

HACIA LA MODERNIZACIÓN  
DEL ACUERDO GLOBAL  
UNIÓN EUROPEA-MÉXICO:

**Un lugar central para  
los Derechos Humanos**

**Autor principal:**

- Dra. Mónica Velasco-Pufleau (Directora de la Cátedra sobre Relaciones Unión Europea–América Latina y el Caribe del Instituto Europeo de Estudios Internacionales).

**Coautores (por orden alfabético):**

- Mtro. Luis Antonio Huacuja Acevedo (Profesor de Asignatura del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Consultor e Investigador Independiente).
- Dr. Jacobo Ramírez (Profesor Asociado en Desarrollo de Negocios en América Latina, Copenhagen Business School).
- Dra. Gabriela Sánchez Gutiérrez (Directora del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora).
- Dr. Mario Torres Jarrín (Director del Instituto de Estudios Europeos y Derechos Humanos de la Universidad Pontificia de Salamanca).

**Versión Lingüística**

Original: ES.

**Editores:**

Manuscrito terminado: 20 de febrero de 2023.

**© KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.**

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

Oficina de la Fundación México

Río Guadiana No. 3, Col. Cuauhtémoc

C.P. 06500 Ciudad de México, México

Tel. (+52) 55 5566 4599

<https://www.kas.de/es/web/mexiko>

[kasmex@kas.de](mailto:kasmex@kas.de)

Twitter: @kasmexiko

Facebook: <https://www.facebook.com/kasmexiko/>

**Gestor del Proyecto**

Juan Pablo Campos González ([juan.campos@kas.de](mailto:juan.campos@kas.de))

**Coordinadora de Imagen y Comunicación**

Jatziry Herrera Jiménez ([jatziry.herrera@kas.de](mailto:jatziry.herrera@kas.de))

**© EUROPEAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES**

EUROPEAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES

Primusgatan No. 53,

C.P. 11267, Estocolmo, Suecia,

<https://www.ieeiweb.eu/>

[info@ieeiweb.eu](mailto:info@ieeiweb.eu)

**Gestora del Proyecto**

Mónica Velasco Pufleau ([monica.velasco-pufleau@ieeiweb.eu](mailto:monica.velasco-pufleau@ieeiweb.eu))

*Editado en México.*

Este estudio está disponible en Internet:

<https://www.kas.de/es/web/mexiko>

[www.ieeiweb.eu](http://www.ieeiweb.eu)

Si no puede descargar la información que desea, solicite una copia impresa por correo electrónico: [kasmex@kas.de](mailto:kasmex@kas.de)

**Exención de Responsabilidad**

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de los editores o instituciones.

Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar de la publicación.

## Introducción

A diferencia de otras relaciones internacionales de México, sus relaciones contractuales con la Unión Europea (UE) contienen una cláusula de derechos humanos (DDHH) (también conocida como “cláusula democrática”).<sup>1</sup> La misma está recogida en el Artículo 1 del Acuerdo Global entre la UE, sus Estados miembros y México<sup>2</sup> (actualmente, en proceso de modernización),<sup>3</sup> que define el respeto a los DDHH y a los principios democráticos como “elementos esenciales” del Acuerdo al tenor siguiente:

El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.

Siguiendo la política europea en la materia, la in-

clusión sistemática de la cláusula de DDHH en los acuerdos internacionales de los que la UE forma parte facilita una colaboración positiva y constructiva con los gobiernos de países terceros, basada en el diálogo y la cooperación.<sup>4</sup> Asimismo, leída en conjunto con la denominada cláusula de “no ejecución” (prevista en el Artículo 58 del Acuerdo Global) sobre el (in)cumplimiento de las obligaciones de las Partes,<sup>5</sup> permite la adopción de medidas apropiadas que pueden incluir la suspensión parcial o total del Acuerdo o, incluso, su resolución. Sin embargo, la misma UE ha indicado que este enfoque restrictivo es optativo y será siempre la última opción viable.<sup>6</sup>

En consecuencia, la UE y México han establecido una estrecha cooperación (ya sea de carácter bilateral, regional o temático) en el ámbito de los DDHH y otras áreas relacionadas con el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho a partir de la entrada en vigor del Acuerdo Global en el año 2000.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Sobre el rango e integración de las normas de DDHH contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte en el ordenamiento jurídico mexicano, ver entre otros, R. Ortega García 2015: “El enfoque restrictivo de los derechos humanos: comentarios a la contradicción de tesis 293/2011”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 32, pp. 265–291.

<sup>2</sup> Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra. (DOUE L 276/45, 28/10/2000).

<sup>3</sup> Ver L. Huacuja Acevedo y M. Velasco Pufleau 2022: “Prólogo”, en Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) México y European Institute of International Studies (EIIIS) (eds.), *Hacia la modernización del Acuerdo Global Unión Europea-México: Juntos por un comercio y un desarrollo más sostenible*, Ciudad de México, pp. 3–6; L.A. Huacuja Acevedo et al. 2023: *Hacia la modernización del Acuerdo Global Unión Europea-México: Fortaleciendo el diálogo político*, Ciudad de México: KAS y EIIIS.

<sup>4</sup> La cláusula de DDHH ha sido incluida en acuerdos concluidos con más de 120 países. Comisión Europea (CE) y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad 2011: *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo – Derechos Humanos y Democracia en el centro de la acción exterior de la UE - Hacia un enfoque más eficaz*, COM(2011) 886 final, Bruselas, p. 12 [CE y Alta Representante].

<sup>5</sup> Junto con la cláusula “elemento esencial” (incluida en el Artículo 1 del Acuerdo Global), la cláusula de “no ejecución” compone la estructura básica de la cláusula de DDHH utilizada por la UE. Ver CE 1995: *Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y los terceros países*, COM(1995) 216 final; L. Bartels 2005: *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>6</sup> CE 2001: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países*, COM(2001) 252 final, Bruselas; CE y Alta Representante, *supra* nota 4, p. 12; I. Zamfir 2019: *Human rights in EU trade agreements: The human rights clause and its application*, PE 637.975, Bruselas: European Parliament (EP) Research Service, p. 10.

<sup>7</sup> Ver, entre otros, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) s.f.: *La política exterior mexicana de derechos humanos al servicio de la democracia y el Estado de derecho (2006-2012). Memoria documental*, en: <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/7mddgdhd.pdf> [consulta 23/01/2023] [SREa].

A esta cooperación a nivel europeo, se ha sumado la de los Estados miembros. Por ejemplo, aquella canalizada a través de la Sociedad alemana para la Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit –GIZ, por su nombre y siglas en alemán) por encargo del Gobierno federal alemán.<sup>8</sup>

Adicionalmente, la UE y México iniciaron un Diálogo de Alto Nivel sobre DDHH en 2010,<sup>9</sup> que permite discutir la situación de los DDHH en ambas partes y coordinar posiciones en foros multilaterales de DDHH.<sup>10</sup> Desde el 2012, este diálogo oficial se acompaña de un seminario en el que participan organizaciones de la sociedad civil basadas en los dos lados del Atlántico.<sup>11</sup> Al momento de escritura de este documento, la última edición del Diálogo de Alto Nivel sobre DDHH y del seminario de la sociedad civil tuvieron lugar en Bruselas en julio de 2022.<sup>12</sup>

No obstante lo anterior, los desafíos en materia de DDHH siguen siendo significativos, especialmente en México donde se vive una crisis de DDHH.<sup>13</sup> El mismo Parlamento Europeo (PE) ha condenado los graves abusos en múltiples ocasiones a través de los años, pidiendo con frecuencia a la UE que fortalezca su apoyo hacia México.<sup>14</sup>

En este contexto, esta nota de política pública busca contribuir al proceso de modernización del Acuerdo Global en curso, mediante recomendaciones sobre el futuro contenido e implementación de la cooperación y el diálogo político en materia de DDHH.<sup>15</sup> Su estructura abarca (i) una breve introducción de la situación de los DDHH en México y la UE, (ii) las perspectivas oficiales de actualización de la cláusula de DDHH, (iii) las principales preocupaciones en torno a dicha cláusula, la cooperación y el diálogo político en DDHH, y (iv) la presentación de una serie de recomendaciones finales.

<sup>8</sup> Ver, en particular, los programas y proyectos relacionados con el Estado de derecho y la democracia, en: <https://www.giz.de/en/worldwide/306.html> [consulta 23/01/2023]. Ver también la intervención de Marita Bröemmelmeier, en Cámara de Diputados 2022: *En vivo / Conferencia Internacional: Hacia la Modernización del Acuerdo Global*, en: <https://www.youtube.com/watch?v=s1eSSYYR-qw&t=3708s> y <https://www.youtube.com/watch?v=lfvrjlgkBTI> [consulta: 23/01/2023] [Cámara de Diputados].

<sup>9</sup> Normalmente, este diálogo es copresidido por el Representante Especial de la UE para los DDHH, por la parte europea, y por el titular de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y DDHH de la SRE, por la parte mexicana.

<sup>10</sup> Consejo de la UE 2010: *Asociación Estratégica México - Unión Europea. Plan Ejecutivo Conjunto*, 9820/10, presse 126, Comillas, pp. 29–30 [Consejo de la UE].

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo, Red TDT 2022: *OSC exigen a México dar seguimiento a recomendaciones en materia de derechos humanos, en el marco del X Diálogo de Alto Nivel con la Unión Europea*, en: <https://redtdt.org.mx/archivos/17653> [consulta 23/01/2023] [Red TDT].

<sup>12</sup> SRE 2022: *X Diálogo de Alto Nivel UE-México sobre Derechos Humanos*, en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/x-dialogo-de-alto-nivel-ue-mexico-sobre-derechos-humanos> [consulta 23/01/2023].

<sup>13</sup> A. Anaya-Muñoz y B. Frey (eds.) 2019: *Mexico's human rights crisis*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press [Anaya-Muñoz y Frey]; A. Anaya Muñoz et al. (coords.) 2021: *La impunidad activa en México: cómo entender y enfrentar las violaciones masivas a los derechos humanos*, Guadalajara: ITESO y Red Universitaria para los DDHH [Anaya Muñoz et al.].

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, PE 2007: *Resolución sobre los asesinatos de mujeres (feminicidios) en México y América Central y el papel de la Unión Europea en la lucha contra este fenómeno*, P6\_TA(2007)0431, Bruselas; PE 2014: *Resolución sobre la desaparición de 43 estudiantes de Magisterio en México*, P8\_TA(2014)0041, Estrasburgo; PE 2022: *Resolución sobre la situación de los periodistas y los defensores de los derechos humanos en México*, P9\_TA(2022)0078, Estrasburgo.

<sup>15</sup> En particular, estas recomendaciones incorporan las discusiones del panel de cooperación de la conferencia internacional “Hacia la modernización del Acuerdo Global México–UE: Oportunidades para el fortalecimiento de los derechos humanos, el Estado de derecho y el desarrollo sostenible” (Ciudad de México, 2022), organizada por la KAS México, en colaboración con la Cátedra sobre Relaciones UE-América Latina y el Caribe del EIIS, el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, el Instituto de Estudios Europeos y DDHH de la Universidad Pontificia de Salamanca y la Copenhagen Business School. Ver Cámara de Diputados, *supra* nota 8. Se excluye el análisis de la promoción de los DDHH en el marco del nuevo capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Sobre este tema, ver J. Ramírez et al. 2022: “Nota de política pública”, en KAS y EIIS (eds.), *Hacia la modernización del Acuerdo Global Unión Europea-México: Juntos por un comercio y un desarrollo más sostenible*, Ciudad de México, pp. 7–11 [Ramírez].

## Breve reseña de la situación de los DDHH en México y la UE

Como señalado en la introducción, México se enfrenta a una crisis de DDHH con cientos de miles de violaciones cometidas por actores estatales y no estatales (notablemente, el crimen organizado), ya sea de forma independiente o en complicidad.<sup>16</sup> Por nombrar sólo uno de los numerosos ejemplos,<sup>17</sup> alrededor de 100,000 personas han sido desaparecidas desde 1964; según datos oficiales.<sup>18</sup> La inmensa mayoría de ellas desaparecieron en los últimos 16 años.<sup>19</sup> Más de 30,000 personas han sido desaparecidas tan sólo en la presente administración (2018–).<sup>20</sup> El mismo Gobierno ha reconocido que se trata de desaparición forzada en un alto porcentaje de los casos,<sup>21</sup> pero sólo se dictaron diez sentencias condenatorias por este crimen a nivel federal entre el 1 de junio de 2001 y el 15 de enero de 2018.<sup>22</sup> En 2019 y 2020, no se obtuvo

ninguna sentencia de este tipo; de acuerdo con la información disponible.<sup>23</sup>

Esta impunidad prácticamente absoluta afecta tanto a las violaciones de DDHH como a otros delitos, incentivando su repetición sistemática.<sup>24</sup> En 2021, por ejemplo, la media nacional de impunidad alcanzó el 91.8% del total de los casos reportados. En lo que respecta sólo a la desaparición forzada, la impunidad llegó al 98.9%. En el caso de otras violaciones, como el homicidio doloso y el feminicidio, fue equivalente al 96.9% y al 88.1%, respectivamente.<sup>25</sup> Entre las causas que afectan el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal están la corrupción y la falta de capacidades y recursos humanos, técnicos y científicos; pero también se ha comprobado que “existe una impunidad activa resultado de una serie de acciones desarrolladas con la finalidad explícita de socavar las investigaciones y no generar resultados”.<sup>26</sup> De ahí que el apoyo y se-

<sup>16</sup> A. Anaya-Muñoz y B. Frey 2019: “Introduction”, en Anaya-Muñoz y Frey, *supra* nota 13, p. 2.

<sup>17</sup> Este ejemplo fue resaltado por el Centro Prodh en la conferencia “Hacia la modernización del Acuerdo Global México–UE”. Ver la intervención de María Luisa Aguilar, en Cámara de Diputados, *supra* nota 8.

<sup>18</sup> Entre el 15/03/1964 y el 23/01/2023. Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), *Versión Pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas* (RNPNDNO), en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral> [consulta: 23/01/2023].

<sup>19</sup> Amnistía Internacional 2022: *México: Militarizar la seguridad pública generará más violaciones de derechos humanos y perpetuará la impunidad*, en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/mexico-militarizar-la-seguridad-publica-generara-mas-violaciones-de-derechos-humanos-y-perpetuara-la-impunidad/> [consulta: 23/01/2023].

<sup>20</sup> En total, 80,870 personas han sido desaparecidas entre el 01/12/2006 y el 23/01/2023; sin integrar en el resultado la “cifra sin año de referencia”. 15,787 fueron desaparecidas durante el sexenio de Calderón (01/12/2006–30/11/2012); 33,458 durante el sexenio de Peña Nieto (01/12/2012–30/11/2018) y 31,625 durante esta administración (01/12/2018–). CNB, *Versión Pública del RNPNDNO*, en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Sociodemografico> [consulta: 23/01/2023].

<sup>21</sup> I.E. Saldaña 2020: “Hay 61 mil 637 desaparecidos; suman 5 mil 184 casos en lo que va del sexenio”, *Excélsior*, 7 de enero.

<sup>22</sup> Comité contra la Desaparición Forzada 2018: *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Adición. Información recibida de México sobre la implementación de las observaciones finales*, CED/C/MEX/CO/1/Add.2, p. 22.

<sup>23</sup> CNB s.f.: *Informe para el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas*, p. 40, en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/CNB-Informe-CED-Espanol.pdf> [consulta: 23/01/2023].

<sup>24</sup> Anaya Muñoz et al., *supra* nota 13, p. 109.

<sup>25</sup> México Evalúa 2022: *Hallazgos 2021: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, Ciudad de México, pp. 170, 177–178.

<sup>26</sup> Anaya Muñoz et al., *supra* nota 13, p. 109.

guimiento del aparato de justicia con vistas a su fortalecimiento se vuelva fundamental en el caso mexicano.<sup>27</sup> Contar con leyes no es suficiente, cuando éstas no se implementan o se implementan deficientemente.

En cuanto a la UE, Amnistía Internacional ha denunciado en su informe 2021/2022, entre otros abusos, la erosión de la independencia judicial en Polonia, que ha enfrentado a la UE “a su mayor crisis del Estado de derecho hasta la fecha”. Además, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales siguieron sufriendo discriminación y violencia en países como Polonia, Bulgaria y Hungría. Altos niveles de violencia contra las mujeres persiste también en España, Italia, Grecia y Portugal, donde varias de ellas fueron asesinadas por sus parejas o exparejas. Los crímenes de odio aumentaron en Alemania y, aunque se aprobaron medidas, éstas “no abordan el racismo institucional ni establecieron una estrategia general contra la violencia racista”. Asimismo, las devoluciones sumarias de personas refugiadas y migrantes continuaron en numerosos países europeos, incluso de forma violenta e ilegal. En este contexto, los defensores de los derechos de las personas migrantes siguieron siendo objeto de criminalización en Chipre, Francia, Malta, Grecia e Italia.<sup>28</sup>

Además de sus compromisos adquiridos bajo el régimen internacional de DDHH, no hay que olvidar que todos los Estados miembros están obligados a respetar los valores comunes en los que se fundamenta la UE (entre ellos, la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los DDHH) por disposición del Tratado de la UE. En su defecto, pueden ser objeto de sanciones por el Consejo de la UE en caso de violaciones graves y persistentes; por ejemplo.<sup>29</sup>

## El futuro de la cláusula de DDHH desde la perspectiva oficial

A la fecha de escritura de esta nota, no es posible conocer el contenido exacto de la cláusula de DDHH del Acuerdo Global modernizado, dado el carácter restringido de los textos resultantes de las negociaciones sobre las cuestiones políticas y de cooperación.<sup>30</sup> No obstante, instancias europeas y mexicanas han afirmado que se incluirá el Estado de derecho como un elemento esencial del futuro acuerdo; junto con el respeto a los principios democráticos y a los DDHH.<sup>31</sup> De conformidad con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se ampliará también el compromiso de las Partes con los instrumentos interna-

<sup>27</sup> *Ibid.* Ver también la intervención de Ricardo Silva, en Cámara de Diputados, *supra* nota 8.

<sup>28</sup> Amnistía Internacional 2022: *Informe 2021/22 Amnistía Internacional: La situación de los derechos humanos en el mundo*, Londres, pp. 52–58, 80, 192, 230, 268, 371.

<sup>29</sup> Artículos 2 y 7 de la versión consolidada del Tratado de la UE (DOUE C 202/15, 07/06/2016). Ver también, International Federation for Human Rights 2022: *Poland, Hungary: Use of Article 7 to fight the shift towards authoritarianism in Europe*, en: <https://www.fidh.org/en/international-advocacy/european-union/poland-hungary-article-7-authoritarianism-european-union> [consulta: 23/01/2023].

<sup>30</sup> Contrariamente, sí se han publicado los textos del “Acuerdo en Principio”, anunciado en 2018 como parte de la modernización del pilar comercial del Acuerdo Global. Ver *EU-Mexico agreement: The agreement in principle*, en: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico/eu-mexico-agreement/agreement-principle\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico/eu-mexico-agreement/agreement-principle_en) [consulta: 23/01/2023].

<sup>31</sup> EP 2016: *Answer given by High Representative/Vice-President Mogherini*, parliamentary question E-007468/2016; SRE s.f: *Memoranda documental 2012-2018. Proceso de modernización del marco jurídico bilateral entre México y la Unión Europea*, pp. 37–39, en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426877/MD\\_Modernizaci\\_n\\_marco\\_jur\\_dico\\_M\\_xico-UE\\_2012-2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426877/MD_Modernizaci_n_marco_jur_dico_M_xico-UE_2012-2018.pdf) [consulta: 23/01/2023] [SREb].

cionales de DDHH y se ha acordado cooperar en diferentes áreas. Entre ellas, el fortalecimiento de las instituciones de DDHH, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil, así como para evitar la impunidad y promover la universalidad de los tratados internacionales de DDHH.<sup>32</sup>

Por lo que respecta a la implementación de la cláusula, según afirmó Federica Mogherini,<sup>33</sup> se puede esperar que la UE seguirá priorizando el diálogo y la cooperación; mientras que las sanciones serán consideradas un último recurso.<sup>34</sup> Asimismo, muy posiblemente, el nuevo Acuerdo UE-México definirá con mayor precisión las situaciones que constituyen un incumplimiento de los elementos esenciales del Acuerdo. Un ejemplo al respecto se encuentra en el Artículo 28(3) del Acuerdo de Asociación Estratégica UE-Canadá, que especifica que:

[...] para que una situación constituya «una vulneración especialmente grave y sustancial» del artículo 2, apartado 1 [es decir, la cláusula elemento esencial], su gravedad y naturaleza han de ser de tipo excepcional, tales como un golpe de Estado o delitos graves que amenacen la paz, la seguridad y el bienestar de la comunidad internacional.<sup>35</sup>

## Preocupaciones relacionadas con la cooperación, el diálogo político y la cláusula de DDHH

### La cláusula de DDHH

El modo de implementación de la cláusula de DDHH en el contexto de las relaciones UE-México ha sido objeto de debate por cerca de tres décadas. Por una parte, han estado quienes apoyan el enfoque positivo (es decir, basado en el diálogo y la cooperación) adoptado por la UE hasta ahora. Por otra parte, algunos han pedido medidas restrictivas contra México, incluida la suspensión del Acuerdo Global y su modernización, en respuesta a los abusos cometidos en su territorio.<sup>36</sup>

En especial, varias organizaciones de la sociedad civil y europarlamentarios del Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Verdes/ALE) han solicitado “dar dientes” a la cláusula de DDHH en el marco de la modernización del Acuerdo Global. Lo anterior, por considerarla ineficiente para garantizar el respeto de estos derechos en la práctica, al privilegiarse muchas veces los intereses económicos de las grandes transnacionales antes que la protección de los DDHH.<sup>37</sup> Entre sus sugerencias para re-

<sup>32</sup> SREb, *supra* nota 31, p. 62.

<sup>33</sup> Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidenta de la CE (2014–2019).

<sup>34</sup> EP 2019: *Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the European Commission*, parliamentary question E-000703/2019. Sobre las sanciones de la UE, ver Consejo de la UE 2023: *Cómo y cuándo adopta la UE sanciones*, en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/> [consulta: 23/01/2023].

<sup>35</sup> DOUE L 329/45, 03/12/2016. Ver también la intervención de Mónica Velasco Pufleau, en Cámara de Diputados, *supra* nota 8.

<sup>36</sup> M. Velasco-Pufleau 2017: “The Impact of Parliamentary Diplomacy, Civil Society and Human Rights Advocacy on EU Strategic Partners: The Case of Mexico”, en S. Stavridis y D. Jančić (eds.), *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*, Leiden: Brill-Nijhoff, pp. 134–155. Por ejemplo, entre los primeros están los grupos mayoritarios del PE. Mientras que, entre los segundos, destacan los Verdes/ALE y el Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (actualmente, La Izquierda en el PE). *Ibid.*

<sup>37</sup> Ecorys 2017: *Ex-post evaluation of the implementation of the EU-Mexico Free Trade Agreement: Final Report*, Bruselas: CE, p. 142 [Ecorys]; H. Castellà 2017: *The human rights clause in the modernization of the Global Agreement between the EU and Mexico*, pp. 43–45, en: <https://terrificabras.esquerrarepublicana.cat/documents/informemexiceng.pdf> [consulta: 23/01/2023]; EFE 2017: “Piden no renovar tratado México-UE”, *Reforma*, 22 de noviembre; Senado de México 2018: *Presentación del informe: La Cláusula de Derechos Humanos*, en: [https://www.youtube.com/watch?v=R5i601g\\_tM4](https://www.youtube.com/watch?v=R5i601g_tM4) [consulta: 23/01/2023] [Senado].

vertir esta situación están, por ejemplo, establecer un comité permanente que evalúe el cumplimiento de la cláusula con la participación de la sociedad civil, al igual que un mecanismo que pueda recibir denuncias sobre violaciones cometidas. Adicionalmente, han propuesto crear un consejo asesor de expertos, con participación de la UE, para apoyar al Gobierno mexicano a acabar con la impunidad.<sup>38</sup> Este consejo fue recomendado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH tras su visita a México en 2015 y ha sido apoyado también por el sector académico.<sup>39</sup>

De hecho, esta no es la primera vez que se piden mecanismos para garantizar la implementación efectiva de la cláusula de DDHH en el marco de las relaciones UE-México. Dicha petición precede incluso la entrada en vigor del Acuerdo Global, cuando varias organizaciones advirtieron que, en el caso de no hacerlo, la cláusula no sería más que una declaración de buenas intenciones.<sup>40</sup> El PE también ha apoyado el establecimiento de mecanismos específicos de supervisión y denuncia para dar un mejor uso a las cláusulas de DDHH en general, así como su respaldo con criterios y procedimientos claros que deban seguirse en caso de incumplimiento.<sup>41</sup>

## La cooperación UE-México en materia de DDHH

La cooperación europea (bilateral, regional y temática) ha sido bien recibida por las diversas partes interesadas en México, siendo vista como un aspecto muy positivo de las relaciones.<sup>42</sup> El mismo Gobierno la ha alentado, coincidiendo con su marcada apertura al escrutinio y a la cooperación internacional en DDHH a partir del año 2000.<sup>43</sup> En este contexto, se han implementado varias iniciativas con el Gobierno mexicano, como el Programa de DDHH (DCI-ALA/2007/019-116, 2008-2011),<sup>44</sup> que han fomentado su participación tanto a nivel financiero como de gestión. Como reconoce la Comisión Europea (CE), gracias a este tipo de iniciativas se desarrolló una “relación privilegiada” con la SRE en el ámbito de la cooperación en DDHH,<sup>45</sup> quien es “la interlocutora natural de las instituciones internacionales y regionales de derechos humanos y una de las principales promotoras de los derechos humanos en México”.<sup>46</sup>

Sin embargo, México dejó de recibir cooperación bilateral de la UE bajo el marco financiero

<sup>38</sup> Senado, *supra* nota 37.

<sup>39</sup> ONU-DH México 2016: *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein y Respuesta del Estado mexicano*, Ciudad de México; Anaya Muñoz et al., *supra* nota 13.

<sup>40</sup> Ciudadan@s de México ante los acuerdos de libre comercio con la UE s.f.: *First Report*, en: <http://www.rmalc.org/historico/tratados/ue/documentos/ciudadanos.pdf> [consulta: 23/01/2023]. Ver también, J. Villarreal (coord.) 2008: *Balance del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: a 8 años de su entrada en vigor*, Ciudad de México: Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung.

<sup>41</sup> Ver, entre otros, PE 2022: *Resolución sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo y la política de la Unión Europea al respecto – Informe anual 2021*, P9\_TA(2022)0041, Estrasburgo, punto 101; PE 2023: *Resolución sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo y la política de la Unión Europea al respecto – Informe anual 2022*, P9\_TA(2023)0011, Estrasburgo, punto 34.

<sup>42</sup> Ecorys, *supra* nota 37, pp. 142, 161.

<sup>43</sup> Ver M. Acosta 2012: “NGOs and Human Rights”, en R.A. Camp (ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 423-445.

<sup>44</sup> SREa, *supra* nota 7, pp. 55-58.

<sup>45</sup> Especialmente, con la dirección general encargada de DDHH y Democracia.

<sup>46</sup> *Draft Commission Decision of [...] on the Annual Action Programme 2007 in favour of Mexico to be financed under Article 19 09 01 of the general budget of the European Communities*, annex II, p. 5 (Ref. Ares(2020)4456198). Traducción propia.

plurianual 2014–2020,<sup>47</sup> en virtud de su calidad de país de renta media-alta.<sup>48</sup> Como resultado, no se programaron nuevas iniciativas específicas en el ámbito de los DDHH durante dicho periodo, dejándose un vacío en la positiva trayectoria de cooperación y colaboración existente. En su lugar, la cooperación en este sector se incluyó en el ambicioso programa Laboratorio de Cohesión Social II (DCI-ALA/2012/022-727), el cual presentó grandes retos en su implementación debido a su magnitud y complejidad.<sup>49</sup>

El nuevo instrumento financiero Europa Global (2021–2027)<sup>50</sup> representa una oportunidad para fortalecer la cooperación con México, puesto que permite abordar los problemas específicos de la transición de los países de renta media-alta, en línea con el carácter general de la Agenda 2030.<sup>51</sup> En particular, se buscarán fomentar formas avanzadas de cooperación, como aquellas que promuevan el

intercambio de conocimientos y buenas prácticas, la asistencia técnica y la cooperación Sur-Sur y triangular.<sup>52</sup> No obstante, la limitación de los recursos asignados para la cooperación financiera es evidente; una crítica que ya ha sido realizada en el pasado.<sup>53</sup> De acuerdo con el propio instrumento, para el continente americano y el Caribe en su conjunto se ha destinado menos de un 6% (EUR 3,395 millones) de la dotación financiera total para los programas geográficos (EUR 60,388 millones). El presupuesto de todos los programas temáticos equivale sólo a alrededor del 10% (EUR 6,358 millones) de dichos programas geográficos. De este 10%, un 21% (EUR 1,362 millones) corresponde al programa DDHH y Democracia.<sup>54</sup>

Lo anterior impacta no sólo a la cooperación con el Gobierno, sino a la financiación para las organizaciones y los defensores de DDHH en México, quienes realizan sus actividades en un contexto de

<sup>47</sup> Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno mexicano pudo beneficiarse de la cooperación geográfica para América Latina y temática, como el Programa Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales, bajo el Instrumento de Cooperación al Desarrollo 2014–2020. Asimismo, accedió a otras formas de apoyo europeo, como la prevista por el Instrumento de Colaboración para la cooperación (más allá de la cooperación al desarrollo) con terceros países (DOUE L 77/77, 15.03.2014). Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil también pudieron participar en el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (DOUE L 77/85, 15.03.2014) establecido para dicho periodo 2014–2020.

<sup>48</sup> Sobre una visión crítica de este enfoque de “graduación” hacia América Latina, ver J.A. Sanahuja et al. 2015: *Beyond 2015: Perspectives and Proposals for Development Cooperation between the European Union and Latin America and the Caribbean*, Hamburgo: EU-LAC Foundation.

<sup>49</sup> Este programa de cooperación bilateral fue cofinanciado por la UE bajo el marco financiero 2007–2013 y estuvo vigente hasta 2019 (incluido un periodo de cierre de seis meses). La gestión global estuvo a cargo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Sobre sus retos y aciertos, ver W.E. Cerritelli y G. Tonello 2019: *Evaluación final del Laboratorio de Cohesión Social II México* (Ref. Ares(2020)4801955).

<sup>50</sup> Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (DOUE L 209/1, 14/06/2021) [Europa Global].

<sup>51</sup> *Ibid.* Para más información, ver J.A. Sanahuja y E. Ruiz Sandoval 2019: *La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”*, Madrid: Fundación Carolina.

<sup>52</sup> *Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión: El Nuevo Consejo Europeo en materia de Desarrollo “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”*, pp. 19–20 (DOUE C 210/1, 30/06/2017).

<sup>53</sup> PE 2018: *Resolución sobre el próximo MFP: preparación de la posición del Parlamento sobre el MFP posterior a 2020*, P8\_TA(2018)0075, Estrasburgo, punto 105; CE 2018: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional*, COM(2018) 460 final, Bruselas, p. 6.

<sup>54</sup> Europa Global, *supra* nota 50, p. 21.

extrema violencia. Como señala Front Line Defenders, México es uno de los países más peligrosos del mundo para este último colectivo, con 42 personas defensoras asesinadas tan sólo en 2021.<sup>55</sup> Esta situación no puede ser ignorada ni por México ni por la UE. El apoyo de la UE sigue siendo indispensable y un compromiso adquirido como parte de su objetivo de contribuir a la protección de los DDHH en todo el mundo.<sup>56</sup>

### El Diálogo de Alto Nivel sobre DDHH UE-México

De acuerdo con la propia UE, el Diálogo de Alto Nivel sobre DDHH con México se ha probado como un mecanismo útil para tratar cuestiones fundamentales de DDHH de forma franca y abierta.<sup>57</sup> Esto ha incluido poder abordar casos como el de Ayotzinapa,<sup>58</sup> acompañando al diálogo con iniciativas de cooperación específicas.<sup>59</sup> Asimismo, ha facilitado la concertación en foros multilaterales de DDHH, donde las posiciones de ambas partes convergen significativamente.<sup>60</sup>

Sin embargo, desde la percepción de las organizaciones de la sociedad civil que participan

en el seminario que acompaña al diálogo oficial, éste continúa enfrentando desafíos metodológicos que incluyen asegurar una vinculación más estrecha con dichas organizaciones. Por ejemplo, invitándolas a participar como observadoras del diálogo oficial o garantizando la presencia de las autoridades mexicanas y europeas durante todos los trabajos del seminario. Entre otras cuestiones, han insistido también en la necesidad de dar un mayor seguimiento e implementación a sus recomendaciones, que siga contando con el apoyo técnico y financiero de la UE a fin de generar un cambio real en la protección de los DDHH.<sup>61</sup> Por otra parte, la periodicidad anual del Diálogo para tratar cuestiones relacionadas con la situación de los DDHH en México y la UE no se ha garantizado en todas las ocasiones.<sup>62</sup>

Aunque paradigmático y una innovación en las relaciones, el seminario también enfrenta ciertos retos que podrían tomarse en consideración. Entre ellos, la necesidad de mantener una participación equilibrada entre los componentes mexicano y europeo, que favorezca tanto la socialización entre ellos como el impacto positivo en la situación de los DDHH de México y la UE. Es ilustrativo, por

<sup>55</sup> Front Line Defenders 2022: *Global Analysis 2021*, Dublín, p. 5.

<sup>56</sup> Artículos 3(5) y 21 del Tratado de la UE. Sobre el apoyo recibido hasta ahora por las organizaciones que trabajan en pro de los DDHH en México, ver: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1675173748558&do=publi.welcome> [consulta: 23/01/2023].

<sup>57</sup> Ver, por ejemplo, T. Borg 2014: *Debate sobre la desaparición de 43 estudiantes de Magisterio en México* [Intervención], en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2014-10-23-ITM-006-03\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2014-10-23-ITM-006-03_ES.html) [consulta: 23/01/2023] [Borg].

<sup>58</sup> Entre otras violaciones a los DDHH, el caso se refiere a la desaparición forzada de 43 estudiantes mexicanos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en septiembre de 2014 en la ciudad de Iguala de la Independencia (Guerrero). Ver Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) 2015: *Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*; GIEI 2016: *Informe Ayotzinapa II: Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*; GIEI 2022: *Informe Ayotzinapa III: Resumen*, todos ellos disponibles en: <https://centroprodh.org.mx/GIEI/?-cat=6> [consulta: 23/01/2023].

<sup>59</sup> SRE y UE 2015: *Mexico and the European Union strengthen their cooperation in the field of human rights*, Ciudad de México.

<sup>60</sup> Borg, *supra* nota 57.

<sup>61</sup> Ver, entre otros, Amnesty International et al. 2016: *Conclusiones del Cuarto Seminario de la Sociedad Civil en el marco del Sexto Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos entre México y la Unión Europea*, Bruselas; Red TDT, *supra* nota 11.

<sup>62</sup> No tuvo lugar en 2013, 2019 y 2021. Sobre el compromiso de llevar a cabo reuniones anuales para estos fines, ver Consejo de la UE, *supra* nota 10, p. 29.

ejemplo, que en el último seminario la participación europea estuvo claramente superada por la mexicana, incluso cuando dicho seminario tuvo lugar en la UE.<sup>63</sup> La observancia del principio de reciprocidad es de interés para el Gobierno mexicano, así como parte de las directrices temáticas de la UE en lo que concierne al desarrollo del diálogo oficial.<sup>64</sup>

## Recomendaciones a la UE y a México

1. Poner el respeto, la protección y la promoción de los DDHH al centro de las relaciones entre la UE, sus Estados miembros y México; tanto a nivel bilateral (diálogo político, cooperación, comercio e inversión) como multilateral. En este último estrato, además de fortalecer el régimen internacional de DDHH, se deberán de priorizar acciones que comporten un avance visible en este ámbito en el territorio de todas las Partes. Por ejemplo, apoyando activamente el cumplimiento de las recomendaciones emanadas de los diferentes órganos y mecanismos de protección de los DDHH establecidos en el marco de las Naciones Unidas respecto a la situación en México y los Estados miembros de la UE.
2. Robustecer el contenido de la cláusula de DDHH que será incluida en el nuevo marco jurídico de las relaciones, evitando crear falsas expectativas sobre su implementación. De otra forma, se corre el riesgo de dañar el objetivo de la propia cláusula, la confianza entre las diferentes partes interesadas y la credibilidad de la UE como actor comprometido con la promoción de los DDHH en el mundo. Los puntos de vista del Gobierno de México y las organizaciones de la sociedad civil mexicanas y europeas, así como
3. Garantizar que los recursos económicos disponibles para la cooperación europea (bilateral, regional y temática) sean suficientes para abordar los complejos desafíos en materia de DDHH enfrentados por México, independientemente de su clasificación de país de renta media-alta. El indicador más importante, en este caso, debe de ser la grave crisis de DDHH que carcome al país. El Gobierno mexicano, siendo el principal responsable de respetar y garantizar el goce de los DDHH en su territorio, deberá de comprometerse enérgicamente con este cometido, tanto con financiamiento<sup>65</sup> como con una gestión transparente y responsable de los recursos económicos. Lo anterior, sin perjuicio de que esta cooperación financiera se acompañe de las formas de cooperación más avanzadas antes señaladas (el intercambio de buenas prácticas, la asistencia técnica, la cooperación triangular, etcétera), que promuevan un mayor acercamiento y entendimiento entre los diferentes actores de la UE y México (por ejemplo, los representantes gubernamentales, los órganos judiciales, las instituciones parlamentarias y las organizaciones de la sociedad civil).
4. Continuar impulsando el apoyo técnico y financiero de los Estados miembros para erradicar el abuso de los DDHH en México, atacando las causas estructurales que lo provocan de forma coordinada con la cooperación a nivel europeo. Además, este apoyo deberá de ser coherente con el contenido de otras políticas nacionales y europeas implementadas en México (entre otras, en materia comercial y

<sup>63</sup> See Red TDT, *supra* nota 11.

<sup>64</sup> Consejo de la UE, *supra* nota 10, p. 29; Council of the EU 2021: *Revised EU Guidelines on Human Rights Dialogues with Partner/Third countries*, Bruselas, 6279/21, p. 5.

<sup>65</sup> Según corresponda, de acuerdo con las regulaciones y políticas europeas y mexicanas aplicables.

exportación de armamento), con miras a que contribuyan también a la protección de dichos derechos en el país.<sup>66</sup>

5. Analizar la viabilidad de incorporar otros actores distintos al Estado, como las empresas transnacionales europeas, en la cooperación técnica y financiera destinada a la protección de los DDHH en México, que se ejecute en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil activas en este ámbito. Ello, evidentemente, además de la propia responsabilidad de dichas empresas de respetar los DDHH en todas sus actividades desarrolladas en el país.<sup>67</sup> La transparencia en la asignación y uso de los recursos deberá de ser garantizada en todo momento.
6. Continuar reforzando el Diálogo de Alto Nivel sobre DDHH como mecanismo de interlocución por excelencia en este ámbito entre la UE y México. Esto incluye, entre otras cosas, asegurar su periodicidad anual y desarrollo basado en la reciprocidad, así como que promueva acciones concretas de cooperación en el ámbito bilateral y multilateral en beneficio de los ciudadanos.

En especial, se debería de explorar la puesta en marcha del consejo asesor de expertos para acabar con la impunidad en México, antes mencionado. Además de profundizar en los temas abordados hasta ahora, este diálogo podría también tratar cuestiones que promuevan la regulación adecuada del ciberespacio a nivel global, considerando el impacto que éste tiene sobre los DDHH.<sup>68</sup>

7. Seguir fortaleciendo la colaboración entre el Diálogo de Alto Nivel sobre DDHH y el seminario de la sociedad civil que lo acompaña, incluyendo mediante la implementación efectiva de sus recomendaciones y una interlocución estrecha. A su vez, este seminario deberá de incentivar una participación inclusiva y representativa de las distintas organizaciones mexicanas y europeas que estén interesadas en sumarse al proceso, en bases de reciprocidad. Hasta ahora, la labor de estas organizaciones en la defensa y promoción de los DDHH ha sido clave, por lo que deberá de seguirse fomentando y apoyando con la voluntad política y recursos financieros necesarios.

<sup>66</sup> Como parte de un futuro estudio podría considerarse también el análisis de la coherencia de las políticas implementadas en el territorio de la UE (relacionadas con el uso y consumo de drogas, por ejemplo) con la promoción y protección de los DDHH en terceros países, como México.

<sup>67</sup> Ver Ramírez, *supra* nota 15.

<sup>68</sup> Para más información, ver la intervención de Mario Torres Jarrín, en Cámara de Diputados, *supra* nota 8.

 Konrad-Adenauer-Stiftung México

 Fundación Konrad Adenaur - Oficina México

 @kasmexiko

#KASMéxico



**EIIS** | EUROPEAN INSTITUTE  
OF INTERNATIONAL STUDIES