

El reconocimiento de grados extranjeros: una mirada práctica desde el derecho internacional de los derechos humanos y el principio del interés superior del estudiante

The recognition of foreign degrees: a practical view from the international law of human rights and the principle of the best interest of the student

Paola Reyes Parra
Universidad Privada de Ciencias Aplicadas (UPC)
Perú
reyesparra_peru@yahoo.com

Recibido: 30 noviembre 2021

Aprobado: 3 febrero 2022

Resumen: El reconocimiento de grados extranjeros requiere desde los derechos humanos un tratamiento que no significa la habilitación al reconocimiento automático de cualificaciones sino al compromiso de evaluar tales cualificaciones. El efecto práctico que derivaría del reconocimiento sería la condición de buscar oportunidad de empleo; y, o, solicitar el acceso para la continuación de la educación superior. Aún desde la perspectiva de los derechos humanos, la obligación de reconocimiento, en caso se diera, tampoco es absoluto ya que sería con sujeción a las normas internas, entre otros.

Palabras clave: derecho a la educación, grados extranjeros, movilidad académica, internacionalización de la educación.

Abstract: The recognition of foreign degrees requires a treatment from human rights that does not mean enabling the automatic recognition of qualifications but rather the commitment to evaluate such qualifications. The practical effect that would derive from the recognition would be the condition of seeking employment opportunity; and, or, request access to continue higher education. Even from a human rights perspective, the obligation of recognition, if any, is not absolute either, since it would be subject to internal regulations, among others.

Key words: right to education, foreign degrees, academic mobility, internationalization of education

Introducción

Los procesos de movilidad humana, impulsados, entre otros, por la búsqueda de protección internacional, los movimientos migratorios, los procesos de integración, el comercio internacional de servicios, y la oferta educativa superior de calidad del exterior; traen consigo una circunstancia favorable para la incorporación de nuevos saberes y talento humano a la fuerza productiva, académica y profesional de los países receptores. Así, a fin de aprovechar los beneficios que ello genera es necesario que, las cualificaciones obtenidas en el exterior sean consideradas en los países receptores sea para la continuación de estudios o para acceder a oportunidades de empleo vía, de corresponder, la habilitación para el ejercicio profesional.

Asimismo, y sin perjuicio de las denominaciones que los Estados hayan previsto en sus normativas internas, se hace notar que tradicionalmente tal incorporación de nuevos saberes gira en torno al reconocimiento del mero documento que prueba las calificaciones obtenidas en el extranjero (*v. gr.* título, certificado o diploma), cuando lo verdaderamente importante es evaluar, justamente, tales cualificaciones. Para efecto del presente artículo se empleará, de manera general, el término “grado”. Asimismo, se suele prestar atención a los grados provenientes de universidades; pero se olvida que estos pueden ser expedidos por instituciones de educación superior autorizadas para ello por la autoridad competente⁷.

En efecto, la consideración de la naturaleza de la entidad educativa extranjera que emite el grado y/o título podría acelerar el resultado de la evaluación, pero en ciertos casos podría no resultar práctica justamente en atención a sistemas educativos que gozan del carácter múltiple⁸. Por lo que, antes de prestar atención a la naturaleza de la entidad de educación superior que emitió el grado y/o título, bastaría considerar si esta entidad fue —en el lugar de procedencia— reconocida, autorizada o acreditada, por la autoridad u organismo competente, para impartir la educación superior y/u otorgar el grado y/o título de rango universitario, materia de reconocimiento.

⁷ Por ejemplo, el sistema universitario peruano ha venido migrando de un carácter binario —correspondencia entre tipo de institución educativa y certificación de nivel académico que otorga (*v. gr.* las universidades solo emiten grados universitarios y los institutos tecnológicos solo otorgan certificados de nivel técnico)— a uno de carácter múltiple, donde varios tipos de entidades educativas (*v. gr.* universidades, institutos, escuelas) brindan diferentes tipos de certificación. Ver, Ley N° 30220, Ley Universitaria; y, Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.

⁸ En el caso de Francia, por ejemplo, se emiten grados y/o títulos de universidades y grandes écoles habilitadas a dar diplomas nacionales y títulos de ingeniero diplomado. No obstante, en el sistema francés una misma entidad educativa puede emitir grados y/o títulos de nivel universitario y no universitario.

En este marco, el artículo busca presentar —desde una perspectiva normativa y práctica— el estado de la cuestión sobre precisos elementos del eslabón del tratamiento nacional de grados otorgados en el extranjero, desde una visión de derechos humanos y derecho internacional. El artículo se compone de tres (3) apartados. El primero desarrolla las modalidades de tratamiento nacional de los grados extranjeros. El segundo aborda el derecho a la educación y su relación con el tratamiento de los grados extranjeros. El tercer apartado propone medidas para el fortalecimiento del sistema desde un enfoque de derechos, a partir de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, Unesco).

La elaboración del presente artículo supuso un proceso de investigación académica, jurídica, descriptiva y aplicada por cuanto clasifica y sintetiza la información existente; procediendo de un análisis comparado y luego prospectivo. Las fuentes primarias se han centrado principalmente en las normas internas de los Estados de América Latina y los tratados vigentes, así como jurisprudencia constitucional, particularmente la derivada del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) peruano. Además, respecto de fuentes secundarias, se ha recurrido a la literatura especializada, particularmente, en idioma castellano e inglés, así como de documentos que, de similar naturaleza, existen a nivel internacional.

1. Tratamiento de los grados académicos extranjeros

Conforme a los distintos sistemas de educación superior, son dos los mecanismos a través de los cuales se dota de eficacia a los grados académicos otorgados válidamente por las instituciones de educación superior del extranjero legalmente reconocidas por la autoridad competente del lugar de procedencia. Estos mecanismos pueden funcionar de manera exclusiva o mixta; se corresponden a distintas naturalezas y procedimientos; y, varían en torno a las nomenclaturas empleadas. Esto último es una constante que alcanza incluso a los grados *per se* (v. *gr.* magister, maestro, máster respecto del segundo nivel universitario), aunque la regla a considerar es que la denominación no prejuzga nunca sobre su naturaleza.

Por un lado, se tiene el procedimiento de carácter administrativo que realizan los Estados, a través de la entidad pública competente, conforme a diversos criterios, algunos relacionados con la calidad (v. *gr.* rankings internacionales de universidades), y otros, según las obligaciones internacionales asumidas por el Estado (v. *gr.* tratados vigentes). Por otro lado, se tiene el procedimiento de carácter académico que realizan las universidades nacionales y que gira en torno a la evaluación realizada a partir de la equivalencia de los planes de estudio (v. *gr.* se

contrasta el plan de estudios aprobado por el solicitante en la universidad extranjera de origen y el plan de estudios vigente de la universidad nacional).

2. Derecho de la educación como derecho humano

Desde el derecho internacional de los derechos humanos, y sin perjuicio de la forma en cómo las normativas nacionales rigen la educación pos-secundaria, existe un consenso internacional básico en torno al derecho humano a una educación superior. Consecuentemente, el derecho a la educación se encuentra amparado en los instrumentos internacionales de carácter universal y regional de protección de derechos humanos, ya que no solo es un fin en sí mismo, sino también se constituye en un medio para la realización de otros derechos. En este marco, se consensuarán diversos instrumentos (v. gr. artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

En este contexto, el derecho a la educación como derecho humano no debe ser interpretado como el derecho al reconocimiento automático de grados —salvo que ello fuera la intención de los Estados Parte—; sino, como el derecho de la persona que posee una cualificación otorgada en el extranjero a solicitar la evaluación de la misma para generar eficacia en el Estado donde se encuentre; y, proseguir con su admisión en la educación superior (similar consideración alcanza a la cuestión laboral) sin afectar con ello los procesos de selectividad que, en virtud de su autonomía, las entidades de educación superior aplican para el ingreso a los estudios universitarios, según la evaluación de las competencias de cada postulante.⁹

Especial consideración merece el principio general¹⁰ del interés superior del estudiante que alcanza a *“todas las medidas que se tomen, con el objetivo de garantizar el disfrute pleno y*

⁹ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 dispone que Los Estados Partes reconocen que “[l]a enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados (...)” (artículo 13, numeral 2, literal c). Similar disposición prevé el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo De San Salvador” de 1988 señala que con el objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación (artículo 13, numeral 3, literal c).

¹⁰ Los principios generales del derecho son el fundamento del ordenamiento positivo y, a su vez, son reglas jurídicas generales, que sirven como criterio de interpretación de las normas positivas, criterio de integración del derecho colmando lagunas o vacíos de la ley y/o de la costumbre, y como medio para asegurar la unidad en la pluralidad de preceptos. Cabe notar que, los principios no son de aplicación absoluta; e, incluso, pueden entrar en colisión con otros, en cuyo caso, deberá recurrirse a la ponderación de principios. Ver, José Félix Chamie, “Notas sobre algunos principios generales del derecho: una reflexión a partir de principios generales y su influencia en las obligaciones en la experiencia jurídica colombiana”, Derecho PUCP, núm. 80, pp. 187-237, 2018; Insignares-Cera, S. & V. Molinares-Hassan (2012). Juicio integrado de constitucionalidad: análisis de la metodología utilizada por la corte constitucional colombiana. Universitas, 61(124), p. 99; Municipalidad de Rosario. (s.f.) Principios generales del derecho aplicables al derecho administrativo y principios generales del derecho surgidos del derecho administrativo. Buenos Aires. Recuperado el 7 de junio de 2021; y, Sentencias del Tribunal Constitucional Exp. N.º 047-2004-AI/TC (fundamentos 42 y 43), Exp. N.º 261-2003-AA/TC (apartado 3.1 párr. 2) y Exp. N.º 018-2003-AI/TC (fundamento 15).

efectivo del derecho a la educación”. Ello no alcanza solo a las actuaciones de las universidades; sino también, a la entidad pública que corresponda la misma que deberá priorizar tal interés en sí mismo, y en su relación con el derecho a la educación recogido en la norma constitucional pertinente. Por ejemplo, en el caso del Perú, lo señalado se encuentra dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política del Perú y ha sido confirmado en la jurisprudencia del TC¹¹.

No obstante, cabe notar que, desde una perspectiva práctica, el grado que se obtiene después de la culminación exitosa de un programa de estudios de rango universitario y del cumplimiento de los requisitos para su obtención demuestra que su portador ha gozado de su derecho a la educación en el Estado de procedencia. Además, si bien el grado en cuestión es requerido para la continuación de estudios superiores inmediatos, la admisión a estos, en la casuística analizada mediante el método de la comparación, no se supedita a si el diploma fue reconocido o revalidado —o, incorporado en el sistema nacional— previamente, lo que evidencia de nuevo que su portador mantiene incólume su derecho a la educación.

Aún si hubiera una relación indirecta entre el reconocimiento y el derecho a la educación a partir de lo que se entienda por facilitación de la continuación de estudios superiores; es también de notarse que, la aplicación del principio del interés superior del estudiante no es absoluto pudiendo colisionar con otros principios de similar categoría. Por ejemplo, cómo podría compatibilizarse el principio del interés superior del estudiante con las obligaciones estatales de erradicar toda posible práctica irregular (principio de interés público); o, de cumplir (y hacer cumplir) el marco normativo vigente (principio de legalidad).

Por ejemplo, en el caso peruano, y respecto del Principio del interés público, se recuerda que el TC ha señalado que “[e]l interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado (...)”¹². En este marco, la salud y la seguridad pública se constituyen en pilares de la sociedad, conforme se desprende del artículo 59 de la Constitución Política del Perú; consecuentemente, los grados y/o títulos vinculados a dichas áreas académicas deberán de tener especial consideración en virtud de la incidencia directa y automática que sus portadores tendrán en la sociedad.

En este marco, se tiene por ejemplo que, en la medicina, biología o enfermería, el riesgo de incidencia en la salud es evidente. Similar situación ocurre respecto de quienes tengan un grado

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. 4232-2004-AA/TC, 3 de marzo de 2005, fundamentos 16 y 17.

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. 0090-2004-AA/TC, 5 de julio de 2004, fundamento 11. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>

o título en ingeniería o arquitectura y se dediquen a la construcción, siendo clara la incidencia en seguridad. La incidencia en el medio ambiente o recursos naturales alcanza a quienes tengan un grado o título en ingeniería forestal, ambiental o especialidad afín. Otro ejemplo significativo, es quienes cuenten con grados y títulos que le permitan ejercer cargos en la administración pública cuya función es regular precisamente algunas de las materias mencionadas.

3. La Unesco y la Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior

La “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior” (en adelante, la Convención Mundial) es un tratado con vocación universal que fue abierto a la firma el 25 de noviembre de 2019. Este instrumento multilateral¹³ completará el marco jurídico regional existente en materia de reconocimiento de grados y títulos, una vez que entre en vigencia¹⁴. En general, la Convención Mundial busca promover el derecho a la educación, dar un marco para el reconocimiento de cualificaciones, y promover una cultura de aseguramiento de la calidad. Prevé un sistema uniforme que incluya una unidad de medida de equivalencias que permita la comparabilidad de cualificaciones para un reconocimiento óptimo y acorde al nivel académico que correspondería.

De la revisión efectuada al texto del tratado, se tiene que el mismo no hace referencia expresa al derecho de las personas de solicitar su admisión en la educación superior, en cuyo caso no solo se trata de la valoración de los grados, sino además de otros elementos según lo requiera la institución de rango universitario que corresponda. Asimismo, una de las principales contribuciones a la Convención Mundial es el decálogo de principios básicos en materia de reconocimiento de cualificaciones. Cabe resaltar que, de la revisión efectuada no se ha registrado la existencia de algún instrumento—vinculante o no vinculante— que enliste, de manera precisa, el conjunto de máximas a considerar por parte de los Estados.

¹³ La Convención Mundial Se compone de un preámbulo y de seis (6) secciones relativas a: definiciones (I), objetivos (II), principios básicos para el reconocimiento de las cualificaciones (III), obligaciones de los Estados (IV), estructuras de aplicación y cooperación (V), y disposiciones finales (VI).

¹⁴ Los tratados regionales existentes al presente, son: i) el Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe (Buenos Aires, 13 de julio de 2019); el Convenio revisado de convalidación de estudios y certificados, diplomas, grados y otros títulos de educación superior en los Estados de África (Addis Abeba, 12 de diciembre de 2014); el Convenio Regional Asia-Pacífico de Convalidación de Títulos de Educación Superior (Tokio, 26 de noviembre de 2011); el Convenio sobre Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior en la Región Europea (Lisboa, 11 de abril de 1997); y, el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe (México, 19 de julio de 1974).

Entre estas se encuentra el principio 1 referido al derecho de las personas a que sus cualificaciones se evalúen a fin de solicitar su admisión en estudios de educación superior o de buscar empleo. Así, la evaluación de cualificaciones es la condición previa para su reconocimiento a fin de tener efectos en el espectro académico (para solicitar acceder a estudios posteriores) y profesional (para buscar la oportunidad de empleo). Con lo cual, el principio no parte del reconocimiento de cualificaciones *per se* sino de la evaluación previa de éstas: derecho a la evaluación. Por su parte, el Principio 2 que señala que el tratamiento debe ser transparente, oportuno y no discriminatorio, según las normas de cada Estado.

Asimismo, el principio 3 hace referencia a que las decisiones de reconocimiento subrayan la importancia del acceso equitativo a la educación superior como bien público. Esto está en armonía con el artículo 3 “*igualdad de acceso*” de la “*Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción*” (Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior, 9 de octubre de 1998); y, el Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible que señala “*Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. La consecución de una educación de calidad es la base para mejorar la vida de las personas y el desarrollo sostenible*”. No obstante, debe leerse con el principio de selectividad antes explicado.

Por su parte, el principio 5 hace referencia a que las decisiones de reconocimiento se adoptan con el debido respeto a la diversidad de los sistemas de educación superior de todo el mundo¹⁵. En virtud del principio 6, se brindan condiciones mínimas para el debido proceso en procedimientos administrativos, partiendo de la motivación, presunción de licitud, procedimiento administrativo que permitan cuestionar e impugnar las decisiones, por parte del solicitante. Consecuentemente, y como lo prevé el principio 7, así como exista la obligación del Estado sustentar la decisión sobre el reconocimiento, es también obligación de la persona que busca el reconocimiento sustentar que tiene la experiencia, conocimientos, habilidades y competencias como resultado del aprendizaje anterior.

Finalmente, conforme al principio 8, los Estados partes se comprometen a adoptar medidas para erradicar todas las formas de prácticas fraudulentas en relación con las cualificaciones de la educación superior, promoviendo el uso de tecnologías modernas y el establecimiento de redes. Por primera vez, un instrumento internacional identifica la obligación de los Estados a

¹⁵ Por ejemplo, en el marco del proceso de Bolonia, el objetivo trazado fue armonizar aspectos de los sistemas nacionales (v. gr. organización del sistema en tres ciclos, establecimiento de un marco de calificaciones, evaluación de resultados de aprendizaje); no obstante, varios aspectos quedaron sujeta a la interna de los Estados (v. gr. manera de formar estudiantes) en consistencia con las necesidades de la sociedad.

tomar acción frente a situaciones que podrían encontrarse al margen de lo regular y lícito. Sobre el particular, tomando en cuenta la diversidad de entendimientos que podrían tener el término “práctica fraudulenta”, se deberá entender por el término cualquier práctica ilícita y/o afín.

Conclusión

El reconocimiento, de un Estado, de los grados, emitidos por entidades de educación superior de otro Estado no solo se constituye en el mero otorgamiento de su eficacia dentro de un sistema de educación superior, sino además en el resultado de la implementación, en un Estado, de las obligaciones jurídicas internacionales que le alcanzan, entre otros, en el marco de los derechos humanos, en particular, el derecho a la educación el que, desde una visión práctica, aplicará en la realidad en relación con otros derechos y obligaciones.

Referencias bibliográficas

Charles J. Russo (2010). “Reflections on Education as a Fundamental Human Right,” *Education & Law Journal*, v. 20, 87-105.

Douglas Ray y Norma Bernstein Tarrow (1987). “Human Rights and Education: An Overview” in N. Tarrow (ed.), *Human Rights and Education*. Oxford: Pergamon Press.

Evan Schofer y John W. Myer. *The World – Wide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century*. Center on Democracy, Development, and The Rule of Law, Stanford Institute of International Studies, Standford, CA (2005).

Ken Booth y Tim Dunne (1999). “Learning Beyond Frontiers”, en T. Dunne and N. Wheeler (eds.), *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: University of Cambridge Press.

Lesley Mc Evoy y Laura Lundy (2007). “In the Small Places”: Education and Human Rights Culture in Conflict – Affected Societies”, in J. Morison, K. McEvoy, and G. Anthony (eds.), *Judges, Transition, and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 298.

Margaret Stimmann Branson y Judith Torney – Purta (eds.) (1982, Bulletin 68). *International Human Rights, Society, and the Schools*. Washington, D.C.: National Council for the Social Studies, 12.

Peter Baehr (1999). *Human Rights: Universality in Practice*. Nueva York: St. Martin’s Press.

William B. Bevall (1976). "Social Science Research on Human Rights", in R. Claude (ed.), *Comparative Human Rights*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.