

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 55, Mayo 2016  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 20, Issue 2, May 2016  
Quito-Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales  
Número 55, mayo 2016  
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53  
(vol. 20, issue 2, mayo 2016)

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica EBSCO. Information Service. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research  
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

Director de FLACSO Ecuador: Juan Ponce  
Directora de *Íconos*: Susana Wappenstein  
Editora de *Íconos*: Jenny Pontón  
Asistentes editoriales: Christian Jiménez / Liosday Landaburo  
Correctora de estilo: Gabriela Chauvin

#### Consejo editorial

Victor Bretón. Universitat de Lleida. España  
Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador  
Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador  
Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador  
Liisa North. York University. Canadá  
Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador

#### Comité asesor internacional

Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos  
Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos  
Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos  
Flavia Freidenberg. Universidad de Salamanca. España  
Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina  
Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido  
Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia  
Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España  
Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile  
Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos  
Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda  
Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España  
Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia  
Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica  
Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

Coordinador del dossier "La inseguridad en tiempos de paz. Nexos entre política y violencia criminal en América Latina"  
Fernando A. Chinchilla

Imagen de portada: Sandow Birk

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión:

Envío de artículos, información, solicitud de canje:  
[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)  
Suscripciones, pedidos y distribución:  
[lalibreria@flacso.edu.ec](mailto:lalibreria@flacso.edu.ec)  
[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

©FLACSO Ecuador  
Casilla: 17-11-06362  
Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.  
Quito-Ecuador  
Teléfonos: +593-2 294-6800 Fax: +593-2 294-6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Iconos: *Revista de Ciencias Sociales*. -Quito: FLACSO Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 55, Mayo 2016  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 20, Issue 2, May 2016  
Quito-Ecuador

## Contenido

### Dossier

---

- Una paz insegura: de la reproducción de la violencia colectiva en América Latina y el Caribe**  
Presentación del dossier . . . . . 11-24  
Fernando A. Chinchilla
- Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado** . . . . . 25-44  
Markus Schultze-Kraft
- Instituciones, violencia criminal e interdependencia: el camino acotado del desarrollo en América Latina y el Caribe** . . . . . 45-67  
Rogelio Madrueño
- Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos** . . . . . 69-91  
Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez y Gerardo Rodríguez
- Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México** . . . . . 93-114  
Carolina Robledo Silvestre
- Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH** . . . . . 115-138  
Suzeley Kalil Mathias, Bruce Scheidl Campos y Leandro Fernandes Sampaio Santos
- Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional.** . . . . . 139-159  
Carla Álvarez Velasco

## Diálogo

---

- El populismo: ¿una amenaza a la democracia en América Latina?**  
**Un diálogo con Kurt Weyland** ..... 163-168  
Jenny Pontón Cevallos

## Ensayo visual

---

- Antropología y arte contemporáneo: parodia y estereotipos**  
**en la obra de Sandow Birk** ..... 171-188  
X. Andrade

## Temas

---

- Silencios y acentos en la construcción de la violencia de género**  
**como un problema social en Quito** ..... 191-213  
Paz Guarderas Albuja
- Comercio justo, seguridad alimentaria y globalización: construyendo**  
**sistemas alimentarios alternativos** ..... 215-240  
Martín Calisto Friant

## Reseñas

---

- Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico**  
**en Colombia y México** ..... 243-245  
de Gustavo Duncan .....  
*José Roberto Mendirichaga*
- Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida**  
de Zygmunt Bauman y Leonidas Donskis ..... 246-249  
*Yira Miranda Montero*
- Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España**  
de María Antonieta Delpino, David Roll y Pablo Nicolás Biderbost, editores ..... 250-254  
*Anna Bardolet Dilmé*

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 55, Mayo 2016  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 20, Issue 2, May 2016  
Quito-Ecuador

## Content

### Dossier

---

- An Insecure Peace: The Reproduction of Collective Violence in Latin America and the Caribbean**  
Introduction to dossier . . . . . 11-24  
Fernando A. Chinchilla
- Crimillegal Orders: Revisiting Organized Crime's Political Power** . . . . . 25-44  
Markus Schultze-Kraft
- Institutions, Criminal Violence and Interdependence: The Narrow Path of Development in Latin America and the Caribbean** . . . . . 45-67  
Rogelio Madruño
- Measuring Impunity in Latin America: Conceptual and Methodological Challenges** . . . . . 69-91  
Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez and Gerardo Rodríguez
- The Unresolved History and Genealogy of Forced Displacement in Mexico** . . . . . 93-114  
Carolina Robledo Silvestre
- The Military Policy of the Rousseff Government: Reflections on the Conduct of the Armed Forces in the UPP and the MINUSTAH** . . . . . 115-138  
Suzley Kalil Mathias, Bruce Scheidl Campos and Leandro Fernandes Sampaio Santos
- Small Arms and Small Countries: Firearms and the International Security Agenda** . . . . . 139-159  
Carla Álvarez Velasco

## Dialogue

---

- Populism: A Threat to Democracy in Latin America?  
A Dialogue with Kurt Weyland** . . . . . 163-168  
Jenny Pontón Cevallos

## Visual Essay

---

- Anthropology and Contemporary Art: Parody and Stereotypes  
in the Work of Sandow Birk** . . . . . 171-188  
X. Andrade

## Topics

---

- Silences and Accents in the Construction of Gender Violence as a Social  
Problem in Quito** . . . . . 191-213  
Paz Guarderas Albuja
- Fairtrade, Food Security and Globalization:  
Building Alternative Food Systems** . . . . . 215-240  
Martin Calisto Friant

## Reviews

---

- Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico  
en Colombia y México** . . . . . 243-245  
by Gustavo Duncan . . . . .  
*José Roberto Mendirichaga*
- Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida**  
by Zygmunt Bauman and Leonidas Donskis . . . . . 246-249  
*Yira Miranda Montero*
- Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España**  
by María Antonieta Delpino, David Roll and Pablo Nicolás Biderbost, editores . . . . . 250-254  
*Anna Bardolet Dilmé*

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 55, Mayo 2016  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 20, Issue 2, May 2016  
Quito-Ecuador

## Conteúdo

### Dossiê

---

- Paz insegura. Da reprodução da violência coletiva na América Latina e Caribe**  
Apresentação do dossiê . . . . . 11-24  
Fernando A. Chinchilla
- Ordens criminal-legais: repensando o poder político do crime organizado** . . . . . 25-44  
Markus Schultze-Kraft
- Instituições, violência criminal e interdependência: o caminho limitado do desenvolvimento na América Latina e no Caribe** . . . . . 45-67  
Rogelio Madrueño
- Medindo a impunidade na América Latina: desafios conceituais e metodológicos** . . . . . 69-91  
Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez e Gerardo Rodríguez
- Genealogia e história não resolvida do desaparecimento forçado no México** . . . . . 93-114  
Carolina Robledo Silvestre
- Política militar do Governo de Rousseff: reflexões sobre a atuação das Forças Armadas nas UPP e na MINUSTAH** . . . . . 115-138  
Suzeley Kalil Mathias, Bruce Scheidl Campos e Leandro Fernandes Sampaio Santos
- Armas pequenas e países pequenos: armas de fogo na agenda de segurança internacional** . . . . . 139-159  
Carla Álvarez Velasco

## Diálogo

---

- O populismo: uma ameaça à democracia na América Latina?**  
**Um diálogo com Kurt Weyland** . . . . . 163-168  
Jenny Pontón Cevallos

## Ensaio visual

---

- Antropologia e arte contemporânea: paródia e estereótipos**  
**na obra de Sandow Birk** . . . . . 171-188  
X. Andrade

## Temas

---

- Silêncios e ênfases na construção da violência de gênero como**  
**um problema social em Quito** . . . . . 191-213  
Paz Guarderas Albuja

- Comércio justo, segurança alimentar e globalização: construindo**  
**sistemas alimentares alternativos** . . . . . 215-240  
Martin Calisto Friant

## Resenhas

---

- Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico**  
**en Colombia y México** . . . . . 243-245  
de Gustavo Duncan . . . . .  
*José Roberto Mendirichaga*

- Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida**  
de Zygmunt Bauman e Leonidas Donskis . . . . . 246-249  
*Yira Miranda Montero*

- Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España**  
de María Antonieta Delpino, David Roll e Pablo Nicolás Biderbost, editores . . . . . 250-254  
*Anna Bardolet Dilmé*

## Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos

*Measuring Impunity in Latin America:  
Conceptual and Methodological Challenges*

*Medindo a impunidade na América Latina:  
desafios conceituais e metodológicos*

Juan Antonio Le Clercq  
Azucena Cháidez  
Gerardo Rodríguez\*

Fecha de recepción: septiembre de 2015  
Fecha de aceptación: febrero de 2016

do  
s  
s  
i  
e  
r

### Resumen

La impunidad es reconocida como un fenómeno que es al mismo tiempo origen y destino de algunos de los más serios problemas que enfrentan los países de América Latina y el resto del mundo. En este artículo se presentan varios retos conceptuales y metodológicos para medir el fenómeno de la impunidad, particularmente en América Latina. También se busca comprender la correlación que existe entre impunidad y otros problemas que afrontan los Estados como inseguridad, violencia, corrupción y desigualdad. Para este propósito, se utilizó la metodología del *Índice Global de Impunidad 2015* (IGI 2015).

*Descriptor:* impunidad; *Índice Global de Impunidad*; sistema de seguridad; sistema de justicia; derechos humanos; Estado de derecho; corrupción; América Latina.

### Abstract

Impunity is increasingly being recognized as a phenomenon that is at once often both the cause and effect of some of the most serious problems in Latin America as well as in other parts of the world. This article examines some of the conceptual and methodological challenges involved in measuring the phenomenon of impunity, with a particular focus on Latin America. The analysis presented in this article also examines the correlation between impunity and other problems governments face, such as insecurity, violence, corruption and inequality. Finally, we examine the methodology of the 2015 Global Impunity Index that is a useful tool for analyzing these phenomena.

**Juan Antonio Le Clercq Ortega.** Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Director del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP).

✉ [juan.leclercq@udlap.mx](mailto:juan.leclercq@udlap.mx)

**Azucena Cháidez Montenegro.** Maestra en Políticas Públicas y Administración por la London School of Economics. Coordinadora de investigación del *Índice Global de Impunidad*.

✉ [achaidez@simomexico.com](mailto:achaidez@simomexico.com)

**Gerardo Rodríguez Sánchez Lara.** Maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Profesor e investigador de tiempo completo de la UDLAP. Coordinador académico del CESIJ.

✉ [gerardo.rodriguez@udlap.mx](mailto:gerardo.rodriguez@udlap.mx)

\* Los autores agradecemos el apoyo de todo el equipo del CESIJ de la UDLAP. En particular, apreciamos el apoyo durante la investigación a Edgar Valle Álvarez y Gabriela Cordourier Real.

*Keywords:* impunity; Global Impunity Index; security; justice system; human rights; corruption; Latin America; Rule of Law.

### Resumo

A impunidade é reconhecida como um fenômeno que é ao mesmo tempo origem e destino de alguns dos mais sérios problemas que enfrentam os países da América Latina e do resto do mundo. Neste artigo, são apresentados vários desafios conceituais e metodológicos para medir o fenômeno da impunidade, particularmente na América Latina. Também se busca compreender a correlação existente entre impunidade e outros problemas que afrontam os Estados como a insegurança, violência, corrupção e desigualdade. Para este propósito, foi utilizada a metodologia do Índice Global de Impunidade 2015 (IGI 2015).

*Descritores:* impunidade; Índice Global de Impunidade; sistema de segurança; sistema de justiça; direitos humanos; Estado de Direito; corrupção; América Latina.

He dicho que la prontitud de las penas es más útil porque cuanto es menor la distancia del tiempo que pasa entre la pena y el delito, tanto más fuerte y durable en el ánimo la asociación de estas dos ideas delito y pena; de tal modo, que se consideran el uno como causa, y la otra como efecto consiguiente y necesario.

Cesare Beccaria

*Tratado de los delitos y de las penas* (1764)

El fenómeno de la impunidad cobra cada vez mayor relevancia en la agenda pública internacional por los efectos negativos que tiene sobre la vida de millones de personas en todo el mundo. Este problema social empieza a ser estudiado con mayor profundidad por el sistema de Naciones Unidas, organizaciones internacionales, centros académicos y la sociedad civil, por su interrelación con otros problemas sociales complejos como la violencia, inseguridad, debilidad del Estado de derecho, corrupción e incluso el desarrollo humano, desigualdad y bienestar.

La impunidad no ha podido ser estudiada fácilmente porque involucra actos y omisiones de los tres poderes clásicos de un Estado nacional (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). También se dificulta su análisis por el carácter multinivel de un fenómeno que germina no solo en el ámbito de los gobiernos nacionales, sino que tiene sus más profundas raíces en la responsabilidad de las autoridades regionales o locales. En ocasiones, su estudio ha quedado restringido a la ausencia de castigos ante grandes crímenes como el homicidio doloso o las grandes violaciones de derechos humanos (Groome 2011; Landman 2004; Morris 1996; McGregor 2008; Tayler 1996). De igual forma, la dificultad para aproximarse a la impunidad está relacionada con inexistencia de datos sobre los aspectos que convergen en el problema, en especial, estadísticas que deben reportar los Estados a sus propias agencias de información

nacionales y al sistema de Naciones Unidas, fenómeno que hemos denominado “impunidad estadística” (IGI 2015, 75-80).

El *Índice Global de Impunidad 2015* (IGI 2015) es un instrumento para medir estadísticamente el fenómeno de la impunidad reconociendo su carácter multidimensional y multifactorial, con especial énfasis en la problemática de los sistemas de seguridad pública y justicia, así como la violación a los derechos humanos.<sup>1</sup> En su primera edición, el IGI 2015 permite identificar grados de impunidad entre 59 países del mundo a partir de la variación de su desempeño en catorce variables (tabla 1).

En este trabajo profundizamos el análisis desarrollado en el IGI 2015 para el caso Latinoamericano.<sup>2</sup> En la primera parte se discute en torno al concepto de impunidad y la importancia de estudiar este fenómeno. En la segunda parte se destacan los problemas relacionados con la medición estadística de la impunidad a partir de una explicación de la metodología del IGI 2015. La tercera parte analiza los principales resultados para el continente americano, desagregando la información por dimensión y variable. En la cuarta parte se identifica la existencia de correlaciones entre los resultados alcanzados y fenómenos como desigualdad, corrupción, Estado de derecho, tasas de homicidio y robo con violencia, así como con el Producto Interno Bruto (PIB). Posteriormente se identifica inexistencia de datos y la problemática relacionada con la generación de información confiable sobre impunidad y problemas conexos. En la última parte se presentan las conclusiones generales.

## ¿Qué es y por qué importa la impunidad?

Si nos remitimos al origen etimológico de la palabra impunidad, esta significa “delito sin castigar”.<sup>3</sup> Sin embargo, diversos autores coinciden en que este problema es multidimensional, su origen es pluricausal y sus efectos inciden en otros ámbitos humanos y de la vida en sociedad (Bailey 2014; Chinchón 2014; Jorgensen 2009; Kordon 1991; Le Clercq 2015; Roth-Arriza 1996; Viñuales 2007; Zepeda 2004). Nos encontramos frente a un fenómeno que es al mismo tiempo variable dependiente e independiente de problemas sociales complejos.

Este concepto se conforma por tres elementos fundamentales. El primero es que existe una conducta que debe ser sujeta de castigo. El segundo es que el Estado reconoce o tipifica esa actitud como ilegal en su normatividad y que es sujeta de una

1 Con el fin de facilitar la lectura, nos referiremos al *Índice Global de Impunidad 2015* como IGI 2015 y al *Índice Global de Impunidad México 2016* como IGI-MEX 2016. La referencia completa puede verse en la bibliografía como Le Clercq y Rodríguez (2015) y Le Clercq y Rodríguez (2016), respectivamente.

2 Aunque el análisis destaca la problemática de América Latina, incorporamos a la muestra a Canadá y Estados Unidos porque permite, por un lado, contraponer el mejor desempeño en la región, y por otro lado, resaltar la particularidad de un caso con alto desarrollo económico y problemas de impunidad. Se consideran también todos los países del Caribe.

3 Definición de la Real Academia Española sobre impunidad: (Del lat. *impunitas, -ātis*): falta de castigo.

pena y, en las legislaciones más avanzadas, de una reparación del daño. Por último, la impunidad hace referencia a un acto de injusticia porque la persona o grupo de personas que cometieron el delito no fueron sancionadas o las víctimas no tuvieron el derecho a la reparación del daño.

Como fenómeno multidimensional y pluricausal, la impunidad se correlaciona directamente con otros problemas sociales mucho más estudiados en los últimos años. Jorgensen (2009, 391) señala que es más probable que se presente impunidad conforme aumenta el nivel de corrupción dentro de un Estado y, sobre todo, en aquellos en los que existen conflictos armados. Sin embargo, los grados de seguridad en que viven las personas suelen medirse no únicamente a partir del número de hechos delictivos ocurridos en un tiempo determinado, sino también en términos de percepción del grado de certeza que se tenga, por parte de cualquier persona, de amenaza contra su integridad, vida o patrimonio. El sentimiento de inseguridad se agrava cuando se comete un delito que es susceptible de castigo y el mismo no es castigado. En otras palabras, la impunidad provoca en la sociedad un sentimiento de doble agravio: el causado por el delito y el que resulta de la frustración e impotencia ante la falta de castigo (Araoz 2002, 180; Bailey 2014; Le Clercq 2015; Zepeda 2004).

Esta impotencia, aunada a la incapacidad de las instituciones del Estado para garantizar un clima de certeza en torno a la seguridad, puede desembocar en acciones organizadas desde la misma sociedad para protegerse. Esto se ha traducido en presiones sociales para privatizar la seguridad y el acceso a la justicia ante la ausencia de un Estado eficaz que en principio tiene, por la definición misma del “pacto social”, el monopolio del uso de la fuerza y la impartición de justicia.

Otro ámbito que se relaciona con la existencia de impunidad es la violación a los derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su 61 período de sesiones del 8 de febrero de 2005, presentó el Informe Orentlicher, en el cual se establece que:

Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (Orentlicher 2005, 6).<sup>4</sup>

Esta definición tiene cuatro elementos principales: 1) la inexistencia de una sanción de tipo penal, es decir, la privación de la libertad del responsable de haber cometido un delito; 2) la responsabilidad que tienen las autoridades al no haber sancionado,

<sup>4</sup> El informe fue coordinado por Diane Orentlicher, experta independiente a quien se encargó actualizar el conjunto de principios de la comunidad internacional para la lucha contra la impunidad.

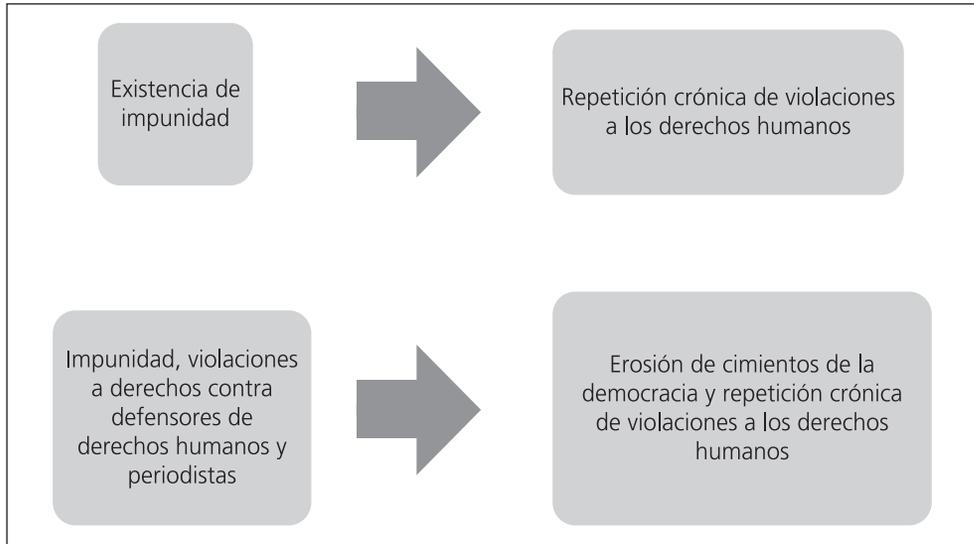
conforme a las leyes aplicables, a los responsables y no haber impartido la justicia debida; 3) el reconocimiento de que las penas sean apropiadas, que se impongan considerando la gravedad de las mismas y que no se ejerzan acciones penales desproporcionadas; 4) finalmente, el derecho de reparación que tienen las víctimas a través de una indemnización (Orentlicher 2005).

En el ámbito regional, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CorteIDH) ha definido la impunidad como:

La falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de la violación de los derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares.

Destaca en esta definición la hipótesis de que la impunidad multiplica el proceso de victimización: “La impunidad propicia la repetición crónica de la violación de los derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”.<sup>5</sup>

Figura 1. Hipótesis de impunidad



Elaboración propia a partir de Orentlicher 2005.

5 Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CorteIDH), Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 299. CorteIDH, Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 237. CorteIDH, Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 203. Y CorteIDH, Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 170, citados por Robles 2005, 359-360.

El informe Orentlicher actualiza el concepto de impunidad para la comunidad internacional. Sin embargo, existe otro ámbito de jurisdicción en el que se desarrolla claramente este fenómeno: el gran espacio potencial para el desarrollo de la impunidad es el nivel subnacional. Es en este ámbito de gobierno donde se comente la mayor cantidad de delitos que potencialmente no serán castigados y donde ocurren aquellos como el homicidio, lesiones, delitos patrimoniales y, en general, los denominados de alto impacto por los daños que provocan en las sociedades y a nivel comunitario.<sup>6</sup>

A pesar de que la idea de impunidad remita a una relación aparentemente sencilla entre un acto delictivo y la existencia de una sanción, estamos ante un fenómeno multidimensional y pluricausal que a su vez refiere a otros problemas como corrupción, violencia, inseguridad, acceso desigual a la justicia o violaciones graves a los derechos humanos. A partir del reconocimiento de la importancia de la impunidad y su condición multidimensional y pluricausal, es posible pensar nuevos acercamientos al deterioro de las instituciones políticas y la incapacidad de los actores políticos para garantizar condiciones de seguridad, justicia y respeto a los derechos humanos en un contexto de inseguridad en tiempos de paz: 1) la impunidad retroalimenta y multiplica las consecuencias de inseguridad, violencia, corrupción y violación a los derechos humanos; 2) la existencia de desigualdades socioeconómicas profundas genera un caldo de cultivo para limitar el acceso a la justicia y para que actos criminales queden impunes, agudizando con ello la vulnerabilidad social de quienes se encuentran en condiciones de marginación; 3) la incapacidad sistemática de las instituciones para sancionar a quienes violan la ley facilita la operación de las organizaciones criminales y, lo que es más grave, abre la puerta a colusión entre estos y las autoridades de diferentes niveles de gobierno.

74

## ¿Cómo se mide la impunidad en el IGI? Metodología, criterios y límites

El IGI 2015 asume que la impunidad no puede ser entendida o medida desde una sola perspectiva o dimensión. Este fenómeno es resultado de una serie de factores —estructurales y funcionales— que habilitan, permiten y, en el peor de los casos, incentivan la existencia de la impunidad. Ante las dificultades para medir la impunidad contrastando únicamente delitos cometidos contra delitos castigados, se pone énfasis en al menos dos áreas de la gestión gubernamental, las cuales permiten la existencia de la impunidad: el sistema de seguridad pública y la administración de justicia, involucrando sus dimensiones estructural, funcional y de derechos humanos.

6 Analizamos este problema para el caso de los 32 estados que conforman la república mexicana en IGI-MEX 2016.

Tabla 1. Indicadores por dimensión y eje transversal en IGI 2015

Dimensión / eje transversal	Sistema de seguridad	Sistema de justicia
<b>Estructural</b>	Personal de Policía por cada 100 mil habitantes. Reclusos entre capacidad total penitenciaria. Personal carcelario entre capacidad total penitenciaria. Personal carcelario entre total de reclusos.	Número de jueces y magistrados por cada 100 mil habitantes.
<b>Funcional</b>	Personas contra las que se iniciaron causas frente a tribunales entre personas en contacto formal con la Policía.	Personas contra las que se iniciaron causas en tribunales entre número de jueces. Encarcelados entre condenados. Porcentaje de encarcelados sin sentencia. Encarcelados por homicidio entre homicidios totales.
<b>Derechos humanos</b>	Ejecuciones extrajudiciales. Tortura.	Desaparecidos. Encarcelados políticos.

Fuente: IGI 2015, 39.

El énfasis en la dimensión estructural tiene por objetivo destacar la importancia de las capacidades instaladas y el diseño institucional de los Estados para castigar violaciones a las leyes. La dimensión funcional, en contraparte, identifica la forma en que las áreas de gobierno operan a partir de su marco normativo, capacidades o infraestructura institucional. Finalmente se evalúa el impacto de las violaciones graves a los derechos humanos como componente de los niveles de impunidad para cada caso (IGI 2015, 29).

Si bien las variables buscan identificar los puntos clave del proceso penal para la identificación y castigo de los delitos cometidos, es importante señalar que la fuente principal de información fueron los datos y estadísticas que los países proporcionan voluntariamente a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). En otras palabras, la información que sustenta el análisis es, en gran medida, aquella que los propios Estados han aceptado compartir con la comunidad internacional.<sup>7</sup>

La estimación del índice se dividió en tres etapas: la normalización de variables potenciales, la selección de subdimensiones y finalmente la generación del índice. En la primera etapa se analizaron 23 variables o subindicadores potenciales como parte de la cadena que se inicia con la existencia de un delito, pasa por denuncia, investigación y proceso hasta llegar a una sentencia, con el objetivo de seleccionar aquellos que permitieran relacionar estos eventos con problemas de estructura (diseño y capacida-

7 Para el caso de violaciones a los derechos humanos, la información utilizada proviene de Cingranelli et al. 2014.

des instaladas), funcionamiento (operación efectiva independientemente del marco normativo) o violaciones a los derechos humanos, para los ámbitos de la seguridad pública y la administración de justicia. Estos indicadores fueron normalizados por medio de la técnica de Min-Max para hacer comparables las escalas de valores y analizar posteriormente las correlaciones existentes entre ellas (IGI 2015, 37; Le Clercq y Rodríguez 2016, 31).

En la segunda etapa se identificaron las subdimensiones donde no había datos disponibles, al igual que los casos que tuvieran más de una variable no disponible. Frente a la problemática que representó esta etapa, se decidió mantener dentro del índice a aquellos países con un máximo de cuatro variables faltantes e imputar esos datos con el último dato disponible (siempre que no fuera anterior a 2010) o bien a partir de la mediana regional. Al contar con la información de correlaciones entre variables de la primera etapa y la disponibilidad de información por país, se definió un grupo definitivo de 14 variables para construir el índice.

Finalmente en la última etapa se estimó el índice de impunidad aplicando una media simple, otorgando el mismo peso a cada una de las subdimensiones y a cada variable al interior de las subdimensiones. Esta forma de estimar el índice permite que cada una de las subdimensiones tenga un valor propio, haciendo posible la identificación de cuáles son aquellas que adquieren mayor importancia en la posición final del país dentro del *ranking* general.

La información con la que se construyó el índice tiene como base principalmente el año 2012. Es importante señalar que la posición de los Estados dentro del *ranking* final debe interpretarse por su posición y distancia relativa respecto a otros países y no por su valor absoluto. Lo que nos parece central es identificar las variaciones en los niveles de impunidad a través de la comparación entre casos y al interior de cada dimensión y variable.

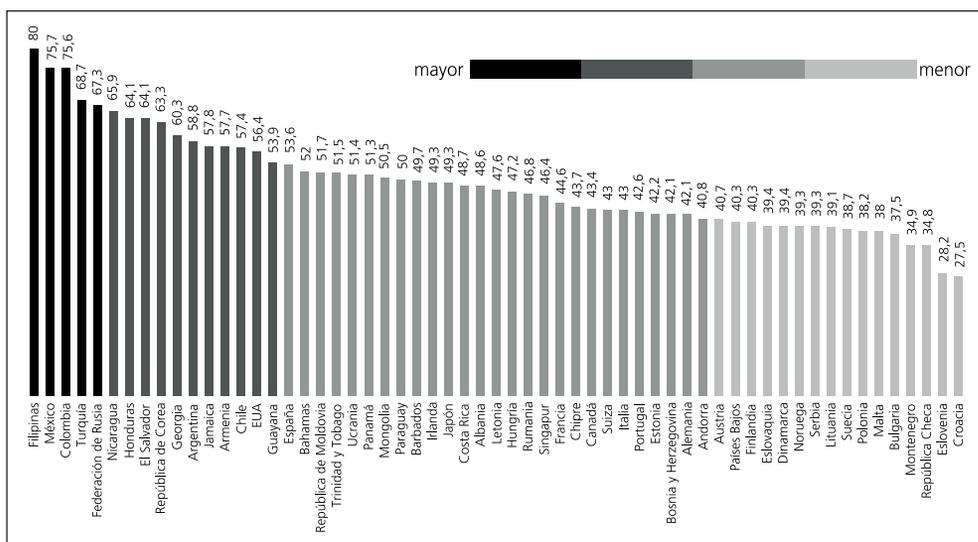
## Resultados para América en el IGI 2015

El IGI 2015 permite comparar variaciones en los grados de impunidad en 59 países del mundo. De estos, 33 corresponden a Europa, nueve a Asia, tres a Norteamérica, cuatro a Sudamérica, cinco a Centroamérica y cinco al Caribe. No es posible comparar 134 países en tanto no cuentan con la información suficiente para construir algunas de las 14 variables, e incluso en 95 de los casos no hay información disponible para elaborar ninguna de las variables (IGI 2015, 78-79).

Filipinas alcanza los niveles de impunidad más altos con un índice de 80, mientras que en el extremo contrario se destaca Croacia por los niveles más bajos de impunidad con un índice de 27,5, seguido por Eslovenia (28,2), República Checa (34,8), Montenegro (34,9) y Bulgaria (37,5). Solamente dos países se acercan en distancia

y posición relativa al caso de Filipinas: México (75,7) y Colombia (75,6), aunque se destacan también por muy altos grados de impunidad Turquía (68,7), la Federación de Rusia (67,3), Nicaragua (65,9), Honduras (64,1), El Salvador (64,1) y la República de Corea (63,3).<sup>8</sup>

Gráfico 1. Resultados IGI 2015



Fuente: IGI 2015, 44.

El promedio del índice de impunidad se representa en una media estadística de 49,1, posición por encima de la cual se encuentra prácticamente la mitad de los países estudiados. Aunque la posición de cada país y la media tienden a cambiar en cada una de las seis dimensiones en las que se distribuyen las diferentes variables. La media más alta de impunidad se encuentra en la dimensión *funcional seguridad pública* (73,1), seguida de *estructural sistema de justicia* (73,1) y *estructural sistema de seguridad* (58). La media más baja de impunidad corresponde a la dimensión *derechos humanos sistema de justicia* (14), seguida de *funcional sistema de justicia* (30,7) y *derechos humanos sistema de seguridad* (40,7) (IGI 2015, 41).

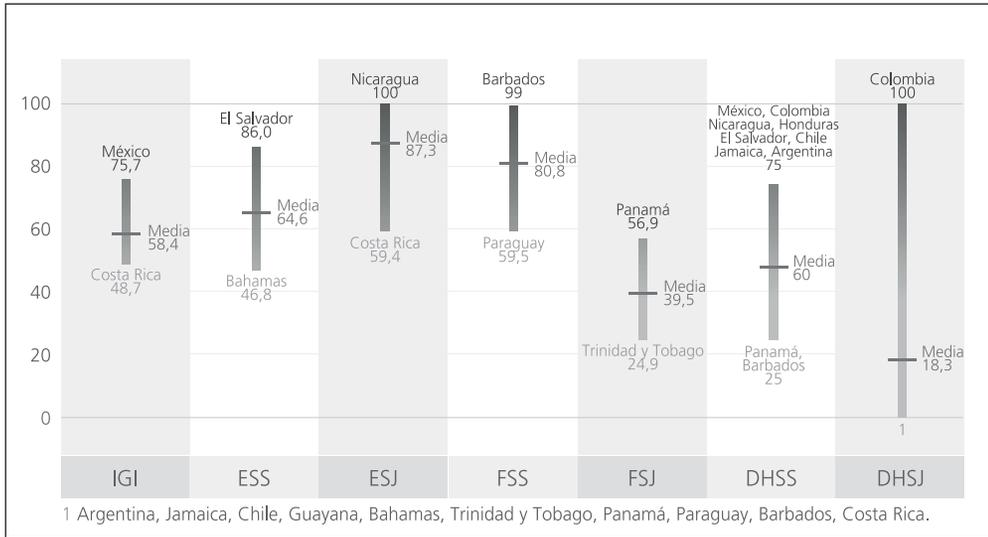
En conjunto, los 17 países del continente americano alcanzan valores promedio por encima de la media de cada dimensión estudiada, al igual que ocurre para el caso de países de Asia y por el contrario de la situación en Europa. Mientras que la media del IGI 2015 se ubica en un índice de 49,1, el promedio de impunidad en América alcanza 58,4. Otra característica importante consiste en que la posición de los países

<sup>8</sup> Es importante recordar que el IGI 2015 está diseñado para medir variaciones en grados de impunidad a partir de las variables seleccionadas, por lo tanto, los resultados de cada país no indican porcentajes de impunidad entendidos como porcentajes de delitos no castigados.

de América se distingue por una baja dispersión de los 17 casos de estudio en cada uno de los indicadores, salvo en el caso de la dimensión *derechos humanos sistema de justicia* y, en menor medida, en *derechos humanos seguridad pública* (IGI 2015, 45).

Las posiciones que alcanzan los países de América en el IGI 2015 pueden dividirse en cuatro grupos claramente diferenciados: 1) grados de impunidad por debajo del promedio (49,1), situación que se limita a Canadá (43,4) y Costa Rica (48,7) aunque en este último caso se ubica solo cuatro décimas por debajo del promedio; 2) grados de impunidad ligeramente por encima del promedio del IGI, posición en la que se encuentra la mayoría de los países del continente como Barbados (49,7), Paraguay (50), Panamá (51,3), Trinidad y Tobago (51,5) y Bahamas (52); 3) altos niveles de impunidad: Guayana (53,9), Estados Unidos (56,4), Chile (57,4), Jamaica (57,8), El Salvador (64,1), Honduras (64,1) y Nicaragua (65,9); 4) finalmente, grados muy altos de impunidad en los casos de Colombia (75,6) y México (75,7) (IGI 2015, 42-44).<sup>9</sup>

Gráfico 2. IGI 2015 por dimensión / América Latina



Fuente: IGI 2015.

El IGI 2015, sin embargo, no se limita a identificar los grados de impunidad y la variación de las posiciones entre casos, de igual forma está diseñado para desagregar la situación de cada país por cada dimensión y variable estudiada. Si se analiza las seis dimensiones en las que se divide el IGI 2015, se encuentra variaciones significativas en el desempeño de cada país. Por ejemplo –y como puede verse en el gráfico 2– a pesar de que México cuenta con la peor calificación agregada de la región, su

<sup>9</sup> IGI-MEX 2016 confirma la existencia de condiciones de impunidad generalizada para cada estado de la república mexicana. De hecho, 32 de los 25 estados se hallan agrupados a solo 10 puntos de distancia entre sí en relación con el caso del peor desempeño (el estado de Quintana Roo, 76,61) (Le Clercq y Rodríguez 2016, 49).

desempeño no es el peor en ninguna de las dimensiones, salvo en el caso de *derechos humanos sistema de seguridad*, donde comparte posición con otros siete países.

Además de las variaciones por país dentro de cada dimensión, el gráfico 2 permite identificar que, en conjunto, el continente americano se destaca por altos niveles de impunidad: 1) por encima del promedio de los 59 casos que son analizados en el IGI; 2) superiores al promedio en cada dimensión en particular. En este último sentido, las diferencias más amplias en el promedio por dimensión del IGI 2015 frente a las correspondientes al continente americano se encuentran en las dimensiones *estructural sistema de justicia* (73,1 vs. 87,3), *derechos humanos sistema de seguridad* (40,7 vs. 60) y *estructural sistema de seguridad* (58 vs. 64,6). Incluso en dimensiones en las que obtiene un mejor desempeño, las dimensiones *funcional sistema de justicia* (30,7 vs. 39,5) y *derechos humanos sistema de justicia* (14 vs. 18,3), su posición se ubica por encima del promedio IGI 2015. La excepción radica en *funcional sistema de seguridad* (79,9 vs. 80,8) donde el mal desempeño es casi idéntico al promedio global.

Cuando se analiza la situación de los países de la región en cada una de las 14 variables que conforman el IGI 2015, se encuentra que el continente se destaca por un índice de impunidad mayor en cada indicador que el promedio del IGI 2015. La excepción lo representan los casos de las variables “personas contra las que se iniciaron causas frente a tribunales entre personas en contacto formal con la Policía” y “policías por cada 100 mil habitantes”, en las cuales tiene un mejor desempeño que el promedio IGI 2015 (ver tabla 2). Sin embargo, para el caso del total de policías por cada 100 mil habitantes, contar con un mayor número de policías en las calles no significa necesariamente que estén adecuadamente preparados o capacitados para realizar sus funciones.

La revisión desagregada por cada variable permite observar cuatro problemas importantes. En primer lugar, el desempeño por cada indicador tiende a sufrir variaciones muy significativas entre los niveles máximo y mínimo en los diferentes casos. En segundo lugar, los grados de impunidad en cada país se explican por un desempeño diferenciado en cada una de las variables analizadas. Tercero, las graves violaciones a los derechos humanos son muy relevantes para entender los grados de impunidad en la región, en especial la existencia de tortura y ejecuciones extrajudiciales. Por último, y a diferencia del conjunto de países estudiados, los muy altos niveles de impunidad en México (75,7) y Colombia (75,6), solo son equivalentes a la situación de Filipinas (80). Lo anterior no es resultado de una variable en particular, sino que hablamos en estos casos de un índice de impunidad que se ubica por encima de la media del IGI 2015 en prácticamente todos los indicadores.<sup>10</sup>

10 El análisis del caso mexicano y los países con los más altos niveles de impunidad se puede consultar en IGI 2015, 53-54 y 63-64. Para los resultados de impunidad promedio para las entidades federativas en México, ver: Le Clercq y Rodríguez 2016, 47-61.

Tabla 2. Desempeño IGI 2015 por indicador, países de América

Indicador	Mejor	Peor	Segundo peor	Tercero peor	Media
Policías x100mH	Bahamas 725,6	Honduras 153,7	Nicaragua 167,4	Canadá 199,6	<i>América 352,9</i> <i>IGI 332</i>
Jueces x100mH	Costa Rica 23,9	Nicaragua 1,6	Jamaica 2,02	Guayana 2,5	<i>América 8,7</i> <i>IGI 16</i>
PT/CFP	Panamá 1,04	EUA 0,008	Barbados 0,04	Trinidad y Tobago 0,06	<i>América 0,62</i> <i>IGI 0,75</i>
PT/#jueces	Trinidad y Tobago 2,9	El Salvador 387,8	EUA 19,9	Tres países 65,2	<i>América 58,77</i> <i>IGI 66,95</i>
Presos/condenados	Canadá 0,14	USA 25	Jamaica 16,1	Bahamas 5,7	<i>América 4,61</i> <i>IGI 1,64</i>
% presos sin sentencia	Barbados 0,57	Panamá 65,9	Argentina 50,9	México 46,8	<i>América 29,51</i> <i>IGI 23,49</i>
P/CP	Canadá 0,65	Honduras 0,190	Colombia 0,193	Paraguay 0,195	<i>América 0,34</i> <i>IGI 0,46</i>
R/CP	EUA 1,02	El Salvador 3,37	Panamá 1,80	Nicaragua 1,54	<i>América 1,35</i> <i>IGI 1,17</i>
P/R	Canadá 0,68	Panamá 0,074	El Salvador 0,75	Colombia 0,12	<i>América 0,30</i> <i>IGI 0,45</i>
Presos H/homicidios	EUA 11,48	Bahamas 0,0090	México 0,0094	Guayana 0,074	<i>América 3,5</i> <i>IGI 5,94</i>
Tortura	Ninguno sin tortura	6 países 100	11 países 50	n/a	<i>América 67,64</i> <i>IGI 56,77</i>
Ejecuciones extrajudiciales	3 países 0	Colombia y Jamaica 100	12 países 50	n/a	<i>América 47,05</i> <i>IGI 24,57</i>
Desaparecidos	14 países 0	Colombia y México 100	Honduras 50	n/a	<i>América 14,7</i> <i>IGI 8,47</i>
Presos políticos	12 países sin presos	Colombia 100	4 países 50	n/a	<i>América 17,64</i> <i>IGI 19,49</i>

Elaboración propia a partir de bases de datos IGI 2015. Policías por cada 100 mil habitantes (policías x100mH); jueces por cada 100 mil habitantes (jueces x100mH); personas frente a tribunales entre contacto formal con la Policía (PT/CFP); personas ante tribunales entre número de jueces (PT/#jueces); personal carcelario entre capacidad total de los penales (P/CP); número de reclusos entre capacidad total de los penales (R/CP); personal carcelario entre número de reclusos (P/R); personas encarceladas por homicidio entre homicidios totales (presos H/homicidios).

## Correlaciones particulares para América Latina

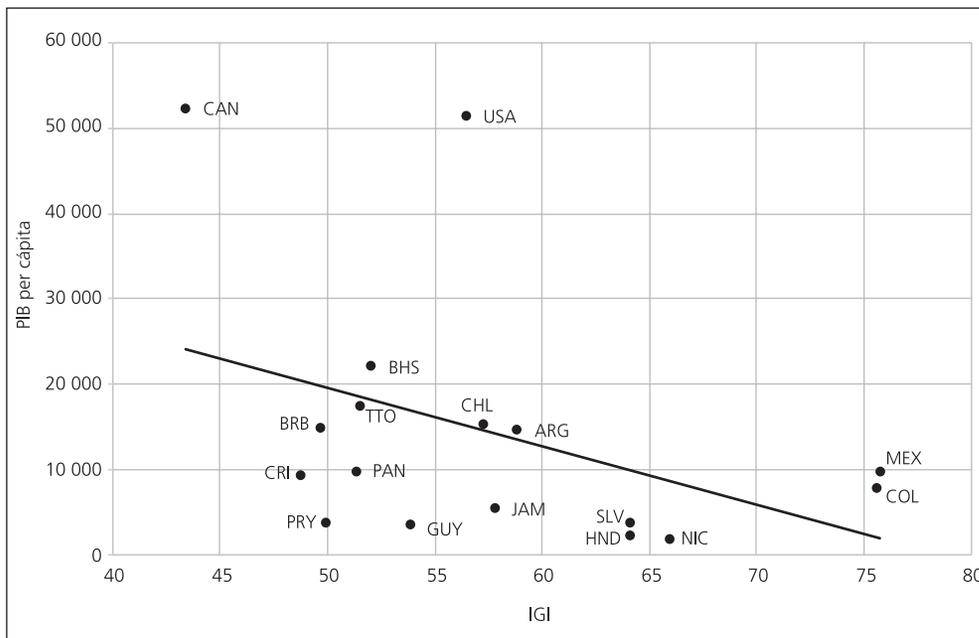
La impunidad como un fenómeno multidimensional y pluricausal tiene relación con factores específicos. El IGI 2015, como ejercicio de consistencia y solidez, fue sometido a la prueba de identificar la existencia –o ausencia– de correlaciones estadísticas con otros índices sobre temas que podrían identificarse como cercanos al fenómeno, tales como la corrupción y el Estado de derecho. Adicionalmente se realizaron algunas pruebas para identificar si existían o no relaciones significativas entre la impunidad y el ingreso, la desigualdad, los homicidios o los delitos en general. Los resultados de estos ejercicios de consistencia confirman lo que podría intuirse sobre impunidad:

la desigualdad y la corrupción incrementan los grados de impunidad. Aunque resulta relevante señalar que el PIB per cápita no es una variable directamente relacionada con la impunidad (IGI 2015, 49-50).

Como pruebas de consistencia del IGI 2015, se buscó identificar qué factores podrían tener primero una correlación intuitiva o teórica con la impunidad y, posteriormente, cuáles de esos tenían una relación estadística sólida. En este ejercicio, se puso énfasis particularmente en la relación natural de la impunidad con la desigualdad, la corrupción y el Estado de derecho. La intuición detrás de esto es que aquellas sociedades donde el Estado de derecho es más deficiente, permiten o incluso incentivan la existencia de impunidad. Para el caso de la desigualdad, importa la forma en que el acceso a recursos y a la libertad, entendida desde una perspectiva de desarrollo (Sen 1999), hace una diferencia significativa en los niveles de impunidad existentes en un país.

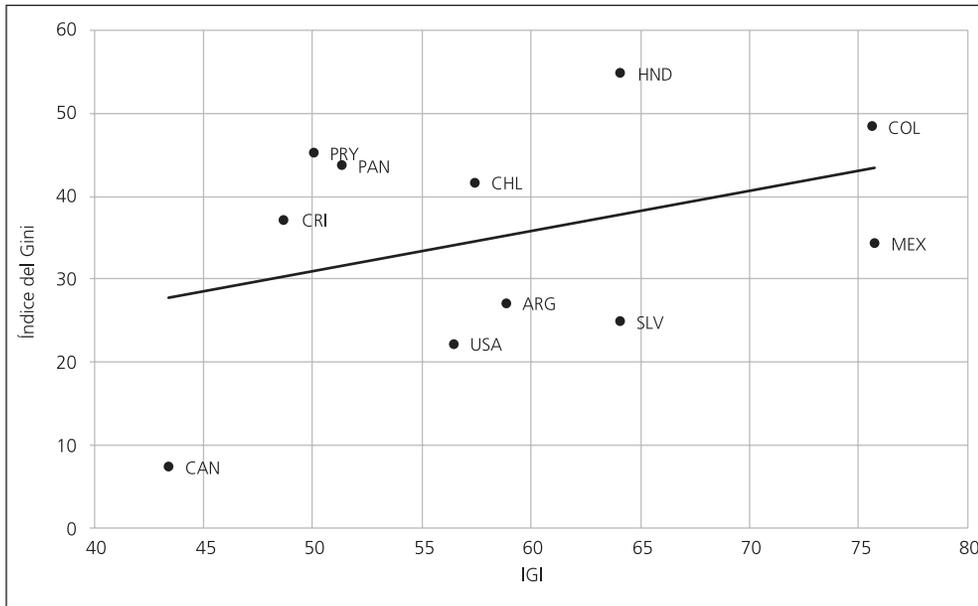
Para medir desigualdad, se consideraron dos indicadores: ingreso (mediante el PIB) y el coeficiente de Gini, que es una medida de desigualdad en sí misma. Si bien a nivel global esta correlación indica que la impunidad no es una situación exclusiva de los países pobres, al analizar los resultados solo para los países de América Latina, se identifica que sí existe una correlación: a mayor PIB, menor es el nivel de impunidad registrado (IGI 2015, 49). No obstante, no deja de ser un fenómeno que ataca con mayor fuerza a los países más desiguales. De hecho, existe una sólida correlación entre el IGI y el coeficiente Gini, que muestra que los países más desiguales tienden a ser los más impunes.

Gráfico 3. IGI vs. PIB (países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y Banco Mundial 2012.

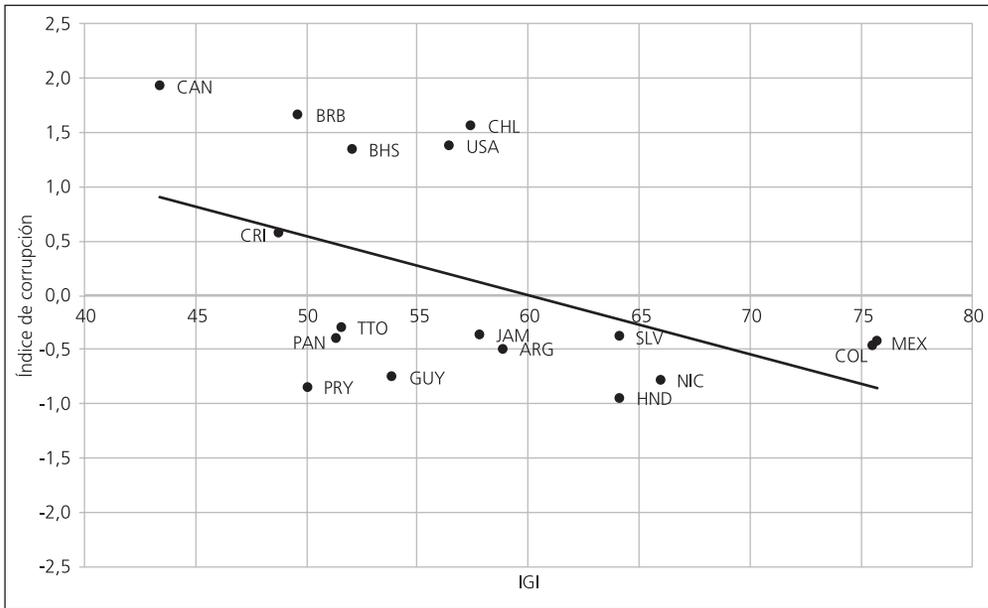
Gráfico 4. IGI vs. Gini  
(países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y Banco Mundial 2012.

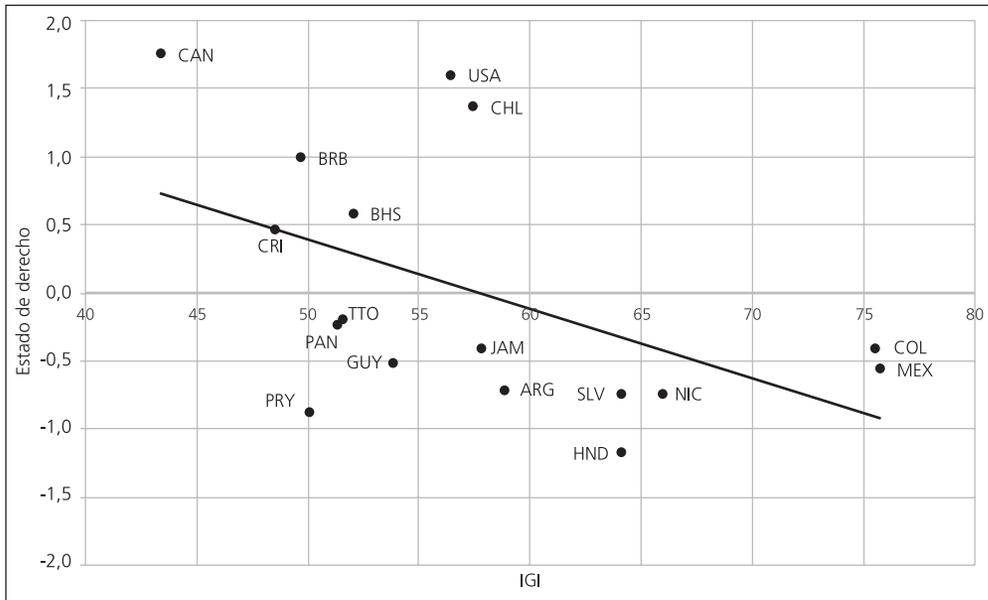
Para evaluar la existencia de una correlación entre Estado de derecho e impunidad, se utilizaron dos indicadores elaborados por el Banco Mundial: el *índice de corrupción* y el *índice de Estado de derecho*. En ambos casos el resultado fue similar: la impunidad tiene una correlación negativa con el Estado de derecho y la corrupción. Esto indica que, a mayores niveles de corrupción, mayor es el nivel de impunidad, mientras que a menor respeto al Estado de derecho, mayor es el nivel de impunidad. Si se observa el gráfico 5 donde se revela la correlación entre impunidad y corrupción, debe tomarse en cuenta que este índice señala en negativo los niveles más altos de corrupción y en positivo los menores.

**Gráfico 5. IGI vs. Corrupción**  
(países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y Banco Mundial 2012.

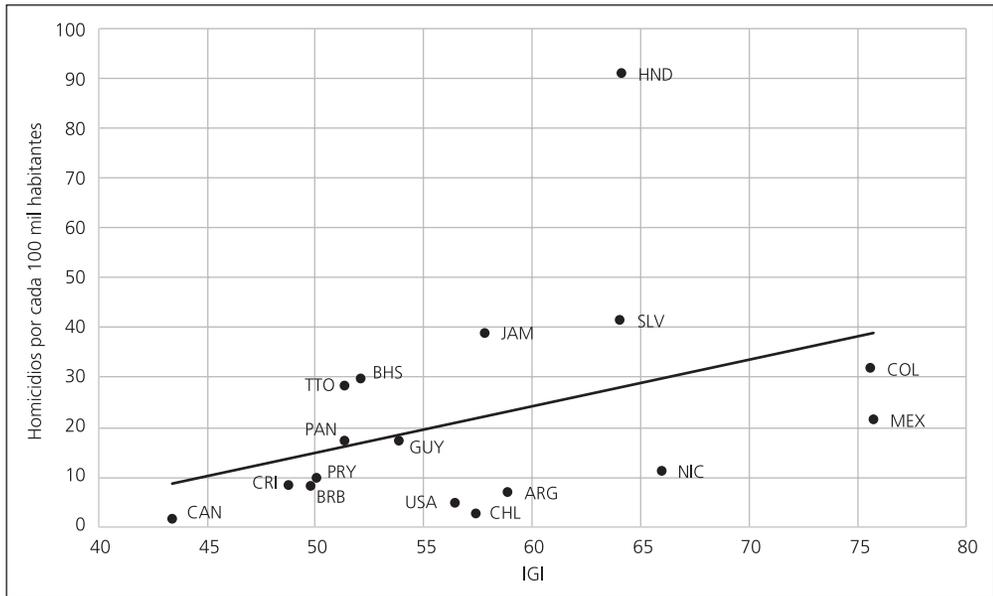
**Gráfico 6. IGI vs. Estado de derecho**  
(países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y Banco Mundial 2012.

En lo que se refiere a las tasas de delitos en la región, se consideraron dos tipos particulares de delitos por su gravedad: robo con violencia por cada 100 mil habitantes y la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. En este caso se confirma que existe una relación directa entre el incremento en estos delitos y la impunidad. Esta relación es más evidente en el caso de homicidios. Lo anterior señala que el incremento en estos delitos puede responder, en gran medida, a la señal que envía la impunidad: quien delinque no enfrenta las consecuencias de sus actos.

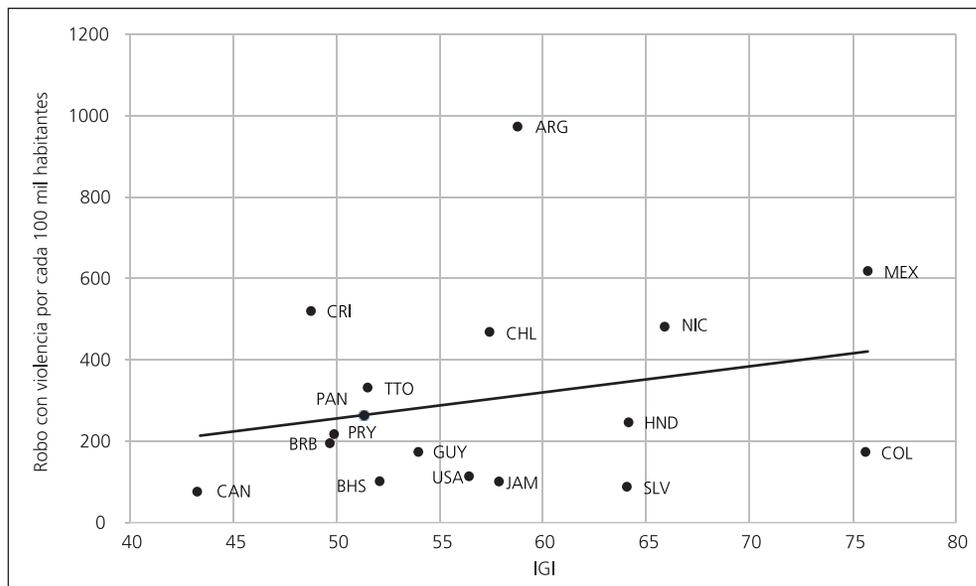
Gráfico 7. IGI vs. Tasa de homicidios en América (países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y ONUDD.

Estas correlaciones demuestran que el IGI 2015 presenta una propuesta metodológica robusta para evaluar la impunidad y permite ayudar a entender los factores que tienen una relación con la misma. El IGI 2015 y el IGI-MEX 2016, entendidos como herramientas cuantitativas, permiten ayudar a generar análisis específicos y con mayor nivel de certeza, en consecuencia, pueden aportar elementos clave a la discusión de políticas públicas basadas en evidencia en la materia, en especial para una región en la que existen muy altos niveles de impunidad y de desigualdad económica.

Gráfico 8. IGI vs. Tasa de robos con violencia en América (países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y ONUDD.

### ¿Qué se requiere para medir más casos?

La información agregada de las diferentes variables que componen el IGI 2015 permite identificar altos grados de impunidad en el conjunto de los países de América con la excepción de Canadá. El principal problema es la incapacidad de integrar a 26 países de la región a la muestra, incluyendo entre ellos a Bolivia, Brasil, Cuba, Guatemala, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Para el desarrollo del IGI 2015, se consideró elaborar una base de datos conformada por información de 193 países (la cual desagregada de acuerdo con cambios de gobierno alcanzó hasta un total de 219 países). Debido a las condiciones particulares de las 14 variables en las que se divide el IGI 2015, en 134 casos no fue posible completar la información necesaria sin afectar la unidad de medición y la coherencia con la metodología estadística aplicada (ver anexo 2 de IGI 2015, 75-79).

Se ha definido como “impunidad estadística” a aquellos casos en los que no existe la información suficiente para completar los 14 indicadores mínimos para medir la impunidad a nivel global. La impunidad estadística representa una variante del estudio del fenómeno de la impunidad y que advierte al respecto sobre tres problemas específicos: 1) países que no cuentan con la capacidad para reportar información sobre seguridad pública, acceso a la justicia y violencia en los términos establecidos

por ONUDD; 2) países que tienen la capacidad para generar información pero que deciden no hacerla pública; 3) derivado de lo anterior, desconexión entre evidencia estadística y formulación de la política pública.<sup>11</sup>

Tabla 3. Información no disponible para indicadores IGI 2015 en países de América

País	Capacidad penitenciaria	Condenados	Encarcelados	Número de jueces	Personal de Policía	Personal carcelario	Personas contra las que se iniciaron causas en los tribunales	Personas que tuvieron contacto formal por parte de la Policía	Encarcelados sin sentencia	Desaparecidos	Ejecuciones extrajudiciales	Encarcelados políticos	Tortura	Encarcelados por homicidio entre homicidios totales
Belice	X	X	X	X	I	X	X	I	X	I	I	I	I	X
Bolivia	I	X	I	X	I	X	X	X	I	I	I	I	I	X
Brasil	I	X	I	X	I	I	X	X	X	I	I	I	I	X
República Dominicana	I	X	I	I	I	I	X	I	X	I	I	I	I	X
Granada	X	I	X	X	I	I	I	I	X	I	I	I	I	X
Guatemala	X	X	I	X	X	X	I	X	I	I	I	I	I	X
St. Kitts and Nevis	I	X	I	X	X	I	X	I	X	I	I	I	I	X
St. Vicente y Granadinas	I	X	I	X	I	I	X	I	X	I	I	I	I	X
Uruguay	I	X	I	X	I	X	X	I	X	I	I	I	I	X

Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015. Información disponible (I); Información no disponible (X). Para los casos de Anguila, Aruba, Bermudas, Islas Caimán, Guyana Francesa, Groenlandia, Martinica y Puerto Rico no hay información disponible para ninguna variable. Para los casos de Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica, Ecuador, Haití, Perú, Santa Lucía, Surinam y Venezuela solo es disponible la información para los indicadores sobre derechos humanos de Cingranelli et al. 2014.

Los casos que se encuentran en “impunidad estadística” reflejan una realidad diferenciada de acuerdo con el conjunto de variables sobre las que existe información disponible (tabla 3). 77 países reportan información necesaria para completar desde tres hasta nueve de las variables, entre los que se encuentran República Dominicana (10), Granada (nueve), St. Kitts y Nevis (nueve), Bolivia (ocho), Brasil (ocho), San Vicente y

11 Dos precisiones son importantes. En primer lugar, en la muestra de 134 países que no son incorporados al IGI 2015 se encuentran los países que conforman el Reino Unido, en los cuales la forma particular en que reportan su información no permitió considerarlos en la muestra. En segundo lugar, la información sobre violaciones a los derechos humanos suele en general no ser reportada por los Estados, en este caso, la información sobre estas variables depende de su disponibilidad, en Cingranelli et al. 2014.

las Granadinas (ocho), Uruguay (ocho), Guatemala (siete), Belice (seis), Cuba (cuatro), Dominica (cuatro), Ecuador (cuatro), Haití (cuatro), Perú (cuatro), Santa Lucía (cuatro), Surinam (cuatro) y Venezuela (cuatro). Finalmente, y si se considera la muestra extendida de 219 países, para 95 países no es posible acceder a la información de ninguna variable, lo cual incluye a ocho países del continente, principalmente del Caribe.

Estos países tienden a reportar en forma diferenciada aunque incompleta las 14 variables seleccionadas. Al respecto, es importante destacar dos elementos. En primer lugar, si bien es posible conformar las cuatro variables relativas a violaciones a los derechos humanos para 10 países de la región, en realidad no reportan directamente estos datos y es posible contar con esta información a través del seguimiento especializado de Cingranelli et al. 2014 en la materia a partir de reportes de agencias internacionales. Por lo que estos 10 casos tendrían que añadirse a la lista de países que no reportan directamente ningún tipo de información.

En segundo lugar, ninguno de los países del continente que se encuentra en situación de “impunidad estadística” reporta la información necesaria para cuantificar la relación entre homicidios y condenas por homicidio. Esto parece especialmente relevante para comprender el fenómeno de la impunidad y el alcance de la idea de “impunidad estadística”, en parte por la particularidad y gravedad misma del delito de homicidio, pero por otra parte, por la conexión entre el homicidio doloso y otros delitos graves. En este sentido, ONUDD (2013, 1) señala que:

A medida que la comunidad internacional dirige la mirada hacia la agenda de desarrollo post-2015, un factor que debe considerarse es el vínculo entre violencia, seguridad y desarrollo, en el contexto más amplio del Estado de derecho. El homicidio doloso (junto con otros delitos violentos) es una amenaza para la población en cuanto a que su impacto va más allá de la pérdida de vidas humanas y puede generar un entorno de miedo e incertidumbre.<sup>12</sup>

¿Es posible completar la información sobre las diferentes variables para integrar estos casos a la muestra de países cuyos grados de impunidad pueden ser comparados en el IGI? El proyecto IGI se ha planteado como objetivos para los próximos años: 1) aumentar en la medida de lo posible el número de variables a comparar entre casos; 2) incorporar a la muestra a aquellos países que se encuentran actualmente en situación de “impunidad estadística”; 3) actualizar anualmente los datos por variable en el IGI para permitir el análisis de variaciones a lo largo del tiempo. Considerando que el proyecto se inicia a partir de una preocupación por los grados de impunidad existentes en México, adquiere especial importancia integrar más casos latinoamericanos a la muestra para garantizar comparaciones más robustas entre países de la región.

12 El *Estudio mundial sobre homicidio 2013* identifica en el homicidio “uno de los indicadores más completos, comparables y precisos para medir la violencia” y “una importante herramienta para monitorear la seguridad y la justicia”. Ver: [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL\\_HOMICIDE\\_Report\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf)

El principal problema para crear indicadores radica en la voluntad de los propios países para reportar información a las agencias de la ONU y la debilidad de los mecanismos de gobernanza global para exigir a los Estados transparencia y acceso a la información en la materia. Ante la complejidad que supone esta situación, existen dos vías para completar la información de las diferentes variables en la región. En primer lugar, recurrir a datos que generan especialistas u organizaciones de la sociedad civil, con la desventaja de trabajar con fuentes no oficiales utilizando criterios diferenciados por caso. En segundo lugar, establecer un vínculo directo con sistemas de indicadores preexistentes que midan fenómenos semejantes, lo cual implica el limitante de retomar variables no necesariamente definidas con la misma variable dependiente en mente.

La discusión en torno a la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015 representa una oportunidad para desarrollar un conjunto de indicadores comunes a los diferentes países que permita medir el alcance de problemas como la inseguridad, la violencia o la impunidad y, a través de ellos, establecer criterios y buenas prácticas para la formulación e implementación de políticas que posibiliten reducir grados de impunidad o mejorar el acceso a la justicia. La integración del Objetivo 16 a la agenda del desarrollo global, entendido como un mecanismo para promover la paz, garantizar la justicia y fomentar instituciones nacionales fuertes, significa avanzar en la dirección de mejores sistemas de medición estadística internacionales.<sup>13</sup>

Lo ambicioso del alcance esperado de estas metas puede convertirse paradójicamente en un obstáculo para el diseño de un sistema de información global sobre violencia, inseguridad y acceso a la justicia. El Objetivo 16 integra metas de muy distinta naturaleza que bien podrían haberse subdividido en objetivos diferenciados por su impacto en el desarrollo: buena gobernanza (corrupción, transparencia, rendición de cuentas, participación, acceso a la información pública e inclusión en la toma de decisiones); representatividad de los países en la gobernanza global; promoción del Estado de derecho y acceso a la justicia; respeto a los derechos humanos (protección de los derechos de la infancia, identidad jurídica, leyes y políticas de no discriminación, protección de libertades fundamentales); seguridad pública (reducción de la violencia, lucha contra el crimen organizado, control de armas y lavado de dinero); así como prevención y cooperación para enfrentar el crimen transnacional y el terrorismo.

A la complejidad que implica implementar y evaluar el cumplimiento de esta diversidad de metas, debe añadirse que si bien se entienden como objetivos y metas universales que afectan por igual a todos los países —y que por tanto tienen un carácter integrado e indivisible como parte de un enfoque del desarrollo sostenible en tres dimensiones—, al mismo tiempo se reafirma que esto debe cumplirse respetando

13 El Objetivo 16 se centra en “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, a través de 12 metas específicas. Ver *UN Sustainable Development Knowledge Platform* en: [sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld](https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld)

políticas y prioridades nacionales.<sup>14</sup> Lo cual, cuando involucra violencia, corrupción, debilidad del Estado ante el crimen organizado, violaciones a los derechos humanos e impunidad, puede traducirse en el incumplimiento de metas y la negativa a reportar información nacional bajo el pretexto de la falta de capacidades o la incongruencia con prioridades nacionales.<sup>15</sup>

Cumplir con estos objetivos requiere necesariamente generar un sistema de indicadores de calidad, confiables, accesibles y oportunos para medir los grados de progreso entre los diferentes países del mundo, lo cual depende de crear primero en los países en desarrollo capacidades para generar información estadística sobre políticas públicas y para reportarla a nivel internacional.

## Conclusiones

En este ensayo hemos analizado algunos de los principales hallazgos para América Latina derivados del IGI 2015. El principal argumento ha consistido en que la impunidad importa en tanto es un factor que multiplica y retroalimenta otros problemas sociales como la inseguridad, la violencia, el acceso desigual a la justicia o la violación a los derechos humanos. De igual forma, hemos destacado la importancia de medir estadísticamente los alcances de la impunidad a nivel global y las variaciones nacionales a través de cada dimensión y variable, pues a pesar de los problemas que representa el acceso a datos, esta es una forma de impulsar el debate sobre la importancia de formular políticas públicas basadas en evidencia.

De acuerdo con nuestro estudio, la región se caracteriza por altos niveles de impunidad y desigualdad socioeconómica. México y Colombia se destacan por ubicarse en los peores lugares entre los 59 países que pueden ser comparados en el IGI 2015. Aunque también es necesario destacar la imposibilidad de incorporar a países como Bolivia, Brasil, Guatemala, Uruguay y Venezuela a la muestra como resultado de falta de datos.

Los altos índices de impunidad en la región hacen necesario estudiar con mayor profundidad problemas en el diseño y funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia. Con ello adquiere un rol central la importancia del Estado de derecho como el conjunto de instituciones que hacen posible el funcionamiento efectivo de otras reglas y políticas, y no solo como la suma simple de leyes y mandatos formales.

14 Ver: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de agosto de 2015 en:

[www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=S)

15 Jan Vandemoortele advierte en un artículo publicado en el diario español *El País*: “En ese aspecto, la mayoría de los ODS no pasan la prueba porque, además de no contener un resultado numérico –se usa mucho un lenguaje como “aumentar/reducir sustancialmente, reforzar, fortalecer, progresivamente mejorar, promover, garantizar”–, muchos no establecen un plazo específico para ser alcanzados. Y cuando lo hacen, se cita sobre todo el año 2030; aunque en algunos también se fijan de manera arbitraria 2020 ó 2025. Es por esto que los objetivos no son aptos para ser llamados “metas”. Ver “Un vistazo sereno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible” en: [www.elpais.com/elpais/2015/09/01/planeta\\_futuro/1441129808\\_242789.html](http://www.elpais.com/elpais/2015/09/01/planeta_futuro/1441129808_242789.html)

La existencia de correlaciones entre impunidad y corrupción, violencia, inseguridad o desigualdad debe ser considerada también con mayor énfasis. Nos preocupa la relación perversa entre desigualdad socioeconómica e impunidad que se expresa en la región: por una parte, la desigualdad entendida como caldo de cultivo de la impunidad y problemas conexos; por otra parte, la impunidad como el factor que agudiza la vulnerabilidad de quienes padecen su situación de pobreza y marginación.

Reconocemos como una prioridad la necesidad de integrar más casos de la región a la muestra de 59 países que actualmente es posible estudiar, de tal forma que sea factible realizar comparaciones pertinentes por dimensión y variable en forma longitudinal. En el mismo sentido, debemos desarrollar nuevas estrategias metodológicas para fortalecer el análisis de la correlación entre impunidad y desigualdad, pues la construcción de un Estado de derecho, entendido como fundamento real y no solo formal de nuestra vida pública, pasa por analizar las posibilidades del cambio institucional y la formulación de políticas basadas en evidencia, pero también por la necesidad de construir una sociedad en paz, más segura, justa e incluyente.

## Bibliografía

- Araoz de la Torre, Alonso. 2002. "La corrupción y la impunidad". *Revista de Administración Pública* 106: 179-184.
- Bailey, John. 2014. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México: Penguin Random House.
- Chinchón Álvarez, Javier. 2014. "Impunidad, sistema de justicia, Estado de derecho y democracia. ¿Es peor la impunidad que el crimen en sí mismo?" *Espacio Abierto: Revista del Centro de Investigación y Estudios Judiciales* 20: 18-22.
- Cingranelli, David L., David L. Richards y K. Chad Clay. 2014. *The CIRI Human Rights Dataset*. Acceso en julio de 2015.  
<http://www.humanrightsdata.com/>
- Groome, Dermot. 2011. "The Right to Truth in the Fight Against Impunity". *Berkeley Journal of International Law* 29 (1): 175-199.
- Jorgensen, Nick. 2009. "Impunity and Oversight: When do Governments Police Themselves?" *Journal of Human Rights* 8 (4): 385-404.
- Kordon, Diana. 1991. "Impunity's Psychological Effects: Its Ethical Consequences". *Journal of Medical Ethics* 17: 29-32.
- Landman, Todd. 2004. "Measuring Human Rights: Principles, Practice, and Policy". *Human Rights Quarterly* 26 (4): 906-931.
- Le Clercq, Juan Antonio. 2015. "Crisis de impunidad en México". *Bien Común* 249: 12-20.

- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, coords. 2016. *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016*. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Acceso el 3 de febrero de 2016.  
[http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX\\_CESIJ\\_2016.pdf](http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX_CESIJ_2016.pdf)
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, coords. 2015. *Índice Global de Impunidad IGI 2015*. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Acceso el 30 de enero de 2016.  
[http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf)
- McGregor, Lorna. 2008. "Torture and State Immunity: Deflecting Impunity, Distorting Sovereignty". *European Journal of International Law* 18 (5): 903-919.
- Morris, Madelein. 1996. "International Guidelines against Impunity: Facilitating Accountability". *Law and Contemporary Problems* 59 (4): 29-40.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). 2015. *Estadísticas de delincuencia y justicia penal*. Ginebra: ONUDD.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Estudio mundial sobre homicidio*. Ginebra: ONUDD.
- Orentlicher, Diane. 2005. "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad". Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Ginebra. Acceso el 25 de febrero de 2016.  
<http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/lesahumanidad/2005-Principios-actualizados-lucha-contrainpunidad.pdf>
- Robles, Manuel Ventura. 2005. "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos de acceso a la justicia e impunidad". *Estudios sobre el sistema interamericano de protección de derechos humanos*. Costa Rica.  
[corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf](http://corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf)
- Roth-Arriza, Naomi. 1996. "Combating Impunity: Some Thoughts on the Way Forward". *Law and Contemporary Problems* 59 (4): 93-102.
- Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Taylor, Wilder. 1996. "La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas. Notas para la reflexión". *Revista IIDH* 24: 185-213.
- Viñuales, Jorge. 2007. "Impunity: Elements for an Empirical Concept". *Law and Inequality* 25 (1).
- Zepeda, Guillermo. 2004. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación para el Desarrollo.