

Proyecto: “Las masacres de San Fernando, Tamaulipas y Allende, Coahuila. Lecciones para el Estado mexicano, la sociedad organizada y las víctimas”.

## **Estructura del Informe preliminar y listado de contactos clave**

**Fecha de entrega: 28 de septiembre**

El Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México realiza un estudio independiente de dos masacres: San Fernando, Tamaulipas en 2010 y Allende, Coahuila en 2011. En el primer caso ejecutaron a 72 migrantes; en el segundo desaparecieron entre 28 y 300 personas. La investigación revisa los hechos para explicar cuáles fueron las acciones u omisiones del Estado, la sociedad y la comunidad internacional frente a lo sucedido. Asimismo, se harán recomendaciones a los diferentes actores sobre acciones específicas para mejorar la respuesta ante estos casos, evitar su repetición y generar avances en la atención a víctimas.

En la investigación se tomarán en cuenta los puntos de vista de los diferentes actores involucrados, así como la evidencia que se obtenga sobre el papel jugado por el Estado, la sociedad y el crimen organizado. Los investigadores de El Colegio se acercarán a las víctimas y sus familias, pues sus puntos de vista son esenciales para contribuir a la búsqueda de verdad, justicia, reparaciones y garantías de no repetición.

**Objetivo principal:** Contribuir a la búsqueda de la verdad, que es un paso imprescindible hacia la justicia, así como a la reparación integral de las víctimas.

### **Objetivos particulares:**

- Entender las diferencias entre las masacres, sobre todo en la respuesta del gobierno, en el papel de los medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional.
- Detectar los factores detrás de las acciones del Estado, la sociedad organizada, las víctimas y sus familias e, incluso, los grupos del crimen organizado.
- Establecer qué normas y estándares legales nacionales e internacionales se cumplieron o violaron y quiénes fueron los responsables.
- Sugerir recomendaciones a la CEAV para que las transmita a otras dependencias
- Recomendar acciones a actores de la sociedad, como organizaciones y medios de comunicación.

## **ESQUEMA PRELIMINAR**

### **1. Contextualización de las masacres**

- a. Breve repaso por la guerra contra el crimen organizado y sus consecuencias
- b. El Noreste [comportamiento tendencial de los delitos característicos: secuestro, homicidio, desaparición forzada]
  - i. Narración de la guerra en el noreste, enfocada a la relación entre Cártel del Golfo y los Zetas
  - ii. La Compañía
  - iii. La Guerra
- c. San Fernando, Tamaulipas y Allende, Coahuila

- i. Breve descripción de los casos
    - ii. Revisión de literatura
    - iii. Hipótesis
  - d. Contrastar la plausibilidad de las hipótesis y los faltantes
    - i. Huecos de la información
- 2. Análisis de las organizaciones: ¿cuál fue la respuesta del Estado?**
  - a. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)
  - b. Comisiones estatales de derechos humanos
  - c. Procuraduría General de la República (PGR)
  - d. Procuradurías locales de justicia
  - e. Gobiernos estatales: Paramilitarización de la seguridad [GATES, por ejemplo]
  - f. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)
  - g. Suprema Corte de Justicia de la Nación
  - h. Instituto nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales
  - i. Organizaciones de la sociedad civil
  - j. Actores internacionales (CIDH, OACNUDH, entre otros)
- 3. Recomendaciones hacia la verdad, la justicia y la reparación integral**
  - a. Obstáculos de las víctimas de San Fernando
  - b. Obstáculos de las víctimas de Allende
  - c. ¿Por qué? Una explicación enfocada en la CEAV
    - i. Marco legal. Estándares internacionales versus realidad
    - ii. Estructura
    - iii. Procedimientos
    - iv. Recomendaciones de reparación
  - d. Relación Víctimas-Estado (revictimización)
  - e. Semántica
- 4. Análisis comparativo de ambos de casos**

CONTACTOS CLAVE

	Allende, Coahuila	San Fernando, Tamaulipas
Víctimas	Familias Unidas	Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho
	Alas	
	Grupo Vida	
	Ariana Denise García Bosque	
Contexto estatal	Universidad Autónoma de Coahuila	¿?
	Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.	
Autoridades	CEAV Torreón	
	Fiscalía	Fiscalía
	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas
	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	
	Procuraduría General de la República [mediante CEAV]	
	Comisión Nacional de los Derechos Humanos [mediante CEAV]	
Internacional	National Security Archive	
	Universidad de Harvard	
	Universidad de Texas	
	Periodistas varios	

Actividades realizadas

Revisión de literatura	Lucha contra el crimen organizado
	Contexto del Noreste mexicano
	Contexto de Coahuila
	Contexto de Tamaulipas
	Derecho internacional de los derechos humanos
	Reparación integral a víctimas
	Informes de organismos nacionales e internacionales [por ejemplo, Open Society, CNDH, Belisario Domínguez]
	Justicia transicional
Legislación nacional e internacional	Legislación federal y estatal en materia de derechos humanos
	Proceso penal
	Responsabilidades de servidores públicos
	Acceso a la información pública
	Atención a víctimas
Facultades y organización de instituciones relevantes	
Establecimiento de pasos	Proceso penal federal y estatal
	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; Comisión Estatal de Atención a Víctimas
	Comisión Nacional de Derechos Humanos

	Comisiones locales de derechos humanos de Tamaulipas y Coahuila
Revisión de documentos públicos	Solicitudes de acceso a la información emitidas hacia la CEAV
	Expedientes del Registro Nacional de Víctimas
	Expedientes del Grupo Interdisciplinario Evaluador de la CEAV
	Revisión de los Formatos Únicos de Declaración de la CEAV (anteriores y actual)
Revisión hemerográfica	Revisión de prensa local, nacional e internacional
	Establecimiento de líneas del tiempo
Búsqueda de datos	Incidencia criminal del fuero común (SESNSP)
	Evaluación de pobreza (CONEVAL)
	Transparencia y acceso a la información (ARegional)
	Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (SESNSP)
	Datos electorales (IEC, IETAM)
Reuniones	Académicos (National Security Archive, Universidad de Harvard, Universidad de Texas, FLACSO, Universidad de Coahuila)
	Organizaciones de la Sociedad Civil (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México)
	Periodistas (Alfredo Corchado, Jason Buch, Lucía Calderón)

## LAS MASACRES DE SAN FERNANDO, TAMAULIPAS Y ALLENDE, COAHUILA: LECCIONES PARA EL ESTADO MEXICANO, LA SOCIEDAD ORGANIZADA Y LAS VÍCTIMAS

Seminario sobre Violencia y Paz  
El Colegio de México

En los últimos años México ha padecido un incremento generalizado de la violencia. Sin ir más lejos, a manera de ejemplo, de 2006 a 2014, los homicidios y secuestros se duplicaron, las solicitudes de asilo se cuadruplicaron y las desapariciones forzadas se multiplicaron 26 veces.

Desde luego, estos datos evidencian las carencias del Estado mexicano. Así, por un lado, es evidente su incapacidad para frenar a los grupos de la delincuencia organizada y proteger a sus ciudadanos. Por otro, tampoco es eficaz para evitar la colaboración de sus agentes con actividades delincuenciales, en diversas formas. Más aún, no garantiza el acceso de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación integral, incluso podemos hablar de un proceso de doble victimización.

En este contexto, la Ley General de Atención a Víctimas creó el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, como instancia superior de coordinación, formulación y evaluación de políticas públicas destinadas a las víctimas. Tiene el mandato de brindar protección, atención, ayuda, asistencia, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas.

La comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas es el órgano operativo del Sistema Nacional. Entre sus funciones está asistir, proteger y reparar a las víctimas. Sin embargo, hay muchos motivos para criticarla. Su desempeño ha sido inadecuado e ineficaz, con un enfoque centrado en los procesos burocráticos más que en la cercanía y la reparación integral a las víctimas. En corto, la comisión no ha estado a la altura de sus responsabilidades

### ¿Por qué colaborar con la CEAV?

Hay dos consideraciones de fondo. La primera es que, en temas de derechos humanos y seguridad nacional, la sociedad organizada, el Estado y la academia están obligados a dialogar y llegar a algunos entendimientos. La segunda es que, si bien su desempeño ha dejado mucho que desear, la CEAV tiene una enorme capacidad potencial para asistir, proteger y reparar a las víctimas.

Con esto en mente, el acuerdo de colaboración entre la CEAV y el COLMEX tiene como **objetivo principal** la búsqueda de la verdad como paso imprescindible hacia la justicia. Específicamente, El Colegio de México está realizando un **estudio independiente** de dos masacres: San Fernando, Tamaulipas en 2010 y Allende, Coahuila en 2011. Se trata de contribuir al esclarecimiento de los hechos. Además, recomendar acciones específicas para evitar su repetición y generar avances en la atención a víctimas.

Para ello, la investigación de El Colegio de México ha funcionado, y continuará por ese camino, en condiciones de autonomía total y bajo criterios académicos. Los resultados no estarán sometidos a la aprobación de la CEAV y se harán públicos. De hecho, el papel de la CEAV se limita a proporcionar los recursos financieros –sobre los cuales se informará

oportunamente— y a la obtención de información, especialmente brindar acceso al equipo de investigación a los expedientes de las diferentes instancias de gobierno involucradas en el caso, tal y como fue acordado con la CEAV.

### **El proyecto y la sociedad**

En buena medida, el éxito de la investigación dependerá de su relación con la sociedad. Por ello, tomará en cuenta la opinión de los diferentes actores y toda la evidencia que logre obtener sobre lo que hicieron y dejaron de hacer los principales actores del estado, sociedad y crimen organizado. Sobre todo, la investigación de El Colegio busca acercarse a las víctimas y sus familias, pues es esencial para contribuir a la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación integral.

El acercamiento comienza con el Consejo Asesor, integrado por Mariclaire Acosta, Rubén Aguilar, Javier Sicilia y Juan Villoro. Además, el equipo de investigación presentará resultados de forma periódica y se implementará una metodología transparente.

Finalmente, el proyecto es parte del Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México, cuyo propósito es ser un foro de encuentro entre los diversos, un centro de capacitación e investigación aplicada sobre estos temas.

En resumen, entender mejor estas masacres paradigmáticas contribuirá, esperamos, a la reparación integral de las víctimas y a la formulación de recomendaciones a los diferentes actores sobre acciones específicas que podrían adoptarse para evitar su repetición. Como ya se había dicho, pero no está de más repetir, se toma como referente que esclarecer los hechos es un paso imprescindible hacia la justicia.

## Explicaciones tentativas

### El Estado

Según Rogelio Hernández, la combinación del proceso de descentralización y democratización federal generaron una autonomía inusitada para los gobernadores. En el mismo tenor, Arturo Alvarado afirma que esa relación fue una de las condiciones de posibilidad para el incremento inusitado de la violencia criminal, porque promovió el resurgimiento de élites políticas locales sin controles políticos ni jurídicos de la autoridad central y sin combatir la corrupción.

Sin embargo, Coahuila y Tamaulipas escapan a esa lógica, no sólo porque los gobiernos locales han sido ininterrumpidamente priistas, también porque el resto de los poderes públicos están controlados por ese partido, como se aprecia en la composición histórica de su congreso local y las consecuencias que eso tiene para la conformación de su poder judicial y organismos autónomos. *Esta condición disminuye las posibilidades de que las autoridades locales desconocieran los movimientos en esos estados, porque las cadenas de mando conducen hacia el gobierno estatal, sobre todo considerando la dimensión de las masacres.*

Tomando en cuenta lo anteriormente mencionado, así como la información obtenida de la prensa, la academia, organizaciones de la sociedad civil y algunas instituciones del Estado, se puede afirmar de forma preliminar que *el Estado tiene responsabilidad –en sus niveles federal, estatal y municipal– sobre lo sucedido tanto en las masacre de San Fernando, Tamaulipas como en la de Allende, Coahuila.* El tipo de responsabilidad que cada uno de los actores estatales tiene en estos sucesos es distinto y aún no está plenamente identificado, pero se considera que puede ir desde la falta de cumplimiento del deber de prevención y de protección de las personas en su territorio (el gobierno en sus diferentes niveles no hizo nada, aunque todo indica que tenía pleno conocimiento de las violaciones de derechos humanos, delitos y violencia que afectaban de forma generalizada esas regiones); la participación directa por parte de los agentes estatales cuando las masacres se estaban cometiendo; la tolerancia o aquiescencia de las autoridades antes, durante y después de los

sucesos; y la falta de debida diligencia en las acciones que debieron haber iniciado una vez cometidas las masacres (investigar, procesar, sancionar y reparar).

### Los grupos criminales

Los Zetas controlaban los territorios de Coahuila y Tamaulipas cuando ocurrieron las masacres, aunque estaban confrontados con el Estado mexicano, el Cártel del Golfo y el de Sinaloa. En este marco de confrontación, hay tres procesos que pueden ayudar a explicar las masacres. Los dos primeros están relacionados con las actividades de los zetas y el último es generalizable a los otros actores en conflicto, incluido el Estado mexicano.

- a) La lógica de negocios de los zetas es territorial. Algunos autores ubican el origen de esa racionalidad en los antecedentes militares de esa organización. Sea como fuere, los zetas se caracterizan por arribar, controlar y extraer los recursos de un territorio. Sin embargo, esta lógica está en contradicción con las limitaciones logísticas de los zetas. Para paliar esa situación el grupo criminal desarrolló simultáneamente dos estrategias:
  - a. Por un lado, una política de atomización materializada en la contratación de pandillas locales y en dotar de autonomía a sus células locales. Desde mi perspectiva, este punto es particularmente importante para el caso de Allende, porque esa autonomía es terreno fértil para traiciones y desafíos externos.
  - b. Por el otro, el incremento de los niveles de brutalidad en los territorios que disputa, buscando maximizar sus posibilidades de controlar territorios deseados y mantener los que ya controla mediante la amenaza de utilización de violencia extrema.
- a) También debe considerarse la homogeneización paulatina de las distintas partes en conflicto. Pereyra afirma que en México hay un proceso de mimetización entre las fuerzas en pugna. Así, todos los grupos involucrados, incluyendo el Estado, tienden a adoptar estrategias y acciones similares para confrontarse con sus rivales. Esto

genera un ambiente turbio, imposibilitando que se pueda saber con certeza la autoría de los hechos. En este punto debe considerarse que los responsables son actores distintos a los zetas y que lograron adjudicar la autoría a ese grupo criminal.

### Respuestas tentativas

- a) Para el caso de Allende, Coahuila, además de la versión tradicional que habla de un castigo a una traición de dos elementos de los zetas, comienza a tener sentido que grupos enemigos ejecutaron la masacre y lograron adjudicar la autoría del crimen a ese grupo criminal.
- b) Para el caso de San Fernando, además de la versión que afirma que los migrantes asesinados se resistieron a un reclutamiento forzoso, otra versión señala que los Zetas buscaban arruinar una ruta de tráfico de migrantes en control del Cártel del Golfo.
- c) En ambos casos, es muy poco probable que las autoridades locales desconocieran los movimientos de los grupos criminales por su control sobre el resto de los poderes públicos locales. Consiguientemente, se estaría hablando de una responsabilidad generada no únicamente a raíz de que las masacres fueran cometidas, si no también una a la que se dio origen de forma previa.
- d) En los dos sucesos objeto de estudio se ha podido detectar que México no es el único Estado involucrado y que tiene responsabilidad por lo sucedido antes, durante y posteriormente a los hechos. Puede ser importante analizar el rol de los Estados Unidos de América, así como las responsabilidades de otros Estados como Guatemala, El Salvador, Honduras y Ecuador.

### Aspectos jurídicos de posible interés:

- Responsabilidad del Estado mexicano en sus diversos niveles y en diferentes momentos (antes, durante y después de las masacres).
- Análisis de figuras jurídicas como la de la responsabilidad del superior, que implica que el superior –que puede ser civil o militar– es responsable por la conducta de sus subordinados aun cuando no hubiese dado una orden para que se cometiera un acto

violatorio de derechos humanos, sino también cuando sus acciones u omisiones dieron lugar o permitieron que sucediera;

- Responsabilidad del Estado ante actores como la delincuencia organizada: ¿hasta dónde se extiende esta responsabilidad?;
- Determinar si existe o no un conflicto armado de carácter no internacional en México;
- Responsabilidad transnacional. Analizar el papel jugado y las obligaciones que los diversos Estados tuvieron sobre lo ocurrido, especialmente en el caso de Estados Unidos, y sobre las acciones tomadas para investigar, procesar, sancionar y reparar a las víctimas;
- Análisis de la responsabilidad de actores no-estatales distintos a la delincuencia organizada, por ejemplo, las empresas proveedoras de servicios de autobuses;
- Legitimidad de las víctimas: ¿quién es una víctima? ¿la relación directa o indirecta de una persona con un grupo de la delincuencia organizada resta legitimidad y con ello derechos?;
- Posible falta de efectividad por parte de los organismos internacionales de protección de derechos humanos para hacer frente a sucesos como los cometidos en San Fernando y Allende.





