

En tanto no establezcamos con mayor precisión lo que sucedió en esa y otras regiones de la entidad, seguiremos desconociendo el costo humano de unas represalias que por ahora se asocian solamente con Allende. Esa ambigüedad alimenta la idea de que hubo 300 desaparecidos en Allende.

Por cierto, la primera vez que apareció una mención a 300 víctimas en Allende fue en una declaración del 2013 hecha por Héctor Moreno Villanueva, *El Negro*, en un juzgado de Estados Unidos en el juicio contra José Treviño (hermano mayor del Z40 y del Z42). Se desconocen los motivos de Moreno para dar ese número. Al ser testigo protegido de la DEA, desconocemos lo que sabe.

Este hecho conduce a una avenida muy poco explorada. La opacidad de Estados Unidos obstaculiza el acercamiento a la verdad. Ellos preservan información importante para entender lo que pasa en México. El actual gobernador de Coahuila, Rubén Moreira, comentó que actores principales de la matanza se encuentran en Estados Unidos y que la Procuraduría de Coahuila no ha tenido éxito en la extradición ni en obtener información de estas personas.⁷

Como argumentaremos más adelante, estamos ante una violencia criminal binacional.

Con el apoyo del National Security Archive, estamos solicitando a la DEA que nos dé acceso a las declaraciones de los testigos protegidos.

C. EL ESTADO Y LAS VÍCTIMAS DE DOS TRAGEDIAS

Es necesario recordar que el Estado tiene la obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos y, cuando éstas ocurran, debe establecer los hechos para contribuir a que se haga justicia y se reparen los daños causados. Para cumplir con esas tareas —y para que las víctimas y la sociedad puedan verificarlo—, una pieza clave son acercamientos rigurosos a la verdad.

Hay un gran obstáculo: el entramado institucional y judicial mexicano no fue diseñado para buscar la verdad y le cuesta trabajo incorporar esta perspectiva. Éste es uno de los motivos más frecuentes tras las tensiones con aquellos sectores de la sociedad convencidos de que el acceso a la información y a la verdad es un derecho de las víctimas, de sus familiares y de la sociedad.

Para este proyecto hubo dependencias —como la PGR y la Secretaría de Relaciones Exteriores— que no entregaron información. Las que sí lo hicieron —CEAV, CNDH y gobierno de Coahuila, entre otras— nos proporcionaron acervos donde se aprecian debilidades, omisiones y errores que iremos incorporando al análisis en el afán de hacer correcciones que permitan atender a las víctimas.

C.1. MUNICIPIOS

Es indispensable entender el papel jugado por los gobiernos locales, ya que es el terreno donde interactúan cotidianamente el crimen organizado y el Estado. En esta investigación nos centramos solamente en las policías municipales de dos municipios. Adelantamos la conclusión principal:

En 2010 y 2011, los Zetas tenían a su servicio a los 36 policías de San Fernando y a los 20 de Allende. Sin embargo, los agentes se involucraron de diferente manera con los criminales. Algunos se hicieron entusiastas cómplices; otros pusieron distancia sin confrontar ni combatir a los delincuentes.

A continuación, explicamos la manera como se ejercía esta dominación, aclarando que hay diferencias en la cantidad y calidad de la información disponible para ambos casos.

C.1.1. SAN FERNANDO, TAMAULIPAS

La CNDH hizo una investigación de tres años sobre la masacre, pero no se interesó en entender el papel jugado por la policía y el gobierno municipales. Pese a ello, hay algunos documentos oficiales mexicanos y estadounidenses que confirman la complicidad entre criminales y policías. La evidencia más clara apareció a raíz de que el ejército descubriera, durante abril de 2011, entre 193 y 196 cuerpos en fosas clandestinas cercanas a San Fernando (las cifras finales varían dependiendo de la fuente).

El cónsul de Estados Unidos en Matamoros se interesó por las fosas clandestinas porque hubo rumores de que entre los muertos había dos estadounidenses. En sus informes al Departamento de Estado, incluyó una afirmación bien importante: fueron detenidos 17 Zetas y 16 policías de San Fernando. Estos últimos fueron acusados de “proteger a los Zetas responsables de secuestrar y asesinar a los pasajeros de los autobuses”.⁸ Si tomamos a los 16 policías como indicador, al menos 44% de los 36 agentes estaban al servicio de los Zetas. Es probable que los otros no se opusieran.

Una evidencia documental igualmente importante es una escueta tarjeta informativa de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) de la PGR, recuperada por Michael Evans del Archivo de Seguridad Nacional de Washington. Ese documento parafrasea declaraciones ministeriales de integrantes de los Zetas y de policías. Según un delincuente, “los policías y [agentes de] tránsito de San Fernando ayuda[ban] a la organización de los Zetas”.

En la misma tarjeta se mencionan tres de las funciones que desempeñaba la policía al servicio del crimen organizado:

- a) “Omisión en su deber en la observación de delitos cometidos” por los Zetas.
- b) “Labores de *halconeo*”.
- c) Detención de personas que entregaban a los Zetas.⁹

La tarjeta informativa de la SEIDO se refiere a las fosas encontradas en el 2011, pero entre los involucrados menciona al policía Álvaro Alva Terrazas, *El Junior*. Según la declaración de Edgar Huerta Montiel, *El Wache*, difundida por Turati, Álvaro también participó en la masacre de agosto de 2010. Puede inferirse, por lo tanto, que la policía era controlada por los Zetas al menos desde el 2010.

El documento de la SEIDO también habla de que la organización criminal pagaba a la policía, pero sin especificar el monto. Cuando se conocen los bajos salarios de los policías, se entiende la facilidad para corromperlos o cooptarlos.

	Monto
Sueldo mensual promedio de un policía municipal en la región.*	5,187.00

* El monto fue establecido a partir de los datos existentes de las policías municipales de Matamoros, Reynosa y Valle Hermoso en 2010.¹⁰

C.1.2. ALLENDE, COAHUILA

En el expediente elaborado por la Fiscalía de Coahuila sobre Allende hay bastante más precisión sobre la relación entre la delincuencia organizada y la policía municipal.

Una de las declaraciones ministeriales más claras de ese expediente es la de un bombero. Él comenta que, a mediados de 2009, se dio cuenta de que la dirección de policía municipal de Allende ya “estaba involucrada con la delincuencia organizada”. Otros testimonios aseguran que en el 2010 el control era total.

El testimonio de los policías que rindieron testimonio confirmó que “todos recibíamos dinero de los Zetas, unos obligados y otros por gusto”. Si contrastamos las versiones aparecidas en estas declaraciones, 11 de los 20 policías municipales colaboraban activamente con los Zetas (entre ellos estaban el director y el comandante) y el resto lo aceptaba sin participar ni rechistar.

La policía tenía las siguientes funciones:

- a) Ignorar las denuncias y “reportes de la ciudadanía”.
- b) El comandante colocaba a los “policías en diferentes puntos de la ciudad para que pasaran todas las novedades, es decir, ponía a *halconear* a los policías”. Tenían instrucciones de avisar cuando llegaba o pasaba el Ejército, la Marina o los GATES (Grupo de Armas y Tácticas Especiales creado por el gobierno de Humberto Moreira en el 2009). También debían avisar del arribo de vehículos

- con matrículas de otras entidades porque, según un policía municipal, “los Zetas tenían temor de que entrara un grupo criminal para hacerles competencia”.
- c) Dejar que los Zetas entraran a la cárcel local para sacar personas o golpearlas dentro de las celdas. Un uniformado recordaba que el jefe de plaza visitaba la cárcel “como si estuviera en su casa sin que nadie le dijera nada”.
 - d) Cobrar el derecho de piso para entregarlo a los Zetas. El director de la Policía daba a sus subalternos una lista de cantinas “para ir a cobrar cuotas”. También recaudaban la “cuota de las prostitutas”. Entre todos los establecimientos juntaban 14 mil pesos (no aclaran si esta cantidad era diaria, semanal o mensual).
 - e) Participar activamente en los *levantones* y en la entrega de personas a los criminales.

Una parte de los recursos obtenidos por los Zetas en Allende la dedicaban a la compra de la complicidad policiaca. Sorprende lo económico que les resultaba tener a su servicio a una corporación policiaca.

Pagos mensuales de los Zetas a la policía municipal de Allende 2011

Sueldo mensual promedio de un policía municipal en la región*	6 324.33
Pagos mensuales de los Zetas	Monto
Director de la corporación policiaca	20 mil
Comandante de la corporación policiaca	10 mil
Cuatro responsables de turno (RT), 3 mil c/u	12 mil
7 policías dispuestos, 2 mil c/u	14 mil
4 policías poco dispuestos, mil c/u	4 mil
3 policías que se negaron, 500 c/u	1 500
Gasto mensual de los Zetas en la policía	61 500

* El monto fue establecido a partir de los salarios de las policías municipales de Acuña, Piedras Negras y San Pedro en 2011, reportados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹¹

Las autoridades municipales eran, en el mejor de los casos, figuras decorativas. Quien fuera presidente municipal en marzo de 2011 manifestó por escrito a la Procuraduría que “no fui testigo presencial de los hechos”, que “me enteré por comentarios aislados de personas que tampoco habían presenciado los acontecimientos”, que “nunca recibí notificación alguna, queja o denuncia de personas o víctimas de los hechos violentos”. El comandante de la Dirección de Seguridad Pública reveló que él no había recibido ninguna denuncia ni información de persona alguna o de otro medio y que, como no es facultad del municipio emprender una investigación, pues él no hizo nada.

Reiteramos lo ya dicho: estamos ante un caso de desaparición forzada porque en el expediente aparecen declaraciones sobre levantones o ejecuciones sin que se proporcionen evidencias más sólidas que confirmen su muerte. La Procuraduría de Coahuila ha clasificado a 26 de los desaparecidos como secuestrados.

Tomando como base esas declaraciones, puede asegurarse que:

- a) En esos dos municipios la organización criminal controlaba el aparato de seguridad local y que algunos de los policías eran parte integral de los Zetas.
- b) Hay similitudes en los métodos utilizados por los Zetas para controlar a las policías.
- c) Los gobiernos municipales eran inexistentes y los funcionarios violaron múltiples leyes mexicanas e internacionales. Por ejemplo, incumplieron con la obligación de denunciar “inmediatamente” los casos de desaparición forzada.
- d) Si lo encontrado en San Fernando y Allende se reproduce en otros municipios —y hay evidencia en ese sentido—, los gobiernos locales son el flanco más débil del Estado mexicano.
- e) La suma de lo anterior nos permite afirmar que los dos municipios revisados dejaron en el desamparo a las víctimas.

Queda una pregunta que abordaremos en las siguientes secciones: ¿qué papel jugaron los gobiernos de los estados, el gobierno federal y los organismos autónomos de derechos humanos?

C.2. LOS GOBIERNOS DE TAMAULIPAS Y COAHUILA

Los tres gobernadores de Tamaulipas y Coahuila que analizaremos tuvieron comportamientos claramente diferenciados.

El tamaulipeco Egidio Torre Cantú y el gobernador interino de Coahuila Jorge Juan Torres López (enero-diciembre de 2011) evadieron todo lo que pudieron la responsabilidad de su gobierno, para lo cual negaban o minimizaban los hechos.

Rubén Moreira ha modificado lenguaje, leyes y políticas públicas. Son avances en la dirección correcta que no ofrecen una solución integral a la problemática planteada por las víctimas.

Fundamentamos a continuación estas afirmaciones.

C.2.1. TAMAULIPAS

El gobierno de Torre Cantú se distinguió por las negaciones y la ineficiencia:

a) *Las negaciones.* Durante abril de 2011 se descubrieron entre 193 y 196 cuerpos en fosas clandestinas de San Fernando. El cónsul de Estados Unidos en Matamoros categorizó en unas frases la reacción del gobierno tamaulipeco: “Funcionarios del gobierno de Tamaulipas intentan minimizar los descubrimientos y la responsabilidad del estado”. Luego añadió que se disculpan diciendo que “el crimen organizado es un problema federal y que el estado carece de los recursos para enfrentarlos”.¹²

Encontramos la misma actitud cuando le solicitamos información en el 2016 a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas (CODHET). Su respuesta fue escueta y evasiva. Se excusaron diciendo que la CNDH había iniciado de oficio una investigación y emitido una *Recomendación*. Es cierto que instituciones nacionales tomaron la responsabilidad del caso, pero la CODHET pudo haber hecho muchísimo más por los migrantes.

b) *La ineficiencia.* La Recomendación 80/2013 de la CNDH documenta muy bien el poco profesionalismo de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas (PFJET). Es el caso, por ejemplo, de la forma como manejaron los cuerpos de los 72 migrantes. Este ángulo se discute a profundidad en los Anexos.

Ahora bien, ¿a qué se debe el comportamiento del gobierno tamaulipeco?, ¿era incompetencia o existían complicidades con el crimen organizado? De ser el caso, ¿cuál era el nivel y la profundidad de los lazos entre el gobierno de Torre Cantú y los Zetas o el Cártel del Golfo? Lo ignoramos en parte porque la CNDH no fijó responsabilidades ni profundizó sobre la actuación de los gobiernos del municipio y el estado; no lo hizo ni en su *Recomendación* ni en el expediente que la sustenta. Tampoco explica los antecedentes y el contexto, aun cuando en el acervo habría elementos para haber contribuido a la comprensión de lo sucedido.¹³

C.2.2. COAHUILA

Ni la PGR ni la CNDH atrajeron el caso de Allende, cuyo manejo ha sido responsabilidad del gobierno de Coahuila. La manera como fue manejado por dos gobernadores muestra actitudes claramente diferenciadas.

La negación define el interinato de Jorge Juan Torres López (4 de enero a 1 de diciembre de 2011). La evasión fue posible porque las víctimas y los pobladores estaban aterrorizados y porque el asunto fue ignorado inicialmente por los medios de comunicación. La Procuraduría sólo recibió una denuncia y realizó una visita a Allende, que

se caracteriza por lo ambicioso de las instrucciones y lo magro de los resultados. Eso explica un comentario hecho por el gobernador Rubén Moreira (1 de diciembre de 2011 a la fecha) durante una conversación para esta investigación: en el tema de los desaparecidos, en “Coahuila no se había hecho nada”.

El gobierno de Rubén Moreira sí reconoció la gravedad de los hechos y sí se interesó por esa tragedia sin haber logrado, hasta la fecha, una solución integral ni una atención adecuada.

A) LO POSITIVO DEL GOBIERNO DE COAHUILA

Desde su campaña, Rubén Moreira reconoció que Coahuila tenía un problema grave de seguridad y derechos humanos. Como gobernador ha dedicado atención a las desapariciones. Entre las actividades más importantes estarían:

- Reunirse regularmente con los organismos civiles que representan a familiares de desaparecidos. Le reconocen el gesto y las políticas adoptadas, pero señalan los pocos resultados concretos y algunos condicionamientos inaceptables.
- Crear, en mayo de 2014, la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas de Coahuila (CEEAV).
- Reformar la ley orgánica de la Procuraduría para crear la Unidad de Búsqueda especializada en desapariciones.
- Invitar a la Cruz Roja Internacional para hacer un programa de exhumación e identificación de cuerpos en fosas comunes.
- Responder por escrito —aunque de manera muy breve— el informe *Atrocidades imnegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, de Open Society Justice Initiative.
- Tener una mayor transparencia, lo que se refleja en el acceso al expediente dado a la CEAV y a un equipo de investigadores independientes.¹⁴

B) INSUFICIENCIAS Y OMISIONES DEL GOBIERNO DE COAHUILA

Michael Chamberlain, del Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, asegura que el “peor hándicap del gobierno de Rubén Moreira es el de in-

investigación, no le da prioridad al derecho a la verdad”. Tiene razón y su diagnóstico se confirma con el análisis del expediente judicial y de lo hecho por dos organismos públicos del estado de Coahuila.

En el expediente aparecen las versiones de 61 personas que identificaron a 31 zetas y a cinco policías como participantes activos en los operativos de marzo de 2011 y marzo de 2012. Los otros integrantes de la corporación policiaca sirvieron de *halcones* o se encerraron en sus cuarteles.

Personas que declaran en el expediente de la Procuraduría de Coahuila

Familiares de víctimas	11
Policías municipales	18
Funcionarios públicos	2
Bomberos	4
Vecinos	16
Familiares de perpetradores	4
Zetas	6
Total	61

Como se verá en el cuadro siguiente, el tipo de actividades y las fechas en que se realizaron confirman:

- El peso desproporcionado que se concede a las declaraciones. 56 testimonios por cuatro visitas de peritos que incluyeron una recuperación de muestras casi tres años después.
- La lentitud extrema de un asunto que, por su gravedad, debería haber recibido más atención. De hecho, el caso es ignorado entre 2011 y 2013.
- Empiezan a darle prioridad a partir de enero de 2014, coincidiendo con una creciente atención mediática. Es hasta noviembre de 2014 cuando la Procuraduría envía, por primera vez, peritos al rancho Los Garza. Ayudados por un “binomio canino”, recuperan 66 fragmentos óseos y 68 órganos dentales. Desconocemos si pudieron extraer DNA.

Acciones de la Procuraduría de Coahuila entre 2011 y 2016

Año	Acciones							
	Denuncias	Testimonios	Visitas oculares	Indagación entre población	Visitas de peritos	Tomas de muestras para análisis	Detenciones	Vistas de ejercicio de acción penal
2011	1	1	1	1	-	-	-	-
2012	1	3	-	1	-	-	-	-
2013	-	-	1	2	-	-	-	-
2014	8	37	-	3	4	2	6	1
2015	1	15	-	-	-	-	1	1
2016	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	11	56	2	7	4	2	7	2

Nota. Hasta principios de agosto de 2016 (fecha en la cual consultamos el expediente), no se había realizado otra diligencia en este caso, pese a que han estado saliendo testimonios sobre el caso en Cortes ubicadas en Texas. En los Anexos se proporcionan más detalles sobre las acciones llevadas a cabo por la Procuraduría.

El expediente deja la impresión de que Allende es una república independiente. Casi no hay menciones a otras partes del estado mexicano y carece de un análisis del contexto en el que ocurrieron las desapariciones y de los patrones sistémicos. Hablamos de requisitos esenciales para la conducción de una investigación con diligencia debida.

Tampoco se refleja el interés por relacionar Allende con otros municipios. El expediente se centra en las represalias contra Garza sin referirse a lo que seguramente hicieron los Zetas en municipios aledaños para castigar a Cuéllar y Moreno.

Esta falta de interés por la verdad y el afán de dar por cerrado el asunto tal vez influyan en la insistencia del gobierno de Coahuila a las familias y a sus representantes —de este y otros casos— de que los desaparecidos están muertos y que los perpetradores también están muertos o encarcelados. Una contradicción no resuelta es que en el expediente de la Procuraduría reciben el trato de “secuestro calificado”.

Un problema adicional es el escaso trabajo realizado por la CEEAV y la Comisión de Derechos Humanos de Coahuila. La labor de ambas instituciones es inadecuada para la magnitud del problema. En los Anexos se amplían estas reflexiones críticas.

Es entonces comprensible la profunda insatisfacción de los familiares de los desaparecidos a los que se les regatea un conocimiento preciso sobre lo que sucedió y que, además, constatan la lentitud e ineficacia de los procedimientos judiciales.

Por lo tanto, puede concluirse que las víctimas de San Fernando y, en menor medida, las de Allende no recibieron el trato adecuado de los gobiernos de los estados. Para establecer las posibles responsabilidades del gobierno de Tamaulipas, tendríamos que tener acceso a sus acervos porque, recordemos, el caso fue atraído por instituciones federales. En Coahuila, Rubén Moreira ha sentado las bases de una mejor política y, como permanecerá en el cargo hasta finales de 2017, tendría tiempo para acelerar los trabajos y consolidar una política bien intencionada, pero todavía no consolidada.

C.3. GOBIERNO FEDERAL, LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) Y LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS (CEAV)

Los gobiernos municipales fueron cómplices de graves violaciones a los derechos humanos, el gobierno de Tamaulipas fue indiferente y el de Coahuila, insuficiente. Ante ello, ¿qué hicieron y qué dejaron de hacer las dependencias federales y los organismos autónomos?

La información que tenemos es insuficiente para entender las acciones y omisiones del Ejecutivo federal y esperamos cerrar ese hueco durante la Fase 2 de esta investigación. Al parecer, la PGR atrajo algunas investigaciones sobre Allende y el Ejército y/o la Marina tenían bases cercanas a las cabeceras municipales de San Fernando y Allende. Suponemos que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) tenía agentes desplegados en esos lugares y que el Instituto Nacional de Migración tuvo un papel en la problemática de los migrantes.

Así, sabemos que estaban enterados de lo que sucedía, pero ignoramos cómo procesaban esos conocimientos y, sobre todo, cuál era la racionalidad tras la pasividad ante el control ejercido por los Zetas sobre los dos municipios revisados. En el caso de Allende, un bombero aseguró que los “elementos de Sedena jamás intervinieron en ningún enfrentamiento”.

En todo caso, pondremos el acento en la CNDH y la CEAV, los organismos públicos que nos dieron acceso a sus archivos.

C.3.1. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La CNDH no cumplió con su obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos y de investigarlas para contribuir a que hubiera justicia y reparaciones. Es cierto que se involucró inmediatamente en la masacre de San Fernando, pero se tardó casi tres años en presentar la *Recomendación* 80/2013. El acceso a las 12 182 fojas numeradas que sustentaron dicha *Recomendación* nos permitió entender mejor sus métodos de trabajo y la forma como se autolimitaba.

Este análisis se centra sobre todo en el periodo de Raúl Plascencia como presidente de la CNDH: noviembre de 2009 a noviembre de 2014. Está incompleto el análisis sobre lo hecho durante la gestión de Luis Raúl González.

a) *San Fernando*. La *Recomendación* tiene partes positivas. Por ejemplo, hace una buena descripción de los errores cometidos por la Procuraduría de Tamaulipas. Asimismo, responsabiliza a los agentes del Ministerio Público por no realizar de manera adecuada la identificación, manejo y conservación de cadáveres, por incumplir con los procedimientos adecuados para el manejo de cadena de custodia, preservación y conservación del lugar de los hechos y por entregar restos sin tener certidumbre sobre las identidades (enviaron a Honduras el cuerpo de una víctima de nacionalidad brasileña).¹⁵

Los aciertos quedaron opacados por la falta de seguimiento y por las omisiones que tiene. Ello, sumado a la gestación tan larga, terminó haciéndola irrelevante para la protección de las víctimas.

De hecho, la mayor falla de la CNDH en San Fernando es la falta de empatía hacia las víctimas. Independientemente de lo declarado a los medios por el titular de este organismo, la revisión del expediente que sustentó la *Recomendación* —acuerdos, actas circunstanciadas, dictámenes médicos, averiguaciones previas, comunicados de prensa, notas periodísticas, etc.— nos permite asegurar que hasta diciembre de 2013 la CNDH no entró en contacto con las familias de las 72 personas que perdieron la vida.

La CNDH hizo varias recomendaciones a la PGR y al gobierno tamaulipeco. Fueron regaños públicos sin consecuencia alguna, pero que permiten constatar la distancia entre lo pedido por la CNDH y lo sucedido. Por ejemplo, la CNDH hizo siete recomendaciones al gobernador de Tamaulipas. Las cinco primeras empiezan de la misma manera: que “se instruya a ...” tal o cual autoridad; la sexta pide que “se giren instrucciones al Secretario de Seguridad Pública” y la séptima ordena que “se colabore ampliamente con” la CNDH.

Es notable la facilidad con la cual la CNDH consideraba que sus recomendaciones habían sido cumplidas. Bastaba con que el gobierno de Tamaulipas mandara un oficio “instruyendo” a tal o cual dependencia del gobierno a fin de que hiciera lo que la CNDH pedía para recibir el comentario de “cumplimiento” parcial o total. No hubo seguimiento para verificar si se estaba haciendo y si con ello se mejoraba la situación de las víctimas. Hay incluso indicios de que el gobierno de Tamaulipas lo único que hizo fue enviar oficios, lo cual, en México, es notoriamente insuficiente.

La CNDH tampoco investigó el papel jugado por la policía municipal y por otros agentes del Estado. Es una omisión notable porque, en su *Informe especial* de 2009 sobre el secuestro de migrantes, aseguró que en “algunos casos [hay] indicios que sugie-

ren la participación o colusión de autoridades de los tres órdenes de gobierno”.¹⁶ Llegó a tanto el descuido que en su *Recomendación* ni siquiera cita dicho *Informe*. De hecho, hizo a un lado los testimonios a su disposición; nos quedamos con la impresión de que se autocensuró.

La CNDH de Raúl Plascencia se abstuvo de intervenir en el caso de Allende pese a que, en septiembre de 2014, el titular declaró que tenían meses investigándolo y que habían recabado testimonios y recorrido el lugar de los hechos.¹⁷ Según Juan Alberto Cedillo, de la revista *Proceso* (30 de junio de 2014), un oficina de la CNDH había respondido a una queja sobre Allende que el asunto “fue turnado a la Comisión de Derechos Humanos del estado de Coahuila”.¹⁸ El mismo reportero de *Proceso* entrevistó al presidente municipal de Allende, Reynaldo Tapia, quien refutó a Plascencia al decir que la CNDH se había presentado en Allende tan sólo unos días antes de la rueda de prensa.¹⁹

En la gestión de Luis Raúl González, la CNDH continuó la indagatoria sobre Allende, pero sin demasiada continuidad. De hecho, hay un periodo de inactividad entre junio de 2015 y agosto de 2016, cuando se reinician los trabajos. Es cierto que enfrentó obstáculos para acceder a la información, pero pudo haber tomado otras acciones para continuar con su indagatoria.

La reforma constitucional de 2011 concedió a la CNDH la capacidad de calificar una violación como “grave”, lo cual da más recursos a las víctimas y a la sociedad para exigir la verdad y obtener reparaciones. Durante su gestión, Raúl Plascencia sólo calificó dos violaciones como graves: Chilpancingo, Guerrero, y Ocoyucan, Puebla.²⁰ Pensamos que una forma incorrecta de medir la gravedad es contando el número de muertos. Nos parece ilógico que ni Raúl Plascencia ni Luis Raúl González hayan calificado como graves a San Fernando y a Allende. Lo hecho por los Zetas elevó el listón de las barbaries. El Estado ni previno ni actuó con la celeridad que se merecían ambos casos.

C.3.2. LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Durante el sexenio de Felipe Calderón apareció el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y otros organismos que exigían atención para las víctimas. Ellos y quienes los respaldaron metieron el tema en la agenda nacional e internacional. El Estado reaccionó aprobando leyes, creando instituciones y asignando presupuestos. Sin embargo, las víctimas, los organismos que las representan y quienes observan estos temas coinciden con lo insatisfactorio de los resultados.

Uno de los primeros actos públicos de Enrique Peña Nieto fue la promulgación de la Ley General de Víctimas y el establecimiento de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas, que es la instancia superior de coordinación, formulación y evaluación de

las políticas públicas dedicadas a brindar protección, atención, ayuda, asistencia, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas.

La CEAV es el órgano operativo del Sistema Nacional. La documentación que nos entregaron y el acceso que nos dieron nos permiten asegurar que la Comisión ha sido incapaz de dar una buena atención a las víctimas de San Fernando (sobre Allende no tiene un expediente abierto). En los Anexos detallamos lo encontrado en la CEAV y presentamos recomendaciones muy puntuales. En este documento simplemente enunciamos las ideas centrales.

La CEAV tiene en su mandato una enorme capacidad potencial para asistir, proteger y reparar a las víctimas. Sin embargo, se ha distinguido más por lo que ha dejado de hacer que por sus logros. En buena medida, esto se debe a un deficiente diseño original y a un desorden burocrático causado en parte por una fractura entre los cuatro comisionados (debería haber siete), a la timidez en la interpretación de sus funciones, al excesivo énfasis que ha concedido a la indemnización individual olvidándose de la reparación integral, a la distancia que tiene con las organizaciones que atienden a víctimas y a la manera como está otorgando recursos del fondo de víctimas.

Este diagnóstico tan severo es compartido por diferentes actores públicos y es incluso la opinión de integrantes de la misma Comisión. Cuando entregamos este Informe está en marcha un esfuerzo del Ejecutivo federal y del Congreso por reestructurar a fondo esta organización, central en la atención de las víctimas. Esperamos haber contribuido con esta investigación a la reflexión colectiva.

En suma, la CNDH y la CEAV no atendieron adecuadamente a las víctimas de San Fernando y de Allende. Esta percepción —compartida por organismos y analistas mexicanos y extranjeros— ha provocado una crítica metódica y a veces destructiva que debe dar paso a una discusión más fructífera: ¿cómo fortalecemos los organismos públicos? A eso dedicamos las próximas secciones.

D. LAS VÍCTIMAS, LA SOCIEDAD ORGANIZADA Y EL ESTADO

Pese a las condiciones adversas, las víctimas han podido defender sus derechos porque han contado con el apoyo de organismos civiles, medios de comunicación y académicos de México y otros países. Es una telaraña de interacciones que no podemos, por ahora, reconstruir o describir con el detalle que se requiere. Hacemos un bosquejo que profundizamos en los Anexos y que completaremos en la Fase 2 de esta investigación.

En términos muy generales, estos actores cubren tareas complementarias. Los medios llaman la atención sobre las tragedias dándoles, en muchas ocasiones, un rostro humano. Al ser visibilizadas, las víctimas se sienten reconocidas y en algunas ocasiones buscan el apoyo de los organismos civiles que, una vez involucrados, las acompañan durante el tiempo que sea necesario. Simultáneamente, los académicos van