

El desafío de Mill: diversidad lingüística y democracia en Europa¹

MANUEL TOSCANO MÉNDEZ
Universidad de Málaga

UNA CUESTIÓN SOSLAYADA

En este trabajo quiero abordar el problema de la diversidad lingüística en la Unión Europea, pues entiendo que constituye un aspecto esencial de la actual encrucijada europea, a pesar de que ha sido habitualmente desatendido o soslayado como un asunto menor. Es obvio que el multilingüismo representa uno de los rasgos más característicos y notorios del proceso de construcción europea. Basta, por ejemplo, con abrir la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, cuya proclamación se realiza en doce lenguas. De acuerdo con el peculiar régimen lingüístico de la Unión (bastante insólito, como veremos, por comparación con el de otras organizaciones internacionales), no hay una versión original de la *Carta*, traducida después a las restantes lenguas oficiales de los países miembros con objeto de facilitar su difusión y conocimiento por los ciudadanos europeos. En realidad, hay doce versiones originales e igualmente válidas de la *Carta*, redactadas en las 12 lenguas oficiales de la Unión (o, para ser más precisos: 11+1) y publicadas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, que se edita en cada una de ellas.

Es fácil ver en ello una buena muestra del compromiso, reiteradamente proclamado por las principales instituciones europeas (Consejo, Comisión y Parlamento), de respetar la diversidad cultural y lingüística de Europa. Un compromiso del que se hace gala justamente en el Preámbulo de la *Carta de Derechos*, cuando, tras enunciar los

¹ Quiero expresar mi agradecimiento a M.^a Teresa López de la Vieja por su amable invitación a participar en el curso «La «Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea»: una cultura moral y política», que organizó en la Universidad de Salamanca del 5 al 7 de marzo de 2003.

valores comunes (como la dignidad humana, la libertad y la igualdad, o el principio democrático y el Estado de Derecho) que deben regir la construcción europea, añade:

La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros (...).

Un compromiso en el que abunda la propia *Carta*, en su artículo 22, donde se menciona expresamente la diversidad lingüística: «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística»².

En general, en las declaraciones oficiales de las instituciones europeas es fácil comprobar este compromiso con el multilingüismo, expresado como una valoración inequívocamente positiva de la diversidad cultural y lingüística. La idea que aparece por doquier en las declaraciones institucionales es que tal diversidad lingüística debe ser contemplada como algo valioso. A modo de ejemplo, cabe citar las actividades emprendidas para el «Año Europeo de las Lenguas 2001», establecido por el Consejo de Europa y la Unión Europea, con el fin de difundir entre el público europeo la importancia del plurilingüismo en Europa, según explica la página web del europarlamento:

Se prevé la organización de una campaña europea de información destinada a concienciar a la población sobre la riqueza que conlleva la diversidad lingüística de Europa y la necesidad de aprender idiomas durante toda la vida. También se difundirá información sobre los métodos de aprendizaje de lenguas. (...) La diversidad lingüística es y seguirá siendo un elemento clave del patrimonio cultural de Europa. El respeto de esta diversidad es una condición necesaria para la construcción de una Europa unida³.

Se entiende así la diversidad de lenguas como un valioso patrimonio que nos enriquece a todos y que, en consecuencia, debemos conservar y proteger. Sin duda, se trata de una perspectiva en consonancia con la atracción creciente por el pluralismo cultural de los úl-

² Y que se encuentra recogido tanto en el Tratado de Maastricht (1992), entre cuyos avances estaban las nuevas referencias a educación y cultura, a propósito de las cuales se introduce la atención a la diversidad cultural (artículo 149 sobre Educación, formación profesional y juventud) y se menciona «la diversidad cultural y lingüística de los Estados miembros»; y en la revisión de Amsterdam, cuyo artículo 151 sobre cultura afirma, en su punto cuarto, que la Comunidad tomará en cuenta en sus actividades los aspectos culturales, «en particular en orden a respetar y promover la diversidad de sus culturas».

³ Parlamento Europeo-Año Europeo de las Lenguas 2001. La cursiva es nuestra.

timos años. Y, desde luego, también con lo que nos dicen muchos lingüistas y antropólogos, preocupados por la suerte de las lenguas y culturas minoritarias, muchas de ellas en peligro, que han dado la vuelta al relato bíblico sobre la confusión de lenguas, hasta el punto de que Babel ya no aparece como un castigo divino, sino como una verdadera bendición.

Tengo la sospecha de que esa generosa creencia en el valor de la diversidad lingüística se sostiene sobre fundamentos normativos más bien confusos y endebles, pero ése no es mi tema aquí. Lo que quisiera plantear es que, aun asumiendo la diversidad lingüística como algo valioso, no deberíamos perder de vista que las cosas buenas y valiosas no siempre van juntas. Sabemos, por Isaiah Berlin y otros defensores de lo que en filosofía moral se conoce como «pluralismo de valores», que la pretensión de que todas las cosas valiosas pueden conjuntarse y formar un todo armónico es sencillamente inconsistente, desde un punto de vista conceptual. Pues no se pueden alcanzar ciertas cosas buenas sin sacrificar otras también valiosas, dado que bienes o valores entran en conflicto y son incompatibles entre sí. Probablemente es una importante, aunque amarga, enseñanza que muchos filósofos morales y políticos, por no mencionar al común de los mortales, tienen tendencia a olvidar.

Por ello, creo que valdría la pena prestar atención a los costes del multilingüismo europeo, y no me refiero a los onerosos gastos de los sistemas de traducción e interpretación (aunque después aludiré a ellos), sino a otra clase de costes que suelen mencionarse menos y que seguramente tienen más importancia para el futuro de la construcción europea. Para ponerlos de relieve, quisiera esbozar el problema de las relaciones entre democracia y multilingüismo, sugiriendo la inquietante hipótesis planteada por John Stuart Mill y a la que alude el título de este trabajo: ¿y si la democracia y la diversidad de lenguas no casaran bien, de modo que hubiera una inevitable tensión entre ellas?

Como es sabido, el filósofo británico dejó escrito, en su conocido libro sobre el gobierno representativo, un juicio bastante severo sobre las posibilidades de la democracia en sociedades plurilingües. De acuerdo con el punto de vista de Mill, cabe pensar que el crónico déficit democrático de la Unión Europea, una cuestión recurrente desde las discusiones suscitadas por el Tratado de Maastricht, tendría una de sus causas más importantes en la diversidad lingüística de los países europeos.

Por otra parte, no deja de ser curioso, y sintomático, la escasa atención que se ha prestado al factor lingüístico en la comunicación política por parte de la teoría social y política hasta no hace mucho. Simplemente se han ignorado las condiciones lingüísticas para el

funcionamiento de las instituciones democráticas y el desarrollo de la sociedad civil, o se han subestimado las dificultades que puede acarrear la diversidad de lenguas en lo que respecta a los procesos de deliberación y decisión colectivas sobre asuntos públicos. Y, por supuesto, apenas han tenido presencia en los debates normativos ni han llamado la atención de los filósofos morales y políticos⁴.

Son varias las razones que se han apuntado para este descuido u olvido, al que no escapan incluso quienes más hablan de acción comunicativa y diálogo, como veremos. Para algunos, revela simplemente el sesgo elitista de ciertos enfoques políticos, para los que las diferencias de lenguaje no eran un problema porque dan por supuesto la competencia lingüística (el conocimiento de lenguas) que poseen las élites políticas y económicas. Una explicación no menos importante, y complementaria, es que la teoría política moderna ha tenido como marco de referencia el Estado nacional, asumiendo como algo que va de suyo el modelo altamente idealizado de una comunidad política cultural y lingüísticamente homogénea.

Los recientes debates, desde finales de los años ochenta, en torno al pluralismo cultural han puesto en cuestión tan cómodos supuestos. *A fortiori*, el proceso de construcción europea no sólo presenta una gran diversidad cultural y profundas divisiones lingüísticas, sino que al tratarse de una unión de Estados nacionales no podemos entender Europa como una suerte de superestado. Y, sin embargo, hay que constatar que su diversidad lingüística ha sido un tema tradicionalmente silenciado o evitado, entre otras cosas por razones de prudencia política perfectamente comprensibles. Como explica Abram de Swaan:

El tema de las lenguas ha sido el gran tabú de la integración europea. Se ha hablado mucho de reservas de leche y montañas de mantequilla, de una moneda única, de liberalizar los movimientos de los ciudadanos de la CE y de restringir el acceso de los foráneos, pero la lengua en la que estas cuestiones se tratan ha quedado ella misma fuera de cuestión⁵.

⁴ Dos excepciones del gremio filosófico español son los trabajos de Aurelio Arrieta, «"In Principio erat Verbum". Sobre la política lingüística vasca», *Claves de razón práctica*, núm. 90 (1999), págs. 18-26, quien viene ocupándose hace años de estas cuestiones con rigor y valor encomiables, así como de Félix Ovejero, «Igualdad de las lenguas, igualdad de los ciudadanos», *Claves de Razón Práctica*, núm. 100 (2000), págs. 18-21.

⁵ A. De Swaan, «The Evolving European language System: A Theory of Communication Potential and Language Competition», *International Political Science Review*, 14 (1993), págs. 244.

Es por todos conocido que la UE atraviesa, al comienzo de este nuevo siglo, un período crítico de su historia, una verdadera encrucijada en la que se decide su futuro: con las inminentes ampliaciones a nuevos países mediterráneos y de Europa central y oriental, así como con los trabajos de la Convención sobre el proyecto de una Constitución europea, de la que formaría parte la *Carta de Derechos Fundamentales*. Convendría por ello llamar la atención sobre la diversidad de las lenguas como un factor crucial de esa encrucijada, que ya no es posible seguir ignorando, pues de las decisiones que se tomen al respecto, aun en el caso de que no se decida nada, van a depender aspectos esenciales de la unidad europea.

Con tal propósito, comenzaré por plantear el «desafío de Mill» sobre la diversidad lingüística y su relación con la democracia en Europa. En segundo lugar, presentaré en qué consiste el régimen lingüístico oficial de la Unión, con objeto de señalar después no sólo sus límites, sino la dinámica de competencia y rivalidad entre lenguas que tiene lugar tras la fachada del multilingüismo oficial. Si, como parece cada vez más claro, dicho régimen resulta insostenible, sería conveniente un examen de las posibles opciones de una reforma, que trazaremos en el último epígrafe. De la discusión de las alternativas se desprende una conclusión poco optimista, pues no hay ninguna opción que sea normativamente superior y políticamente viable.

I. ¿ES EL MULTILINGÜISMO UN PROBLEMA PARA LA DEMOCRACIA EN EUROPA?

Lo que he denominado el «desafío de Mill» se encuentra formulado en el capítulo XVI de su obra *Del gobierno representativo*, donde John Stuart Mill aborda las dificultades a las que se enfrenta el gobierno democrático en sociedades multinacionales, donde no podemos presuponer la existencia de un sentimiento de solidaridad nacional o comunidad cultural que abarque al conjunto de la población:

Las instituciones libres son casi imposibles en un país compuesto por varias nacionalidades. En un pueblo donde no haya un sentimiento de compañerismo (*fellow-feeling*), especialmente si se leen y hablan lenguas diferentes, no puede existir la opinión pública unificada que es necesaria para que funcione el gobierno representativo⁶.

⁶ J. S. Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 2001, pág. 311.

Como es bien sabido, en dicho capítulo Mill expresa la posición del viejo liberalismo decimonónico en favor del principio de las nacionalidades, como entonces se decía, cuya simbiosis con la democracia subraya. Ahora no es el momento de analizar el punto de vista de Mill sobre esa relación simbiótica entre nacionalidad y democracia, cuya ingenuidad no podemos compartir hoy. No obstante, no conviene minusvalorar el problema planteado por Mill o descartarlo expeditivamente considerando que responde a un planteamiento trasnochado según el cual el principio de las nacionalidades (el derecho a la autodeterminación nacional, que diríamos hoy) es una exigencia perfectamente democrática, como todavía algunos quieren seguir haciéndonos creer; o incluso si interpretamos sus palabras del peor modo posible, como si exigieran una sociedad etnoculturalmente homogénea como condición necesaria del régimen democrático.

Bastaría un rápido cálculo para comprender el escenario imposable que implicaría tal supuesto: se estima que existen en el mundo unas 6.000 lenguas (mil y pico arriba o mil y pico abajo)⁷, mientras que el número de Estados no llega a doscientos (189 representados en Naciones Unidas). No parece ni deseable ni factible reorganizar las fronteras políticas para intentar que se correspondan con las lenguas existentes (¿alguien se imagina un mundo con cinco mil Estados y las turbulencias sin cuento del proceso de transición?), la mitad de las cuales cuenta apenas con cientos o unos pocos miles de hablantes, sin alcanzar los 10.000.

¿Cómo interpretar las palabras de Mill? Una posición similar ha sido reafirmada por Will Kymlicka en un libro recientemente traducido al español con el significativo título de *La política vernácula*. El filósofo canadiense defiende allí que la política democrática requiere un marco nacional y lingüísticamente homogéneo, pues a medida que los procesos de deliberación y decisión en política rebasan dicho marco la participación democrática se resiente. En las instituciones de carácter multinacional en general y, más específicamente, en el caso de la Unión Europea, los debates y las decisiones públicas tienden inevitablemente a ser monopolizados por élites, por razones fáciles de entender:

(...) La política democrática es la política de lo vernáculo. El ciudadano medio sólo se siente cómodo cuando debate los asuntos públicos en su propia lengua. Por regla general, sólo las élites tienen fluidez en más de una lengua y disfrutan de la continuada

oportunidad de mantener y desarrollar esas habilidades lingüísticas, y ellas también son las que se sienten cómodas debatiendo asuntos públicos en otra lengua en un marco plurilingüe⁸.

Cabe interpretar sus palabras entendiendo que el conocimiento de idiomas, la posesión de un repertorio lingüístico plurilingüe, es una forma de capital humano y, en cuanto tal, se encuentra desigualmente distribuido entre los miembros de una población en razón de su extracción social. Pero el punto que subraya el filósofo canadiense es que la comunicación política exige un grado de competencia lingüística muy superior al que se necesita para llevar a cabo transacciones económicas rutinarias o viajes turísticos. Entre otras cosas, por el gran componente ritual que incorpora la comunicación política, siendo característico de esas formas ritualizadas su índole lingüística, por lo que su dominio requiere una mayor familiaridad con el idioma que otras actividades.

A pesar de la aparente similitud con el punto de vista de Mill, las razones de Kymlicka no dan con el punto crucial de la argumentación del liberal británico. Si nos fijamos en las razones de éste, comprobamos que el problema gira en torno a la dificultad de que en tales sociedades, donde los ciudadanos hablan y leen diferentes lenguas, pueda constituirse una esfera pública común. Pues, como explica Mill, en las sociedades plurilingües:

Las influencias que determinan la formación de las opiniones y deciden los actos políticos son diferentes en las diferentes secciones del país: una parte del mismo confía en unos líderes, y otra parte confía en otros; no a todos los lugares llegan los mismos libros, periódicos, folletos y discursos; una sección del país no sabe qué opiniones o qué instigaciones están circulando en otra⁹.

Aunque sin mencionar siquiera a Mill, esta posición más matizada fue expuesta hace unos años por el profesor de Derecho de Bielefeld y miembro del Tribunal Constitucional de la República Federal, Dieter Grimm, en un controvertido ensayo, que obtuvo una gran resonancia: «¿Necesita Europa una Constitución?»¹⁰ (1995), donde se pregunta por la necesidad de una Constitución europea y aborda expresamente las condiciones de la democracia en Europa. Si reconstituimos su línea argumental podemos ver la importancia que concede al lenguaje y sus afinidades con el punto de vista de Mill.

⁸ W. Kymlicka, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Barcelona, Paidós, 2003, pág. 234.

⁹ J. S. Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, ob. cit., pág. 311.

¹⁰ Dieter Grimm, «Does Europe need a Constitution?», en P. Gowan y P. Anderson (eds.), *The Question of Europe*, Londres, Verso, 1997, págs. 239-258.

⁷ Así de impreciso resulta contar lenguas y también hablantes, como ya advertía hace años Gregorio Salvador cuando hablaba de los «alegres números de la demolingüística».

En efecto, para Grimm el mayor obstáculo para la integración política europea, a saber, la constitución de un sistema político europeo, con una cultura política común, es precisamente el que señalaba Mill: la inexistencia de una lengua común. Lo que, por supuesto, afecta decisivamente a las perspectivas de conseguir una mayor legitimidad democrática para las instituciones de la UE. La cuestión es que la importancia del factor lingüístico es habitualmente subestimada, según explica, en parte por el concepto restringido de democracia que se utiliza, de modo que las habilidades lingüísticas de las élites o la existencia de sistemas de traducción son consideradas suficientes; pero también, en parte, «because of a failure to perceive the dependency of democracy on communication opportunity»¹¹.

Lo interesante del argumento de Mill está precisamente en que, al poner en cuestión el buen funcionamiento democrático en un entorno plurilingüe, sus razones apuntaban precisamente a la importancia de las oportunidades de comunicación de las que depende el régimen democrático, y no a la supuesta necesidad de un pueblo étnicamente homogéneo (algo muy poco atractivo para un consorcio liberal como él). También sobre esas oportunidades de comunicación a escala europea versa precisamente el argumento de Grimm, que expresamente rechaza cualquier interpretación de su posición en el sentido de que la democracia requiere un *Volksgemeinschaft*, lo que representaría una lectura tan simplista como equivocada. Su planteamiento se interesa por las condiciones comunicativas de una sociedad democrática políticamente integrada, sin suponer nada acerca de un origen étnico o cultural común.

El punto de partida de Dieter Grimm es el creciente déficit democrático de la Unión Europea: a medida que los Estados ceden competencias y poder de decisión a las instituciones europeas (por ejemplo, en la medida en que la Comisión asume mayores poderes sobre más temas o los asuntos en el Consejo de Ministros no se deciden por unanimidad), crece la necesidad de legitimidad democrática de éstas, pues ya no pueden seguir reposando sin más sobre el carácter representativo de los Gobiernos y parlamentos nacionales. Este déficit se manifiesta, como tantas veces se ha dicho, en la lejanía de los ciudadanos con respecto a las instituciones europeas. Al fin y al cabo, la clave de la democracia está en las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones políticas y, como dice Grimm, no hay mayor patología democrática que la tendencia de estas últimas a alejarse de los ciudadanos, con un funcionamiento opaco a su escrutinio y carente de control o responsabilidad (*accountability*). Reiteradamente se vie-

¹¹ Ibid., pág. 253.

ne insistiendo sobre la necesidad de aproximar las instituciones europeas al ciudadano para colmar ese déficit de legitimidad, que ha sido reconocido oficialmente como un serio problema, por ejemplo, en la *Declaración de Laeken* sobre el futuro de Europa.

Son bien conocidas las soluciones institucionales desarrolladas en los regímenes liberal-democráticos para responder al problema de la legitimidad y el control democráticos: elecciones regulares, abiertas y competitivas; parlamentos representativos, Gobiernos que deben responder ante las cámaras y los electores, etcétera. No hace falta extenderse sobre el ordenamiento institucional de las democracias constitucionales, porque el punto vital de la argumentación de Grimm es que el complejo proceso de formación de la opinión y de mediación de intereses en que consiste la política democrática no puede reducirse al proceso parlamentario, ni puede realizarse únicamente a través de las instituciones del Estado. Por el contrario, requiere de lo que llamaríamos una sociedad civil pujante, de estructuras asociativas capaces de articular intereses y opiniones, así como de canalizar los conflictos, en un espacio público común. Como asegura, en ausencia de tales estructuras de mediación y comunicación, por más que haya elecciones periódicas e instituciones representativas, falta la sustancia misma de la democracia, el medio del que depende la vida de tales instituciones.

Es indudable que existe una clara insatisfacción al respecto en los propios Estados nacionales, pero el problema de la democracia en Europa es incomparablemente mayor, pues a escala europea tales estructuras de mediación y comunicación simplemente no existen. No hay sociedad civil ni espacio público europeo más allá de las sociedades civiles y esferas públicas de los diferentes países. No hay medios de comunicación ni discursos o debates transnacionales, por la sencilla razón de que no existe un público europeo al que dirigirse. En este sentido, resulta particularmente grave la completa inexistencia de un sistema de comunicación a escala europea, que rebasa las redes de comunicación nacionales. Una esfera pública europea no puede suplirse con la creencia de que los medios de comunicación nacionales deberían ocuparse más extensamente de los temas europeos. Requiere algo más complicado: publicaciones periódicas, programas de radio y televisión destinados a un mercado europeo y capaces de crear un contexto comunicativo más allá de las fronteras nacionales.

Como es obvio, la cuestión de la lengua es el mayor obstáculo para el desarrollo de sistemas de comunicación a escala europea, que hoy por hoy son completamente inexistentes. Para que existiera un mercado y medios de comunicación europeos, explica Grimm, haría falta un público compuesto de personas multilingües o, lo que sería

más sencillo, la existencia de una *lingua franca* entre los ciudadanos europeos.

La conclusión de Grimm, por tanto, es que al contrario que en los Estados Unidos, con los que frecuentemente se compara a la UE, la ausencia de una lengua común seguirá siendo un grave *handicap* para la integración política de Europa y las posibilidades de conseguir una mayor legitimidad democrática para las instituciones europeas:

Por contraste, la ausencia de un sistema de comunicación europeo, debida principalmente a la diversidad lingüística, tiene la consecuencia de que no habrá ni un público europeo ni un discurso político europeo en un futuro previsible. El discurso público permanece en cambio limitado por las fronteras nacionales, mientras la esfera europea seguirá dominada por discursos profesionales y de interés que se llevan a cabo alejados del público. En consecuencia, el proceso de decisión europea no está sometido a observación pública de igual forma que los nacionales. Al nivel europeo de la política le falta el público correspondiente¹².

No deja de ser significativo el hecho de que un filósofo como Jürgen Habermas, buena parte de cuya obra está consagrada a la acción comunicativa y a la ética del discurso, en su respuesta al trabajo de Grimm, preste tan poca atención al asunto de las lenguas, como, por otra parte, ha sido habitual entre los filósofos. El tono decididamente voluntarista de Habermas, por no mencionar su planteamiento de fondo tan etéreo, queda demostrado en su alusión, meramente de pasada, a la cuestión del idioma:

Dada la voluntad política, no hay razón *a priori* por la que no puede crearse posteriormente el contexto comunicativo políticamente necesario tan pronto como esté constitucionalmente preparado. Incluso el requisito de un lenguaje común —el Inglés como «segunda primera lengua»— no debería ser un obstáculo insuperable con los existentes niveles de escolarización formal¹³.

De las palabras de Habermas se desprende que el problema de las lenguas es una cuestión menor, casi técnica, cuya solución es tan obvia (el inglés como lengua vehicular de Europa), como factible, dada la extensión de la enseñanza secundaria en los países de la Unión. En

¹² Ibid., págs. 253-254. De ahí la debilidad del *feed back* que deben recibir los representantes y funcionarios en Europa, mientras que los políticos nacionales, incluso en las decisiones del Consejo, tienen la vista puesta en sus públicos nacionales, de quienes pueden venirles las sanciones efectivas.

¹³ J. Habermas, «Reply to Grimm», en P. Gowan y P. Anderson (eds.), *The Question of Europe*, pág. 264.

cualquier caso, no parece ser una cuestión que merezca una discusión normativa.

2. EL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO DE LA UNIÓN

Pasemos a considerar cuál es el régimen lingüístico de la UE. Por régimen lingüístico hemos de entender un conjunto de lenguas (oficiales o de trabajo) y un conjunto de reglas que rigen su uso institucional, según la definición de Jonathan Pool¹⁴. Eso significa que instituciones con diferentes lenguas oficiales tienen diferentes regímenes lingüísticos, como es evidente. Pero del hecho de que dos instituciones tengan los mismos idiomas oficiales no se deduce que tengan el mismo régimen lingüístico, porque las reglas que definen la composición del conjunto de lenguas oficiales o que determinan cuándo y cómo se usan en las instituciones pueden variar significativamente.

Hecha esta precisión, parece claro que el carácter multilingüe de la UE constituye uno de sus rasgos más notables: con 15 Estados miembros, por el momento, dado que la próxima ampliación es inminente, y tiene 11 + 1 lenguas oficiales (alemán, danés, español, finés, francés, griego, neerlandés, inglés, italiano, portugués, sueco)¹⁵, más el gaélico-irlandés que goza de una situación peculiar.

También en lo que respecta al régimen lingüístico, la UE hace gala de su rareza institucional, de «objeto político no identificado», según la *boutade* de Delors. Su régimen lingüístico resulta insólito si lo comparamos con el de otras instituciones internacionales. El Consejo de Europa, por ejemplo, tiene el inglés y el francés como lenguas oficiales, al igual que la OTAN. En las Naciones Unidas 6 lenguas tienen carácter oficial (inglés, francés, español, ruso, árabe y chino), aunque sólo las dos primeras funcionan *de facto* como lenguas de trabajo dentro de la organización. La misma entidad precursora de la CEE, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, tenía el francés como única lengua oficial y de trabajo. Lo que significaba que sólo había una versión original del tratado por el que se constituyó en 1951, la francesa.

Por el contrario, del Tratado de Roma por el que se fundó la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1957, hay cuatro versiones igualmente auténticas, correspondientes a las lenguas oficiales de los

¹⁴ J. Pool, «Optimal language regime for the European Union», *International Journal of Sociology of Language*, 121 (1996), págs. 159-179.

¹⁵ De acuerdo con sus denominaciones oficiales: Español, Dansk, Deutsch, Ellinika, English, Français, Italiano, Nederlands, Português, Suomi, Svenska.

seis Estados fundadores: francés, alemán, holandés e italiano, según reza el art. 314 del Tratado. Aunque poca cosa más se dice en el Tratado en cuestión de lenguas, pues se remita a la decisión unánime del Consejo de Ministros (art. 217). Efectivamente, el asunto del uso de las lenguas en los órganos de la CEE fue establecido en el Reglamento del Consejo, núm. 1, del 15 de abril de 1958, cuyo artículo 1 declara: «Las lenguas oficiales y las lenguas de trabajo de las instituciones de la Comunidad serán el holandés, el francés, el alemán y el italiano»¹⁶.

Ésa ha sido la pauta que se ha seguido con las cuatro sucesivas ampliaciones¹⁷ de la Comunidad (hasta los 15 Estados miembros en la actualidad), y que ha configurado el régimen lingüístico europeo: las lenguas oficiales de los nuevos países se incorporaban al reglamento como lenguas oficiales y de trabajo de las instituciones comunitarias, y las versiones del Tratado en dichas lenguas pasaban a ser consideradas igual de auténticas que las primeras desde un punto de vista legal.

En dicho Reglamento también se establecen el uso de las lenguas en las comunicaciones exteriores de las instituciones comunitarias: con los Estados miembros, en la lengua de éstos (art. 3); y con los ciudadanos, que tienen el derecho a comunicarse con las instituciones europeas en cualquiera de las lenguas oficiales (art. 2).

Dicho régimen, que no se ha modificado con el Tratado de la Unión Europea¹⁸, se define por la estricta igualdad de sus 11 lenguas oficiales (y de trabajo) en las diferentes instituciones: en las deliberaciones del Consejo; en el Parlamento europeo, donde sus miembros pueden hacer uso de cualquiera de ellas; y los documentos de la Comisión, así como las sentencias del Tribunal europeo de Justicia, aparecen en las 11 lenguas oficiales (más el irlandés, en ciertas condiciones). Toda la legislación europea debe ser redactada en las 11 lenguas (siendo cada versión igualmente auténtica) y así el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* se publica en cada una de las lenguas oficiales.

Hay, por cierto, una excepción significativa, el irlandés, que es lengua del Tratado, pero no fue incorporada al reglamento, por razo-

¹⁶ Citado por Peter A. Kraus, «Political unity and linguistic diversity in Europe», *Arch. Europ. Sociologie*, XLJ, 1 (2000), pág. 150.

¹⁷ Hasta ahora ha habido 4 ampliaciones: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, Grecia en 1981, España y Portugal en 1986, y Austria, Suecia y Finlandia en 1995.

¹⁸ Dos artículos de dicho Tratado son aquí relevantes sobre las lenguas: el art. 314, sobre las lenguas del Tratado, y el art. 21 sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión de comunicarse con las instituciones europeas en cualquiera de las lenguas oficiales y de obtener respuesta en la misma lengua.

nes que no están del todo claras (al parecer la intención del Gobierno irlandés era obtener el reconocimiento de lengua oficial pero no de lengua de trabajo, sin percatarse de que no existe esa distinción en la Comunidad). Lo que, sin duda, constituye un interesante precedente para el futuro¹⁹, con la entrada de nuevas lenguas oficiales con muy pocos hablantes, pues en Malta contemplan una solución semejante a la del irlandés.

No es de extrañar, por ello, que las instituciones europeas sean el paraíso de los traductores y que el servicio de traducción e interpretación de la Comisión Europea sea el más grande del mundo, tal y como afirman en su página web. Basta un simple cálculo para darse cuenta de que entre 11 lenguas caben 110 combinaciones lingüísticas posibles Y, desde luego, está la cuestión de los costes que acarrea tal sistema de traducción e interpretación, a los que se ha dado bastante publicidad y que, sin duda, pesan en imagen popular de la burocracia de Bruselas y en los reproches sobre su falta de eficiencia. Por ejemplo, es un dato bastante conocido que la Comisión gasta aproximadamente el 30 por 100 de su presupuesto administrativo en traducción e interpretación, y las cifras son aún más elevadas en el caso del Consejo y del Parlamento Europeo (en torno al 33 por 100 o hasta el 60 por 100, según las fuentes).

Estos costes han sido muchas veces denunciados, pero conviene matizarlos o ponerlos en perspectiva pues, en realidad, los gastos del multilingüismo son una parte modesta del total del presupuesto de la Comunidad (según los datos de Coulmas, de 1990, no eran más del 2 por 100, porque los gastos administrativos de las instituciones comunitarias son relativamente bajos). Para hacerse una idea, algunos economistas han calculado que el coste medio de traducción e interpretación de las instituciones de la UE para cada europeo al año sería de 1,82 euros²⁰.

Pero los costes, en términos presupuestarios del multilingüismo europeo, deben ser contrapesados por otras consideraciones, como las razones de fondo que subyacen al peculiar régimen lingüístico de la UE, y que tampoco deberíamos perder de vista. Ante todo, viene inspirado por el respeto por las identidades nacionales de los Estados miembros (y el cuidado de las instituciones europeas para evitar todo

¹⁹ Hay otra anomalía: el luxemburgués, que no es lengua oficial de la UE, aun siéndolo del Gran Ducado. La explicación es que fue proclamada lengua oficial del país en 1984, muchos años después del ingreso en la CE y, además, dado el uso oficial del alemán y el francés en el país, sus autoridades no han mostrado mayor interés por promover el asunto.

²⁰ F. Grinm, «On the cost of cultural diversity», paper Francqui Prize (Bruselas, 28 de febrero de 2003).

aquello que puede erosionar estas identidades nacionales), que es una condición fundamental de la construcción europea, reiteradamente proclamada. No es una coincidencia, como recuerda Peter Krauss, el hecho de que sólo 3 de los 15 Estados miembros (Gran Bretaña, Austria y Bélgica) no tengan denominaciones asociadas a un lenguaje nacional.

Pero hay algo más. El régimen lingüístico de la UE es una manifestación, sin duda, de la ambición del proyecto europeo: la Unión no es un Estado, como todos sabemos, pero tampoco es una organización internacional al uso. La igualdad oficial de las 11 lenguas (+1) puede justificarse con una razón democrática: la idea de que los ciudadanos europeos puedan tener acceso a las instituciones en su propia lengua (es decir, la lengua oficial de su Estado). Algo recogido en el Reglamento del Consejo antes mencionado, en el Tratado de la Unión y, más recientemente, en la propia *Carta de los Derechos de la Unión*, en su artículo 41 («derecho a una buena administración»), en cuyo punto 4 se dice: «Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir contestación en esa misma lengua.»

Para completar el cuadro, hay que añadir otros datos sobre el compromiso oficial de las instituciones europeas con el multilingüismo, que se traduce en dos tipos de políticas lingüísticas:

1) Una política europea de fomento y apoyo del aprendizaje de lenguas (a través de los programas comunitarios: Lingua, Sócrates y Leonardo da Vinci), en consonancia con el régimen lingüístico de la Unión. Sucesivas resoluciones del Consejo han venido insistiendo en la necesidad de mejorar y diversificar dicho aprendizaje, estableciendo como norma general que los escolares europeos deberían aprender desde temprana edad una o dos lenguas diferentes de su lengua materna²¹. Objetivos que han sido recogidos en el programa del «Año Europeo de las lenguas 2001».

2) Un segundo eje, algo menos conocido, pero que supone una profundización en el multilingüismo europeo, es el apoyo político y también financiero a las lenguas regionales y minoritarias («lesser used languages», en la terminología comunitaria) por parte de la Comisión y, sobre todo, del Parlamento Europeo. En este último se han aprobado diversas resoluciones en apoyo de las lenguas regionales y minoritarias (la primera promovida por Gaetano Arfé, en 1981, o la resolución Kililea, de 1994, en favor de la ratificación de la «Carta Eu-

ropea de Lenguas regionales y Minoritarias», convención internacional del Consejo de Europa). Además, ha venido funcionando desde principios de los ochenta el *Intergrup for Minority Languages and Cultures*, comité informal de europarlamentarios de los diferentes grupos interesados en el tema de las lenguas minoritarias.

También existe el *European Bureau for Lesser Used Languages*, una organización que se ocupa de la defensa de las lenguas minoritarias (y sus culturas asociadas) a escala europea, financiada en su mayor parte con fondos de las instituciones europeas²². Desde la Resolución Arfé, de 1983, el presupuesto comunitario ha venido financiando actividades en favor de las lenguas minoritarias (con 4 millones de euros en 1997)²³.

3. ¿GUERRA DE LENGUAS EN EUROPA?

«CELOS LINGÜÍSTICOS» Y POTENCIAL COMUNICATIVO

Hay buenas razones para pensar, sin embargo, que en la actual encrucijada europea el presente régimen lingüístico no podrá mantenerse en el futuro a la vista de las próximas ampliaciones de la Unión. Con la primera, dentro de unos meses, que supone la entrada de la República Checa, Polonia, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, las tres repúblicas bálticas (Lituania, Estonia y Letonia), Chipre y Malta, el número de países miembros pasará de 15 a 25. Y, si se sigue con el actual régimen lingüístico, eso supondrá el reconocimiento de 21 lenguas oficiales y de trabajo (contando el maltés), lo que significa a efectos de traducción pasar de las 110 combinaciones lingüísticas actuales a 420 combinaciones posibles.

Si consideramos que la adhesión de nuevos socios (Bulgaria y Rumanía) está prevista para el 2007, que Turquía ha solicitado el ingreso y que es previsible que otros países, más tarde o más temprano, entren en lista de espera (Croacia, Bosnia, Albania, Montenegro, Serbia), los cálculos se disparan: podría haber más de 25 lenguas oficiales y de trabajo, con más de 600 combinaciones posibles. Todo lo cual representaría un crecimiento exponencial de los costes y dificultades logísticas sin cuento (como encontrar traductores entre lenguas poco habladas; por ejemplo, entre esloveno y maltés).

²² El Bureau tiene 2 oficinas (en Dublín y Bruselas) y comités en 13 de los Estados miembros, un boletín y una agencia de noticias (Eurlang).

²³ Dónall O. Ráigán, «The European Union and Lesser Used Languages», *MOSt. Journal on Multicultural Societies*, vol. 3, núm. 1 (2001).

²¹ Resolución del Consejo de 15 de marzo de 1995 (DOC 207/95), y resolución del Consejo de 16 de diciembre de 1997 (DOC 1/98).

Por ello, no es de extrañar que en los últimos tiempos se alcen cada vez más voces en contra de la nueva Babel europea (otra vez Babel como una maldición), al considerar que el multilingüismo oficial de las instituciones europeas ha alcanzado su límite o lo alcanzará con las nuevas adhesiones. Y, efectivamente, parece bastante razonable concluir de los datos anteriores que el actual régimen lingüístico de la Unión es insostenible y que, a falta de reformas sustanciales, su creciente diversidad lingüística será sencillamente inmanejable²⁴.

Pero no se trata solamente de los problemas que acarreará la ampliación de la Unión. Porque la actual fachada oficial del multilingüismo (el «oficial oficialismo» del que habla Peter Krauss), esconde una realidad más compleja y menos armoniosa de lo que las declaraciones oficiales nos podrían hacer creer. Hasta el punto de que algunos corresponsales de medios de comunicación en Bruselas han llegado a hablar de «guerra de lenguas en el seno de la Unión»²⁵.

No sé si hablar de guerra de lenguas es exagerado, pero es cuestionable que en las instituciones europeas hay tensiones y rivalidades soterradas, que de vez en cuando salen a la luz y que nos permiten vislumbrar una dinámica de competición entre lenguas en Europa. El episodio de la «batalla» o «reyerta» en torno a la patente europea (el léxico bélico es de los periodistas) es bastante esclarecedor²⁶: en junio de 2000, el comisario de Mercado Interior, el holandés Frits Bolkestein, defendió una propuesta de patente europea en la que, para economizar costes, no se incluirían las 11 lenguas oficiales: para tener validez en todos los países miembros, las patentes se registrarían en sólo 3 lenguas (inglés, francés y alemán). Representantes españoles bloquearon la propuesta con el doble argumento de que, si se trataba de ahorrar costes, lo mejor sería proponer una sola lengua (por supuesto, el inglés), y, además, lo que es algo más discutible, significaría una discriminación menor (sólo 2 países tendrían ventajas frente al resto, en lugar de 7 frente a 8).

Durante el segundo semestre de 2001, la presidencia belga elaboró un nuevo proyecto de patente, más cercano a las tesis españolas: manteniendo el régimen trilingüe, pero concediendo que las patentes

²⁴ Perú Egrubide, «La Babel europea», *El País*, 14 de diciembre de 2002, pág. 5: «Nadie cree que la UE pueda trabajar con 21 idiomas cuando se unan los nuevos socios en el 2004.»

²⁵ Alberto Sotillo, «España, obligada a comprometerse en la guerra de lenguas que se libra en Europa», *ABC*, 2 de enero de 2002.

²⁶ Victoriano Colodrón, «¿Guerra de lenguas en Europa?», *Cuadernos de lengua*, núm. 5 (28 de febrero de 2002).

podrían registrarse en una sola de esas lenguas, sin necesidad de hacerlo en las tres. Era una solución de compromiso, para abaratar costes, manteniendo oficialmente el reconocimiento del francés y el alemán. Sin embargo, fue bloqueada por franceses y alemanes, que entendían que tal propuesta equivalía en la práctica a que el sistema de patentes europeo se gestionara en inglés.

Hay muchos más ejemplos, como lo sucedido durante la presidencia finlandesa, que accedió a las reiteradas presiones del Gobierno alemán para que el alemán se utilizara, junto con el francés y el inglés, en las reuniones informales preparatorias del Consejo de Ministros, desatando las protestas españolas e italianas. En la prensa germana llegó a hablarse del encono español contra su lengua. Y cuando hacia mitad de los noventa, la presidencia francesa propuso limitar las lenguas de trabajo a sólo 5 (inglés, francés, alemán, español e italiano), las reacciones airadas provinieron sobre todo de los Países Bajos, con lo que el asunto fue olvidado.

Sin duda, estas tensiones ponen de relieve las dificultades políticas a las que se enfrentará cualquier intento de reforma (urgente, a la vista de las próximas ampliaciones), por lo que bien cabe llamar «cegos lingüísticos». Pero también nos permiten observar algo más importante: que tratándose de lenguas hay que prestar atención a los usos y convenciones que, por detrás de la fachada oficial, se van imponiendo por las necesidades de comunicación y los acuerdos pragmáticos informales a los que dan lugar. En otras palabras, que el multilingüismo integral, con plena igualdad de las lenguas oficiales (y sin distinciones, salvo en el caso irlandés, entre lenguas oficiales y de trabajo) no es del todo real.

Diferentes estudios han confirmado lo que saben bien quienes conocen el funcionamiento interno de las instituciones comunitarias: que los usos lingüísticos *de facto* en el trabajo cotidiano de los funcionarios y políticos de Bruselas no se corresponden con el multilingüismo oficial. Los datos ponen en evidencia el completo predominio de dos lenguas, aunque con trayectorias opuestas (declinante en el caso del francés y ascendente del inglés)²⁷. Además conviene observar con cierta perspectiva histórica los datos de la Comisión sobre el

²⁷ Según una investigación de la Gerhard-Mercator Universität de Duisburg, de 1994, sobre el uso de lenguas por el *staff* europeo, arrojaba los siguientes datos: el francés (69 por 100 oral y 75 por 100 por escrito) y el inglés (30 y 25 por 100), mientras que el alemán sólo el 1 oralmente y menos aún por escrito. Las demás lenguas prácticamente no se usan en el *staff* europeo (< 0'5 por 100). Dichas cifras se alteran en favor del inglés en las comunicaciones con los ciudadanos de la Unión y en las comunicaciones internacionales de la UE, cfr. cuadro de cifras en D. Ó. Riagain, *loc. cit.*, págs. 2-3 (Tabla 1).

uso de las lenguas en pasillos, reuniones informales y documentos de trabajo para ver su evolución:

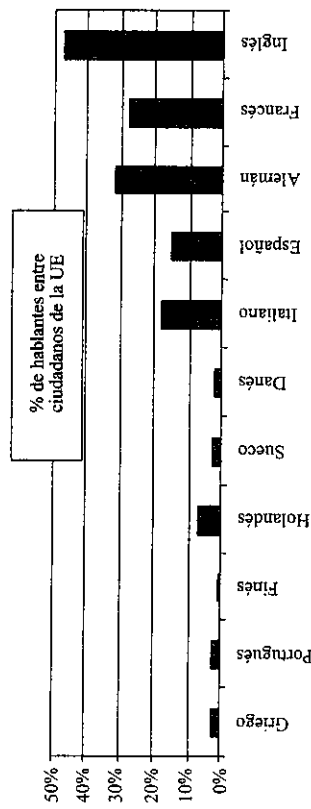
- En 1970 (antes del ingreso de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca) el francés, con un 60 por 100, y el alemán, con un 40 por 100, se disputaban la supremacía, con una clara ventaja del primero por razones históricas y políticas de todos conocidas. El inglés obviamente era irrelevante para las comunicaciones internas.
- A principios de los años noventa el inglés llegaba al 40 por 100, y en la actualidad ha superado al francés con un 55 por 100 frente a un 44 por 100, mientras que el uso del alemán ha caído drásticamente al 1 por 100 y el uso de otras lenguas (español, italiano o neerlandés) es prácticamente nulo.

Como se ve, la evolución del inglés es imparable (también en otras instituciones como el Parlamento europeo), pues se beneficia de su situación de *lingua franca* mundial y se ha convertido en la lengua vehicular por excelencia de Europa, posición de la que ha desbancado al francés. Lo que queda aún más claro si se miran las cifras del Eurobarómetro sobre las lenguas en Europa (datos de Grupos de lengua materna así como de los idiomas extranjeros más conocidos entre los ciudadanos de la UE):

GRÁFICO NÚM. 1

Lengua	% población de la UE que lo habla como lengua materna	% población de la UE que lo habla como lengua no materna	% Total de población de la UE que lo habla
Griego	3	0	3
Portugués	3	0	3
Finés	1	0	1
Holandés	6	1	7
Sueco	2	1	3
Danés	1	1	2
Italiano	16	2	18
Español	11	4	15
Alemán	24	8	32
Francés	16	12	28
Inglés	16	31	47

GRÁFICO NÚM. 2



Las tensiones lingüísticas y los datos sobre el uso de lenguas necesitan una perspectiva teórica que permita integrarlos y esclarecerlos: como la idea de la constelación de lenguas o el *World's language system*, del que nos hablan el sociolingüista Louis-Jean Calvet o el sociólogo Abram De Swaan en su libro *Words of the World*²⁸.

Según estos autores, bajo la abigarrada proliferación y confusión de lenguas (mundial o regional, en el caso de Europa) se esconde un claro orden, un patrón ordenado en las conexiones entre lenguas. Contra lo que nos dice el mito de Babel, las lenguas están conectadas unas con otras a través de hablantes bilingües o multilingües, a saber, individuos cuyos repertorios lingüísticos incluyen más de una lengua. Pero dichas conexiones no se producen al azar, sino que siguen un patrón fuertemente jerarquizado, que responde al potencial comunicativo de cada lengua, lo que Swaan denomina su valor Q.

En otras palabras, las personas no aumentan su repertorio lingüístico de manera caprichosa, sino para maximizar sus oportunidades de comunicación, el valor Q o potencial comunicativo de su repertorio lingüístico. ¿Cómo se define el potencial comunicativo de una lengua? Según De Swaan, el valor Q de una lengua es el producto de dos factores: por una parte, la prevalencia o extensión de una lengua, que hace referencia al número de personas que incorporan esa lengua en sus repertorios lingüísticos dentro de una población dada; y, por otra, su centralidad, que viene dada por la proporción de hablantes multilingües que son competentes en esa y otras lenguas.

En otras palabras, el potencial comunicativo de una lengua en una determinada constelación viene dado por el producto de la pro-

²⁸ A. De Swaan, *Words of the World. The Global language System*, Cambridge, Polity Press, 2001.

porción de sus hablantes en esa constelación (el número de sus hablantes por relación al conjunto de hablantes de esa constelación) y de la proporción de sus hablantes multilingües (el número de multilingües partido por el número de hablantes multilingües que hay en la constelación). La prevalencia o extensión de una lengua mide las posibilidades de comunicación directa, mientras la centralidad mide las oportunidades de comunicación indirectas, de acceso a otras lenguas a través de traductores e intérpretes.

De Swaan plantea de forma convincente que si las elecciones lingüísticas de los individuos están guiadas por el potencial comunicativo de sus repertorios lingüísticos, entonces las relaciones entre lenguas son fuertemente asimétricas. Y de poco sirve la retórica al uso sobre la igualdad de las lenguas, tan confusa como errónea.

L. J. Calvet ha propuesto un símil astronómico para entender las constelaciones de las lenguas²⁹: las lenguas periféricas gravitan en torno a lenguas centrales, y éstas en torno a las denominadas supercentrales, y éstas están en la órbita de la lengua hipercentral de nuestro tiempo (el inglés). El aprendizaje de nuevas lenguas sigue siempre un patrón ascendente: por lo general, las lenguas se aprenden hacia arriba (o, en todo caso, otra lengua del mismo nivel), para aumentar el valor Q del repertorio lingüístico, siendo la excepción el aprendizaje hacia abajo. Y, de igual forma, la rivalidad entre las lenguas sólo puede clarificarse prestando atención a este patrón jerárquico, pues tampoco las «guerras de las lenguas» o los «celos lingüísticos» pueden entenderse sin contar con su potencial comunicativo.

4. ¿QUÉ OPCIONES PARA EL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO DE LA UNIÓN EUROPEA?

La discusión de las posibles alternativas de régimen lingüístico, lejos de tener una solución obvia, plantea cuestiones morales y políticas, nada triviales, que merecen una reflexión normativa cuidadosa.

Es habitual considerar que la discusión sobre un régimen lingüístico supone evaluar consideraciones de eficiencia comunicativa frente a consideraciones de equidad, como hace Jonathan Pool en uno de los primeros trabajos que plantearon el problema³⁰. Por lo general

²⁹ L. J. Calvet, *Pour une écologie des langues du monde*, Paris, Plon, 1999, páginas 75 y sigs.

³⁰ J. Pool, «The Official Language Problem», *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2 (1991), págs. 495-514. Una interesante discusión de los posibles criterios de equidad entre grupos lingüísticos se encuentra en Philippe Van Parijs, «Linguistic Justice», *Politics, Philosophy and Economics*, vol. 1, 1 (2001), págs. 59-74.

suele pensarse que es posible pensar, por una parte, en un régimen lingüístico eficiente, que promueve las posibilidades de comunicación al menor coste; o un régimen lingüístico equitativo, capaz de distribuir imparcialmente los beneficios y costes de la comunicación; pero no parece fácil tener ambas cosas a la vez.

De lo dicho hasta ahora se desprende que el asunto es aún más complicado, pues a las consideraciones de eficiencia y justicia debemos contar también con el respeto por la diversidad cultural y lingüística. Porque, como muy bien ha explicado Peter Krauss a propósito de la Unión Europea, el precio por ignorar el pluralismo cultural puede muy bien ser la pérdida de legitimidad, y es un riesgo ante el que las instituciones europeas deben estar bien alerta.

En realidad, para terminar de mostrar la complicación del asunto, eficiencia, equidad y diversidad cultural presentan claras ramificaciones democráticas, por así decir. Las consideraciones de eficiencia no significan simplemente abaratar costes, pues como hemos visto con los argumentos de Mill o Grimm guardan relación con las oportunidades de comunicación necesarias para la configuración de un foro público democrático. Y, por supuesto, las consideraciones de justicia, que ponen en juego las ideas de igualdad, no discriminación y trato imparcial, no pueden ignorarse sin que se resienta gravemente la legitimidad democrática de instituciones y acciones políticas.

Me parece que las alternativas globales en cuanto al régimen lingüístico de las instituciones europeas son cuatro o, si se quiere, dos grandes opciones con dos variantes cada una³¹:

- 1) Multilingüismo integral (que equivale a seguir como hasta ahora, ampliando el actual régimen lingüístico a las lenguas de los nuevos miembros).
- 2) Multilingüismo restringido, reduciendo el número de lenguas oficiales y de trabajo a 3 (inglés, francés y alemán) o a 5 (inglés, francés, alemán, español e italiano).
- 3) Una de las lenguas de los Estados miembros se convierte en la *lingua franca* de la Unión, y el candidato más natural sería el inglés.
- 4) Se planifica como *lingua franca* europea un lenguaje artificial, construido, como el Esperanto o el Latino sine Flexione.

³¹ J. M. Colomer, «Efficacy and Fairness in Cross-National Language Policy», en Stuart Nagel (ed.), *Multinational Policy Toward Democracy*, Lexington Books.

Por lo demás, a poco que se evalúen estas 4 opciones, ninguna solución parece políticamente factible al tiempo que claramente superior en términos normativos³².

1. Sin duda, la opción más factible, desde un punto de vista político, es no plantear el problema de las lenguas y seguir como si nada, a pesar de la ampliación, dejando intacto el régimen lingüístico de la Unión. Y es seguramente la más probable, por la propia inercia institucional y por lo tentador que resulta no decidir cuando cualquier decisión presenta serias dificultades políticas.

De las cuatro opciones es la que, en principio, sacrifica completamente la eficacia comunicativa en favor de la diversidad y la equidad. Digo en principio cuando podría decir en apariencia, porque el funcionamiento de las instituciones y las necesidades de comunicación no permiten más que un cierto sacrificio de la eficacia comunicativa (aunque puede ser alto, sin duda). La razón es que, en términos de la teoría de juegos, si una relación de comunicación entre dos hablantes es un juego de coordinación (donde las preferencias de los jugadores están positiva aunque no perfectamente correlacionadas), entonces debemos esperar que evolucionen convenciones *de facto* que aseguran indefectiblemente la comunicación.

Por tanto, bajo la fachada del multilingüismo integral cabe esperar que en la práctica consume la distinción entre lengua de trabajo y lenguas oficiales y que se abra paso una *lingua franca*, que sería el inglés.

Ello sería una excelente demostración de dos verdades a propósito de las lenguas y de la política lingüística: 1) primero, el carácter de bien-red que caracteriza a las lenguas, de modo que cuanto más gente usa la red más atractiva resulta, con el consiguiente efecto «bola de nieve»; 2) los límites de la política lingüística, que no pueden modificar de manera voluntarista el valor comunicativo de las lenguas o ignorarlo.

2. Multilingüismo restringido. Supondría un claro aumento de la eficacia comunicativa, aunque los «celos lingüísticos» en Europa la hacen poco probable desde un punto de vista político. Para muchos la mayor eficacia comunicativa que supone (menor en cualquier caso que la opción por una *lingua franca*) no justifica la pérdida en términos de equidad, por las ventajas que supone para aquellos que tienen

³² La discusión sobre estas 4 alternativas está sujeta a una cláusula *ceteris paribus*, a la condición de que permanezca igual la tecnología existente en el campo de la traducción e interpretación, pues los programas de investigación al respecto, muchos de ellos financiados por la UE, siguen ofreciendo hoy por hoy más promesas que realizaciones.

como lengua materna alguna de las lenguas incluidas en el conjunto elegido. El episodio de la patente europea también es ilustrativo del principal defecto de esta opción: que es bastante inestable, dado que hay una opción más eficiente disponible, y la convergencia comunicativa en torno a la lengua con mayor potencial comunicativo es ciertamente muy poderosa. Pues indudablemente el multilingüismo reducido afecta también a la diversidad, y conlleva mayores costes (por ejemplo, de aprendizaje) que la opción en favor de una *lingua franca*.

3. El inglés como *lingua franca*. Supone la máxima eficacia comunicativa, por comparación con las opciones multilingües, y supone la opción más natural en favor del lenguaje europeo que ofrece el mayor potencial comunicativo tanto en Europa como en el mundo. En términos de equidad resulta bastante menos atractiva por la desigual distribución de costes y beneficios de la comunicación que supone.

Los hablantes nativos del inglés se benefician de muchas formas de la ampliación de sus oportunidades de comunicación (cuanta más gente aprenda inglés, mayor es el valor Q de su lengua materna), sin ningún coste para ellos, que ni siquiera necesitan aprender otras lenguas. Basta con echar un vistazo al conocimiento de otras lenguas por parte de ingleses e irlandeses (entre los más bajos de Europa) para hacerse una idea del asunto. Además de ahorrarse los costes de aprendizaje de otras (pues la lengua materna tiene un valor Q tan alto, que las demás poco añaden), hay múltiples ventajas: por ejemplo, el dominio del mercado de aprendizaje de lenguas, o bien la superioridad en debates y publicaciones académicas. Además, los beneficios económicos para los países donde se habla la *lingua franca* pueden ser muy importantes (por ejemplo, con la atracción de profesionales cualificados)³³.

Y conviene observar tanto las desigualdades entre individuos (según capital humano) como entre países, de acuerdo con la extensión entre sus poblaciones de las habilidades en la *lingua franca* (algo en lo que holandeses, daneses o suecos aventajan a los demás y España anda por la cola). Es imaginable que a medida que se generalice el bilingüismo se llegue a una situación de diglosia (bilingüismo especializado en roles y situaciones sociales, donde una lengua goza de especial prestigio) con la probable erosión (más o menos lenta) de las lenguas nacionales.

Por último, aunque no menos importante, parece difícil que las instituciones europeas puedan oficializar el estatus del inglés como

³³ P. Van Parijs, «The Ground Floor of the World. On the Socio-economic Consequences of Linguistic Globalisation», *International Political Science Review*, vol. 21, 2 (2001).

lingua franca. Quienes así lo creen subestiman los «celos lingüísticos» de la defensa de la francofonía. Dado el peso histórico de la clase política francesa y su clara impronta sobre la construcción europea, ese reconocimiento *de iure* es políticamente muy difícil. No conviene olvidar la célebre frase del primer ministro británico Harold Macmillan cuando dijo: «Cuando De Gaulle habla de Europa, en realidad está pensando en Francia», pues no se aplica sólo al viejo general.

4. Nos queda la última opción, sin lugar a dudas la más excéntrica, aunque tiene pequeños grupos de adeptos muy militantes (e incluso fue objeto de una propuesta del partido radical europeo en el Europarlamento). Para mí ha sido una completa sorpresa la cantidad de posibles lenguas artificiales que se han propuesto como *lingua franca* artificial: Esperanto, el viejo latín, un latín simplificado...

Si se piensa un poco, es la opción superior desde un punto de vista normativo: maximiza la eficiencia comunicativa (con menores costes de aprendizaje por su simplicidad) y es tan equitativa o más que el multilingüismo integral. Al ser una lengua artificial, es perfectamente neutral entre los distintos grupos lingüísticos, distribuyendo de manera equitativa las ventajas y los costes de la comunicación. De igual forma, por su carácter instrumental, no supone una amenaza para la diversidad lingüística, como la otra *lingua franca*; incluso los entendidos alaban sus virtudes pedagógicas para facilitar el aprendizaje de otros idiomas.

¿Qué tiene en contra una opción tan ventajosa? No mucho, desde el punto de vista de los que creen en la ingeniería social y la planificación lingüística (que no son pocos). Para quienes, como es mi caso, creemos que las redes y oportunidades de comunicación tienen mucho de lo que Hayek llamaba «orden espontáneo», resulta altamente improbable que una *lingua franca* pueda ser establecida por ley, de forma voluntarista, al margen de los deseos y decisiones de millones de hablantes europeos.

Ciudadanía europea y derechos fundamentales*

JAVIER PEÑA
Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN

La *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza, es un documento jurídico relativo al reconocimiento y protección de los derechos individuales fundamentales en el ámbito de la Unión. Como tal, ha sido objeto de abundantes consideraciones sobre su contenido, alcance y eficacia por parte de especialistas en Derecho constitucional y derechos fundamentales. Y poco puede añadir en este aspecto el estudio de la filosofía política al erudito y documentado comentario técnico de los juristas.

Ahora bien, es obvio que la *Carta* es comúnmente entendida como una declaración cuya significación trasciende lo jurídico. Por modesto que sea este documento en contenido y pretensiones, evoca, aunque sea vagamente, las grandes declaraciones de derechos, como la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América y, sobre todo, la Declaración francesa de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789. Y es en esa dimensión de expresión de principios y valores en la que la *Carta* cobra un sentido y una importancia que despierta el interés del filósofo. Puesto que ha sido incorporada al proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, redactado por la Convención Europea, como su Parte II, cabe presumir que, superados los obstáculos que retrasan aún la aprobación de dicho proyecto¹, los derechos en ella recogidos habrán de ser

* Una primera versión de este trabajo, que se integra en el proyecto de investigación BFF 2002-04394-C02-01, financiado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y el FEDER, fue publicada en la *Revista de Estudios Europeos* (Valladolid), núm. 33, enero-abril de 2003.

¹ Como los desacuerdos manifestados en el Consejo Europeo de 13 de diciembre de 2003, especialmente respecto a las mayorías requeridas para la toma de decisiones.