



HAL
open science

¿Qué es el federalismo lingüístico?

Jorge Cagiao y Conde

► **To cite this version:**

Jorge Cagiao y Conde. ¿Qué es el federalismo lingüístico?. Revista de Llengua i dret [blog], 2016.
hal-03540014

HAL Id: hal-03540014

<https://hal.science/hal-03540014>

Submitted on 22 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

¿Qué es el federalismo lingüístico?

Jorge Cagiao y Conde
Université de Tours-ICD

En los últimos años, el conflicto político entre el Gobierno español y el catalán ha generado un renovado interés por el federalismo. Si algunos de los principales partidos políticos en España (PSOE, C's, Podemos) y Cataluña (PSC, CSQEP) han podido proponer soluciones o reformas federales, desde sectores afines en el ámbito cultural, intelectual o asociativo también se ha defendido la necesidad de un nuevo “pacto lingüístico”. Frente al régimen monolingüe del Estado español y, sobre todo, frente a la política de inmersión lingüística en Cataluña (calificada como “monolingüista” por sus detractores), se alzaría un sistema de bilingüismo o plurilingüismo que es aquel que, en opinión de sus promotores, define al federalismo lingüístico ([“El federalismo necesita el bilingüismo”](#)).

Mas, ¿es realmente eso el federalismo lingüístico? Para tratar de responder a la pregunta, antes de ver cómo funcionan algunos de los sistemas de federales de referencia en la materia, conviene decir dos palabras sobre la relación entre federalismo y diversidad lingüística en democracia¹.

El pacto federal y las lenguas del pacto

Se define el federalismo, de manera general y clásica, como un especial acuerdo de derecho público por medio del cual diferentes territorios o pueblos aceptan perseguir en adelante objetivos comunes, por medio de políticas comunes (lo que implica un gobierno común), y objetivos particulares, por medio de políticas particulares (lo que implica un gobierno propio)².

Importa recordar que la situación inicial que ha de regular el llamado pacto federal (la Constitución) no ha sido siempre la misma en todos los sistemas federales en lo que a la diversidad lingüística, a su percepción y a su valoración se refiere. Es así como en algunos de los principales modelos federales, como el norteamericano o el alemán, en los que o bien no había inicialmente una diversidad lingüística notable o bien ésta se subestimó (importa poco para lo que aquí nos interesa cuál de las dos lecturas describe mejor lo realmente ocurrido), el federalismo no ha querido o no ha tenido que preocuparse por regular la convivencia de diferentes lenguas en un mismo sistema de derecho público. En este caso, tenemos sistemas federales tradicionalmente monolingües y más bien despreocupados por la cuestión de la diversidad lingüística³.

Si quisiéramos pues explicar la relación entre federalismo y pluralismo lingüístico a partir de dichos modelos, lo cierto es que poco habría que decir. Lo único que podría decirse es que la promoción y protección de la diversidad lingüística que parece interesar al federalista español no parece haber preocupado demasiado a los federalistas norteamericanos o alemanes. En esto, sería de hecho difícil diferenciarlos de sistemas centralizados, como el francés, por ejemplo.

Tenemos por suerte otras experiencias federativas de las que podemos sacar algunas lecciones si queremos entender el federalismo lingüístico. Son asimismo casos de federalismo pactista,

es decir uniones o reconstrucciones federales de territorios o pueblos, si bien su particularidad, respecto de los casos antes mencionados, es que el pacto político-constitucional decide, tácita o explícitamente, atender a la situación de diversidad lingüística que conlleva necesariamente una unión de pueblos que, en este caso, hablan lenguas diferentes y deciden reconocerse como pueblos que hablan lenguas diferentes. Podemos pensar en los ejemplos de Suiza, Canadá o, más recientemente, Bélgica.

¿Qué caracteriza a estos sistemas federales? Básicamente, y en lo que aquí nos importa, lo que los define es que en todos ellos se entiende que la cuestión de la diversidad lingüística a promover y proteger no puede quedar fuera del pacto político federativo. Y como éste une territorios y pueblos libres e iguales en su condición de creadores del sistema federal de derecho público, libres habrán de ser los territorios federados en sus políticas lingüísticas, e iguales las lenguas en su rango en las instituciones federales comunes. Veamos esto un poco más de cerca.

El federalismo lingüístico en la práctica

Si uno se fija en la regulación del pluralismo lingüístico en las federaciones suiza, canadiense y belga, puede apreciarse una doble lógica aplicable en función del nivel territorial (federal o federado) de que se trate.

En efecto, como el pacto político federal une territorios y pueblos con lengua diferente (inglés y francés en Canadá; alemán, francés, italiano, en Suiza; neerlandés, francés y alemán en Bélgica), se entiende que la lengua de los territorios o pueblos fundadores de la federación ha de tener el mismo rango en las instituciones y administración del nivel federal. Esa es la razón por la que la federación, en los tres ejemplos citados, adopta un régimen de cooficialidad lingüística para las lenguas de los territorios o pueblos que crean el sistema. De este modo, el inglés y el francés son [lengua oficial en Canadá](#), el alemán, el francés, el italiano y el romanche lo son [en Suiza](#), y el neerlandés, el francés y el alemán lo son [en Bélgica](#).

En la práctica, esto quiere decir que la administración federal ha de comunicar con los administrados en las diferentes lenguas oficiales, y que éstos tienen un derecho reconocido constitucionalmente y pueden dirigirse a la administración y recibir servicios y respuesta en cualquiera de las lenguas oficiales. Por la especial importancia de la cuestión lingüística en el pacto federativo, la federación se ve así obligada a adoptar el bilingüismo (Canadá) o el plurilingüismo (Suiza, Bélgica).

Algo bastante diferente pasa, en cambio, en el nivel federado. Si en las tres federaciones citadas el plurilingüismo es la regla por arriba (en el nivel federal), por abajo, la regla es la contraria y se funciona mayoritariamente con una lengua oficial. En Suiza, de los 26 cantones que forman la federación, 22 son oficialmente monolingües (17 en alemán, 4 en francés y 1 en italiano), y solo 3 bilingües (Friburgo, Valais, Berna) y 1 trilingüe (Grisones). Lo mismo pasa en Canadá, en donde de las 13 provincias y territorios que componen la federación, casi todas son oficialmente monolingües en lengua inglesa, exceptuando el caso de Quebec (de lengua francesa), de los territorios de Nunavut, Yukon y del Noroeste (oficialmente bilingües) y de la única provincia bilingüe, Nouveau-Brunswick. También en Bélgica, las comunidades lingüísticas que componen la federación se organizan del mismo modo, y el neerlandés es la lengua oficial en la comunidad-región flamenca, el francés lo es en la valona (región que también contiene a la comunidad de lengua alemana), siendo únicamente bilingüe la región de Bruselas-Capital.

¿Por qué pasa esto en el nivel federado? Pues bien, la respuesta también la encontramos en la lógica federativa. En los tres casos, se entiende que al ser la federación una unión de territorios y pueblos con lengua diferente, lengua a la que obviamente ninguno de los territorios y pueblos desea renunciar, la política lingüística de los territorios parte en la federación ha de ser competencia exclusiva suya. Es decir, cada unidad federada decide cuál es la lengua (o las lenguas, si son varias) oficial en su territorio, que suele corresponder, lógicamente, a la que habla la mayoría de la población.

Esto no ha sido obstáculo, por lo demás, y lógicamente también, para que los derechos de las minorías lingüísticas se garanticen y profundicen en el nivel federado, como lo evidencian las diferentes medidas adoptadas, ya sea a iniciativa federal o a iniciativa federada, en cada de uno de los sistemas citados. Es así como, efectivamente, se consigue un equilibrio entre la necesaria protección de una lengua territorializada minoritaria dentro del sistema (como lo es el francés en Canadá, por ejemplo), que obtiene así la garantía de seguir siendo mayoritaria en su territorio (una *queen*, en palabras de Van Parijs⁴), y la necesaria protección de los derechos de las minorías lingüísticas en el nivel federado.

Un intento de definición

Si se tiene en cuenta el funcionamiento y resultados de las políticas lingüísticas de los sistemas federales suizo, canadiense y belga, puede resultar poco satisfactorio definir el federalismo lingüístico como un tipo de política orientada al plurilingüismo. Y puede serlo tanto más cuanto que, si uno se fija bien, más allá del carácter plurilingüe de la federación (y probablemente de sus élites, funcionarios federales, etc.), ocurre en los tres sistemas citados que el nivel de conocimiento (activo sobre todo) que tienen los ciudadanos de alguna otra lengua oficial que no sea la suya es en realidad bastante bajo. Hay que desengañarse: ni todos los suizos son políglotas, ni todos los canadienses y belgas se manejan con soltura en varias de sus lenguas oficiales.

En realidad, al asociar el federalismo lingüístico con el plurilingüismo se está haciendo algo muy recurrente cuando se intenta explicar el federalismo: se da por hecho que éste corresponde a una política determinada, es decir, a un contenido político concreto, por lo general ideológicamente progresista. En nuestro caso, sería el plurilingüismo el contenido ideológico progresista que promocionar, por oposición al monolingüismo. Entiendo que esto es un error a la hora de definir el federalismo, tanto en el tema que nos interesa como en muchos otros.

Creo que el federalismo en general, y el federalismo lingüístico en concreto, en el caso que aquí nos ocupa, se explican mejor (y por consiguiente se podrán entender mejor) si se definen al margen de contenidos concretos (plurilingüismo o monolingüismo) y si se insiste más bien en una definición que lo conecte con los procedimientos o medios (comunes o particulares, es decir: federales o federados) de que se dispone en un sistema federal para perseguir determinados objetivos o contenidos (sean éstos progresistas o conservadores). Dicho de otra manera, se explica mejor el federalismo hablando de “competencia” (o de soberanía-competencia) o de “nivel competente” en materia lingüística que dándole de entrada un determinado color a dicha política⁵.

Y es que no hay que perder de vista lo dicho: si la política lingüística del nivel federal es (probablemente) necesariamente plurilingüe, la del nivel federado puede serlo

mayoritariamente monolingüe. A esta conclusión se llegaría sin dificultad al observar lo que ocurre en las regiones, provincias y cantones de los sistemas belga, canadiense y suizo. Y de esta suerte, habría que concluir que el federalismo lingüístico produce efectos progresistas o conservadores en función del nivel territorial en que se aplica, lo cual representa una dificultad evidente para toda definición que trate de conectarlo con un contenido progresista (en nuestro caso el bilingüismo o el plurilingüismo).

Por consiguiente, puede proponerse la siguiente definición del federalismo lingüístico: es aquel que impone a la federación un régimen de plurilingüismo oficial, que queda bajo su competencia, y deja a los territorios que la componen la libertad de adoptar el régimen que más y mejor se adapte a las preferencias expresadas en el juego democrático por sus ciudadanos, y sin intromisión de la federación.

¹ He tratado recientemente este tema de manera más extensa en “Políticas lingüísticas en democracias federales con diversidad lingüística: Bélgica, Canadá y Suiza. ¿Un modelo para España?”, in Cagiao y Conde, Jorge, Jiménez Salcedo, Juan (coords.), *Políticas lingüísticas en democracias multilingües*. Madrid: La Catarata, 2015, pp. 105-127.

² Ver el libro de referencia en la materia de Beaud, Olivier. *La Teoría de la Federación*. Madrid: Escolar y Mayo, 2009.

³ Ver al respecto Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós, 1996.

⁴ Van Parijs, Philippe, *Linguistic Justice for Europe & for the World*. Oxford University Press, 2011. Las principales tesis de su libro se encuentran resumidas en Van Parijs, Philippe, “Por una territorialidad lingüística”, in Cagiao y Conde, Jorge, Jiménez Salcedo, Juan (coords.), *Políticas lingüísticas en democracias multilingües*. Madrid: La Catarata, 2015, pp. 15-28.

⁵ He desarrollado esta tesis en un reciente estudio sobre la cuestión del matrimonio entre personas del mismo sexo en los Estados Unidos: Cagiao y Conde, Jorge, “Fédéralisme et mariage entre personnes du même sexe. Quelques enseignements après United States v. Windsor” [en línea]. Sevilla: *Ambigua. Revista de Investigaciones sobre Género y Estudios Culturales*, 1, 2014 <<http://www.upo.es/revistas/index.php/ambigua/article/view/776>>. Ver también, en castellano, el artículo publicado en *El Diario*: “¿Hacia la constitucionalización del matrimonio igualitario?”, 4/06/2015 <http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/constitucionalizacion-matrimonio-igualitario_6_395170492.html>