

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

recuperando e interpretando los hechos para generar un conocimiento que alimenta el trabajo de activistas y periodistas. Estos actores sociales inician, solos o aliados, una interacción con algunas partes del Estado que en ocasiones lleva a la aprobación de leyes, la creación de instituciones y la aprobación de presupuestos.

D.1. LAS VÍCTIMAS

Conversamos con familiares de los asesinados en San Fernando y con organismos que representan a los desaparecidos en Allende. Acercarse a las consecuencias que tiene la violencia sobre individuos y familias sacude profundamente por la intensidad del sufrimiento y porque nos recuerda la vulnerabilidad de todos los que vivimos en México. Por ello resulta tan importante contar con instituciones de Estado que tengan un marco jurídico que facilite el compromiso con quienes vieron violados sus derechos.

La madre de una salvadoreña asesinada en San Fernando sintetizó en cuatro frases los deseos de los afectados y su sensación de abandono:

- a) Vivo en una incertidumbre de no saber a quién tengo enterrada en el cementerio de El Salvador.
- b) Tenemos el derecho a la verdad, a la justicia y a la medicina, a la educación y a muchas cosas que necesitamos.
- c) Nos prometieron [el gobierno] y hasta [ahora] en realidad nada.
- d) Juegan con la dignidad de nosotros.

Una madre guatemalteca verbaliza el dolor y la impotencia sentida por los familiares: “A nosotros nos dejan moribundos, con nuestro dolor [...] quedamos con dolor, angustia, desesperación, porque nos sentimos inútiles, nosotros no podemos hacer nada”.

En suma, las víctimas buscan verdad, justicia y reparaciones. También quieren ser tratados con dignidad. Hasta ahora, las instituciones del Estado mexicano han sido incapaces de cumplir con sus expectativas.

D.2. LOS ORGANISMOS CIVILES

Los organismos civiles han sido fundamentales en el acompañamiento de las víctimas de San Fernando y de Allende, así como en exigir al Estado que se les atienda. Para esta investigación trabajamos, sobre todo, con la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho con sede en la capital y con el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, de Saltillo, Coahuila.

La Fundación es una de las organizaciones de la sociedad civil que ha apoyado más de cerca a las familias de las víctimas de San Fernando. Su papel ha sido fundamental

para que el asunto haya ido avanzando por los vericuetos de la justicia mexicana. Esta labor persistente ha influido en la aparición de una conciencia nacional e internacional sobre el drama de los migrantes que cruzan por territorio mexicano, lo que su vez ha llevado a la aparición de una organización regional.²¹

El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, de Saltillo, Coahuila, fue impulsado por el obispo Raúl Vera López, un personaje central en la lucha por los derechos humanos. El Centro es pionero en el tema de los desaparecidos en el estado de Coahuila (empezó a trabajar por ellos en 2009). Su presencia ha sido uno de los factores que explican por qué el gobierno de Rubén Moreira puso ese tema como una de sus prioridades.

En Coahuila existen otras organizaciones que —aunque surgieron posteriormente— apoyan a las familias de personas desaparecidas. Entre ellos, el colectivo Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC), que ha denunciado más de 380 casos y es respaldado por el Centro Fray Juan de Larios. También están: Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas de Piedras Negras, Alas de Esperanza y Grupo VIDA.

Estas breves referencias de ninguna manera agotan la participación de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos en Tamaulipas y Coahuila. A reserva de que revisemos en más detalle a este actor, adelantamos una hipótesis fundamental: el tejido social de una ciudad, región o estado está muy condicionado por el entorno. Si la tragedia de Allende ha quedado en manos de organismos civiles de Coahuila, se debe en buena medida a la mayor densidad en el tejido social de esta entidad frente al de Tamaulipas. Con menos habitantes, Coahuila casi triplica el número de organismos civiles que tiene Tamaulipas.

Organismos de la sociedad civil (OSC) en Tamaulipas y Coahuila, 2012-2016

	Coahuila		Tamaulipas		Nacional	
Población según el censo de 2010	2 748 391		3 268 554		112 336 538	
-	Totales	Tasa*	Totales	Tasa*	Totales	Tasa*
2012	367	13.3	188	5.8	15 019	13.4
2013	414	15.06	203	6.2	16 255	14.5
2015	-	-	225	6.9	22 918	20.4
2016	414	15.1	234	7.2	21 122	18.8

* Tasas calculadas por cada cien mil habitantes. Sólo se consideran las OSC con denominación “activa”. Los cálculos se realizaron en diferentes meses para cada año.

Fuente: Corresponsabilidad del RFOSC, Indesol-SEDESOL e INEGI para población calculada según el censo de 2010.

Este análisis tendrá que complementarse con una peculiaridad nacida de las condiciones tamaulipecas. Como lo plantea Lucía Calderón en una tesis doctoral de 2016, la intensidad de la violencia tamaulipeca llevó a la aparición de organismos civiles clandestinos e informales que establecieron redes de resistencia ante la ausencia de Estado.²²

D.3. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los periodistas, los medios y las redes sociales han tenido un papel central en la evolución vivida por las tragedias de San Fernando y Allende. Esto es así porque a las víctimas, a los Zetas y a algunos gobernantes sí les importa lo que aparece sobre ellos.

Enumeramos algunos de los medios y periodistas que han jugado un papel central en los casos aquí revisados. Los medios que informan de manera cotidiana sobre lo que sucede en estos temas son *Proceso*, *Grupo Reforma*, *La Jornada*, *Sin embargo* y *Animal Político*, los *Mañana* de Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa, *La Vanguardia* de Coahuila y *El Siglo de Torreón*.

Sobre San Fernando se han distinguido Marcela Turati de *Periodistas de a Pie*, organismo que incluso creó el sitio web de investigación periodística “+de 72” para abordar las masacres de migrantes en México.²³ Alma Guillermoprieto y Gary Moore se han encargado de difundir en el mundo lo sucedido en San Fernando.²⁴ En el caso de Allende, deben mencionarse los trabajos de Juan Antonio Cedillo (*Proceso*), Diego Enrique Osorno (*Vice*), Jason Buch y Guillermo Contreras (*San Antonio Express News*) y Alfredo Corchado (*Dallas Morning News*).

Informar sobre el crimen organizado es más riesgoso en Tamaulipas que en Coahuila, en parte, creemos, por las diferentes densidades de capital social positivo. La organización Artículo 19 ha documentado estas variaciones en los ataques a la libertad de expresión (confirmadas en estudios de Freedom House, entre otras organizaciones).

Periodistas asesinados (2000-2016): Tamaulipas 13 y Coahuila tres.

Periodistas desaparecidos a enero de 2015: Tamaulipas 17 y Coahuila cuatro.

Para que la prensa tenga efecto, debe tener como interlocutores a gobernantes a los que les preocupa —por los motivos que sean— lo que se diga en los medios acerca de ellos. Al gobernador de Tamaulipas no le importaba; al de Coahuila, sí.

En cuanto a la atención concedida por los medios a San Fernando y Allende, la masacre de migrantes fue, desde un inicio, un escándalo nacional e internacional. Allende es el caso inverso. Ha ido creciendo el interés en la medida en que pasan los años y se entiende que este caso es la puerta de acceso a una violencia extendida a toda una región y a un estado.

D.4. LA ACADEMIA

La violencia que aqueja a México ha ido modificando la actitud de diversos actores. Siempre ha habido académicos interesados en el crimen organizado y en su efecto sobre los derechos humanos. Un cambio verificable es que un número cada vez mayor de instituciones académicas, públicas y privadas, mexicanas y extranjeras, están creando programas de investigación sobre las muchas aristas que tienen la guerra y la paz. Entre ellas se distingue, por cierto, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Si a ello sumamos la aparición de centros de investigación especializados, se entiende el incremento en la calidad del conocimiento sobre estos temas y la exigencia, cada vez mejor fundamentada, de políticas públicas acordes a la gravedad de la situación.

E. LECCIONES DE SAN FERNANDO Y ALLENDE

La revisión de los acontecimientos de San Fernando y Allende nos permiten presentar algunas conclusiones, líneas de investigación e hipótesis de trabajo que armamos sobre los siguientes supuestos:

- a) El sistema de atención a víctimas del Estado mexicano necesita una reestructuración a profundidad que responda con seriedad al reto planteado por la multiplicación de las víctimas.
- b) Ello exige, entre otros requisitos, mejorar la empatía y los canales de comunicación entre Estado y sociedad.
- c) Con eso regresamos al hilo conductor de esta investigación. Los acercamientos a la verdad son una forma efectiva para generar acuerdos sobre políticas públicas. Cuando mejore la comprensión del fenómeno y de los “otros”, resultará relativamente más sencillo lograr consensos entre víctimas, sociedad y Estado sobre las formas de armonizar los derechos humanos con la seguridad.

Este razonamiento lleva a enumerar algunos huecos que deben cubrirse si queremos entender a cabalidad las lecciones dejadas por San Fernando y Allende.

E.1. LOS ZETAS Y LA SOCIEDAD

Los trabajos de Primo Levi, Robert Antelme, Christopher Browning y Hanna Arendt se caracterizan por un esfuerzo por entender la lógica de los perpetradores.²⁵ Cuando entendamos a los violentos y el respaldo que tienen en la sociedad, será posible disminuir el número de víctimas.

Es decir, las personas y los grupos nutren al capital social positivo o al negativo. En los municipios estudiados, había quienes apoyaban el estado de derecho y quienes