

EL “ESFUERZO ESTATAL” COMO MODELO DE CÁMPUTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA PARTE III DE LA CARTA EUROPEA PARA LAS LENGUAS REGIONALES O MINORITARIAS

Fernando Ramallo*

Resumen

El cumplimiento satisfactorio de los compromisos adquiridos por cada Estado en el momento de ratificación de la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias constituye un objetivo central para la normalización lingüística de decenas de lenguas europeas. Pero dicho objetivo es, también, un desafío, condicionado precisamente no solo por las circunstancias de partida de cada lengua en su territorio, sino, sobre todo, por el nivel de exigencia que cada Estado ha elegido entre las distintas posibilidades que permite la Carta. En esta contribución proponemos una aproximación al cumplimiento satisfactorio de las obligaciones adquiridas con la ratificación del tratado a partir de lo que denominamos “esfuerzo estatal”, resultado de analizar conjuntamente el número de lenguas, el número de compromisos y el nivel de exigencia de esos compromisos para cada uno de los 22 Estados que tienen lenguas regionales o minoritarias cubiertas por la parte III de la Carta (artículos 8-14).

Palabras clave: Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias; minorías lingüísticas; derechos lingüísticos.

STATE EFFORT AS A MODEL FOR ASSESSING FULFILLMENT OF PART III OF THE EUROPEAN CHARTER FOR REGIONAL OR MINORITY LANGUAGES

Abstract

Ensuring that States properly fulfill the commitments entered into upon ratification of the European Charter for Regional or Minority Languages is one of the main objectives of the linguistic normalization of dozens of European languages. Yet this goal also entails a challenge that depends not only on the initial circumstances surrounding each language in the area where it is spoken but, more significantly, on the requirement level that each State has selected from among the various possibilities allowed under the Charter. In this article, we propose an approach to ensuring satisfactory fulfillment of the commitments undertaken through the passage of the treaty based on what we refer to as State effort. This comes from conducting a global analysis on the number of languages covered, the number of commitments undertaken, and the requirement level chosen by each of the 22 States that have regional or minority languages covered under Part III of the Charter (Articles 8 through 14).

Keywords: European Charter for Regional or Minority Languages; linguistic minority; language rights.

*Fernando Ramallo, profesor titular del Departamento de Traducción y Lingüística de la Universidad de Vigo. framallo@uvigo.gal

Artículo recibido el 11.09.2019. Evaluaciones ciegas: 25.09.2019 y 01.10.2019. Aceptación de la versión final: 29.11.2019.

Citaci3n recomendada: Ramallo, Fernando. (2019). 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 Lléngua i Dret, Journal of Language and Law*, 72, 146-167. <https://doi.org/10.2436/rld.i72.2019.3353>

Sumario

1 Introducción

2 La cobertura de la Carta: Estados, lenguas, compromisos

3 Propuesta metodológica

3.1 La base de datos REMILAN

3.2 Casuística problemática

4 El cumplimiento de la Carta en su parte III: un modelo analítico

4.1 Cumplimiento satisfactorio/incumplimiento manifiesto

4.2 El esfuerzo estatal (EE)

5 Avances, estabilidad y retrocesos desde su vigencia 1998-2018

6 Consideraciones finales

Agradecimientos

Referencias bibliográficas

Anexo

1 Introducción

La Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias (desde aquí, la Carta) celebró en el 2018 el vigésimo aniversario de su entrada en vigor. En este periodo, la Carta se ha consolidado como el principal instrumento internacional para la protección y promoción de lenguas minoritarias.¹ Dentro del Consejo de Europa, la interpretación del cumplimiento de la Carta recae en manos de un Comité de Expertos compuesto por un miembro de cada Estado en la que el tratado está en vigor. Así, de acuerdo con los [artículos 15, 16 y 17 de la Carta](#), el Comité de Expertos inicia su evaluación una vez que cada parte remite, a la Secretaría General del Consejo de Europa, un informe en el que se recogen las políticas lingüísticas relacionadas con la protección y la promoción de las lenguas regionales o minoritarias tradicionalmente usadas en su territorio, conforme a la definición que se recoge en el artículo 1. A partir de ahí, el Comité de Expertos elabora su propio informe de seguimiento y monitorización para cada lengua de cada uno de los Estados (Dunbar, 2012).

A partir de todos los informes del Comité de Expertos publicados a 31 de diciembre de 2018, hemos diseñado una base de datos, denominada REMILAN (REgional or MINority LANguages),² que incluye las conclusiones de dicho comité a cada uno de los compromisos para cada informe y para cada lengua. En esta contribución presentamos los primeros resultados de la explotación de REMILAN. En concreto, ofrecemos una nueva categorización de los Estados a partir de un modelo que denominamos “esfuerzo estatal” y que procedemos a describir en las páginas siguientes. Para facilitar su comprensión, iniciamos este artículo con una presentación de la Carta, incluido un balance de su cumplimiento (e incumplimiento) por parte de cada Estado.

2 La cobertura de la Carta: Estados, lenguas, compromisos

En el vigésimo aniversario desde su entrada en vigor, la Carta ha sido firmada por 33 Estados, de los cuales 25 también la han ratificado y, en consecuencia, en ellos se aplica. Es decir, de los 47 Estados que forman el Consejo de Europa, en 22, este instrumento de derecho internacional no está vigente. Como es bien sabido, cada Estado, en el momento de adherirse al tratado, debe indicar tanto las lenguas a las que se aplica la parte III —que es la que incumbe a los artículos 8-14—, como los compromisos que asume para cada una, con un margen de discrecionalidad determinado por el artículo 2.2:

“In respect of each language specified at the time of ratification, acceptance or approval, in accordance with Article 3, each Party undertakes to apply a minimum of thirty-five paragraphs or sub-paragraphs chosen from among the provisions of Part III of the Charter, including at least three chosen from each of the Articles 8 and 12 and one from each of the Articles 9, 10, 11 and 13”.

Pues bien, la variedad de casos es muy elocuente. Aunque lo más frecuente es que el número de lenguas protegidas por la parte III sea inferior al número de lenguas protegidas por la parte II (que incluye a todas las de la parte III), no siempre es así. Por ejemplo, en el caso de Bosnia y Herzegovina (15 lenguas) y de Polonia (14 lenguas), todas las lenguas protegidas por la parte III son las mismas que las de la parte II. Por su parte, Chipre no protege ninguna de sus dos lenguas minoritarias en la parte III. En cuanto a Liechtenstein o Luxemburgo, es sabido que no reconocen ninguna lengua minoritaria en sus territorios. Pese a ello, ratificaron la Carta. De hecho, Liechtenstein fue uno de los primeros Estados del Consejo de Europa que, con su ratificación, permitieron que entrase en vigor el 1 de marzo de 1998, al alcanzar el número mínimo de ratificaciones que establece el artículo 19 del tratado. Los otros cinco miembros que permitieron la entrada en vigor del tratado en la fecha indicada fueron Croacia, Finlandia, Holanda, Hungría y Noruega.

1 Sobre la Carta hay ya una [numerosa bibliografía](#). Para una comprensión de su alcance jurídico, es muy recomendable consultar el informe explicativo que acompaña al texto aprobado por el Consejo de Europa ([accesible en numerosas lenguas](#)). Adicionalmente, para entender la estructura y el contenido, véase el comentario crítico elaborado por Woehrling (2005). Por su parte, Nogueira, Ruiz y Urrutia (2012) recoge el, hasta ahora, más detallado análisis, artículo a artículo, de las valoraciones del Comité de Expertos.

2 <https://www.remilan.org>: la base de datos está todavía en elaboración, por lo que el acceso público en abierto tendrá lugar en el primer trimestre del 2020. El principal objetivo de REMILAN es contribuir a abrir nuevas posibilidades de análisis sobre la propia Carta, sobre la labor del Comité de Expertos y, especialmente, sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada Estado en el instrumento de ratificación de la Carta.

Así pues, entre los Estados, hay diferencias notables en relación con el número total de lenguas protegidas por la parte III. Los que más reconocen son Bosnia y Herzegovina (15),³ Polonia (14), Ucrania (13), Alemania (11), Rumanía (10) y Serbia (10). Los que menos, Austria, Reino Unido, Suecia y Suiza, con tres lenguas cada uno; Eslovenia, Finlandia, Montenegro, República Checa, con dos lenguas por Estado; y Dinamarca, Noruega, Holanda, con únicamente una lengua protegida por esta parte III (véase tabla 1).⁴

Tabla 1. Número de lenguas protegidas por la parte III (NL)

Estado	Número de lenguas (NL)	Valor ponderado*
Alemania	11	0,733
Armenia	5	0,333
Austria	3	0,2
Bosnia y Herzegovina	15	1
Croacia	7	0,466
Dinamarca	1	0,066
Eslovenia	2	0,133
España	7	0,466
Finlandia	2	0,133
Holanda	1	0,066
Hungría	8	0,533
Montenegro	2	0,133
Noruega	1	0,066
Polonia	14	0,933
Reino Unido	3	0,2
República Checa	2	0,133

3 El instrumento de ratificación de Bosnia y Herzegovina incluye 17 lenguas. Todas ellas fueron abordadas por el Comité de Expertos en su primer informe (2013). Sin embargo, en ese mismo informe el propio Comité solicitó aclaración a las autoridades de Bosnia y Herzegovina sobre el estatus del macedonio y montenegrino. En particular, si estas lenguas “are traditionally used in the country and consequently ‘regional or minority languages’ in the sense of the Charter” (véase [párrafo 25](#) del primer informe sobre Bosnia y Herzegovina).

A la luz de la respuesta de las autoridades, en el segundo informe (2016; véase [párrafo 14](#)), el Comité de Expertos decidió no entrar a evaluar el macedonio y el montenegrino, por no ser lenguas tradicionalmente usadas en Bosnia y Herzegovina.

4 Téngase en cuenta, en todo caso, que estas cifras no son inamovibles. Adicionalmente a ejemplos como el que recoge la nota 1 sobre las lenguas en Bosnia y Herzegovina, la propia “flexibilidad” del concepto *lengua* permite cuantificaciones algo diferentes. Por ejemplo, hasta el momento, el Consejo de Europa, por iniciativa del Estado español, aborda el catalán y el valenciano como si de dos lenguas diferentes se tratase. El punto de vista que ha prevalecido hasta ahora en esta decisión ha sido el jurídico —al ser *valenciano* el único glotónimo recogido en el Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana—, frente al filológico, que no plantea dudas sobre la filiación lingüística del valenciano. Así como no hay duda de que el autoglotónimo es valenciano (desde, al menos, el siglo xv), tampoco la hay de que no se trata de una lengua diferente al catalán, incluidas numerosas sentencias del Tribunal Constitucional al respecto, que avala la validez del término *catalán* para referirse al valenciano. Por lo dicho, la recomendación es que el Comité de Expertos utilice la doble denominación *valenciano/catalán* para la lengua propia de las y los valencianos, tal como se recoge en el quinto informe de seguimiento del Estado español. Ahora bien, esto no cambia el número de lenguas cubiertas en la parte III en España, puesto que, independientemente del glotónimo utilizado, la cuantificación está relacionada con el número de territorios en los que se usan oficialmente lenguas minoritarias: catalán en Cataluña, catalán en Islas Baleares y valenciano/catalán en la Comunidad Valenciana se cuantifican como 3 lenguas; lo mismo para el caso del euskera en País Vasco y en Navarra.

Un caso diferente es el del sami en Noruega. Si bien el instrumento de ratificación hace explícita referencia a “the Sami language”, con sus tres variedades (sami de Lule, sami septentrional y sami meridional), la interpretación hasta el 2017 por parte del Comité de Expertos es que la parte III de la Carta solo se aplicaba al sami septentrional, pese a que eso no se recoge en el instrumento de ratificación. En el [séptimo informe](#) de dicho comité sobre el cumplimiento de la Carta por Noruega, publicado en el 2018, esta interpretación ha cambiado, y la parte III se aplica a las tres “lenguas sami”, decisión que no ha sido aceptada por el Gobierno noruego, tal como recoge el anexo II al séptimo informe del Comité de Expertos, que incluye, entre otras cosas, los comentarios del Estado noruego a dicha interpretación del Comité de Expertos:

“[...] Norway’s obligations under Part III of the Charter only apply to the North Sami language. Norway will accordingly continue to apply Part III of the Charter only to the North Sami language and invites the Committee of Ministers and the Committee of Experts to do so as well”.

República de Eslovaquia	9	0,6
Rumanía	10	0,666
Serbia	10	0,666
Suecia	3	0,2
Suiza	3	0,2
Ucrania	13	0,866

* Valores calculados a partir de la distancia de cada Estado con respecto a Bosnia y Herzegovina, que es el que más lenguas protege en la parte III: 15 lenguas = 1 punto.

Como hemos señalado, además de esta posibilidad para seleccionar las lenguas cubiertas por la parte III (no así para las que cubre exclusivamente la parte II, que son todas las lenguas que se ajustan a la definición incluida en el artículo 1 de la Carta), los Estados tienen la facultad de elegir el número de obligaciones adquiridas, con un mínimo de 35 párrafos o subpárrafos (véase arriba el artículo 2.2) y, en consecuencia, el rango de estos compromisos. Dada la estructura de la propia Carta, con artículos, párrafos y subpárrafos —en el caso de estos últimos, a veces alternativos, a veces acumulativos—, la cuantificación de este mínimo de 35 unidades no siempre es obvia (véase al respecto el [párrafo 45](#) del Informe explicativo). Dicho de otro modo, los párrafos 8.1 (*a, b, c, d, e, f*), 9.2, 10.1.a, 10.3 y 11.1 (*a, b, c, e, f*) incluyen diferentes “intensidades” que cada parte podrá seleccionar. Es decir, los subpárrafos de estos párrafos suponen alternativas excluyentes (con la conjunción *o* en la redacción de la Carta). Por ejemplo, el artículo 8.1.a (educación infantil) establece las siguientes posibilidades:

- “i. to make available pre-school education in the relevant regional or minority languages; or
- ii. to make available a substantial part of pre-school education in the relevant regional or minority languages; or
- iii. to apply one of the measures provided for under i and ii above at least to those pupils whose families so request and whose number is considered sufficient; or
- iv. if the public authorities have no direct competence in the field of pre-school education, to favour and/or encourage the application of the measures referred to under i to iii above;”

Como se ve, se trata de subpárrafos excluyentes. En general, elegir el más elevado (en este caso *i*) supone asumir los que están por debajo, excepto *iv*, que sigue una lógica diferente.

En otras ocasiones, la Carta hace referencia a la combinación “y/o”, lo que implica que pueden ser obligaciones acumulativas. Esto solo ocurre en 9.1 (*a, b, c*). Por ejemplo, según el artículo 9.1.a, las partes se comprometen, en los procesos criminales del ámbito de la justicia, a:

- “i. to provide that the courts, at the request of one of the parties, shall conduct the proceedings in the regional or minority languages; and/or
 - ii. to guarantee the accused the right to use his/her regional or minority language; and/or
 - iii. to provide that requests and evidence, whether written or oral, shall not be considered inadmissible solely because they are formulated in a regional or minority language; and/or
 - iv. to produce, on request, documents connected with legal proceedings in the relevant regional or minority language,
- if necessary by the use of interpreters and translations involving no extra expense for the persons concerned;”

Es decir, que un Estado puede elegir tantos subpárrafos como estime oportuno (o ninguno). Ahora bien, se entiende que la elección de *i*, por ejemplo, implica cualquiera de los párrafos inferiores, en la medida que es más abarcador. Lo mismo con *ii* y con *iii*.

El resto de los párrafos y subpárrafos, siguen un patrón diferente. Es decir, no suponen jerarquías y pueden ser elegidos (o no) aleatoriamente. Es el caso de 8.1 (*g, h, i*), 8.2, 9.3, 10.1.b, 10.1.c, 10.2, 10.4, 10.5, 11.1.g, 11.2, 11.3, 12.1, 12.2, 12.3, 13.1, 13.2, 14. Esta complejidad, inherente a la Carta, es un reflejo coherente “of the wide disparities in the *de facto* situation of regional or minority languages”⁵ en Europa, con puntos de partida, ritmos e intensidades muy variados para cada lengua, y que tiene como consecuencia una mayor apertura a la interpretación por parte del Comité de Expertos (Dunbar, 2008).

Algunos Estados han optado por niveles de compromiso muy elevados para todas o para la mayoría de las lenguas cubiertas por la parte III de la Carta, en la mayor parte de los artículos con alternativas excluyentes. Es el caso de Eslovenia, España, Finlandia o Suiza.⁶ Hay Estados que han optado por compromisos elevados en algunos artículos, pero no en todos, como es el caso, entre otros, de República de Eslovaquia (artículo 8 en el caso del húngaro), Polonia (artículo 8 para todas las lenguas), República Checa (artículo 8 en el caso del polaco), Croacia o Montenegro (artículo 10.3 para todas las lenguas), Rumanía (artículo 8 en el caso del alemán, croata, eslovaco, húngaro, turco, ucraniano). Finalmente, algunos Estados han seleccionado niveles medios o bajos de protección para la mayoría de sus lenguas. Este es el caso, por ejemplo, de Alemania, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Dinamarca, Holanda, Suecia o Ucrania.

3 Propuesta metodológica

De acuerdo con el artículo 16 de la Carta, el análisis del cumplimiento de las obligaciones a las que se ha comprometido una parte en el instrumento de ratificación corresponde al Comité de Expertos, compuesto por un miembro de cada Estado en el que la Carta esté en vigor (artículo 17). El trabajo del Comité consiste en monitorizar ese cumplimiento a través de un proceso que se ha mantenido uniforme hasta el 2019. Desde ese año, el Comité de Ministros adoptó una estrategia diferente para la monitorización. El cambio más substancial consiste en aumentar los ciclos de monitorización de tres a cinco años. Es decir, a partir de julio del 2019, las partes deben enviar sus informes cada cinco años, con la novedad de que cada dos años y medio han de remitir un informe a medio plazo sobre el cumplimiento de lo que el Comité de Expertos considere “recomendaciones de acción inmediata”. En él, cada Estado solo deberá incluir información concisa y muy centrada en esas recomendaciones. Las justificaciones de este cambio, que obliga a una modificación del artículo 15 de la Carta, son que la Carta era el único instrumento del Consejo de Europa con un ciclo de seguimiento de tres años. Pasar a cinco años, además de igualarlo con los demás instrumentos, se entiende que facilitará el trabajo de los Estados en el cumplimiento de sus compromisos. Además, a partir del 2019, si un Estado se retrasa substancialmente en el envío de su informe quinquenal, el Comité de Expertos, tras una decisión del Comité de Ministros, podrá iniciar su informe de evaluación sin haber recibido el informe periódico del Estado.⁷

Todos los informes del Comité de Expertos son de acceso público en el sitio web del Consejo de Europa.⁸ Así pues, nuestra aportación parte de un análisis exhaustivo de cada uno de estos informes, lo que nos ha permitido crear una base de datos específica que servirá para futuros análisis sobre el trabajo del Comité.

3.1 La base de datos REMILAN

Para el análisis del grado de cumplimiento satisfactorio (CS) de las obligaciones de cada Estado, conforme a su instrumento de ratificación, hemos analizado todos los informes del Comité de Expertos publicados a 31 de diciembre de 2018 una vez que se han incorporado a REMILAN. En total, hemos trabajado con 94 informes, accesibles todos ellos en el [sitio web del Consejo de Europa](#). Aunque los informes siguen una estructura y un estilo narrativo semejante, se detectan algunos cambios en los veinte años desde que la Carta ha entrado en vigor, cuando los primeros informes de Croacia (2000), Finlandia (2001), Hungría (2001) Holanda (2001), Noruega (2001) o Suiza (2001) se publicaron. Además, téngase en cuenta que el Comité de Expertos, como

⁵ Párrafo 46 del informe explicativo.

⁶ Nivel alto para el italiano y moderado para el romanche.

⁷ Para más información, véase el documento [Strengthening the monitoring mechanism of the European Charter for Regional or Minority Languages](#).

⁸ Para este trabajo no se han analizado ni los informes de Chipre (sin lenguas en la parte III), ni Liechtenstein ni Luxemburgo, que, como se ha señalado, no reconocen lenguas regionales o minoritarias en sus territorios.

sujeto responsable de la elaboración y aprobación de cada uno de los informes, es un organismo que ha ido cambiando de miembros a lo largo de su historia. Pero más allá de las cuestiones interpretativas, en sí mismas muy importantes, el cambio formal más notorio se ha producido en el 2017, cuando ha tenido lugar una substancial transformación de la estructura de los informes, con el objetivo de hacerlos más legibles y accesibles a diversos perfiles de lectores, desde las autoridades hasta los representantes de hablantes o los medios de comunicación.

Una simple aproximación a cualquiera de los informes del Comité de Expertos evidencia una casuística en la toma de decisiones que contempla las cuatro siguientes posibilidades: “fulfilled”, “partly fulfilled”, “formally fulfilled” y “not fulfilled”. En la mayoría de los compromisos evaluados, esta conclusión está explícitamente recogida, normalmente en el último párrafo de cada compromiso. Sin embargo, son también numerosos los casos en los que el Comité de Expertos manifiesta su dificultad para llegar a una conclusión, por lo que la base de datos contempla también la posibilidad “no conclusion”. En este último caso, la variedad de estrategias discursivas que utiliza el Comité de Expertos es amplia. Si bien es cierto que, cuando el Comité de Expertos no llega, por motivos diversos, a una conclusión, esto se suele expresar explícitamente, no siempre es el caso. Ahora bien, en la medida de lo posible, para evitar cualquier interpretación ajena al Comité de Expertos, el criterio utilizado para marcar el compromiso como “no conclusion” en la base de datos es la ausencia explícita de una de las cuatro posibilidades señaladas. Aun así, en algunas ocasiones, para resolver cierta ambigüedad, hemos tenido que revisar lo que se dice sobre un compromiso particular en informes previos y/o informes siguientes.⁹

3.2 Casuística problemática

Los principales desafíos que entraña el diseño y la cobertura práctica de una base de datos sobre la Carta tienen que ver con la diversidad y con la complejidad de situaciones que entraña trabajar con 22 Estados administrativamente diferentes. En nuestra revisión de los 94 informes hemos detectado 402 casos problemáticos. Una parte relevante de estos casos está relacionada con los tres niveles administrativos contemplados en la Carta (estatal, regional y local) para un mismo Estado. Esto supone que no es infrecuente encontrarnos con compromisos que tienen un comportamiento diferente en función de la Administración competente. Es cierto que el instrumento establece explícitamente estas diferencias en algunos artículos, como es el caso del artículo 10, pero, en la práctica, hemos detectado ejemplos de conclusiones, por parte del Comité de Expertos, diferentes en un mismo compromiso, cuya responsabilidad puede deberse a Administraciones diferentes. Otra parte de esta casuística tiene que ver con compromisos en los que se contemplan diferentes realidades bajo un mismo ámbito. Por ejemplo, el artículo 8.1.h hace referencia conjunta tanto a “basic” como a “further training of the teachers”. Pues bien, aunque lo frecuente es una valoración conjunta, puede darse el caso de que, para “basic training”, el Comité de Expertos adopte una conclusión diferente a la de “further training”. Algo parecido ocurre en el artículo 11.1.a, donde hemos detectado ejemplos con una conclusión para la TV y otra para la radio.

Como veremos en los ejemplos a continuación, esta casuística es posible en compromisos relacionados con los artículos 8, 9, 10, 11 y 12. No detectamos ningún ejemplo en el artículo 14, y solo uno en el artículo 13. Se trata de un caso en el que el Comité de Expertos no hace ningún comentario, cuando lo esperable sería que el organismo indicase alguna conclusión.

Más problemáticos son los casos en los que hay diferentes conclusiones para variedades diferentes de una misma lengua, al menos si tenemos en cuenta el instrumento de ratificación del Estado, que es el que define las lenguas que quedan cubiertas por la parte III. Por ejemplo, en los informes más recientes del Comité de Expertos sobre Finlandia es frecuente la diferencia entre sami septentrional, sami inari, sami skolt, cuando en el instrumento de ratificación se habla solo de sami, como una lengua unitaria. Así, puede darse el caso de conclusiones diferentes para cada una de las tres soluciones de sami habladas en Finlandia.

La tabla 2 recoge algunos ejemplos de las principales casuísticas en las que el Comité de Expertos adopta una doble o triple conclusión (y, en determinados casos, única, pero “problemática”); para cada ejemplo se

⁹ Desde 2017, con la utilización de tablas que recogen las decisiones del Comité de Expertos para cada lengua, el seguimiento es mucho más fácil.

señala el Estado, la lengua, el informe, el artículo, la conclusión del Comité de Expertos y la conclusión en REMILAN.

Tabla 2. Ejemplos de doble o triple (o única, pero “problemática”) conclusión del Comité de Expertos¹⁰

Estado	Lengua	Informe	Artículo	Comité de Expertos	Conclusión en REMILAN
Alemania	Alto sorbio	2.º	10.2.b	- Fulfilled - Formally fulfilled	Partly fulfilled
Armenia	Asirio	3.º	11.1.a.iii	- Partly fulfilled - Not Fulfilled	Partly fulfilled
Austria	Esloveno	1.º	10.1.a,c	- Fulfilled - No conclusion	Partly fulfilled
Croacia	Húngaro	1.º	9.1.d	- Not fulfilled - Fulfilled	Partly fulfilled
Croacia	Ruteno	3.º	12.1.g	- No conclusion - Not fulfilled	Not fulfilled
Hungría	Esloveno	3.º	11.1.f,i	- Fulfilled - Partly fulfilled	Partly fulfilled
Reino Unido	Gaélico-escocés	4.º	10.2.f	- Fulfilled - Partly fulfilled - Not fulfilled	Partly fulfilled
República Checa	Polaco	3.º	8.1.g	- Fulfilled - Not fulfilled	Partly fulfilled

En nuestro análisis de estas casuísticas problemáticas, la solución mayormente adoptada ha sido “partly fulfilled” (90 %), seguida de “no conclusión” (7 %). Esta decisión se justifica literalmente; es decir, refleja un compromiso que solo se ha cumplido parcialmente. Aunque somos conscientes de que estamos ante un continuo, y que no es lo mismo “fulfilled/not fulfilled” que “partly fulfilled/not fulfilled”, la propia estrategia interpretativa del Comité de Expertos limita los matices posibles que cabría establecer. Adicionalmente, nos hemos encontrado también con dos situaciones más excepcionales y, por ello, con dificultades de estandarización, que ejemplificamos a continuación:

a) Casos en los que el Comité de Expertos concluye que el compromiso no es aplicable a una determinada lengua. Valga como ejemplo la conclusión al compromiso recogido en el artículo 8.1.f.iii sobre el kurdo en el segundo informe sobre Armenia.¹¹

b) Casos en los que el Comité de Expertos no hace ningún comentario, cuando lo esperable sería que sí lo hiciera. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el artículo 13.1.d sobre el húngaro en el [primer informe sobre Rumanía](#).

c) Casos de errores en la interpretación del Comité de Expertos. Solo hemos detectado tres casos:

1. Artículo 10.1.c para el valenciano en el cuarto informe sobre España. El informe de Comité de Expertos establece que “The Committee of Experts considers that the undertaking remains **partly fulfilled** and asks the authorities to provide information in the next periodical report” ([párrafo 568](#), énfasis añadido). Sin embargo, el tercer informe indica que “Based on this information, the Committee of Experts considers the undertaking **fulfilled**” ([párrafo 835](#), énfasis añadido).

¹⁰ La cuantificación de estas casuísticas detectada es la que siguiente: “fulfilled/not fulfilled” (114 casos); “fulfilled/no conclusion” (94 casos); “fulfilled/partly fulfilled” (65 casos); “partly fulfilled/not fulfilled” (52 casos); “not applicable” (16 casos); “fulfilled/partly fulfilled/not fulfilled” (11 casos); “no comments” (10 casos).

¹¹ Véase el [párrafo 122](#).

2. Artículo 8.1.d.iv para el croata en el tercer informe sobre Serbia. Mientras que el informe del Comité de Expertos dice que “The Committee of Experts maintains its previous conclusion that this undertaking is **fulfilled**” (párrafo 304, énfasis añadido); en el segundo informe, el COMEX “considers the undertaking [...] **partly fulfilled** for [...] Croatian” (párrafo 124, énfasis añadido).

3 Artículo 10.5 para el croata en el tercer informe sobre Serbia. Mientras que el informe del Comité de Expertos dice que “The Committee of Experts maintains its previous conclusion that this undertaking is **fulfilled**” (párrafo 339, énfasis añadido), el segundo informe había concluido que “In view of the information received, the Committee of Experts maintains its previous conclusion that the undertaking is only **formally fulfilled**. It asks the Serbian authorities to provide specific information in the next periodical report” (párrafo 210, énfasis añadido).

Tanto en *a*) como en *b*), la solución adoptada en REMILAN ha sido considerarlas como “no conclusion”. En los tres casos detectados de *c*), la solución coincide con la del Comité de Expertos, aunque la base de datos incorpora una nota en la que se indica explícitamente el error.

4 El cumplimiento de la Carta en su parte III: un modelo analítico

Después de veinte años de vigencia, es oportuno evaluar el grado de cumplimiento de la Carta, con el objetivo de definir perfiles de Estados y de lenguas a partir de indicadores que aborden los avances, la estabilidad y los retrocesos en cada uno de los Estados en los que está en vigor la parte III del instrumento. Para ello, en primer lugar, presentamos una clasificación de Estados por el grado de cumplimiento satisfactorio vs. incumplimiento manifiesto (gráfico 1), es decir, sin tener en cuenta el número de lenguas protegidas, los compromisos adquiridos o las diferencias entre las lenguas. Este indicador recoge el porcentaje de obligaciones satisfactoriamente cubiertas en el último informe de cada Estado, que no siempre es el más elevado, como mostraremos en el apartado 5. En segundo lugar, elaboramos una propuesta orientada a analizar el esfuerzo que supone para cada Estado avanzar favorablemente en las obligaciones adquiridas en el instrumento de ratificación. Dicha propuesta permitirá una clasificación ponderada a partir de las tres variables siguientes: i) número de lenguas protegidas por la parte III (tabla 1); (ii) número de compromisos (obligaciones) elegidos por cada Estado (tabla 3); y (iii) rango de estas obligaciones en aquellos artículos, párrafos y subpárrafos alternativos que siguen un orden jerárquico (tabla 4). Al resultado de esta nueva clasificación lo denominamos “esfuerzo estatal”, y esperamos que pueda contribuir a ofrecer una comprensión más completa de lo que supone cumplir con las obligaciones adquiridas en el instrumento de ratificación de la Carta en su parte III.

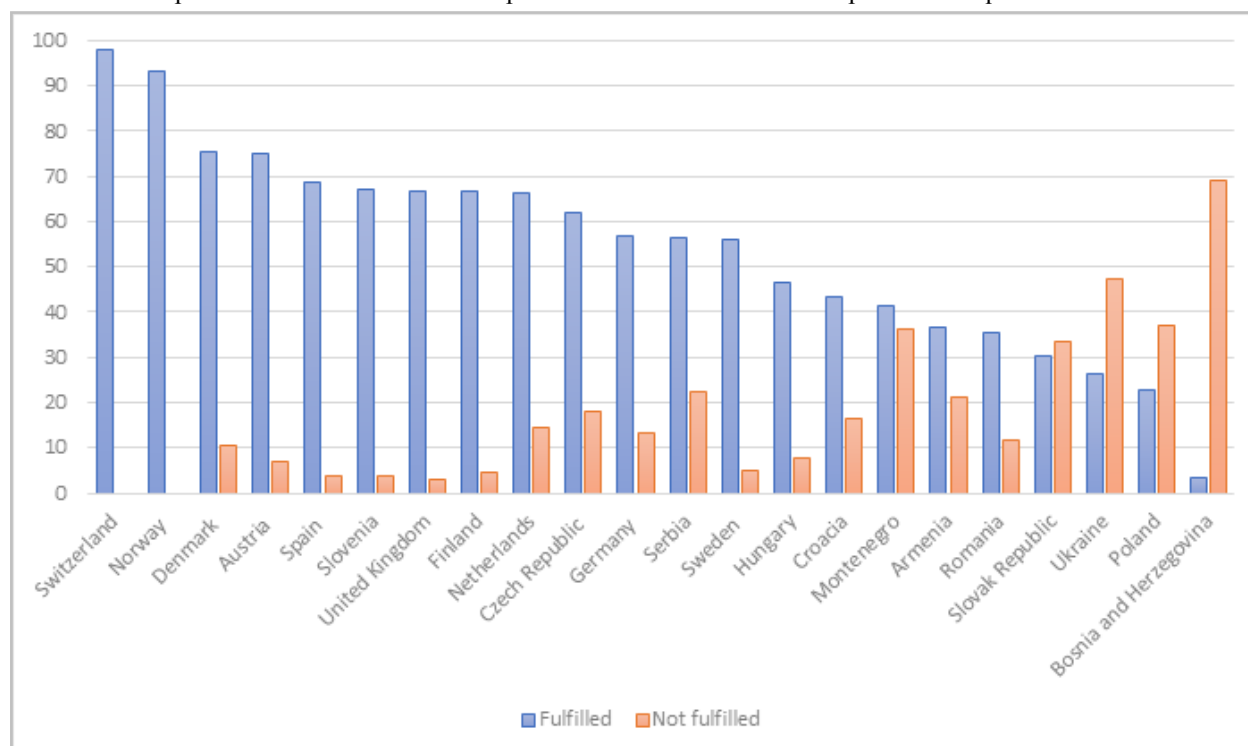
4.1 Cumplimiento satisfactorio/incumplimiento manifiesto

Entendemos por *cumplimiento satisfactorio* (CS) el grado de satisfacción de los compromisos adquiridos por cada Estado, sintetizado en el porcentaje que cada Estado tiene de compromisos “fulfilled” en su último informe, independientemente de las otras soluciones que el Comité de Expertos tiene a su disposición, ya señaladas anteriormente. Por su parte, el *incumplimiento manifiesto* (IM) es el porcentaje de “not fulfilled” en el último informe de cada Estado. Debe aclararse que, de todos los escenarios posibles, un “not fulfilled” supone el peor; y, en sí mismo, supone un desafío obvio al espíritu de la Carta, que no es otro que considerar que “the protection of the historical regional or minority languages of Europe, some of which are in danger of eventual extinction, contributes to the maintenance and development of Europe’s cultural wealth and traditions” (preámbulo de la Carta).

Desde esta perspectiva, los Estados en los que el CS de la Carta es más satisfactorio son Suiza (98,1 %) y Noruega (93,5 %). A continuación, pero ya a una distancia relevante, se sitúan Dinamarca (75,7 %) y Austria (75,2 %). Los resultados menos satisfactorios se encuentran en Ucrania (26,4 %), Polonia (23 %) y, en una posición muy baja, Bosnia y Herzegovina (3,5 %). En general, como muestra el gráfico 1, los Estados que tienen niveles más altos en CS, tienen también los niveles más bajos de IM (y viceversa), lo que se explica por la correlación lineal alta negativa entre las dos variables ($r = -0,8469$; $R^2 = 0,72$). Aunque esto entra dentro de lo esperable, téngase en cuenta que, como ya hemos señalado, el Comité de Expertos hace uso de cinco soluciones diferentes. Así, puede darse el caso de un Estado con un porcentaje bajo, tanto de “fulfilled” como de “not fulfilled”, sin que esto sea contradictorio. Es lo que ocurre, por ejemplo, con Rumanía. Esto se

explica porque, para el Comité de Expertos, en los dos ciclos habidos hasta ahora en la monitorización del cumplimiento de sus obligaciones por parte de Rumanía, en un 43 % de compromisos, la solución ha sido diferente a “fulfilled” o “not fulfilled”.

Gráfico 1. Cumplimiento satisfactorio e incumplimiento manifiesto de los compromisos adquiridos*



* Incluye los datos del último informe de cada Estado hasta el 2018

Tanto el CS como el IM son indicadores fundamentales para conocer la situación general de la Carta en cada Estado y poder comparar las diferencias sin entrar en detalle en aspectos singulares de cada uno de ellos. Es decir, estos indicadores muestran una aproximación al cumplimiento (o no) de la Carta sin tener en cuenta variables como el número de lenguas, el nivel de protección o el contexto sociolingüístico de cada una de las lenguas, entendiendo por esto último el número de hablantes, el nivel de protección estatal o la vitalidad lingüística. Por eso, con la finalidad de acceder a una visión más completa de lo que significa el esfuerzo de cada parte en cumplir sus objetivos, diseñamos un modelo que tiene en cuenta algunos de estos indicadores adicionales, que es lo que presentamos a continuación. Este modelo tiene como objetivo analizar la situación de cada parte en el momento de la ratificación del tratado. Este punto de partida supone (y exige) niveles de esfuerzo diferentes en el avance del cumplimiento de las obligaciones adquiridas. Dicho con otras palabras, no es lo mismo lograr un CS elevado con una única lengua que con cinco o con diez, por ejemplo. Además, si un Estado ha elegido un número reducido de compromisos y/o estos son de rango medio o bajo, se considera que le supondrá menos esfuerzo cumplir con sus obligaciones.

4.2 El esfuerzo estatal (EE)

Como hemos señalado, esta clasificación ponderada tiene en cuenta tres variables: número de lenguas protegidas por la parte III (NL), número de compromisos (NC) —es decir la cuantificación del número medio de párrafos y subpárrafos seleccionados—; y rango de las obligaciones (RO) —es decir, las elecciones hechas en aquellos artículos que presentan soluciones alternativas y jerarquizadas, que, como hemos señalado son: artículo 8.1 (*a, b, c, d, e, f*); artículo 9.2; artículo 10.1a, 10.3 y artículo 11.1 (*a, b, c, e, f*). Por la evidente falta de estudios sobre todas las lenguas que cubre la parte III de la Carta, no es posible introducir un indicador relacionado con el contexto sociolingüístico. En todo caso, cuando esto sea posible, será el momento de revisar el modelo que ahora proponemos.¹²

¹² Para la Carta, el contexto sociolingüístico es un aspecto fundamental. Conviene aclarar que el tratado deja muy claro que las opciones de protección que cada Estado puede elegir en la parte III son aplicables “according to the situation of each language”, lo

Además, somos conscientes de que, como toda categorización, estamos ante una decisión no exenta de problemas, dada la complejidad de posibilidades que alberga la Carta en su parte III, como ya hemos indicado. Mientras que tanto el NL como el NC son categorías objetivas (aunque esta última con algunos matices), el RO es más susceptible de interpretación, en la medida en que en ningún lugar se dice explícitamente que un Estado determinado tiene un nivel alto, medio o bajo. Sobre el NC, téngase en cuenta que el artículo 2.2 define el mínimo de obligaciones, establecido en 35 (párrafos o subpárrafos), pero no el máximo.¹³ Para mayor complejidad, un Estado con más de una lengua protegida en la parte III puede elegir los mismos o diferentes compromisos para cada una de esas lenguas, siempre que se respete el mínimo de 35 (tabla 3).¹⁴ Además, en algunos casos, las partes han elegido dos compromisos en sí mismos alternativos y jerárquicos; esto supone que uno de ellos, el de más alto nivel, incluye al otro. Por ejemplo, Dinamarca, en el artículo 8.1.c (educación secundaria) ha elegido los subpárrafos iii y iv. En casos como este, el Comité de Expertos considera solamente el de mayor rango, es decir 8.1.c.iii. Por tanto, en casos como el señalado, en coherencia con la práctica del Comité de Expertos, nuestro modelo sólo computa la obligación de mayor rango, es decir 8.1.c.iii. Así pues, el modelo que presentamos otorga una puntuación superior a un mayor número de párrafos elegidos y/o a las opciones consideradas de mayor rango en los artículos señalados.¹⁵

Así pues, el modelo tiene en cuenta los siguientes indicadores:

a) Número de lenguas protegidas (NL) (tabla 1)

El valor del número de lenguas se determina a partir de la ponderación en una escala lineal normalizada de las diferentes lenguas protegidas por la parte III en cada Estado. Para ello, tomamos el Estado con más lenguas y le asignamos el valor 1. El resto de los Estados tendrán un valor relativo a partir de la distancia respecto de ese 1.

b) Número medio de compromisos (NC)

El número de compromisos se determina a partir de la ponderación mediante una escala lineal normalizada que otorga al Estado con más compromisos aceptados el valor 1. El resto de los Estados tendrán un valor relativo a partir de la distancia respecto de ese 1.

c) Rango de las obligaciones (RO)

Una vez creado este nivel de protección, procedemos a la ponderación mediante una escala lineal normalizada que otorga al Estado con mayor rango en el conjunto de las obligaciones el valor 1. El resto de los Estados tendrán un valor relativo a partir de la distancia respecto de ese 1.

cual significa que las obligaciones han de tener en cuenta el contexto de partida, en especial el número de hablantes. En todo caso, la recomendación es siempre elegir las opciones más fuertes. Tal como recoge el párrafo 46 del informe explicativo, “a weaker alternative should be adopted only when the stronger option cannot be applied owing to the situation of the language in question”. Como propuesta para elaborar este indicador relacionado con la situación sociolingüística, convendrá tener en cuenta variables como el número de hablantes, la protección doméstica de cada lengua, la proximidad lingüística con relación a las lenguas oficiales e incluso la configuración administrativa del Estado: federal, autonómico, centralista.

13 Este número mínimo de 35 no siempre es fácil de determinar, por el hecho de que a veces es el párrafo, a veces el subpárrafo el que entra en la cuantificación. A este respecto, el informe explicativo, en su párrafo 45, establece que “If a state chooses paragraph 3 of Article 9, this paragraph will count as one unit for the purposes of Article 2, paragraph; the same applies if a state accepts sub-paragraph g of Article 2, paragraph 1. Where a given paragraph or sub-paragraph contains several options, the choice of one option will constitute a sub-paragraph for the purposes of Article 2, paragraph 2”.

14 Hay Estados que eligen los mismos compromisos para todas sus lenguas, mientras que otros no. En aquellos que optaron por compromisos diferentes según las lenguas, la tabla ofrece un valor medio.

15 Los valores otorgados van de 1 a 3 puntos, según la siguiente distribución:

- 3 puntos: párrafos o subpárrafos 8.1.a.i/b.i/c.i/d.i/e.i/f.i; 9.1.a.i/b.i/c.i; 9.2.a; 10.1.a.i; 10.3.a; 11.1.a.
- 2 puntos: párrafos o subpárrafos 8.1.a.ii/b.ii/c.ii/d.ii/e.ii/f.ii; 9.1.a.ii/b.ii/c.ii; 9.2.b; 10.1.a.ii-a.iii; 10.3.b; 11.1.b.i/c.i/e.i/f.i.
- 1 punto: párrafos o subpárrafos 8.1.a.iii-iv/b.iii-iv/c.iii-iv/d.iii-iv/e.iii/f.iii; 9.1.a.ii/b.ii/c.ii; 9.2.b; 10.1.a.iv-v; 10.3.b; 11.1.b.ii/c.ii/e.ii/f.ii.

Siguiendo esta propuesta, la puntuación máxima que se puede lograr son 47 puntos (véase tabla 4). Cuando aparece una puntuación intermedia (1,5 o 2,5) significa que alguna(s) lengua(s) están protegidas en un nivel jerárquico más elevado que otra(s).

Los tres indicadores son, objetivamente, susceptibles de mejora, en el sentido de que no son intocables y admiten cambios. En la práctica, no suele ser el caso. En cuanto al número de lenguas, recuérdese que, de acuerdo con el artículo 1, la Carta solo protege lenguas regionales o minoritarias “traditionally used within a given territory of a State by nationals of that State who form a group numerically smaller than the rest of the State’s population”; además, deben ser lenguas “different from the official language(s) of that State”, ni se incluyen dialectos de las lenguas oficiales del Estado ni las lenguas de las comunidades inmigrantes recientes. Ahora bien, todas las lenguas que *de facto* cumplan con estos requisitos pueden ser elegidas por cada Estado para ser cubiertas por la parte III del tratado (ya lo serían automáticamente por la parte II). Por tanto, elegir más o menos lenguas para la parte III es una decisión en la que el Estado tiene mucho que decir. Como hemos señalado, hay Estados que incluyen, en la parte III, todas las lenguas que satisfacen la definición del artículo 1, como Bosnia y Herzegovina (15 lenguas), Polonia (14 lenguas) o Dinamarca (1 lengua). Lo más habitual es que el instrumento de ratificación incluya una identificación explícita de las lenguas que desean proteger por la parte III. En algunos casos, son la mayoría de las lenguas regionales o minoritarias; mientras que en otros son un grupo reducido del total; el caso de Chipre es único, en la medida en que no ha reconocido ninguna lengua para ser protegida por la parte III, aunque, con la ratificación, la Carta protege a dos lenguas en la parte II, de acuerdo al artículo 2.1.

Una casuística diferente es que, a lo largo de los años, un Estado pueda incorporar a la parte III una lengua no identificada inicialmente en el instrumento de ratificación, lo cual está contemplado en el artículo 3.2. Es el caso, por ejemplo, del occitano/aranés en España, que solo se incluye en la parte III en el momento en que es reconocido como lengua oficial en Cataluña, años después de la ratificación de la Carta por parte del Estado español. En cuanto al nivel de protección, el artículo 3 de la Carta contempla la posibilidad de aceptar nuevas obligaciones para un Estado, en la práctica no se ha dado nunca el caso de modificar “hacia arriba” las obligaciones aceptadas en el instrumento de ratificación. El número de lenguas depende, en buena medida, de una decisión de cada parte, pero también de la propia realidad sociolingüística. Así, el hecho de que un Estado proteja en la parte III a, pongamos por caso, 5 lenguas, no entraña que el Comité de Expertos sea más o menos exigente en su interpretación del cumplimiento de los compromisos adquiridos, ni necesariamente que para ese Estado sea más “fácil” cumplir dichos objetivos que, para otro, pongamos, con 10 lenguas. En cambio, los otros dos criterios, número de compromisos y rango de las obligaciones sí son más dependientes de la intervención estatal.¹⁶

Tanto el NC como el RO pueden ser también alterados, aunque esto es más infrecuente. Ahora bien, un Estado puede tanto ampliar el número de sus obligaciones como el orden jerárquico de las mismas (artículo 3.2). Sirva como ejemplo la modificación que ha tenido lugar en Hungría con respecto al romaní. Desde el 2008, esta lengua ha sido considerada como lengua protegida también por la parte III de la Carta. Hasta ese momento, solo estaba cubierta por la parte II. En alguna ocasión, se han producido modificaciones por error. Así, aunque en el instrumento de ratificación, Armenia se comprometió con la obligación recogida en el subpárrafo *c*) del artículo 12, un par de años más tarde rectificó e indicó que su compromiso no era con el *c*) sino con el subpárrafo *d*) de ese artículo.¹⁷

El gráfico 2 muestra el esfuerzo estatal en el cumplimiento de la Carta a partir del modelo que acabamos de proponer y cuyo cálculo es el siguiente (véase tabla 5):

$$EE = \frac{NL + NC + RO}{3}$$

donde *EE* es el esfuerzo estatal; *NL* es el número de lenguas; *NC* es el número de compromisos; y *RO* es el rango de las obligaciones. En todos los casos, utilizamos valores normalizados en una escala de 0 a 1. Cada uno de los indicadores nos ha permitido construir una variable cuantitativa. La fórmula elegida establece un resultado de 0 a 1, donde 0 es el mínimo esfuerzo y 1 el máximo esfuerzo estatal.¹⁸

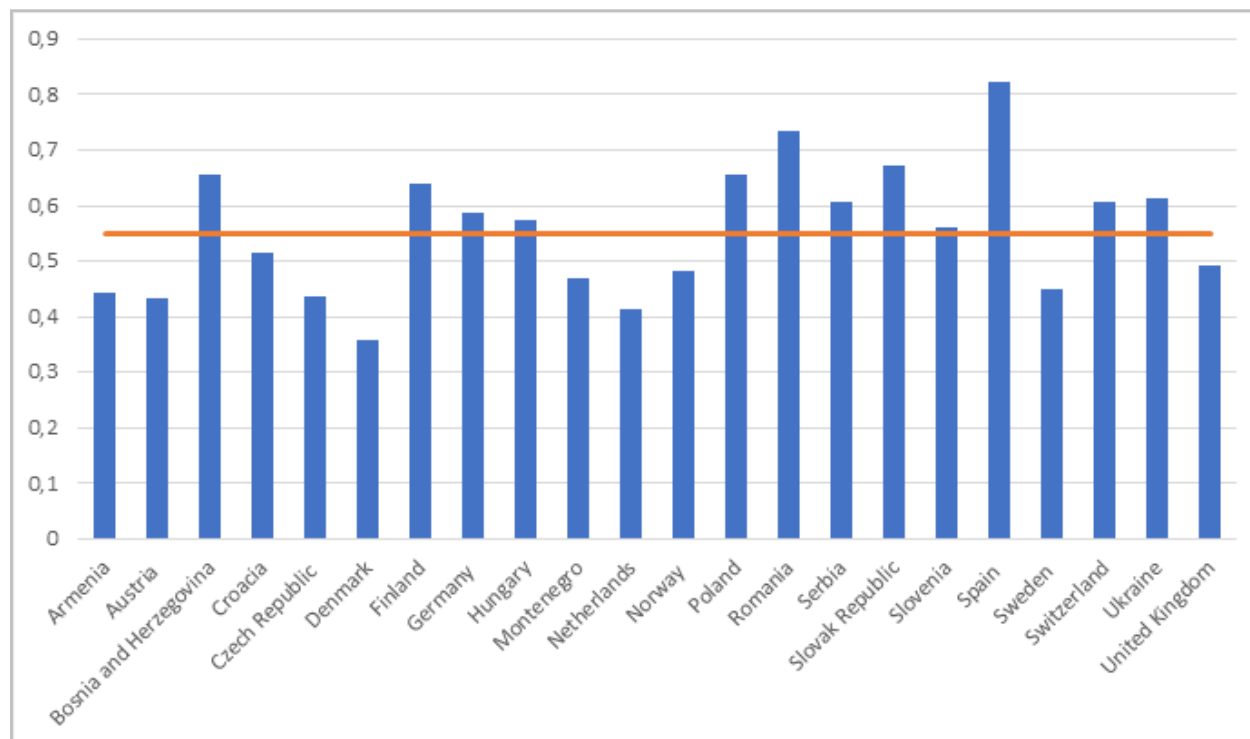
¹⁶ Conviene aclarar que la Carta deja muy claro que las opciones de protección que cada Estado puede elegir en la parte III son aplicables “according to the situation of each language”, lo cual significa que las obligaciones han de tener en cuenta el contexto de partida, en especial el número de hablantes. En todo caso, la recomendación es siempre elegir las opciones más fuertes. Tal como señala el párrafo 46 del informe explicativo, “a weaker alternative should be adopted only when the stronger option cannot be applied owing to the situation of the language in question”.

¹⁷ Véase página 37 del [informe](#).

¹⁸ El modelo que sintetiza el esfuerzo estatal que aquí presentamos es un intento racional de entender qué supone para cada Estado

Para facilitar el significado del *EE*, partimos de que, para satisfacer las obligaciones a las que una parte se compromete (es decir, caminar hacia un CS absoluto,) es más difícil cuantas más de estas circunstancias estén presentes: mayor NL, mayor NC y mayor RO. Así, a igualdad de CS, si un Estado tiene más lenguas y un mayor rango de obligaciones, el esfuerzo estatal será mayor. Dicho con otras palabras, partimos de que alcanzar un CS requiere menos esfuerzo para un Estado con un NL, NC y/o un RO bajos. Si se dan dos de estas variables con valores bajos, el esfuerzo aun será menor; y si es el caso de las tres, estamos ante un esfuerzo mínimo.

Gráfico 2. Esfuerzo estatal*



* La línea naranja indica el esfuerzo estatal medio

El esfuerzo que cada parte debe realizar para avanzar satisfactoriamente en el cumplimiento de la Carta difiere substancialmente. Teniendo en cuenta que el valor medio se localiza en 0,54 puntos (línea naranja), proponemos agrupar los Estados en cinco grupos:

- a) Esfuerzo estatal **muy alto** (> 0,70): España y Rumanía.
- b) Esfuerzo estatal **alto** (entre 0,60 y 0,70): Bosnia y Herzegovina, República de Eslovaquia, Finlandia, Polonia, Ucrania, Serbia y Suiza.
- c) Esfuerzo estatal **medio** (entre 0,50 y 0,60): Alemania, Eslovenia y Hungría y Croacia.
- d) Esfuerzo estatal **bajo** (entre 0,40 y 0,50): Reino Unido, Noruega, Montenegro, Suecia, República Checa, Austria, Armenia y Holanda.
- e) Esfuerzo estatal **muy bajo** (< 0,40): Dinamarca.

En la parte alta, el caso de España se explica por tener dos variables con la puntuación más elevada (NC y RO). Rumanía, por su parte, tiene valores altos en las tres variables. En la parte baja, Dinamarca tiene puntuaciones reducidas en las tres variables. En el resto, las posibilidades son diversas. Así, por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina, la puntuación en NL es la más alta, pero NC tiene un valor medio, y RO, un valor bajo; o, en el caso de Croacia, con puntuación media en NL y baja en NC y RO.

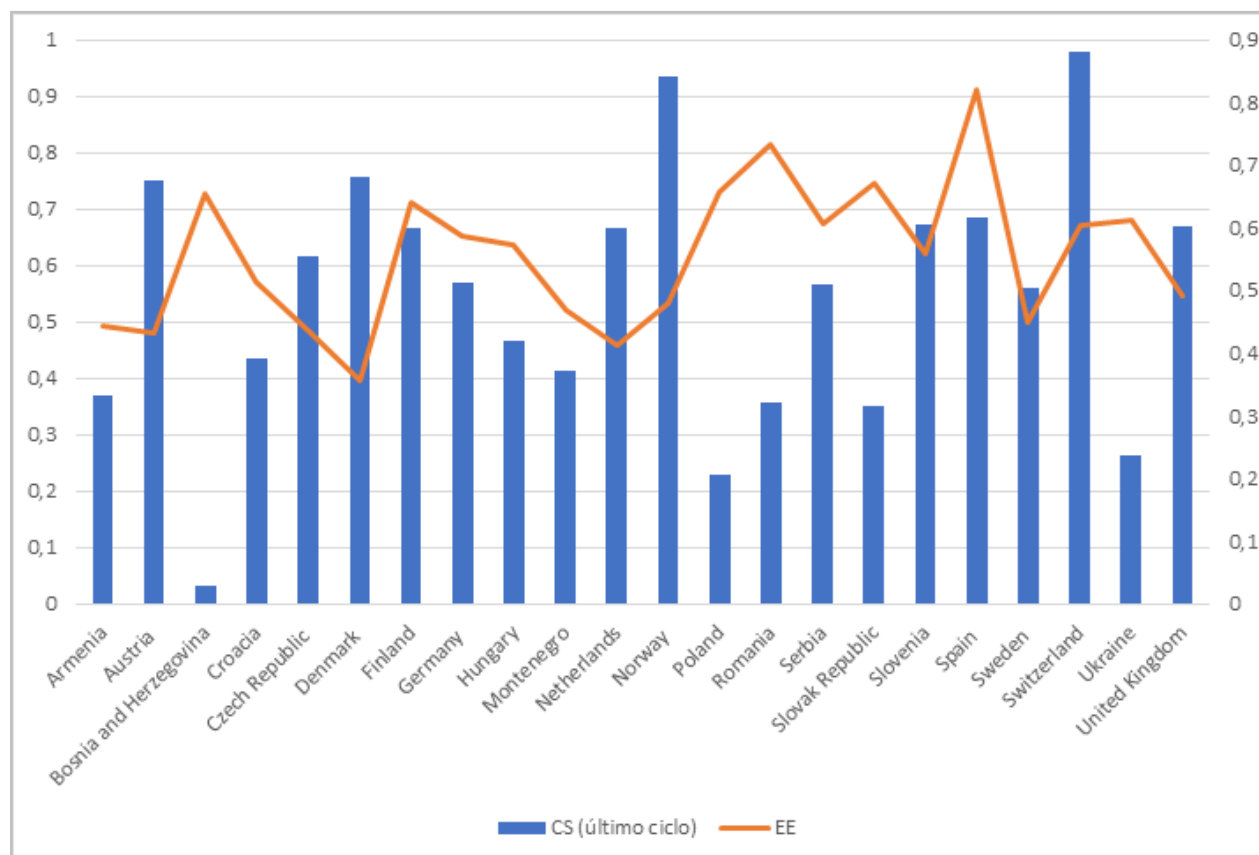
cumplir sus compromisos. Como es evidente, hay otras alternativas igualmente racionales que suponen ponderar de forma diferente las tres variables que aquí hemos seleccionado (u otras no abordadas en nuestro modelo). En nuestro caso, hemos preferido equilibrar esas ponderaciones y dar el mismo valor a los tres indicadores.

Es necesario tener en cuenta que el EE no es un valor que permita clasificar a los Estados como mejores o peores en relación con el cumplimiento de sus obligaciones. Esa no es su finalidad. Lo único que mide es justamente cuánto esfuerzo necesita un Estado para ese cumplimiento, lo cual no resta ningún mérito a aquellos Estados que necesitan menos esfuerzo. Ahora bien, confiamos que esta interpretación que proponemos del cumplimiento de la Carta ayude a comprender mejor la compleja casuística que supone trabajar con una diversidad de situaciones tan amplia, como se deriva de las posibilidades que la Carta moviliza y que se visualizan en una simple comparativa de los instrumentos de ratificación.

La correlación entre CS y EE es negativa y muy baja ($r = -0,3154317$; $R^2 = 0,1$), tal como recoge el gráfico 3. Esto significa que de una variable no podemos concluir la otra. Por tanto, la hipótesis de que a mayor EE menor CS apenas se cumple. Esto cabe interpretarlo como un elemento más en la complejidad de la Carta. Dicho con otras palabras, no siempre que el CS es elevado, el EE va en la dirección contraria, y viceversa. Veámoslo con algunos ejemplos:

- a) Ejemplos consistentes con la hipótesis
 - I. EE bajo/muy bajo y CS alto: Noruega, Dinamarca, Austria.
 - II. EE alto y CS bajo: Rumanía, República de Eslovaquia, Polonia, Bosnia y Herzegovina, Ucrania.
- b) Ejemplos inconsistentes con la hipótesis
 - I. EE y CS altos: España, Finlandia, Suiza.
 - II. EE y CS bajos: Montenegro, Armenia.
- c) Ejemplos indeterminados
 - I. EE y CS medios: Alemania, Serbia, Eslovenia, Hungría.

Gráfico 3. Relación entre cumplimiento satisfactorio (CS) y esfuerzo estatal (EE)

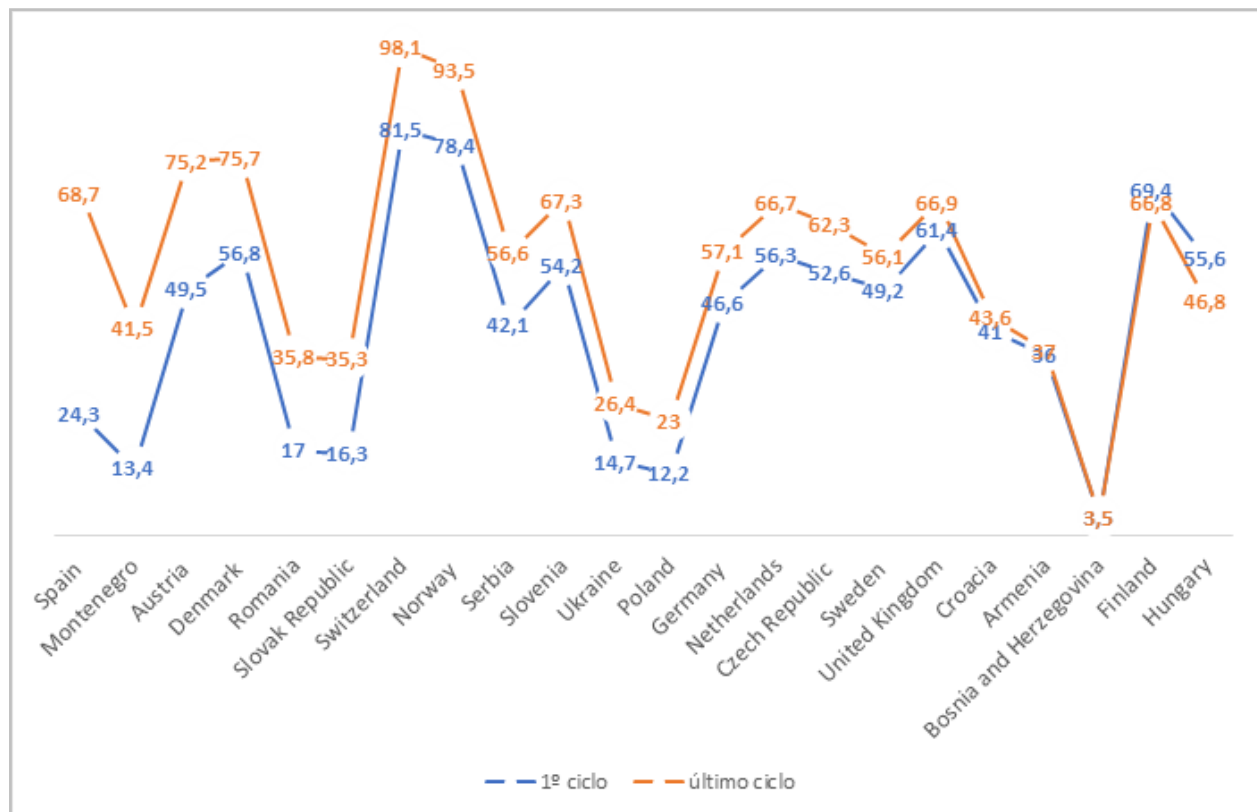


5 Avances, estabilidad y retrocesos desde su vigencia 1998-2018

El análisis de la evolución del grado de cumplimiento constituye un aspecto fundamental para poder evaluar la situación de las minorías lingüísticas protegidas por la Carta. En algunos casos, esta evolución tiene más recorrido y posibilidades; mientras que en otros todavía es relativamente corto el periodo desde la ratificación hasta la actualidad.¹⁹ Las diferencias no solo se derivan del momento de ratificación, sino también del retraso generalizado en el envío del informe periódico que los Estados deben remitir a la Secretaría General del Consejo de Europa para poder iniciarse en seguimiento por parte del Comité de Expertos.²⁰ Además, hay que tener en cuenta que el posicionamiento del Comité de Expertos ha ido evolucionando a lo largo de los años, tanto por el reemplazo de sus miembros como por un necesario y continuo debate sobre la interpretación del tratado.

Teniendo todo esto en cuenta, en general, la evolución del cumplimiento de la parte III de la Carta es positiva en todos los Estados que la han ratificado (tabla 6). Solo se constata una situación peor en el último ciclo con respecto al inicial en Finlandia y Hungría, dos de los Estados en los que más tiempo lleva en vigor el tratado. En Bosnia y Herzegovina no ha habido evolución, manteniéndose idéntico porcentaje de compromisos “fulfilled” en el primer y en el segundo periodo de monitorización. La evolución más favorable se constata en España, con 44,4 puntos de diferencia entre ambos extremos, seguido de Montenegro con 28,1 puntos y de Austria con 25,7 puntos de diferencia (gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución del cumplimiento satisfactorio (CS) entre el primer ciclo (línea azul) y el último ciclo (línea roja) de cada Estado



19 En el 2018, el número de ciclos por Estado es el siguiente: Noruega (7); Alemania, Hungría, Suecia y Suiza (6); Croacia, Dinamarca, República de Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia y Holanda (5); Armenia, Austria, Montenegro, Ucrania y Reino Unido (4); República Checa y Serbia (3); Bosnia y Herzegovina, Polonia y Rumanía (2).

20 De acuerdo con el artículo 15.1, “the first report shall be presented within the year following the entry into force of the Charter with respect to the Party concerned, the other reports at three-yearly intervals after the first report”. Ahora bien, como ya hemos señalado, a partir de junio del 2019 esto ha cambiado y la Carta ha dejado de ser el único mecanismo de monitorización del Consejo de Europa que se regía por ciclos de tres años; en consecuencia, pasa a periodos de cinco años, como ocurre en la mayoría de los tratados de la institución.

En algunos Estados, el margen de mejora entre ciclos ha sido —y es— muy amplio, mientras que, en otros, particularmente en Suiza y en Noruega, es mucho más relativo debido a que, en el primer ciclo, el cumplimiento de sus obligaciones superó el 75 %. Por otro lado, el hecho de que los avances sean relativamente pequeños en Estados con cinco o seis ciclos de monitorización obliga a abrir una reflexión sobre el porqué de estas diferencias. Si, de acuerdo con el derecho internacional, la Carta es un tratado de obligado cumplimiento, ¿cómo es posible que después de veinte años, los avances en algunos Estados sean moderados o, incluso, bajos? Como hemos tratado de mostrar con el modelo analítico expuesto en el apartado anterior, parte de las dificultades proceden de dos de los indicadores del modelo denominado “esfuerzo estatal”: el número de lenguas y el nivel de los compromisos adquiridos en el instrumento de ratificación. Ahora bien, no todos los “estancamientos” se explican por el esfuerzo estatal. Además, hay que tener en cuenta una aproximación sociolingüística, entendida en sentido amplio, a la diversidad lingüística europea, como hemos manifestado anteriormente. Téngase en cuenta que, para muchas lenguas regionales o minoritarias europeas, la Carta es el único instrumento legal de protección y/o promoción, sin que exista una legislación doméstica adecuada y proporcionada a la realidad sociolingüística de estas lenguas y sus comunidades de hablantes.

Aunque la evolución es positiva, hay que detenerse en un análisis más detallado para comprobar que son pocos los Estados que tienen su mejor porcentaje de compromisos “fulfilled” en el último de sus ciclos de seguimiento (tabla 6). Esto es lo que ocurre en República Checa, Polonia, Rumanía, España, Suecia, Suiza, Ucrania y Reino Unido. A estos habría que añadir los casos de Croacia y de Bosnia y Herzegovina, con el mismo porcentaje en los dos últimos ciclos. En el resto, hay que retroceder uno o varios ciclos para encontrar el momento más satisfactorio. Como ejemplo de evolución negativa, es significativo el caso de Hungría, que ha tenido su mejor valoración en el primero de los seis ciclos por los que ha pasado hasta ahora.

Una revisión del incumplimiento manifiesto (“not fulfilled”) nos permitirá tener una comprensión más completa de la situación. Es decir, una cosa es que, para el Comité de Expertos, una obligación no sea considerada “fulfilled” y otra muy distinta es que se considere “not fulfilled”, lo cual significa un incumplimiento total. Recuérdese que, entre una valoración y otra, entendidas como dos extremos, caben dos puntos intermedios “partly fulfilled” y “formally fulfilled”, además de la posibilidad de que, para el Comité de Expertos, a la luz de una exhaustiva revisión de toda la información a su disposición, pueda no haber una conclusión clara y, en ese caso, se solicite información al Estado en el siguiente periodo. Esa solución, denominada “no conclusion”, es preferible evitarla, pero no siempre es posible. De hecho, es muy numerosa su presencia en el primer informe de casi todos los Estados y, en algunos casos, también en el segundo. Por lo dicho, es necesario tener en cuenta el “incumplimiento manifiesto” para poder comprender más acertadamente la evolución de la protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias en los Estados que han ratificado la Carta (tabla 7).

El Estado con mayores incumplimientos en el último ciclo es Bosnia y Herzegovina (2016), con un 69,3 % de compromisos considerados “not fulfilled” por el Comité de Ministros. En segundo lugar se sitúa Ucrania, en cuyo último ciclo (2017) alcanzó un 47,4 % de incumplimientos. También hay que incluir en el grupo de mayores incumplimientos en su último ciclo a Polonia (2015), con 37,1 %; y a República de Eslovaquia (2016) con 33,8 %. Como se ve, en 15 Estados, los mayores incumplimientos proceden del primer o segundo ciclo de seguimiento. Solo en el caso de Finlandia, el último periodo es el que cuenta con un porcentaje mayor de incumplimientos, aunque no supera el 5 %. Si nos detenemos en la diferencia entre el primer y el último ciclo, donde hay una involución más notable es en Ucrania (+34,2 puntos de diferencia), Serbia (+18,4), Montenegro (+18,3) y Bosnia y Herzegovina (+16,2). Por el contrario, la evolución más favorable se constata en Croacia (-16,9) y Holanda (-10,4).

Como síntesis de esta valoración comparativa de la evolución de cada Estado, proponemos los siguientes perfiles de Estados:

- Estados con clara evolución favorable (suma del valor positivo en la tabla 6 y valor negativo —o cero— en la tabla 7).²¹ Ordenados de mayor a menor:

²¹ En la suma no se tiene en cuenta el signo positivo o negativo. Es decir, se suman los dos números independientemente de su valor positivo o negativo.

- España (50,7), Austria (30,3), Suiza (23), Dinamarca (21,6), Holanda (20,8), República de Eslovaquia (20,5), Rumanía (20,4), Croacia (19,5), Noruega (15,3), Eslovenia (14,2), Suecia (6,9), Reino Unido (5,5).
- Estados con clara evolución desfavorable (suma de valor negativo —o cero— en la tabla 6 y valor positivo en la tabla 7). Ordenados de mayor a menor:
 - Bosnia y Herzegovina (16,2), Hungría (14,5), Finlandia (4).
- Estados con evolución indeterminada (diferencia entre el valor positivo más alto y el más bajo de las tablas 6 y 7). Ordenados de mayor a menor:
 - Ucrania (22,5), Montenegro (9,8), Armenia (5), Alemania (4,8), Serbia (3,9), Polonia (1,4), República Checa (0,6).

6 Consideraciones finales

La entrada en vigor de la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias supuso un paso sin precedentes en la protección de un número muy amplio de lenguas europeas. Desde 1998, los logros han sido elocuentes, particularmente medidos en una evolución positiva del porcentaje de cumplimientos de los compromisos adquiridos por las partes. Con todo, queda mucho trabajo por hacer, tanto en la consolidación de los avances detectados en todos estos años, como en la prevención de los retrocesos habidos. Además, muchas lenguas están todavía fuera de la protección de este instrumento internacional porque 22 Estados del Consejo de Europa o no lo han firmado o no lo han ratificado o ambas cosas, entre ellos algunos con una extraordinaria riqueza lingüística. De ahí que no debe haber pausa en la consolidación de la Carta como un tratado no solo necesario sino imprescindible para mejorar la vida de las personas que se expresan mayoritaria o exclusivamente en lenguas regionales o minoritarias.

En este trabajo hemos propuesto un nuevo modelo analítico, que denominamos “esfuerzo estatal”, con el objetivo de que pueda ser tenido en cuenta a la hora de comprender mejor la responsabilidad con los compromisos adquiridos por cada Estado que ha ratificado la Carta. En sí mismo es un modelo que surge de la explotación de la base de datos REMILAN, elaborada a partir de las conclusiones que incluyen todos los informes aprobados por el Comité de Expertos de la Carta hasta finales del 2018. En este caso, solo hemos analizado una parte de REMILAN; en concreto, los cumplimientos estatales sin tener en cuenta los matices que se pueden obtener de una revisión exhaustiva de cada una de las lenguas cubiertas en cada Estado. Es decir, el esfuerzo estatal incluye una reflexión sobre las lenguas protegidas, pero solo tiene en cuenta su número total en cada Estado, no una explotación individualizada de cada lengua, que será objeto de un análisis pormenorizado posterior.

Agradecimientos

Quiero agradecer públicamente a Mario Barcala, Manuel Besada, Manuel Guillerme, Ana Varela y Martín Vázquez, por sus valiosos comentarios y por sus aportaciones críticas a versiones previas del cálculo del esfuerzo estatal. Agradezco, asimismo, a las dos personas que evaluaron anónimamente este trabajo por sus relevantes sugerencias de mejora. En ningún caso debe atribuírseles cualquier error que permanezca en el texto.

Referencias bibliográficas

- Dunbar, Robert. (2008). Definitely interpreting the European Charter for Regional or Minority Languages: the legal challenges. En Robert Dunbar y Gwynedd Parry (ed.), *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal challenges and opportunities* (p. 37-61). Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Dunbar, Robert (2012). The Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages (the CECL). En Gauthier de Beco (ed.). *Human rights monitoring mechanisms of the Council of Europe* (p. 150-170). Londres: Routledge.
- Nogueira López, Alba, Ruiz Vieytez, Eduardo J., y Urrutia Libarona, Iñigo (ed.). (2012). *Shaping language rights*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Woehrling, Jean-Marie. (2005). *The European Charter for Regional or Minority Languages. A critical commentary*. Estrasburgo: Consejo de Europa.

Anexo

Tabla 3. Número medio de compromisos (NC)

Estado	Número medio de obligaciones	Valor ponderado*
Alemania	37	0,54
Armenia	40	0,59
Austria	36.5	0,54
Bosnia y Herzegovina	35,3	0,52
Croacia	37	0,54
Dinamarca	37	0,54
Eslovenia	51	0,75
España	68	1,00
Finlandia	62	0,91
Holanda	48	0,71
Hungría	46	0,68
Montenegro	44	0,65
Noruega	51	0,75
Polonia	37	0,54
Reino Unido	42	0,62
República Checa	39	0,57
República de Eslovaquia	49	0,72
Rumanía	51	0,75
Serbia	42	0,62
Suecia	43,5	0,64
Suiza	53,5	0,79
Ucrania	42	0,62

*Valores calculados a partir de la distancia de cada Estado con respecto a España, que es el que tiene un número de obligaciones más elevado para las lenguas de la Parte III.

Tabla 4. Rango de las obligaciones estatales en el cumplimiento de la Carta (RO)

ARTÍCULOS																				TOTAL	PONDERADO
	8						9.1			9.2	10.1a	10.3	11.1								
	a	b	c	d	e	f	a	b	c				a	b	c	e	f				
Alemania	1	1	1	1	2	1	2	1	1	3	1	2	-	1	1	1.5	1	21,5	0,49		
Armenia	1	1	1	1	1	1	2	2	2	-	1	-	1	1	1	2	-	18	0,41		
Austria	2	2	2	1	1	1	2	2	2	3	2	-	-	1	1	2	1	25	0,56		
Bosnia y Herzegovina	1	1	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	2	1	1	-	20	0,45		
Croacia	1	1	1	1	2	2	2	2	2	3	2	3	1	-	-	1	-	24	0,54		
Dinamarca	1	1	1	1	2	2	-	1	1	3	1	-	-	2	2	2	1	21	0,47		
Eslovenia	2.5	2.5	2.5	2.5	1	1	3	3	3	3	3	3	3	-	-	2	-	35	0,80		
España	3	3	3	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	1	44	1,00		
Finlandia	3	3	3	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	3	2.5	2.5	1	2	1	2	1	39	0,88		
Holanda	2	2	1	-	2	3	2	1	1	2	1	-	1	1	1	-	1	21	0,47		
Hungría	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2.5	1	1	1	1	1	1	2	22,5	0,51		
Montenegro	1	2	1	1	2	1	2	2	2	3	2	3	1	1	1	2	1	28	0,63		
Noruega	1	1	1	1	2	2	3	3	-	3	2	2	1	2	1	2	1	28	0,63		
Polonia	3	3	3	1	2	-	-	-	-	3	-	-	2	1	1	2	1	22	0,50		
Reino Unido	3	3	3	1	1	2	1.5	1.5	1.5	1.5	2.5	2	1.5	1	1	1	1	29	0,66		
República Checa	2	2	3	2	1	1	2	2	2	3	1	1	1	1	1	2	-	27	0,61		
República de Eslovaquia	2	2	2	2	2.5	2.5	2	2	2	2	2	1.5	1	1	1	2	1.5	31	0,70		
Rumanía	2.5	2.5	2.5	1.5	2	1	2	2	2	3	2	3	1	1	1	2	1.5	32,5	0,79		
Serbia	1	1	1	1	2	1	2	2	2	3	1	1	1	1	1	2	1	24	0,54		
Suecia	1	1	1	1	1	1	2	2	2	3	2	-	1	-	1.5	2	1	22,5	0,51		
Suiza	2	3	2	2	2	2	2	2	2	3	3	2.5	2.5	2	1	2	1.5	36,5	0,83		
Ucrania	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	1	1	1	2	-	15	0,35		

*Valores calculados a partir de la distancia de cada Estado con respecto a España, que es el que tiene el rango de obligaciones más elevado para las lenguas de la parte III.

Tabla 5. Esfuerzo estatal

Estado	NL	NC	RO	ESFUERZO ESTATAL
Alemania	0,733	0,54	0,49	0,587
Armenia	0,333	0,59	0,41	0,444
Austria	0,2	0,54	0,56	0,433
Bosnia y Herzegovina	1	0,52	0,45	0,656
Croacia	0,466	0,54	0,54	0,515
Dinamarca	0,066	0,54	0,47	0,358
Eslovenia	0,133	0,75	0,8	0,561
España	0,466	1	1	0,822
Finlandia	0,133	0,91	0,88	0,641
Holanda	0,066	0,71	0,47	0,415
Hungría	0,533	0,68	0,51	0,574
Montenegro	0,133	0,65	0,63	0,471
Noruega	0,066	0,75	0,63	0,482
Polonia	0,933	0,54	0,5	0,657
Reino Unido	0,2	0,62	0,66	0,493
República Checa	0,133	0,57	0,61	0,437
República de Eslovaquia	0,6	0,72	0,7	0,673
Rumanía	0,666	0,75	0,79	0,735
Serbia	0,666	0,62	0,54	0,608
Suecia	0,2	0,64	0,51	0,45
Suiza	0,2	0,79	0,83	0,606
Ucrania	0,866	0,62	0,35	0,612

Tabla 6. La evolución del “cumplimiento satisfactorio” de la Carta (Valor: “fullfilled”)

Estados	Ciclos (hasta diciembre de 2018)							Puntos de diferencia entre primer y último ciclo*
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	
España	24,3	43,6	63	68,7				44,4
Montenegro	13,4	42,7	39	41,5				28,1
Austria	49,5	67	76,1	75,2				25,7
República de Eslovaquia	16,3	28	35	35,3				19
Dinamarca	56,8	73	81,1	73	75,7			18,9
Rumanía	17	35,8						18,8
Suiza	81,5	82,7	90,4	92,9	92,5	98,1		16,6
Noruega	78,4	80,4	94,1	78,4	94,1	96,1	93,5	15,1
Serbia	42,1	49,5	56,6					14,5
Eslovenia	54,2	64,6	72,4	67,3				13,1
Ucrania	14,7	14,3	23	26,4				11,7
Polonia	12,2	23						10,8
Alemania	46,6	53	55,9	56,4	59,6	57,1		10,5
Holanda	56,3	68,8	70,8	75	66,7			10,4
República Checa	52,6	52,6	62,3					9,7

Suecia	49,2	50,8	53	51,5	53,8	56,1		6,9
Reino Unido	61,4	63	66,9	66,9				5,5
Croacia	41	37,7	41,4	43,6	43,6			2,6
Armenia	36	47,5	40	37				1
Bosnia y Herzegovina	3,5	3,5						0
Finlandia	69,4	69,7	69,7	73	66,8			-2,6
Hungría	55,6	50,4	42,6	34,8	44,7	46,8		-8,8

* Un valor negativo indica una evolución desfavorable del cumplimiento satisfactorio de la Carta. Al contrario, un valor positivo debe interpretarse como una evolución favorable.

Tabla 7. La evolución del “incumplimiento manifiesto” de la Carta (Valor: “not fulfilled”)

Estados	Ciclos (hasta diciembre de 2018)							Puntos de diferencia entre primer y último ciclo*
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	
Croacia	33,7	12,1	22,7	15,4	16,8			-16,9
Holanda	25	12,5	16,7	12,5	14,6			-10,4
Suiza	6,4	3,8	2,6	0,6	0	0		-6,4
España	10,3	11,3	5,7	4				-6,3
Austria	11,9	9,2	6,4	7,3				-4,6
Dinamarca	13,5	8,1	13,5	16,2	10,8			-2,7
Rumanía	14,1	11,9						-2,2
República de Eslovaquia	33,8	38,7	30,6	32,3				-1,5
Eslovenia	5,2	10,4	6,1	4,1				-1,1
Noruega	2	3,9	2	2	2	0	0	-0,2
Suecia	5,3	15,9	12,1	10,6	9,1	5,3		0
Reino Unido	3,1	3,9	3,1	3,1				0
Finlandia	3,2	1,6	1,6	2,5	4,6			1,4
Alemania	7,6	17,2	26,1	21,9	15,8	13,3		5,7
Hungría	2,2	15,2	8,1	7	7,9	7,9		5,7
Armenia	15,5	24	36,5	21,5				6
República Checa	7,9	11,8	18,2					10,3
Polonia	49,3	37,1						12,2
Bosnia y Herzegovina	53,1	69,3						16,2
Montenegro	18,3	30,5	43,9	36,6				18,3
Serbia	4,2	8,2	22,6					18,4
Ucrania	13,2	64,3	48,4	47,4				34,2

*Un valor negativo indica una evolución favorable del cumplimiento de la Carta. Al contrario, un valor positivo debe interpretarse como una evolución desfavorable.