

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**PROPUESTA PARA CREAR UNA ESCUELA DE DIPLOMACIA PARA LA
INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA**

TESIS

PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

ALMA YOJANA VALDÉZ ESQUIVEL

AL CONFERIRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

INTERNACIONALISTA

GUATEMALA, ABRIL DE 2010.

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

RECTOR MAGNÍFICO

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTORA:	Licda. Geidy de Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Claudia Verónica Agreda Ajquí
VOCAL II:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
VOCAL III:	Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. María Amalia Mandujano Izaguirre
VOCAL V:	Br. Marvin Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE GRADO

COORDINADORA:	Licda. Carmen Olivia Alvarez Bobadilla
EXAMINADORA:	Licda. María Elena Izquierdo Merlo
EXAMINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Carlos Enrique López Chávez
EXAMINADOR:	Lic. Jorge Arriaga Rodríguez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magaly de Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Moran Corzo
EXAMINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Lic. Jorge Arriaga Rodríguez

Nota: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis", (Artículo 74 del reglamento de Evaluación y Promoción de estudiante de la Escuela de Ciencia Política).



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, quince de julio del año dos mil nueve-----

ASUNTO: El (la) estudiante: **ALMA YOJANA VALDEZ ESQUIVEL** Carnet No. **199918296** inicia trámite para la REALIZACIÓN DE SU EXAMEN DE TESIS

1. Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. 2. Se traslada al (a) Coordinador (a) de la Carrera correspondiente **Lic. Francisco Lemus**, para que acepte el tema de Tesis planteado. 3. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medraño
DIRECTORA

Se envía el expediente completo.
1/iy





Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala, 17 de julio del 2009

Licenciada
Geidy Magali De Mata,
Directora
Escuela de Ciencia Política

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **"PROPUESTA PARA CREAR UNA ESCUELA DE DIPLOMACIA PARA LA INTEGRACION CENTROAMERICANA"** Propuesto por el (la) estudiante **ALMA YOJANA VALDEZ ESQUIVEL Carne:199918296** puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Francisco Lemus
Coordinador Área Relaciones Internacionales

Se regresa expediente completo.

c.c.: Archivo

IY

2/





Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala,
veinte de julio del dos mil nueve-----

ASUNTO: El (a) estudiante: **ALMA YOJANA VALDEZ ESQUIVEL** carnet No.
199918296 Continúa trámite para La realización del Examen de Tesis.

1. Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte de la Coordinador (a) de la Carrera, **Lic. Francisco José Lemus**, pase al Coordinador de Metodología, **Lic. Jorge Arriaga**, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA

Se envía el expediente

c.c. Archivos

iy

3/



Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

Guatemala, 22 de julio del 2009

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora, Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del o (la) estudiante, **ALMA YOJANA VALDEZ ESQUIVEL** Carnet **No. 199918296** titulado **"PROPUESTA PARA CREAR UNA ESCUELA DE DIPLOMACIA PARA LA INTEGRACION CENTROAMERICANA"** El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Jorge Arriaga

Coordinador Área de Metodología



c.c. Archivos

iy
4/

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica


ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
veinticuatro de julio del dos mil nueve-----

ASUNTO: El Estudiante: ALMA YOJANA
VALDEZ ESQUIVEL **Carnet No. 199918296**
continúa trámite para la realización de su examen
de Tesis.

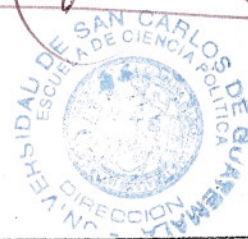
1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Metodología, pase al Asesor de Tesis, **Lic. Carlos López Chávez**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su informe.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora

Se regresa expediente completo
c.c. archivos
iy/
5.



Guatemala, 13 de octubre de 2009

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que tuve a la vista el trabajo de tesis titulado "**PROPUESTA PARA CREAR UNA ESCUELA DE DIPLOMACIA PARA LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA**", de la Bachiller **ALMA YOJANA VALDÉZ ESQUIVEL**, carné número 199918296, el cual fue debidamente revisado y discutido con la estudiante en referencia, quien llevó a cabo las modificaciones pertinentes de acuerdo al intercambio académico llevado a cabo en las sesiones de trabajo.

Por lo tanto mi dictamen sobre este trabajo de tesis ES FAVORABLE, por lo que puede continuar con los trámites de rigor, para que se le confiera el grado académico de licenciatura y el título de Internacionalista. Sin otro particular:


Lic. Carlos Enrique López Chávez
Asesor de tesis

Lic. Carlos Enrique López Chávez
ABOGADO Y NOTARIO
COL. 11625

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala dieciséis de octubre del dos mil nueve-----

**ASUNTO: El (la) estudiante: ALMA YOJANA VALDEZ ESQUIVEL
carnet No. 199918296,** continúa trámite para la
realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. Carlos Enrique López en su calidad de Asesor de Tesis, pase al (a) Lic. Francisco Lemus, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según el artículo 70 del Normativo de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. **Geidy Magali De Mata Medrano**
DIRECTORA

Se en expediente
c.c. Archivos
myda
6/





Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA
COORDINACION AREA RELACIONES INTERNACIONALES.

ACTA DE EVALUACION DE TESIS
(Licenciatura en Relaciones Internacionales)

Acta No. _____

En la ciudad de Guatemala, el día veintiuno de octubre del dos mil nueve, se realizó la evaluación de Tesis presentada por: *ALMA YOJANA VALDEZ ESQUIVEL*, Carné No. 199918296, titulada: "PROPUESTA PARA CREAR UNA ESCUELA DE DIPLOMACIA PARA LA INTEGRACION CENTROAMERICANA." para la Licenciatura en Relaciones Internacionales ante el Tribunal Examinador: 1) Lic. Jorge Arriaga Rodríguez, 2) Lic. Dennys Mira Sandoval, 3) Lic. Franciaco Lemus Miranda, Coordinador del Area de Relaciones Internacionales. Los Infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación, y en consecuencia de la misma el resultado fue APROBADA.
FIRMAN:



Lic. Dennys Mira Sandoval.



Lic. Jorge Arriaga Rodríguez



Lic. Francisco Lemus Miranda
Coordinador.

myda/



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, doce de enero del dos mil diez-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis de la estudiante: **ALMA YOJANA VALDEZ ESQUIVEL** , Carnet No. **199918296**. Titulado: **"PROPUESTA PARA CREAR UNA ESCUELA DE DIPLOMACIA PARA LA INTEGRACION CENTROAMERICANA"**

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. **Geidy Magali De Mata Medrano**
DIRECTORA.

Se envía el expediente
c.c. Archivos
myda.
7/



ACTO QUE DEDICO

- A DIOS: Por ser nuestro creador, amparo y fortaleza, cuando más lo he necesitado, y por hacer palpable su amor a través de cada uno de los que me rodea, gracias Dios por ser el centro de mi vida y permitirme alcanzar mis metas y sueños.
- A MI MADRE: Dora Esquivel Navas, por darme el derecho de crecer y ser mi gran ser amado, gracias porque sin esperar nada a cambio me has brindado tu amor, tolerancia y apoyo y has sido mi pilar en mi camino, te amo.
- A MI PADRE: Raúl Valdéz Ramos (D.E.P), quién vive en mi corazón y que desde el cielo siempre ha sido mi ángel guardián.
- A MIS HERMANOS: Dolores Valdéz, Marvin Valdéz, Aracely Valdéz y Marcotulio Valdéz por su amor fraternal y apoyo incondicional.
- A: Daniel Mateo, por haberme apoyado en mis estudios y por su cariño incondicional.
- A MIS PRIMOS: Dora Esquivel y Yessenia Esquivel, por demostrarme siempre su cariño.
- A MIS TIOS: Víctor Esquivel y Enma Morataya por su cariño y apoyo incondicional.

A MIS SOBRINOS: Joceline Carolina, Thania Guisel, Marvin Ricardo, Katerine Esmeralda y Gaby Paola.

A MI CUÑADO Y CUÑADA: Melvin De León y Marla Quiñonez, por su cariño y apoyo incondicional.

A MIS AMIGOS: Quienes en tiempo de angustias y alegrías han sido como hermanos y me han brindado siempre su cariño y apoyo incondicional.
Adrián Monzón, Alejandra Guerra, Alma Coguo, América Castillo, Ana Judith Linares, Anahí Gramajo, Axel Pérez, Carlos Leal, Celin Alveño, Claudia Turcios, Darwin Ardany, David Zarco, Diego Palma, Dina García, Gaudí de Ochoa, Geisselle Sánchez, Glenda Carrillo, Jessica Avea, Jessica García, José Mario Girón, Juan Carlos Castellanos, Juan Manuel Monterroso, Laura Lara, Leonel Grajeda, Leslie Oliva, Lizbeth Mendizábal, Mario Roberto Ortiz, Miguel Mendoza, Nancy Cameros, Paola Girón, Raúl Juárez, Renato Morán, Sara Sapón, Vanessa Rivera, Víctor Godoy, Vivian Gil, Werner González, Yeimy Castillo.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala: Por haber sido mi casa de estudios universitarios y en especial a la Escuela de Ciencia Política por haberme formado en toda mi carrera.

“Id y enseñad a todos”

INDICE

	Página
Introducción	i
Capítulo I: Aspectos Metodológicos	1
Capítulo II: Integración Regional	7
2.1. Tipos de Integración	11
2.2. Efectos de la Integración Económica Regional	15
2.3. Integración Latinoamericana	17
Capítulo III: La Diplomacia	31
3.1. Antecedentes de la Diplomacia	31
3.2. Las Funciones de las Misiones Diplomáticas	36
3.3. Transformaciones en la Diplomacia del Siglo XXI	40
3.4. La Diplomacia Preventiva	44
3.5. La Diplomacia Ciudadana	52
Capítulo IV: La Educación Superior en el Contexto de Globalización e Integración Regional	60
4.1. Globalización de la Educación Superior	60
4.2. Regionalización de la Educación Superior Latinoamericana	66
4.3. Integración Regional de los Sistemas Universitarios de América Central	72
Capítulo V: La Creación de una Escuela Centroamericana de Diplomacia para Contribuir a la Integración Regional	78
Conclusiones	88
Recomendaciones	90
Bibliografía	91

INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización, tiende a sepultar las fronteras en todos los órdenes de la vida. El eje de este proceso es la economía capitalista, el mercado, el libre comercio. Nada lo regula, por lo que funciona a pesar y por encima de los Estados Nacionales. Es espontáneo, ajeno a los controles que pudieran ejercer los organismos públicos, a los que, en todo caso, subordina. Es un proceso imposible de separarlo de lo que la contemporaneidad identifica como crecimiento económico, avance tecnológico y desarrollo de las telecomunicaciones, las tres bases sobre las que descansa un modelo de vida cuestionable a la luz de propuestas autocalificadas de humanistas.

La globalización encuentra terreno abonado en un sistema que exige, sobre todas las cosas, competitividad y esta depende de la capacidad que se tenga de producir y asimilar conocimientos pragmáticos, instantáneos, masivos, acelerados, de acuerdo con expectativas centradas en la producción de bienes materiales, la acumulación de la riqueza y el lucro.

Es por eso que desde el ángulo de la globalización la tendencia es que el conocimiento evolucione, inevitablemente, como simple mercancía. Y que en vez de exaltar los valores intrínsecos al conocimiento se le dé mayor relevancia a las ganancias que produzca.

Lo anterior significa que la lucha por mantener y alcanzar niveles de crecimiento en forma sostenida induce a las instituciones de educación superior a participar en la masificación de las competencias profesionales con dos propósitos: formar la mano de obra requerida por el sistema en el menor tiempo posible, ahorrar costos y lucrar.

Esta incursión de tipo mercantil generalmente no se implementa por iniciativa de los ministerios de educación ni de las universidades asentadas y con tradición

comprobada en cada país sino de acuerdo con las multinacionales y la Organización Mundial del Comercio.

Muchos de estos modelos educativos transfronterizos, introducidos por la globalización a través de novedosas herramientas para transmitir conocimientos (educación a distancia, educación por Internet), tienden a ser traslúcidos, acríticos. Con frecuencia desconocen la creatividad individual, poca importancia dan a la investigación de campo, uniforman el pensamiento colectivo, están por encima y más allá de las idiosincrasias locales, no buscan referentes culturales en los países que les sirven de sustento.

En forma paralela a la globalización se encuentra la regionalización de la educación superior. Se trata de consumir los procesos de internacionalización a través de acuerdos mutuos, abiertos a la crítica, estableciendo metas y prioridades.

Países vinculados por sus orígenes históricos, lengua, intereses comunes, cercanía geográfica y niveles de desarrollo, tratan de compartir el conocimiento y relacionarse con otras instituciones del mismo género a través de bloques regionales. Esta estrategia permite a los asociados negociar con prudencia, actuar unidos, proteger las identidades nacionales, ponderar experiencias comunes, evitar errores, aprender los unos de los otros, reducir costos de operación, regular la diversidad e intensidad de los intercambios, enfrentar los vicios de la globalización en forma ordenada y coordinada.

La regionalización promueve la integración académica, incluyendo la actividad investigadora, entre universidades que comparten motivaciones geopolíticas y culturales semejantes. Esta modalidad les permite hacer un uso más adecuado de los programas de cooperación internacional promovidos por los países del llamado Primer Mundo.

La regionalización también opera dentro de las fronteras nacionales. Las universidades, sobre todo las de carácter público, al expandirse más allá del campus tradicional, tienden a manejar sus currículos de acuerdo con las particularidades nacionales.

Este panorama de relacionamiento entre globalización, regionalización y educación superior sirve de contexto para la elaboración de la presente tesis, la cual se orienta a explicar la importancia que tiene para la integración regional promover la creación de una escuela centroamericana de diplomacia.

Para realizar este trabajo se elaboró un diseño de investigación donde se incluyeron los aspectos generales de la planificación incluyéndose en la misma los objetivos académicos tales como la determinación de los elementos teóricos que debía tener una academia regional de diplomacia; asimismo, se establecieron los motivos que justificaban la investigación, principalmente motivada porque no existen estudios orientados a la promoción de espacios de educación superior con un pensamiento integracionista; de igual manera se explicó el uso de los métodos deductivo, analítico y sintético con los cuales se llevarían a cabo los razonamientos lógicos para interpretar el objeto de estudio definido por las interrogantes que orientaron la investigación, siendo la principal conocer cuál es la importancia de la creación de una escuela con orientación integracionista que contribuya desde la diplomacia a la unión centroamericana, o bien la que se planteó sobre cuáles son los elementos académicos que debe tener la academia regional de diplomacia para que tenga la certificación requerida en la educación superior de la región.

El trabajo fue realizado en un período de cuatro meses, en donde se estableció una temporalidad para la investigación bibliográfica y documental, otra para realizar entrevistas a expertos sobre la integración y acerca de la diplomacia; luego de haber concluido con estas dos etapas de trabajo de campo dentro de los 90 días planificados, se estableció un mes para realizar el informe final de tesis.

Luego de llevar a cabo la investigación documental y bibliográfica pertinente, se elaboró el informe final el cual fue redactado en cinco capítulos. El primero fue elaborado a partir de explicar los elementos metodológicos utilizados en la investigación; el segundo se orientó hacia la explicación de los fundamentos económicos, políticos y académicos de la integración regional; en el tercero, se abordan las características y elementos de la diplomacia; el cuarto capítulo permite explicar el proceso de transformación que ha tenido la educación superior producto de la internacionalización y de la regionalización económica; mientras que en el quinto capítulo se explican los elementos teóricos que permiten fundamentar la creación de una escuela centroamericana de diplomacia, con la cual las universidades de la región pueden contribuir a promover la integración regional y la implementación de una diplomacia regional.

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

La discusión que existió hace algunos años acerca de si la globalización y la regionalización eran procesos distintos y contradictorios parece haber sido superada en la medida en que se ha avanzado hacia un consenso que considera que la regionalización es a la vez una respuesta y un modificador de la globalización. En otras palabras, la globalización es por su propia naturaleza muy contradictoria y en ella no existen trayectorias lineales sino múltiples procesos y contra- procesos, siendo precisamente la regionalización uno de los más notables al interior de la globalización.

Progresivamente se ha reconocido el papel del desarrollo regional en las actuales condiciones. Su relevancia se deriva de la acción simultánea de las tendencias antes descritas hacia la globalización y lo local, un contexto en el que la regionalización aparece como una eficaz solución intermedia.

Existe la opinión respecto a que la regionalización hace manejable el reto de la globalización por cuanto establece una compatibilidad entre la homogeneización de espacios, que es inherente a la globalización, y la creación de sistemas de regulación supranacionales que son relativamente viables precisamente porque se trata de agrupaciones territoriales relativamente compactas.

Bajo ciertas condiciones, la regionalización favorece un tipo de especialización que abre espacios al desarrollo de procesos de complementación e interconexiones entre diversos centros de especialización, lo que redundaría en eficiencias colectivas que asegurarían una mayor competitividad de todos los actores involucrados. Claro está, la regionalización implica, por definición, una reducción de la soberanía nacional y una modificación en ciertas funciones del Estado- nación. Debe

producirse lo que se ha denominado la administración conjunta de soberanía combinada.

En este contexto las alternativas frente a la globalización requerirán de una gestión no solo económica sino política, cultural y social, cuyos mecanismos claves podrían basarse en acciones de integración regionales que permitan una inserción activa y dinámica en la economía mundial.

La integración de Latinoamérica en general y de Centroamérica en particular, tendría diversas implicaciones para el desarrollo dado que su dinámica en el marco multisectorial aportaría resultados que generarían mayores niveles de crecimiento y complementariedad que pueden ser colocados en beneficios de la población. Esto significaría además una mayor eficiencia que reduzca el costo del sistema empresarial, y por consiguiente, una reducción de los niveles de precios con lo que se pondría en duda la teoría de que el sistema mundial es superior a una cooperación regional.

Otra de los posibles efectos de la integración regional de Centroamérica radica en que podría disminuir las asimetrías de poder en los acuerdos internacionales, debido a que las diferencias entre los miembros del proceso de regionalización serían menores y su capacidad de acción en términos de una política coherente tiende a ser homogénea, debido a que cuando participen en la negociación de acuerdos de carácter global, contarían con una base común. Ello permitiría consolidar alianzas en el plano político entre los miembros, y por consiguiente, una reducción del poder económico y político en las negociaciones que se desarrollan en el contexto de la globalización.

En este escenario de transformaciones globales y regionales, la educación superior es el eje central de la expansión del nuevo modelo de acumulación global basado en mayores densidades tecnológicas.

Tales realidades están transformando los mercados de educación superior: en tanto estos son impulsados por las fuerzas del mercado, las demandas de la sociedad, las políticas gubernamentales y los estándares internacionales. En su cotidiana dinámica de interacción, los mercados educativos además permanentemente generan nuevas demandas y posibilidad de ofertas servicios educativos adicionales, que significan nuevas oportunidades de inversión y de mercado. Sin embargo, al mismo tiempo esos cambios también tienden a implicar el nacimiento de riesgos que requieren políticas y acciones minimizadoras de ellos tanto de los gobiernos como de las instituciones.

En el actual contexto de cambios vertiginosos en la sociedad del conocimiento, también se están produciendo transformaciones en la educación superior, dados por el nuevo rol del conocimiento en la acumulación de capitales, el incremento de las demandas de acceso y la incapacidad de ser cubiertas enteramente esas demandas por el presupuesto público y por ende el aumento de la cobertura privada, la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza-aprendizaje y la presencia de nuevos proveedores, todo ello se modifica significativamente las formas de funcionamiento de los mercados, aumentándose tanto el nivel de riesgos como las oportunidades.

Este contexto incide en todas las áreas de la educación superior y fundamentalmente sobre sus estándares de calidad, sus procesos económicos y sus niveles de eficiencia organizacional para aprovecharse de esas oportunidades y minimizar los riesgos.

Es una dinámica contradictoria: más incertidumbre en el funcionamiento de los mercados educativos implica más oportunidades. Y al mismo tiempo más competidores implican la existencia de mayores riesgos sobre las instituciones y los propios mercados.

En general, el nivel de cambios en los procesos educativos y en los mercados laborales, actúa como un terremoto sobre la forma de funcionar de los sistemas educativos, creando así amplios escenarios de oportunidades de inversión, de innovación y de desarrollo de nuevos modelos de gestión. Inversamente los cambios también generan mayores riesgos que obligan a introducir permanentes reformas y reingenierías en la gestión y en las modalidades de funcionamiento del proceso educativo. La aparición de cambios de entorno, pudiéramos afirmar que obligan a introducir transformaciones en las instituciones de educación superior y que de mantenerse los ejes tradicionales de las políticas y las dinámicas de funcionamiento de la educación superior en entornos cambiantes, es altamente probable que ellas pierdan competitividad, eficiencia, calidad o cobertura.

Todos estos cambios están abriendo ventanas de oportunidades que van desde la producción de nuevos contenidos, la mayor flexibilidad de las respuestas a las demandas, la oferta de educación a distancia, el financiamiento estudiantil, la internacionalización del proceso educativo, la expansión de nuevas ofertas curriculares, la acreditación internacional o la creación de conocimientos patentables.

En todas las áreas de la educación superior se están abriendo nuevas posibilidades de productos, nuevas estructuras de costos o nuevos procesos de enseñanza. Nuevas ofertas o nuevos negocios es la agenda en el cambio y al mismo tiempo obviamente se desarrollan riesgos sobre la base del incremento de la competencia, de las demandas de flexibilidad, de la movilidad de los estudiantes entre instituciones, de la presión salarial docente o de la irrupción de los nuevos proveedores y modalidades de educación superior.

Este escenario de cambios en tanto espacio de oportunidades está también asociado a los nuevos desarrollos disciplinarios que amplían las ofertas, al creciente carácter global de la educación superior, a los complejos niveles de mercantilización

que asume la oferta y la demanda dado el creciente valor del capital humano y a la multiplicidad de modalidades de enseñanza. Pero también estos escenarios se constituyen como una ventana de oportunidades con un tiempo relativo de duración hasta que se organicen y se consoliden los nuevos mercados educativos con sus respectivos actores.

Así, el mayor riesgo, visto desde el enfoque del modelo de desarrollo nacional y de su sustentabilidad, es no aprovechar las oportunidades que se generen en el área educativa ante el cambio económico global.

En este marco de transformaciones de la educación superior y del rol de la acumulación de capitales, se requiere nuevas políticas que permitan a los diversos actores aprovecharse de estas oportunidades. No es ello solo un cometido de las instituciones de educación superior, sino de la política pública que puede facilitar aprovechar o no esas oportunidades y minimizar esos riesgos individualmente para los actores que ellos solo no pueden siempre.

La determinación del tipo de política en este contexto es uno de los ejes de la agenda de la discusión de la educación superior en la región. Tales orientaciones tienen a focalizarse alrededor de los conceptos de apertura, protección, integración, regulación y libertad, y se articulan alrededor de discursos y propuestas de políticas y marcos normativos.

Ante esa realidad en la presente tesis se estableció como problema determinar la necesidad de la creación de una escuela regional de diplomacia. Luego de haber operacionalizado el problema, se formuló la hipótesis que planteaba la necesidad de la creación de la escuela de diplomacia que tuviera una cobertura regional, en donde los estudiantes fueran seleccionados por los Estados de Centroamérica, para que su formación de alto nivel estuviera orientado hacia la creación de estrategias en diplomacia con una visión regional, lo cual implicaba que luego de su preparación

académica, estos diplomáticos se deben orientar hacia la ejecución de una diplomacia en nombre de la región, con lo cual se contribuiría a promover la integración regional desde la educación superior.

A partir de estos elementos, se definieron los objetivos, los cuales estaban orientados por establecer los fundamentos políticos, académicos y administrativos que permiten la creación de una escuela diplomática centroamericana; asimismo, se consideró necesario establecer los elementos que determinan la integración regional, los fundamentos teóricos que explican la diplomacia y su papel; así como determinar los cambios que ha tenido la educación superior a partir de los procesos de globalización y regionalización.

Los fundamentos teóricos que sirvieron de sustento académico a la presente tesis, fueron los de la teoría de la interdependencia, que establece un escenario internacional en donde los Estados dependen mutuamente de su evolución en donde los factores positivos se potencializan si todos logran mejorar sus condiciones económicas y sociales, así como los efectos negativos que sobre la comunidad internacional tiene un Estado fallido, lo cual en el presente caso, determinó comprender los procesos de integración y sus avances como mecanismos de fortalecimiento de la globalización y el libre comercio, así como de instrumento para que los Estados puedan adecuarse de mejor manera a este nuevo contexto internacional.

Los métodos adecuados a la presente investigación fueron: el deductivo, el analítico, el sintético, el comparativo y el histórico, los cuales en su conjunto permitieron que se abordará la comprensión del contexto internacional, su efecto en los procesos de integración regional, las características de la integración, de la diplomacia y de la educación superior, así como la interrelación entre todos estos aspectos. Con estos métodos se utilizaron las fuentes de información bibliográfica pertinentes, tanto físicas como digitales.

CAPÍTULO II

INTEGRACIÓN REGIONAL

La palabra integración tiene su origen en el concepto latino integratio. Se trata de la acción y efecto de integrar o integrarse, lo cual implica constituir un todo, completar un todo con las partes que faltaban o hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo.

Hablar de integración es hablar de creación secundaria, no originaria, en la que se unen las partes en un todo. Se trata de tomar elementos individuales, independientes entre sí –y por ende diferentes- y sintetizarlos en uno nuevo.

“Hablar de integración significa entonces hablar de la ‘unión’ de países en un todo, tema que no es fácil, puesto que se trata de un proceso extenso lleno de múltiples avatares que hacen aún más complicada su consecución. Es un proceso que depende en toda su magnitud de muchas cosas: de condiciones económicas, voluntades políticas, circunstancias geográficas, culturales, sociales, requisitos jurídicos, entre otros.”¹

En todos los casos, la integración siempre supone el esfuerzo coordinado, la planeación conjunta y la convivencia pacífica entre los sectores que conforman el grupo. Esa es la única forma donde las partes pueden construir un todo, aun sin perder su individualidad.

“La integración económica es un fenómeno social que vincula a dos o más Estados y que se da en el escenario de las relaciones internacionales. Dentro de esas relaciones, la integración se efectiviza a través de interacciones de cooperación y no

¹ Enríquez Cabistán, Francisco. **Hacia una integración de los países latinoamericanos**. Ed. INCEP. Guatemala, 2006. Página 23.

de conflicto. Así, puede decirse que son genuinos procesos de integración los que se fundan en el consenso de los participantes y no los que resultan de la fuerza o la violencia.”²

La integración puede ser buscada por distintos países, para potenciar la capacidad de cada nación y, en el trabajo conjunto, mejorar la situación de todos los habitantes.

Las acciones de integración forman parte de una política explícita perseguida por los Estados que, en el caso de los países en desarrollo, se enmarca en su política de desenvolvimiento económico y social. Una alternativa para el mundo menos industrializado es la de llevar adelante un estilo de integración de desarrollo integrado, buscando concretar en forma paulatina acciones que beneficien mutuamente a los participantes, y disminuyan los costos de una apertura abrupta a la competencia externa.

El desarrollo integrado se programa, por lo general, en forma sectorial para luego ir abriendo los mercados paulatinamente, dando así a los empresarios espacios de adaptación a las nuevas condiciones de competencia.

La teoría clásica de la integración económica ha elaborado una tipología de acuerdos de integración que, aunque no se da en la realidad en forma pura, permite categorizar los esquemas de integración conforme a su grado de profundización. Esa tipología comprende:

1. La de tratados preferenciales de comercio que incluye la disminución de aranceles entre países miembros; gravando los productos comercializados entre ellos con tarifas inferiores a las que se aplican en los productos importados desde terceros países.

² Zelada Castedo Alberto. **Derecho de la integración económica regional**. Ed. INTAL. Buenos Aires, 1989. Página 3.

2. El área de libre comercio, en donde se eliminan aranceles entre las naciones del bloque comercial; la misma constituye aquel acuerdo de liberalización programada del comercio de mercancías entre los países signatarios. Las dos características esenciales de este tipo de esquema son: (a) la liberalización debe abarcar necesariamente lo sustancial del comercio, y (b) el programa de liberalización no puede extenderse indefinidamente, sino que debe alcanzar su objetivo en un término razonable.

3. La unión aduanera, la cual además de eliminación de aranceles entre miembros, se establecen aranceles externos comunes; por lo que se definen como zonas de libre comercio a las que se adiciona la concertación de políticas comerciales externas comunes. De modo que los países miembros de una unión aduanera unifican su política comercial internacional, en primer lugar mediante un arancel externo común, pero también mediante el conjunto de las políticas comerciales y administrativas que se requieran para esa unificación (código aduanero, percepción y distribución de las rentas aduaneras, adopción uniforme de todas las medidas para-arancelarias y no-arancelarias en el comercio frente a terceros países, etc.).

4. El mercado común, en el cual, además de las características de unión aduanera se agrega la libre circulación de factores productivos, especialmente mano de obra y capitales). Las uniones aduaneras, al desarrollar un mercado ampliado, requieren para su propio perfeccionamiento, la profundización de las respectivas zonas de libre comercio, sumando a la libre circulación de bienes, la de los factores de producción: capital y trabajo. Para algunos autores esta profundización define precisamente al mercado común. Para otros, los mercados comunes se caracterizan esencialmente, por la incorporación de las uniones aduaneras de un régimen de armonización de políticas macroeconómicas. La divergencia es irrelevante desde el ángulo de los compromisos multilaterales, pues la

profundización de las uniones aduaneras no está sujeta a nuevas regulaciones.

5. La unión económica que es la fase culminante de la integración incluyendo coordinación de políticas macroeconómicas, sistema monetario común y moneda común. Implica la integración de las economías de uno o más Estados, mediante el desarrollo de políticas económicas comunes. Una unión económica crea un mercado común, así como los aranceles externos comunes, cuida del libre movimiento del capital y de mano de obra, armoniza los impuestos y los subsidios que afectan el comercio dentro de la región, y trata de lograr una consonancia general entre las políticas fiscales y monetarias.

En términos estructurales, la integración económica implica ventajas generales básicas, que son comunes a todo bloque de integración entre diferentes países, por ello a nivel externo, los países integrados logran mayor poder de negociación y mayor capacidad de atracción de recursos internacionales y de reinversión. Esto último se encuentra muy relacionado con la capacidad de los mercados internos, la demanda efectiva de la población y la estabilidad histórica de flujos financieros externos; mientras que en el plano interno, se produce un mejor aprovechamiento de economías de escala en la producción, la ampliación en el mercado efectivo como producto de relaciones entre países; y una menor vulnerabilidad económica, especialmente debido a factores externos.

Un factor decisivo para promover la integración han sido las fuerzas centrípetas de la integración, las cuales tienden más a la apertura pero dentro del grupo, tratando de mantener allí un espacio determinado, incluyendo medidas de protección, y las fuerzas centrífugas de los procesos integradores, siendo estas aquellas que promueven mayormente una apertura de comercio hacia el exterior, tanto de los países como de los grupos.

“Tanto los regionalismos como versión incompleta del proceso de integración llevado a sus consecuencias más desarrolladas, o como diferentes modalidades de acuerdos comerciales, ya sea dentro de países pequeños o de estos con economías más grandes, tienen entre sus finalidades aprovechar las ventajas generales de la integración. Estos fines, se identifican en cuatro puntos: (a) la unificación de mercados efectivos a fin de ampliar zonas de demanda; (b) establecimiento de economías de escala; (c) aprovechamiento de complementariedades productivas; y (d) capacidad de generar un mayor poder de negociación frente a otras naciones fuera del tratado. Este último punto tiene más relación con variables políticas y de infraestructura institucional.”³

Además de la integración económica, la teoría reconoce que para que exista un proceso integracionista completo, debe también producirse una política y una jurídica, las cuales en su conjunto son condiciones básicas para la integración social. Sin embargo, debido a que en la realidad es la económica, en sus distintos niveles, la única que se ha promovido, sobre esta es que se ampliará.

2.1. Tipos de Integración:

El primer proceso de integración regional surge en Europa con el Tratado de Roma y la creación del BENELUX, el tratado de integración entre Netherlands, Bélgica y Luxemburgo, desde los planes iniciales de 1948 hasta la concreción en 1957.

En América Latina a esta integración corresponden los esquemas del Mercado Común Centroamericano formado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el cual comienza a operar en 1961.

³ Reyes, Giovanni E. **Tipos de Regionalismo e Integración.** Ed. Mundo. España, 2007. Página 2.

El objetivo esencial de este tipo de integración es propiciar un descenso de los aranceles dentro del grupo hasta llegar a eliminarlos. Posteriormente se propone alcanzar la fijación de un arancel externo común y la libre circulación de bienes entre los países miembros. Con esto último se llegaría a la condición de unión aduanera.

Esta primera integración también caracterizó mucho del contenido de los acuerdos que promovieron la conformación original del Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Lo que se tuvo fue un esquema de protección hacia las empresas internas, especialmente en el ramo industrial, con este esfuerzo se trató de ampliar la demanda efectiva por la vía de la unificación de los diferentes espacios integrados en los mercados domésticos de los países, más que por la vía de ampliar directa e inicialmente los mercados efectivos de las naciones desde un primer momento.

Con la adopción de medidas de protección de industrias, que en muchos casos duraron más allá de lo previsto, se tendió en ciertas áreas, a la desviación de comercio más que a la creación del mismo. Este tipo de regionalismo más común entre las naciones en vías de desarrollo, dio paso a los regionalismos más abiertos o hacia afuera que ya se proponen desde la década de los ochentas.

La integración con regionalismo abierto tiene como ejemplo el Acuerdo de Maastricht de diciembre de 1991. Se trata de un acuerdo comercial en el cual las economías que interactúan promueven entre ellas una mayor circulación de bienes, en tanto que fortalecen un descenso en los aranceles para los productos fuera de la región del acuerdo. Se trata de un tipo de integración que apoya más la competencia entre las industrias y la creación de comercio.

Es de tomarse en cuenta que el caso europeo se refiere a economías más desarrolladas. Por tanto, muchos de los aranceles tanto internos como externos, especialmente cuando se analiza la dimensión del valor del comercio, se aplican a

sectores productivos que tienen mayor valor agregado. Además muchos de los sectores considerados claves y estratégicos para las economías, continúan protegidos y subsidiados. Ejemplo de esto último, la agricultura.

“Por lo general, las áreas de producción correspondientes a productos con alto valor agregado no presentan la gran elasticidad de la oferta, algo que sí tienen que los productos de bienes primarios o extractivos, incluyendo la agricultura. Estos son productos de las naciones menos desarrolladas. Además, este comercio de bienes con mayor valor agregado, no tiene ni la perecibilidad ni la poca elasticidad en demanda que sí acompaña a los bienes que forman gran parte del comercio de naciones en desarrollo. Es importante notar el avance que hace Europa dentro de procesos de integración que siguen la trayectoria completa. Nótese el contraste entre la voluntad política sostenida de los europeos y la poca consistencia de apoyo a sus acuerdos que se tiene por otra parte de los países latinoamericanos.”⁴

Existe otro tipo de integración la cual tiene también bastante apertura externa y se basa en la existencia de producciones competitivas de bienes en el comercio mundial. Este regionalismo fue llevado a cabo en los países asiáticos. Varias características los distingue, especialmente el hecho de que su apertura les ha hecho desde antes, insertarse con aceptables niveles de competencia en los mercados internacionales. Estas naciones, más que liberar las importaciones, como ha sido el caso de la política latinoamericana, lo que hicieron fue liberar las exportaciones. Esa participación en el mercado mundial se encuentra ligada a los grandes centros de demanda del planeta, en particular con Japón y Europa. Se considera que este tipo de regionalismo es consistente con el desarrollo de políticas de industrialización abierta.

⁴ **Fundamentos de la Integración Regional.** En: <http://www.zonaeconomica.com/integracion-regional> Visitado el 10-07-09.

“En el tercer tipo de regionalismo se distinguen (a) acuerdos preferenciales de comercio; (b) políticas de estabilización; y (c) promoción de las inversiones con garantías de tipo jurídico. En los aspectos específicos de este último rasgo, referente a seguridades jurídicas, surge el temor de que los contenidos -como parte del ALCA- contribuyan a dismantelar la capacidad de acción de los gobiernos latinoamericanos en función de intereses exclusivos de empresas transnacionales y corporaciones financieras. En concreto muchos de los temores de esta inclusión del régimen de inversiones, se refieren al establecimiento de cláusulas relacionadas con el Acuerdo Multilateral de Inversiones.”⁵

También existe un tipo de integración que se origina fundamentalmente en el acuerdo comercial entre países de gran desarrollo económico con naciones menos avanzadas, con lo que el país de mayor desarrollo buscaría ampliar el tamaño de su mercado; Sin embargo también pretendería ampliar su frontera de producción; en cambio, los países más pequeños buscarían generar un mayor crecimiento económico a partir de su integración con las economías más desarrolladas.

Se trata de un tipo de integración que aún no posee ejemplos completos en cuanto a ser llevados a la práctica, con la excepción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Allí participan economías desarrolladas como Estados Unidos y Canadá, con México, una economía en desarrollo. Una de las razones es que varias de las integraciones siguen un patrón más bien complementario en cuanto a la división subregional de la producción, o bien acuerdos de cooperación y de apoyo de las economías más desarrolladas a las naciones con economías pequeñas.

⁵ Ibid.

2.2. Efectos de la Integración Económica Regional:

Uno de los primeros efectos y sobre el cual conviene dar suficiente atención en los procesos de negociación y en su puesta en marcha se refiere a la creación o desviación de comercio. En general habrá desviación comercial cuando productos que son abastecidos dentro del bloque comercial tienden a tener protección arancelaria. Es decir que se imponen impuestos a la entrada de productos similares o sucedáneos que provendrían del exterior del bloque de integración. Como resultado, los consumidores en los mercados domésticos de las naciones partícipes de la integración deben pagar precios más altos.

Por el contrario, se creará comercio en la medida que se eliminen las condiciones de protección y se promueva una inserción del tratado de integración en forma más competitiva con los circuitos del comercio exterior.

Las primeras experiencias de integración regional se basaron en la desviación del comercio, con ello se facilitó el apoyo político a esos procesos en tanto importantes sectores de poder económico dentro de las naciones, se beneficiaban de la protección que gozaban sus industrias. El hecho de que pueda prevalecer la desviación de comercio por sobre la creación del mismo da el carácter de fortaleza económica al bloque en integración y retarda su inserción competitiva en los circuitos internacionales. Las formas originales más cerradas del Mercado Común Centro Americano ilustran esta tendencia.

Otro tipo de efectos se refiere a la relación de términos de intercambio. Esto se relaciona con los cambios en los patrones de comercio derivados de la eliminación de los aranceles y de la especialidad productiva a que pueden conducir los tratados de integración.

El efecto de los términos de intercambio ocurrirá no sólo dentro de los países que se integran, sino también en la relación de estas naciones con terceros mercados. La repercusión específica aquí recae en los precios entre las importaciones y exportaciones ocasionando, de este modo, una redistribución del ingreso real entre los países asociados y terceros.

“Los efectos sobre los términos de intercambio son afectados por la distribución de las inversiones, la división resultante del trabajo y repercusiones propias de la desviación y creación de comercio, además del poder de negociación que tengan las partes. La desviación del comercio en tanto significa un desplazamiento por parte de los países miembros de la demanda recíproca, de bienes exteriores, tenderá a mejorar términos de intercambio para aquellas naciones que produzcan bienes con mayor valor agregado. En particular, en el caso de países subdesarrollados, que dependen principalmente de los países avanzados externos a la región, para el abastecimiento de bienes de capital, un tratado de integración afectaría la vulnerabilidad externa. Un aspecto clave aquí es la posible reducción de dependencia respecto al comercio con el mundo exterior. Esto puede ocurrir en el campo de los bienes de consumo y de otros bienes que puedan producirse con relativa facilidad en las áreas subdesarrolladas.”⁶

Desde luego que este tipo de efectos se pueden ver aumentados o disminuidos, dependiendo del contenido estricto de la negociación del acuerdo, cuando la integración se realiza entre naciones menos avanzadas con países de gran desarrollo económico, especialmente los efectos relativos a los términos de intercambio y de vulnerabilidad externa tienen relación con el grado de concentración de comercio exterior.

⁶ Santos Ruela, Samuel. **Europa e Iberoamérica: Dos Escenarios de Integración Económica**. Ed. Paterluz. Madrid, 1998. Pág. 27.

Una característica necesaria para el éxito de los procesos de asociación e integración es la institucionalidad con que se doten. Aunque ésta puede constituirse de diversos tipos, lo importante es que en todos los casos refleje dos cuestiones fundamentales: por un lado, la voluntad política de coordinación de políticas entre los países asociados y, por otra, la transferencia de soberanía a órganos supranacionales. Todo ello facilita el establecimiento de normas internacionales compartidas.

Esto hace necesario un análisis de estos procesos para explicar las tensiones y las políticas que impiden un avance efectivo, aún cuando se mantiene un discurso integracionista. Por un lado, se cuenta con el afinado diseño de una normatividad jurídica y definiciones de estructuras institucionales, pero con carencias y debilidades operativas y la ausencia de mecanismos efectivos de ejecución y coordinación de políticas. Y por otro lado, como una de las mayores contradicciones en el proceso de integración, tiene un fuerte sello de hermandad entre los Estados sin que haya logrado construir mecanismos efectivos de resolución de conflictos.

2.3. Integración Latinoamericana:

Debido a la necesidad de fortalecerse como expresiones soberanas, después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados latinoamericanos buscaron caminos para su autodeterminación, para lo cual exploraron formas para su desarrollo a través de una coordinación de las políticas económicas entre los países latinoamericanos.

A partir de la creación y funcionamiento de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), fundada en 1948, la misma asume un papel protagonista en la integración regional, orientada hacia la mejora de su situación desventajosa y periférica ante la economía mundial, a través de un movimiento integrativo subcontinental, como medio de disminuir el deterioramiento de sus términos comerciales.

Esta propuesta se fundamentó en el modelo de sustitución de importación, el cual debería impulsar el desarrollo económico a través del proceso de industrialización. Por esa razón, la CEPAL buscó a través de sus organizaciones, armonizar las políticas económicas, así como integrar los mercados latinoamericanos entre sí, como estrategia para superar la dependencia económica secular en relación a los países industrializados.

“La CEPAL procuró articular posiciones homogéneas de la región, mediante gremios económicos multilaterales, como también en relación a los Estados Unidos de América, para lo cual buscó establecer en la región nuevos mecanismos de modernización de los sectores de servicios con capacidad de conciliar el apoyo e interés del grupo de agentes políticos y económicos de la mayor amplitud posible. En este sentido, había un intensivo enlace de los países latinoamericanos a canales políticos de representación del tercer mundo en niveles internacionales.”⁷

Esta propuesta integracionista toma fuerza en los años cincuenta y se consolida en los sesenta del Siglo XX; Sin embargo, durante los años setenta y primeros años ochenta se asiste a un declive de su teoría y su praxis debido al fracaso de las iniciativas de integración regional en el Tercer Mundo y al debilitamiento del proceso de integración europea.

De acuerdo con la CEPAL la integración regional es dificultada por la extrema heterogeneidad de los diferentes enfoques seguidos por las agrupaciones regionales y subregionales en materia de servicios. Esa es solamente una de las siguientes causas, como por ejemplo:

- “Falta de abogación de los gobernantes para un resultado cualitativo de la integración económica; que implicaba una liberalización de los mercados.

⁷ Grien, Raúl. **La Integración Económica Como Alternativa Inédita Para América Latina**. Ed. FCE. México, 1994. Pág. 162.

Esta política de abertura no va al encuentro de los intereses de grupos monopolísticos y oligopolistas influyentes de los países más industrializados. Así como del propio Estado, que a través de la política de sustitución, asumió también un papel de empresario y protector de su propio producto.

- De esta manera fracasa la principal concepción de la CEPAL que se basaba en el entrelazamiento de las economías nacionales con base en el desarrollo industrial y viceversa.
- Los gobiernos autoritarios latinoamericanos vieron la aproximación de las economías regionales, como una amenaza para la seguridad nacional. Ese problema se acrecentó más debido a los conflictos políticos entre algunos países, por ejemplo Brasil y Argentina por causa de la construcción de la Usina Eléctrica de Itaipú.
- La falta de diversificación de los productos regionales; contribuyeron al fracaso de la integración económica.
- Los acuerdos multilaterales, especialmente en relación a la ALACL, dificultaban el consenso, contribuyendo al fracaso del plano integrativo.
- Los acuerdos se basaban más en retóricas e intenciones, que en compromisos pragmáticos
- El proyecto de integración en Latinoamérica no contó con apoyo internacional.”⁸

⁸ Braite-Poplowski, Lucimara. **Antiguos Conceptos de la integración latinoamericana y causas de su fracaso.** En: <http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/barrios/themeB5a.html>. Accesado el 20-07-09..

Tras este declive, el regionalismo ha resurgido con una inusitada fuerza en todo el mundo, lo cual ha llevado a distinguir entre el nuevo regionalismo del presente y el viejo regionalismo de los años sesenta.

En esencia, la apertura unilateral obliga a los países a reeducar su estructura productiva en función de las nuevas corrientes comerciales. Esto les permite aprovechar las ventajas estáticas de la reasignación de recursos a usos más eficientes y proporcionar los medios para incrementar la productividad de los factores por el acceso a tecnologías avanzadas e insumos de mejor calidad y de menor costo.

Esta apertura regional ofrece la ventaja de dar acceso preferencial a mercados dinámicos; por lo que las empresas de los países miembros pueden verse beneficiadas por economías de escala y por la adquisición de experiencia en el campo de las exportaciones en condiciones competitivas menos duras de las que podrían haberse dado en ausencia de este fenómeno. Asimismo, la apertura preferencial puede contribuir a la liberalización unilateral si los aranceles aplicados a terceros países limitan el costo de una posible desviación del comercio.

Finalmente, en caso que se produjera un alto proteccionismo en el ámbito internacional, el nuevo integracionalismo constituye un medio útil de defensa por ofrecer acceso asegurado a otros mercados y por permitir la definición de una posición conjunta en las conversaciones con terceros países, mejorando así, el poder de negociación individual.

“El objetivo es el perfeccionamiento de un mercado regional integrado y la manutención de una protección moderada con respecto a terceros. Se cuenta con un trato preferencial que se basa en la negociación y adaptación de un arancel externo común (AEC) de moderado nivel de protección. Esto implica la imposición de aranceles bajos con escaso grado de dispersión. En consecuencia, el nuevo

proceso, consistiría en la creación de una unión aduanera que abarcara el mayor número de países de la región; así mismo, podría adoptar la forma de una zona de libre comercio en caso de que los países no logran ponerse de acuerdo sobre el arancel externo común. En éste caso, las normas de origen adquieren importancia para evitar la triangulación de importaciones desde terceros países, pero éstas no deberían ser muy estrictas para facilitar el aprovechamiento del mercado regional por parte de todos los países miembros de los acuerdos de integración.”⁹

Este proceso de integración regional cuenta con instrumentos complementarios que deberían contribuir a reforzar el mecanismo básico del modelo, que se basa en la creación de flujos de comercio e inversión intrarregionales; la liberalización de los servicios, normas comunes sobre salvaguardas, derechos compensatorios y mecanismos de solución de controversias; de acuerdo con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la facilitación del intercambio a través de obras de infraestructura y la adopción de normas técnicas comunes. En este ámbito se otorga importancia a la creación de comercio entre los países participantes en acuerdos de integración, y se trata de mitigar al máximo la desviación de importaciones desde terceros países.

La mayoría de las iniciativas de integración económica lanzadas en los años sesenta en América Latina y el Caribe, perseguían estimular la industrialización por medio de la sustitución de importaciones y de este modo, lograr un rápido crecimiento económico. Como los mercados domésticos eran demasiado pequeños para permitir una eficiente industrialización sustitutiva de importaciones, se abogaba por el establecimiento de un mercado regional protegido —esto es, una unión aduanera— como una efectiva alternativa para reducir los costes de la sustitución de importaciones.

⁹ Arianny Vanessa Gil. **Integración Latinoamericana.**

En:<http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpypAylApZveejwhJv.php>. Accesado el 20-07- 09

A pesar de los problemas planteados por estas iniciativas en los años setenta y ochenta, ha habido una revitalización del interés por la integración económica en América Latina y el Caribe. En la actualidad, se pueden observar dos tipos fundamentales de acuerdos de integración latinoamericana.

Por un lado, existe un gran número de acuerdos bilaterales y plurilaterales que únicamente persiguen establecer una zona de libre comercio en la que circulen sin restricciones mercancías e inversiones. La mayoría de estos acuerdos aspiran a converger en un gran acuerdo hemisférico, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que debió convertirse en 2005 en la mayor zona de libre comercio del planeta, abarcando a 34 países desde Alaska a Tierra del Fuego, pero que en el presente se ha estancado.

Junto a estos acuerdos hay otros que buscan profundizar en el proceso de integración económica, yendo más allá de una simple área de libre comercio. Aspiran a convertirse sucesivamente, en uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas y monetarias. En este grupo aparecen cuatro acuerdos de integración subregional: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Mientras los tres primeros suponen una revitalización de procesos de integración ya existentes en los años sesenta, el MERCOSUR se formó en 1991. En estos momentos los cuatro procesos de integración subregional son uniones aduaneras imperfectas debido a que el arancel externo común no se aplica todavía a todos los productos en todos los países miembros.

El argumento básico para impulsar estos acuerdos de integración sigue siendo de naturaleza dinámica, pero el contexto en el que los mismos están siendo lanzados es diferente del que imperaba en el pasado. Estos acuerdos han tenido que

modificar alguno de sus viejos objetivos con el fin de adaptarlos al nuevo contexto de creciente globalización económica. Por ello, ya no persiguen como objetivo primordial la sustitución de importaciones ni tampoco buscan estar formados exclusivamente por socios con niveles comparables de desarrollo.

“Las nuevas iniciativas de integración económica en América Latina y el Caribe van más allá de una simple revitalización de los acuerdos lanzados en los años sesenta para extender al ámbito regional las políticas domésticas de Industrialización Sustitutiva de Importaciones. La mayor parte de los países latinoamericanos han adoptado políticas similares de desregularización de los mercados y de liberalización del comercio como parte de sus programas nacionales de estabilización y ajuste. Esto ha llevado a un nuevo enfoque de integración económica liderado por las fuerzas del mercado y orientado hacia el exterior. Este nuevo enfoque, denominado por CEPAL (1994) como regionalismo abierto, tiene como objetivo hacer que las políticas de integración económica sean compatibles y complementarias con las políticas destinadas a lograr una inserción competitiva en los mercados internacionales. La nueva modalidad de integración económica proporciona junto a los tradicionales mecanismos de demanda, otros de oferta: no sólo es útil para expandir la demanda doméstica por medio de la creación un mercado regional ampliado, sino que también es eficaz para mejorar las fuentes de competitividad de las exportaciones de los países participantes.”¹⁰

Estos elementos de realismo económico permiten que el regionalismo abierto, además de ser un instrumento para una inserción internacional más competitiva, contribuya a que los acuerdos de integración económica entre países latinoamericanos son vistos ahora como una vía para acceder de un modo más estable y amplio a los mercados de los países desarrollados.

¹⁰ Rueda-Junquera, Fernando. **Integración Económica Latinoamericana: Balance y Perspectivas**. En: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/BICE_2703_17-25__1230B7A5C59E23FC274F3CB2B2FCE454.pdf

De ahí el interés de los países latinoamericanos de evitar que su acceso a estos mercados pueda ser restringido si el sistema comercial mundial evoluciona hacia un reducido número de bloques y ellos se quedan al margen de los mismos. Por esta razón, buscan ser incorporados a acuerdos de integración con países desarrollados de mayor tamaño económico, tal es el caso del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y los Estados Unidos de América o los de Centroamérica y República Dominicana con los estadounidenses; pues la finalidad última de la mayoría de los procesos de integración latinoamericana es llegar a formar parte de procesos más amplios como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, que a diferencia de las iniciativas del pasado, incluyen como socios tanto a los países en desarrollo como a países desarrollados.

Desde comienzos de la década de los noventa la nueva integración latinoamericana ha logrado importantes éxitos, tales como el crecimiento del comercio intrarregional, la mejora en la calidad de este comercio y la captación de nuevos flujos de inversión extranjera directa. No obstante, todavía sigue estando sujeta a numerosas limitaciones, que han de ser subsanadas si se desea que surta los efectos positivos esperados sobre el proceso de desarrollo económico.

“A lo largo de la década de los noventa hubo un significativo crecimiento del comercio intrarregional. En el período 1990-1999 la tasa anual media de crecimiento de las importaciones intrarregionales fue mayor que la correspondiente a las importaciones totales en los cuatro procesos de integración subregional. El valor de las importaciones intrarregionales en el período 1990-1997 se duplicó en la CARICOM, se triplicó en el MCCA y se quintuplicó en la CAN y en el MERCOSUR. Posteriormente, en 1998 y en 1999 esta tendencia ascendente se ralentizó en el MCCA y se interrumpió en el resto como consecuencia de los efectos de la crisis

asiática. Los últimos datos disponibles sobre comercio intrarregional verifican una recuperación del mismo en el año 2000 (ALADI, 2001; CEPAL, 2001).”¹¹

Con este crecimiento del comercio intrarregional no sólo se ha logrado la recuperación de los vínculos económicos intrarregionales, sino también por su calidad, muy por encima del extrarregional, ya que el primero se ha caracterizado por su mayor contenido de manufacturas y de comercio intraindustrial.

La creciente presencia del comercio intraindustrial en el intercambio intrarregional de manufacturas es especialmente relevante para el desarrollo económico de la región. Este tipo de comercio tiene dos efectos positivos esenciales. En primer lugar, contribuye a desarrollar nuevas ventajas comparativas alternativas al patrón de especialización en bienes primarios, puesto que mejora la eficiencia productiva de la industria e impulsa su diversificación. En segundo lugar, facilita el propio proceso de integración económica porque el ajuste en la estructura productiva asociado a este tipo de comercio es menos costoso y su efecto sobre la distribución de la renta es menos severo.

“Otro logro de la nueva integración latinoamericana ha sido su capacidad para convertirse en un factor de atracción de nuevos flujos de inversión extranjera directa. Aunque la relación causal entre integración regional e inversión no es clara, las perspectivas ofrecidas por estos mercados, especialmente por el de MERCOSUR, parecen haber contribuido a que se hayan transformado en destinos importantes para la inversión foránea. Se estima que los flujos externos recibidos por la región, que ascendían a unos 10.000 millones de dólares a principios de la década de los noventa, aumentaron a aproximadamente 86.000 millones de dólares en 1999.”¹²

¹¹ **Ibid.**

¹² CEPAL. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000**. Ed. CEPAL. Santiago, 2001. Pág. 197.

A pesar de los éxitos mencionados, la integración económica en la región está todavía sujeta a numerosas limitaciones. Entre ellas se pueden destacar las siguientes: el gran predominio del comercio extrarregional, la lenta mejora de la calidad del comercio intrarregional, los problemas distributivos de costes y beneficios, la limitada coordinación de las políticas macroeconómicas y la debilidad del marco institucional. Asimismo, aún cuando la liberalización del comercio interno en los años noventa contribuyó a un rápido crecimiento del mismo, parte de ese crecimiento representó únicamente la recuperación del comercio perdido como consecuencia de la crisis económica de los ochenta. El comercio dentro de América Latina sigue siendo limitado dentro del comercio total de todos los acuerdos de integración subregional.

“En los mejores años del período 1990-1999 las importaciones intrarregionales no llegaron a representar más del 10-21 por 100 de las importaciones totales: en concreto, el 10,3 por 100 en la CARICOM (en 1994), el 13,4 por 100 en la CAN y el MCCA (ambos en 1997), y el 20,9 por 100 en el MERCOSUR (en 1997). Estos porcentajes están aún lejos de los que se observan en la Unión Europea, en la que el comercio intrarregional tiende a explicar en torno al 60 por 100 del comercio total. El dominio del comercio extrarregional — entre el 79 por 100 y el 90 por 100 del comercio total— explica por qué la política económica de los gobiernos latinoamericanos ha dado prioridad a las relaciones económicas extrarregionales y en momentos de conflicto, no ha favorecido los intereses de sus respectivos procesos de integración subregional. Si se desea que el comercio intrarregional adquiera una mayor relevancia para el proceso de desarrollo latinoamericano, se hace necesario adoptar medidas que favorezcan su expansión. En este sentido, medidas como la supresión de barreras no-arancelarias (BNAs) y la liberalización del comercio intrarregional de materias primas y servicios pueden contribuir a alcanzar dicho objetivo.”¹³

¹³ INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEOLATINOAMERICANAS –IRELA-. **El euro y América Latina: efecto e implicaciones.** Ed. IRELA. Madrid, 1999. Página 52.

El uso de barreras no arancelarias ha sido uno de los principales obstáculos a la expansión sostenida del comercio intrarregional. Aunque en los últimos años se ha hecho un considerable esfuerzo para reducirlas, todavía es necesario conseguir su total eliminación. Por ejemplo, se hace preciso adoptar una política de competencia destinada a eliminar las prácticas oligopólicas entre los productores domésticos y las prácticas restrictivas entre productores y distribuidores.

La relevancia del mercado regional se puede potenciar no sólo suprimiendo estas barreras no arancelarias al comercio de productos acabados, sino también liberalizando el comercio de insumos, ambos dentro de la región, especialmente el de materias primas y el de algunos servicios. Un mercado regional para tales insumos podría generar un importante ahorro de costes para las empresas latinoamericanas.

Mucho de los sectores mejor colocados para enfrentar con éxito la inserción comercial internacional son procesadores de materias primas. Una genuina liberalización del comercio de materias primas dentro de la región, proporcionaría una oportunidad para que esas empresas redujesen sus costes al poder comprar las materias primas del suministrador regional más barato. Asimismo, los costes de otros insumos actualmente no transados dentro de la región también podrían reducirse si tales insumos fuesen comerciados libremente dentro del mercado regional. Éste podría ser, por ejemplo, el caso de servicios como la electricidad, el agua, el gas y algunos servicios financieros.

Aunque las medidas propuestas pueden contribuir a aumentar la relevancia del comercio dentro de la región, será necesario hacer esfuerzos adicionales para seguir mejorando su calidad y para lograr una distribución más equitativa de los potenciales beneficios del mismo.

“El comercio intrarregional con su mayor contenido de productos manufacturados y de comercio intraindustrial, ha mostrado una mejor calidad que el intercambio extrarregional. Sin embargo, está todavía por evaluar si el comercio intrarregional, tal y como se espera en el nuevo regionalismo, ha contribuido a cambiar la estructura de las exportaciones extrarregionales y a mejorar la inserción internacional de ALC. El progreso en la diversificación de las exportaciones parece haber sido modesto y el comportamiento de las exportaciones manufactureras en los mercados extrarregionales no ha sido demasiado alentador. Asimismo, aunque el comercio intraindustrial se ha expandido a lo largo de los años noventa, su dimensión está aún muy lejos de la alcanzada por las naciones industrializadas. Por otro lado, la mayor parte del crecimiento del comercio intrarregional en ALC y del componente intradustrial de éste vienen explicados por los intercambios comerciales entre los países de mayor desarrollo relativo de cada acuerdo subregional. Además, estos países son responsables de la mayor proporción de las exportaciones intrarregionales.”¹⁴

Otro problema de la nueva integración latinoamericana procede de su limitada coordinación de políticas macroeconómicas claves, como la política de tipos de cambio y la política fiscal, especialmente la política de incentivos fiscales para atraer inversiones. La ausencia de esta coordinación ha facilitado que las medidas adoptadas por cada país miembro para ajustarse a los cambios de la economía internacional, hayan acabado incidiendo desfavorablemente sobre el resto de los socios. Conscientes de este problema los gobiernos latinoamericanos han comenzado a tomar medidas para avanzar en la coordinación de sus políticas macroeconómicas. No obstante, las posibilidades reales de que esta coordinación se amplíe y profundice parecen ser todavía muy reducidas, ya que los compromisos dentro de la región siguen ocupando una posición secundaria entre las prioridades nacionales de los gobiernos.

¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo – BID-. **Integración y comercio en América**. Ed. Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington DC, 2000. Página 21.

Por último, la debilidad del marco institucional constituye otra importante limitación de la integración latinoamericana. Se carece de una estructura de administración supranacional con poder y financiación suficiente para incidir en la formulación de las políticas nacionales de cada país miembro.

Todavía no se acepta la idea de establecer una auténtica secretaría regional con funcionarios civiles que no representen a sus propios países. Ello lleva a que la mayor parte del proceso de integración siga siendo impulsado por los encuentros presidenciales, esto es, por el consenso político de los gobiernos de los países miembros. Aunque este compromiso político de alto nivel ha sido decisivo en los primeros años, un proceso de integración continuado no puede depender exclusivamente de la voluntad política de los gobiernos involucrados. Se requieren instituciones supranacionales con capacidad decisoria para suprimir con rapidez los obstáculos que surjan en el camino hacia una mayor integración.

“Esta debilidad institucional también se manifiesta en el ámbito de los sistemas de solución de controversias. Como se ha hecho evidente en los últimos años, los actuales sistemas no parecen ser los más idóneos para resolver los conflictos comerciales. Si se desea consolidar y profundizar el proceso de integración latinoamericana, será inevitable enfrentar un creciente número de conflictos tanto en asuntos comerciales como en materias de armonización y de libre circulación de los servicios y los factores de producción (capital y mano de obra). De ahí la necesidad de establecer mecanismos más eficaces para solucionar controversias y, sobre todo, para hacer acatar sus resoluciones.”¹⁵

Tras un profundo deterioro en la década de los ochenta, el interés por la integración económica en América Latina ha renacido sobre una nueva base. Ahora se percibe la integración no sólo como un instrumento para crear un mercado regional que

¹⁵ Rueda-Junquera. **Ob. Cit.** Página 7.

amplíe la demanda doméstica, sino también como un instrumento para ganar competitividad internacional, compatible con la promoción de las exportaciones extrarregionales.

Esta nueva integración ha logrado en la década de los noventa revitalizar el comercio regional, mejorar su calidad y captar nuevos flujos de inversión extranjera directa. Sin embargo, todavía está sujeta a serias limitaciones tales como el excesivo dominio del comercio externo, la lenta mejora de la calidad del comercio interno, la desigual distribución de los beneficios, la limitada coordinación macroeconómica y la debilidad institucional. Todos estos problemas están dificultando que la integración regional contribuya de un modo eficaz al proceso de desarrollo económico.

CAPÍTULO III

LA DIPLOMACIA

La Diplomacia como disciplina y rama de la política ha madurado y vive en un continuo proceso de transformación. Desde el mismo significado de la palabra diplomacia, que se deriva del vocablo diploma, el cual era el folio rotulado que utilizaba el Imperio Romano en el que se enviaban leyes, documentos importantes y notas para intercambiar opiniones o establecer alianzas.

3.1. Antecedentes de la Diplomacia:

La diplomacia es una de las artes más antiguas del mundo, pues existen pruebas de que en la antigua India, China y Egipto se practicaba rudimentariamente y que tales actividades diplomáticas fueron refinadas e institucionalizadas en las antiguas Grecia y Roma, donde los enviados se convirtieron en negociadores dejando de ser simples mensajeros.

Hasta el Imperio de Bizancio, en donde la diplomacia adquirió una peculiaridad totalmente nueva y todavía hoy actualísima: se hizo también el arte de referir, en cuanto que el diplomático se le confía la tarea no sólo de negociar sino también de relacionar, una vez que regresa a la patria, sobre las condiciones de vida, sobre la fuerza, sobre la disponibilidad a la guerra o a la paz de los países donde había estado en su misión. Posteriormente, en la Edad Media el empleo sistemático de enviados declinó. La diplomacia moderna surge en las ciudades-estado del Renacimiento italiano, particularmente en la República de Venecia y los Estados de Milán y Toscana.

“Las primeras piedras de la diplomacia moderna se pusieron en la época renacentista. El intercambio de embajadores permanentes fue iniciado después de

los siglos XIV y en el siglo XV en Italia del Sur, Venecia, Milano y los ciudad-estados de Mantua. Esta aplicación se convirtió en una regla en otras regiones de Italia en el siglo XV y se extendió a Europa del Norte y Oeste en el siglo XVI.”¹⁶

En realidad este desarrollo surgió como un resultado de los cambios políticos y sociales que desembocaron en la sustitución del orden de la Edad Media por los estados soberanos. De este modo, el aumento de las unidades que consideraban las relaciones diplomáticas como un vía para que se conociera su identidad, causó que se formara una permanente red de intercambio de representantes diplomáticos en Europa.

“La igualdad de las potencias de los ciudad-estados, en principio ocasionó una continua lucha y guerras. En la época posterior surgió con el paso del tiempo que estas guerras no dañan el equilibrio y que sería más seguro comprobar estos equilibrios a través de los métodos fuera de guerras. La diplomacia que tomó el relevo de la guerra de manera más eficaz, naturalmente encabezaba estos métodos y otras circunstancias ayudaban al desarrollo de la diplomacia. El hecho de que hubiera poca distancia entre dichos estados y que compartieran la misma lengua y pasado histórico, hacía necesario la comunicación entre ellos y también la facilitaba de gran medida.”¹⁷

Estas condiciones influyeron profundamente el desarrollo del sistema de la diplomacia. Ante todo, se ha establecido el concepto de que la representación que es uno de los elementos importantes de la actividad diplomática, sólo se puede existir entre los países soberanos. Más antes, incluso los grupos comerciales podrían intercambiar representantes, distintas regiones dentro del mismo país podrían tener representantes.

¹⁶ Marín, Guillermo. **La tercera revolución de la diplomacia**. Ed. Weatherhead Center for International Affairs. Harvard University, 2000. Pág. 21.

¹⁷ **Ibid.**

El hecho de que retrasara la aplicación de embajadores permanentes, que es una de las piedras básicas de la diplomacia, se puede relacionar con dos razones que contradicen entre sí. Por un lado, el deseo de conocer la política interior de los países extranjeros de manera urgente, nació la necesidad de enviar embajadores permanentes. Por otro lado, el deseo de limitar lo más posible la obtención de información de los países extranjeros acerca de las políticas de su propio país causó que los embajadores permanentes se considerasen negativos. Por ejemplo Venecia, prohibió a sus embajadores negociar asuntos políticos con los extranjeros que no tienen identidad oficial y penalizaba a sus propios ciudadanos en caso de un contacto con los embajadores extranjeros.

La extensión de las embajadas permanentes en Europa se realizó a través del envío de embajadores de los países de Italia del Norte a los grandes países occidentales y con la represalia de los mismos. Mientras tanto, el pontificado empezó a enviar nuncios permanentes a los grandes países.

En cuanto a otros países, al lado del Imperio Otomano, en los países alrededor de los grandes estados, no se había establecido la aplicación de embajadores permanentes, y continuaba la tradición de recurrir a misiones especiales. Rusia tenía la cara a Asia más que Europa y las relaciones con Europa se llevaban a cabo solamente sobre la región Báltica. El primer embajador francés llegó a Moscú en 1586 y Rusia respondió a esto solo en 1615. Los británicos que utilizaban la ruta comercial actuaron un poco más rápido y establecieron relaciones comerciales con Rusia en 1555.

En los siglos XIV y XV Venecia era un centro comercial cuya prosperidad dependía de la información que obtuvieran acerca de los mercados externos y de la estimación de riesgos de sus empresas en el exterior. De esta forma que Venecia desarrolló el primer servicio diplomático profesional y sistemático conocido en el mundo moderno y a partir de allí los Estados empezaron a remplazar a sus enviados

transitorios por misiones permanentes al exterior. Más tarde se establecieron servicios centralizados encargados de las relaciones externas de un país como Cancillerías, Ministerios de Relaciones Exteriores u Oficinas de Asuntos Extranjeros.

El hecho de que los embajadores permanentes asumieron la función de representación junto con sus funciones de coleccionar información, enviar informes y llevar las alianzas militares con los demás países, se realizó en los mediados del siglo XVI.

“Consolidándose la diplomacia en 1648 por medio de la Paz de Westfalia, sienta las bases para que posteriormente en el siglo XIX tomara fuerza como instrumento de los Estados-Nación para resolver controversias frente a otros Estados. Posteriormente, como muestra de un desarrollo cada vez mayor, la diplomacia institucionaliza sus formas y expresiones en un marco legal reconocido por la mayor parte de países. Harold Nicolson, quién escribió el libro *La Diplomacia*, divulga la idea de que la diplomacia ha variado a la par de la transición de regímenes imperiales y monárquicos a regímenes más abiertos, plurales, libres y con un marcado sello republicano.”¹⁸

Finalmente, en 1961, en la Conferencia de Viena sobre intercambio de inmunidades diplomáticas, se firmó un vasto acuerdo sobre todos los aspectos que tienen que ver con la actividad diplomática.

Las pautas establecidas por la Convención de Viena en 1961 estipulan que las relaciones diplomáticas entre gobiernos no se establecen en forma automática, sino cuando hay mutuo consentimiento. El primer paso consiste en la presentación de un documento llamado "agreement" o aprobación por el cual el Estado huésped acepta

¹⁸ Calderón Patiño, Juan Pablo. **Los Retos de la Diplomacia Clásica y la Función de la Diplomacia Parlamentaria**. Ed. Sur. Argentina, 2003. Pág. 2.

a los enviados luego de haber averiguado sus antecedentes y si el tipo de actividades que van a desarrollar no se contraponen con intereses propios. Luego, en una breve ceremonia, el nuevo embajador presenta sus credenciales al Jefe de Estado.

“Al igual que ha evolucionado la ciencia política y el propio concepto de Estado, la diplomacia sufre modificaciones substanciales, que en criterio de algunos analistas, empieza a estar acompañada por nuevos actores internacionales no estatales que han cobrado influencia después del deshielo bipolar. Estos nuevos participantes del entorno global tienen una influencia directa o indirecta, algunos en mayor o menor medida que otros, en las propias decisiones de los órganos del Estado.”¹⁹

Algunos de los privilegios de los diplomáticos consisten en la denominada inmunidad diplomática, esto implica que se encuentran fuera de la jurisdicción criminal y civil del Estado huésped, como también de toda clase de impuestos. Por otro lado, las embajadas son inmunes a las investigaciones aunque se espera que los diplomáticos accedan a éstas en forma voluntaria. Si éstos incurren en conductas irregulares pueden ser temporalmente detenidos para ser deportados y juzgados en su propio país. Si inician actividades privadas deben sujetarse a cargas, impuestos y requisitos legales del Estado huésped.

Otro privilegio con que se relaciona a las actividades diplomáticas es con el principio de extraterritorialidad, que implica que el embajador, su vivienda y la propiedad circundante se consideran islas de soberanía del Estado remitente. Sin embargo, actualmente, se ha abandonado esta práctica y los edificios y el personal dependen, aunque en forma relativa, del Estado huésped.

¹⁹ **Ibid.**

En esa tónica indivisible, la diplomacia tiene y seguirá aportando su valor de conciliación, apertura, negociación y de instancia creadora de puentes entre el Estado y los diversos grupos y agentes de la sociedad global. Cumpliendo con su misión fundamental, que es el de crear y dar certeza a los acuerdos y tratados internacionales, el acercamiento entre los Estados y su permanente compromiso con la búsqueda de soluciones pacíficas y resguardadas dentro del derecho internacional a conflictos bélicos, estará afianzando el tan necesario y vital andamiaje de la gobernabilidad mundial.

3.2. Las Funciones de las Misiones Diplomáticas:

Entre las funciones de las misiones diplomáticas se pueden distinguir principalmente tres: las funciones de rutina, las de información y las de negociación.

Las funciones de rutina tienen que ver con papeles y documentos de ciudadanos del país remitente que residen en el Estado huésped, además de la asistencia a reuniones sociales o ceremonias.

La función de información consiste en la observación y transmisión al país de origen datos referentes a condiciones económicas, políticas, sociales, militares, etc., destacando la vinculación, riesgo o valor de los mismos para el propio país. A esta información enviada se la denomina inteligencia.

“Sin duda alguna los cambios tecnológicos precedidos por los del telegrama, la aviación y el teléfono, facilitan el contacto personal de los propios mandatarios y jefes de gobierno. No obstante, las embajadas y los Servicios Exteriores, deben de seguir siendo los que cumplan la función de recopilar información, observar, representar, negociar y defender los intereses nacionales. En sentido estricto, de hacer cumplir las cinco funciones que establece el artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Internacionales (18 abril, 1961). Las embajadas son

presencia política más allá de los gobiernos en turno. De allí la importancia que las representaciones diplomáticas cuenten con un personal calificado que sea capaz de sacar el mayor provecho de las nuevas tecnologías al mismo tiempo de poder entablar y saber leer los intereses y aspiraciones de los diversos actores de la sociedad y no únicamente los del Estado en donde se encuentra. Sería inútil que dentro del cambio que la diplomacia exige en un mundo donde la sociedad es más exigente y apremiante para participar en los grandes cambios globales, que el Embajador se circunscribiera sólo a tener una relación con el Ministerio del Exterior del Estado receptor. Lo podría hacer el Embajador, pero con el costo de que la relación se estanque en la mera formalidad diplomática y no trascienda más allá del ámbito formal. Es imperioso que el diplomático conozca de viva voz las aspiraciones, posturas, críticas y trabajo que desarrollan diversos actores de la vida pública, social, económica, académica y cultural de los países. Un buen ejercicio de observación debe de pasar por esta dinámica que en todo momento deberá de restringirse al principio de no intervención en los asuntos internos.”²⁰

La función de negociación supone la transmisión de mensajes entre los ministros extranjeros del Estado remitente y el Estado huésped. Siendo que esta definición es muy escasa y el tema de la negociación es esencial para la política e instrumentación de la diplomacia.

En la actualidad, la función del diplomático ha cobrado una nueva dimensión. En vista de que el proceso de globalización avanza y crece (sobre todo a nivel económico y de comunicaciones), los diplomáticos tienen que asumir el nuevo rol de descubrir nichos de oportunidad que generen ventajas al país de origen; por ejemplo, la venta de bienes y servicios y la inserción del sector privado nacional en el Estado huésped. Esta función está estrechamente relacionada con la asistencia a

²⁰ Martínez Pandiani, Gustavo. **Diplomacia pública y medios de comunicación. Del Estado-Nación a las Cadenas Mundiales de Noticias.** Ed. Colección ISEN. Buenos Aires, 2006. Página 6.

reuniones y eventos, la transmisión de información y la negociación de dichas ventajas.

“Para el diplomático inglés Harold Nicholson, la diplomacia está estrechamente relacionada con la estructuración de la política exterior y las negociaciones. Con respecto a la política exterior el debate se plantea en torno a las ventajas y desventajas de la elaboración secreta o pública de la misma. Algunos de los argumentos que se plantean son que en la elaboración pública la opinión pública puede actuar como moderador y equilibrar las ambiciones de los políticos pero, por otro lado, una vez exaltada puede incitar a políticas aventureras que impliquen alto riesgo. Además, una elaboración pública privaría del factor sorpresa al Estado en las decisiones, aunque sus críticos indican que en la era nuclear una ventaja como el secreto o la sorpresa incrementaban las posibilidades de error.”²¹

En cuanto a la negociación, la discusión pasa por quién debe ser el protagonista: el diplomático o el político. Las desventajas del político son que no conoce en profundidad las culturas y estilos de vida de otros países y que, por lo general, buscan triunfos para aventajar a sus adversarios o aumentar el número de electores, mientras que el objeto de una negociación no es la victoria sino un compromiso aceptable, viable y favorable. El diplomático, en cambio, tiene más posibilidades que el político de convertirse en un negociador afortunado ya que cuenta con preparación profesional, información y estudios sobre las culturas extranjeras y no buscan el aplauso público.

La elaboración de la política exterior debe ser un proceso abierto que se pueda explicar públicamente en este proceso los políticos deben de ser asesorados por diplomáticos. Las negociaciones, por lo contrario, deben entablarse en forma privada entre diplomáticos y dirigirse a las metas fijadas por los políticos.

²¹ Green, Rosario. **Ensayo: La Diplomacia Parlamentaria.** Fundación Colosio A.C. PRI. Pág. 17.

Para que un diplomático sea eficaz debe de tener las siguientes cualidades:

- Veracidad, porque contribuye a una buena reputación e intensifica la credibilidad.
- Precisión, que implica certeza intelectual y moral.
- Buen carácter, que implica moderación y sutileza.
- Paciencia, calma, que permite guardar imparcialidad y precisión.
- Modestia, para no dejarse envanecer y jactarse de sus victorias y éxitos.
- Lealtad, a sus gobiernos y hasta al país que los hospeda.

No puede nada suplantar a la diplomacia pues ésta es herramienta genuina del aparato Estatal para buscar la paz, seguridad y desarrollo de las naciones y en ese sustento ningún otro actor podrá sustituirla. Tampoco puede haber un reproche generalizado a la diplomacia en toda su esencia y complejidad. Ello sería una muestra maniquea así como una debilidad intelectual el creer que la diplomacia falló en momentos decisivos en el correr histórico de los hombres.

La diplomacia clásica si bien ya ha dejado de ser la única vía de participación en el concierto internacional para ahora participar en un sistema más plural, que se aproxima a una política de grupos: en que varios sujetos son capaces de influir en las decisiones colectivas vinculantes y éstas toman a partir de un proceso de negociación que se fundamenta en la adaptación recíproca. También es cierto, que continuará siendo el brazo del principal actor de las relaciones internacionales, es decir, el Estado, que reúne en su núcleo a los términos geográficos, políticos, sociales y culturales de las naciones.

3.3. Transformaciones en la Diplomacia del Siglo XXI:

En el presente, la diplomacia debe actuar multifacéticamente en un marco contradictorio donde se enfrenta por un lado el proceso de globalización y por otro lado las tendencias locales.

Los desarrollos tecnológicos, principalmente la tecnología de comunicación, la limitación proporcional de la soberanía de los Estados, las organizaciones no gubernamentales, el hecho de que desempeñan cada día un papel más importante los parlamentos y las sedes locales en la escena internacional, se pueden considerar como los desafíos que se enfrenta la diplomacia moderna.

El hecho de que la sociedad internacional pueda intervenir en los problemas interiores de los países, la globalización económica y los problemas medioambientales, la violación de los derechos humanos, el terrorismo, los problemas como el contrabando de drogas y la trata de personas, tanto fortalecen como diversifican la función de la diplomacia.

Con estos cambios, aumenta la importancia de la dimensión de la opinión pública de la diplomacia cuando las sociedades viven más conjuntamente. Por ejemplo la información acerca de las aplicaciones diplomáticas llega a las personas como un relámpago. Estas aplicaciones se discuten y se critican en miles de sitios Web. Las sociedades que hasta ahora no se interesaron en las relaciones internacionales descubren el vínculo de estas relaciones con sus problemas locales.

Los cambios tecnológicos han abierto paso a la era del Internet y las nuevas tecnologías de la información. Una de las características de la globalización en la que la circulación de los flujos informativos, es que los flujos financieros se encuentran evidentemente globalizados. El uso de las telecomunicaciones ya dejó

de ser exclusivo para el gobierno y la empresa y cada día la sociedad utiliza sus servicios, por tal motivo la diplomacia no se puede quedar a la zaga en su utilización.

Se está experimentando un proceso de transformación en el que el orden cerrado, jerárquico y elitista de la diplomacia tradicional se sustituye por la claridad y flexibilidad de la diplomacia moderna. El uso de las tecnologías informáticas y comunicativas, cambiaron el ambiente diplomático haciendo más transparentes las relaciones internacionales.

El desafío más importante que debe luchar la diplomacia mundial es poder dar explicaciones a las sociedades y poder ser suficientemente transparente, porque las relaciones internacionales ya no están en el monopolio de los Estados naciones y las organizaciones internacionales.

En esta época ponen su sello, la globalización, el compartimiento de la potencia política por administraciones locales, la dimensión de la transferencia de información. Bajo estas circunstancias, la diplomacia de la opinión pública ganó una importancia más allá de las actividades de presentación y propaganda.

La diplomacia de la opinión pública no sólo consta de una aplicación de las relaciones públicas. Dicha diplomacia empuja a los diplomáticos del día a establecer relaciones principalmente con los gobiernos y después con la media, ámbitos académicos, estudiantes, científicos, artistas, organizaciones culturales y no gubernamentales.

“Los Estados nacionales ya no son capaces de controlar por sí solos la política mundial. La agenda de los países es cada vez mayor, multitemática y polisémica. Un desafío para las tradicionales estructuras organizacionales de las cancillerías. La multiplicación de la llamada sociedad de la información desafía el protagonismo del clásico modelo de vinculación sólo interestatal en las relaciones internacionales, a

favor de otro, quizá algo más caótico, marcado por la injerencia de nuevos actores participantes en la comunicación.”²²

Pese a todos estos desarrollos, no parece posible la total eliminación de la necesidad de la diplomacia directa. Dado que los contactos personales siempre serán de gran importancia para establecer la confianza y el respeto mutuo entre los estados y las sociedades. Mientras tanto, es clara la obligación de la transformación de los métodos de diplomacia para poder responder a los desafíos y armonizar con el nuevo ambiente. Los diplomáticos tienen que ser más transparentes y activos. Además deben poder beneficiarse totalmente de las oportunidades que ofrece la revolución tecnológica.

“Además de la revolución de las comunicaciones, existen otras cuatro razones históricas para el surgimiento de una nueva diplomacia: la creciente relevancia de la opinión pública en la arena internacional debido al acceso masivo a la información; la proliferación de nuevos Estados luego de la Segunda Guerra mundial con los que entablar relaciones diplomáticas; las pugnas ideológicas que obligaron a las democracias a competir en el terreno global de las ideas; la importancia de las percepciones tanto como de la realidad (los estereotipos). La búsqueda de preeminencia en el campo internacional es más que una lucha por la supremacía militar o por el dominio político; es también una pugna por la mente de los hombres.”²³

La acumulación de nuevos actores internacionales, entre los que destacan los medios de comunicación, las empresas trasnacionales, ONG's, los partidos políticos, los parlamentarios, etc., no significa que la diplomacia clásica sea totalmente descentralizada de la capital política del Estado y del Departamento,

²² Marini, Matías. **La Diplomacia Pública. Una Ocasión Para Recontar la Argentina a los Italianos.** Ed. Sur. Argentina, 2003. Página 20.

²³ **ibid.**

Ministerio o Secretaria de Relaciones Exteriores. Significa que debe participar activamente en la formulación de la política exterior y que al escuchar y conocer a otros actores, la acción del gobierno será mas integral.

En realidad, la diplomacia ya experimenta en gran medida estas transformaciones y eso comprueba su indispensabilidad. Sin embargo, no debe perderse de vista que los Estados naciones y las organizaciones internacionales siguen siendo los actores principales de las relaciones diplomáticas globales.

En este nuevo contexto de globalización y consolidación de nuevos actores políticos internacionales y de nuevas formas de ejercer la diplomacia, el diplomático debe adecuarse a este contexto, para lo cual tendrá que cultivar especialmente su capacidad analítica, de liderazgo y comunicación, y de gestión. Sólo así podrá prestar una aportación útil al proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, y podrá ser efectivo en el impulso y la coordinación de los intereses nacionales.

“Sin duda, algún tipo de especialización, simultánea a su condición de generalista y comodín para todo, será imprescindible. En todo caso, una sólida formación de temas económicos le permitiría contemplar con justeza el conjunto de las prioridades del Estado. Sin embargo, debe de preponderar el ánimo político que entraña por sí mismo la diplomacia. No debe de haber un fondo preponderantemente económico. Hacerlo así debilitaría a las cancillerías con pugnas interburocráticas con otras dependencias, como lo son las encargadas de negociar tratados comerciales internacionales.”²⁴

²⁴ Rosales, Luís. **Diplomacia Pública: un Modelo para la Argentina.** Ed. The Fletcher School for Law and Diplomacy. Colección documentos de trabajo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, número 31, 1999. Página 2.

El respeto a las funciones que establezca la ley a cada instancia gubernamental será vital para que el accionar del gobierno en el exterior no caiga en duplicación de funciones y en lamentables luchas de liderazgos internos que mitigan su cohesión. En lo referente a la especialización, la globalización ha impuesto esa necesidad de manera obligada y la diplomacia no esta ajena a ello. Por esto, redoblar la especialidad, tanto en regiones geográficas bien definidas o en instituciones y organismos internacionales como el sistema de Naciones Unidas e incluso en unidades supranacionales como la Unión Europea, es una necesidad inalienable al desarrollo de cualquier Servicio Exterior.

3.4. La Diplomacia Preventiva:

La diplomacia preventiva consiste en garantizar la paz al evitar que se desencadenen conflictos armados, por tanto, sólo pueden incluirse dentro de este concepto aquellas acciones de mediación y conciliación así como las negociaciones internacionales que tengan por fin prevenir conflictos entre los Estados.

“Diplomacia preventiva es aquella acción llevada a cabo en lugares y momentos vulnerables para evitar la amenaza o el uso de la fuerza así como otras formas de coacción por parte de Estados o diversos grupos a fin de arreglar las disputas políticas que puedan haber sobrevenido a causa de efectos desestabilizadores producto de cambios económicos, sociales, políticos e internacionales.”²⁵

De acuerdo con estas definiciones, la diplomacia preventiva no puede ser tan amplia que abarque todas las etapas del conflicto armado, ya que toda acción preventiva supone que es llevada a cabo antes de que se desaten las hostilidades.

²⁵ Aguirre, Mario. **La prevención de conflictos armados**. En: Política Exterior nº. 65; Sept-Oct. de 1998. Madrid. Página 50.

Al hablar de diplomacia no puede referirse a otras acciones que las negociaciones directas entre los Estados como aquellas realizadas por parte de terceros Estados que actúen como mediadores o conciliadores. De no ser así, la manera correcta sería referirse a éstas como acciones preventivas y no como diplomacia preventiva.

Por todo esto, coincidiendo con la opinión de otros autores, se acepta la definición de diplomacia preventiva que plantea que integran a la misma todas aquellas acciones realizadas con el fin de resolver los conflictos de manera pacífica que se realicen en el marco de lo establecido en el Artículo 33 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas –ONU- cuando se aplican antes que la controversia cruce el umbral del conflicto armado.

La diplomacia preventiva abarca dos conceptos importantes: la diplomacia y la prevención. Con respecto a lo primero, es interesante recordar que la diplomacia a lo largo de la historia ha sido una herramienta útil a la hora no sólo de construir alianzas entre los monarcas, sino de acercar a las partes en el campo de batalla para que éstas, dejando de lado sus diferencias, acuerden tratados de paz. Justamente esta última función que han llevado a cabo los diplomáticos desde tiempos inmemoriales, ha llevado a que la diplomacia llegue a nuestros días como sinónimo de mediación.

No hay duda de que el uso más deseable y eficiente de la diplomacia es para calmar las tensiones antes de que desemboquen en un conflicto - o si el conflicto estalla, actuar rápidamente para contenerlo y resolver sus causas subyacentes. Este oficio ha existido desde tiempo atrás porque permite a las partes sentarse alrededor de una mesa y negociar, y así muchas veces obtener lo que buscan sin necesidad de llegar a derramamientos de sangre. De esta realidad, puede deducirse la trascendencia del rol del diplomático.

Con respecto a la prevención, se debe resaltar la importancia de toda acción preventiva ya que éstas permiten evadir todo el sufrimiento que la guerra causa a miles de personas, muchas veces sin razón y, lo que es peor, tantas veces pudiendo haber sido evitado. Además, toda acción preventiva es menos costosa tanto en términos monetarios como en términos de pérdida de vidas humanas.

La misma lógica dicta que es mejor hacer un pequeño esfuerzo para prevenir un conflicto que verse en la necesidad desplegar cuantiosos recursos financieros, humanos y materiales (vale decir bélicos) cuando ya es demasiado tarde para controlarlo.

“Por otra parte, es sabido que no hay mejor momento para acercar a las partes que antes del conflicto. Una vez que ha habido derramamiento de sangre, se agudizan las pasiones y resulta extremadamente difícil detener los combates. Acordar una vez iniciado el ataque armado, cuando ya hay bajas en ambos bandos, es mucho más difícil ya que las partes se vuelven más intransigentes y se conforman con menos, y muchas veces la sed de venganza nubla sus mentes. Por ello, no hay mejor oportunidad para negociar que antes de que comience el enfrentamiento armado.”²⁶

A partir de esta concepción preventiva, se comprende que la principal misión de las Naciones Unidas es mantener la paz que lleva implícito frenar las controversias antes de que se transformen en conflictos armados. Ciertamente el mejor sistema para garantizar la paz es prevenir los conflictos.

La función de la ONU es, sin duda, la de prevenir, más que curar las heridas causadas por los conflictos. Sin embargo, esta acción aunque sumamente importante generalmente es invisible y ello hace que sea desmerecida. Así, aunque ha tenido éxito en muchos casos, en su mayoría estos no han llegado a ser

²⁶ Fisas, Vicenç. **Más Diplomacia Preventiva de la ONU**. En www.rebelión.org Consultado el 19-07-09.

conocidos. Este accionar de la ONU, se encuentra enmarcado en el Capítulo VI de su Carta constitutiva

“El reconocimiento de la importancia que tiene la prevención de controversias para la realización del propósito principal de la Carta de las Naciones Unidas: mantener la paz y la seguridad internacionales, ha llevado a que se amplíe la función de la ONU en el marco de dicho capítulo, así como a la adopción por la Asamblea General de cuatro importantes textos: la Declaración de Manila sobre arreglo pacífico de controversias (Res. 37/10); la Declaración sobre la prevención y eliminación de controversias y situaciones que amenazan la paz y seguridad internacionales (Res. 43/51); la decisión 44/415 sobre Recurso a una comisión de buenos oficios, mediación o conciliación de las Naciones Unidas; y la Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Res. 46/59).”²⁷

Debido a lo regulado en la Carta constitutiva de la ONU, pueden distinguirse tres actividades principales:

- prevención de conflictos;
- mantenimiento de la paz; y,
- consolidación de la paz.

La prevención de conflictos a largo plazo ataca a las causas estructurales del conflicto a fin de sentar una base sólida para la paz, cuando esa base se desintegra, se intenta reforzarla mediante iniciativas diplomáticas. En cambio, el mantenimiento de la paz, intenta poner coto a los conflictos en curso, a partir del establecimiento de la paz; mientras que la consolidación de la paz intenta impedir que se desencadenen nuevamente las hostilidades entre las partes. Es decir que mientras estas dos

²⁷ **Diplomacia Preventiva.** En: <http://html.rincondelvago.com/diplomacia-preventiva.html> Consultado el 19-07-09.

últimas actividades se llevan a cabo una vez que el conflicto ya ha estallado, la prevención busca resolver las disputas antes de que la violencia estalle.

“No hay dudas de que la diplomacia preventiva se enmarca entre las actividades de prevención de conflictos. Estas acciones preventivas, según el Reporte final de la Comisión Carnegie sobre la prevención de conflictos armados, pueden separarse en dos categorías:

- **Prevención Operativa (Operational Prevention).** Abarca aquellas acciones ante la crisis. Estas estrategias y tácticas se inician cuando el conflicto es inminente. Incluyen la recolección de datos y la alerta temprana, medidas económicas como sanciones o incentivos, el despliegue de misiones de paz, y la mediación y conciliación internacionales.
- **Prevención Estructural (Structural Prevention).** Abarca aquellas acciones dirigidas a las causas profundas del conflicto, es decir que conciernen a problemas económicos, sociales, culturales, legales, humanitarios o de seguridad. Incluyen acuerdos de desarme bilaterales y regionales, y asistencia para el desarrollo, y son soluciones a largo plazo.”²⁸

Pero, aunque la diplomacia preventiva se articula dentro de lo que puede llamarse acciones preventivas, al punto de que el ex Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan, en el año 2.001 propuso sustituir esta denominación por la de acción preventiva, existen distintas acciones que pueden tener efectos preventivos útiles y que no constituyen acción diplomática, así: el despliegue preventivo, el desarme preventivo, la acción humanitaria preventiva, y la construcción de la paz en su fase de prevención de nuevos conflictos.

²⁸ Lund, M.S. **Preventing Violent Conflicts: A strategy for Preventive Diplomacy.** United States Institute for Peace; Washington D.C.; 1997. Página, 13.

Si, en cambio, se adopta el concepto más amplio propuesto en Una Agenda para la Paz por el ex Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, con la acción preventiva que propone Koffi Annan. En este caso, la diplomacia preventiva, y según lo describe una Agenda para la Paz, se articula en torno a:²⁹

- El desarrollo de medidas tendientes a fomentar la confianza.
- El fortalecimiento de los canales de información que, bajo el denominado sistema de alerta rápida, permita determinar la existencia de una amenaza a la paz y establecer las medidas adecuadas para sofocarla.
- El impulso de la ayuda humanitaria.
- El despliegue de zonas desmilitarizadas.

Con respecto al primer postulado, la Agenda para la Paz expresa que la confianza mutua y la buena fe son esenciales para reducir la probabilidad de un conflicto entre Estados. Entre las medidas que pueden tomarse para fomentar la confianza mutua se encuentran el intercambio sistemático de misiones militares, la formación de centros regionales y subregionales para la reducción de riesgos, la firma de acuerdos que permitan el libre flujo de información entre los Estados y el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos regionales sobre armamento.

Además, dicho documento exhorta a las organizaciones regionales a que consideren qué otras medidas que permitan la construcción de confianza mutua pueden ser usadas en sus áreas e informen al respecto a las Naciones Unidas. En este marco, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos –OEA- celebraron dos Conferencias sobre medidas de fomento de confianza mutua y de seguridad: la primera en Santiago de Chile en 1995 y la segunda en San Salvador en 1998. En

²⁹ http://search.un.org/search?ie=utf8&site=un_org&output=xml_no_dtd&client=UN_Website_Spanish&num=10&proxystylesheet=UN_Website_es&oe=utf8&lr=lang_es&q=agenda+para+la+paz Accesada el 21-07-09.

ambas se llegó a la conclusión de que las medidas de fomento de la confianza mutua pueden agruparse en tres categorías:

- Medidas relacionadas con la información: Con el propósito de promover el intercambio de información de publicaciones relacionadas con la defensa y de actividades militares entre otras.
- Medidas que estimulan la realización de acciones específicas: Entre las acciones que se promueven se señala la realización de encuentros entre delegaciones militares y de parlamentarios como también la extensión a los institutos de formación diplomática, academias militares y universidades de los contenidos de las Conferencias de Santiago y de San Salvador.
- Medidas tendientes a controlar el gasto militar: Al respecto se establecen directrices a fin de poder controlar el gasto militar en la región con el fin último de limitar el gasto militar e idealmente llegar a una condición de desarme.

Con respecto al segundo postulado, las medidas preventivas deben basarse en un conocimiento oportuno y preciso de los hechos. La alerta temprana es fundamental a la hora de tomar acciones preventivas. Esta se lleva a cabo a través de la recopilación sistemática de información, y de las misiones investigadoras oficiales.

Se trata de una verdadera tarea de inteligencia: noticias acerca de los movimientos de tropas o flujos de población o violaciones masivas de derechos humanos, pueden ser indicadores importantes a la hora de determinar las posibilidades de que se desate un conflicto. En este aspecto es sumamente importante la colaboración de los mecanismos y organizaciones regionales con los órganos de Naciones Unidas.

Con respecto al tercer postulado, muchos autores consideran que medidas humanitarias como ser las acciones destinadas a solucionar problemas graves como la pobreza extrema, las desigualdades socioeconómicas, la falta de instituciones o la debilidad de estas, la ausencia de buenos gobiernos, y las violaciones a los

derechos humanos, deben ser enmarcadas entre las herramientas para la prevención de conflictos internacionales.

Con respecto al cuarto postulado, el ex Secretario General de Naciones Unidas en su Agenda para la Paz expresa que ha llegado el momento de planear el despliegue preventivo del personal de Naciones Unidas, el cual puede tener lugar en una gran variedad de casos y de modos diferentes.

Aunque en el pasado dicho despliegue sólo se ha llevado a cabo en el marco de Operaciones de Mantenimiento de la paz, debería considerarse la utilidad de realizarlo de manera preventiva en las zonas donde podría desatarse un conflicto y a requerimiento de las partes en el asunto. De esta forma se eliminaría cualquier acción militar que se escudase en el pretexto de ejercer la legítima defensa frente a un ataque fronterizo, que muchas veces puede no haber tenido siquiera lugar.

Por otra parte, las zonas desmilitarizadas servirían de símbolo del interés por parte de la comunidad internacional en la prevención de los conflictos. Por desgracia esta herramienta tropieza con muchos obstáculos políticos, ya que generalmente sólo el espectáculo de la violencia desencadenada con todas sus trágicas consecuencias convence a las partes en conflictos, a los países que pueden aportar tropas, y al Consejo de Seguridad de que es útil o necesario desplegar una fuerza de mantenimiento de la paz. Sin embargo, a fines de 1992 se llevó a cabo un despliegue efectivo de las Fuerzas de Protección de Naciones Unidas en la exYugoslavia de Macedonia como medida preventiva, y fue un éxito.

Finalmente, la Resolución de la Asamblea General 47/120 de 1992 establece que la diplomacia preventiva podrá exigir otras medidas, fuera de las mencionadas en la Agenda para la paz, en las que se combinen apropiadamente las consultas entre los Estados miembros, la discreción, la confidencialidad, la objetividad y la transparencia.

Lamentablemente, lo que no llega a ocurrir por el trabajo bien hecho de la diplomacia preventiva, sus éxitos, pasan desapercibidos, porque la acción preventiva como una actividad discreta que, cuando resulta, puede pasar totalmente desapercibida. Y ello lleva a que se ponga poco énfasis en esta herramienta, y lamentablemente muchas veces sea dejada de lado.

Sin embargo, la conciencia de su trascendencia se refleja en la realización de conferencias internacionales para discutir las medidas adecuadas para prevenir los conflictos armados internacionales en Washington (1995), Bruselas y Madrid (1996). Así como en la Resolución de la A. G. 47/120 de 1992, que caracteriza a la diplomacia preventiva como el medio más sensato y eficiente para reducir las tensiones antes de que desemboquen en un conflicto.

Para lograr llevar a cabo una Diplomacia Preventiva exitosa se necesitan ciertas condiciones esenciales. Estas pueden ser divididas en aquellas que se refieren a la actuación de los terceros Estados u organismos, aquellas que se refieren a las partes en el conflicto, y aquellas que se refieren a la comunidad internacional.

3.5. La Diplomacia Ciudadana:

La diplomacia era hasta fechas cercanas un ejercicio reservado a los funcionarios gubernamentales de los Estados quienes la ejercían en supuesta representación de la voluntad soberana de sus naciones. La naturaleza ciertamente compleja de las relaciones internacionales y el carácter indiscutiblemente delicado de las continuas negociaciones que ella conlleva, rodearon a esta actividad de cierta mística elitista y secreta.

Las expresiones críticas de parte de la opinión pública a cualquier política oficial en esta esfera fueron por mucho tiempo desdeñadas por desinformadas o

irresponsables por los círculos selectos de aquellos elegidos que las diseñaban e implementaban. Aun peor, a veces, ha sido el impacto de dinámicas políticas electorales, cuando la diplomacia se define por intereses estrechos y parroquiales en contra de las opiniones e intereses de la gran masa de la sociedad civil.

“Pero de manera paulatina se fue tomando conciencia de que la diplomacia era demasiado importante para dejarla en manos exclusivas de los diplomáticos. Millones de personas morían en guerras evitables, los derechos humanos de poblaciones enteras eran negados por aquellos gobiernos que ostentaban su representación ante la comunidad internacional, el medio ambiente continuaba deteriorándose con rapidez sin que se avanzara en acuerdos para remediar la situación y la economía mundial adoptaba modelos de funcionamiento cada vez más socialmente excluyentes sin que los diplomáticos oficiales parecieran tomar debida cuenta de ello. La voluntad soberana de los representados no parecía siempre expresarse de manera eficaz a través de sus representantes gubernamentales en los foros internacionales y se fue abriendo paso la concepción de que era imprescindible al ciudadano encontrar el modo de involucrarse más directamente en los llamados procesos diplomáticos.”³⁰

El concepto de diplomacia ciudadana alude al derecho y a la capacidad que requieren materializar y desarrollar las organizaciones ciudadanas, para penetrar en espacios que tradicionalmente han sido privativos de organismos internacionales, gubernamentales y de la cooperación externa, para pasar a formar parte del quehacer de las distintas expresiones organizativas que integran la sociedad civil, misma que es heterogénea y diversa, lo que complejiza su definición y papel.

³⁰ Revista Futuros. **El Ciudadano y su Diplomacia.** En: http://www.revistafuturos.info/futuros_7/presentacion_f7.htm. Accesada el 19-07-09.

“El debate actual respecto a la práctica y el consiguiente desarrollo de estrategias y acciones definidas en el marco de la diplomacia ciudadana, apuntan a dos interrogantes fundamentales: 1)¿Las distintas organizaciones ciudadanas se transforman en meras operadoras de las políticas, programas y agendas gubernamentales y 2) constituyen mecanismos de contención de las presiones y posibles explosiones sociales ocasionadas por el acumulado y creciente déficit social que se traduce en mayor pobreza y exclusión de grandes sectores poblacionales?.”³¹

Al respecto, las instancias organizativas más proclives al diálogo, concertación e incidencia política, estiman que en el actual contexto internacional globalizado, es necesario potenciar la capacidad de negociación y la búsqueda de influencia, ya sea en los aspectos estratégicos como en los coyunturales según sea el caso; en tanto, otros sectores desconfían de las supuestas bondades de la incidencia y propugnan por soluciones a través de la fuerza y hasta militares; lo que es claro, es que las acciones de incidencia generalmente requieren ir acompañadas de propuestas, legitimidad y poder de convocatoria por parte de las organizaciones o instancias solicitantes, de tal forma que la mesa de diálogo este acompañada por la presencia organizada y vigilante de los sectores demandantes.

Semejante desafío a los criterios establecidos hasta entonces acerca de la diplomacia y sus operarios causó cierto estupor inicial en los medios oficiales de algunos Estados. Aun lo más democráticos gobiernos de sociedades abiertas se resistían a tomar en serio a estos improvisados activistas de las relaciones internacionales que invadían los reservados predios de su actividad cotidiana. Pero su presión por participar de algún modo significativo en el quehacer negociador fue

³¹ Rosales, Sara Elisa. **Diplomacia Ciudadana**. En: http://www.revistafuturos.info/futuros_7/diplomacia.htm. Visitada el 21-07-09.

creciendo pareja con su creciente especialización y eficacia en el manejo de la información y de su aprendizaje de las técnicas de negociación diplomática.

“Este creciente activismo político de las organizaciones no partidistas de la sociedad civil global tiene también su explicación local en otro factor: el debilitamiento general de los partidos políticos tradicionales para cumplir su función de actuar eficazmente como vehículo de las preocupaciones de la sociedad civil. Ese fenómeno responde, a su vez, a causas diversas tales como su incapacidad de responder o renovarse, por corrupción, o por falta de credibilidad. Su insuficiente capacidad de negociación en cuanto a las exigencias de la nueva economía global, el poder desmesurado de los países desarrollados en ella y las demandas de las instituciones financieras multilaterales ha hecho que en muchos países los ciudadanos se hayan decidido a forjar sus propios vehículos de representación y negociación. Esto ya era novedoso para la política local, pero mucho más lo era en los foros internacionales.”³²

Un conjunto de reservas y objeciones comenzaron a expresarse por parte de los representantes de aquellos Estados menos acostumbrados a la democracia. La nueva y activa presencia de organizaciones de la sociedad civil en lo que hasta entonces consideraban sus foros multilaterales los perturbaba. Algunos de sus argumentos eran poco atendibles, pero otros encerraban algún elemento de verdad.

Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil fueron reafirmando progresivamente su legitimidad y ganándose el respeto de los funcionarios de los foros multilaterales. Aun aquellos gobiernos que tenían mayores razones para sentirse inquietos por la gestión diplomática ciudadana se percataron de que no podrían deshacerse de ella tan fácilmente y acudieron a otras tácticas para obstaculizar su labor. El nuevo fenómeno –la eclosión de la presencia y acción de

³² **Ibid.**

organizaciones de la sociedad civil mundial organizada en los foros internacionales- había llegado para quedarse.

La transformación de conflictos enraizados necesita de articulaciones conjuntas que actúen como catalizadoras de esfuerzos para trabajar las causas estructurales que los subyacen. El rol de la sociedad civil en la construcción de ciudadanía aparece como una estrategia consistente y sostenible para la prevención de conflictos en la región.

Para ser potencialmente constructivo las interacciones necesitan canalizarse hacia procesos de mayor acceso y comprensión de la información, así como la generación de habilidades y dinámicas de deliberación que trasciendan la mera confrontación y el debate como única manera de interacción entre los actores en juego. La clave está en mover el conflicto desde los procesos destructivos hacia otros constructivos. La primera tarea de la transformación de conflictos no está en hallar soluciones rápidas para los problemas más urgentes, sino generar plataformas creativas que puedan al mismo tiempo detectar los temas más visibles y cambiar las estructuras sociales y los patrones de relación subyacentes.

A lo largo de la última década e inicios del nuevo siglo, la ciudadanía fue forjando organizaciones capacitadas técnicamente para diseñar sus propuestas y negociarlas de manera eficiente. También ha venido aprendiendo que el poder negociador de sus representantes radica precisamente en la protesta y movilización populares en sus propios países e internacionalmente. Sin protesta no hay poder negociador; sin propuesta no hay negociación exitosa.

“La Diplomacia Ciudadana es un método de transformación de conflictos que ha logrado éxitos significativos en varias regiones del mundo, sobre todo en conflictos relacionados a los recursos compartidos. La Diplomacia Ciudadana tiene como meta transformar las percepciones del conflicto a través de la construcción o

fortalecimiento de la relación entre partes encontradas, el intercambio de información e ideas y el análisis conjunto del problema. La Diplomacia Ciudadana puede realizarse de forma paralela a la diplomacia tradicional o, en situaciones de estancamiento como el caso actual, puede abrir canales de comunicación entre los pueblos afectados por el problema, aprovechando de su cercanía y conocimiento del mismo, para facilitar el diálogo, la exploración de opciones creativas y el consenso sobre recomendaciones para sus respectivos gobiernos. La práctica sugerida para los conflictos inter-estatales destacada aquí implica conducir talleres innovadores para solucionar el problema, diseñados para facilitar la resolución de un conflicto basándose en la transformación opiniones y las actitudes de las partes, y en la obtención no sólo de los elementos potenciales para el establecimiento del actual conflicto pero también de sus causas subyacentes con una reconstrucción de la relación entre las partes.”³³

Desde la Cumbre de Río sobre el medio ambiente (1992) hasta el presente, millones de ciudadanos se han involucrado activamente, a través de miles de organizaciones –desde sus países o directamente en los corredores de los foros mundiales- en el nuevo activismo que acompaña a la diplomacia del ciudadano. Casi sin excepción puede decirse que los principales acuerdos internacionales que han venido a engrosar la normatividad del derecho a escala mundial, fueron el resultado de iniciativas y propuestas salidas de las organizaciones de la sociedad civil y negociadas con los gobiernos que, en mayor o menor medida, las recogieron en nuevos acuerdos, tratados, convenios y pactos internacionales.

La creación de la posición del Alto Comisionado para Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas –ONU-, la prohibición del empleo de minas

³³ Spadoni, Eliana. **El Proceso de Integración Regional en Jaque: Diplomacia Ciudadana Para la Transformación Constructiva del Conflicto de las Papeleras Entre Uruguay y Argentina.** Página 5. En: http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/El_proceso_de_integracion_regional_en_jaque.pdf. Accesada el 21-07-09.

terrestres, el reclutamiento militar de menores de edad por ejércitos regulares o irregulares, la creación de la Corte Criminal Internacional, la Agenda 21 para el medio ambiente, el esfuerzo de condonación de las deudas de los países mas pobres, derechos de pueblos indígenas, y muchos otros avances normativos de la humanidad al cerrar el violento siglo XX tuvieron su origen en el activismo de la diplomacia ciudadana.

La vigencia de normas de procedimiento y comportamiento claras para la participación de estas organizaciones en esos foros internacionales hace irrelevante el hecho de si sus planteamientos reflejan o no los criterios de partidos o movimientos de oposición por lo que nada deberían temer esos gobiernos salvo escuchar en publico aquellas voces que quizás sean ahogadas por la represión política en sus países. Las sociedades abiertas no han de inquietarse por escuchar en la Organización de Naciones Unidas –ONU- lo que pueden leer en sus periódicos o escuchar en la radio y la televisión cada día.

“La diplomacia ciudadana se ejerce con sarape y sandalias, protestando la injusticia e inequidad desde las calles de nuestro continente. Pero también de cuello y corbata, en los pasillos y recintos de los foros multilaterales, donde con excelente elaboración técnica y lenguaje apropiado a las circunstancias, los representantes de las OSC promueven las propuestas técnicas que aportan soluciones al clamor de sus pueblos. Sin embargo, la tensión entre esas dos esferas de trabajo es real y a veces conduce a conflictos entre las OSC. La resolución de estos conflictos es en si un desafío constante, y existe una relación directa entre la capacidad creciente del empleo del diálogo y la transparencia para resolver estos conflictos internos de la sociedad civil y los avances logrados por ella en los foros multilaterales.”³⁴

³⁴ **Revista Futuros. Ob. Cit.**

De allí la importancia crucial de que, junto con el fortalecimiento de una sociedad civil nacional, articulada en torno a intereses específicos y sectoriales muy diversos y en permanente interlocución con gobiernos y actores políticos tradicionales, se desarrolle una sociedad civil regional alerta frente a los problemas que, junto con la globalización, pueda acarrear el potencial surgimiento de conflictos regionales, tanto de focalización local con eventuales impactos regionales como de carácter transnacional e internacional. La regionalización en este sentido, no es exclusiva de los gobiernos y de los Estados, ni se reduce a la discusión y a la firma de acuerdos comerciales que profundicen la integración económica de la región, sino que implica asimismo una comprensión y un compromiso de la ciudadanía por la defensa y promoción de los bienes públicos regionales en un amplio espectro de temas que abarcan desde los derechos humanos y la equidad social a la preservación del medio ambiente, evitar el surgimiento de conflictos armados y la construcción de la paz.

Ninguno de estos temas es patrimonio exclusivo de los gobernantes y, en todo caso, el contrato social establecido o en proceso de establecerse entre las élites políticas y la ciudadanía implica, en la actualidad, un mayor compromiso y una acción más efectiva de los ciudadanos tanto para prevenir y anticipar los conflictos y catástrofes que puedan emerger, como para impulsar, formular y monitorear las políticas públicas adecuadas para lidiar con ellas.

En este marco se vuelve indispensable el desarrollo de una diplomacia ciudadana que acompañe, monitoree, fiscalice y supervise la diplomacia de gobiernos y organismos internacionales para impulsar políticas que aborden estos problemas en función del interés superior de los pueblos.

CAPÍTULO IV

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL

4.1. Globalización de la Educación Superior:

Las relaciones de los científicos y profesores de una universidad de la región con sus pares internacionales han sido históricamente importantes y siempre han tenido un fuerte impacto en el desarrollo de la actividad científica y académica. Sin embargo, la dimensión internacional en la educación superior adquiere ahora mayor relevancia con respecto al papel que se le daba en décadas anteriores, entre otras razones, por los cambios del mercado de trabajo que exigen habilidades y conocimientos diferentes como también un entendimiento más profundo de las lenguas, culturas y métodos comerciales de otras regiones del mundo.

Los cambios en los espacios sociales, políticos, económicos y culturales, la competitividad instalada en el mundo, los avances científico-tecnológicos, las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTICs) han impuesto a las casas de educación superior una permanente revisión y adecuación de sus acciones, misión y visión, frente a un escenario mundial en continua transformación.

“En la segunda mitad de la década del 90 del Siglo XX, se publicó el ‘Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI’, presidida por Jacques Delors. Se señala en el mismo que de la educación ‘depende en gran medida el progreso de la humanidad. Hoy está cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar el futuro.’”³⁵

³⁵ González, Jorge H. **Internacionalización de la Educación Superior**. En: <http://www.udual.org/AutonomiaUniversitaria/Gonzalez.pdf> Accesada el 21-07-09.

La cooperación hasta la década de los 60 y 70 del Siglo XX, entre los países se basaba en acuerdos de colaboración para el intercambio cultural; posteriormente, los esquemas de ayuda internacional y cooperación para el desarrollo enfatizaron en algunas áreas de la ciencia y la tecnología, aunque las universidades no desempeñaron un papel muy activo en la definición del contenido de las acciones ni en su ejecución. El auge de la internacionalización de la educación superior empieza a ser visible hasta el final de los años 80 y en los 90 adquiere dinámicas casi vertiginosas.

La internacionalización de la educación superior en el devenir de los tiempos ha experimentado una ampliación en su dimensión que motiva profundos debates, siempre presentes e indispensables para la toma de decisiones en materia de política educativa en los países del mundo.

La internacionalización de la educación es una realidad ante la cual las universidades han buscado diferentes estrategias y que ahora afrontan los retos derivados de los Tratados de Libre Comercio en el marco de los Acuerdos suscritos en la Organización Mundial de Comercio que regula los intercambios comerciales entre las naciones, el comercio de bienes industriales, agrícolas y los derechos de propiedad intelectual entre otros.

“En las negociaciones del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, la educación quedó incluida en los 12 servicios negociables, lo que implica considerar la educación como bien de mercado, en tanto se le considera un gran negocio millonario, visión que se contrapone a la concepción de la educación como bien público y que sigue presente en el ideario de la mayoría de los actores relevantes. Esta nueva concepción, además de la tensión entre las concepciones de la educación como mercancía o como bien público, trae consigo el nuevo dilema de negociación o cooperación en las relaciones entre las instituciones educativas y entre los países. Es por ello el auge creciente de los convenios para intercambio

académico, para desarrollar programas conjuntos y/o de doble titulación, se organizan misiones entre países hacia otras regiones y de estos hacia aquellos en búsqueda de acuerdos de cooperación, alianzas con universidades extranjeras y con todo ello, se fortalece la internacionalización de la educación superior.”³⁶

La internacionalización como objetivo permite que las universidades alcancen una mayor visibilidad internacional y aprovechen los beneficios que derivan de esta presencia mundial.

Desde la última década del Siglo XX, la cooperación internacional universitaria se viene enfocando hacia el fortalecimiento de la calidad y como una estrategia de apoyo para la creciente internacionalización de las actividades académicas, sin dejar de lado la preocupación por la pertinencia de las instituciones que, por lo general, se asocia de manera indisoluble con la concepción de calidad en América Latina.

Así, la cooperación internacional, que tradicionalmente se le miró como una fuente de financiamiento externo pasa a ser considerada como un instrumento para la internacionalización de la educación superior y un sector objeto de políticas públicas e institucionales, sin que se tengan claramente definidas las prioridades regionales.

“La tendencia es entender, cada vez más, a la cooperación internacional y la internacionalización de la educación superior como un medio para el desarrollo institucional y como un modo de complementación de las capacidades de las universidades que permita la realización de actividades conjuntas y una integración con fines de mutuo beneficio. Y en tal sentido, el siguiente texto de Beneitone resume tal planteamiento: La internacionalización es la respuesta transformadora del mundo académico ante la globalización. La universidad observa críticamente la globalización, se apropia de sus aspectos positivos, recodificando los valores y

³⁶ Zarur Miranda, Xiomara. **Integración Regional e Internacionalización de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.** En: http://www.clacso-posgrados.net/documentos_aportes/39.pdf Consultado el 21-07-09.

tendencias que apartan el sistema mundial del desarrollo humano efectivo para todos.”³⁷

Trasciende el mercantilismo educativo y social, la competitividad dura, las relaciones internacionales, a favor de la construcción de la sociedad del conocimiento apoyada por una cooperación solidaria, horizontal, propiciando pertinencia, calidad, equidad y accesibilidad.

Cada país se mueve en el contexto internacional con capacidades diferenciadas para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización y es clara la tendencia a hacerlo a través de bloques de naciones identificadas por intereses comunes; adicionalmente, cada país también tiene una relativa habilidad para insertarse en estos bloques de cooperación.

Respecto de la cooperación internacional en materia de educación superior, la constitución del Espacio ALCUE (América Latina y el Caribe-Unión Europea,), creado en noviembre del 2000 con la presencia de 48 Ministros de Educación que firmaron la Declaración de París, con el objetivo de llegar a constituir el mayor espacio universitario del mundo: el Espacio Común de Enseñanza Superior ALCUE. Si bien hasta el presente, la inclusión de los objetivos de este Espacio en las políticas públicas no se han sentido en la mayoría de los países de la región, tal vez exceptuando a los que integran el Comité de Seguimiento, se debe reconocer su característica estratégica como plataforma para la construcción de políticas de cooperación entre los bloques.

Por otra parte, las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno deben ser reconocidas como acontecimientos que promueven la integración y la cooperación, por el papel central que han jugado en la formulación de lineamientos

³⁷ UNESCO. **Educación Superior, en una sociedad mundializada.** Sector de educación de la UNESCO, Documento de posición, 2003, www.iesalc.unesco.org.ve Accesado el 21-07-09.

de políticas y programas específicos para los países miembros, con un importante rol de organismos como la Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura –OEI-. La pasada Cumbre realizada en Montevideo 2006, dio cuenta de la voluntad política de los gobiernos de avanzar hacia una cooperación iberoamericana más eficaz y profunda respecto de la educación superior, pero también de las dificultades para concretar en un corto tiempo estas iniciativas.

En esta oportunidad, se acordó avanzar en la estructuración progresiva del Espacio Iberoamericano de Conocimiento, como ámbito para promover la cooperación solidaria, la mejora continua y el aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior, la investigación y la innovación como fundamento para el desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad en la región. Potenciar los esfuerzos y acciones que los gobiernos y redes de educación superior están desarrollando para la construcción de espacios multilaterales.

Como primera medida, para la puesta en marcha el Espacio Iberoamericano de Conocimiento, se impulsa un Programa Cumbre de Cooperación en materia de movilidad académica de estudiantes, que se sustente en criterios básicos de pertinencia, calidad y multilateralidad. La intención de los países latinoamericanos era que este programa se concentrará en estudiantes de grado, pero al parecer se destinará a los de posgrado.

El Espacio Común de Educación Superior ALCUE/UEALC, avalado por Cumbres de Jefes de Estado y Reuniones de Ministros de Educación, que con un horizonte a 2015 se plantea como estrategias de desarrollo: el conocimiento mutuo y la comparabilidad eficaz para el reconocimiento de estudios, títulos y competencias; la movilidad de estudiantes y profesores, el trabajo en redes de cooperación e intercambio entre instituciones para el avance científico, tecnológico y cultural; la

garantía de calidad; la visibilidad del proceso de construcción del espacio y la definición de fuentes de financiamiento claras para el desarrollo de programas.

“Con una orientación similar la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno ha reafirmado el compromiso de “avanzar en la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) conducente a la transformación de la educación superior y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación.” Asimismo, en la última Conferencia Iberoamericana de Educación, realizada en Julio 2007 en Chile, se firmó la Declaración de Valparaíso, en la que los ministros reiteraran la importancia de continuar avanzando en la estructuración del EIC, dando seguimiento a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la OEI y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), a lo establecido por la hoja de ruta diseñada por los altos responsables de educación superior de los países iberoamericanos, con especial atención a la materialización de un programa de movilidad académica y reformulación del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).”³⁸

Como se desprende de lo descrito, una parte importante de las manifestaciones y propósitos fijados por los diferentes actores, se orientan en la misma dirección, en el sentido de vigorizar la cooperación internacional universitaria, así como en las modalidades en que debe ser realizado este acrecentamiento.

No obstante, los diversos estudios sobre cooperación internacional e internacionalización de la educación superior en los países latinoamericanos, indican que las actividades, proyectos y programas no están insertos de forma acabada en políticas regulares y prácticas de implementación. Han existido mayores avances en términos declarativos que la realización de acciones concretas. A esta situación se agregan las serias dificultades para evaluar los resultados de los programas de

³⁸ Zarur. **Ob. Cit.** Pág. 13.

cooperación en funcionamiento, debido a la falta de informes y estudios de impacto sobre estos procesos.

4.2. Regionalización de la Educación Superior Latinoamericana:

La educación superior de la región, a pesar de varios esfuerzos iniciados a lo largo de la historia de los países latinoamericanos, no ha alcanzado los desarrollos en convergencia obtenidos por otras regiones; no obstante, al comenzar la segunda mitad del Siglo XX, en un contexto de cambios en el régimen político de los Estados de la región que pretendieron reducir el ámbito de la autonomía universitaria, y en algunos casos, aumentar la intervención estatal, surgen y se desarrollan redes universitarias cuya misión y objetivos centran su mira en la integración de la región, como es el caso de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), o del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) para la subregión centroamericana.

Las redes universitarias han estado relacionadas con los procesos de integración de América Latina, no solamente en los de orden económico, también y de manera especial, en los de orden cultural y educativo. Un ejemplo reciente es la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM), concebido como una red para propiciar la cooperación universitaria en la perspectiva de la integración económica de los países del MERCOSUR; de igual manera existe el Convenio Andrés Bello (CAB)³⁹, que incluye el aspecto educativo como componente esencial. Ambos procesos han impulsado la renovación de las agendas nacionales, la promoción de programas a escala regional y la reformulación de las prioridades en materia de integración educativa.

³⁹ <http://www.convenioandresbello.info/?idcategoria=1244>

No obstante algunas particularidades, las redes regionales de instituciones responden a una serie de motivaciones generales con sentido regional, subregional o nacional: el intercambio de información, la promoción de la movilidad de estudiantes y profesores, el mejoramiento de la calidad, la internacionalización de los currículos, la socialización de la investigación y la formación continuada pueden mencionarse.

Como está ocurriendo a nivel internacional, en América Latina y el Caribe la cooperación exterior deja de ser una tarea marginal de la vida académica, restringido en la mayoría de casos a redes científicas entre investigadores o a una movilidad limitada de estudiantes y profesores y se está convirtiendo en una dimensión básica de la estrategia global de la universidad y de los procesos de reforma curricular y administrativa. Se están multiplicando los campos de colaboración interuniversitaria a través de las redes académicas y existe una creciente valoración de las relaciones internacionales de la universidad.

Una de las experiencias más significativas de la región de diseño de currículo internacional es la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe.⁴⁰

En la Declaración suscrita al término de la primera reunión realizada en la UNAM: “...se considera como pertinente, viable y muy necesaria la Red, en la perspectiva

⁴⁰ Integrada por: Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), Universidad Nacional de la Plata (Argentina), Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia), Universidad de Río de Janeiro (Brasil), Universidad de Sao Paulo (Brasil), Universidad Nacional de Colombia (Colombia), Universidad Nacional de Costa Rica (Costa Rica), Universidad de Costa Rica (Costa Rica), Universidad de la Habana (Cuba), Universidad Central de Ecuador (Ecuador), Universidad de El Salvador (El Salvador), Universidad de San Carlos de Guatemala (Guatemala), Universidad Autónoma de Honduras (Honduras), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México), Universidad Autónoma de Sinaloa (México), Universidad de Guadalajara (México), Universidad Nacional Autónoma de México (México), Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (Nicaragua), Universidad de Panamá (Panamá), Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), Universidad de Puerto Rico (Puerto Rico), Universidad Autónoma de Santo Domingo (República Dominicana), Universidad de la República (Uruguay), Universidad Central de Venezuela (Venezuela), Universidad de los Andes (Venezuela), Universidad del Zulia (Venezuela).

de poner en marcha programas cooperativos y solidarios relacionados con la movilidad de estudiantes y académicos, de investigación en las fronteras del conocimiento relacionadas con la solución de los más importantes problemas de las mayorías del continente, con el postgrado, con el financiamiento público y con la preservación y el desarrollo del patrimonio histórico de estas importantes instituciones, siempre y cuando las macrouniversidades cuentan con el mayor potencial regional para realizarlos.”

Se destaca de la anterior justificación de la Red de Macrouniversidades la integración al servicio de las necesidades de los países de la región, lo que se constituye en un valor agregado de mayor importancia y coherente con su vocación pública.

Entre los objetivos de la Red consignados en sus estatutos, se mencionan los siguientes en la medida que hacen alusión directa a los procesos de integración y de cooperación:

I. ...

II. Establecer un mecanismo de diálogo e intercambio, así como de cooperación y acción conjunta sobre temas y experiencias de interés común para las universidades de la Región, con el objetivo de crear un ambiente de responsabilidades compartidas, renovando la idea de que la integración latinoamericana desde la educación, es el mejor punto de partida para alcanzar el umbral de una nueva identidad latinoamericana;

III. Servir de medio de integración del conjunto de las universidades públicas de cada país;

IV. Incrementar el trabajo en redes académicas para propiciar proyectos conjuntos en la Región; así como definir y organizar programas de formación universitaria y de investigación;

- V. Establecer sistemas y mecanismos que permitan compartir la utilización de la infraestructura científico, tecnológica, de información y comunicación de las Instituciones Integrantes;
- VI. Fortalecer la solidaridad regional y el mutuo apoyo, propiciando la obtención de recursos financieros;
- VII. Facilitar la movilidad de estudiantes y académicos, a través de programas de intercambio en todos los niveles educativos;
- VIII. Propiciar la armonización de sistemas de información en materia académica y de gestión universitaria;
- IX. Contribuir al desarrollo y armonización de sistemas de evaluación y acreditación de calidad;
- X. Fomentar la capacitación de personal, para propiciar nuevos modelos de gestión y administración universitaria;
- XI. Realizar reuniones que alienten el desarrollo de programas de colaboración de interés para las Instituciones Integrantes;
- XII. Promover la participación de las Instituciones Integrantes en reuniones y foros internacionales, multilaterales, gubernamentales y no gubernamentales para garantizar la vigencia del servicio educativo como responsabilidad de los Estados nacionales y de la sociedad en su conjunto.

La Red de Macrouniversidades se constituye, entonces, en una experiencia significativa de trabajo mancomunado que merece, como toda buena práctica, un análisis juicioso para permitir su réplica con otros grupos de instituciones y esta es una tarea pendiente de la Red, como también lo es propiciar que su impacto se extienda sobre los sistemas nacionales de educación superior.

Existen también en los países de la región, redes integradas por las personas responsables de la internacionalización en las instituciones de educación superior. Estas redes tienen distintos orígenes, organización, estructura, tamaño, como también dinámicas diferencias y niveles de consolidación.

En años recientes comienzan a ganar importancia las experiencias de convergencia de la educación superior en América Latina, que han permitido la conformación o la participación de redes universitarias alrededor de ellas.

Un primer ejemplo es el sistema de postgrados regionales en América Central promovido en la Confederación Universitaria Centroamericana bajo la dirección del CSUCA; un segundo ejemplo es el del Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR más Bolivia y Chile (MEXA), concebido como herramienta de cooperación horizontal para el desarrollo y la integración internacional alrededor del tema de la evaluación de la calidad de los programas académicos; un tercer caso es el Proyecto Tuning –América Latina, que si bien está inspirado en la experiencia europea, su desarrollo es latinoamericano, proyecto definido como un espacio de reflexión de actores comprometidos con la educación superior, que a través de la búsqueda de consensos, contribuye para avanzar en el desarrollo de titulaciones fácilmente comparables y comprensibles, de forma articulada en América Latina.⁴¹

Entre las nuevas posibilidades ofrecidas por la creación de redes en la educación superior, se deben destacar las redes de disciplinas y las redes de docentes. Estas redes permitirían aprovechar las fortalezas de una institución, de un departamento o grupo de investigación para beneficio de un número mayor de instituciones permitiendo la enseñanza de las disciplinas especializadas en forma deslocalizada, incluso itinerante, concentrándose en una o varias semanas lectivas, lo que permitiría ofrecer conocimientos nuevos o de muy alto nivel a grupos de estudiantes interesados, que de no ser así, no tendrían acceso a ellos.

⁴¹ El proyecto Tuning-América Latina es una iniciativa de las universidades para las universidades. Se busca iniciar un diálogo para intercambiar información y para mejorar la colaboración entre las instituciones de educación superior, favoreciendo el desarrollo de la calidad, de la efectividad y de la transparencia. Con el trabajo de las 62 instituciones de educación superior de los 18 países latinoamericanos participantes se espera que, en los dos próximos años, se identifiquen puntos de referencia común en diferentes áreas del conocimiento. Estos puntos identificados son necesarios para tender los puentes destinados al reconocimiento de las titulaciones en la región y con otras regiones del planeta. Véase el mismo en: <http://www.rioei.org/rie35a08.htm#1#1>.

El trabajo en redes es una necesidad de la docencia contemporánea. Los profesores responsables de la fundamental tarea universitaria deben ser parte de las redes de conocimiento relacionadas con el campo de su actividad. La nueva perspectiva es la de considerar como escenarios en los cuales se pueden ampliar los efectos de estos procesos de organización y desarrollo del trabajo académico, con el apoyo de los Estados o de las instituciones de educación superior.

En ese contexto, uno de los objetos que causa mayor preocupación en América Latina es el aseguramiento de la calidad de la formación, certificada vía un diploma y sujeta a convalidación.

Uno de los principales instrumentos que contribuye a promover la movilidad de las personas entre los países de América Latina, que ayudaría a una cooperación horizontal entre las naciones del continente es el reconocimiento de títulos y estudios. Este aspecto es vital para la regionalización de la educación superior y una medida que contribuiría a la concreción del Espacio Latinoamericano de Educación Superior; además, podría también hacer más atractivas las instituciones de la región entre los nacionales de cada país para un intercambio primero latinoamericano con relación a otras opciones que no pueden quedar del todo excluidas, pero que resultan finalmente más costosas que un intercambio entre los países de la región.

En el plano de la cooperación regional, merece una mención destacada por su relevancia clave en la educación superior del Siglo XXI, el tema de la acreditación y la evaluación de la calidad universitaria; y en consecuencia el surgimiento de agencias nacionales, redes de acreditación internacional como la Red Iberoamericana para la acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES), y foros diversos que cooperan e interactúan para acordar dimensiones y criterios que permiten definir una educación de calidad.

En América Latina, el tema de la convalidación de diplomas ganó paulatinamente relevancia en los discursos políticos y académicos, conectado con los de movilidad, diversificación institucional y acreditación de la calidad. Su creciente visibilidad se debió tanto a las estrategias de organismos latinoamericanos e iberoamericanos de integración educativa como a los programas de internacionalización de la educación superior impulsados por las asociaciones y redes universitarias, nacionales o regionales y las acciones de las mismas universidades.

4.3. Integración Regional de los Sistemas Universitarios de América Central:

Centroamérica tiene un amplio historial sobre procesos de diálogo y negociación encaminados a promover la integración regional de educación superior, lo cual comienza a principios del Siglo XX y es una permanente preocupación de las autoridades educativas universitarias del istmo centroamericano a lo largo del Siglo XX.⁴²

En octubre de 1993, los presidentes de los Estados de América Central suscribieron el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como "Protocolo de Guatemala". Dicho Protocolo establece en su Artículo 31 que: "Los estados parte acuerdan armonizar sus legislaciones para el libre ejercicio de las profesiones universitarias en cualquier país de la región, a efecto de hacer efectiva la aplicación del Convenio sobre el Ejercicio de Profesiones Universitarias y Reconocimiento de estudios universitarios, suscrito el 22 de junio de 1962, en la ciudad de San Salvador, República de El Salvador, el cual es de aplicación plena en los Estados Contratantes de ese Convenio".

⁴² Para conocer la información sobre el proceso y las distintas actividades y convenios llevados a cabo en Centroamérica desde 1920 a 1970, véase: daad.csuca.org/.../124_Memoria%20I%20Seminario%20Taller%20sobre%20Armonizaci...

En 1994, tras la firma por los presidentes del "Protocolo de Guatemala", la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, -SIECA-, pidió oficialmente información al CSUCA sobre el grado de aplicación del Convenio Centroamericano Para el Ejercicio de Profesiones Universitarias y Reconocimiento de Estudios Universitarios y para pedir propuestas de acciones que permitieran al Consejo de Ministros de Integración Económica tomar las medidas necesarias a fin de que se cumpliera con los objetivos y propósitos que inspiraron la suscripción del Convenio.

Ante la solicitud de la SIECA, tras 20 años de silencio sobre el tema, el Consejo Superior Universitario Centroamericano en su XLIV Reunión ordinaria realizada en Panamá en julio de 1994, decidió convocar a un Seminario-taller universitario Centroamericano sobre "El ejercicio de profesiones universitarias y reconocimiento de estudios universitarios en Centroamérica", dicho taller se realizó en Costa Rica en diciembre de 1994 con participación de autoridades académicas y funcionarios universitarios a cargo de funciones relacionadas con el cumplimiento de este convenio en los países de la región.

En dicho taller, se coincidió en que "la razón principal por la que el Convenio no se aplicaba adecuadamente era la generalizada desconfianza existente sobre la calidad de la formación académica y profesional que respalda el título, diploma o grado otorgado en los países vecinos de la región".

Por lo anterior, en el mismo, se consideró "...necesario encontrar los medios para mejorar y asegurar la calidad y eficacia de la educación superior ofrecida en el Istmo Centroamericano, sin afectar el principio de autonomía universitaria".

Los participantes percibieron "la necesidad de una instancia de la comunidad académica centroamericana, con la autoridad, aceptación, independencia y credibilidad suficiente a nivel de la región que, sobre una base voluntaria y

participativa, evalúe y acredite la calidad de los programas y carreras de educación superior de instituciones tanto públicas como privadas del Istmo Centroamericano”.

En atención a las recomendaciones de este taller, el CSUCA, mediante acuerdo No. 2 de su XLVI Reunión Ordinaria, realizada en Costa Rica en marzo de 1995, constituyó un Comité Centroamericano de Académicos de Alto Nivel con el siguiente mandato:

- a.) Formular y gestar un proyecto de Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.
- b.) Elaborar un proyecto de Nomenclatura común de grados, títulos y procedimientos para la educación superior del Istmo Centroamericano.
- c.) Elaborar un Protocolo de Reformas al actual Convenio de ejercicio de profesiones universitarias y reconocimiento de estudios universitarios en Centroamérica.

Este Comité se constituyó en junio de 1995 y produjo la propuesta que dio origen al Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, -SICEVAES-, el cual fue formalmente constituido en 1998 como sistema de las universidades miembros del CSUCA para impulsar y coordinar la evaluación con fines de mejorar la calidad de la educación ofrecida por las universidades miembros.

El sistema de acreditación quedó explícitamente postergado para una etapa posterior. El comité se concentró solo en la primera tarea asignada y fue disuelto por el CSUCA cuando se constituyó el SICEVAES sin llegar a elaborar la nomenclatura común de grados, títulos y procedimientos para la educación superior de Centroamérica ni un Protocolo de Reformas para el ejercicio de profesiones universitarias y el reconocimiento de estudios universitarios centroamericanos..

A pesar de estas limitaciones, desde 1998, con el establecimiento del SICEVAES, se ha realizado un amplio proceso de sensibilización y capacitación a centenares de académicos de las universidades miembros en materia de autoevaluación, evaluación externa por pares académicos, preparación de planes de mejoramiento y conceptos y métodos básicos de acreditación y gestión de la calidad de la educación superior.

Desde el año 2001 a la fecha, mediante la iniciativa y liderazgo del CSUCA se ha venido estableciendo un amplio sistema regional de acreditación de la calidad de la educación superior, con el Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior, -CCA-, como su órgano clave.⁴³

Este sistema incluye organismos nacionales y organismos regionales especializados de acreditación, que a su vez han de ser evaluados y acreditados por el CCA. El convenio constitutivo del CCA en su cláusula VI establece: “Que las universidades miembros del CSUCA, los Ministerios de Educación u otras instituciones de educación superior parte de este Convenio que tengan la autoridad legal para ello, darán un tratamiento especial expedito al reconocimiento, revalidación, o incorporación de diplomas, grados académicos y títulos de graduados de programas educativos acreditados por organismos reconocidos por el CCA.”

Mediante colaboración entre el PARLACEN y la Secretaría General del CSUCA se ha preparado una propuesta de Protocolo (de reformas) al Convenio sobre el Ejercicio de las Profesiones Universitarias y Reconocimiento de Estudios

⁴³ El Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) se constituye formalmente el 19 de noviembre de 2003, por iniciativa de la Confederación de Universidades Centroamericanas (CSUCA). Para el efecto se reunieron en la ciudad de Panamá las autoridades de las universidades Públicas, Universidades Privadas, Colegios y Asociaciones Profesionales y Ministerios de Educación de América Central. Este nuevo organismo regional tiene como objetivo impulsar el mejoramiento de la calidad, la pertinencia y la integración de la educación superior centroamericana, y brindar apoyo para la creación de agencias nacionales o regionales de acreditación. Véanse <http://www.riaces.net/cca.html>.

Universitarios de 1962. Esto en el marco del fortalecimiento jurídico del Consejo Centroamericano de Acreditación –CCA-.

La propuesta mejora sustancialmente el Convenio de 1962, y la principal reforma propuesta es establecer un trato expedito para el reconocimiento de grados y títulos otorgados por programas acreditados por agencias reconocidas por el CCA que el trato a dar a los programas no acreditados que seguiría como hasta ahora. Esto en armonía con lo establecido en el convenio de creación del CCA.

Aunque los procesos de evaluación y acreditación son muy recientes y aun relativamente escasos en la Región, una revisión general de las más de 2150 recomendaciones de los informes de evaluación externa de las evaluaciones conducidas por el CSUCA (SICEVAES y SICAR), ya muestran algunas primeras tendencias tales como la necesidad de mejorar el diseño de los planes curriculares y los mecanismos de revisión, cambio y aprobación curricular de la oferta educativa de las universidades públicas, a tono con la necesidad de flexibilidad e innovación que los cambios en el entorno plantean. Asimismo, es preciso concentrar esfuerzos y recursos para elevar el nivel académico de los profesores y mejorar la calidad de la docencia universitaria.

Debe ponerse mucha atención y energía en mejorar de manera significativa la gestión administrativa institucional y la gestión académica de las carreras. También se deben mejorar los medios y recursos de apoyo al aprendizaje en las universidades (principalmente bibliotecas y laboratorios). También el desarrollo de capacidades de investigación resulta de gran valor, potencial y trascendencia para el mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida por las universidades de la Región.

También cabe mencionar la inquietud manifestada por autoridades académicas universitarias en distintas reuniones regionales en relación con la necesidad de

agilizar y aumentar la efectividad de los organismos de acreditación existentes, así como de reducir los costos financieros de los procesos de acreditación, sin menoscabo de la calidad de los procesos evaluativos.

Se ha planteado la necesidad de avanzar en el establecimiento de convenios de colaboración y complementariedad entre agencias de acreditación, en particular entre las nacionales y las regionales, que permitan que las universidades no tengan que repetir procesos entre el plano regional y el nacional y viceversa. Este sería un importante impacto que da muestra de los beneficios de la implementación de programas regionales de acreditación.

CAPÍTULO V

LA CREACIÓN DE UNA ESCUELA CENTROAMERICANA DE DIPLOMACIA PARA CONTRIBUIR A LA INTEGRACIÓN REGIONAL

En el contexto de integración regional resulta indispensable fortalecer vínculos de colaboración interinstitucional e intergubernamental para aumentar la competitividad regional y mejorar las posibilidades de inserción exitosa en la economía global. Esta necesidad no es privativa de las naciones débiles sino que se extiende a todas las naciones inmersas en un proceso de integración económica; sin embargo, son las primeras las que, por sus restricciones financieras y sus grandes rezagos, más ventajas pueden sacar de estas relaciones.

Las naciones que se integran inician una travesía en donde habrán de incrementarse en forma creciente los aspectos y problemas de interés común, porque la integración económica plantea desafíos que requieren una mayor cooperación.

Los bloques políticos y económicos, formados por Estados nacionales han integrado de manera creciente sus procesos productivos de bienes y servicios, pero también educativos, los cuales han obtenido ventajas comparativas superiores en todos los ámbitos de competencia en el mercado global.

Los intensos procesos de generación científica y tecnológica, y su consecuente aplicación en los procesos de producción económica, política y social que han caracterizado el fenómeno de la globalización y la llamada sociedad del conocimiento, han evidenciado la necesidad de fortalecer la inversión en la investigación y la academia.

De igual manera, se hace evidente la existencia de nuevos requerimientos en materia de formación de una fuerza de trabajo profesional universitaria, con alta capacidad para insertarse flexiblemente y de manera competitiva en los escenarios en los que ahora organizan y despliegan sus procesos los sistemas económico/productivos, para lo cual, las universidades y las instituciones de educación superior en general son, por medio de la docencia, la investigación y la extensión, las fuentes más importantes de generación y producción de conocimiento para el desarrollo en el mundo, no sólo en los aspectos materiales sino en aquellos que hoy resultan indispensables para la marcha de la civilización hacia el desarrollo sustentable.

En ese contexto, se hace evidente el atraso y la debilidad de las sociedades Latinoamericanas para insertarse de manera exitosa en el mundo de la globalización y de la sociedad del conocimiento.

Las condiciones de desventaja creciente que presenta América Latina en general y Centroamérica en particular, frente a los países desarrollados, tiene su origen, entre otras causas, en la precaria producción de conocimientos científicos que a su vez deriva de la escasa y deficiente labor de investigación. En ese sentido, en Latinoamérica es deseable avanzar en la sistematización del intercambio de información entre las instituciones de educación superior y fortalecer la colaboración interinstitucional en todos sus niveles.

Si bien se sostiene la conveniencia de homogenizar la calidad de las universidades, de los programas ofrecidos y del sistema de acreditación para facilitar la movilidad de los profesionales, esto no será posible si no se reducen las brechas existentes entre los sistemas educativos.

Por lo anterior, instancias como la Organización Universitaria Interamericana –OUI-, y la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe –UDUAL-, en su carácter de redes universitarias del continente americano, han venido discutiendo la importancia del momento, para impulsar, de manera firme y decidida, una acción concertada de las instituciones de educación superior a lo largo y ancho de América Latina.

Como conclusión de esos debates, han acordado suscribir, con el resto de las organizaciones nacionales, regionales y las redes universitarias de la región, un programa de convergencia para construir el Espacio Latinoamericano y del Caribe de Educación Superior, como elemento estratégico fundamental que permita reconducir el proceso de la integración latinoamericana y caribeña hacia proyectos de mayor contenido y trascendencia que incluyan:

- Afirmar la noción de calidad vinculada a la pertinencia e inclusión social;
- Formar y promover una cultura democrática y ciudadana;
- Afirmar los valores humanísticos y de la promoción de la cultura de la Paz, el respeto y valorización de la diversidad cultural;
- Generar condiciones para un diálogo entre pares con otras regiones del planeta con énfasis en la cooperación Sur-Sur.

Con esta perspectiva en el presente trabajo de tesis se plantea contribuir a la promoción de la integración regional centroamericana, mediante la construcción de una Escuela Centroamericana de Diplomacia.

En dicha Escuela, los estudiantes, que deberán ser nombrados por los gobiernos del área de acuerdo a criterios de selección que establezca la dirección de la Escuela, deberán formarse en diplomacia y negociación para promover la integración regional centroamericana.

En dicha formación deben incluirse aspectos vinculados al conocimiento profundo de los países que contenga aspectos tales como la cultura, el idioma, la idiosincracia, el marco legal, etc.; asimismo debe promover la generación de un mayor intercambio de información e investigación que formen profesionales capaces de desempeñarse indistintamente a lo largo de toda la región.

En este sentido, dentro de los lineamientos académicos de la Escuela debe tenerse como factor diferenciador que la negociación y la diplomacia están tan íntimamente relacionados, en donde la negociación es la acción y el resultado de tratar diplomáticamente una diferencia, debido a que en un mundo inmerso en un proceso de globalización, sin duda, la capacidad de negociación será una de las principales herramientas de éxito para cumplir las innumerables tareas que se les asignan a los diplomáticos.

Es indudable que negociar es uno de los términos de moda durante las últimas décadas. Pero también es una necesidad permanente y una de las responsabilidades de los gobiernos y particularmente de las cancillerías.

Se debe contemplar la profesionalización en relación a la manera en que se logra exitosamente un acuerdo comercial, o, cómo se debe negociar el mismo, explicando para ello que hasta para las transacciones o acuerdos más simples, el no contar con una metodología apropiada puede ser un factor que haga fracasar los mismos, es decir, que una de las partes no llegue a obtener resultados satisfactorios para sus intereses. Es más, si bien tener una metodología no es una garantía, puede hacer la diferencia especialmente en lo que se refiere al aprovechamiento del tiempo.

En esta etapa de las relaciones internacionales, más que nunca, se encuentra que en la diplomacia se está constantemente negociando y que cada vez más la negociación comercial tiene especial importancia para los Estados centroamericanos. En este sentido, es importante destacar algunas características

de las negociaciones y de los procedimientos generales que guían los negociadores antes de finalizar los acuerdos referidos.

En los fundamentos curriculares se debe hacer énfasis en las negociaciones comerciales internacionales, porque las mismas tienen como objetivo lograr algunas de las modalidades de acuerdos entre Estados de tipo económico o comercial, que acerquen a ciertas etapas de integración . Entendiendo estas modalidades tales como:

- Zona de Tarifas Preferenciales
- Zona de Libre Comercio
- Unión Aduanera
- Mercado Común
- Unión Económica

Para negociar un acuerdo de comercio dentro de un esquema ideal, se deben situar a los estudiantes de la diplomacia ante un escenario en la cual dos Estados soberanos mantienen relaciones diplomáticas. Por lo que en primer lugar, se identifica el interés de ambas partes en considerar conveniente un Acuerdo de Comercio que desarrolle y complemente sus economías a la luz de sus propias realidades.

En este sentido, se podría entender que una de las primeras tareas de los negociadores sería identificar el interés real por negociar. Cualquier actor debe conocer si es procedente adelantar el proceso en ese momento particular y si no se encontrarán demasiadas resistencias internas de hacerse pública la negociación.

Si la negociación en general es viable, es necesario identificar algunos factores que pueden de alguna manera garantizar que la negociación entre a funcionar. Por

supuesto, lo que se entiende como el poder de negociación es un reconocimiento fundamental. La capacidad de una nación de influir, dada la importancia que ella ejerce sobre la otra, o su capacidad de persuasión, de acuerdo a la importancia que la una tiene para la otra, es lo que se podría entender como la capacidad de disuasión que un actor tendría sobre el otro en el momento de una negociación. En otras palabras se debe conocer bien, cuales son las debilidades y cuales son las fortalezas de los actores. Muchas veces la mejor negociación puede ser aquella que no se realiza.

Entre los elementos a desarrollar es la explicación de que no todos los procesos de negociación son igual y que no existen fórmulas mágicas. De allí la importancia de establecer algunos parámetros que orienten a los responsables con relación a la dimensión de las distintas formas de negociaciones. Por ejemplo una negociación puede ser o de alto o de nivel medio, dependiendo de los límites de responsabilidad de los protagonistas.

La importancia de la misma, la etapa de la negociación y la temática de que se trata permitirá situarse en cualquiera de las categorías. Una reunión de técnicos a escala comercial, por ejemplo, es considerada a nivel medio. Si intervienen funcionarios de alto nivel político como un Ministro o un Director General, la negociación entra en una fase de alto nivel. En la secuencia de las negociaciones comerciales internacionales las reuniones iniciales se desarrollan fundamentalmente con nivel técnico y luego pasa a alto nivel para su conclusión, es decir para la toma de decisiones en donde los técnicos no tienen el mandato para ello.

Dentro del marco de las negociaciones se puede encontrar el ámbito bilateral o multilateral, por lo que una nación decide su entrada a un proceso de negociación comercial cuando considera que varios factores están dados para permitir cualquiera de las modalidades antes señaladas.

Es de recordar que en la última década se han visto proliferar acuerdos comerciales a pasos acelerados. Los países de América Latina son un buen ejemplo de ello. Estas naciones entran en esta fase tomando en consideración la nueva realidad del entorno internacional y entendiendo que el mismo está caracterizado por un proceso de aceleración global de la economía amenazando con dejar rezagado aquellos actores que no amplíen sus esquemas de relacionamiento económico y comercial.

Con relación a las etapas de los procesos de integración que se mencionaron anteriormente, sin entrar en la especificidad de cada una, se debe entender que son etapas progresivas y su nivel dependerá de ciertos atributos. La geografía, por ejemplo, es un factor aglutinador, no porque países distantes geográficamente no puedan negociar comercialmente, pero sin duda, no se puede negar que la cercanía influye de manera positiva toda vez que ella permite la fluidez con facilidad del tráfico de bienes, servicios y personas.

De igual manera la Escuela de Diplomacia debe promover la estabilidad política de los Gobiernos como un elemento importante que influye positivamente cuando se utiliza la negociación como medio para alcanzar un objetivo. En la práctica se ha demostrado que los cambios de Gobiernos pueden de alguna manera afectar la continuidad de una negociación determinada. Una tendencia generalizada es la de no aceptar negociaciones durante períodos próximos a elecciones a fin de evitar pérdida de tiempo o esfuerzos si la nueva administración no está de acuerdo con la negociación en curso. Por ello es mucho más lógico hacer que una negociación entre países sea entendida como una negociación de Estado y no como una negociación de gobiernos exclusivamente.

Por supuesto, un país que intente negociar un acuerdo comercial en vísperas de un cambio de Gobierno se encontrará en una situación negociadora desfavorable frente a la otra parte. Si la otra parte no tiene el mismo interés en la negociación se aprovechará de la situación de tiempo disponible para lograr ventajas.

En la Escuela de Diplomacia se debe partir de la importancia de establecer la manera en que la opinión pública percibe los procesos de integración y las negociaciones que conlleva el mismo, lo cual puede influir positiva o negativamente en una negociación. Por lo general los grupos de interés o sectores opuestos a las negociaciones comerciales inician campañas para destacar los perjuicios para el país de firmarse determinados acuerdos.

Bajo estos lineamientos y las recomendaciones que pueden surgir del proceso de discusión para crear la Escuela, se debe buscar implementar las políticas y acciones que lleven a la formación de diplomáticos regionales, los cuales estarán en contacto directo con el Sistema de Integración Centroamericano –SICA- a quien se le reconoce como el principal órgano de coordinación de políticas de integración en la región y como foro permanente de discusión y debate, con la más amplia convergencia de las instituciones centroamericanas de integración.

Para construir la Escuela Centroamericana de Diplomacia, se proponen los siguientes pasos:

- La definición del Objetivo General debe ser establecido sobre criterios de calidad y cooperación universitarias y con base en acuerdos políticos y académicos, estrategias operativas y el fomento de la investigación científica y tecnológica, privilegien el respeto a la autonomía y libertad de cátedra e investigación.
- Elaborar una Declaración Política dirigida a los Ministros de Relaciones Exteriores o sus equivalentes y posteriormente a los Jefes de Estado y de Gobierno de la Región, en la que se incluya la solicitud de los recursos financieros y medidas legales que hagan posible el desarrollo sustentable de la Escuela en América Central.

- Una Declaración Académica en la cual las universidades o instituciones de educación superior, integradas a distintas organizaciones nacionales, regionales y redes universitarias de la Región, se comprometen en la construcción de este Espacio, adoptando una serie de principios éticos y estándares académicos que les permita avanzar de forma coordinada y equitativa.
- Designar a los miembros que conformarán una Comisión Técnica del Sistema Centroamericano de Investigación y Posgrados –SICAR-, coordinada por el Consejo Superior Universitario Centroamericano -CSUCA-, que tendrá como tarea sustantiva encargarse de llevar la agenda política y académica que conduzca a la constitución exitosa de la Escuela Centroamericana de Diplomacia.

Además, esta Comisión Técnica tendrá la tarea de elaborar, con la participación más amplia posible, los documentos de trabajo, temáticos, técnicos de soporte, las memorias correspondientes y las propuestas para la gestión administrativa de la Escuela.

Un tópico importante que debe considerarse en la creación de esta Escuela, es la racionalización de los escasos recursos de la región mediante su uso compartido, sobre todo en el caso de la formación de diplomáticos, en donde la conformación de una infraestructura física y humana de calidad resulta altamente costosa. Una posibilidad es establecer acuerdos que permitan el aprovechamiento multinacional de los programas de excelencia con que cada país cuenta destinando un porcentaje determinado de la matrícula a alumnos provenientes de países de la región.

Este tipo de alternativas son especialmente significativas para Centroamérica, pues sus constantes restricciones financieras le impiden destinar recursos suficientes para la creación de programas regionales para la formación de diplomáticos de alto nivel

académico. El objetivo de esta estrategia es evitar una duplicidad de esfuerzos y una asignación ineficiente de recursos regionales fomentando la especialización nacional. Su efectividad depende de la capacidad para establecer parámetros comunes de calidad que permitan someter su validación a organismos de evaluación que dictaminen sobre los programas curriculares, así como la infraestructura de la institución universitaria interesa en cobijar a esta Escuela.

Se trata de la construcción de una Escuela de Diplomacia que contenga una plataforma de programas y proyectos articulados interinstitucionalmente, a partir de una perspectiva de trabajo en red y de cooperación interuniversitaria recíproca y solidaria. El propósito fundamental reside en fortalecer de manera apropiada las condiciones académicas e institucionales, en las escalas local, nacional y regional, de cara a los requerimientos y desafíos que tanto la globalización como la sociedad del conocimiento plantean a las instituciones educativas y, en general, a las diferentes sociedades de la región centroamericana, para promover la integración regional a partir de profesionales altamente calificados que representen los intereses de Centroamérica como instancia unitaria.

CONCLUSIONES

1. El mundo está inserto en un cambio de época, en donde los modelos de desarrollo y de acumulación de capitales crecientemente se basan en la innovación tecnológica, en aumentos de la productividad por mayores destrezas y competencias laborales, por su carácter global y por las cambiantes condiciones de producción, lo cual define la existencia de un nuevo proceso de globalización totalmente diferente al llevado a cabo con el descubrimiento de América, pues este nuevo modelo globalizante se fundamenta en la sociedad del conocimiento y en el desarrollo de la tecnología.
2. Ante esta realidad internacional, los países de todos los continentes han optado por promover procesos de integración regional y tratados de libre comercio que les permita enfrentar de mejor manera los cambios en el entorno mundial, a través de potencializar sus condiciones geográficas y económicas inmediatas, o bien a través de consolidar sus ventajas comparativas dentro de los procesos de intercambio de bienes y servicios.
3. La educación superior no es ajena a las regulaciones internacionales como base de dinámicas educativas globales, las cuales se han focalizado en los aspectos más propiamente económicos, como derivación del aumento de los aspectos comerciales de la educación superior y de la búsqueda del incremento de los intercambios académicos.
4. Todas las regiones del mundo están avanzando, colectiva o individualmente, en un proceso de internacionalización de sus sistemas de educación superior. Tal dinámica está produciéndose a través de multiplicidad de mecanismos

multilaterales o binacionales, en el marco de un proceso lleno de oportunidades y de riesgos.

5. América Latina, y especialmente Centroamérica, avanza más retrasadamente que otras regiones en su proceso de internacionalización educativa, en una dinámica de resistencia que puede crear, más allá de la voluntad de los actores, un aumento de las brechas cognitivas que en las últimas décadas se han aumentado bajo una preponderancia de los sistemas de educación hacia la docencia, la lógica nacional, la presencialidad y el peso de los estudios de grado.

6. Dentro de los avances logrados en Centroamérica hacia la internacionalización de la educación superior se encuentra la creación del sistema de evaluación y armonización de la educación superior y el sistema de investigación y posgrados, lo cual le permite promover la creación de carreras y posgrados de carácter regional con reconocimiento a nivel internacional, dentro de lo cual cabe la posibilidad de crear una escuela centroamericana de diplomacia.

RECOMENDACIONES

1. Las universidades centroamericanas deben contribuir a generar una forma de vida acorde a la realidad que se vive, por lo que deben estar cada vez más comprometidas con la producción y reproducción del capital intelectual humano y en consecuencia social, solo así las universidades plenamente abocadas a la educación y formación de capital humano para la integración de los países y a la globalización podrán afrontar nuevas formas de vida llamada globalización.
2. Pero las universidades del área no solo deben abocarse a impartir educación a los que pasan por sus aulas sino también a la ciudadanía como un compromiso hacia la sociedad, para que la misma comprenda la importancia de hacer frente a la gran complejidad temática y procesal del interconectado mundo contemporáneo y globalizado.
3. Debido a que la integración regional no es sólo una cuestión económica, de levantar barreras y de intercambio, sino que tiene dimensiones sociales y políticas, en donde no hay integración sin conocimiento mutuo de los participantes, las universidades de Centroamérica deben promover la iniciativa para la formación de nuevos funcionarios diplomáticos: que tengan claves comunes y que actúen en nombre de la región.
4. El Consejo Superior Universitario –CSUCA- a través del SICAR y el SICEVAES, deben promover la creación de la Escuela Centroamericana de Diplomacia, para que las nuevas generaciones de diplomáticos tengan su eje en la integración regional, el latinoamericanismo, la formación histórica y la relación política y comercial que aliente además la integración económica entre los países de Centroamérica.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, Mario. **La prevención de conflictos armados**. En: Política Exterior nº. 65; Sept-Oct. de 1998. Madrid.

Arianny Vanessa Gil. **Integración Latinoamericana**.

En:<http://www.ilustrados.com/publicaciones/EypApZveejwhJv.php>.

Banco Interamericano de Desarrollo – BID-. **Integración y comercio en América**. Ed. Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington DC, 2000.

Braite-Poplawski, Lucimara. **Antiguos Conceptos de la integración latinoamericana y causas de su fracaso**. En: <http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/barrios/themeB5a.html>.

Calderón Patiño, Juan Pablo. **Los Retos de la Diplomacia Clásica y la Función de la Diplomacia Parlamentaria**. Ed. Sur. Argentina, 2003.

CEPAL. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000**. Ed. CEPAL. Santiago, 2001.

daad.csuca.org/.../124_Memoria%20I%20Seminario%20Taller%20sobre%20Armonizaci... -

Diplomacia Preventiva. En: <http://html.rincondelvago.com/diplomacia-preventiva.html>

Enríquez Cabistán, Francisco. **Hacia una integración de los países latinoamericanos**. Ed. INCEP. Guatemala, 2006.

Fisas, Vicenç. **Más Diplomacia Preventiva de la ONU.** En www.rebelión.org

Fundamentos de la Integración Regional. En:
<http://www.zonaeconomica.com/integracion-regional>

González, Jorge H. **Internacionalización de la Educación Superior.** En:
<http://www.udual.org/AutonomiaUniversitaria/Gonzalez.pdf>

Green, Rosario. **Ensayo: La Diplomacia Parlamentaria.** Fundación Colosio A.C. PRI.

Grien, Raúl. **La Integración Económica Como Alternativa Inédita Para América Latina.** Ed. FCE. México, 1994.

http://search.un.org/search?ie=utf8&site=un_org&output=xml_no_dtd&client=UN_Website_Spanish&num=10&proxystylesheet=UN_Website_es&oe=utf8&lr=lang_es&q=agenda+para+la+paz

<http://www.convenioandresbello.info/?idcategoria=1244>

<http://www.rieoei.org/rie35a08.htm#1#1>.

<http://www.riaces.net/cca.html>.

INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEOLATINOAMERICANAS –IRELA-. **El euro y América Latina: efecto e implicaciones.** Ed. IRELA. Madrid, 1999.

Lund, M.S. **Preventing Violent Conflicts: A strategy for Preventive Diplomacy.** United States Institute for Peace; Washington D.C.; 1997.

Marín, Guillermo. **La tercera revolución de la diplomacia.** Ed. Weatherhead Center for International Affairs. Harvard University, 2000.

Marini, Matías. **La Diplomacia Pública. Una Ocasión Para Recontar la Argentina a los Italianos.** Ed. Sur. Argentina, 2003.

Martínez Pandiani, Gustavo. **Diplomacia pública y medios de comunicación. Del Estado-Nación a las Cadenas Mundiales de Noticias.** Ed. Colección ISEN. Buenos Aires, 2006.

Revista Futuros. **El Ciudadano y su Diplomacia.** En: http://www.revistafuturos.info/futuros_7/presentacion_f7.htm.

Reyes, Giovanni E. **Tipos de Regionalismo e Integración.** Ed. Mundo. España, 2007.

Rosales, Luís. **Diplomacia Pública: un Modelo para la Argentina.** Ed. The Fletcher School for Law and Diplomacy. Colección documentos de trabajo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, número 31, 1999.

Rosales, Sara Elisa. **Diplomacia Ciudadana.** En: http://www.revistafuturos.info/futuros_7/diplomacia.htm.

Rueda-Junquera, Fernando. **Integración Económica Latinoamericana: Balance y Perspectivas.** En: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/BICE_2703_17-25__1230B7A5C59E23FC274F3CB2B2FCE454.pdf

Santos Ruela, Samuel. **Europa e Iberoamérica: Dos Escenarios de Integración Económica.** Ed. Paterluz. Madrid, 1998.

Spadoni, Eliana. **El Proceso de Integración Regional en Jaque: Diplomacia Ciudadana Para la Transformación Constructiva del Conflicto de las Papeleras Entre Uruguay y Argentina.** En: http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/El_proceso_de_integracion_regional_en_jaque.pdf.

UNESCO. **Educación Superior, en una sociedad mundializada.** Sector de educación de la UNESCO. Documento de posición, 2003, www.iesalc.unesco.org.ve

Zarur Miranda, Xiomara. **Integración Regional e Internacionalización de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.** En: http://www.clacso-posgrados.net/documentos_aportes/39.pdf Consultado el 21-07-09.

Zelada Castedo Alberto. **Derecho de la integración económica regional.** Ed. INTAL. Buenos Aires, 1989.