

TENDENCIAS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA LINGÜÍSTICA: OPCIONES CONTEXTUALES EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN BILINGÜE

RAFAEL LL. NINYOLES (*)

Hoy constituye un principio generalmente admitido el que toda política educativa implica una política cultural, cuyo discernimiento lleva al análisis de las fuerzas sociales y políticas que actúan en una estructura social concreta. El problema del bilingüismo ha obtenido una antigua consideración por parte de lingüistas y psicólogos, y ha sido objeto de consideración especialmente preferente en el ámbito de la educación. Priorizándose los aspectos psicológicos y pedagógicos, el tema del bilingüismo en la educación ha podido, durante largo tiempo, gozar de cierto tratamiento autónomo respecto del contexto social y político en que dicho fenómeno se producía. La consideración del "medio" escolar ha primado sobre consideraciones en torno a la "estructura" social y sociolingüística del problema, a las opciones públicas implicadas en cualquier caso (1). Me propongo desarrollar, en esta oportunidad, el tipo de opciones fundamentales que afectan al planteamiento de una política lingüística educativa en el Estado español, en cuyo contexto deberán analizarse las líneas ulteriores de una programación bilingüe (2).

TERRITORIALIDAD *VERSUS* PERSONALIDAD

La presencia de varias comunidades lingüísticas en el marco de un Estado plantea cuestiones de gran dificultad, que requieren soluciones complejas. Una misma política lingüística puede adoptar, en su instrumentación, diversas fórmulas. Pero, sin embargo, el enfoque mismo de la realidad multilingüe admite dos orientaciones divergentes. Una, tendente a la eliminación directa o indirecta de las lenguas minoritarias en favor de aquellas que el Estado define como "nacional" y "oficial". La otra implica el reconocimiento de aquellas lenguas, mediante su definición formal como idiomas "oficiales" o, en su caso, "nacionales".

La primera de estas opciones supone, evidentemente, un rechazo del pluralismo democrático y la asimilación de las minorías nacionales al gru-

(*) Sociólogo.

(1) Charles Wright Mills: *The Sociological Imagination*. Oxford Univ. Press, N. Y., 1959, cap. I.

(2) Este trabajo está basado en anteriores estudios del autor, especialmente Rafael Ll. Ninoyles: *Estructura social y política lingüística*. Ed. Fernando Torres. Valencia, 1975, y *Cuatro idiomas para un Estado*. Ed. Cambio 16. Madrid, 1977.

po lingüístico dominante. La segunda es, cuando menos formalmente, más tolerante respecto a la realidad multilingüe, a la que suele integrar de modo institucional. Lo esencial es que, a través de una determinada organización institucional, todo Estado multilingüe persigue, con el mantenimiento de su diversidad lingüística, una reducción de las tendencias derivadas del pluralismo étnico.

Queda dicho que el reconocimiento efectivo de ese pluralismo adopta fórmulas muy distintas. Pero, a pesar del amplio margen de divergencias que puedan contrastarse al examinar una decisión política específica o una concreta situación institucional, todo sistema multilingüe orienta su política lingüística de acuerdo con uno de estos dos principios: el principio de la personalidad o el principio de la territorialidad. Una política lingüística basada en el *principio de la personalidad* de los derechos lingüísticos garantiza al individuo determinados servicios en su lengua, independientemente del lugar en que se halle. El *criterio de la territorialidad* consiste en limitar a ciertas áreas definidas el derecho a beneficiarse de los servicios públicos en la propia lengua, que mantiene una alta prioridad.

El primero de estos modelos reclama la *cooficialidad* de diversas lenguas en el ámbito del Estado. El segundo circunscribe la *oficialidad* de una lengua nacional de ámbito geográfico del que es propia.

Ahora bien, el área a que tales derechos se extienden no es uniforme. Las esferas más importantes no quedan sujetas a controversia: la educación y la administración pública. Otros dominios —laboral y, especialmente, servicios privados— son más polémicos.

En el ámbito de la educación, el criterio de la territorialidad supone el que la lengua escolar tienda a ser, como norma, la de la comunidad lingüística en que la escuela esté ubicada. El sistema educativo tiende a la inserción de las minorías de lengua materna distinta a la lengua de la comunidad. Ello no obsta para el establecimiento de supuestos en los que son reconocidas determinadas situaciones amparadas por el ejercicio de derechos lingüísticos individuales. El modelo personal implica, en principio, la libre decisión de los padres respecto a la lengua en que sus hijos recibirán instrucción. En aquellos países en que no rige la plena territorialidad de cada una de las lenguas, los tipos de programa de educación bilingüe vendrán a establecer, en definitiva, diversos grados de escolarización y niveles capaces de producir una integración práctica a la lengua principal del Estado. Adviértase que el bilingüismo integral o completo, cuyo objeto es el dominio de las dos lenguas en todos los niveles y contenidos, no ha tenido hasta ahora una realidad social amplia, al margen de ciertas experiencias no generalizables.

El modelo territorial ha orientado la política lingüística de distintos Estados europeos: Suiza, Bélgica, Yugoslavia, Checoslovaquia. Otros Estados, como Irlanda, Malta o Finlandia, han adoptado el modelo de la personalidad lingüística. Ello no excluye, en todo caso, la instrumentación de fórmulas intermedias o "mixtas" o la existencia de distintos compromisos dentro de una orientación política dominante. Bélgica, como es sabido, ha pasado de una "territorialidad experimental" a una opción territorial estricta —exceptuando el área de Bruselas—. La "regionalización" en función de la frontera lingüística se confunde de hecho con un federalismo, cuya expre-

sión constitucional aparece en la división de la Comarca en dos grupos bilingüísticos, francés y neerlandés, así como la determinación de otros mecanismos del voto en función de dicha demarcación idiomática. La estructura constitucional suiza, caracterizada por la soberanía cantonal, obedece a planteamientos históricos muy antiguos. La coigualdad lingüística a nivel federal se mantiene sobre la base del monolingüismo cantonal. En Yugoslavia el Estado se afirma como la resultante de un pacto constituyente de "pueblos y nacionalidades libres e iguales". En todo caso, estos enfoques vienen a plasmar el explícito reconocimiento de una base plurinacional de Estado, y constituyen supuestos diferenciables de la política que orientará un *Estado unitario con minorías nacionales* (3).

En este sentido podría sugerirse que la plena virtualidad del modelo territorial exige una estructura política federal, aunque cierto grado de protección lingüística a las minorías nacionales pueda alcanzarse en los Estados unitarios (4). Pero quizá esta observación peque por defecto si tenemos en cuenta la experiencia de Irlanda, Estado que tras conseguir plena independencia no ha logrado con todo implantar la territorialidad del gaélico. Por otro lado, la noción de federalismo ha venido entendiéndose exclusivamente en un sentido territorial. La fórmula de federalismo corporativo de Karl Renner y Otto Bauer (5) supuso la extensión del principio de la personalidad de los derechos lingüísticos a determinadas opciones de naturaleza política más amplia.

Ello no nos impide constatar que en España el planteamiento de la territorialidad lingüística suele asociarse a enfoques políticos de tendencia, cuanto menos, federal (el Estatuto de Nuria plebiscitado en Cataluña nos ofrece un buen ejemplo de ello) (6).

CRITERIOS DE ORGANIZACION ESCOLAR: ALGUNOS EJEMPLOS COMPARATIVOS

El tema de la lengua de instrucción en contextos multilingües incluye dos cuestiones distintas: la enseñanza de la lengua como *objeto* o como *medio de instrucción*. Nos ocuparemos del segundo aspecto, ya que es el único relevante en el contexto de los Estados multilingües. Dos son los supuestos fundamentales (7).

1. **Medio único.**—Tal política incluye tres circunstancias distintas por las cuales los padres pueden enviar a sus hijos a una escuela en la que la instrucción se imparte en idioma distinto del dominante: a) escuelas ubica-

(3) Juan de Miguel Zaragoza: *Regionalización y minorías en el área del Consejo de Europa*, en "Documentación administrativa", Madrid, enero-marzo 1976.

(4) Queda, al parecer, irresuelta la antigua polémica sobre si el "Estado regional" republicano (o el "de las autonomías") se inscribe en una forma de Estado "federal" o "unitario" o constituye una nueva forma de organización política. Su naturaleza "mixta", como variedad de Estado unitario con minorías nacionales, se deduce de un examen de la política lingüística en el marco constitucional vigente.

(5) Carl Friedrich: *Corporate Federalism and Linguistic Politics*, en "Multilingual Political Systems: Problems and Solutions", Université Laval, Québec, 1974.

(6) En efecto, el artículo 1 del Estatut de Nuria dice: "... Cataluña es un estado autónomo en la República española".

(7) W. Francis Mackey: *A Description of Bilingualism*, URB, Université of Laval, Québec, 1971.

das en países extranjeros; b) comunidades étnicas extranjeras, y c) áreas, dentro del territorio, definidas como bilingües. Este último caso, que es para nuestro objeto el más importante, exige la determinación de los principios en base a los cuales puede establecerse la lengua de instrucción. Estos son:

— *Criterio de ciudadanía.* Este es el criterio seguido en los países donde sólo una de las lenguas obtiene el reconocimiento oficial, pero que se enfrenta con un multilingüismo social en muchos casos.

El monolingüismo determinará, a nivel político, el uso exclusivo de la lengua nacional y oficial como medio de instrucción escolar, sin consideración al origen étnico o a la lengua familiar del individuo. La mayor parte de las escuelas de los Estados Unidos adoptan este criterio. La lengua materna puede ser enseñada con carácter voluntario, como segunda lengua. Tal es, también en la actualidad, el sistema seguido en España, en algunas regiones, como el País Valenciano.

— *Criterio de la territorialidad.* Supone la aplicación del sistema de la territorialidad en los países oficialmente multilingües.

De acuerdo con las características esenciales de esta política, la lengua escolar será —salvo las excepciones señaladas— la de la comunidad lingüística donde la escuela está ubicada.

— *Criterio de la afiliación religiosa.* Evidentemente, este sistema tan sólo tiene sentido en aquellos países en donde las diferencias religiosas inciden en diferencias lingüísticas y rige la confesionalidad del grupo. Esta política ha tenido vigor en el Canadá francés.

— *Criterio del origen étnico.* En los países donde las comunidades lingüísticas están muy entremezcladas, se sigue el principio del criterio de la lengua de origen, es decir, aquella que el individuo usa en la familia. Algunas áreas de Sudáfrica han adoptado este criterio.

2. **Medio dual.**—Junto a los sistemas basados en el uso de una única lengua como medio de instrucción existen otros tipos de organización escolar que prevén el uso conjunto de dos lenguas.

Esta dualidad puede ser orientada por una política paralela o divergente.

— *El criterio de la enseñanza paralela* implica la utilización de dos lenguas como medio de instrucción en pie de igualdad, es decir, para los mismos objetos o materias y en las mismas circunstancias. Una y otra lengua son usadas alternativamente. Este criterio se practica en determinados centros de Bélgica y en ciertas escuelas técnicas del Canadá.

— *Criterio de enseñanza dual divergente* supone la adscripción de una lengua a ciertos temas y de otra a los restantes. Es el sistema adoptado en algunas zonas de Gales.

Tales son, muy sucintamente enunciados, los principales criterios en la aplicación de una política lingüística escolar. Los trabajos de Joaquín Arnau sobre educación bilingüe ofrecen una amplia información respecto al tema (8), que nos dispensa de una exposición más detallada.

(8) Joaquim Arnau: *Escola i contacte de llengües*. CEAC. Barcelona, 1980.

Suiza ha aplicado siempre el principio de la territorialidad en materia de enseñanza. Aunque las fronteras lingüísticas no coinciden con las fronteras de los cantones (así, existen cuatro con lenguas diversas en su territorio), el unilingüismo de los cantones y de las zonas lingüísticas en el interior de los cantones plurilingües implica la inserción de su población respecto a la lengua materna, la lengua única de ese cantón o de esa zona. Los tres cantones bilingües de lengua francesa (Ginebra, Neuchatel y Vaud) tienen más de un 10% de población de lengua alemana, pero no hay escuelas en esa lengua y la minoría de lengua alemana envía a sus hijos a las escuelas francesas. La escuela tiende, en todo caso, a la rápida asimilación de la población que cambia de zona lingüística.

Pero la aplicación del principio de la territorialidad en materia escolar no se halla exenta de excepciones. Una de ellas es la escuela francesa de Berna (fundada en 1944), que incluye la enseñanza primaria y secundaria, destinada a los hijos de funcionarios federales y cantonales francófonos.

En el aspecto escolar, Bélgica ha pasado, como dijimos, de una "territorialidad experimental" a una solución "territorial experimental", a una solución "territorial estricta". Sin embargo, el principio de la personalidad predomina en Bruselas. Una ley de 1932 ya preveía que las escuelas del norte del Estado habían de ser de lengua neerlandesa; las del sur, francófonas, mientras que Bruselas y las áreas colindantes permanecían "bilingües". En Flandes y en Valonia las clases bilingües están principalmente orientadas a la asimilación de las minorías de lengua distinta.

La política lingüística escolar ha jugado un papel importante en Canadá. En esta materia hay que tener en cuenta especialmente la práctica provincial, aunque la Constitución federal —en la que no existe disposición alguna referente a la lengua— ha garantizado los derechos de las minorías religiosas a tener sus propias escuelas. Las provincias con mayoría anglófona no preveían la enseñanza pública del francés, incluso tenderían a obstaculizar su aprendizaje. En cambio Quebec, de población francófona, mantenía la posibilidad de que los padres enviaran a sus hijos a escuelas de una u otra lengua. En la actualidad puede observarse cierta evolución.

Algunas provincias anglófonas (Ontario y New Brunswick), caracterizadas por fuertes concentraciones de población francófona, han establecido escuelas francesas a distintos niveles. El Gobierno de Quebec dictó en 1969 una ley que permitía la libre elección de la lengua en la provincia, consagrando de esta forma el principio personal.

Pero esta orientación ha estado sujeta a fuertes críticas tendentes a restringir la libre elección de los padres en materia escolar. Efectivamente, cuando la misma calidad del francés como lengua de instrucción necesita ser consolidada, resulta sumamente peligroso dejar la evolución al arbitrio de los padres. "Si se concede a los padres francófonos la libre elección de la lengua de sus hijos, nadie —escribe L. Dion— puede prever cuál será finalmente la situación cinco, diez o veinte años después."

En este mismo sentido suele criticarse la recomendación número 9 (v. II) de la *Comission d'enquete*, que aconsejaba "que l'on reconnaisse aux parents le droit de choisir pour leurs enfants ou l'école de la majorité ou l'école de la minorité de langue officielle, si les deux existent dans la localité".

Tal recomendación tenía como fin promover el bilingüismo en la mayor parte del territorio, de acuerdo con el principio dominante, pero ignoraba la situación real de la lengua mayoritaria en Quebec y en Montreal, particularmente.

Las presiones manifiestas en amplios sectores de la población de Quebec imprimieron un nuevo giro en la política de ese país en un sentido marcadamente territorial, más cercano a los modelos europeos belga o suizo. Tal es el sentido de la Charte de la langue française (1977) que prescribe la enseñanza en francés en los distintos niveles de enseñanza, si bien establece ciertas excepciones a favor del principio de la personalidad.

LA LENGUA MATERNA Y EL POSTULADO IGUALITARIO

Para valorar el sentido que estas opciones puedan tener en un marco social e histórico concreto, o en un ámbito institucional como el que aquí planteamos, quizá convendría revisar algunos de los "principios democráticos" —valga la expresión— que se afirman en el campo de la lingüística, analizar los supuestos teóricos, las consecuencias prácticas de esas opciones y mostrar su virtualidad en la situación sociolingüística de nuestro ámbito político.

En primer término, habría que replantear la validez sociológica de los argumentos, comúnmente aceptados por psicólogos y pedagogos, a favor del uso de la "lengua materna" como medio de enseñanza. No voy a insistir en las consideraciones ya expuestas por mí en anteriores trabajos (9) y que, en mi opinión, obligarían a un enfoque distinto de este problema, en función de los contextos sociales en que se produce y de las actitudes lingüísticas que predominan en la sociedad —incluyendo la de los padres y maestros—. Es evidente que el hecho de impartir una educación a niños de lengua materna distinta a la de la enseñanza según el modelo territorial no parece tropezar con las dificultades insalvables en Suiza, pero levantará fuertes controversias en Quebec, en Cataluña o en Euskadi, en función de los conflictos sociales donde esta controversia se sitúa.

Cabría aludir, en segundo lugar, al postulado igualitario que informa el proceso de la normalización lingüística (10). Constituye, en efecto, un viejo prejuicio considerar los idiomas que no han gozado de un pleno reconocimiento público o de una completa expresión literaria como intrínsecamente incapaces de perfeccionarse. Frente a este prejuicio, una política orientada a la normalización se afirma sobre el supuesto igualmente admitido de que todas las lenguas están igualmente cualificadas para desempeñar las funciones de comunicación e integración social y pueden adecuarse a las exigencias de la cultura moderna ("Nada existe en la estructura de una lengua —proclamaba la UNESCO en 1954— que le impida transformarse en vehículo de civilización moderna"). Al plantear la equivalencia funcional y la igualdad esencial de todas las lenguas, la lingüística moderna ha obstaculizado, sin embargo, una comprensión sociológica adecuada que nos

(9) Vide, especialmente, Rafael Ll. Ninyoles: *Idioma y poder social*. Ed. Tecnos. Madrid, 1972.

(10) Rafael Ll. Ninyoles: *Idioma y poder social*, cit., cap. 1.5.

obligará a reconocer que entre las lenguas existen notables diferencias no accidentales sino inherentes a su empleo en una comunidad de hablantes. Como ha advertido Hymes, "se debe distinguir claramente entre la infinitud y equivalencia potenciales de las lenguas como dispositivos formales y el grado de finitud y desigualdad, efectivo y existencial, que las caracteriza entre sus hablantes en el mundo real" (11).

La comprensión de esta desigualdad sociológica —o sociolingüística— prevista a la hora de estipular una u otra política lingüística, resulta de la mayor trascendencia. La igualación funcional —social, efectiva— entre las lenguas es una meta mucho más difícil de lograr de lo que suele darse por supuesto, y cuando esa igualdad lingüística es proclamada, no de ello y necesariamente se sigue la igualdad entre los grupos lingüísticos, a cuya equiparación se orienta aquella política. Por el contrario, hay que admitir que rara vez es factible la igualdad institucional cuando el número de las lenguas en presencia excede de dos o tres. La realidad muestra que si el *bilingüismo* y el *plurilingüismo* estricto han sido posibles a un nivel de coigualdad efectiva, el *multilingüismo* es difícilmente practicable de forma completa (12). Lo que no significa que el Estado *multilingüe* haya de considerarse como una piadosa utopía; sólo es afirmar que la marcha de las instituciones educativas y la administración no suele tolerar más de tres lenguas y que cuando se sobrepasa ese número opera una selección *de facto* o *de iure* mediante la regionalización de las restantes lenguas —incluso cuando éstas sean oficialmente reconocidas—. Suiza ofrece un ejemplo especialmente significativo de este hecho, al otorgar al romanche el carácter de lengua "nacional", pero no oficial, o al restringirse a veces en la práctica el uso oficial a *dos* de sus *tres* lenguas oficiales reconocidas: el alemán y el francés. En tal sentido, no es aventurado concluir *a fortiori* que el modelo de la política lingüística basado en el principio personal sólo es operante cuando existen únicamente dos lenguas en el marco de un Estado, mientras que en cualquier otro supuesto se producirá una regionalización lingüística. En el caso del *multilingüismo* estricto, una o dos lenguas serán, de hecho, las que sirvan como vehículos de comunicación más amplio: el ruso en la Unión Soviética (con setenta lenguas oficiales), el inglés y el indio en la India (con catorce lenguas oficiales).

SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS DE UN MODELO POLITICO-LINGÜÍSTICO

Acordar la equiparación de dos lenguas en la esfera educativa y en la administración o establecer una política prioritaria sobre el criterio territorial son opciones alternativas fundadas en un enfoque distinto del problema. El establecimiento de una u otra política variará según los objetivos finales. Así, mediante la territorialidad de los derechos lingüísticos se pretende lograr una "garantía para la pervivencia" de las distintas lenguas nacionales a través del unilingüismo oficial. El plurilingüismo estatal des- cansa en unidades lingüísticas homogéneas y diferenciadas. Mediante la

(11) Dell Hymes: "¿Por qué la lingüística necesita del sociólogo?", en *Estructuralismo y sociología*. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires, 1969.

(12) Heinz Kloss: *Research Possibilities in Group Multilingualism*. CIRB, Université Laval, Québec (Mimeo).

personalidad de los derechos lingüísticos, el derecho a utilizar un idioma depende de la *elección subjetiva* del ciudadano (del padre, a matricular a sus hijos en una escuela u otra). La extensión de las lenguas en el Estado queda sujeta, en última instancia, a la voluntad individual de los usuarios, de acuerdo con el mecanismo implícito en el "libre juego" de la demanda.

La política basada en la *personalidad* de los derechos lingüísticos trata, en principio, de favorecer los contactos entre los miembros de diferentes grupos, multiplicando las posibilidades del cambio de lengua a nivel individual. La política fundada en el principio de la *territorialidad* aspira, por el contrario, a reducir en la mayor medida posible el número y la frecuencia de dichos cambios. La aplicación del principio de la personalidad supone, pues, que la mayoría de los ciudadanos de un Estado multilingüe entienda y hable los idiomas en presencia. Ambos tipos de orientación —personal, territorial— tienden a la realización práctica de la coigualdad entre las distintas lenguas.

Pero si estos son los supuestos de la teoría, la realidad puede llevar a consecuencias muy diferentes.

Si la política personal llega a realizarse en la práctica —esto es, en el mejor de los casos— y la mayoría de la población consigue usar efectivamente dos o "X" lenguas, parte de las razones que abogan por el mantenimiento de las lenguas minoritarias quedan muy debilitadas. Lo más probable es que *una* de las lenguas en cuestión —la de mayor difusión internacional, la mejor adaptada a las condiciones tecnológicas o la que cuenta con unas ventajas iniciales en la estructura de poder— irá desplazando a la otra y la coigualdad resultará en la práctica cada vez más ilusoria. Por ello, el principio de la personalidad se presta a una aplicación bivalente. Entiendo que este principio *puede* resultar autocontradictorio porque, suponiendo la igualdad de las lenguas, puede hacer superflua la efectiva igualación.

El criterio personal implica dos circunstancias fundamentales: por un lado, la dispersión de los grupos lingüísticos, y por otro, la equiparación real de dichos grupos. En mi opinión, en ausencia de estas circunstancias la política personal conducirá a la asimilación del grupo disperso (por el grupo geográficamente concentrado), y lo más probable es que la lengua de mayor difusión o mejor pertrechada políticamente cuente con un predominio real que se verá sucesivamente retroalimentado.

La política territorial es viable en el caso contrario, es decir, cuando existe una concentración territorial de los distintos grupos lingüísticos y si —a diferencia también de la política personal— es más o menos explícito el desequilibrio a favor de uno de ellos.

Como ya he expuesto, la política territorial consiste en definir de forma precisa las áreas de monolingüismo social. Su preocupación esencial no está en el papel que cada individuo pueda desarrollar, sino en el grupo mismo en base a una circunscripción territorial. El supuesto fundamental de esta opción que es la equiparación de dos (o más) lenguas, se realiza muy difícilmente si no es mediante una reducción en los cambios lingüísticos. El énfasis de esta política está en el predominio del "bilingüismo pasivo" (cada ciudadano usa su idioma y comprende el del otro) y, por otra parte, en la igualdad "paralela" entre los grupos: nunca la igualdad de las lenguas en el territorio ocupado por cada uno de los grupos.

Debe tenerse presente que el objetivo final del Estado multilingüe no es promover el bilingüismo social, sino asegurar la utilización de dos o más lenguas dentro de la comunidad política. Y en ciertas condiciones, el bilingüismo estatal sólo puede mantenerse sobre la base de comunidades coexistentes en las que el monolingüismo es predominante.

La solución personal favorece, "según la demanda", la extensión de las lenguas en el territorio del Estado. La solución territorial apunta al unilingüismo social (=bilingüismo paralelo) sobre la base de unas áreas bien delimitadas. El aprendizaje preceptivo de otra(s) como vehículo de comunicación interna y/o internacional tiende a contrarrestar el posible peligro de un supuesto aislamiento cultural.

EL MODELO MIXTO

Como hemos dicho, acordar la prioridad de una lengua sobre la base personal o establecer una política sobre el criterio territorial, son opciones fundadas en un enfoque distinto del problema. Las soluciones "mixtas" o "compuestas" implican de hecho una anomalía o un compromiso dentro de la orientación política dominante. ¿Cuál es el sentido de esas opciones intermedias? No discutiré que una combinación de los principios de personalidad y de territorialidad pueda resultar indispensable, si los derechos más elementales del individuo han de ser eficazmente protegidos; un sistema que denegara al individuo su defensa ante los tribunales en la propia lengua sería, evidentemente, un sistema injusto. Pero la aplicación de una solución "compuesta" suele tender, por regla general, no a la protección de esos derechos elementales, sino más bien a la consolidación de las posiciones sociales mantenidas por el grupo lingüístico dominante.

Cabe combinar, efectivamente, los referidos principios para favorecer esa posición predominante de una de las lenguas. Por ejemplo, a través de la aplicación de la fórmula territorial a favor del unilingüismo dentro de un área donde el grupo dominante asimilará —previsiblemente— a las minorías y a la aplicación simultánea del criterio de la personalidad y del "libre juego" dentro del área en que predomina demográficamente la lengua en desventaja. Y si se reconoce la libre elección de la lengua, de acuerdo con el criterio de la personalidad, en una situación que es, en conjunto, social y políticamente desequilibrada (=áreas unilingües en el idioma dominante *versus* áreas "bilingües" de cultura minoritaria), la situación desembocará fácilmente en la asimilación.

En otro trabajo destacué el proceso de sustitución que apareja, en condiciones disimétricas, una formulación personal (13). La experiencia del Canadá, con provincias anglófonas (=territorialidad) y en Quebec bilingüe (=personalidad), es claro ejemplo de este proceso, que ha tratado de invertirse en la reciente *Charte de la langue française* (1977). El reconocimiento formal de la coigualdad lingüística puede abocar, en condiciones disimétricas, a la paulatina minorización de las lenguas en desventaja: tal es el caso del bilingüismo inglés-gaélico en Irlanda, el del francés en Luisiana, la

(13) Rafael Ll. Ninyoles: "Idéologies diglossiques et assimilation", en H. Giordan-A. Ricard, *Diglossie et littérature*. Bordeaux-Talence, 1976. *Idioma y poder social*, cit.

"vernacularización" del castellano en Puerto Rico o en California —donde la cooficialidad del castellano nunca ha sido abolida—, etc. Es desde esta perspectiva que cabe reexaminar la función de una política lingüística mixta y valorar las razones que han movido a algunos Estados como Bélgica o Canadá a abandonar, no sin un notable costo político, el principio personal.

LA POLÍTICA LINGÜÍSTICA EN EL ÁMBITO ESPAÑOL

Las consideraciones anteriores nos llevan a plantear la cuestión central de la aplicabilidad de los modelos de política lingüística analizados, al ámbito español y a la definición de los modelos que han alcanzado vigor histórico. No se trata, creo, en el primer caso, de abrir las puertas al mero ejercicio académico, puesto que no sólo se trata de orientaciones latentes en los procesos de normalización impulsados desde el marco actual (14), sino que constituyen el referente crítico para proceder a una valoración de dicho marco. Trataremos, en primer lugar, de la aplicabilidad del modelo personal; posteriormente estudiaremos las bases de adecuación del modelo territorial a la situación española.

1

La aplicación de un modelo personal implicaría que los hablantes de cualquiera de las lenguas peninsulares pudiesen beneficiarse de un sistema de servicios públicos en su lengua, independientemente del lugar en que ese derecho fuese ejercido, en todo el territorio del Estado. La adopción de esa fórmula ha sido raramente mantenida entre nosotros (15), pero no me parece inútil señalar aquí las circunstancias que harían sumamente incierta su aplicabilidad:

1. El Estado español es el segundo conjunto *multilingüe* de Europa, y, tras la Unión Soviética, el Estado de base cultural más heterogénea de entre los países económicamente desarrollados, seguido de Canadá y Yugoslavia. Sabemos que el multilingüismo estricto favorece la aplicación del modelo territorial y, consecuentemente, con él la adopción de una o dos lenguas como idiomas en relación. En principio, esta razón no parecería aún decisiva, arbitrándose la posibilidad de reducir el ejercicio de los derechos lingüísticos personales a los hablantes de las *dos* lenguas que, en razón de su importancia demográfica, tienen el carácter de lenguas "principales" (16), el castellano y el catalán (circunscribiendo territorialmente esos derechos respecto al gallego, euskera y el bable).

2. El porcentaje de la población de las áreas lingüísticamente diferenciadas en relación con el conjunto español es importante, aunque en minoría (39,8%, aproximadamente, según el censo del 70), pero mucho más fragmentario el de cada una de las comunidades lingüísticas en relación

(14) Véase, por ejemplo, la argumentación de Bartomeu Colom: *L'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*. Curial, Barcelona, 1978, pp. 264 y ss.

(15) Joan Senent Anaya: trabajo inédito de 1969. Aina Moll: "Més sobre una campanya", en *Avui*, 6-VII-1976.

(16) Charles Ferguson: *The Language Factor in National Development*. 1962, p. 55.

con el total. Sólo el dominio lingüístico catalán, de mayor peso demográfico, alcanzaría el 25% de la población. Esta circunstancia individualiza el caso español del belga, por ejemplo, donde los valones y flamencos constituyen poblaciones numéricamente similares, o de la proporción de alemanes y franco-suizos o incluso de serbios y croatas.

3. La mayoría cultural y demográfica no cuenta con una tradición anterior de pluralismo lingüístico. El fuerte etnocentrismo de la España central obstaculiza la "bilingüización" del Estado.

4. Si la fórmula personal reclama la dispersión de los grupos lingüísticos, en el caso español las corrientes migratorias, con la excepción de Galicia, operan en dirección a la periferia. La escasa emigración de la periferia a la España central resta soporte sociológico a la generalización de sus derechos lingüísticos personales en la España interior. En efecto, se ha estimado en un total de 214.000 personas el número de residentes en Madrid (17) procedentes de zonas de lengua no castellana (un 5,76% sobre el total de la población). La importancia de este núcleo, que no puede subvalorarse, no ha suscitado hasta hoy problemas que exijan un tratamiento específico por una serie de razones, anotadas por Miquel Strubell: su escasa concentración en barriadas idiomáticamente definidas, la situación diglósica que afecta a las lenguas de origen o el alto contingente que en esta inmigración cuenta la población de habla castellana (18).

5. A diferencia de otros países multilingües, no existen en el Estado español razones de política externa que puedan estimular al Gobierno central a fórmulas de bilingüismo personal (en el Canadá este bilingüismo se ha mantenido como un símbolo de diferenciación frente a la uniformación cultural respecto de los Estados Unidos).

En cualquier caso, si no es verosímil que la extensión de los derechos lingüísticos a todo el territorio del Estado obtenga soporte alguno en la realidad social, no hay duda que, de aplicarse este modelo, no se lograrían otros resultados que la producción de un modelo "mixto" o disimétrico en los términos que hemos considerado.

2

Las alternativas abiertas a una orientación territorial son diversas, y han de reflejar en todo caso un objetivo final que informe la posible elección. Este objetivo implica, como se ha señalado, la integridad cultural de cada una de las comunidades lingüísticas sobre la base de la prioridad pública del propio idioma. Por otra parte, la adopción de esta alternativa exige en todo caso compromisos con el principio de la personalidad a fin de proteger la situación de los sectores de lengua distinta.

La opción territorial presupone que el plurilingüismo estatal responda a la existencia de unidades lingüísticas homogéneas. Bien entendido que la aplicación del modelo territorial no significa la exclusión del uso de la len-

(17) Censo de 1970.

(18) Miquel Estrubell: "¿Bilingüismo en Madrid?", en *Bilingüismo y biculturalismo*. ICE Universidad de Barcelona, 1978.

gua de relación más amplia. El castellano en el Estado español tendría el estatuto de lengua de relación, al igual que el ruso en la Unión Soviética, el inglés o el indio en la India, etc., prescribiéndose su aprendizaje como segunda lengua en las áreas lingüísticas no castellanas. En correspondencia, el sistema escolar de las regiones de habla castellana habría de hacer énfasis en el aprendizaje de otra de las lenguas peninsulares.

El artículo 5 del Estatuto de 1931 ("Estatut de Nuria"), aprobado plebiscitariamente en Cataluña, consagró como principio la fórmula del unilingüismo territorial, posibilitando al propio tiempo el ejercicio más amplio de los derechos lingüísticos personales a los ciudadanos de lengua materna castellana. Igualmente el Estatuto de Estella, tras otorgar el rango de lengua nacional al euskera, mantendrá la enseñanza en este idioma para la zona euskaldun (donde el castellano se convierte en asignatura obligatoria), respetando en la zona de habla castellana la enseñanza en esta lengua (siendo el euskera asignatura obligatoria). Tanto el Estatuto de 1932 en Cataluña como el de 1936 en Euskadi, modificarán finalmente la orientación territorial, estableciendo la personalidad de los derechos lingüísticos.

Dentro de la orientación territorial caben posiciones intermedias, tal como veíamos en el caso de Bruselas: como paso a fórmulas de territorialismo pleno, habría que considerar la composición de la población lingüística mayoritaria, estableciendo excepciones de cooficialidad en las áreas en que la lengua territorial fuese demográficamente minoritaria.

El modelo territorial implica una política educativa tendente en sus objetivos al modelo único de instrucción. La lengua escolar acaba siendo la de la comunidad lingüística en que la escuela está ubicada. Este criterio implica una estrategia flexible de sistema dual que facilite el logro de objetivos.

Por otra parte, una política lingüística territorial debe poner un particular énfasis en el aprendizaje de una segunda lengua como idioma de relación entre las distintas comunidades del Estado, así como en la competencia en las lenguas internacionales.

La difusión del castellano en los países periféricos a través de los mecanismos de bilingüismo diglósico y sustitutivo plantea, en el Estado español como en la mayoría de los Estados que han adoptado una vía pluralista, el problema de la coexistencia de las "minorías oficiales" cuya lengua corresponde a la del grupo hasta entonces culturalmente dominante, en las comunidades diferenciadas.

En el caso español, las comunidades lingüísticamente diferenciadas —países de lengua catalana, Galicia y Euskadi (19)— mantienen un alto grado de concentración lingüística territorial. En otros términos: hay muchos castellanoparlantes en las áreas no castellanas, pero la inmensa mayoría de los ciudadanos que hablan una lengua no castellana radican en un territorio delimitado. O bien: la dispersión lingüística en el Estado español es relativamente escasa.

(19) Sobre la problemática específica del bable, vid. X. L. García Arias: "Informe sobre la lengua asturiana", en *Las lenguas nacionales en la Administración*. Diputación de Valencia, 1981.

Junto a la población inmigrada de no asimilados hay que tener en cuenta la extensión y status social de los sectores castellanizados. Una constante de estos sectores en todas las comunidades lingüísticas periféricas es su alta posición en la estructura social, tanto en el País Vasco como en Galicia y los países de lengua catalana. La población "autóctona" de habla castellana será más o menos numerosa según las áreas —de un máximo en Euskadi y el País Valenciano a un mínimo en las Baleares y Cataluña estricta—, pero, en todo caso, tiene "más poder" —económico, político, cultural— que el resto de la población. Por esta razón la opción territorial habrá de tropezar con una fuerte resistencia por parte de las capas castellanizadas que tradicionalmente han asumido la lengua del Estado como un símbolo de status y de diferenciación respecto a las capas populares.

Un tercer problema que debe abordarse a través de la alternativa territorial surge del hecho de que las delimitaciones históricas de las distintas "regiones" no coinciden con los límites de las comunidades lingüístico-culturales o nacionalidades. Estas comunidades lingüísticas más amplias o nacionalidades desbordan los límites de la región histórica, y una política lingüística y cultural coherente reclamará el reconocimiento de esa unidad suprarregional en la que podrán plantearse eficazmente los costos y beneficios de una planificación lingüística. La virtualidad práctica de una normalización planificada en el País Valenciano exige obviamente la instrumentación de los derechos lingüísticos en Cataluña y Mallorca.

Por otro lado, existe el problema de las minorías de habla castellana existentes en los territorios de lengua diferenciada y que ofrecen una delimitación geográfica más o menos nítida. Como vimos, estas áreas responden al hecho en gran parte de que las unidades políticas medievales, así como las rectificaciones provinciales interiores, no tuvieron en cuenta una realidad lingüística unitaria. Hemos insistido en que una política lingüística democrática habrá de basarse en el concepto de áreas culturalmente homogéneas, con un tratamiento diferencial respecto a las minorías geográficas castellanoparlantes (20).

Sugiero que la aplicación de un criterio de territorialidad en estas minorías, mediante la prioridad oficial del castellano, obviaría cualquier dificultad derivada de una heterogeneidad tradicionalizada por las "regiones históricas" al propio tiempo que el aprendizaje de la lengua prioritaria del conjunto de la comunidad cultural en que están insertas favorecería en estas minorías de habla castellana un sentimiento de identidad diferenciado de las regiones centrales y reforzaría los vínculos de solidaridad histórica con las comunidades lingüísticas más amplias a que pertenecen. El biculturalismo de estas comarcas puede convertirse, en el marco de una alternativa general territorial, en la única forma de preservar un sentido de personalidad específica respecto a las regiones de habla y cultura castellana.

La aplicación de un modelo territorial plantea evidentemente la cuestión de la protección de los derechos lingüísticos de estos tres tipos —radicalmente distintos— de minorías. Esta protección supone la adopción de fuertes excepciones a favor del ejercicio de los derechos lingüísti-

(20) Este tratamiento diferencial se hace patente en los anteproyectos estatutarios de orientación territorial tanto en Euskadi como en el País Valenciano.

cos personales de los ciudadanos de lengua materna castellana y el establecimiento de una compleja regulación de diversos niveles y grados de utilización de su lengua, capaz no sólo de amparar plenamente la situación cultural de esas minorías, sino de facilitar, mediante fórmulas de participación democrática, una base de integración cultural que posibilite finalmente la acepción del estatuto oficialmente prioritario de la lengua territorial de cara a generaciones futuras.

En este como en otros órdenes, una política territorial que aspire a la integración cultural de las distintas comunidades lingüísticas habría de transcurrir necesariamente a través de una serie de compromisos con fórmulas de tipo personal que potencien la afectabilidad de aquella orientación general con un mínimo costo político.

La tradición legal española aboga en alguna medida por la aplicación de la alternativa territorial. Las normas que han tratado históricamente de cuestiones lingüísticas o "regionales" no han abandonado nunca el principio de la aplicación territorial. Y nunca se ha llegado a atribuir un estatuto personal definido sobre la base de una declaración o elección individual. Por ejemplo, el artículo 4 del Estatuto de Cataluña afirmaba explícitamente que los nacidos en Cataluña y los que no han adquirido residencia fuera de la región, así como todos los que adquiriesen residencia en Cataluña, eran considerados catalanes. Cabe, por tanto, fuera de esta tradición, la posibilidad de instaurar una tradición sobre la base de principios más personales que territoriales, análogos a los que ya hemos señalado en el "federalismo corporativo".

Descartada una política lingüística generalizable a todo el territorio del Estado sobre la base de los derechos lingüísticos personales, el plurilingüismo tiene en España dos vías:

1. La alternativa territorial en cada una de las circunstancias lingüísticas, siguiendo el modelo más generalizado en todos los países multilingües.
2. La aplicación de una alternativa mixta que combine la territorialidad de los derechos lingüísticos y considere el ejercicio territorialmente restringido de esos derechos, no como una atribución colectiva, sino como un derecho voluntariamente exigible de carácter individual.

Esta última alternativa, formalmente más tolerante respecto al hecho multilingüe, responde a una concepción actual del Estado que se organiza en sus órganos centrales como una entidad unilingüe. El derecho constitucional moderno español nunca ha considerado la plena coigualdad de las lenguas a todos los niveles, sino que ha tratado de establecer una coigualdad lingüística formal dentro de un marco "regional" restringido.

Consideraremos, finalmente, esta alternativa, con sus supuestos y consecuencias.

3

La solución lingüística "mixta", cuyas características esenciales ya he señalado anteriormente, implica la posibilidad de ejercer el derecho a determinados servicios públicos en la lengua propia *sólo* dentro de unas

áreas definidas como culturalmente heterogéneas. La palabra "cooficialidad" alude a la presencia formalmente conjunta de dos idiomas (tradicionalmente en un marco regional restringido) tanto en la esfera de la administración como escolar, y cuya utilización depende del ejercicio de una elección subjetiva de los hablantes. "Cooficialidad" significa "coigualdad" en el posible uso formal de dos idiomas que pueden, en principio, desarrollar funciones idénticas en la vida pública y cultural. La "cooficialidad" no es más que la sanción legal de una situación de "bilingüismo". Las implicaciones que este bilingüismo tiene en las comunidades diglósicas del Estado español deben tenerse muy en cuenta a la hora de considerar la virtualidad real de esta fórmula.

Esta es la opción instaurada, como vimos en el Estatuto de Cataluña de 1932, dentro de la concepción de un "Estado integral", que excluía la coigualdad en los órganos centrales del Gobierno de las lenguas "de las provincias o regiones". Sus líneas esenciales fueron:

1. Monolingüismo a nivel estatal. El castellano se define como "idioma oficial de la República". Y sus hablantes poseen unos derechos lingüísticos prioritarios en todo el territorio del Estado, e incluso dentro de las eventuales regiones con autonomía lingüística (artículo 4 de la Constitución del 9-12-32).

El Estado español se configura, consiguientemente, como Estado unilingüe, de acuerdo con la tradición borbónica, si bien hay la expresa reserva respecto al reconocimiento legal de otras lenguas, posibilitando:

2. La coigualdad formal a nivel regional, determinable por un eventual estatuto de autonomía. Consecuente con las limitaciones del marco constitucional republicano, definidor de un tipo de Estado "integral" (= "no federal", sino "regional"), el Estatuto de Cataluña de 15 de diciembre de 1932 habrá de rectificar la redacción del propio Estatut de Nuria (artículo 2 del Estatuto de 15 de septiembre de 1932). El Estatut interior de Cataluña de 26 de mayo de 1933 habría de dar una cierta especificidad al Estatuto del catalán como lengua cooficial. El artículo 3 dice: "La lengua propia de Cataluña es el catalán." En materia de enseñanza, su artículo 11 dice: "La enseñanza primaria será obligatoria, gratuita y catalana por su lengua y por su espíritu."

El texto del Estatuto de Cataluña sirve de paradigma para los restantes Estatutos (artículo 1 del Estatuto del País Vasco de octubre de 1936, artículo 2 del Anteproyecto del Estatuto Valenciano de julio de 1931, Estatuto de Galicia de diciembre de 1932, artículo 4).

Se diría que la fórmula consagrada durante la República es "territorial" en el sentido de que confina el uso de las lenguas nacionales en el territorio autónomo y que es al propio tiempo "personal" porque otorga un derecho individual de ejercicio o elección lingüística. Pero también puede asegurarse, desde otra perspectiva, que esta fórmula *no* es "territorial", según los modelos que hemos considerado, ya que excluye la prioridad de la lengua territorial como medio para conseguir la integridad cultural del país (a excepción, evidentemente, de los territorios de lengua castellana); *ni* es "personal", porque no extiende el ejercicio de un derecho lingüístico individual, derivado de la condición de ciudadano de un Estado bi o plurilingüe, a *todos* los ciudadanos que deseen ejercerlo independientemente del lu-

gar. Al mismo tiempo mantiene las características de Estado unitarista al excluir de la administración central y de las relaciones entre los ciudadanos de habla no castellana y los poderes del Estado la posibilidad de utilizar una lengua distinta a la castellana, por otro lado, consagra un derecho lingüístico prioritario respecto a los castellanoparlantes que, como tales, quedan triplemente favorecidos.

1. Por la estricta territorialidad de su derecho en las áreas castellanas (regiones oficialmente unilingües).
2. Por la personalidad de su derecho en las áreas no castellanoparlantes (regiones "bilingües").
3. Por el monolingüismo estatal.

En materia de instrucción, la aplicación de tal alternativa "mixta" habrá de prever un sistema educativo paralelo que posibilite el ejercicio de los derechos lingüísticos personales en las áreas culturalmente autónomas, prescribiendo en todo caso el aprendizaje del castellano como "segunda lengua" obligatoria y el aprendizaje instrumental de los idiomas "regionales" por los hablantes de lengua castellana en dichas regiones autónomas.

Este es, a mi juicio, el contexto que debe tenerse presente en el planteamiento de la política educativa en la que hoy estamos comprometidos.