

# **La Cooperación del Parlamento Europeo y México para la Protección de la Vida, la Libertad y la Seguridad Personal: de Acteal a Ayotzinapa**

*Dra. Mónica Velasco-Pufleau*

***Todo individuo tiene derecho a la vida,  
a la libertad y a la seguridad de su persona***

— Artículo 3 de la Declaración Universal de  
los Derechos Humanos

## **INTRODUCCIÓN**

Esta contribución examina la cooperación del Parlamento Europeo (PE) y México encaminada a garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal en los casos de Acteal (1997) y Ayotzinapa (2014), mediante el apoyo a las víctimas y a sus familias en su búsqueda de verdad, justicia y reparación. El análisis, de carácter cualitativo, presta atención especial al diálogo institucionalizado entre el PE y el Congreso mexicano (CM) en el marco de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y México. Este diálogo interparlamentario se acompaña habitualmente por encuentros con actores gubernamentales y no gubernamentales en los que participa la delegación europea, los cuales son también examinados. Adicionalmente, se analizan las actividades diplomáticas del PE realizadas como parte de su labor intraeuropea (entre ellas, las resoluciones plenarias, los trabajos en comisión parlamentaria y la aprobación de acuerdos internacionales),<sup>1</sup> en lo que ataña a la acción exterior de la UE hacia México. Las fuentes utilizadas son principalmente primarias e incluyen documentos oficiales producidos por el PE y el Gobierno mexicano, archivos periodísticos y dos entrevistas semiestructuradas con antiguos funcionarios de dicha institución europea y sus grupos políticos.<sup>2</sup> Asimismo, se utiliza la literatura relevante sobre la negociación, firma y entrada en vigor del Acuerdo Global (AG) UE-México,<sup>3</sup> que rige actualmente las relaciones y se encuentra en proceso de modernización (ver sección 2).

La contribución se enmarca en el debate académico sobre el papel de los parlamentos como actores normativos en las relaciones internacionales. Ello,

<sup>1</sup> Ver Davor Jančić, “World Diplomacy of the European Parliament”, en Stelios Stavridis y Davor Jančić, eds, *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance* (Leiden: Brill, 2017) 19.

<sup>2</sup> Ambas entrevistas se mantienen anónimas por solicitud de las personas entrevistadas.

<sup>3</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 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas —DOCE— L 276/45, 28 de octubre de 2000).

en lo que concierne específicamente a las discusiones sobre el rol del PE para promover y proteger principios y valores compartidos por la Comunidad internacional, como el respeto a los derechos humanos (DDHH). Hasta ahora, la literatura ha examinado el desempeño del PE en este ámbito desde una perspectiva fundamentalmente eurocentrista.<sup>4</sup> En consecuencia, poco se ha mencionado sobre las condiciones del país o países terceros destinatarios de la acción parlamentaria europea que influyen en dicho desempeño. Este trabajo busca contribuir a cerrar esta brecha en la literatura, examinando comparativamente dos casos de estudio que exemplifican violaciones al derecho humano a la vida, a la libertad y a la seguridad del individuo, en un país tercero no europeo (México) tomando en cuenta tales condiciones.

Además de haber detonado una amplia actividad a nivel (inter)parlamentario, los casos de estudio han sido escogidos porque acontecieron en dos contextos políticos muy distintos en México. Por una parte, el caso Acteal tuvo lugar en una época de defensa activa del principio internacional de no intervención y la soberanía nacional por el Gobierno, que supuso entender las violaciones de estos derechos como parte de los asuntos internos del Estado. Por otra parte, el caso Ayotzinapa sucedió en un momento de marcada apertura al escrutinio internacional en materia de DDHH, bajo la noción de que existe un deber internacional de proteger estos derechos que supera la mera jurisdicción nacional de los Estados.<sup>5</sup> ¿Cómo y en qué medida estos contextos afectaron el rol internacional del PE para proteger los DDHH y por qué?

El trabajo se estructura de la siguiente manera. Después de esta introducción, la primera sección presenta los casos de Acteal y Ayotzinapa. La segunda sección describe brevemente la evolución de las relaciones UE-México desde la perspectiva mexicana. Ello, a partir de los primeros acercamientos en los años noventa para firmar el AG, hasta la celebración de la séptima Cumbre UE-México (Bruselas, junio 2015) unos meses después del caso Ayotzinapa, donde se reafirmó el compromiso para avanzar en el proceso de modernización del AG. Las secciones tercera y cuarta comprenden,

<sup>4</sup> Ver, entre otros, Stelios Stavridis e Irene Fernández Molina, “El Parlamento Europeo y el conflicto de Libia (2011): ¿una tribuna moral eficiente?” (2013) 101 Revista CIDOB d’Afers Internacionals 153; Laura Feliu y Francesc Serra (2015), “The European Union as a ‘normative power’ and the normative voice of the European Parliament”, en Stelios Stavridis y Daniela Irrera, eds, *The European Parliament and Its International Relations* (Abingdon y Nueva York: Routledge) 17; Cosima Glahn, “The European Parliament as a ‘normative actor’ in inter-parliamentary cooperation?”, en Kolja Raabe et al., eds., *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations: An Essential Companion* (Cheltenham: Edward Elgar, 2019) 269; Paula Lamoso González y Stelios Stavridis, “El Parlamento Europeo como tribuna moral internacional: el caso de Venezuela” (2022) 131 Revista CIDOB d’Afers Internacionals 185.

<sup>5</sup> Ver Mariclaire Acosta, “NGOs and Human Rights”, en Roderic Ai Camp, ed., *The Oxford Handbook of Mexican Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2012) 423 [Acosta]; Alejandro Anaya Muñoz, *El país bajo presión: Debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México* (Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012) at 47-71 [Anaya Muñoz].

respectivamente, el análisis detallado de la cooperación PE-CM y las acciones de diplomacia del PE llevadas a cabo a nivel intraeuropeo en relación con los casos de estudio.<sup>6</sup> Finalmente, la contribución concluye que el PE pudo actuar ampliamente en pro de los DDHH en los dos casos examinados, independientemente del grado de apertura al escrutinio internacional en materia de DDHH asumido por el Gobierno. Más allá de los factores que pudieron haber influido individualmente en cada caso concreto,<sup>7</sup> el interés del Gobierno mexicano por profundizar sus relaciones contractuales (especialmente, económicas y comerciales) con la UE destaca como uno de los factores que facilitaron dicho desempeño en ambos casos.

## 1. ACTEAL Y AYOTZINAPA COMO ILUSTRATIVOS DE VIOLACIONES AL DERECHO A LA VIDA, A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD PERSONAL

Los casos de Acteal y Ayotzinapa ejemplifican conjuntamente violaciones al derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal.<sup>8</sup> Se trata de derechos que todas y todos tenemos por el hecho de ser personas. Esos mismos derechos que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar mediante la adopción de medidas que aseguren su libre y pleno ejercicio. Esto comprende el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar las violaciones que se hayan cometido, así como asegurar a las víctimas una adecuada reparación.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Los datos de estas secciones se basan parcialmente en Mónica Velasco-Pufleau, “The Impact of Parliamentary Diplomacy, Civil Society and Human Rights Advocacy on EU Strategic Partners: The Case of Mexico”, en Stelios Stavridis y Davor Jančić, eds, *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance* (Leiden: Brill, 2017) 134 [Velasco-Pufleau 2017]; Mónica Velasco-Pufleau, “The Ayotzinapa case (Mexico) and the role of the European Parliament as a moral tribune to promote human rights worldwide” (pendiente de publicación) *International Journal of Human Rights* [Velasco-Pufleau pendiente de publicación].

<sup>7</sup> Como, en lo que respecta al caso Ayotzinapa, la institucionalización de las relaciones entre la UE y México, tanto a nivel gubernamental como parlamentario, basadas en el respeto a los DDHH en el marco del AG desde el año 2000.

<sup>8</sup> Ver, entre otros, Comisión Interamericana de DDHH (CIDH), *Informe No. 146/10. Petición 212-05. Admisibilidad. Manuel Santiz Culebra y otros (Masacre de Acteal) vs. México* (Washington, D.C.: CIDH, 2010) [CIDH]; Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa* (México: GIEI, 2015) at 311-313 [GIEI 2015]; GIEI, *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas* (México: GIEI, 2016) at 15-17 [GIEI 2016]. El GIEI ha publicado tres nuevos informes entre 2022 y 2023, disponibles en: <https://centroprodh.org.mx/casos-3/ayotzinapa/>.

<sup>9</sup> Así lo ha determinado, por ejemplo, la Corte Interamericana de DDHH (Corte IDH) en diversos casos contra el Estado mexicano. Ver, entre otros, *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México* (San José: Corte IDH, 2009, Serie C No. 205) at paras. 234-236; *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos* (San José: Corte IDH, 2009, Serie C No. 209) at paras. 142-145.

Concretamente, el caso Acteal se refiere al asesinato de 45 indígenas tsotsiles pertenecientes a la Organización Sociedad Civil Las Abejas con armas blancas y de fuego de uso exclusivo del Ejército, el 22 de diciembre de 1997, mientras oraban en la Ermita de la comunidad de Acteal (Estado de Chiapas). La inmensa mayoría de las víctimas eran mujeres (cuatro de ellas embarazadas), niñas y niños. Más de veinte personas también resultaron heridas durante el ataque.<sup>10</sup>

Para las víctimas sobrevivientes y sus representantes legales, la masacre fue perpetrada por fuerzas paramilitares que habrían actuado con la aquiescencia del Estado como parte de una política contrainsurgente para debilitar a las bases civiles de apoyo y a las comunidades indígenas simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), mismo que se levantó en armas en Chiapas el 1 de enero de 1994.<sup>11</sup> El Estado mexicano ha negado esta versión de los hechos. Sin embargo, ha reconocido su responsabilidad por omisión debido a la falta de intervención de la policía de seguridad pública, que se encontraba a 200 metros de la Ermita, para impedir la masacre y auxiliar a las víctimas.<sup>12</sup>

Aunque la investigación oficial en el país llevó al enjuiciamiento de varios sospechosos, estos fueron liberados paulatinamente por violaciones al debido proceso, entre otras graves irregularidades.<sup>13</sup> Finalmente, la Comisión Interamericana de DDHH (CIDH) declaró admisible la denuncia en la que se alega la responsabilidad internacional de México por la masacre de Acteal en noviembre de 2010 y está pendiente de dictar su Informe de Fondo a la fecha de escritura de esta contribución.<sup>14</sup>

Por su parte, el caso Ayotzinapa (o “Iguala”) tiene que ver con la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de dicha localidad durante una serie de ataques ocurridos con la participación directa de agentes del Estado en la ciudad de Iguala de la Independencia (Estado de Guerrero) y sus alrededores el 26 y 27 de septiembre de 2014. Como consecuencia de los ataques, seis civiles fueron también asesinados y decenas resultaron heridos, algunos de ellos de suma gravedad.<sup>15</sup>

Cuatro meses después de los crímenes, la entonces Procuraduría General de la República (PGR) del Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) dio a conocer su “verdad histórica” de los hechos. Aseguró que los estudiantes

<sup>10</sup> CIDH, *supra* nota 8.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Secretaría de Gobernación, *Acuerdo por el que se ordena la publicación de la Versión Estenográfica del Acto Público de Reconocimiento de Responsabilidad y Disculpa Pública del Estado Mexicano, así como el Resumen de los Hechos Reconocidos del Caso 12.790 Manuel Santiz Culebra y Otros “Masacre de Acteal”* (Diario Oficial de la Federación —DOF— 30 de marzo de 2022, Única Sección 2).

<sup>13</sup> Ver, entre otros, Jesús Aranda, “Ordena la SCJN la liberación de tres sentenciados por la masacre de Acteal”, *La Jornada* (13 de noviembre de 2014). En línea: <https://www.jornada.com.mx/>.

<sup>14</sup> CIDH, *supra* nota 8.

<sup>15</sup> Ver, entre otros, GIEI 2015, *supra* nota 8 at 311-313; GIEI 2016, *supra* nota 8 at 15-17.

fueron privados ilegalmente de su libertad por un grupo de policías para ser entregados a miembros del crimen organizado, quienes los privaron de la vida, incineraron y arrojaron sus cenizas al Río San Juan (Cocula, Estado de Guerrero) horas después de su desaparición.<sup>16</sup> Sin embargo, ha quedado demostrado que esta supuesta “verdad histórica” fue construida sobre la base de importantes irregularidades en la investigación y violaciones a los DDHH de los detenidos, incluyendo su tortura.<sup>17</sup>

La Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa, constituida en virtud de las deficiencias presentes en la investigación oficial inicial, calificó las desapariciones como un “crimen de Estado” en agosto de 2022. Además, señaló que “no hay indicio alguno de que los estudiantes se encuentren con vida”.<sup>18</sup> Hasta el momento, sólo se han podido localizar e identificar fragmentos de los restos óseos de tres de ellos: Alexander Mora Venancio, Christian Alfonso Rodríguez Telumbre y Jhosivani Guerrero de la Cruz.<sup>19</sup>

Casi una década después, el caso se mantiene sin resolver, perpetuando su impunidad. Las investigaciones siguen abiertas en México para determinar la responsabilidad por acción u omisión de agentes de todos los órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), así como la participación de integrantes del crimen organizado en los hechos. Mientras tanto, la búsqueda incansable de los padres y madres de los estudiantes continúa al grito de: “Vivos se los llevaron, vivos los queremos”, con la esperanza de verlos volver a casa.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Presidencia Enrique Peña Nieto, “Conferencia de Prensa ‘Caso Ayotzinapa’” (27 de enero de 2015) *YouTube*. En línea (video): <https://www.youtube.com/watch?v=rDiPRIOgwt8>.

<sup>17</sup> Ver, entre otros, GIEI 2015, *supra* nota 8 at 197, 200-205; GIEI 2016, *supra* nota 8, at 385-557; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH (ONU-DH), *Doble Injusticia. Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del Caso Ayotzinapa. Resumen Ejecutivo* (Ciudad de México: ONU-DH, 2018); Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, *Amparo en revisión 203/2017 relacionado con los amparos en revisión 204/2017, 205/2017 y 206/2017* (Reynosa: Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, 2018).

<sup>18</sup> *Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa* (Ciudad de México: Gobierno de México, 2022) at 93-94. A unos meses de publicado el informe, sin embargo, este ha sido cuestionado también por haber incluido presuntamente pruebas falsas. Rolando Herrera, “Desestima GIEI mensajes en informe de Encinas sobre los 43”, *Reforma* (31 de octubre de 2022). En línea: <https://www.reforma.com/>.

<sup>19</sup> CNN Español, “Ayotzinapa: ¿quiénes son los 3 normalistas identificados hasta ahora?” (16 de junio de 2021). En línea: <https://cnnespanol.cnn.com/>.

<sup>20</sup> Jessica Xantomila et al., “‘Vivos se los llevaron, vivos los queremos’, reiteran padres de los 43”, *La Jornada* (26 de septiembre de 2022). En línea: <https://www.jornada.com.mx/>.

## 2. LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES UE-MÉXICO DE CARA A LA FIRMA DEL AG Y EL INICIO DE SU MODERNIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA MEXICANA

Hay consenso en que México vivió una marcada apertura al escrutinio internacional en el ámbito de los DDHH a partir del año 2000, cuando un candidato de la oposición (Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional) llegó a ser presidente de la República por primera vez en más de siete décadas. Anteriormente, el Gobierno había mantenido una postura defensiva del principio de no intervención y la soberanía nacional, que comportó una negación de la legitimidad de dicho escrutinio en territorio nacional.<sup>21</sup>

El AG entró en vigor ese mismo año 2000. Su firma, tres años antes (el 8 de diciembre de 1997), fue parte de una estrategia para consolidar el proceso de modernización económica y liberalización comercial de México iniciada unilateralmente en la segunda mitad de la década de los ochenta.<sup>22</sup> En particular, se buscaba diversificar las relaciones comerciales y políticas vinculadas estrechamente a los Estados Unidos, especialmente en vista del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado a principios de los noventa.<sup>23</sup> Fue así que, tanto el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) como su sucesor Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), resaltaron la importancia de concluir un acuerdo internacional más ambicioso con la UE (para entonces, segundo socio comercial de México y segunda fuente de inversión extranjera directa) en su respectivo Plan Nacional de Desarrollo (PND).<sup>24</sup> Tan sólo Salinas realizó seis giras de trabajo a Europa durante su mandato y recibió a numerosos jefes de Estado y de gobierno de la región, así como a representantes de las instituciones europeas. Además, se realizaron un número significativo de reuniones inéditas entre altos funcionarios.<sup>25</sup> Una buena parte de estos esfuerzos se cristalizó en la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación en 1991, donde México y la entonces Comunidad Económica Europea se comprometieron a dar un impulso renovado a su relación.<sup>26</sup> Sobre esta base, Zedillo concluyó el AG (que

<sup>21</sup> Acosta, *supra* nota 5 at 426; Anaya Muñoz, *supra* nota 5, at 61-63.

<sup>22</sup> Jaime Zabludovsky K. y Sergio Gómez Lora, *La ventana europea: Retos de la negociación del tratado de libre comercio de México con la Unión Europea* (Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe y Banco Interamericano de Desarrollo, 2004) at 3 [Zabludovsky K. y Gómez Lora].

<sup>23</sup> *Ibid.*, at 6.

<sup>24</sup> DOF 31 de mayo de 1989, Primera Sección at 17; DOF 31 de mayo de 1995, Segunda Sección at 15. En ese entonces, las relaciones se regían por el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea firmado en 1975, que concedía a las Partes el trato de nación más favorecida a ciertos aspectos de sus relaciones comerciales. DOCE L 247/11, 23 de septiembre de 1975.

<sup>25</sup> Gabriel Rosenzweig, “La política de México hacia Europa: 1989-1994” (1994) 44 Revista Mexicana de Política Exterior at 98-101; Humberto Garza Elizondo, “La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación” (1996) XXXVI: 4 Foro Internacional at 655.

<sup>26</sup> DOCE L 340/2, 11 de diciembre de 1991.

sustituyó a dicho acuerdo marco), convertido en “[. . .] el gran proyecto de la política exterior [. . .]” de su administración.<sup>27</sup>

De manera sin precedentes en las relaciones, el AG fue firmado no sólo con la UE sino con sus Estados miembros. Su entrada en vigor permitió el establecimiento de una zona de libre comercio con la UE que, junto con el TLCAN, liberalizaría progresivamente más del 80% del comercio de México con las dos principales potencias comerciales mundiales.<sup>28</sup> Asimismo, el AG amplió la cooperación a una diversidad de sectores y sentó las bases para institucionalizar un diálogo político a distintos niveles, incluido el parlamentario.

En un primer momento, el diálogo interparlamentario PE-CM ocurrió en la forma de cinco reuniones celebradas durante 1997-2003, bajo el amparo de la Declaración Interparlamentaria Conjunta sobre Cooperación y Diálogo Político firmada el 26 de noviembre de 1997.<sup>29</sup> Sobre esta experiencia, se constituyó la Comisión Parlamentaria Mixta (CPM) UE-México en septiembre de 2005, que sigue vigente hoy en día. En esta participan, sobre una base paritaria, una delegación de parlamentarios europeos (conocida al interior del PE como Delegación en la CPM UE-México o D-MX) y una delegación de diputados y senadores mexicanos, quienes se reúnen normalmente dos veces al año de forma alternativa en México y la UE.<sup>30</sup> Tanto el caso Acteal como el caso Ayotzinapa han sido abordados en el marco de los contactos institucionalizados PE-CM, como se verá un poco más adelante.

Ya desde su negociación, la conclusión del AG fue prioritaria a la defensa de la no intervención en asuntos internos como principio toral de la política exterior mexicana. Esto quedó demostrado con la inserción de una cláusula de DDHH en su articulado a petición de la parte europea. El Gobierno mexicano se resistió originalmente a esta propuesta por considerar que la cláusula entraba en contradicción directa con dicho principio y trató de modificarla. Sin embargo, terminó aceptándola ante la negativa del Consejo de la UE de cambiar su contenido y la amenaza de no firmar el Acuerdo si aquella no quedaba incluida.<sup>31</sup> El PE, cuyo dictamen conforme era necesario para la

---

<sup>27</sup> Francisco Gil Villegas M., “Méjico y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo” (2001) XLI: 4 Foro Internacional at 820 [Gil Villegas].

<sup>28</sup> Zabloudovsky K. y Gómez Lora, *supra* nota 22, at 3.

<sup>29</sup> Delegación para las relaciones con los países de la América Central y México (DCAM, por sus siglas en inglés), *Informe de la visita a Panamá y a Méjico del 22 al 29 de noviembre de 1997* (Bruselas: PE, 1997, Doc. No. PE 225.396/rev) at 17-20 [DCAM 1997].

<sup>30</sup> Para más información, ver Mónica Velasco-Pufleau, “El Diálogo parlamentario y el papel de la Comisión Parlamentaria Mixta” en UE, ed, *La Actualización del ‘Acuerdo Global’ Unión Europea-Méjico* (Bruselas: UE, 2015, Doc. No. PE 534.985) 39.

<sup>31</sup> Elena Fierro, *The EU’s Approach to Human Rights Conditionality in Practice* (La Haya: Kluwer Law International, 2003) at 302-308; Marcela Szymanski y Michael E. Smith, “Coherence and Conditionality in European Foreign Policy: Negotiating the EU-Méjico Global Agreement” (2005) 43:1 Journal of Common Market Studies 171 [Szymanski y Smith].

conclusión del AG por el Consejo, había pedido también expresamente dicha inclusión, junto con la institucionalización del diálogo interparlamentario.<sup>32</sup>

De igual forma, México accedió a incorporar la cooperación para el fortalecimiento de la democracia y los DDHH en el AG por primera vez en la historia de las relaciones.<sup>33</sup> Hasta entonces, el Gobierno no siempre se había mostrado receptivo a que las organizaciones no gubernamentales recibieran apoyo económico por parte de la UE en estos ámbitos. Sirve de ejemplo su voto al financiamiento de un programa de educación cívica que la Academia Mexicana de Derechos Humanos pretendía implementar en el marco de las elecciones locales del Distrito Federal (hoy, Ciudad de México) de 1997. En ojos del Gobierno mexicano, la ayuda europea a este programa representaba una violación a la soberanía nacional, según lo manifestó el propio titular del Ministerio de Relaciones Exteriores.<sup>34</sup> Un año antes, el Gobierno se había opuesto también al financiamiento de un proyecto de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), que fungía como mediadora entre las autoridades mexicanas y el EZLN.<sup>35</sup>

En enero de 2013, la administración de Peña Nieto (2012-2018) propuso oficialmente a la UE explorar la pertinencia de actualizar el AG para adecuarlo a los cambios que habían tenido lugar en el territorio de las Partes y a nivel internacional desde su entrada en vigor; principalmente, en lo relacionado con los lazos económicos, comerciales y de inversión.<sup>36</sup> De acuerdo con el PND peñista, dicha modernización encajaba en la estrategia para fomentar la integración regional de México en los mercados globales más importantes, mediante la profundización de acuerdos económicos estratégicos existentes. Asimismo, permitiría fortalecer la presencia de México en el mundo, gracias a la consolidación de sus relaciones con los países miembros de la UE.<sup>37</sup> Para efectos prácticos, la propuesta de Peña Nieto respondía también a la serie de reformas estructurales adoptadas en los sectores energético y de telecomunicaciones al inicio de su mandato, así como al avance en las negociaciones de acuerdos de libre comercio de última generación entre la UE

<sup>32</sup> *Resolución sobre la Comunicación de la Comisión referente a la profundización de las relaciones entre la Unión Europea y México* (DOCE C 323/163, 4 de diciembre de 1995) at paras. 2, 6.

<sup>33</sup> Szymanski y Smith, *supra* nota 31, at 182-184.

<sup>34</sup> Anne Marie Mergier, “¿Qué le pasa al gobierno mexicano? El remedio es peor que la enfermedad”, *Proceso* (15 de marzo de 1997).

<sup>35</sup> José Antonio Sanahuja, *México y la Unión Europea, ¿Hacia un nuevo modelo de relación?* (ponencia) (Madrid: VI Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, 1997). Ver, también, EFE, “Zedillo acepta en Chiapas la mediación de una comisión creada por el obispo Ruiz”, *El País* (23 de diciembre de 1994). En línea: <https://elpais.com/>.

<sup>36</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), *Memoria documental 2012-2018: Proceso de modernización del marco jurídico bilateral entre México y la Unión Europea* (s/f) at 19. En línea: <https://www.gob.mx/> [SRE, s/f].

<sup>37</sup> DOF 20 de mayo de 2013, Segunda Sección at 102-107. Ver, también Luz María de la Mora Sánchez, “La política comercial de México durante el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018)” (2019) LIX: 3-4 Foro Internacional 959.

y los Estados Unidos y Canadá (ambos socios de México en el TLCAN), de las que México había sido excluido.<sup>38</sup>

En este contexto, la UE y México instalaron formalmente un grupo de trabajo conjunto con vistas a preparar un Informe de Visión Conjunta (IVC) sobre las posibles áreas y disposiciones del AG a modernizar en febrero de 2014.<sup>39</sup> Buena parte de los intercambios para definir la versión final de este informe se desarrollaron de forma paralela a algunos de los acontecimientos más importantes del caso Ayotzinapa y su investigación inicial, como se verá en las secciones siguientes. Los dirigentes de la UE y México adoptaron el IVC y reiteraron su disposición para lanzar las negociaciones para modernizar el AG durante la séptima Cumbre UE-México, que se celebró en Bruselas en junio de 2015.<sup>40</sup>

Las negociaciones para modernizar el AG han sido concluidas a la fecha de escritura de esta contribución, según lo anunciaron la UE y México en su momento.<sup>41</sup> Todo indica que sólo se está a la espera de que se terminen de cerrar algunos temas pendientes y que el nuevo marco jurídico sea aprobado por las Partes para proceder a su firma, posiblemente a finales de 2023 o en el primer semestre de 2024.<sup>42</sup> Como sucedió con el AG, el nuevo Acuerdo UE-México deberá de ser aprobado por el PE y los parlamentos nacionales de todos los Estados miembros para entrar en vigor en su totalidad.<sup>43</sup> Por la parte mexicana, el Senado de la República será la institución encargada de dar el visto bueno al nuevo Acuerdo.

### 3. LA COOPERACIÓN PE-CM Y SUS IMPLICACIONES PARA LOS CASOS DE ACTEAL Y AYOTZINAPA

No hay una definición ni una forma única de “cooperación interparlamentaria”.<sup>44</sup> En lo que concierne al PE y al CM, la Declaración Interparlamentaria Conjunta de 26 de noviembre de 1997 (ver sección

<sup>38</sup> Lorena Ruano Gómez, “Del Mexico’s moment a negociar bajo presión: relaciones México-Europa durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, 2012-2018” (2019) LIX: 3-4 Foro Internacional at 834 [Ruano Gómez].

<sup>39</sup> SRE s/f, *supra* nota 36, at 21.

<sup>40</sup> *VII Cumbre UE-México: Declaración conjunta* (Bruselas: 12 de junio de 2015) at para. 3.

<sup>41</sup> Secretaría de Economía, *México y la Unión Europea concluyen proceso de negociación de la modernización del TLCUEM* (Ciudad de México: Gobierno de México, 2020). En línea: <https://www.gob.mx/>.

<sup>42</sup> Sobre la complejidad para definir este marco jurídico, ver Luis Huacuja Acevedo *et al.*, *Hacia la modernización del Acuerdo Global Unión Europea-México: fortaleciendo el diálogo político* (Ciudad de México: Konrad-Adenauer-Stiftung y European Institute of International Studies, 2023).

<sup>43</sup> Siempre que este Acuerdo involucre competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros.

<sup>44</sup> Sobre distintos ejemplos, ver Kolja Raube *et al.*, eds., *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations: An Essential Companion* (Cheltenham: Edward Elgar, 2019).

anterior) estableció varios mecanismos de cooperación interinstitucional, incluido (i) el intercambio de experiencias y debate conjunto sobre cuestiones relativas a las relaciones UE-Méjico, (ii) el desarrollo de bases de datos, (iii) la movilidad de funcionarios y (iv) el intercambio de experiencias a nivel técnico sobre los procesos de organización legislativa, régimen interno y modernización administrativa. Sin embargo, la implementación de estos mecanismos se centró básicamente en el debate sobre las relaciones UE-Méjico. La constitución de la CPM en 2005 vino a afianzar esta tendencia al tener como única misión: “[. . .] examinar todos los aspectos de las relaciones entre la Comunidad Europea y México y, en particular, la aplicación del Acuerdo de Asociación”.<sup>45</sup> Como resultado, la cooperación entre el PE y el CM se ha circunscrito fundamentalmente al diálogo interparlamentario durante las últimas dos décadas y media.

Cabe señalar que la celebración de encuentros con actores distintos a los parlamentarios ha sido una práctica habitual de la delegación europea durante sus misiones para participar en las reuniones de diálogo interparlamentario con el CM en Méjico. Estos encuentros han incluido un gran número de interlocutores gubernamentales y no gubernamentales, como autoridades, organizaciones de DDHH y víctimas. Ambas actividades: el diálogo interparlamentario y los encuentros con terceros, se analizan a continuación respecto a cada uno de los casos de estudio.

#### (a) El caso Acteal

En base al contenido de las actas y los programas de las reuniones interparlamentarias desarrolladas hasta el año 2000, se observa que la delegación europea (denominada entonces “Delegación para las relaciones con los países de América Central y Méjico” o DCAM, por sus siglas en inglés) pudo abordar ampliamente el tema del conflicto en Chiapas con diversas autoridades federales del más alto nivel, a pesar de que existía un ambiente poco favorable para el escrutinio internacional del respeto a los DDHH en Méjico. Es notable, por ejemplo, que la DCAM pudo incluso entrevistarse con el presidente Zedillo durante su visita al Distrito Federal del 25 al 29 de noviembre de 1997, a quien los miembros trasladaron sus inquietudes sobre la situación en el país. Zedillo se comprometió a “[. . .] velar por el respeto de los derechos humanos, desde todos los estadios de la Administración y del Gobierno, así como de encontrar una solución por la vía (sic) del diálogo al conflicto de Chiapas [. . .]”.<sup>46</sup> Esta reunión tuvo lugar a sólo unos días de que se firmara el AG en Bruselas el 8 de diciembre. Para entonces, el PE ya había expresado su preocupación sobre la situación en Chiapas y había pedido una solución pacífica al conflicto en múltiples resoluciones plenarias (ver sección 4). Además, era conocido que, tras la firma del AG, el PE debería de dar su dictamen conforme al Acuerdo. Lo mismo tendría que

<sup>45</sup> CPM UE-Méjico, *Reglamento* (Estrasburgo: 2005, Doc. No. PE 364.442/BUR/ANN) at article 1.

<sup>46</sup> DCAM 1997, *supra* nota 29, at 7.

ocurrir respecto al “Acuerdo Interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio”,<sup>47</sup> firmado como un instrumento provisional para iniciar las negociaciones comerciales mientras se completaba la ratificación del AG a nivel europeo y de los Estados miembros.<sup>48</sup>

La DCAM fue recibida nuevamente por Zedillo en marzo de 2000, durante su misión para participar en la tercera reunión interparlamentaria con el CM. En esa ocasión, el titular del Ejecutivo mexicano se congratuló por la firma del AG y “[. . .] expresó sus deseos de una pronta ratificación por parte de los países que todavía no lo ha[bían] hecho [. . .].”<sup>49</sup> Entre esos países destacaba Italia, cuya Cámara de Diputados había retrasado la ratificación del AG por más de dos años, en vista de la matanza de Acteal, la falta de una salida negociada al conflicto en Chiapas y el estado de la democracia en México.<sup>50</sup> De hecho, dicha ratificación no se dio hasta después de las elecciones presidenciales del año 2000 y tras un esfuerzo considerable del Gobierno mexicano para lograrla.<sup>51</sup> Aunque el AG y el Acuerdo Interino ya habían sido aprobados por el PE para entonces (ver sección 4), varios de sus miembros apoyaban el aplazamiento de la ratificación por la Cámara Baja italiana hasta que el Gobierno mexicano diera garantías reales de un proceso de democratización y respeto a los DDHH.<sup>52</sup>

De igual forma, la DCAM pudo trasladarse al Estado de Chiapas como parte de su misión a México en marzo del 2000. Aunque pueda considerarse una información anecdótica, el traslado desde el Distrito Federal lo realizaron en el propio avión presidencial, según confirmaron las dos fuentes entrevistadas para esta investigación (ver sección introductoria). En Chiapas, la DCAM se reunió también con autoridades gubernamentales y visitó la comunidad de Acteal (aunque no hay constancia de que se haya entrevistado con las víctimas sobrevivientes de la matanza o los familiares de los fallecidos en el informe de misión respectivo).<sup>53</sup> De hecho, se trató de la segunda visita realizada por los miembros del PE a esta región mexicana para examinar *in situ* la evolución del conflicto. La primera visita fue en diciembre

<sup>47</sup> DOCE L 226/25, 13 de agosto de 1998.

<sup>48</sup> Zabloudovsky K. y Gómez Lora, *supra* nota 22, at 14.

<sup>49</sup> DCAM, *Informe de la visita de un grupo de trabajo a México del 25 de marzo al 1 de abril de 2000* (Bruselas: PE, 2000, Doc. No. PE 291.952) at 7 [DCAM 2000].

<sup>50</sup> Blanche Petrich, “Parlamento italiano: sin diálogo en Chiapas no se ratificarán convenios con México”, *La Jornada* (28 de enero de 1998). En línea: <https://www.jornada.com.mx/>; Gil Villegas, *supra* nota 27 at 819, 838; Guiomar Rovira Sancho, *Zapatistas sin fronteras: Las redes de solidaridad con Chiapas y el altermundismo* (Barcelona: Icaria editorial, 2016) at 123.

<sup>51</sup> Ver, entre otros, Blanche Petrich, “Pedirán ONG a Naciones Unidas un relator especial para México”, *La Jornada* (26 de febrero de 1999). En línea: <https://www.jornada.com.mx/>.

<sup>52</sup> Sanjuana Martínez, “Aplaza el Parlamento italiano sus audiencias”, *Proceso* (8 de abril de 2000). Ver, también, Anne Marie Mergier, “El Parlamento Europeo estará atento para que el gobierno mexicano cumpla con las recomendaciones de su resolución sobre Chiapas”, *Proceso* (17 de enero de 1998) [Mergier 1998].

<sup>53</sup> DCAM 2000, *supra* nota 49, at 5-7.

de 1995 y precedió a otras misiones tan importantes como las llevadas a cabo por primera vez por relatores especiales de las Naciones Unidas o la CIDH para investigar la situación de DDHH en territorio mexicano a partir de 1996.<sup>54</sup> Esta visita de los eurodiputados siguió a la firma de la Declaración Conjunta Solemne en París el 2 de mayo de 1995, que simbolizó el compromiso de la UE y México para avanzar en la negociación del AG.<sup>55</sup>

Más allá de las autoridades gubernamentales, la DCAM pudo mantener también varios encuentros con actores no estatales durante sus misiones a México en 1997 y 2000. Entre ellos, destaca el Obispo de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas (Estado de Chiapas) y fundador de la CONAI,<sup>56</sup> Samuel Ruiz, con quien la DCAM se entrevistó de forma personal al menos en dos ocasiones.<sup>57</sup> Asimismo, la DCAM se reunió con numerosas organizaciones de DDHH,<sup>58</sup> con las que el Gobierno mantenía una relación tensa.<sup>59</sup> Estas organizaciones incluyeron al Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, que seguía muy de cerca la situación en Chiapas y terminaría presentando en el 2005, junto con la Organización Sociedad Civil Las Abejas, la denuncia del caso Acteal ante la CIDH.<sup>60</sup> Este conjunto de encuentros fue clave para que la DCAM pudiera recabar información de primera mano distinta a la versión oficial sobre el conflicto, el estado de las negociaciones para la pacificación y la precaria situación de los pueblos y comunidades indígenas en México. Asimismo, sirvió para conocer más a fondo la situación de los DDHH en el país en general.<sup>61</sup> Tanto la CONAI como las organizaciones de DDHH llegaron a expresar su reconocimiento al PE por su labor a favor de estos derechos en México durante aquellos años de negociación y ratificación del AG.<sup>62</sup>

A nivel interparlamentario, los miembros de la DCAM que participaron en la misión de 1997 fueron invitados a asistir al Pleno del Senado mexicano,

<sup>54</sup> Velasco-Pufleau 2017, *supra* nota 6, at 138-139. Aunque la DCAM no pudo entrevistarse con la cúpula zapatista, como pretendía, fue recibida por el gobernador de Chiapas y personalidades clave en la búsqueda de una solución al conflicto, como el Obispo de San Cristóbal de las Casas Samuel Ruiz. Anne Marie Mergier, “México rechazó una cláusula democrática en sus acuerdos con la UE”, *Proceso* (No. 1015, abril de 1996) [Mergier 1996].

<sup>55</sup> Ver Delegación de la Comisión Europea en México, “Las Relaciones Unión Europea - México”, *EURONotas* (junio de 1997) at 11-12. En línea: <http://aei.pitt.edu/>.

<sup>56</sup> Para la visita de la delegación europea en marzo de 2000, la CONAI ya había sido disuelta.

<sup>57</sup> DCAM 1997, *supra* nota 29, at 8; DCAM 2000, *supra* nota 49, at 5.

<sup>58</sup> DCAM 1997, *supra* nota 29, at 6; DCAM 2000, *supra* nota 49, at 7-9.

<sup>59</sup> Ana Covarrubias Velasco, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior” (1999) XXXIX: 4 Foro Internacional 429 [Covarrubias Velasco].

<sup>60</sup> Ver CIDH, *supra* nota 8.

<sup>61</sup> DCAM 1997, *supra* nota 29; DCAM 2000, *supra* nota 49.

<sup>62</sup> DCAM 1997, *supra* nota 29, at 9; Human Rights Watch, *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Mundo 1999: México* (Nueva York: HRW, 1999). En línea: <https://www.hrw.org/>.

coincidiendo con un debate sobre la situación en Chiapas.<sup>63</sup> Además, existe constancia en los órdenes del día de las reuniones interparlamentarias 1997-2003 de que la situación del conflicto chiapaneco fue abordada, por ejemplo, en la segunda reunión.<sup>64</sup> Esta reunión interparlamentaria tuvo lugar en Bruselas del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 1998 y fue la primera llevada a cabo después de la matanza de Acteal y la adopción de una resolución al respecto por el pleno del PE en enero de ese año (ver sección 4).

Sin perjuicio de lo anterior, no hay constancia de que se haya incluido pronunciamiento específico alguno sobre dicha situación ni sobre la matanza de Acteal en las declaraciones conjuntas adoptadas al final de las reuniones, que se encuentran disponibles.<sup>65</sup> Esto sugiere que, si bien existió una apertura hacia la labor de la DCAM tanto en México como en la UE durante esos años, hubo discreción a nivel interparlamentario para no ventilar la delicada situación mexicana en pronunciamientos públicos. La denuncia pública se canalizó, más bien, a través de los trabajos del PE en Bruselas o Estrasburgo, como las varias resoluciones sobre la situación en Chiapas y la matanza de Acteal ya mencionadas (ver también sección 4).

#### **(b) El caso Ayotzinapa**

La experiencia interparlamentaria PE-CM relacionada con el caso Ayotzinapa fue muy distinta a la del caso Acteal en lo que respecta al debate público y la denuncia que se hizo de los hechos a través de las reuniones de la CPM. Esta experiencia difirió, incluso, de otros asuntos de DDHH tratados en estas reuniones con anterioridad al caso Ayotzinapa,<sup>66</sup> aun cuando

<sup>63</sup> DCAM 1997, *supra* nota 29, at 8.

<sup>64</sup> DCAM, *Reunión interparlamentaria PE/México: Proyecto de orden del día* (Bruselas: PE, 1998, Doc. No. PE 227.484) at punto 2.

<sup>65</sup> De acuerdo con el Archivo Histórico del PE, no “[...] hay rastro de una Declaración Conjunta dentro del dossier” de la reunión interparlamentaria de 1998. José Andrés González Pedraza a la autora, 8 de noviembre de 2022 (correo electrónico). Aunque sí están disponibles las declaraciones conjuntas de 1997, 2000, 2002 y 2003. Ver DCAM 1997, *supra* nota 29, at 17-20; DCAM 2000, *supra* nota 49; DCAM, *IV Reunión Interparlamentaria PE/México 15 y 16 de mayo de 2002: Informe* (Estrasburgo: PE, 2002, Doc. No. PE 320.337) at 8-10; DCAM, *Informe de la V Reunión Interparlamentaria PE/Congreso mexicano del 21 al 26 de abril de 2003 en México* (Bruselas: PE, 2003, Doc. No. PE 333.941) at 16-22.

<sup>66</sup> También encontramos un ejemplo más reciente en la situación de vulnerabilidad que sufren los periodistas y los defensores de los DDHH en México, en relación con la cual el PE adoptó una resolución el 10 de marzo de 2022. Además de que la resolución fue criticada por el Gobierno en curso, el tema de los periodistas y los defensores no ha sido incluido como un asunto específico en los órdenes del día de las dos reuniones de la CPM que han seguido a dicha adopción, celebradas hasta la fecha de escritura de esta contribución. Entre otros factores que pudieron haber marcado este proceder, es sabido que la profundización de las relaciones con la UE no ha sido una cuestión prioritaria de política exterior durante el Gobierno actual, lo que se refleja en el propio contenido del PND para el periodo 2019-2024. Ver DOF 12 de julio de 2019, Única Sección at 8; PE, *Resolución sobre la situación de los periodistas y los defensores de los derechos humanos en México* (Diario Oficial de la UE —DOUE— C 347/187, 9 de

ya había entrado en vigor el AG y el Gobierno mexicano había demostrado una apertura significativa al escrutinio internacional. Destaca, por ejemplo, el caso de los feminicidios en Ciudad Juárez (Estado de Chihuahua) y otras partes de México condenados por el PE mediante una resolución plenaria en 2007.<sup>67</sup> Tras la resolución, el asunto se discutió en la quinta reunión de la CPM (Bruselas, noviembre de 2007), pero quedó fuera de la declaración conjunta.<sup>68</sup> Además, tuvieron que pasar varios años para que este órgano interparlamentario volviera a incluir el tema de los DDHH como tal en sus órdenes del día después de la quinta reunión.<sup>69</sup> De hecho, esto no ocurrió hasta la decimocuarta reunión (Estrasburgo, mayo de 2012), cuando se discutió la situación de los “Derechos humanos y la protección de sus defensores” en seguimiento al asesinato de los activistas Jyri Jaakkola y Bety Cariño en el Estado de Oaxaca (Méjico) en 2010.<sup>70</sup> Durante ese periodo, la tensión para tratar este caso fue también percibida en relación con algunas autoridades mexicanas, tal y como lo señaló la delegación *ad hoc* de la Subcomisión de DDHH (DROI) del PE, que visitó Méjico en 2011 para dar seguimiento al caso de Jaakkola y Cariño.<sup>71</sup>

Contrariamente, el caso Ayotzinapa fue abordado extensamente en la decimooctava reunión de la CPM (Ciudad de Méjico, febrero de 2015),<sup>72</sup> celebrada después de los crímenes y la adopción de una resolución por el pleno del PE (ver sección siguiente). Durante la reunión, los parlamentarios europeos cuestionaron abiertamente a sus pares mexicanos sobre las investigaciones.<sup>73</sup> El debate fue transmitido en directo por el Senado de Méjico a través de plataformas como YouTube.<sup>74</sup> También se pudo seguir en

---

septiembre de 2022); D-MX, *Informe de misión a raíz de la visita a Méjico con motivo de la XXVIII sesión de la CPM UE-Méjico* (Bruselas: PE, 2023, Doc. No. PE 733.920v01-00); D-MX, *Proyecto de Orden del día XXIX reunión de la CPM UE-Méjico* (Bruselas: PE, 2023, Doc. No. D-MX\_OJ(2023)04\_2827\_1).

<sup>67</sup> *Resolución sobre los asesinatos de mujeres (feminicidios) en Méjico y en América Central y el papel de la Unión Europea en la lucha contra este fenómeno* (DOUE C 227/140 E, 4 de septiembre de 2008).

<sup>68</sup> D-MX, *Proyecto de Acta V Reunión de la CPM UE/Estados Unidos Mexicanos* (Bruselas: PE, 2007, Doc. No. PE 401.198) at 10-13.

<sup>69</sup> Velasco-Pufleau 2017, *supra* nota 6, at 146.

<sup>70</sup> D-MX, *Proyecto de Acta XIV Reunión de la CPM UE-Méjico* (Estrasburgo: PE, 2012, Doc. No. D-MX\_PV(2012)0523-24) at 6-7.

<sup>71</sup> DROI, *Delegación a Honduras y Méjico del 16 al 20 de mayo de 2011: Informe final* (Bruselas: PE, 2011, Doc. No. PE469.729v01-00) at 9.

<sup>72</sup> D-MX, *Proyecto de Acta: XVIII Reunión de la CPM Méjico-UE* (Bruselas: PE, 2015, Doc. No. D-MX\_PV (2015)0220-18) [D-MX].

<sup>73</sup> Ver, entre otros, Rivelino Rueda, “Eurodiputados cuestionan a senadores por Ayotzinapa”, *El Financiero* (19 de febrero de 2015). En línea: <https://www.elfinanciero.com.mx/>.

<sup>74</sup> “XVIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Méjico-Unión Europea” (19 de febrero de 2015) YouTube. En línea (video): [https://www.youtube.com/watch?v=GTU1wuQ\\_ze4](https://www.youtube.com/watch?v=GTU1wuQ_ze4).

vivo la rueda de prensa de los copresidentes que siguió a la reunión, donde se abogó expresamente por las víctimas.<sup>75</sup>

Adicionalmente, se dedicaron dos apartados completos al caso en la declaración conjunta adoptada al final de la mencionada reunión, misma que se encuentra publicada en Internet.<sup>76</sup> En tales apartados, ambas delegaciones condenaron las desapariciones, reconocieron la disposición de las autoridades para facilitarles información y pidieron al Gobierno una investigación exhaustiva y completa. De igual manera, mostraron “[. . .] su solidaridad sin límites con las víctimas y sus familiares [. . .]” y trasladaron una de sus principales demandas: “[. . .] no dar por concluida la investigación hasta obtener certeza absoluta sobre el destino de las víctimas y la responsabilidad de los autores materiales e intelectuales”.<sup>77</sup>

El caso Ayotzinapa se discutió nuevamente en la vigésima reunión de la CPM (Ciudad de México y San Miguel de Allende, febrero de 2016), cuando una delegación *ad hoc* de DROI se unió parcialmente a la misión de la D-MX con el objetivo de dar seguimiento al caso Ayotzinapa en México.<sup>78</sup> Aunque sin la misma profundidad que en la decimoctava reunión (Ciudad de México, febrero de 2015), algunos eurodiputados cuestionaron la lentitud en las investigaciones y abogaron por los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, según consta en el debate transmitido también en *YouTube*.<sup>79</sup>

La D-MX pudo discutir también el caso Ayotzinapa en varios encuentros con autoridades federales de distintos ministerios,<sup>80</sup> celebrados principalmente en el marco de la decimoctava reunión de la CPM (Ciudad de México, febrero de 2015). Apenas dos semanas antes, el 27 de enero de 2015 (coincidiendo con el día en que la PGR dio a conocer su “verdad histórica” de los hechos, ver sección 1), la UE y México habían intercambiado la versión final de los

<sup>75</sup> “Conferencia de prensa de los co-presidentes de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea” (20 de febrero de 2015) *YouTube*. En línea (video): <https://www.youtube.com/watch?v=Dv9r0yAtDxw>.

<sup>76</sup> Ver el sitio web de la D-MX, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/delegations/es/d-mx/home>.

<sup>77</sup> D-MX, *supra* nota 72, at 25.

<sup>78</sup> Teresa Jiménez Becerril, *Informe de misión a raíz de la XX Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-UE y las reuniones conjuntas con la Delegación de la subcomisión de Derechos Humanos* (Bruselas: PE, 2016, Doc. No. PE 543.312v01-00) [Jiménez Becerril].

<sup>79</sup> Senado de México, “Situación política y económica de la UE y México” (10 de febrero de 2016) *YouTube*. En línea (video): <https://www.youtube.com/watch?v=eJ3L3LkxtFM>. Ver, en particular, las intervenciones de Josep-Maria Terricabras y Estefanía Torres.

<sup>80</sup> El presidente Peña Nieto (2012-2018) no se reunió con la D-MX. Sin embargo, sí lo hizo, por ejemplo, con representantes del Partido Popular Europeo que estuvieron en México en 2017, a fin de intercambiar opiniones sobre la modernización del AG. Este grupo ha apoyado fuertemente dicha modernización en el PE desde el inicio. Presidencia de la República EPN, *El Presidente Enrique Peña Nieto se reúne con Europarlamentarios del Partido Popular Europeo* (Comunicado) (Ciudad de México: Gobierno de México, 18 de julio de 2017).

apartados de diálogo político y cooperación del IVC. Además, se avanzaba en la conclusión del apartado económico, de cara a la séptima Cumbre UE-México prevista para junio de 2015.<sup>81</sup> Otros encuentros con autoridades mexicanas se llevaron a cabo, por ejemplo, en el marco de la vigésima reunión (Ciudad de México y San Miguel de Allende, febrero de 2016), cuando se estaba a la espera de que el Consejo de la UE aprobase las directrices de negociación (lo que ocurrió en mayo de 2016).<sup>82</sup> En los encuentros se abordó tanto el caso Ayotzinapa, como la modernización del AG, presentada por los representantes de Gobierno como una “prioridad” para México.<sup>83</sup>

En este contexto, los padres y las madres de los estudiantes desaparecidos jugaron un papel crucial para informar de “viva voz” a los eurodiputados sobre las violaciones cometidas, así como de las irregularidades detectadas en la investigación oficial. Destacan sus reuniones con miembros de DROI y la D-MX en la UE (ver sección 4) y México antes de la decimoctava (Ciudad de México, febrero de 2015) y de la vigésima reunión (Ciudad de México y San Miguel de Allende, febrero de 2016) de la CPM, donde les solicitaron interceder ante el Gobierno para que continuara con las investigaciones.<sup>84</sup> Asimismo, la D-MX participó en encuentros con diversas organizaciones de DDHH en el marco de sus misiones a México, realizadas con miras a asistir a ambas reuniones de la CPM. En estos encuentros se abordó también de manera crítica la situación de DDHH en el país, incluyendo el caso Ayotzinapa.<sup>85</sup> Mientras los familiares de los estudiantes expresaron sentirse respaldados por los eurodiputados,<sup>86</sup> las organizaciones destacaron que “[...] los mensajes políticos del Parlamento Europeo, la CPM y la presión internacional tienen un impacto y pueden contribuir eficazmente a concienciar a las élites de la necesidad imperativa de mejorar la situación”.<sup>87</sup> La siguiente sección examina la actividad parlamentaria intraeuropea, que complementó la labor del PE realizada en México.

<sup>81</sup> El apartado económico se acordó entre el Ministerio de Economía mexicano y la Dirección General de Comercio de la CE ese mismo mes de junio de 2015. SRE s/f, *supra* nota 36, at 22-23.

<sup>82</sup> Ver SRE y UE, *México y la Unión Europea anuncian el inicio de las Negociaciones para la Modernización de su Marco Jurídico Bilateral* (Comunicado conjunto) (Ciudad de México: SRE, 24 de mayo de 2016).

<sup>83</sup> D-MX, *supra* nota 72, at 2; Jiménez Becerril, *supra* nota 79, at 2.

<sup>84</sup> DROI, “Exchange of views on the disappearance of 43 teaching students in Mexico with relatives of two of the disappeared students” (5 de febrero de 2015) *Multimedia Centre European Parliament (EP)*. En línea (video): [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/subcommittee-on-human-rights\\_20150205-0900-COMMITTEE-DROI \[DROI\]](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/subcommittee-on-human-rights_20150205-0900-COMMITTEE-DROI [DROI]); D-MX, *supra* nota 72, at 3; Press Service, “Human Rights Delegation to Mexico and Guatemala”, *EP* (12 de febrero de 2016). En línea: <https://www.europarl.europa.eu/news/es>.

<sup>85</sup> D-MX, *supra* nota 72, at 3, 14; Jiménez Becerril, *supra* nota 79, at 2-3.

<sup>86</sup> Gloria Leticia Díaz, “Padres de los 43 piden intervención de eurodiputados ante el Estado mexicano”, *Proceso* (18 de febrero de 2015). En línea: <https://www.proceso.com.mx/>.

<sup>87</sup> D-MX, *supra* nota 72, at 3.

#### **4. LAS ACCIONES INTRAEUROPEAS DEL PE RELACIONADAS CON LOS CASOS DE ACTEAL Y AYOTZINAPA**

A la par de su labor interparlamentaria y sus múltiples contactos en México, el PE utilizó una amplia gama de medios institucionales para responder a las violaciones cometidas en los casos de Acteal y Ayotzinapa desde sus sedes de trabajo en la UE. Entre ellos, la adopción de resoluciones plenarias, la organización de audiencias públicas con actores gubernamentales y no gubernamentales, el envío de delegaciones *ad hoc* con fines de investigación y seguimiento, el Premio Sájarov a la libertad de conciencia, el escrutinio de la acción exterior europea y la facultad para aprobar acuerdos negociados por la UE con países terceros.

##### **(a) El caso Acteal**

Si bien la situación política y de abusos a los DDHH en México habían sido mencionadas previamente en algunas resoluciones, el pleno del PE prestó especial atención a los segundos a partir del conflicto en Chiapas.<sup>88</sup> Apenas unas semanas después del inicio de dicho conflicto, el 20 de enero de 1994, adoptó una resolución condenando el uso de la violencia armada por ambas partes y los excesos cometidos por el Ejército durante la represión. De igual forma, solicitó a las autoridades abstenerse de cometer más violaciones a los DDHH, esperando que los esfuerzos iniciados por la Presidencia de México desembocaran rápidamente en un alto al fuego definitivo y contribuyeran a remediar las injusticias y discriminación sufridas por los sectores más empobrecidos del pueblo mexicano.<sup>89</sup> Tres resoluciones más se sumarían a esta primera resolución tan sólo en 1995.<sup>90</sup> Además, la Comisión de Asuntos Exteriores designó al Obispo Samuel Ruiz como uno de los tres candidatos al Premio Sájarov 1996 por su desempeño como mediador para alcanzar una solución pacífica,<sup>91</sup> reafirmando la gran relevancia del asunto en la agenda parlamentaria europea.

El pleno volvió a aprobar una resolución sobre Chiapas el 15 de enero de 1998; esta vez, en vista de la matanza de Acteal. Tras mostrarse “horrorizado” por lo ocurrido, condenó enérgicamente la matanza, expresó su solidaridad

<sup>88</sup> José Antonio Sanahuja Perales, *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina* (Luxemburgo: PE, 1999, Doc. No. PE 167.204) at 68-69.

<sup>89</sup> *Resolución sobre la rebelión campesina en Chiapas (Méjico)* (DOCE C 44/158, 14 de febrero de 1994).

<sup>90</sup> *Resolución sobre la situación en el Estado Mexicano de Chiapas* (DOCE C 43/87, 20 de febrero de 1995), *Resolución sobre la situación en Chiapas* (DOCE C 56/109, 6 de marzo de 1995), *Resolución sobre la situación en Méjico* (DOCE C 249/159, 25 de septiembre de 1995).

<sup>91</sup> European Parliament Archive and Documentation Centre, *25 Years of the Sakharov Prize* (Luxemburgo: Publication Office of the EU, 2013) at 88. El Obispo Ruiz fue también uno de los seis nominados al Premio Sájarov 1994, pero la Comisión de Asuntos Exteriores no retuvo su candidatura. *Ibid* at 75. El ganador del Premio Sájarov 1996 fue Wei Jingsheng.

con los familiares de las víctimas y reconoció los esfuerzos de la CONAI y el Obispo Samuel Ruiz para establecer un diálogo. Asimismo, instó al Gobierno mexicano “[. . .] para que, *dentro del respeto a su soberanía* y como debe corresponder a cualquier Estado de Derecho, investig[ara] de forma objetiva y eficaz los sucesos [. . .]”.<sup>92</sup> Aunque la resolución no pidió expresamente suspender el proceso de ratificación del AG en el PE, varios grupos políticos apoyaron esta posición durante el procedimiento de adopción, junto con una parte importante de la opinión pública europea. Además, algunos de estos grupos se pronunciaron a favor de apoyar el retraso de esta ratificación a nivel de los Estados miembros, como Italia, cuyo parlamento había adoptado también una resolución sobre la matanza de Acteal.<sup>93</sup>

Poco antes de la resolución plenaria del PE, la Cancillería mexicana había rechazado tajantemente otros pronunciamientos de gobiernos extranjeros y organismos internacionales que pedían también al Gobierno tomar decisiones relacionadas con la masacre de Acteal por considerarlos “[. . .] un inaceptable acto de injerencia en los asuntos internos de México [. . .]”.<sup>94</sup> Sin embargo, en el caso de la resolución europea, el Gobierno decidió “[. . .] toma[r] nota con particular atención de dicho documento [. . .]”, resaltando sus puntos comunes con la posición oficial.<sup>95</sup> Adicionalmente, la Canciller Rosario Green (1998-2000) compareció en una audiencia pública, organizada por el PE a principios de marzo de 1998, para proporcionar información sobre el estado de la negociación para la pacificación en Chiapas y los esfuerzos realizados por el Gobierno para esclarecer el caso Acteal.<sup>96</sup> La misma Cancillería reportó que el encuentro formó parte de un viaje a Bruselas “[. . .] para promover la ratificación del Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre México y la UE”.<sup>97</sup> De hecho, tras la comparecencia, el pleno del PE emitió su dictamen conforme sobre el Acuerdo Interino en mayo de 1998.<sup>98</sup>

<sup>92</sup> *Resolución sobre el asesinato de 45 campesinos indígenas en el Estado mexicano de Chiapas* (DOCE C 34/161, 2 de febrero de 1998) at paras. 1-3, 7. Énfasis añadido. El PE adoptó una última resolución sobre Chiapas en 2001, donde reiteró su apoyo al diálogo para la solución pacífica del conflicto. Ver *Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en México* (DOCE C 21 E/356, 24 de enero de 2002).

<sup>93</sup> Mergier 1998, *supra* nota 52. Ver *Risoluzione 7-00402* (III Comisión, acta del 27 de enero de 1998 at 46).

<sup>94</sup> “Cronología de Política Exterior de México: septiembre-diciembre de 1997” (1998) 54 Revista Mexicana de Política Exterior at 249.

<sup>95</sup> “Cronología de Política Exterior de México: enero-junio de 1998” (1999) 55-56 Revista Mexicana de Política Exterior 199 at 235-236 [Cronología 1999].

<sup>96</sup> David Aponte, “Cita el Parlamento Europeo a Green y a ONG sobre Chiapas”, *La Jornada* (3 de marzo de 1998). En línea: <https://jornada.com.mx/> [Aponte]. Según esta nota de prensa, anteriormente, el Canciller José Ángel Gurría (1994-1998) había visitado el PE en diciembre de 1997, con motivo de la firma del AG. Asimismo, por ejemplo, el comisionado del Gobierno para la pacificación en Chiapas visitó Bruselas en marzo de 1996 para dar una conferencia en la que participaron los eurodiputados. Mergier 1996, *supra* nota 54.

<sup>97</sup> Cronología 1999, *supra* nota 95, at 248-249.

Por invitación del PE, varias organizaciones de DDHH participaron también en la audiencia de marzo de 1998, quienes tuvieron la oportunidad de presentar una versión distinta a la oficial sobre las violaciones de los DDHH en México y la conclusión del AG. En particular, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, que ha acompañado a las víctimas de Acteal (ver sección 3), abordó con detalle los hechos de la masacre y la situación en Chiapas. Las organizaciones presentes coincidieron en no rechazar la ratificación del AG, pero solicitaron su aplazamiento.<sup>99</sup> El evento conjunto, inédito hasta entonces en el PE, contribuyó a reforzar la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil, al ser reconocidas por esta institución europea como interlocutoras al mismo nivel que las autoridades mexicanas.<sup>100</sup> Desde una perspectiva más amplia, el PE apoyó también la estrategia seguida por estas organizaciones en aquella época para internacionalizar el conflicto y la situación de DDHH en México, a fin de incrementar la presión exterior sobre el Gobierno para que implementase cambios internos.<sup>101</sup> Como han reconocido algunos autores, el éxito de estas organizaciones para lograr estos cambios radicó no sólo en la debilidad de las estructuras internas, sino en la vulnerabilidad mostrada por el Gobierno ante la importancia otorgada a las cuestiones comerciales y económicas en su agenda de política exterior, como la conclusión del AG.<sup>102</sup>

Finalmente, el PE emitió su dictamen conforme al AG en mayo de 1999. Antes de la votación de este dictamen en la entonces Comisión de Relaciones Económicas Exteriores, la Canciller Green visitó nuevamente la institución en febrero de 1999, donde se entrevistó con el presidente José María Gil-Robles (1997-1999) y varios parlamentarios.<sup>103</sup> Días antes de la visita de la Canciller a Bruselas, Gil-Robles había estado en México, donde estaba previsto que se entrevistara con Green y el presidente Zedillo.<sup>104</sup> Durante aquellos años, el Jefe de la Misión de México ante la UE jugó también un rol importante canalizando información regular a los eurodiputados desde el inicio del conflicto.<sup>105</sup>

<sup>98</sup> *Ibid.*, at 263, 268-269.

<sup>99</sup> Anne Marie Mergier, “En el Parlamento Europeo, dos visiones encontradas de México”, *Proceso* (7 de marzo de 1998).

<sup>100</sup> Blanche Petrich, “Duró dos horas y media más de lo programado la audiencia con los legisladores, señalan”, *La Jornada* (7 de marzo de 1998). En línea: <https://www.jornada.com.mx/>.

<sup>101</sup> Sobre esta estrategia, ver Covarrubias Velasco, *supra* nota 59; Javier Treviño Rangel, “Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado mexicano” (2004) XLIV: 3 Foro Internacional 509 [Treviño Rangel]; Anaya Muñoz, *supra* nota 5.

<sup>102</sup> Treviño Rangel, *supra* nota 101, at 538-539.

<sup>103</sup> “Cronología de Política Exterior de México: enero-junio de 1999” (1999) 58 Revista Mexicana de Política Exterior at 192.

<sup>104</sup> Mar Corrochano, Nota de Información: Viaje del Presidente a México, Guatemala y Honduras. Febrero de 1999 (Luxemburgo: PE, 2 de febrero de 1999).

<sup>105</sup> Mergier 1996, *supra* nota 54.

**(b) El caso Ayotzinapa**

El pleno del PE adoptó la “Resolución sobre la desaparición de 43 estudiantes de Magisterio en México” el 23 de octubre de 2014. Al igual que en la resolución sobre Acteal, condenó firmemente los crímenes, expresó sus condolencias a los familiares y pidió a las autoridades mexicanas investigar y sancionar a los responsables. En particular, solicitó proteger y ayudar a las familias y mantenerlas informadas sobre las investigaciones; las cuales deberían continuar hasta que los estudiantes estuvieran a salvo.<sup>106</sup> En esta ocasión, sin embargo, omitió toda referencia al respeto de la soberanía del Estado mexicano en el texto de la resolución. Por el contrario, respaldó abiertamente la disposición del Gobierno para colaborar con organizaciones internacionales en su deber de garantizar justicia a las víctimas.<sup>107</sup>

Menos de dos semanas antes, el 10 de octubre de 2014, varios eurodiputados habían solicitado suspender el proceso de modernización del AG, en virtud de los crímenes de Iguala y la precaria situación de DDHH en México.<sup>108</sup> La demanda tuvo una amplia repercusión en los medios de comunicación y coincidió con el día en que la Cancillería recibió la contrapropuesta europea a su primer proyecto de IVC relacionado con el diálogo político y la cooperación. El 30 de octubre siguiente, el Director General para Europa de la Cancillería y el Jefe de la Delegación de la UE en México se reunieron para discutir las observaciones mexicanas a dicha contrapropuesta, según consta en información publicada por esta institución mexicana.<sup>109</sup>

El Gobierno de México mostró una importante apertura y colaboración en vistas y como consecuencia de la adopción de la resolución del PE de 23 de octubre de 2014. Ese mismo día, la Cancillería emitió un comunicado donde “[...] tom[ó] nota de la resolución [...]”, enfocándose a destacar el apoyo expresado en la misma a las acciones emprendidas por el Gobierno en relación con el caso. Incluso, intituló el comunicado: “México saluda el respaldo del Parlamento Europeo en resolución sobre caso Iguala”.<sup>110</sup> Además, el Subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Cancillería se desplazó en los meses siguientes a Bruselas y a otros Estados miembros establecidos como prioritarios para la política exterior mexicana en el sexenio peñista (como Alemania, Reino Unido y Francia),<sup>111</sup> donde habló del seguimiento dado al caso Ayotzinapa. En palabras de la propia Cancillería, la gira del subsecretario fue

<sup>106</sup> DOUE C 274/28, 27 julio de 2016, at paras. 1-2, 4.

<sup>107</sup> *Ibid* at para 7. De hecho, la resolución sobre la matanza de Acteal fue la última de las resoluciones plenarias adoptadas hasta la fecha de escritura de esta contribución que hizo alusión al respeto a la soberanía nacional de México.

<sup>108</sup> Marco Appel y Yetlaneci Alcaraz, “Eurodiputados piden suspender Acuerdo Global México—UE por desaparecidos de Ayotzinapa”, *Proceso* (10 de octubre de 2014). En línea: <https://www.proceso.com.mx/>.

<sup>109</sup> SRE s/f, *supra* nota 36, at 22. La Cancillería había entregado su primer proyecto del IVC sobre dichos apartados a la parte europea el 12 de agosto de 2014. *Ibid.*

<sup>110</sup> SRE, *México saluda el respaldo del Parlamento Europeo en resolución sobre caso Iguala* (Comunicado) (Distrito Federal: SRE, 23 de octubre de 2014).

realizada “[. . .] a fin de *rendir cuentas* de los (sic) acontecido ante socios importantes como la Unión Europea y profundizar los lazos de diálogo y cooperación”.<sup>112</sup> Coincide que, justo después de esta gira de trabajo, la Cancillería entregó una nueva versión de los citados apartados del IVC al Servicio Europeo de Acción Exterior el 12 de diciembre de 2014,<sup>113</sup> con cuyos funcionarios se había reunido el subsecretario durante su visita a Bruselas a principios de esa misma semana.<sup>114</sup> Tras algunos encuentros adicionales en México y Bruselas llevados a cabo ese mismo mes de diciembre y en enero de 2015, la versión definitiva de los apartados de diálogo político y cooperación del IVC se intercambió el 27 de enero de ese año, como se ha señalado (ver sección 3).

La Misión de México ante la UE se ocupó, paralelamente, de mantener informados a los miembros del PE sobre el caso y los avances en la investigación oficial. Sólo el Jefe de la Misión compareció en dos ocasiones ante la D-MX: el 23 de octubre y el 27 de noviembre de 2014,<sup>115</sup> además de enviar varias cartas al presidente del PE.<sup>116</sup> Asimismo, participó en la reunión de DROI que se celebró en Bruselas con un padre y una madre de los estudiantes desaparecidos el 5 de febrero de 2015.<sup>117</sup> Para entonces, ya había también invitado oficialmente a esta subcomisión a enviar una delegación *ad hoc* a México para seguir el caso *in situ* (lo que ocurrió en febrero de 2016, ver sección 3).<sup>118</sup> Durante sus intervenciones, el Embajador mexicano no sólo destacó la colaboración del Gobierno con la CIDH para investigar el caso y realizar acciones de búsqueda de los estudiantes como parte de la apertura internacional de México en materia de DDHH, sino que también agradeció abiertamente la resolución del PE: “Esta iniciativa del Parlamento Europeo nos alienta en la continua búsqueda de un régimen de justicia”, señaló.<sup>119</sup> En particular, se refirió a la modernización del AG enmarcándola como una oportunidad “[. . .] para fortalecer nuestros valores compartidos y para

<sup>111</sup> Sobre las relaciones con estos países en el gobierno peñista, ver Ruano Gómez, *supra* nota 38.

<sup>112</sup> SRE, *El subsecretario Juan Manuel Gómez Robledo realizó visita de trabajo a la Unión Europea* (Comunicado) (Distrito Federal: SRE, 8 de diciembre de 2014) [SRE 2014]. Énfasis añadido.

<sup>113</sup> SRE s/f, *supra* nota 36, at 22.

<sup>114</sup> SRE 2014, *supra* nota 112.

<sup>115</sup> D-MX, *Minutes of meeting of 23 October 2014* (Estrasburgo: PE, 2014, Doc. No. D-MX\_PV(2014)1023\_01); D-MX, *Minutes of meeting of 27 November 2014* (Estrasburgo: PE, 2014, Doc. No. D-MX\_PV(2014)1127).

<sup>116</sup> Ver, por ejemplo, Juan José Gómez Camacho a Martin Schulz, 30 de octubre de 2014 (Carta) (No. de entrada PE 11447, 11 de noviembre de 2014); Juan José Gómez Camacho a Martin Schulz, 18 de noviembre de 2014 (Carta) (No. de entrada PE 12117, 20 de noviembre de 2014) y Juan José Gómez Camacho a Martin Schulz, 20 de octubre de 2015 (Carta) (No. de entrada PE A 011770, 4 de noviembre de 2015).

<sup>117</sup> DROI, *supra* nota 84.

<sup>118</sup> SRE 2014, *supra* nota 112.

<sup>119</sup> SRE, *Mensaje del Embajador Juan José Gómez Camacho ante la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea* (Versiones estenográficas) (Distrito Federal: SRE, 23 de octubre de 2014).

fructificar la prosperidad común en favor de nuestras sociedades”.<sup>120</sup> La misma presidenta de DROI reconoció públicamente la disposición de la Misión de México para colaborar con la subcomisión, al comenzar el encuentro con la madre y el padre de los estudiantes desaparecidos en presencia del Embajador.<sup>121</sup>

Con posterioridad, por ejemplo, otros funcionarios de la Misión de México participaron también en las dos audiencias que DROI organizó el 3 de marzo y el 26 de septiembre de 2016 con los miembros del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (mejor conocido como “GIEI”), que fueron nombrados por la CIDH para apoyar la búsqueda de verdad, justicia y reparación de las víctimas.<sup>122</sup> Gracias a estas audiencias, el PE dio visibilidad internacional a los resultados de la investigación independiente, que cuestionaban la “verdad histórica”, como lo reconocieron los propios integrantes del grupo.<sup>123</sup>

## CONCLUSIONES

La presente contribución ha explorado las condiciones que influyen para que el PE pueda desempeñarse a favor de los DDHH relacionados con la protección de la vida, la libertad y la seguridad personal en países terceros no europeos. Concretamente, se ha examinado el papel del PE en dos casos graves de violaciones a los DDHH: el caso Acteal y el caso Ayotzinapa, ocurridos en México en dos contextos políticos distintos. El primero de ellos, de defensa del principio de no intervención y la soberanía nacional y, el segundo, de marcada apertura al escrutinio internacional en el ámbito de los DDHH.

Notablemente, ha quedado demostrado que tanto las autoridades gubernamentales como los legisladores mexicanos tuvieron una apertura hacia la labor del PE relacionada con los casos de Acteal y Ayotzinapa, independientemente del contexto de menor o mayor aceptación del escrutinio internacional en materia de DDHH que predominó en México en cada caso de estudio. De acuerdo con el análisis, esta apertura estuvo relacionada con las

<sup>120</sup> *Ibid.* Ver, también, Mirra Banchón, “UE-México: Ayotzinapa, ¿nunca más?”, *Deutsche Welle* (5 de diciembre de 2014). En línea: <https://www.dw.com/es>.

<sup>121</sup> DROI, *supra* nota 84.

<sup>122</sup> DROI, “Exchange of views with members of the Interdisciplinary Group of Independent Experts regarding the disappearance of the 43 teaching students in Ayotzinapa and feedback from the DROI mission to Mexico/Guatemala” (3 de marzo de 2016) *Multimedia Centre PE*. En línea (video): [https://multimedia.europarl.europa.eu/es/webstreaming/subcommittee-on-human-rights\\_20160303-0900-COMMITTEE-DROI](https://multimedia.europarl.europa.eu/es/webstreaming/subcommittee-on-human-rights_20160303-0900-COMMITTEE-DROI); DROI, “Exchange of views with Claudia Paz y Paz and Francisco Cox, members of the Interdisciplinary Group of Independent Experts regarding the disappearance of the 43 teaching students in Ayotzinapa” (26 de septiembre de 2016) *Multimedia Centre PE*. En línea (video): [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/subcommittee-on-human-rights\\_20160926-1500-COMMITTEE-DROI\\_vd](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/subcommittee-on-human-rights_20160926-1500-COMMITTEE-DROI_vd).

<sup>123</sup> Sobre un análisis detallado de las diversas actividades implementadas por el PE y sus miembros en torno al caso Ayotzinapa, ver Velasco-Pufleau (pendiente de publicación), *supra* nota 6.

prioridades de la política exterior mexicana en materia económica y comercial frente a la UE; concretamente, en lo que respecta a la conclusión y modernización del AG.

En este contexto, la facultad del PE para aprobar o no la conclusión del AG y el resultado de su modernización ha sido un factor importante en su desempeño internacional en pro de los DDHH. Desde una perspectiva europea más amplia, este rol ha sido facilitado por la importancia económica y comercial de la UE en el mundo, caracterizada por vincular el desarrollo y la profundización de sus relaciones contractuales a cuestiones políticas, como el respeto a los DDHH. Ello, bajo el amparo de instrumentos como la cláusula de DDHH, incorporada por primera vez en las relaciones internacionales con México en el marco del AG.

El PE contribuyó, sobre todo, a sumar presión internacional sobre el Gobierno mexicano para investigar las violaciones cometidas y sancionar a los culpables. Además, dio seguimiento a ambos casos en México y en la UE, dando voz a las víctimas ya fuera a través de encuentros con organizaciones de DDHH o con ellas mismas. Para estos fines, el PE utilizó una gran variedad de medios institucionales, como el diálogo interparlamentario, los encuentros con representantes gubernamentales y no gubernamentales, las audiencias públicas en las sedes de trabajo del PE, las delegaciones *ad hoc*, el Premio Sájarov, las resoluciones plenarias y la aprobación de acuerdos internacionales.

Adicionalmente, ha resultado evidente una evolución en las discusiones sobre los asuntos de DDHH en el marco del diálogo interparlamentario PE-CM. Estas discusiones pasaron de ser cerradas (caso Acteal) a públicas (caso Ayotzinapa), coincidiendo con el cambio en la aplicación del concepto de soberanía y el principio de no intervención en México a partir del año 2000 pero, sobre todo, el proceso de modernización del AG. La participación directa de las víctimas fue también remarcable en este último periodo (caso Ayotzinapa), lo que contribuyó a que el PE pudiera actuar como intermediario de sus demandas tanto en la UE como en México.

Todo lo anterior reafirma la importante labor que la diplomacia parlamentaria puede desempeñar cuando se trata de poner a la dignidad humana al centro de las relaciones internacionales; especialmente, si esta labor es facilitada por los gobiernos de las partes involucradas.