

## CONCLUSIONES

### LA IMPUNIDAD Y LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

#### I. LA IMPUNIDAD

Conceptualizamos a la impunidad como la ausencia de sanción frente a una conducta ilegal. Dicha conducta ilegal puede activar seis distintos tipos de responsabilidades: penal, de derechos humanos, administrativa, política, civil, y laboral. En todos los casos puede haber —aunque no necesariamente hay— derechos humanos involucrados. El punto central que quise ilustrar con estas seis responsabilidades es que, pese a que el grueso de los estudios se han quedado en el análisis de la responsabilidad penal y de las fiscalías, la impunidad va más allá de la comisión de delitos. Por ende, cuando estamos frente a una violación a derechos humanos, se puede aplicar más de un tipo de investigación y de responsabilidad. Esto es muy importante para poder pasar del impacto de la impunidad en los derechos civiles, a los derechos económicos y sociales, y del impacto de la impunidad en la obligación de respetar los derechos humanos, a las de garantizar, proteger y promover los derechos.

Además de la responsabilidad, vimos que hay impunidad, que puede considerarse estructural, que hay patrones políticos, sociales e institucionales que se estructuran para mantener la impunidad, a la par que hay impunidad por la simple incapacidad técnica en un caso concreto (“al mejor cazador se le va la liebre”). La idea de impunidad estructural es una de las que más nos interesó, ya que genera patrones que hacen de la impunidad una constante, lo que incentiva, facilita y mantiene las violaciones a los derechos humanos. La impunidad estructural puede ser, al menos, de cinco tipos: por incapacidad, por cultura organizacional que normaliza las violaciones a derechos humanos, la burocratización de los procedimientos, por la pertenencia a una red de macrocriminalidad, o por decisión política. Volveremos sobre este punto más adelante.

También podemos mirar los estudios en torno a la impunidad de violaciones a derechos humanos a partir del tipo de régimen donde se lleva a cabo el acto impune (una democracia, un gobierno autoritario o una dictadura), del tipo de violaciones a derechos humanos que se están analizando (violaciones graves, sistemáticas o generalizadas), del derecho humano violentado, estudios por región, por gobierno o por órgano estatal que comete la violación a derechos humanos que se mantiene impune.

El principal problema que se tiene con el análisis de la impunidad, como pasa con muchos otros conceptos de las ciencias sociales cuando se busca realizar investigación cuantitativa, es la ausencia de una serie longitudinal de datos. De entrada, para México sólo se cuenta con datos de responsabilidad penal. Gracias a la Envipe pudimos construir indicadores de percepción a partir de las respuestas dadas en la encuesta por las personas que se dijeron víctimas de un delito. A nivel internacional también logramos construir indicadores de percepción de impunidad, pero no de víctimas, sino de expertos entrevistados, recuperando algunos de los componentes e indicadores desarrollados por el World Justice Project. Los indicadores de percepción son los que tuvieron un mejor desempeño en las pruebas estadísticas.

Además, con los datos de registro de homicidios, investigaciones y sentencias, pudimos también construir indicadores objetivos de impunidad con respecto a este delito, pero cuya calidad es menor debido a la ausencia de datos en varias entidades en diversos años, o por tendencias que nos hablan de errores de registro. A nivel mundial pudimos replicar este indicador gracias al trabajo que ha realizado la UNDOC. La lógica fue la misma: cantidad de sentencias emitidas por cada cien homicidios. La expectativa es que, entre más cerca estén del cien, menos impunidad habrá. Sin embargo, los resultados de este indicador no son convincentes.

A nivel local, la impunidad medida a partir de la cantidad de sentencias por cada cien homicidios correlaciona con los hogares que sufrieron desplazamiento, pero no funciona ni con los hogares que afirman tener una persona desaparecida ni con los homicidios. En cambio, la tasa de investigaciones por cada cien homicidios sí correlaciona con la desaparición y con homicidios, aunque en esta última hay un claro problema de multicolinealidad. A nivel internacional, la tasa de sentencias no funcionó con ninguno de los indicadores en donde se empalma en el tiempo. No fue útil ni con las libertades civiles ni con los derechos políticos medidos por Freedom House. Tampoco correlacionó con ninguno de los tres indicadores de los derechos económicos y sociales a nivel internacional.

## II. LOS DERECHOS HUMANOS

Nos mantuvimos en un concepto jurídico de derechos humanos como conjunto de derechos subjetivos que corresponden universalmente a todas las personas por el solo hecho de serlo. Partimos del reconocimiento de estos derechos en el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En relación con las mediciones de los derechos civiles y políticos, para el nivel mundial utilizamos el ya conocido CIRI, Human Rights Data Project, en especial el índice de integridad personal. Usamos también los índices de las libertades civiles y políticas, así como el indicador de país libre, todos de Freedom House. A estos indicadores sumamos la tasa de homicidios intencionales por cada cien mil habitantes, sistematizada por el Banco Mundial, aunque la fuente original es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. En lo que hace a las mediciones de derechos humanos para México, construimos diversos indicadores: los homicidios (INEGI), las personas desaparecidas (Envipe), y las personas desplazadas (Envipe). Lamentablemente, no contamos con datos fiables para mirar la tortura.

Miramos y medimos los derechos económicos y sociales a nivel mundial con el indicador de PIB per cápita con paridad de poder adquisitivo a dólares constantes de 2011. Si bien hay dudas sobre si este indicador da cuenta de los derechos económicos y sociales, en un mundo capitalista —como el nuestro—, mucho del ejercicio de estos derechos depende del nivel de riqueza del país en cuestión. Tampoco hay duda de que aquellos países con un mayor nivel de PIB per cápita tendrán un mayor nivel de ejercicio de derechos económicos y sociales. Lo cierto es que sería insuficiente quedarse con este indicador, por lo que también hicimos pruebas con la medición de personas que viven por debajo de los dos dólares al día. Además de estos dos indicadores, también trabajamos con el promedio de años de escolaridad y la esperanza de vida al nacer.

Para mirar los derechos económicos y sociales en México se consideraron los indicadores construidos por el Coneval entre 2008 y 2016. Esto nos permitió mirar a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la alimentación, a la vivienda, y a los servicios de vivienda. Y, en su conjunto, sumando las líneas de ingreso, también utilizamos los niveles de pobreza moderada y extrema. A partir de lo llamativo de la relación entre impunidad y salud, hicimos pruebas con el indicador sobre esperanza de vida al nacer.

### III. IMPUNIDAD Y DERECHOS HUMANOS: CONTEXTOS Y CERTEZAS DE IMPUNIDAD

La expectativa inicial es que, conforme haya más impunidad, habrá más violaciones a los derechos humanos. Esta relación se sustenta en al menos dos explicaciones. A la primera relación entre la impunidad y las violaciones a derechos humanos le llamamos inmediata, y se da debido a que los actos de impunidad violentan de forma instantánea los derechos de investigación de la violación, sanción a los culpables y reparación integral que tienen todas las víctimas de violaciones a derechos humanos.

La segunda explicación, y la que más interesó a este libro, es la mediata, en donde la impunidad es un contexto que incentiva, facilita y mantiene las violaciones a los derechos humanos. La forma más sencilla de entrar a esta relación entre la impunidad y las violaciones a derechos humanos es considerar que el perpetrador hará un cálculo antes de cometer la violación, en donde uno de los aspectos a considerar es la posibilidad de salir impune. Lo más seguro es que tal cosa no suceda en la comisión de delitos cotidianos, como un robo cometido por un carterista. Sin embargo, en el capítulo tercero desarrollamos la relevancia de considerar dos aspectos: que hay violaciones a derechos humanos que son más políticas, por lo que es más probable que el perpetrador sí haga ese cálculo; y la diferencia entre un ambiente de alta impunidad —como México—, de otro en donde la impunidad sea media o baja.

Ahí donde la impunidad es baja, habrá menos incentivos para violar derechos, porque se corre un alto riesgo de ser investigado y capturado. En cambio, en donde la impunidad es la constante, el violador a derechos humanos ni siquiera se molestará por incluir esta variable en su cálculo; violará derechos con la certeza (que puede ser equivocada) de que no será capturado. No es que el autor de una violación a derechos humanos haga siempre todo un cálculo (por eso mencionamos líneas arriba que la teoría de la acción racional no siempre es la más adecuada para explicar la relación entre impunidad y violaciones a derechos humanos), pero sí tendrá mayor o menor certeza de que puede ser capturado y castigado dependiendo del contexto general de impunidad. Cuando nunca pasa nada, no se castiga a nadie por nada, es más fácil animarse a violar un derecho. Esto podría ser lo que pasa en el caso de México, un país con muy alta impunidad, que va del 92 al 99% de los delitos cometidos en cada una de las entidades federativas analizadas en el periodo estudiado.

Una cosa es el nivel objetivo de impunidad que existe, y otra el nivel de certeza que el violador de derechos humanos tiene sobre la probabilidad de salir impune de la situación. Esto segundo se da cuando —independientemente del alta, media o baja impunidad— los perpetradores saben que sus transgresiones no tendrán castigo, ya sea por normalización de la violación o por su pertenencia a una red de macrocriminalidad. En ambos casos, los violadores de derechos humanos actúan con la certeza de que sus actos se mantendrán impunes.

#### IV. LA IMPUNIDAD AFECTA A TODOS LOS DERECHOS

Pudimos observar que la impunidad genera violaciones tanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos y sociales. Este es otro avance con respecto a la literatura que se concentra en la responsabilidad penal y en las violaciones graves a los derechos humanos, específicamente a los derechos civiles. Logramos dar este salto porque observamos lo que sucede con respecto a la obligación de respetar los derechos humanos: no torturar, no desaparecer. Pero miramos también la impunidad de la responsabilidad penal, administrativa, política o de derechos humanos en otros actos que violentan otras obligaciones de los derechos humanos, como las de garantizar, proteger o promover los derechos.

En esos casos, ¿cómo es que la impunidad puede generar violaciones a derechos humanos? Se genera esta vinculación cuando los agentes estatales cometen cualquiera de estas acciones, con la expectativa fundada de que no serán castigados:

- Algún agente estatal transgrede la obligación de respetar los derechos humanos (tortura, desaparece, prohíbe la educación pública a niños indígenas), por lo que se activa la responsabilidad penal, administrativa, política y de derechos humanos.
- Las acciones de diseño e implementación de las obligaciones de garantía, protección o promoción de los derechos humanos elaboradas por el agente estatal no cumplen con los extremos de los estándares internacionales, por lo que se activa la responsabilidad de derechos humanos y administrativa.
- Habiendo recursos presupuestales suficientes para garantizar, proteger o promover los derechos humanos, el agente estatal los emplea para otras cosas, violando el principio de máximo uso de recursos

disponibles, por lo que se activa la responsabilidad de derechos humanos y política.

- Existiendo recursos presupuestarios destinados a cumplir con las obligaciones de garantizar, proteger o promover los derechos humanos, el agente estatal los desvía o los disminuye por medio de actos de corrupción, lo que activa la responsabilidad penal, administrativa, de derechos humanos y política.
- Las políticas públicas a través de las cuales debieran realizarse las obligaciones de garantía, protección o promoción de derechos humanos son desviadas por el agente estatal para fines particulares debido a actos de corrupción que terminen con la captura estatal, lo que activa la responsabilidad penal, administrativa, de derechos humanos y política.
- Algún inspector o evaluador permite una actividad que debiera estar prohibida, y que genera violaciones a derechos humanos tras recibir un soborno, lo que activa la responsabilidad penal, administrativa, de derechos humanos y política.

El punto central es que, al ampliar la mirada a los distintos tipos de responsabilidad que existen, podemos mirar que la impunidad incentiva, facilita o mantiene violaciones a todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales. Otro aspecto relevante es que en muchos de los casos hipotéticos que se plantean, la interacción entre corrupción e impunidad cobra mucha relevancia, como lo vimos en algunos de los modelos estadísticos.

## V. LOS MODELOS ESTADÍSTICOS

Con estos indicadores de impunidad y de derechos humanos logramos realizar modelos estadísticos utilizando regresiones jerárquico-lineales por efectos fijos, regresiones logístico-multinomiales y regresiones locales. Para los cruces a nivel mundial de la impunidad con los derechos civiles y políticos se utilizaron las siguientes variables:

- El índice de impunidad (percepción) construido con datos del WJP con el índice de libertades civiles (percepción) de FH para los años 2013-2017.
- El proxy de impunidad a partir de la tasa de sentencias por homicidios (objetivo) con el índice de integridad personal de CIRI (objetivo) para los años 2003-2011.

- El proxy de impunidad a partir de la tasa de sentencias por homicidios (objetivo) con el indicador de personas desaparecidas de CIRI (objetivo) para los años 2003-2011.
- El índice de impunidad (percepción) construido con datos del WJP con el índice de libertades políticas (percepción) de Freedom House para los años 2013-2017.
- El índice de impunidad (percepción) construido con datos del WJP con el índice de país libre (percepción) de Freedom House para los años 2013-2017.
- Tanto el proxy de impunidad a partir de la tasa de sentencias por homicidios (objetivo) como el índice de impunidad (percepción) construido con datos del WJP con los homicidios reportados por el Banco Mundial para los periodos 2003-2015 y 2013-2017.

También pudimos mirar la interacción entre la impunidad y las violaciones a los derechos económicos y sociales en diversos países del mundo a partir de los siguientes cruces:

- El índice de impunidad (percepción) construido con datos del WJP con las personas que viven por debajo de dos dólares (objetivo) reportada por el Banco Mundial para el periodo 2013-2017.
- El índice de impunidad (percepción) construido con datos del WJP con el PIB per cápita (objetivo) reportado por el Banco Mundial entre 2013 y 2017.
- El índice de impunidad (percepción) construido con datos del WJP con los años de escolaridad promedio (objetivo) reportados por la UNESCO entre 2013 y 2017.
- El índice de impunidad (percepción) construido con datos del WJP con los años de esperanza de vida (objetivo) reportados por el PNUD para los años 2013-2017.

A partir de las 32 entidades federativas construimos indicadores de impunidad y de violaciones a derechos humanos, que nos permitieron realizar los siguientes cruces para analizar los derechos civiles:

- El proxy de impunidad a partir de la tasa de investigaciones por homicidio (objetivo) y los homicidios (objetivo) reportados por el INEGI y para el periodo 2000-2016.
- La impunidad a partir de la totalidad de los delitos, las denuncias y las averiguaciones previas (percepción) reportadas en la Envipe

del INEGI con las desapariciones reportadas (percepción) por esa misma encuesta para el periodo 2012-2016.

- La impunidad a partir de dos indicadores: las tasas de investigaciones y de sentencias por homicidio; con el total de hogares que afirman haber sufrido desplazamiento interno para el periodo 2010-2016.
- Construimos indicadores para mirar la relación indirecta entre la impunidad y los derechos económicos y sociales a partir de los siguientes cruces:
- La impunidad medida a partir del total de delitos cometidos (objetivo) con las mediciones de pobreza realizadas por el Coneval para el periodo 2008-2016.
- La impunidad medida a partir del total de delitos cometidos (objetivo) con las carencias en salud, seguridad social, vivienda, rezago educativo, servicios públicos en vivienda y alimentación (objetivos) medidas por el Coneval para el periodo 2008-2016.
- La impunidad medida a partir del total de delitos cometidos (objetivo) con la esperanza de vida al nacer (objetivo) elaborada por el Conapo.

## VI. IMPUNIDAD Y DERECHOS HUMANOS: EVIDENCIA EMPÍRICA

Luego de mirar los resultados de los modelos estadísticos, podemos afirmar que hay evidencia estadística suficiente que relaciona a la impunidad con las violaciones a los derechos humanos.

En relación con los derechos civiles, el índice de impunidad construido con datos del WJP correlaciona con el índice de libertades civiles de FH para los años 2013-2017. De hecho, éste es uno de los modelos estadísticos que mejor funcionó, no sólo porque permitió mirar la utilidad de las variables de control, develando la relación entre la impunidad y el índice de libertades civiles, sino porque cuando miramos el impacto de la interacción entre la impunidad y la corrupción con las libertades civiles, el paso de la peor a la mejor calificación en impunidad hace la diferencia en el ejercicio de los derechos civiles analizados. La relación entre la impunidad y los derechos civiles medidos en este modelo no es lineal; tienen una inflexión que va del 0.4 al 0.7 del índice e impunidad. El esfuerzo por combatir a la impunidad en esos niveles tendrá una mayor contribución sobre el ejercicio de derechos. México se encuentra en .33 en la medición de 2017.



El proxy de impunidad a partir de la tasa de sentencias por homicidios correlacionó con el índice de integridad personal de CIRI para los años 2003-2011. Se observan puntos de inflexión, que van de las treinta a las 65 sentencias por cada cien homicidios. Si se mejora el nivel de impunidad en ese rango, se potencia el mayor ejercicio de derechos. Pero esto es aplicable especialmente a los países que ya tienen un grado de ejercicio considerable de al menos 4 de los 8 puntos del índice de integridad personal. En 2011 (último año de medición), México estaba en el nivel 2 de integridad personal, con 16.2 sentencias por cada cien homicidios.

El índice de impunidad construido con datos del WJP correlacionó con el índice de país libre de Freedom House para los años 2013-2017. Ahí donde los países tengan el menor nivel de impunidad (1), tendrán un 86% de probabilidad de ser países libres, y una nula probabilidad (0.01) de ser no libres. Más aún, aquellos países que tengan el mayor nivel de impunidad (0), no tienen ninguna probabilidad de ser países libres.

En relación específicamente con la desaparición de personas, el proxy de impunidad a partir de la tasa de sentencias por homicidios correlacionó con el indicador de personas desaparecidas de CIRI para los años 2003-2011. Con esta prueba estadística quedó claro que el combate a la impunidad es necesario, mas no suficiente para mejorar el ejercicio de derechos. Independientemente de que el país tuviera diez o cien sentencias por cada cien homicidios, las probabilidades de tener la mejor calificación en desaparición de conformidad con CIRI eran buenas: 68% en el primero caso, 90% en el segundo. Por su parte, la impunidad a partir de la totalidad de los delitos, las denuncias y las averiguaciones previas correlacionó con las personas reportadas como desaparecidas en la Envipe del INEGI para el periodo 2012-2016. Cada punto de impunidad medida a partir de la totalidad de los delitos cometidos supone 143 personas desaparecidas. Si medimos la impunidad a partir de los delitos denunciados, cada punto supone dieciséis personas desaparecidas, y si medimos a la impunidad a partir de las investigaciones abiertas, cada punto de impunidad conlleva poco más de once personas desaparecidas.

Podemos interpretar estos resultados a partir de dos ideas. Las instituciones importan. Ahí donde ni siquiera se denuncian los delitos, el nivel de desaparición es más alto. Donde al menos se denuncia, la desaparición baja, y donde no sólo se denuncia, sino que además el Ministerio Público abre la averiguación previa correspondiente, la desaparición baja aún más. La segunda línea de interpretación es que son pocos los casos que logran judicializarse, y esos casos suelen tener o un acompañamiento político social (ONG de derechos humanos, por ejemplo) o provenir de alguna persona o

familia con capacidad de incidencia política; en cualquier caso, esas averiguaciones tendrán más probabilidad de contar con atención e investigación efectiva, por lo que mejoran las posibilidades de éxito.

Con relación al desplazamiento forzado interno, hay dos indicadores de impunidad que correlacionan con el total de hogares que afirman haber sufrido desplazamiento interno para el periodo 2010-2016 de acuerdo con datos de la Envipe: las tasas de investigaciones y de sentencias por homicidio. Por cada punto que aumente la tasa de investigaciones sobre homicidios registrados habrá 153 hogares que no serán desplazados, y por cada punto que aumente la tasa de sentencias por homicidios habrá 146 hogares que no serán desplazados.

Con relación a los homicidios, a nivel mundial observamos tanto el proxy de impunidad a partir de la tasa de sentencias por homicidios como el índice de impunidad construido con datos del WJP para los periodos 2003-2015 y 2013-2017. La relación entre la medición general de la impunidad (justicia penal y civil) no tuvo una relación significativa con la tasa de homicidios. En cambio, ésta sí correlacionó con la impunidad medida a partir de la tasa de sentencias por homicidio. Lo más interesante de los modelos es que conforme sumamos controles aumenta la cantidad de homicidios relacionados con la impunidad. El paso de la peor a la mejor calificación en impunidad supone una disminución de 23.21 homicidios por cada cien mil personas. El promedio de América Latina en 2017 fue de veinticinco homicidios, la zona más violenta. Mientras que la zona menos violenta fue Europa occidental con menos de uno. Ése es el impacto de la impunidad en los homicidios. El mayor impacto del combate a la impunidad en la disminución de los homicidios se encuentra entre los países más impunes, en la sección que va de 0.3 a 0.55 en el indicador de impunidad, cuyo nivel más alto (el de menor impunidad) es 1.

En México observamos lo que sucede entre el proxy de impunidad a partir de la tasa de investigaciones por homicidio y los homicidios reportados por el INEGI para el periodo 2000-2016. Por cada punto que aumenta la tasa de investigaciones sobre los homicidios registrados entre 2008 y 2017 hay 3.2 homicidios menos. Además, el 41% de la variación de los homicidios entre cada entidad federativa se explica por este indicador de impunidad. En otras palabras, ahí donde al menos existe la promesa de investigación, debido a que se abrió la averiguación previa correspondiente, donde hay un mínimo de actividad institucional, el número de homicidios será menor. Vimos también que ahí donde hay un mayor número de homicidios, las explicaciones sobre las causas de esos homicidios son otras. En cambio, donde hay un menor número de homicidios, la impunidad aumenta su capacidad

explicativa. Esto da pie a pasar de la falta de capacidades institucionales, a la normalización de las violaciones a los derechos humanos y la existencia de redes de macrocriminalidad.

En relación con los derechos políticos, sólo pudimos mirar el impacto del índice de impunidad construido con datos del WJP con el índice de libertades políticas de Freedom House para los años 2013-2017. En el modelo estadístico que construimos con estas dos variables, los resultados son muy semejantes a los analizados con el índice de libertades civiles de Freedom House. La impunidad parece no tener efectos significativos cuando se realiza la prueba con las variables de control sin ellas. Pero cuando sumamos a interacción entre la corrupción y la impunidad, la impunidad no sólo se vuelve significativa, sino que tiene un peso relevante en la explicación de la mejora de los derechos políticos. La relación entre la impunidad y los derechos políticos no es lineal, va del 0.55 al 0.7 del índice de impunidad, e impacta especialmente a los países que están entre los niveles 2 y 3 de derechos políticos.

En cuanto a los resultados de la relación entre la impunidad y los derechos económicos y sociales, miremos lo que sucede a nivel mundial entre el índice de impunidad construido con datos del WJP con el PIB per cápita reportado por el Banco Mundial entre 2013 y 2017. El paso del país con mayor impunidad al país con menor impunidad supone un crecimiento de siete mil 181 dólares de PIB per cápita anual. Para darnos una idea de lo que esto significa, México tuvo un PIB per cápita en 2017 de 17,336 dólares. Pero lo más interesante de los resultados de este modelo es confrontar lo que sucede entre Noruega, por un lado, y Singapur, por el otro. En ambos casos se tienen buenos resultados de combate a la impunidad, y también en ambos casos hay un alto PIB per cápita; pero mientras que en Noruega se construyó un régimen que respeta y protege los derechos civiles y políticos, incluso en las políticas de combate a la impunidad, en Singapur sucede todo lo contrario, con una lógica de mano dura y penas corporales; es decir, hay más de un modelo de combate a la impunidad, que puede tener buenos resultados en materia de derechos económicos y sociales, pero pésimas respuestas en modelos de derechos civiles y políticos. Aquí pueden entrar muchos países, como los de África del norte, Medio Oriente, o Cuba.

El indicador del PIB per cápita nos dice mucho sobre los derechos económicos y sociales, debido a que muchos de éstos se ejercen en el marco de un mundo capitalista (por y en el mercado); pero no nos pareció suficiente. Sumamos el indicador de personas que viven por debajo de dos dólares reportado por el Banco Mundial para el periodo 2013-2017. Si bien la impunidad y este indicador tuvieron correlaciones interesantes, el modelo de

regresiones lineales no arrojó resultados significativos. Lo que sí pudimos observar por medio de un modelo de regresiones locales es que ahí donde hay un mayor nivel de pobreza y de impunidad, es donde hay una mayor relación entre estos dos fenómenos. En otras palabras, los países más ricos son los que tienen menos pobreza, menos impunidad, y donde la impunidad no parece ser la causa de las violaciones a los derechos económicos y sociales vinculadas con la pobreza. Es importante tener esto en cuenta para un posible estudio comparado futuro que tome países en esos rangos, para mirar de forma más cercana cuál es el mecanismo causal que vincula a la impunidad con la violación de derechos económicos y sociales.

En el caso de México, mantuvimos el análisis entre impunidad y pobreza utilizando como indicador de la impunidad al total de delitos cometidos, que correlacionó con las mediciones de pobreza realizadas por el Coneval para el periodo 2008-2016. Cada punto que aumenta la impunidad supone un aumento de 0.23 en la población en condiciones de pobreza. Ejemplificamos lo que esto supone en el caso de Guerrero. En 2016, Guerrero tuvo un 99.2% de impunidad, y al 64.4% de su población en condiciones de pobreza. Si Guerrero mejorara 30 puntos en su impunidad, pasando de 99.2% a 69.2%, se esperaría una reducción en la pobreza de 6.9% de su población, pasando a 57.5%. En este análisis encontramos que hay entidades federativas que tienen un nivel de pobreza por encima del esperado a partir de su nivel de impunidad. Con esto queda claro que el combate a la impunidad es necesario, mas no suficiente, en la lucha contra la pobreza.

Además de las violaciones a derechos económicos y sociales en general, pudimos usar algunos otros indicadores que dan cuenta de derechos más específicos, como el derecho a la salud o a la alimentación. El indicador que sirve como proxy para mirar estos dos derechos es el de esperanza de vida al nacer. Construimos una prueba a nivel mundial con el índice de impunidad a partir de los datos del WJP con los años de esperanza de vida reportados por el PNUD para los años 2013-2017. La diferencia entre un país con total impunidad y sin ninguna impunidad es de 3.7 años más de esperanza de vida. Un aspecto llamativo de este modelo es que el impacto de la impunidad es mayor al de la corrupción, a la par que la capacidad de explicación de la impunidad es muy alta: el 45% de la variación de la esperanza de vida se explica por la impunidad. Mientras que la impunidad parece tener un mayor efecto sobre la pobreza en los países con un mayor nivel de pobreza e impunidad, en la expectativa de vida el principal efecto se concentra en el otro extremo. El mayor efecto de la impunidad comienza en el .5 y se mantiene hasta el .9 (recordemos que este indicador va de 0 a 1).

También contamos con el indicador de esperanza de vida al nacer en México, elaborado por la Conapo. Lo cruzamos con la impunidad medida a partir del total de delitos cometidos. Los resultados del modelo sin controles y con controles son estadísticamente significativos, pero bajos. En cambio, cuando sumamos al modelo la interacción entre la corrupción y la impunidad, se potencia el impacto de la impunidad sobre la esperanza de vida al nacer. Por un cambio en impunidad de la calificación mínima a la máxima, se espera una mejora de 0.58 años de esperanza de vida.

Para mirar específicamente el derecho a la salud utilizamos la medición de carencia en salud del Coneval para el periodo 2008-2016, y lo cruzamos con la impunidad medida a partir del total de delitos cometidos. Por cada punto que disminuye la impunidad hay un 0.73% menos de personas con carencias de salud. Sin embargo, lo más interesante de esta prueba se dio en las regresiones locales, ya que se encontraron efectos contrarios a lo esperado: en la parte más alta de impunidad hay una mejora inesperada en la carencia de salud. Esto se debe a que la medida de carencia de salud se concentra en el acceso al derecho, en las personas que han sido sumadas a algún programa público de salud, sin dar cuenta de la calidad del servicio, a la par que ha existido una política de agresiva suscripción de personas a dichas instituciones, como sucede con el programa seguro popular. Incluso este efecto contrario a lo esperado se observa también en las regresiones locales entre impunidad y esperanza de vida al nacer, que va del 94 al 96% de impunidad, aunque cambia en el sentido esperado, del 96 al 99% de impunidad.

Otro derecho analizado fue el derecho a la educación. A nivel mundial lo analizamos a partir de los años de escolaridad promedio reportados por la UNESCO y lo cruzamos con el índice de impunidad construido con datos del WJP entre 2013 y 2017. La diferencia entre un país con total impunidad y otro con ninguna impunidad es de 4.7 años de escolaridad promedio. Igual que sucedió en los años de esperanza de vida, la impunidad tiene un mayor impacto que la corrupción, a la par que el 52% de las variaciones de los años de escolaridad promedio se explican por la impunidad. Los mejores resultados de la lucha contra la impunidad comienzan entre el .4 y el .5 del índice impunidad, y el crecimiento de los años de escolaridad promedio se mantiene constante hasta el .7. En estos resultados fue interesante lo que sucedió con algunos países de la ex-URSS, que tenían más años de escolaridad promedio de los esperados por sus grados de impunidad. Es una de las diferencias marcadas por el viejo sistema socialista.

A nivel local también pudimos constatar el impacto de la impunidad en el derecho a la educación. El modelo se construyó con la impunidad medi-

da a partir del total de delitos cometidos, y el derecho a la educación con el total de población con rezago educativo medidas por el Coneval para el periodo 2008-2016. Por cada punto que mejora la impunidad, disminuye en 0.21 el rezago educativo. Treinta puntos de mejora en la impunidad suponen 6.1% menos de la población en condiciones de rezago. Por ejemplo, Guerrero pasaría de 25.2% de la población con rezago educativo a 19.1, mientras que Aguascalientes pasaría de 14.4% a 8.3%.

Además de estos derechos, también se construyeron modelos para mirar el efecto de la impunidad con las carencias en seguridad social, vivienda, servicios públicos en vivienda y alimentación medidas por el Coneval para el periodo 2008-2016. Los resultados no fueron tan relevantes. No encontramos relaciones estadísticamente significativas ni con los servicios públicos en la vivienda ni con el derecho de acceso a la alimentación. Por cada punto de mejora en la impunidad disminuye en 0.22 las personas con carencia de seguridad social, y en 0.13 las personas que viven en una vivienda sin calidad.

## VII. IMPUNIDAD Y DERECHOS HUMANOS: ¿QUÉ HACER?

Lo primero que comenté en la introducción es que este no es un libro sobre la impunidad, por lo que no se estudian las causas de la impunidad. De hecho, las causas de la impunidad ya son un objeto de estudio distinto a la impunidad misma.

Sin embargo, estoy escribiendo desde México, es decir, desde un país que tiene altos niveles de impunidad (entre el 92 y el 99% en todas las entidades federativas entre 2000 y 2016), junto con un incremento sostenido de la violencia. Además, si bien el principal objetivo del libro es analizar la forma en que la impunidad incentiva, facilita o mantiene violaciones a derechos humanos, al finalizar el libro quedará un vacío en el lector... y en el autor.

En este momento sabemos cómo se construye esa relación, incluso tenemos evidencia empírica de que la relación existe; si queremos disminuir las violaciones a derechos humanos, tenemos que disminuir el contexto de impunidad. Podemos concluir que la impunidad es una pieza relevante en el andamiaje de los patrones estructurales de violaciones a los derechos humanos. Si no queremos que haya violaciones estructurales a los derechos humanos, debemos modificar esos patrones. Uno de esos patrones es el contexto de impunidad. No es casualidad que tanto el Relator de Naciones Unidas contra la Tortura como el Comité de Naciones Unidas contra la

Desaparición hayan considerado el ambiente de impunidad como un ingrediente en la calificación jurídica de “generalizadas” tanto para la práctica de la tortura como de la desaparición.

Sin embargo no tenemos herramienta analítica alguna para comenzar a combatirla. No daré soluciones, porque el libro no hizo un análisis de las causas de la impunidad, y es absolutamente irresponsable proponer una política pública antiimpunidad que no esté sustentada en evidencia empírica. Pero lo que el libro sí produce es una reflexión sobre los distintos tipos de impunidad que nos hablan de sus diferentes causas. Este es un buen punto de partida para ordenar el mapa de la impunidad. En la medida en que hay diferentes causas y tipos, necesitamos diferentes políticas antiimpunidad, al menos una distinta para cada causa diferente.

Desde una reflexión conceptual, podemos construir cinco causas estructurales de la impunidad<sup>84</sup> que se presentan de forma constante en México cuando estamos frente a la violación a los derechos humanos:

- El Estado tiene voluntad política para combatir la impunidad, pero no tiene capacidad para evitarla. La llamamos “impunidad por incapacidad estatal”. Lo que en estos casos se requiere son recursos de distinto tipo: materiales, tecnológicos, humanos, etcétera.
- Contando con todos los recursos necesarios, puede suceder que los operadores de los distintos sistemas de justicia (penal, administrativa, civil, de derechos humanos, política) actúan en el marco de una cultura organizacional que desvíe a la institución de sus objetivos primordiales. Por ejemplo, si hay un contexto de corrupción que afecta a toda la cadena del proceso de justicia, entonces el objetivo institucional se desvía; ya no es investigar violaciones a derechos humanos y sancionar a los culpables, sino obtener una tasa de ganancia para los operadores de justicia, en donde, si hay investigación y sanción, será de forma aleatoria. En estos casos estamos frente a la impunidad por cultura organizacional corrupta.
- Siguiendo el mismo marco anterior, teniendo la capacidad necesaria nuevamente podemos encontrarnos frente a una cultura organizacional burocrática, en donde no hay incentivos necesarios y

---

<sup>84</sup> Es importante subrayar que la reflexión sobre las causas de la impunidad, la posible respuesta a la pregunta ¿en qué se sustenta la expectativa de la impunidad?, es sólo teórica. La comprobación empírica que se desarrolla en el siguiente capítulo da cuenta de la relación entre la impunidad y las violaciones a los derechos humanos, independientemente de cuáles son las causas de la impunidad. La comprobación empírica de las causas de la impunidad es una materia que queda abierta para una siguiente investigación.

suficientes para que los servidores públicos realicen sus funciones y, por ende, se cumplan los objetivos institucionales más generales, sin que necesariamente exista la mediación de la corrupción. En estos casos estaremos frente a la impunidad por cultura organizacional burocratizada.

- Una cuarta forma de impunidad se da cuando, teniendo capacidad, los operadores de los distintos sistemas de justicia actúan en el marco de una cultura organizacional que normaliza las prácticas que suponen violaciones a los derechos humanos, por lo que las mantienen en impunidad. Aquí lo que desaparece es la voluntad política de los operadores del sistema de justicia para realizar la investigación. La llamamos “impunidad por normalización”. El ejemplo más claro es la comisión de tortura en México, que se encuentra normalizada al interior del sistema de justicia penal, por lo que, pese a existir noticias de su comisión, no se investiga.
- Vayamos a una quinta forma totalmente distinta de impunidad. Podemos encontrarnos frente a un Estado que opera en el marco de una red de macrocriminalidad. Las redes de macrocriminalidad se caracterizan por tener tres estructuras: las criminales, las empresariales y las políticas (Vázquez, 2019). En la medida en que en la red hay una estructura política, se genera una demanda explícita de impunidad, lo que permite que los integrantes de la red violen derechos sabiendo que no tendrán una sanción. A esta la llamamos “impunidad por macrocriminalidad”.
- Finalmente, una sexta forma de impunidad se da cuando teniendo las capacidades para investigar y sancionar, hay una decisión política de no hacerlo. En estos casos la justicia se encuentra politizada y es utilizada, de forma discrecional, para controlar adversarios y encubrir aliados políticos. Se suele considerar que por medio de esta forma de impunidad se construye estabilidad política, pero la realidad es que se destruye cualquier idea de Estado de derecho. En estos casos estaremos frente a la impunidad política. El principal problema con esta forma de impunidad es que supone un control férreo de los poderes Ejecutivos (nacionales y locales) sobre los órganos encargados de la investigación, por lo que la construcción de autonomía política es casi imposible.

Estas distintas formas de impunidad no son excluyentes. Puede suceder que un órgano de justicia se encuentre afectado por todas ellas al mismo tiempo, o sólo por una o dos. Lo importante es poder identificar cuándo



estamos en presencia de una de ellas, porque suponen acciones de política pública diferenciadas para erradicar la impunidad, y este último es el principal aporte. Los pasos que debemos seguir para diseñar una política pública antiimpunidad son:

- Determinar cuál es el tipo de responsabilidad sobre la cual se construirá la política antiimpunidad: penal, civil, laboral, de derechos humanos, política, administrativa, u otra.
- Delimitar cuáles son los órganos y actores que deben ser incluidos en el análisis del tipo de responsabilidad elegido.
- Diagnosticar cuáles son las causas de la impunidad en ese terreno:
  - por incapacidad estatal,
  - por cultura organizacional corrupta,
  - por cultura organizacional burocratizada,
  - por normalización,
  - por macrocriminalidad, y/o
  - política.
- Teniendo claras las causas de la impunidad en el área específica, determinar las medidas diferenciadas de incidencia dependiendo de los hallazgos empíricos.

Una cosa es segura: cuando la impunidad toma la forma de promesa certera, ya sea por cultura organizacional o por la existencia de una red de macrocriminalidad:

- La impunidad no forma parte de la reflexión de los perpetradores de las violaciones a los derechos humanos, pero impacta en su decisión, tienen la certeza de que la violación a derechos humanos se mantendrá impune.
- La comisión de las violaciones a los derechos humanos se perpetúa.
- La posibilidad de que las violaciones a derechos humanos aumenten es latente y esperable.

Y hay otra cosa, que también es segura: nos queda mucho por hacer...