competencia entre ellos con base en el principio de publicidad, que en realidad vertebra el sistema de control. El reto fundamental es, en consecuencia, la simplificación del flujo de información, y por ende del trabajo que se realiza, pero no para monitorizar un menor número de aspectos, sino para hacerlo de una manera más gráfica y pública.

Un reto adicional es el de evitar las inconsistencias en las evaluaciones de los distintos informes. La práctica de elaboración de documentos interpretativos de diversos aspectos de la CELROM en sentido general para todos los países, a la que antes he aludido, también ayudaría en este sentido. Deben ser en este caso también textos breves y claros en los que puedan condensarse unas pautas comunes que vayan vertebrando un estándar mínimo común en la protección de las lenguas minoritarias de Europa. En este sentido, el debate sobre la aplicación de la CELROM podría asomarse, siquiera de manera indirecta y paulatina, a la vigente discusión académica sobre el concepto de justicia lingüística (Van Parijs 2011; Mowbray 2012; De Schutter 2007; 2017).

Respecto a la posibilidad (planteada recientemente en varios foros, como el Foro Europeo para la Diversidad Lingüística, celebrado en Donostia/San Sebastián en diciembre de 2016) sobre la conveniencia de alargar los ciclos de control desde los tres años actuales a los cinco que ofrecen otros instrumentos similares, como el CMPMN, creo, contrariamente a lo que he manifestado en ocasiones anteriores, que no resultaría hoy una propuesta adecuada. Si bien es cierto que un ciclo más corto acumula los informes y las visitas a realizar, no lo es menos que el número de expertos está relacionado con el número de Estados a controlar, por lo que el esfuerzo tiende a compensarse, frente a otros comités de control que disponen de un número fijo de miembros. Por otra parte, la extensión de los ciclos de control no haría seguramente sino alargar los retrasos de algunos Estados en presentar sus informes. Una medida disuasoria sería fijar la norma de que el Comité de Expertos pueda elaborar su evaluación (incluyendo la visita al país) a fecha predeterminada sin necesidad de haber recibido la información estatal. Esto, sin embargo, plantea también otras contraindicaciones que habría que analizar más detalladamente. No podemos olvidar que un proceso de monitorización basado en el flujo de información depende en gran parte de una adecuada colaboración entre todas las partes involucradas en el mismo.

En relación con este último aspecto, un reto crucial para mejorar la efectividad del mecanismo de control es el de la formación y capacitación de redes estables de organizaciones de hablantes de las lenguas minoritarias. En su configuración actual, el Secretariado está muy limitado para poder desarrollar una acción de estas características, por lo que una vez más es necesario exigir al Consejo de Europa dotar de mayores medios a la oficina encargada de la adecuada implementación de este tratado. Una opción alternativa es la creación de una entidad independiente que a modo de Fundación, Agencia o Instituto de las Lenguas Minoritarias de Europa pudiera desarrollar esta labor y apoyar al Consejo en la monitorización de la CELROM. Este centro podría tener un cierto carácter representativo de las comunidades de hablantes y un reconocimiento oficial como interlocutor, y ser apoyado financieramente no solo por el propio Consejo sino por los Estados parte, administraciones subestatales interesadas, universidades o centros de investigación en la materia, y entidades representativas de las comunidades lingüísticas minoritarias.

4 Conclusión

La CELROM ha demostrado en sus primeros veinte años de vigencia que es un instrumento inteligentemente concebido para mejorar la situación de las lenguas minoritarias tradicionales de Europa. Sin embargo, la efectividad concreta de la CELROM en cada situación nacional depende también de la actitud de las autoridades del Estado parte y de la colaboración de las entidades sociales interesadas. Ante todo, en la CELROM destaca su configuración como un «tratado a la carta», que ayuda a adaptar las previsiones jurídicas a las realidades sociales. En añadidura, la propia existencia de la CELROM y su aplicación han ayudado a elevar el tema de las lenguas minoritarias de Europa en la agenda política de las principales instituciones, siquiera parcialmente,

y ha estimulado una producción académica y social sobre la cuestión. La labor coordinada de parte del mundo académico y social, el Comité de Expertos y el Secretariado de la CELROM en el Consejo de Europa ha dado frutos tanto en el ámbito de las ratificaciones como en el de una correcta implementación. Aunque estos logros pueden ser considerados limitados, ha sido en ellos decisiva la presencia de un tratado como la CELROM.

Aunque en rigor la CELROM no se refiere explícitamente a derechos sino a la protección de las lenguas como parte del patrimonio cultural europeo, en la realidad debe ser incluida en el conjunto de tratados protectores de derechos de las minorías. La evolución de estas dos décadas nos permite reafirmar esta idea, de manera que hoy consideramos al CMPMN como el tratado más cercano a la CELROM, mientras sus respectivos órganos de monitorización, junto con la ECRI (European Commission against Racism and Intolerance), comparten habitualmente información y valoraciones sobre los países implicados.

Aunque el balance de la aplicación de la CELROM en estos veinte años debe ser, en mi opinión, positivo, existen numerosos retos que es necesario afrontar para que su aplicación futura siga contribuyendo a la mejora de la protección de las lenguas no oficiales de Europa. En este ensayo he agrupado estos retos en cuatro ejes diferenciados que aluden respectivamente a las ratificaciones de la CELROM, su ámbito de aplicación, su necesaria actualización en algunos aspectos y la reforma del proceso de monitorización. Resulta igualmente necesario continuar socializando el contenido y las posibilidades de un tratado que exige una participación directa de los grupos afectados en colaboración con las instituciones competentes para su aplicación. Esta socialización debería, además, realizarse de cara al conjunto de la población de los Estados parte y muy en particular a la mayoría lingüística de cada uno de ellos, a fin de fomentar la asunción, promoción y gestión democrática de la diversidad lingüística en las sociedades europeas actuales.

5 Referencias

- DE SCHUTTER, H. «Language policy and political philosophy: On the emerging linguistic justice debate». *Language Problems and Language Planning*, núm. 31(1) (2007), págs. 1-23.
- DE SCHUTTER, H. «Two principles of equal language recognition». *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, núm. 20(1) (2017), págs. 75-87.
- DUNBAR, R. «The Charter as a living instrument: Legal challenges and perspectives». En: *Minority language protection in Europe: Into a new decade*. Estrasburgo: Council of Europe, 2010, págs. 171-186.
- DUNBAR, R. «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*. Estrasburgo: Council of Europe, 2008, págs. 37-61.
- DUNBAR, R.; MORIN, T. *The European Charter for Regional or Minority Languages and the Media*. Estrasburgo: Council of Europe, 2008.
- FENET, A. «Difference Rights and Language in France». En: JUDT, T.; LACORNE, D. (eds.). *Language, Nation and State. Identity Politics in a Multilingual Age*. Palgrave Macmillan, 2004, págs. 19-61.
- GRIN, F. *Language Policy Evaluation and the European Charter for Regional or Minority Languages*. Nueva York: Palgrave, 2003.
- LECUCQ, O. «[El régimen jurídico de las lenguas regionales en Francia y el problema de la ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: ¿es necesario revisar la Constitución?](#)». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 51 (2015), págs. 142-154.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. «La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias: ¿un modelo para las sociedades multilingües más allá de la protección minoritaria?». En: LÓPEZ CASTILLO, A. (dir.). *Lenguas y Constitución Española*, 2013, págs. 129-149.
- MANENT, L. «El valenciano ante la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias». *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 59-2 (2012), págs. 92-117.

- McMONAGLE, S. «The European Charter for Regional or Minority Languages: Still Relevant in the Information Age?». *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 11(2) (2012), págs. 1-24.
- MOWBRAY, J. *Linguistic Justice: International Law and Language Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- NOGUEIRA, A.; RUIZ VIEYTEZ, E.; URRUTIA LIBARONA, I. (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, 2012.
- POGGESCHI, G. «[The use of regional and minority languages in the public administration and the undertakings of article 10 of the European Charter for Regional or Minority Languages](#)». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 57(1) (2012), págs. 163-205.
- PRINA, F. «Linguistic Divisions and the Language Charter. The Case of Moldova». Flensburg: ECMI. *ECMI working paper*, núm. 64, 2013.
- RUIZ VIEYTEZ, E. «La Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias». En: GÓMEZ ISA, F. (dir.). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2003, págs. 527-546.
- RUIZ VIEYTEZ, E. *Working Together: NGOs and regional or minority languages*. Estrasburgo: Council of Europe, 2004.
- RUIZ VIEYTEZ, E. «[Constitutions, Languages, Definitions and the European Charter for Regional or Minority Languages](#)». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 51 (2009), págs. 227-253.
- VAN PARIJS, P. *Linguistic Justice for Europe and for the World*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- VERNET, J. (ed.). *Dret lingüístic*. Valls: Cossetània, 2003.
- VVAA. *International Conference on the European Charter for Regional or Minority Languages*. Estrasburgo: Council of Europe, 1998.
- VVAA. *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages*. Estrasburgo: Council of Europe, 1999.
- VVAA. *From Theory to Practice: The European Charter for Regional or Minority Languages*. Estrasburgo: Council of Europe, 2002.
- WOEHLING, J. M. *The European Charter for Regional or Minority Languages*. Estrasburgo: Council of Europe, 2005.