

Mario E. Díaz Durán (Uruguay)
Presidente del Comité Especial de Certificaciones de la AIC

De los convenios de primera generación a los convenios de segunda generación: evolución del reconocimiento internacional de cualificaciones

Los primeros intentos de construir un espacio internacional de reconocimiento

El reconocimiento internacional de estudios y títulos universitarios no constituye una preocupación reciente. Desde mediados del siglo XX, la creciente cooperación entre los sistemas universitarios y el aumento de la movilidad académica comenzaron a evidenciar la necesidad de establecer mecanismos jurídicos que facilitaran el tránsito de estudiantes y profesionales entre distintos países.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) otorgó un nuevo impulso a la cooperación internacional en materia educativa. La educación superior comenzó a concebirse como un bien público y como un instrumento esencial para el desarrollo económico, la consolidación democrática y el fortalecimiento de la paz entre las naciones.

Durante las décadas de 1960 y 1970 la expansión de la matrícula universitaria y el incremento de los intercambios internacionales hicieron evidente la ausencia de criterios comunes para valorar estudios realizados en otros países. Cada Estado aplicaba procedimientos propios, generalmente basados en comparaciones curriculares detalladas, lo que generaba demoras, incertidumbre jurídica y frecuentes desigualdades de trato.

Frente a esta realidad, la UNESCO promovió una serie de convenios regionales destinados a facilitar el reconocimiento de estudios y títulos en distintas regiones del mundo. Estos instrumentos constituyen lo que hoy suele denominarse **primera generación de convenios internacionales de reconocimiento**.

El Convenio Regional de 1974 para América Latina y el Caribe

El principal antecedente para la región fue el **Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe**[1], aprobado en Ciudad de México en 1974.

El convenio perseguía objetivos ambiciosos. Buscaba promover la cooperación educativa regional mediante el reconocimiento mutuo de certificados, diplomas y títulos universitarios, facilitando tanto la continuación de estudios como el ejercicio profesional.

Entre sus principales compromisos se encontraban:

[1] https://www.unesco.org/es/legal-affairs/regional-convention-recognition-studies-diplomas-and-degrees-higher-education-latin-america-and-0

- el reconocimiento de estudios secundarios para acceder a la educación superior;
- el reconocimiento de estudios universitarios parciales;
- el reconocimiento de títulos universitarios para continuar estudios de posgrado;
- el reconocimiento de títulos para el ejercicio profesional en otros Estados Parte.

Desde una perspectiva histórica, el convenio representó un importante avance político. Por primera vez América Latina intentaba construir un espacio regional de reconocimiento educativo bajo principios comunes.

Sin embargo, su implementación enfrentó importantes dificultades que limitaron considerablemente sus resultados.

Las limitaciones del modelo de reconocimiento automático

La principal característica del convenio de 1974 consistía en la aspiración de facilitar un reconocimiento prácticamente automático de las titulaciones emitidas por los distintos Estados participantes.

Este objetivo, aunque políticamente atractivo, resultó extremadamente complejo desde el punto de vista técnico y jurídico.

En primer lugar, los sistemas universitarios latinoamericanos presentaban profundas diferencias en aspectos como:

- duración de las carreras;
- perfiles profesionales;
- organización curricular;
- autonomía universitaria;
- regulación estatal;
- mecanismos de habilitación profesional.

A ello se agregaba la inexistencia de sistemas consolidados de aseguramiento de la calidad. En aquella época pocos países contaban con agencias nacionales de evaluación o acreditación que permitieran generar confianza respecto de la calidad de las instituciones universitarias.

Tampoco existían marcos nacionales de cualificaciones ni sistemas regionales de créditos académicos comparables.

En consecuencia, numerosos Estados consideraron que el reconocimiento automático podía generar riesgos para la calidad profesional y afectar las competencias nacionales en materia educativa.

Algunos países nunca ratificaron el convenio; otros lo denunciaron posteriormente o simplemente nunca desarrollaron mecanismos efectivos para su aplicación.

Uruguay, por ejemplo, no llegó a ratificar el Convenio Regional de 1974, mientras que otros Estados, como Brasil y Chile, posteriormente denunciaron el instrumento.

Desde la perspectiva actual, puede afirmarse que el convenio resultó adelantado a su tiempo. Pretendía construir confianza institucional cuando aún no existían los instrumentos necesarios para sostenerla.

Las transformaciones de la educación superior durante las últimas décadas

Mientras el convenio de 1974 permanecía prácticamente inactivo, la educación superior experimentó una transformación sin precedentes.

Entre los principales cambios pueden destacarse:

- la masificación del acceso universitario;
- la expansión de instituciones privadas;
- el desarrollo de universidades transnacionales;
- el crecimiento exponencial de la movilidad estudiantil;
- la internacionalización de la investigación científica;
- la incorporación de tecnologías digitales;
- la educación virtual;
- el aprendizaje permanente;
- el surgimiento de microcredenciales;
- la consolidación de sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad.

Estas transformaciones modificaron profundamente el contexto en el cual debía desarrollarse el reconocimiento internacional.

Ya no se trataba únicamente de comparar programas universitarios similares, sino de reconocer trayectorias educativas mucho más flexibles, obtenidas mediante modalidades diversas y, frecuentemente, desarrolladas en distintos países.

La UNESCO, a través del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), identificó tempranamente estas transformaciones y comenzó un amplio proceso de revisión de los convenios regionales.

El surgimiento de un nuevo paradigma

La revisión impulsada por la UNESCO no consistió simplemente en actualizar el texto del convenio anterior.

Supuso un cambio conceptual mucho más profundo.

Mientras el modelo tradicional pretendía responder a la pregunta:

"¿Es este título equivalente al nuestro?"

el nuevo paradigma comenzó a formular interrogantes diferentes:

- ¿Qué resultados de aprendizaje alcanzó el graduado?
- ¿Qué competencias certifica la institución?
- ¿Puede confiarse en el sistema de aseguramiento de la calidad del país de origen?
- ¿Existen diferencias sustanciales que justifiquen negar el reconocimiento?

Este cambio desplazó el centro del análisis desde la equivalencia curricular hacia la confianza institucional.

En lugar de exigir programas idénticos, se acepta que distintos itinerarios formativos pueden conducir a niveles comparables de competencias profesionales.

Esta evolución refleja la influencia de procesos internacionales como el Espacio Europeo de Educación Superior[2], el Convenio de Lisboa sobre Reconocimiento[3] (1997) y el desarrollo de marcos nacionales de cualificaciones.

El Convenio Regional de Buenos Aires (2019)

Como resultado de este proceso de revisión, el 13 de julio de 2019 fue aprobado en Buenos Aires el **Convenio Regional sobre el Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe[4]**.

Este instrumento representa una verdadera segunda generación de convenios internacionales.

Su objetivo principal consiste en facilitar la movilidad académica y profesional mediante procedimientos de reconocimiento:

- justos;
- transparentes;
- coherentes;
- oportunos;
- no discriminatorios.

A diferencia del convenio de 1974, el nuevo texto no impone el reconocimiento automático de todas las titulaciones.

En cambio, establece obligaciones respecto de la forma en que los Estados deben organizar sus procedimientos nacionales de reconocimiento.

Entre sus principios rectores destacan:

- el respeto por la autonomía universitaria;
- la confianza mutua entre los sistemas educativos;
- la transparencia de la información;
- el aseguramiento de la calidad;
- la cooperación internacional;
- la igualdad de trato;
- la buena fe administrativa.

Asimismo, el convenio incorpora expresamente modalidades educativas que prácticamente no existían cuando fue aprobado el convenio de 1974, incluyendo la educación abierta, la educación a distancia y otras formas de aprendizaje no tradicional.

La Convención Mundial sobre el Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior

Pocos meses después, durante la 40.ª Conferencia General de la UNESCO celebrada en París, fue aprobada la **Convención Mundial sobre el Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior[5]**, primer tratado internacional de alcance global en esta materia.

---

[2] https://www.eumed.net/rev/ced/31/jamg.html
[3] https://www.unesco.org/es/legal-affairs/convention-recognition-qualifications-concerning-higher-education-european-region
[4] https://www.unesco.org/es/legal-affairs/regional-convention-recognition-studies-diplomas-and-degrees-higher-education-latin-america-and
[5] https://www.unesco.org/es/legal-affairs/global-convention-recognition-qualifications-concerning-higher-education

Su aprobación constituye uno de los hitos más importantes en la historia reciente de la educación superior.

Por primera vez se dispone de un marco jurídico mundial destinado a orientar los procedimientos nacionales de reconocimiento.

La Convención Mundial comparte los mismos principios del Convenio Regional, aunque amplía considerablemente su alcance geográfico.

Sus objetivos incluyen:

- promover la movilidad internacional;
- favorecer el aprendizaje permanente;
- facilitar el acceso equitativo a la educación superior;
- fortalecer la cooperación internacional;
- generar confianza entre los sistemas educativos.

Uno de sus aportes más innovadores consiste en reconocer expresamente que las cualificaciones pueden haberse obtenido mediante diversas modalidades de aprendizaje, siempre que existan mecanismos adecuados para verificar su calidad.

Asimismo, promueve procedimientos ágiles, transparentes y fundamentados, evitando decisiones arbitrarias o discriminatorias.

Comparación entre ambas generaciones de convenios

Desde una perspectiva comparada pueden identificarse diferencias sustanciales entre ambos modelos.

La primera generación se sustentaba en la búsqueda de equivalencias curriculares y en la aspiración de facilitar un reconocimiento prácticamente automático.

La segunda generación, en cambio, reconoce la diversidad de los sistemas universitarios y procura generar confianza mediante instrumentos de aseguramiento de la calidad.

Mientras el convenio de 1974 concebía el reconocimiento como un resultado, los convenios de 2019 lo entienden como un proceso.

Ya no se exige identidad entre programas de estudio, sino ausencia de diferencias sustanciales que impidan el reconocimiento.

Esta modificación representa un cambio jurídico de enorme importancia.

La carga argumentativa deja de recaer exclusivamente sobre quien solicita el reconocimiento y pasa también a las autoridades competentes, que deben justificar objetivamente las razones por las cuales eventualmente deciden negar una solicitud.

En consecuencia, el reconocimiento deja de constituir una excepción administrativa para convertirse en el principio general, siempre que no existan fundamentos razonables para denegarlo.

Una transformación aún en construcción

Pese a los importantes avances alcanzados, la consolidación de este nuevo paradigma continúa siendo un proceso en desarrollo.

La ratificación de los convenios representa únicamente el primer paso. Su eficacia depende de la adecuación de las legislaciones nacionales, del fortalecimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad y de la generación de capacidades institucionales para aplicar los nuevos principios.

En América Latina persisten importantes diferencias entre los países en cuanto a los procedimientos de reconocimiento, la organización de las profesiones reguladas y la estructura de sus sistemas universitarios.

Por ello, el éxito de los convenios de segunda generación dependerá, en gran medida, de la capacidad de los Estados para construir relaciones de confianza sostenidas en información objetiva, estándares compartidos y mecanismos permanentes de cooperación académica.

En este proceso adquieren especial relevancia las agencias de acreditación, los marcos nacionales de cualificaciones y los sistemas regionales de aseguramiento de la calidad, cuyo análisis se desarrollará en próxima entrega