COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.9.2008
SEC(2008) 2445

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

que acompaña a la

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Multilingüismo: una ventaja para Europa y un compromiso compartido

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

COM(2008) 566 final
[SEC(2008) 2443]
[SEC(2008) 2444]

El presente informe compromete únicamente a los servicios de la Comisión que han participado en su elaboración y no prejuzga la forma definitiva de cualquier decisión que adopte la Comisión

RESUMEN

El presente informe de evaluación de impacto presenta la situación en relación con la política de multilingüismo y propone reforzar la acción en este ámbito. Acompaña a la propuesta de Comunicación de la Comisión «Multilingüismo: una ventaja para Europa y un compromiso compartido» (nº 2008/EAC/004 de la Planificación de la Agenda).

La diversidad lingüística es, desde hace tiempo, una característica esencial de la Unión Europea, cuyos 500 millones de ciudadanos hablan 23 lenguas oficiales diferentes, a las que se suman otras 60 lenguas habladas únicamente en regiones determinadas o por grupos específicos, por no mencionar las más de 300 lenguas diversas que aportan los inmigrantes. Se calcula que al menos 175 nacionalidades conviven actualmente en el territorio de la Unión Europea. Los flujos migratorios han ampliado el crisol ya existente de minorías nacionales y culturales. En este contexto, la interacción entre hablantes de diversas lenguas no ha dejado de aumentar en los últimos años, a causa de la creciente movilidad intraeuropea, los flujos migratorios desde terceros países y la globalización. Es probable que esta tendencia persista y siga aumentando en los próximos años. Con este telón de fondo, los dos problemas destacados en la presente evaluación de impacto son[1]:

1) El conocimiento de idiomas extranjeros sigue siendo insuficiente. El objetivo definido en el Consejo de Barcelona de que los europeos conozcan dos lenguas además de su lengua materna aún no se ha cumplido.

2) Los ciudadanos, las empresas y los proveedores de servicios europeos no son plenamente conscientes de las ventajas ni de los retos que conlleva la diversidad lingüística en Europa.

La definición del problema se basa en la información y los datos recibidos durante el seguimiento de las dos Comunicaciones previas sobre multilingüismo[2] (2007) y el proceso de consulta de nueve meses de duración (2007-2008).

En las anteriores Comunicaciones sobre el multilingüismo y la diversidad lingüística se estableció un programa de actuación hasta 2006-2007, y se previó una revisión, así como la adopción de posibles nuevas medidas. La evaluación de 2007 relativa a los progresos registrados y a la aplicación de las medidas pone de manifiesto que, si bien se ha avanzado (particularmente en el aprendizaje de lenguas en la educación primaria y secundaria), la aplicación debe proseguir y reforzarse en una perspectiva de aprendizaje permanente, con especial atención al aprendizaje informal de lenguas y a la diversidad lingüística en el contexto local.

En cuanto al **proceso de consulta**, los Estados miembros, las instituciones europeas y los interesados coinciden en los siguientes puntos de vista:

---

[1] El multilingüismo institucional (es decir, las lenguas utilizadas por la Comisión Europea en su comunicación interna y con el ciudadano: publicaciones/traducción/interpretación) no está cubierto por esta evaluación del impacto ni por las iniciativas políticas conexas. Aunque el multilingüismo institucional tenga que ver con las lenguas, sus problemas, objetivos y opciones son diferentes y se ha decidido abordarlos por separado.

[2] COM(2003) 449 final, COM(2005) 596 final, COM(2007) 554 final/2

En lo que se refiere al ámbito de aplicación de la política de multilingüismo:

- La diversidad lingüística y cultural se considera un factor que ha caracterizado a la sociedad europea desde hace mucho tiempo; la mayoría de los ciudadanos valora esta diversidad y reconoce al mismo tiempo la necesidad de gestionarla de manera eficaz y prudente. La transición a una lengua única no representa una solución deseable para la mayoría de los encuestados.

- Una política lingüística que promueva únicamente el aprendizaje de las lenguas oficiales de la UE es demasiado restrictiva para la sociedad actual, en la que conviven diariamente ciudadanos (y residentes) que hablan muchas lenguas diferentes.

- El aprendizaje de lenguas debería inscribirse en una perspectiva de aprendizaje permanente.

- El multilingüismo es una cuestión transversal que repercute en la competitividad y la ciudadanía europea, y que debe integrarse en una gama de políticas que van más allá del ámbito educativo.

- La promoción de la diversidad lingüística no debería aspirar a preservar las lenguas como un fin en sí mismas sino, por el contrario, a impulsar el diálogo entre lenguas y comunidades.

- Cada ciudadano necesita competencias lingüísticas diferentes, en función de sus intereses personales y de su lugar de residencia, así como de su situación familiar y profesional.

Por lo que se refiere a los métodos:

- Los Estados miembros y la Comisión deberían desarrollar una política en materia de lenguas que favorezca la diversidad lingüística y propicie un entorno favorable a las lenguas, ampliando el número de lenguas enseñadas, valorizando y conservando los conocimientos lingüísticos de sus ciudadanos y motivándolos a adquirir otros nuevos.

- El aprendizaje permanente de lenguas es fundamental para la adquisición de competencias lingüísticas. Se trata de comenzar a una edad temprana, mantener la motivación durante la escolarización y la formación inicial y seguir aprendiendo idiomas durante la vida adulta.

- Debería recurrirse más al aprendizaje informal de lenguas, facilitando el acceso a los medios de comunicación, la movilidad virtual o física y los intercambios culturales. Este tipo de aprendizaje de idiomas resulta eficaz, ya que permite a los individuos aprender cuando, donde y cómo prefieran, y permite a personas de diferentes contextos comunicarse entre ellas, así como descubrir y comparar modos de pensar diversos.

- Las comunidades locales, los proveedores de servicios y las empresas deberían tener en cuenta que, a menudo, los ciudadanos y los clientes con los que tratan

hablan otras lenguas y que conviene desarrollar estrategias para atender a sus necesidades lingüísticas.

El valor añadido de la nueva Comunicación será:

- Apoyar los esfuerzos realizados en pos del principio de «lengua materna más dos», ofreciendo indicaciones más claras para los ámbitos y grupos destinatarios que menos hayan progresado (estudiantes de formación profesional, adultos poco cualificados y emigrantes) y a los que se haya prestado menos atención en las Comunicaciones precedentes.

- Inscribir el multilingüismo en el contexto más amplio del proceso en favor del «crecimiento y el empleo», aumentando la conciencia sobre las ventajas de la diversidad lingüística y su incidencia en el diálogo intercultural. En este contexto, el multilingüismo también aparece como un componente de las políticas exteriores de la UE, tal como se ha puesto de manifiesto recientemente en la Cumbre Euromed dedicada a la cultura[3].

- Integrar el multilingüismo en todas las políticas pertinentes a nivel europeo y trabajar en asociación con los Estados miembros y la partes interesadas para garantizar la consecución de los objetivos comunes al nivel más adecuado.

Por lo tanto, los **dos objetivos generales** de la política de multilingüismo son:

1) permitir a los ciudadanos dominar dos lenguas además de su lengua materna (en resumen: «lengua materna más dos»);

2) aumentar la conciencia acerca de la diversidad lingüística de la sociedad europea y transformarla en una ventaja para el diálogo intercultural y la competitividad.

En cuanto a la **aplicación**, el primer objetivo operativo será velar por que el multilingüismo se fomente sistemáticamente en las políticas europeas antes mencionadas, a través de un **planteamiento de integración** y una utilización óptima de la ayuda financiera disponible en el marco de los programas europeos existentes. Conforme al principio de subsidiariedad, los Estados miembros son los principales responsables de adoptar decisiones en este ámbito, mientras que las distintas partes interesadas (proveedores de servicios educativos, interlocutores sociales, medios de comunicación, autoridades locales, etc.) son imprescindibles para la aplicación de las mismas. Por lo tanto, el segundo objetivo operativo será **trabajar en asociación con los Estados miembros y las partes interesadas**, apoyándolos en la realización de los objetivos comunes y en la adopción de un planteamiento de integración en el nivel que les corresponde.

Se han examinado diversas opciones para la consecución de de dichos objetivos:

1) no realizar ninguna acción conjunta con los Estados miembros y no hacer un uso estratégico de los programas de la UE (integración);

---

[3] Conclusiones acordadas en la Tercera Conferencia Euromediterránea de Ministros de Cultura, celebrada en Atenas los días 29 y 30 de mayo de 2008. Declaración de Presidencia con motivo de la Conferencia titulada «Nuevos paradigmas, nuevos modelos: la cultura en las relaciones exteriores de la UE», Liubliana, 13 y 14 de mayo. http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/kulturno_sodelovanje/nove_paradigme_novi_modeli_kultura_v_zunanjih_odnosih_eu/.

2) recurrir a un instrumento regulador (una recomendación);

3) utilizar el método abierto de coordinación: publicación de una comunicación de la Comisión que prepare el camino para la cooperación con los Estados miembros y que reciba el respaldo de las otras instituciones europeas; integración del multilingüismo en los programas e iniciativas de la UE existentes.

Tras sopesar las ventajas y los inconvenientes de cada una de las opciones expuestas, la Dirección General de Educación y Cultura ha decidido proponer la opción 3, que permitirá a la Comisión, con la colaboración de los Estados miembros y de los interlocutores sociales, abordar los retos identificados en el ámbito del multilingüismo y aportar las soluciones apropiadas. Esta opción, que es la que también mejor responde a las expectativas de los Estados miembros y de las partes interesadas, cumple con el principio de subsidiariedad, y proporcionaría la mejor base para sensibilizar acerca de los retos y los problemas y para avanzar efectivamente en la resolución de los mismos.

En cuanto a la manera en que debe promoverse el multilingüismo a través de las políticas y los programas de la Comisión, la opción de un programa de gastos en favor del multilingüismo se ha descartado habida cuenta de que el multilingüismo es un objetivo transversal de políticas muy diversas (educación, cultura, medios de comunicación, empleo, integración social, investigación, etc.) y el apoyo fuera de sus contextos naturales no parece ser apropiado o efectivo. Por lo tanto, el planteamiento de la integración del multilingüismo en las políticas y los programas pertinentes de la Comisión parece una opción viable. Entre dichos programas, cabe destacar todos los capítulos del Programa de aprendizaje permanente, el apoyo a la formación lingüística a través de los Fondos Estructurales, los cursos de integración lingüística para inmigrantes apoyados por la DG JLS, los programas «Juventud en Acción» y «Ciudadanos con Europa», las traducciones literarias apoyadas por el Programa de cultura, el Programa Media y, por último, el Programa de investigación y tecnología de la información.

A la luz de las observaciones formuladas y teniendo en cuenta el escaso margen de que dispone la Comisión para la acción directa, los impactos económicos y sociales que puede tener la opción elegida (en función de la determinación con la que los Estados miembros y los interesados apliquen la estrategia recomendada) son los siguientes:

- Impactos económicos: gracias a los efectos que puedan tener las competencias lingüísticas en la empleabilidad y la competitividad de los ciudadanos, es probable que la nueva estrategia definida en la Comunicación repercuta positivamente en el comercio internacional y las inversiones transfronterizas, en el desarrollo tecnológico y la innovación, en el número y la calidad de los empleos y en las relaciones con terceros países y con países de ultramar.

- Impactos sociales: es probable que la estrategia tenga un impacto positivo en la inclusión social, así como en la gobernanza y la participación, puesto que las competencias lingüísticas son un requisito necesario para el diálogo intercultural.

En cuanto a los costes: a nivel de la Comisión, la ejecución de las acciones recomendadas en la Comunicación no implicará un incremento presupuestario. La Comunicación aspira a hacer un uso más eficaz de los programas existentes para promover el multilingüismo, en particular, garantizando:

- un planteamiento más coherente (es decir, la transmisión de un mensaje coherente en favor de la diversidad lingüística y la consideración de las cuestiones lingüísticas en los proyectos y las iniciativas);

- mayor sinergia entre los Estados miembros (por ejemplo, ayudándoles a lograr objetivos comunes, a través de las iniciativas de la Comisión y del intercambio de buenas prácticas).

En cuanto a los Estados miembros, la Comunicación, en consonancia con los objetivos de la UE ya acordados, como el objetivo de Barcelona de «lengua materna más dos», recomendará objetivos generales y operativos, y propondrá los medios para lograrlos, mientras que la aplicación seguirá siendo competencia de los Estados miembros. Un principio general que debe transmitir la Comunicación de la Comisión es que las medidas que se adopten deberán ser cercanas a los ciudadanos, teniendo en cuenta las necesidades lingüísticas locales y poniendo en común los recursos de las empresas, la sociedad civil y las autoridades locales a fin de aprovecharlos de manera óptima.

Por lo que atañe al seguimiento, el Grupo interservicios sobre multilingüismo podría servir para asegurar un planteamiento coordinado con la Comisión y para integrar el multilingüismo en las iniciativas y los programas europeos pertinentes, a través de las intervenciones en el nivel programático (prioridades temáticas, presupuesto para la preparación y las actividades lingüísticas, supervisión adecuada, etc.). El seguimiento con los Estados miembros se llevará cabo a través de un Grupo de trabajo de altos representantes de los Estados miembros, basado en el actual Grupo de trabajo sobre lenguas. A fin de que la política de multilingüismo permanezca en el foco de atención y se lleve a cabo una evaluación periódica de sus progresos, la Comisión recomendará a las instituciones europeas que consagren cada año un tiempo al debate de esta política. En el caso del Consejo, propondrá la inclusión del multilingüismo en la agenda continua del Consejo de Educación.

La Comisión actualizará regularmente los indicadores disponibles y examinará la posibilidad de financiar encuestas entre los sectores para los que se dispone de menos datos (como las empresas y los proveedores de servicios). En cuanto a la integración, la Comisión debe velar por que se tengan en cuenta adecuadamente los problemas lingüísticos, evaluando al mismo tiempo los programas y las políticas de la UE pertinentes. La Comisión animará a los Estados miembros y a las partes interesadas a incluir la lengua como un aspecto de la evaluación de las políticas y las estrategias a su nivel. Llevará a cabo, en 2012, un estudio global de los avances realizados e informará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la experiencia adquirida. Con este fin, se invitará a los Estados miembros a informar, antes de finales de 2011, sobre los progresos alcanzados.