

SERIE ESTUDIOS Y REFLEXIONES
Derecho



Jennifer Peirce

La reforma penitenciaria en República Dominicana:
Una mirada desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas

SERIE ESTUDIOS Y REFLEXIONES

Educación – Salud – Desarrollo urbano – Historia – Género – Economía
Medio ambiente – Desarrollo sostenible – Derecho



GFDD | FUNGLODE

www.globalfoundationdd.org
www.gfddpublications.org
www.funglode.org

ISBN 978-994561614-9
5 0995 >



9 789945 616149

Derecho



GFDD | FUNGLODE

*La reforma penitenciaria en República Dominicana:
Una mirada desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas*

Otros libros de la Serie Estudios y Reflexiones:

Retos de la educación a distancia
Heitor Gurgulino de Souza

*El metro y los impactos de la integración del sistema de transporte
en Santo Domingo, República Dominicana*
Carl Allen

Presencia de África en el Caribe, las Antillas y Estados Unidos
Celsa Albert Batista et al.

*Empoderamiento de las mujeres en las democracias de los países en desarrollo:
la experiencia de la República Dominicana*
Rosa Rita Alvarez

Perspectiva de la salud mental en la República Dominicana
Yosmayra E. Reyes

*Capacidad local para beneficiarse de la globalización y aumentar el empleo:
el caso de la República Dominicana*
José. G. Caraballo

La reforma tributaria dominicana de 2012 en el contexto histórico y regional
James E. Mahon Jr.

Terapia cognitivo-conductual en pacientes con psicosis del Parkinson
Henry A. Montero

*La República Dominicana y la República Popular China:
intercambio, comercio e inversión*
Yuan Li

Cambio climático en la República Dominicana: recursos costeros y comunidades
Mat Rosa y Hilary Lohmann

Retos del crecimiento sostenible a través del turismo en la República Dominicana
Emma Fawcett

Inversión de impacto en la República Dominicana
Jenna Giandoni

Factores clave del voluntariado dominicano
Megan D. Beddow

Reflexiones jurídicas, políticas y sociales del entramado ambiental dominicano
Sergio Morales Muñoz

Análisis del cristianismo evangélico en la República Dominicana
Christina C. Davidson

*La reforma penitenciaria en República Dominicana:
Una mirada desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas*

Jennifer Peirce

*Estudiante de PhD, John Jay College of Criminal Justice
FUNGLODE RD Fellow, 2017.*

*SERIE ESTUDIOS Y REFLEXIONES
Derecho*



una iniciativa de
GFDD | FUNGLODE

Esta es una publicación de GFDD/FUNGLODE
Global Foundation for Democracy and Development
www.globalfoundationdd.org
Fundación Global Democracia y Desarrollo
www.funglode.org

La reforma penitenciaria en República Dominicana: Una mirada desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas

Copyright © 2019 GFDD/FUNGLODE

Todos los derechos reservados, incluido el derecho de reproducción total o parcial en cualquier forma.

ISBN: 978-9945-616-14-9

Editora Jefe

Natasha Despotovic

Diseño gráfico y portada

Beatriz Rodil

Supervisión de edición

Semiramis de Miranda

Yamile Eusebio Paulino

Colaboración

Josefina Reynoso

Editoras

Miryam López

Samantha Eyler

Indice

Prólogo	xiii
Prefacio.....	xv
Agradecimientos.....	xvii
Resumen Ejecutivo	xix
Abreviaciones.....	xxiii
I. Introducción	1
II. Metodología.....	7
III. Historia del sistema penitenciario dominicano moderno	9
a. La República Dominicana en el contexto regional.....	9
b. Marco legislativo.....	11
c. Génesis del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario	12
d. La Escuela Nacional Penitenciaria (ENAP) y el nuevo oficial correccional	14
IV. Evolución del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario en el Sistema de Justicia Criminal.....	17
a. Centros de Corrección y Rehabilitación (CCR): construcción y expansión	17
b. Expansión de instalaciones de CCR.....	18
c. Tendencias en las cifras de población carcelaria	19
d. Prisión preventiva.....	21
e. Libertad condicional y liberación anticipada	25
V. Elementos claves de las reformas: CCR y centros penitenciarios tradicionales.....	27
a. Infraestructura y servicios básicos	27
b. Datos y sistemas de información	29
c. Personal penitenciario.....	30
d. Programas para la rehabilitación y reintegración.....	34
e. Reformas y programas en centros penitenciarios tradicionales	39
f. Programas posteriores a la liberación	41
g. Supervisión y críticas	43

VI. Experiencias de las personas privadas de libertad.....	47
a. Perfiles demográficos	47
b. Ciudadanos extranjeros	48
c. Educación	49
d. Otros programas y servicios.....	50
e. Principales beneficios y dificultades de cada modelo	52
VII. Recomendaciones.....	57
a. Reducir la población total privada de libertad	57
b. Integrar la rehabilitación y el diseño de programas en los planes de infraestructura	58
c. Integrar y hacer más accesibles los sistemas de datos	59
d. Personal penitenciario: expandir los roles de trabajo social y tratamiento	60
e. Expandir y estandarizar programas basados en evidencia, en alianza con otros departamentos gubernamentales	61
f. Mejorar la protección de los derechos humanos, supervisión y transparencia.....	67
g. Recursos específicos y protecciones para grupos vulnerables.....	68
VIII. Conectando las Reformas Penitenciarias con el Objetivo 16 del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas	71
a. Tres estrategias transformativas	72
b. Nueve acciones catalizadoras	75
c. Facilitadores.....	87
IX. Conclusión.....	91
Referencias.....	95
Biografía	101
GFDD	103
Funglode.....	105
Programa de Fellows	107

*La reforma penitenciaria en República Dominicana:
Una mirada desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas*

Jennifer Peirce

Prólogo

Global Foundation for Democracy and Development (GFDD) y la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) se dedican a promover la comprensión y el estudio de temas vitales para el desarrollo sostenible de la República Dominicana y el mundo. GFDD y FUNGLODE realizan encuentros, programas educativos, investigaciones, estudios y publicaciones con el fin de contribuir a crear nuevos puntos de vista, enriquecer los debates y las propuestas de políticas públicas, fomentar la búsqueda de soluciones innovadoras y proponer iniciativas transformadoras a nivel nacional e internacional.

GFDD y FUNGLODE se honran en presentar la serie de publicaciones Estudios y Reflexiones, que pone a disposición de la sociedad los resultados de proyectos de investigación, artículos académicos y discursos de peso intelectual, que abordan temas cruciales del mundo contemporáneo desde enfoques locales, regionales y globales.

En esta ocasión la serie exhibe el trabajo titulado *La reforma penitenciaria en República Dominicana: Una mirada desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas*, que analiza el proceso de reforma carcelaria en la República Dominicana –único y pionero en América Latina y en el mundo- que se lleva a cabo en el país desde 2003. El trabajo recoge los retos de coexistencia entre el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario –orientado hacia los principios internacionales de los derechos humanos, en particular las Reglas Nelson Mandela de la ONU- con el modelo tradicional aún existente.

Esperamos que esta publicación y la serie Estudio y Reflexiones completa contribuyan a un mejor entendimiento del mundo, capacitándonos así para acciones más informadas, eficientes y armoniosas.

Natasha Despotovic

DIRECTORA EJECUTIVA DE GFDD

Prefacio

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 16 se enfoca en paz, justicia y las instituciones sólidas y busca “promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas”. A pesar de que este ODS no desarrolla de forma específica la situación carcelaria en el mundo, su meta 16.3 se concentra en “promover el estado de derecho en los planos nacionales e internacionales y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”. Este concepto sirve de marco de referencia para el trabajo que Jennifer Peirce -autora de esta publicación en su calidad de candidata a doctorado en Justicia Criminal en la *John Jay College of Criminal Justice* y el CUNY Graduate Center de la Ciudad de Nueva York - nos presenta.

Peirce realizó su investigación en la República Dominicana a través del programa Fellows de GFDD/FUNGLODE entre 2017 y 2018 y recorrió el territorio insular para poder presentar un trabajo que va más allá del análisis, pues en sus conclusiones realiza propuestas puntuales que nos llaman a la acción para lograr que esos espacios y el sistema penitenciario en general sean más humanos y apegados al respeto por la dignidad de las personas.

La autora nos presenta el contexto histórico de las prisiones dominicanas, partiendo de lo regional a lo local y tomando en consideración que el país cuenta con casi la mitad de sus cárceles bajo el nuevo modelo, que se apoya en los **Centros para la Corrección y Rehabilitación (CCR)** y una estrategia para la implementación del **Plan de Humanización del Sistema Penitenciario**. En este contexto, Peirce lanza conclusiones que se apoyan nada menos que en entrevistas y visitas a 1,200 internos y a diferentes actores del sistema penitenciario dominicano, tanto el tradicional como el moderno.

Este análisis comparativo entre ambos modelos permite conocer mejor las condiciones y percepciones de los presos en ambos escenarios, así como también nos da la oportunidad de familiarizarnos con las condiciones físicas y humanas en las que los dos grupos se encuentran, tomando en consideración las limitaciones económicas a las que se enfrentan ambos sistemas.

Es nuestro interés que el exhaustivo y detallado trabajo de investigación que aquí presenta Peirce sirva como referencia obligatoria para trabajos posteriores acerca de sistema penitenciario dominicano.

YAMILE EUSEBIO PAULINO
DIRECTORA OFICINA NUEVA YORK DE GFDD

Agradecimientos

Este proyecto ha sido un esfuerzo colaborativo. Mi investigación en la República Dominicana ha sido posible gracias al apoyo de FUNGLODE/GFDD, en particular de Yamile Eusebio, Mariel Gallardo y Marc Jourdan; Josefina Reynoso y María Teresa Moloon en CESEDE. Agradezco su apoyo en la logística, en brindar una base de operaciones para el periodo de mi trabajo de campo, así como sugerencias y contactos de investigación importantes, y en la facilitación de esta publicación.

También fui afortunada de tener un excelente equipo de asistentes de investigación, incluyendo estudiantes y graduados de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), todos ellos talentosos investigadores en el Derecho y la Sociología. A todos ustedes, gracias por su tiempo, entusiasmo, diligencia y adaptabilidad en nuestro trabajo de campo. En la John Jay College, gracias a Leslie Smith y Vanessa Gutiérrez por su asistencia de investigación. Estoy muy agradecida por la tutoría, dirección y apoyo de mi comité de tesis: en John Jay College y CUNY, al Dr. Jeff Mellow, Dra. Lila Kazemian, y Dr. Mark Ungar, y Dr. Andrés Rengifo (Rutgers) y Dr. David Skarbek (Brown). También aprecio el apoyo y la guía permanente de la Dra. Lilian Bobeá.

Le debo un enorme agradecimiento a los oficiales del Gobierno dominicano, quienes dieron la bienvenida a este proyecto de investigación, dieron sugerencias cruciales y fueron muy generosos con el acceso a la información, a los contactos y a las instalaciones penitenciarias para la recolección de datos. En particular, doy las gracias a Tomás Holguín La Paz, director general de Prisiones de la PGR, y a su equipo y a Ysmael Paniagua, coordinador nacional del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario, así como a su equipo. También doy las gracias a otras instituciones y oficiales del Gobierno, profesionales del sistema judicial, organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, defensores de los derechos humanos e individuos que me hablaron sobre sus experiencias. De las personas privadas de libertad y previamente privadas de libertad que participaron en mi estudio, aprecio su coraje y candor al ayudarme a entender sus experiencias. Este ha sido un proyecto colaborativo y espero que sea útil para continuar el admirable y difícil trabajo que estas instituciones hacen.

Finalmente, hacer una investigación internacional que involucra un trabajo de campo extensivo es un esfuerzo que requiere de muchos recursos. No hubiese podido hacer este proyecto sin el apoyo financiero de la Fundación Pierre Elliott Trudeau (Canadá); el Social Sciences and Humanities Council (Canadá); las becas internas de John Jay College y el programa doctoral del Graduate Center (Center for Latin American, Caribbean & Latino Studies (CLACS) y el Institute for Research on the African Diaspora in the Americas and the Caribbean (IRADAC)). También me he beneficiado de tutorías y retroalimentación de colegas en estas instituciones.

Resumen Ejecutivo

El proceso de reforma carcelaria en la República Dominicana es único en América Latina y a nivel internacional. Desde 2003, el Gobierno dominicano, junto con varias organizaciones aliadas, ha transformado el sistema carcelario a través del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario y ha abierto (hasta el momento de esta investigación) 22 Centros para la Corrección y Rehabilitación (CCR). Esta forma de trabajo está explícitamente orientada hacia los principios internacionales de los derechos humanos, en particular las Reglas Nelson Mandela de la ONU para el tratamiento de los internos. Las características claves incluyen nuevos edificios, un cuerpo entrenado y profesional de oficiales de correccional, nuevos programas y un cambio en el discurso, las políticas y la práctica, alejándose del control punitivo y acercándose a los derechos humanos y la rehabilitación. Actualmente, cerca de la mitad de las cárceles del país son CCR y la otra mitad son “tradicionales”, localizadas en cuarteles policiales. Todos estos cambios han ocurrido en un contexto mayor de reformas judiciales, aumentos en las detenciones preventivas y sentencias punitivas, y un aumento de casi el doble de la población total privada de libertad entre 2004 y 2018. Esta situación de modelos penitenciarios paralelos coexistentes en un sistema judicial bajo presión ha generado desafíos y consecuencias en términos de la protección del bienestar y los derechos de las personas privadas de libertad.

Basado en un trabajo de campo –tanto en centros penitenciarios tradicionales como CCRs– e incluyendo una encuesta de más de 1,200 prisioneros, entrevistas con un amplio rango de actores y registros oficiales, este reporte esboza los hitos y obstáculos claves del proceso de reforma de los últimos 15 años. También analiza las condiciones y percepciones de los privados de libertad en ambas clases de instalaciones. El estudio resalta las mejoras en las condiciones materiales y el acceso a los programas/servicios en los CCR –aunque con notables brechas– y algunos avances en la educación y la salud en los centros tradicionales. Pero también hay frustración con las oportunidades limitadas para ganar el dinero para cubrir los costos diarios y para dialogar sobre asuntos de administración de los centros. En términos más generales, mientras el sistema se amplía bajo el peso de las tasas de encarcelación y de prisión preventiva que están en constante aumento, incluso programas bien implementados no alcanzan a todo el mundo, y los recursos básicos son a veces escasos. Cuando los procesos judiciales son lentos, opacos o arbitrarios, esto socava la legitimidad de las instituciones penitenciarias en general, a pesar de las notables inversiones en la rehabilitación.

Mientras el Gobierno dominicano emprende la ambiciosa siguiente fase de la reforma penitenciaria, el Plan de Humanización del Sistema Penitenciario¹, lanzado en 2018 por la Procuraduría, es importante considerar las lecciones de la reforma penitenciaria hasta el momento. La siguiente fase abarca muchos desafíos claves que el Nuevo Modelo hasta la fecha no ha abordado; principalmente la integración de los dos modelos en las instituciones penitenciarias y el desmantelamiento del centro penitenciario más grande del país (La Victoria) para construir una nueva instalación, similar a un CCR, para reemplazarlo. Esto ofrece una oportunidad significativa para hacer ajustes basados en un análisis equilibrado de los éxitos y limitaciones de la implementación del Nuevo Modelo durante los últimos 15 años. Este informe ofrece algunas recomendaciones concretas para este fin.

Este reporte conecta la experiencia de la reforma penitenciaria dominicana con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la cual hace énfasis en la violencia y la justicia como dimensiones esenciales del desarrollo, articuladas en el ODS (Objetivo de Desarrollo Sostenible) 16– en sociedades pacíficas, justas e inclusivas.

Las condiciones de encarcelación afectan no sólo a las personas privadas de libertad, sino también al personal de la prisión, las familias de los internos y las comunidades a las cuales las personas regresan tras su liberación, así como las expectativas de prevenir la reincidencia. Esta investigación resalta los logros y áreas por mejorar en términos de protecciones básicas del proceso y los servicios estatales, la transparencia y responsabilidad institucional, y el empoderamiento de las personas marginalizadas –principalmente, los privados de libertad y sus familias. Usando el marco de trabajo *Pathfinders* (Pioneros para la acción) en el ODS 16,² este reporte identifica acciones específicas y recomendaciones para expandir y sostener los elementos positivos de la reforma penitenciaria dominicana, corrigiendo algunos de los problemas y usando la experiencia para catalizar cambios mayores en la justicia y los esfuerzos de desarrollo en la República Dominicana e internacionalmente.

1. Procuraduría General de la República Dominicana. Discurso del Procurador, Jean Alain Rodríguez. Disponible en: <https://pgr.gob.do/wp-content/uploads/2018/10/Discurso-PG-Plan-Humanizacion-Sistema-Penitenciario.pdf>

2. <https://cic.nyu.edu/publications/roadmap-peaceful-just-and-inclusive-societies-call-action-change-our-world>

En términos de recomendaciones específicas para las siguientes fases de la reforma penitenciaria, este trabajo propone que el Gobierno debería enfocarse en la reducción de la población privada de libertad total, en lugar de simplemente construir mejores prisiones para un número de internos siempre creciente. Esto requerirá reducir drásticamente el uso de la prisión preventiva, reducir la duración de las sentencias y expandir el uso de la libertad condicional y las sentencias alternativas. En la infraestructura, los planes para nuevas prisiones deberían basarse en proyecciones de una población reducida, no en números actuales. Los diseños también deberían integrar los principios de rehabilitación y espacio colaborativo –es decir, el diseño de la infraestructura y los programas deberían ocurrir simultáneamente, no uno antes que el otro. Los sistemas de datos deberían integrarse –transversalmente en centros penitenciarios tanto tradicionales como nuevos, y también con la Policía, las Cortes y las instituciones de salud– para que la administración de los casos sea menos problemática y más eficiente. Las personas privadas de libertad deberían tener acceso a su propia información y datos también.

Aunque el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario ha hecho grandes avances en el desarrollo del personal, se debería tener cuidado en no enfatizar demasiado los elementos de seguridad del entrenamiento de los agentes VTP. Espacios para profesionales que no son reclutados como agentes VTP también son importantes, especialmente para el tratamiento y roles de apoyo como trabajadores sociales, psicólogos, personal médico, personal educativo, etc. Alianzas con otros departamentos gubernamentales –que tienen la obligación de proveer servicios a las personas tras las rejas– podría expandir el alcance de los servicios disponibles, tales como en la educación, la educación secundaria, la salud pública y documentos de identidad. Los programas deberían estar más estandarizados y basarse más en la evidencia, particularmente para proyectos dirigidos a problemas como el uso de sustancias y la salud mental. Servicios de supervisión comunal y posteriores al encarcelamiento también deberían proveerse por una agencia gubernamental basada en los principios del trabajo social, con la precaución de que los servicios comunitarios ampliados no deberían aumentar las cargas o la vigilancia impuestas a las personas en conflicto con la ley. Dada la extensión de las violaciones a los derechos humanos –especialmente el uso de la fuerza por los agentes en las prisiones– hay

una necesidad de fortalecer y expandir los canales a través de los cuales las personas pueden reportar las malas conductas y los métodos por los que las autoridades investigan y sancionan el abuso de poder.

Finalmente, estrategias y recursos específicos deberían dedicarse a las necesidades de grupos vulnerables: mujeres, jóvenes, población LGBTQ, migrantes, haitianos y personas de descendencia haitiana, ciudadanos extranjeros y personas con problemas de salud mental y/o discapacidades.

En este sentido, el ejemplo dominicano de reforma penitenciaria tiene el potencial de ser pionero en sacar las preocupaciones de las personas privadas de libertad de las sombras y ponerlas en una posición central para la construcción de derechos humanos y desarrollo sostenible para toda la población.

Abreviaciones

CCR	Centros de Corrección y Rehabilitación
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CENASI	Centros de Atención Psicosocial a los Internos
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DGP	Dirección General de Prisiones
DI	Documento de Identidad
ENAP	Escuela Nacional Penitenciaria
EE.UU.	Estados Unidos de América
FINJUS	Fundación Institucionalidad y Justicia
ICPS	Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (<i>International Centre for Prison Studies</i>)
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
LGBTQ	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros y Queer
NMGP	Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONDP	Oficina Nacional de Defensa Pública
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PARME	Proyecto de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado Dominicano
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
RD	República Dominicana
SPM	San Pedro de Macorís
UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>)

I. Introducción

En la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas, hay una atención sin precedentes a las conexiones entre los problemas de justicia, crimen y violencia y los procesos de desarrollo socioeconómico. Mientras las consecuencias negativas del crimen han sido largamente reconocidas por los académicos (Jaitman et al., 2017), marcos de trabajo tradicionales sobre desarrollo sostenible tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU no han sido integrados directamente en estos asuntos. El establecimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en la Agenda 2030 marca un paso importante en posicionamiento de los asuntos de paz y justicia en el centro de la discusión sobre el desarrollo global.

La Agenda sostiene: “Sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proveen acceso igualitario a la justicia y que se basan en el respeto a los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en el efectivo Estado de Derecho y la buena gobernanza en todos los niveles, y en instituciones transparentes, efectivas y responsables”. Específicamente, el Objetivo 16 pide “fomentar sociedades pacíficas, justas e inclusivas, libres de temor y violencia” (Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2017). Aunque muchos de los análisis y las discusiones sobre el Objetivo 16 son acerca de países emergiendo del conflicto armado³, también se aplica para países con instituciones democráticas establecidas pero que todavía luchan contra la violencia y el crimen. Al integrar los problemas de derechos humanos, justicia, transparencia e instituciones, el Objetivo 16 pide aproximaciones más creativas y profundas a la construcción de “mejores” instituciones de justicia y de cumplimiento de la ley.

Este reporte pone el centro de atención en lo que es típicamente la menos visible y la que tiene menos recursos de las instituciones judiciales: el sistema penitenciario. Primero, los centros penitenciarios representan la manifestación más directa del control estatal sobre su ciudadanía. Como nota la famosa frase de Dostoyevsky, cómo un Estado trata a sus prisioneros dice cómo el Estado trata a su pueblo en general⁴. Este es un momento en el que las definiciones, el cumplimiento y la supervisión de cómo los Estados protegen los derechos humanos son

3. Por ejemplo: Sustainable Development Goals Fund: <http://www.sdgfund.org/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions>

4. La cita es de La casa de los muertos: “El grado de civilización de una sociedad puede juzgarse entrando a sus prisiones.”

particularmente cuestionados e influyentes en las vidas diarias de las personas. Toda la Agenda 2030 se dirige en forma concreta a los centros penitenciarios y a las personas que viven en ellas, que tienen derecho a nutrición, salud, educación, etc. El Informe Global de Tendencias Penitenciarias de 2017 (Global Prison Trends Report) proporciona un análisis profundo de cómo cada ODS se relaciona con los centros penitenciarios (Penal Reform International, 2017).

Segundo, los centros penitenciarios proveen los servicios, las condiciones y relaciones que dan forma a la experiencia de encarcelamiento de las personas privadas de libertad durante sus sentencias y, por ende, influyen en los prospectos de una persona para la reintegración en una sociedad respetuosa de la ley. En organizaciones internacionales enfocadas en la prevención del crimen, los países reconocen que el encarcelamiento, particularmente en condiciones precarias, lleva a una pobreza más severa, salud pública deficiente y mayor exclusión social que alimenta el crimen y la violencia (UNODC, s.f.).

Tercero, países en América Latina y el Caribe gastan cada vez más porciones de su PIB en costos de seguridad pública –un promedio de cerca del 3.5% (Izquierdo, Pessino, & Vuletin, 2018)– y los sistemas penitenciarios son un componente significativo de eso. Por ende, mejorar tanto la calidad como la eficiencia de los centros penitenciarios tiene efectos de gran alcance en el desarrollo económico y social.

Pero una reforma penitenciaria no es un esfuerzo popular, políticamente hablando. Rara vez hay recompensas políticas para la inversión de recursos en una porción de la población que el público general puede fácilmente descartar como no merecida. Lo que es más, los sistemas penitenciarios son instituciones complejas que no cambian rápido. Los beneficios de iniciativas de reforma pueden ocurrir después de que un ciclo político ha pasado. Pero las presiones para abordar los problemas en los centros penitenciarios son crecientes. En EE. UU. y en gran parte de América Latina, varios factores convergen para crear un espacio político para reformas penitenciarias en una dirección progresista. Esto es en parte porque centros penitenciarios más severos no han cumplido la promesa política de reducir el crimen y la violencia. Una creciente aceptación del público de la legalización del uso recreacional de la marihuana en múltiples países ha abierto conversaciones acerca de un desmantelamiento más profundo de las estrictas leyes sobre drogas (Asmann, 2018). Hay un mayor cubrimiento mediático y protesta de los investigadores y las familias

acerca de las violaciones de los derechos básicos en las cárceles (Restrepo & Bergman, 2018; Brandoli, 2017). Y Gobiernos que luchan para equilibrar sus presupuestos son menos propensos a invertir en nuevos centros penitenciarios y tecnologías sin tener evidencia clara de los resultados (Izquierdo et al., 2018).

En este contexto, las intervenciones puntuales no son suficientes; los Gobiernos buscan estrategias de reforma comprehensivas. Dado lo anterior, es importante diseminar experiencias internacionales de reforma sostenida que hayan llevado a cambios positivos reales –incluso cuando estos sean procesos continuos, desordenados, imperfectos. Demostrar la alineación entre las reformas institucionales y los compromisos internacionales más amplios –como los ODS– puede ayudar a solidificar el compromiso político y los recursos para las reformas.

Dentro de este contexto, este informe provee una revisión general de la experiencia de construcción e implementación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario en República Dominicana, que es una reforma institucional importante y una aplicación explícita de los conceptos de derechos humanos y el desarrollo sostenible en las cárceles (“Modelo de Gestión Penitenciaria,” s.f.).

La República Dominicana es uno de los pocos países en América Latina y el Caribe en implementar un proceso de reforma penitenciaria en todo su sistema a largo plazo. El Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario incluye una nueva figura de agente correccional, nuevos programas y una nueva estructura institucional. Al implementar el modelo gradualmente, una instalación (CCR) cada vez, en centros penitenciarios nuevos o remodelados, el Gobierno dominicano ha adaptado y ajustado su modelo en el curso de la implementación. Las reformas empezaron en 2003, con un decreto formal en 2005 y, para 2018, había 22 instalaciones penitenciarias operando bajo el Nuevo Modelo, las cuales representan aproximadamente la mitad de las instalaciones del país y contienen cerca de un tercio de la población privada de libertad. La otra mitad de las penitenciarías permanecen bajo el “modelo tradicional”, típicamente en cuarteles policiales o de la fuerza armada. Bajo la autoridad de la Procuraduría General de la República (PGR), el Gobierno está gestionando un proceso complejo e interactivo, de administrar dos tipos de centros penitenciarios simultáneamente, mientras reduce uno y expande el otro.

La experiencia de reforma dominicana es ampliamente citada como un punto de referencia y mejores prácticas en América Latina, particularmente en Centroamérica y el Caribe, donde el crimen es más alto y los presupuestos más escasos (Carranza, 2012; Justice Trends, 2017). El modelo dominicano atrae regularmente visitantes internacionales y visitas de estudio, y está siendo adaptado e implementado en Ecuador (Garces & Navarette, 2017) y Guatemala (Ministerio de Gobernación de Guatemala, 2017). Tras 15 años de implementación, como cualquier iniciativa política a largo plazo, ha enfrentado también desafíos y ha generado consecuencias no previstas, tanto positivas como negativas. Dado que los centros penitenciarios son un componente clave de los sistemas de justicia criminal y un espacio muy importante para el fortalecimiento del bienestar social y los derechos humanos, un análisis profundo de la experiencia dominicana –el modelo en sí mismo y el proceso de implementación– contiene lecciones para las siguientes interacciones de reformas penitenciarias en la República Dominicana y para otros países comprometidos con metas similares. Adicionalmente, el Gobierno dominicano actual ha lanzado la siguiente fase de mejoramiento del sistema carcelario –el Plan de Humanización del Sistema Penitenciario⁵– que pretende construir varias instalaciones importantes, expandiendo el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario a todo el sistema de centros penitenciarios y el sistema justicia juvenil. Por lo tanto, las lecciones de la primera porción de su experiencia de reforma pueden nutrir esta ambiciosa siguiente fase.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas también deben prestar atención y recursos a lo que ocurre dentro de los centros penitenciarios. El Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario (NMGP) se alinea explícitamente con los marcos de los principios de las Naciones Unidas y los derechos humanos. Esto incluye de forma general la Agenda del Desarrollo Sostenible de la ONU, pero el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario se refiere principalmente a Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Internos, conocidas como las Reglas Nelson Mandela (UNODC, 2015). Estos estándares, actualizados en 2015 de una versión de 1955, ofrecen principios claros y puntos de referencia concretos para las condiciones de los centros penitenciarios en la manera en que el personal trata a los internos, en la prestación de servicios y las interacciones diarias. Son lo suficientemente generales para cubrir las situaciones carcelarias alrededor del mundo, pero lo suficientemente específicas para

5. <http://pgr.gob.do/tag/plan-humanizacion/>

monitorear y reportar su cumplimiento. La República Dominicana ha hecho un esfuerzo público y concertado por adaptar estas reglas a su contexto local y por tejer su contenido en la política y la práctica.

Este informe tiene dos objetivos:

- 1) Proveer una idea general de los elementos principales y desafíos del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario dominicano.
- 2) Considerar los impactos y limitaciones de esta reforma penitenciaria a través del lente del Objetivo 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

El reporte utiliza encuestas, entrevistas y análisis de datos secundarios con personas que están privadas de libertad y con oficiales del Gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Dadas las limitaciones de los datos acerca del reingreso y la reincidencia, este reporte no pretende determinar los resultados o efectos a nivel individual del Nuevo Modelo de centros penitenciarios. Antes bien, considera las complejidades de la implementación de cambios sostenibles en cómo se dirigen los centros penitenciarios y si esas reformas podrían traducirse en una mejor protección de los derechos de las personas privadas de libertad, y cómo hacerlo.

II. Metodología

Este proyecto es parte de mi investigación de tesis doctoral en Justicia Criminal en John Jay College of Criminal Justice (City University of New York). Lo inicié en 2016 y he desarrollado el plan general y la metodología de investigación en consulta cercana con funcionarios clave del Gobierno dominicano encargados de temas penitenciarios, tanto en la Procuraduría General como en la Coordinación del Nuevo Modelo.

Mi estrategia de recolección de datos se basó en la utilización de métodos tanto cualitativos como cuantitativos. En las etapas tempranas del proyecto, entrevisté a legisladores, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del Gobierno involucrados en varios aspectos de la experiencia de la reforma penitenciaria y en asuntos más amplios de justicia y derechos humanos en la República Dominicana. También hice varias visitas a centros penitenciarios (tanto bajo el Nuevo Modelo como el modelo tradicional) e interactué con el personal informalmente y con las personas privadas de libertad en entrevistas y grupos focales.

A través de los temas identificados en esta etapa, desarrollé una encuesta para las personas privadas de libertad sobre sus trayectorias antes de la prisión, sus condiciones actuales de encarcelamiento y su percepción sobre aspectos más subjetivos de su experiencia, tales como autonomía, dignidad, respeto y seguridad. La encuesta está basada en el marco conceptual e instrumento de encuesta desarrollado por investigadores en el Reino Unido *Medición de la calidad de vida en prisión* (Liebling, 2004) y adaptado en muchos otros países. La adaptación para el contexto dominicano integra lecciones de encuestas similares en Chile y la región (Bergman, Fondevila, Vilalta, & Azaola, 2014; Sanhueza, 2015). También hay algunas preguntas abiertas que generan respuestas más narrativas. El diseño de la investigación recibió la aprobación de mi universidad y de las autoridades dominicanas. En el transcurso de varios meses en 2017, con un equipo de estudiantes, administré la primera encuesta a un pequeño grupo piloto y luego a más de 1,200 individuos en 17 centros penitenciarios, de modelos tradicionales y nuevos. La participación fue voluntaria y lo más aleatoria posible –seleccionando entre las personas disponibles en el área de población general en un día determinado. Algunos llenaron la encuesta de forma escrita y otros respondieron verbalmente a las preguntas hechas por un miembro del equipo investigador.

Continué realizando entrevistas semiestructuradas con personas actualmente privadas de libertad y previamente privadas de libertad, así como con grupos focales dentro de los centros penitenciarios y en algunas comunidades locales. También entrevisté a funcionarios del Gobierno y de organizaciones internacionales, oficiales del sistema judicial y representantes de ONG. En total, entrevisté aproximadamente 25 personas con experiencia en el encarcelamiento, conduje 10 grupos focales, y entrevisté a otras 45 partes interesadas. Las encuestas fueron voluntarias y anónimas (no se registraron detalles identificativos) y las entrevistas son confidenciales.

El enfoque metodológico pone el énfasis en las perspectivas de las personas privadas de libertad porque son las más directamente afectadas por las condiciones de los centros penitenciarios y por las reformas institucionales.

Al combinar condiciones objetivas a través de la autoevaluación y percepciones subjetivas del clima social en la instalación, se intenta capturar una imagen más compleja de las experiencias de los internos más allá de la simple documentación de las dimensiones de las instalaciones y el acceso a los servicios. Sin embargo, hay que reconocer que hubo internos que estuvieron más allá de mi alcance, tales como aquellos con limitaciones psicológicas o de salud, los que no hablaban español, inglés o francés, y aquellos que se encontraban en condiciones de reclusión más restrictivas dentro de una prisión o en áreas de encierro en la Policía o los Palacios de Justicia. La imagen general del proceso de reforma se completa con las entrevistas a otras partes interesadas, pero debido a limitaciones de factibilidad, no se recolectaron perspectivas detalladas de otros grupos con experiencia directa en las condiciones diarias de los centros penitenciarios, principalmente el personal penitenciario y los familiares de las personas privadas de libertad.

III. Historia del sistema penitenciario dominicano moderno

a. La República Dominicana en el contexto regional

La República Dominicana está en el rango medio de países en la región de América Latina y el Caribe en términos de tasa de encarcelamiento per cápita, con 238 personas privadas de libertad por cada 100,000 habitantes. Esto se compara con una alta tasa de 618 por 100,000 personas en El Salvador –cerca de la tasa de Estados Unidos, de 655 por 100,000–pero está muy por encima de sus vecinos Haití y Jamaica, con 80 y 138 respectivamente, o Canadá, con 114. Sin embargo, en términos de la proporción de personas privadas de libertad detenidas de forma preventiva, la República Dominicana ocupa un peor lugar. Con un 60.3% de prisión preventiva, sólo Bolivia, Uruguay, Venezuela y Haití tienen porcentajes mayores de personas tras las rejas sin una sentencia (las cuestiones de la prisión preventiva se discuten con mayor detalle en la sección siguiente).

Tabla 1: Tasas y población carcelaria en América Latina y el Caribe
 Datos del *Institute for Criminal Policy Research*, prisonstudies.org

País	Tasa de encarcelamiento por 100,000 habitantes (orden descendente)	Población total encarceladas	% de personas encarceladas en prisión preventiva
El Salvador	618	39,807	30.5%
Islas Vírgenes (Reino Unido)	542	134	37%
Cuba	510	57,337	-- desconocido
Bahamas	438	1,746	42.0%
Granada	435	465	15.2%
Islas Vírgenes (EE.UU.)	426	577	36.4%
Panamá	395	16,561	47.3%
St Kitts y Nevis	393	220	30.5%
Islas Caimán	393	253	29.6%
San Vicente y las Granadinas	378	469	24.3%
Costa Rica	374	19,226	13.3%
Anguila (Reino Unido)	367	55	45.5%
Belice	356	1,297	30.1%
Antigua y Barbuda	347	305	37%
Brasil	337	719,998	33.8%
Barbados	322	874	48.9%
Uruguay	321	11,078	69.7%
Puerto Rico (EE.UU.)	313	10,475	13.0%
Guyana	283	2,200	35.6%

País	Tasa de encarcelamiento por 100,000 habitantes (orden descendente)	Población total encarceladas	% de personas encarceladas en prisión preventiva
Santa Lucía	280	527	53.5%
Perú	277	90,638	39.1%
Nicaragua	276	17,196	21.4%
Trinidad y Tobago	270	3,999	59.7%
Guyana Francesa (Francia)	267	784	25.9%
Dominica	247	211	23.7%
República Dominicana	238	26,286	60.3%
Curazao (Holanda)	236	377	41%
Colombia	227	119,896	32.1%
Chile	226	41,594	31.8%
Ecuador	222	37,497	34.9%
Honduras	216	18,950	53.1%
Martinica (Francia)	211	813	27.3%
Guadalupe (Francia)	211	946	26.9%
Paraguay	199	13,607	77.9%
Argentina	186	72,693	47.7%
Surinam	183	1,000	50%
Venezuela	178	54,738	63.0%
Aruba (Holanda)	165	170	16.6%
México	163	203,364	39.2%
Bolivia	156	17,946	69.9%
San Martín (Holanda)	153	62	18.1%
Guatemala	140	24,303	52.0%
Jamaica	138	3,866	23.1%
Haití	80	8,882	66.8%

A pesar de estar relativamente en el promedio de los indicadores regionales de encarcelamiento, lo que hace única a la República Dominicana en la región es el proceso de reforma penitenciaria. Mientras otros países han construido nuevas instalaciones e infraestructura (por ejemplo, Costa Rica, Colombia o Argentina), renovado su enfoque de entrenamiento del personal (Uruguay), o experimentado con centros penitenciarios privados (Chile) o con instalaciones comunitarias sin ánimo de lucro (Belice y las APAC en Brasil), pocos países han emprendido una reforma institucional a gran escala que abarque varios ciclos políticos. Aunque el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario en la República Dominicana aún no cubre la totalidad del sistema carcelario, representa, sin lugar a dudas, la reforma penitenciaria más dramática y sostenida de las Américas en las últimas dos décadas.

b. Marco legislativo

El sistema penitenciario moderno de la República Dominicana fue establecido en la Ley 224 de 1984 (Ley No. 224 sobre Régimen Penitenciario). Esta marcó una separación de las épocas coloniales y dictatoriales, en los cuales las prisiones servían principalmente para encerrar la gente o, en ciertos casos, para castigar a oponentes políticos. La ley 224 establece un sistema penitenciario con objetivos de rehabilitación y corrección, así como la estructura institucional de la Dirección General de Prisiones, bajo supervisión civil. Una característica inusual es que el sistema penitenciario está institucionalmente localizado bajo la Procuraduría General de la República (PGR), que también es responsable por los enjuiciamientos y otras políticas relacionadas con la justicia. Aunque el sistema penitenciario tiene autonomía, hay decisiones de presupuesto, personal y otros recursos que se hacen a nivel institucional. Esto puede generar aparentes conflictos entre iniciativas, porque las acciones de la rama judicial tienen una influencia en el número y el tipo de personas que son enviadas a prisión –personas que el sistema carcelario es responsable de alojar y cuidar.

La Ley 224 también establece fases del encarcelamiento: ingreso/observación, tratamiento y prueba (esta última puede involucrar ciertos privilegios o incluso una liberación de día o liberación de fin de semana). En la fase de prueba, dependiendo de la sentencia, una persona puede ser elegible para libertad condicional. La Ley 224 ordena instalaciones separadas por sexo, con condiciones estructurales básicas, estándares para higiene, comida, visitas, acceso a abogados y otras condiciones para los centros penitenciarios. Estos roles y reglas para el personal de las cárceles y para regímenes disciplinares están explicados, e incluye una comisión que determina las sanciones para cualquier infracción por parte de los internos o cualquier mala conducta por parte del personal. Derechos básicos para los internos, tales como el derecho a la práctica religiosa, la educación, el trabajo remunerado y a canales de quejas, son claros. En resumen, esta Ley es un marco legislativo moderno típico de un sistema penitenciario que más o menos se aproxima a muchos de los estándares internacionales contemporáneos para centros penitenciarios, aunque con menos detalles que los que contienen los documentos actuales. El desafío es, como en muchas áreas de la política pública, que la implementación de estas leyes no es consistente o integral. Así pues, en la práctica,

las personas privadas de libertad en las penitenciarías dominicanas a menudo no tienen acceso significativo a las condiciones y derechos que legalmente les corresponden.

La República Dominicana también pertenece a las convenciones internacionales de derechos humanos, que además forman parte del amplio marco legal que abarca el sistema penitenciario –incluidas tanto las instalaciones tradicionales como los centros del Nuevo Modelo. Estas convenciones incluyen los instrumentos más importantes en derechos humanos de la ONU –en particular, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Contra la Tortura (1985). El grupo de principios y estándares más detallado son las Reglas Nelson Mandela de la ONU mencionadas anteriormente, las cuales son las Reglas Estándares Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, desarrolladas primero en 1955 y luego actualizadas en 1990 y 2015 (para más detalles, ver Peirce, 2018). Otros estándares de la ONU para poblaciones especiales –principalmente las Reglas de Bangkok para mujeres internas y las Reglas de La Habana para internos juveniles– también aplican.

c. Génesis del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario

En los años noventa había un creciente clamor de los propios prisioneros, de sus familias, de la sociedad civil y de los medios de comunicación por las precarias condiciones penitenciarias. La queja principal era la extrema sobrepoblación (Entrevistas, 2017). Había también incidentes de violencia y, en ocasiones muertes, así como algunos eventos excepcionales pero dramáticos: revueltas, incendios y huidas (Entrevistas, 2017). Las familias también se quejaban por la precaria calidad de la comida, el agua y los servicios de salud. Debido a la falta de personal y las condiciones de hacinamiento, había poco control formal o disciplina para las acciones ilegales o violentas de los privados de libertad (Entrevistas, 2017). A medida que el crimen organizado se hacía más prominente, había también casos de corrupción de alto nivel y de tratos especiales para ciertos individuos que estaban detenidos (Entrevistas, 2017). Dentro de las instituciones, se produjeron enfrentamientos sobre diferentes puntos de vista acerca de si abordar la generalizada corrupción de bajo nivel y cómo hacerlo. Bajo esta combinación de presiones, los legisladores y líderes dentro de las instituciones gubernamentales empezaron a buscar nuevos

enfoques y soluciones. Algunos aumentaron el entrenamiento y profesionalización de los oficiales de policía asignados al sistema penitenciario (Entrevistas, 2017); esto generó nuevo conocimiento y un pequeño grupo de oficiales interesados en modernizar el sistema. Hubo también resistencia interna a la profesionalización y a estructuras más formales para la gestión penitenciaria, ya que algunas facciones estaban beneficiándose de las transacciones económicas ilegales que ocurrían en las instalaciones.

Al mismo tiempo, existían iniciativas de modernización institucional más amplias que se estaban produciendo a través de las agencias gubernamentales dominicanas. Un proceso importante era la reforma general del sistema judicial, que cambió de un sistema inquisitivo a uno acusatorio (CEJA, 2018). La transformación del sistema de justicia comenzó con la reforma constitucional de 1994, y empezó formalmente en 1996, con la formación de la Comisión Nacional para la Reforma Judicial (CONARJ), a través del Decreto 460-96.

Otra iniciativa importante fue un proyecto fundado por la Unión Europea, conocido como el PARME –Proyecto de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado Dominicano⁶. Según entrevistas con personas involucradas en esa época, un pequeño grupo de legisladores y políticos decidió dedicar algunos de los recursos de este proyecto a construir una forma más moderna de gestionar los centros penitenciarios. Se apoyaron en relaciones con la Unión Europea y la Embajada Británica y se aseguró la asistencia técnica por parte de consultores y ex dirigentes penitenciarios de España y Gran Bretaña. Dos líderes claves en esta iniciativa fueron el Fiscal General del momento y el ex rector de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), ambos con un compromiso personal fuerte con la construcción de una nueva visión para el sistema penitenciario en la República Dominicana. Otras entidades, principalmente ONG especializadas en asuntos judiciales (FINJUS y Participación Ciudadana) y USAID, también contribuyeron al desarrollo de la ENAP. Al combinar una nueva escuela, nuevas estructuras institucionales y un alcance público robusto, como se describe a continuación, este esfuerzo piloto inicial transformó posteriormente la totalidad del sistema penitenciario del país (Paniagua Guerrero, 2015).

6. <http://opac.pucmm.edu.do/virtuales/bvds/moderparme.htm>

En 2007, el Gobierno creó la nueva Oficina Coordinadora del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario (a través de la resolución No. 0078, 22 de noviembre 2007), para organizar y fortalecer la reforma y el proceso transicional, así como la gestión de Centros de Corrección y Rehabilitación (CCR). Esta es una oficina central de facto, que opera bajo el auspicio de la Dirección General de Prisiones (DGP), pero con significativa autonomía.

d. La Escuela Nacional Penitenciaria (ENAP) y el nuevo oficial correccional

Una de las primeras iniciativas de lo que se convertiría en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario fue establecer una escuela de entrenamiento para un nuevo tipo de personal penitenciario. La Escuela Nacional Penitenciaria (ENAP) fue establecida en 2003, inicialmente operada en localidades y, para 2007, ubicada en el Castillo del Cerro (una propiedad donada por el Gobierno). El pequeño equipo estableció un currículo que enseñaba los componentes clave de la práctica correccional, basados en parte en el marco de gestión de derechos humanos desarrollado por el líder de correccionales británico Andrew Coyle (Coyle, 2003) y adaptado para el contexto dominicano. El primer Manual de Gestión Penitenciaria para el Nuevo Modelo fue publicado en 2006 y ha sido actualizado regularmente desde entonces.

La ENAP desarrolló una serie de cursos, que van desde el entrenamiento básico hasta entrenamientos especializados y cursos de educación continua (Escuela Nacional Penitenciaria, 2013). El curso central es un entrenamiento básico para oficiales correccionales, que normalmente dura cuatro meses. Este cubre principios generales y filosofía (incluyendo conceptos de derechos humanos); teorías sociales y psicológicas sobre los factores estructurales e individuales que contribuyen al crimen y la delincuencia; técnicas para la gestión de rutinas diarias y el orden en las instalaciones; sistemas de disciplina e incentivos; y administración de recursos presupuestales y de otro tipo. El curso sigue el contenido del Manual de Gestión Penitenciaria, el cual guía todas las operaciones del personal correccional (Dirección General de Prisiones -Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario, 2006).

De acuerdo con la edición de 2006 del Manual, las áreas clave son: la organización de los CCR; las operaciones (horario, ingreso, periodo de observación, periodo de tratamiento, liberación y liberación temporal); la gestión administrativa; la gestión de la seguridad; los

servicios de salud; la colaboración con instituciones públicas y privadas, y distintos protocolos, procedimientos y formas. El entrenamiento básico también incluye un puesto de pasantía para obtener horas de experiencia práctica. Los nuevos reclutas viven en la escuela durante los cursos y en las instalaciones penitenciarias durante la pasantía. Partes del entrenamiento se parecen al entrenamiento militar –como las marchas y otros ejercicios de campos de entrenamiento– pero gran parte del contenido es sustancialmente acerca de las nuevas políticas de gestión penitenciaria.

A lo largo de los años, la ENAP desarrolló otros cursos, tales como el entrenamiento para directores de CCR, para docentes y para el personal de apoyo, traslado de internos de alta seguridad, y entrenamiento para trabajo con unidades caninas. También ha desarrollado un programa de Maestría en Administración Penitenciaria, que se ofrece en conjunto con la Universidad Autónoma de Santo Domingo (Escuela Nacional Penitenciaria, 2013) (entrevistas de Interesados; Pinales Matos, 2014).

Auspiciado por la ENAP, se estableció una nueva figura de oficial correccional: el Agente de Vigilancia y Tratamiento Penitenciario, Agente VTP. Por razones simbólicas y prácticas, esta figura era deliberadamente civil, para separarla de las instituciones policiales y militares. Por lo tanto, se requería a los aspirantes a VTP no haber tenido roles previos ni en la policía ni en las fuerzas armadas. Otros criterios de elegibilidad incluían un diploma de educación secundaria, una entrevista orientada hacia las habilidades y aptitudes sociales, un examen de salud y prueba física, y una disposición a seguir el nuevo *ethos* de derechos humanos.

El primer grupo de agentes VTP se graduó en diciembre de 2003. Desde entonces, la escuela ha graduado dos grupos cada año; para 2013, ya existían más de 1,400 agentes VTP. En 2018, la vigésimo tercera clase fue certificada. En 2018, había 1,620 agentes VTP (incluidas 333 mujeres) trabajando activamente en el sistema del Nuevo Modelo, incluyendo CCR, cuarteles, entrenamientos y otras tareas. Había también 544 personas de personal administrativo (352 de los cuales eran mujeres). La ENAP también ha entrenado grupos de oficiales correccionales de Guatemala. En los cursos de educación continua, la ENAP ha enseñado docenas de temas distintos, usualmente en talleres de un día, sobre tópicos que van desde la corrupción hasta la gestión del presupuesto, pasando por técnicas pedagógicas y la prevención del uso de drogas.

Los aprendices de agentes VTP suelen ser jóvenes que acaban de terminar la educación secundaria. En mis entrevistas con aprendices actuales, la mayoría expresó que había escogido este camino profesional porque habían visto amigos o familiares avanzar profesionalmente en esta línea de trabajo. Eran más propensos a ser de las áreas rurales del país, donde hay menos opciones de trabajo formal. Varios expresaron que habían escogido entre el servicio militar, la policía y los programas de entrenamiento de guardia penitenciario, pues estas posiciones prometían un trabajo fijo con los beneficios de ser un servidor público. Aunque los salarios de los agentes VTP son normalmente más altos que los de oficial de policía, la mayoría de los aprendices en mis entrevistas enfatizaron que escogían esta ruta principalmente por el potencial de avance profesional, incluidos los cursos universitarios. “No podría obtener un título universitario sin el apoyo que promete trabajar en esta posición. Quiero convertirme en psicólogo, pero no puedo hacer eso solo” (Entrevista, 2017). Los entrevistados hablaron positivamente sobre la filosofía progresista del programa de entrenamiento y la disposición a creer en el potencial que tiene la gente que cometió crímenes para cambiar y rehabilitarse. Pero, sobre todo, sus prioridades y motivaciones para esta línea de trabajo son principalmente las condiciones de la profesión, las posibilidades de avanzar y la seguridad del empleo a largo plazo.

En un CCR típico, hay una estructura estándar para el personal. El director puede ser un agente VTP que ha subido de rango, o puede ser un profesional de la comunidad local. Hay un subdirector para áreas clave: Asistencia y Tratamiento, Administración y Seguridad. Hay un equipo de agentes VTP y de personal de apoyo que trabaja en cada área. Para otros ámbitos, como los talleres escolares y vocacionales, a veces los agentes VTP se encargan de las clases y la coordinación y, otras veces, lo hacen suboficiales de otros ministerios o instituciones gubernamentales.

IV. Evolución del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario en el Sistema de Justicia Criminal

a. Centros de Corrección y Rehabilitación (CCR): construcción y expansión

Las instalaciones penitenciarias que se encuentran bajo el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario se llaman Centros de Corrección y Rehabilitación (CCR). La característica clave de un CCR es que no permite una población mayor a su capacidad establecida. En la práctica, esto significa que tiene un número determinado de camas, y una vez se llenan, no acepta más internos. Los jueces de ese distrito normalmente envían los internos a otras cárceles (del modelo tradicional) cuando los CCR están llenos. La otra característica clave es que los CCR son administrados por el personal VTP y del centro, con un equipo dividido entre los roles específicos: seguridad, servicios legales, servicios de salud, servicios de educación y tratamiento, administración, gestión de las instalaciones, etc. Generalmente, el número de agentes VTP y personal de otros tipos que trabajan en un CCR es sustancialmente mayor que el número de policías y personal administrativo que trabaja en una prisión tradicional de tamaño similar. Las proporciones específicas son difíciles de calcular porque los servicios de seguridad en los centros penitenciarios tradicionales los proveen policías u oficiales militares, cuyo despliegue determinan esas instituciones y no la Dirección General de Prisiones (DGP). No obstante, dadas las limitaciones de personal, suele haber menos oficiales de policía monitoreando los sectores internos en una prisión tradicional; principalmente proporcionan la seguridad de la puerta y el perímetro. En contraposición, en un CCR, un miembro del personal VTP suele estar estacionado en cada área interna, mientras otros circulan como acompañantes cuando los prisioneros se mueven de un área a otra.

Los CCR tienen instalaciones más espaciosas que los centros penitenciarios tradicionales. A menudo tienen módulos o sectores, con áreas para dormir que tienen literas en las que duermen entre seis y 20 personas por celda. Cada persona tiene una cama con un casillero y un candado para guardar sus pertenencias. Cada celda suele tener su propio baño; las duchas están en cada área de celdas o en un bloque por cada piso o módulo. Hay agua potable, electricidad, ventanas (con barras) hacia el exterior y pasillos abiertos que conectan cada área. Este diseño

permite a los oficiales correccionales caminar fácilmente entre unidades y ver lo que está pasando en cada bloque de celdas. Cada piso o módulo suele tener también un teléfono público, a veces una televisión y un área para relajarse y jugar dominó u otros juegos simples. En mi encuesta, más de un 80% de las personas residentes de CCR tenían su propia cama,⁷ en contraste con menos del 30% de las personas en centros penitenciarios tradicionales. La mayoría de la gente en los centros penitenciarios tradicionales duerme en el suelo (cerca del 17% tiene un colchón y el 37% duerme en el suelo), debido al hacinamiento.

Las instalaciones de CCR también cuentan con mayor espacio para programas, actividades, recreación y talleres. Aunque los CCR varían drásticamente en tamaño y en la cantidad de espacio que poseen las instalaciones, la mayoría cuentan con áreas deportivas –una cancha de básquetbol, un campo de fútbol, un diamante de béisbol. La mayoría tiene jardines donde los prisioneros cultivan vegetales para la cocina. También algunos tienen talleres de capacitación vocacional, como carpintería, trabajos en cuero, costura o manualidades. Otras actividades –clases educacionales, actividades de tratamiento de rehabilitación y a veces actividades religiosas– ocurren en espacios de salones separados. Muchos CCR, pero no todos, también han creado bibliotecas y pequeños laboratorios informáticos.

b. Expansión de instalaciones de CCR

El primer centro de este tipo se estableció en Puerto Plata en 2004. La infraestructura penitenciaria existente se renovó para crear más espacio y servicios estructurales. La transición de una prisión tradicional a un CCR es dramática y rápida: el equipo de gestión VTP reemplaza al equipo de seguridad manejado por la policía y el otro personal administrativo del modelo tradicional. Esto puede involucrar alguna confrontación y resistencia, pues los internos se enfrentan a un cambio inmediato de las condiciones, incluyendo la eliminación de algunos servicios que puedan haber tenido, como televisores, ventiladores y comida personal. El nuevo equipo VTP intenta explicar los beneficios del nuevo sistema –mayor igualdad de condiciones, mejor higiene, mejores programas– para incentivar a los internos a adaptarse voluntariamente. Las autoridades nacionales determinan qué internos se quedarán en el nuevo CCR y cuáles serán trasladados a otras instalaciones. El nuevo equipo VTP pone en marcha los programas

7. Esta cifra incluye CCRs “en transición” que retienen algunas características de los centros tradicionales. Casi todos los internos tienen cama en los centros nuevos o completamente remodelados.

estándar para los CCR: educación, servicios de salud, nuevos servicios de ingreso y posiciones de trabajo obligatorias para los internos.

A lo largo de los años, el Nuevo Modelo ha construido o renovado instalaciones de CCR adicionales. El segundo CCR fue Najayo Mujeres, cerca de la capital, con una capacidad de cerca de 300 personas. En la primera ronda de remodelaciones, los nuevos CCR eran relativamente pequeños –como en Dajabón, Elías Piña y Mao, en la parte oeste del país en 2005 y 2006. Instalaciones más grandes requerían mayores recursos y tiempo, dado que eran construcciones en nuevos terrenos. Por ejemplo, el CCR en San Pedro Macorís, construido en 2009, es una construcción nueva, fuera de la ciudad, con múltiples edificios y una capacidad de cerca de 800 personas, incluyendo algunas en condiciones de máxima seguridad. Adicionalmente a estas grandes instalaciones, algunos CCR se construyeron para poblaciones especiales. En 2015, el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario abrió Haras Nacionales para adultos mayores, hombres mayores de 50 años, en un entorno residencial más relajado, estilo cabaña. Otro estilo de instalación penitenciaria es el Centro Sabana Toro, una casa grande, con espacio para unas 80 personas, reservado a mujeres en la última fase de sus sentencias que se consideran dignas de confianza. Tienen mayor libertad en sus actividades diarias dentro de las instalaciones y muchas tienen permiso para salir durante el día por proyectos educativos o de trabajo.

c. Tendencias en las cifras de población carcelaria

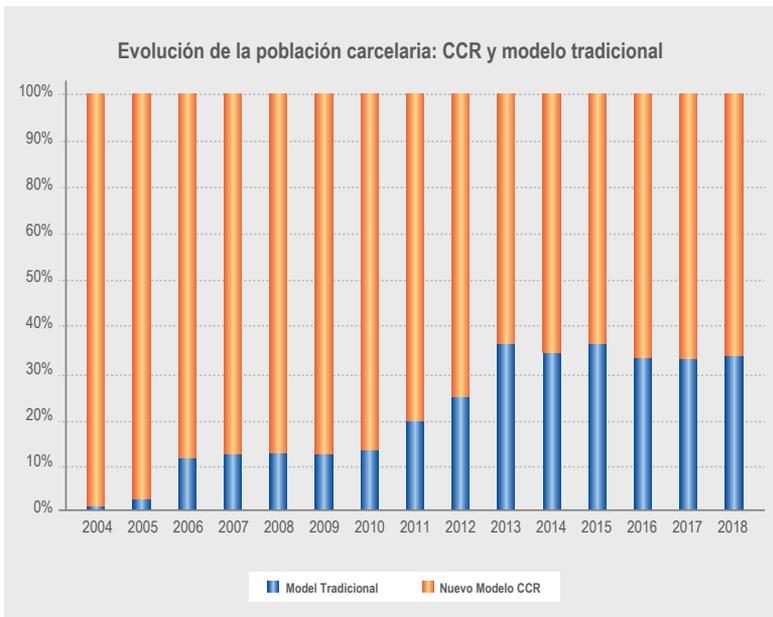
A medida que el número de CCR crecía, el número de instalaciones tradicionales se redujo. Algunos se convirtieron, a través de renovaciones extensivas, en CCR, mientras otros simplemente se cerraron. En 2017, había 22 CCR y 19 instalaciones penitenciarias tradicionales, para un total de 41 en el país. La prisión tradicional más grande es, de lejos, La Victoria, ubicada cerca de Santo Domingo, la cual alberga por lo menos 9,000 personas en una prisión que fue originalmente construida para 2,000 personas. Esto significa que una penitenciaría grande alberga casi tanta gente como todo el sistema del Nuevo Modelo.

Esta tabla muestra las tendencias en los números generales de las personas privadas de libertad, con un desglose de la proporción mantenida en cada sistema. Es importante notar que estos números no incluyen a las personas detenidas de forma temporal en estaciones de Policía o el Palacio de Justicia, a veces por semanas, quienes también están bajo la responsabilidad institucional del Estado.

Tabla 2: Evolución de la población penitenciaria, CCR y modelo tradicional, 2004-2018.

	# de CCRs	Total Población CCR	Total Población Modelo Tradicional	% Nuevo Modelo	Total Población Carcelaria
2004	1	62	12946	0%	13008
2005	3	391	12104	3%	12495
2006	9	1948	11852	14%	13800
2007	9	2313	12855	15%	15168
2008	10	2599	14129	16%	16728
2009	12	2815	16336	15%	19151
2010	13	3335	17408	16%	20743
2011	14	4506	17429	21%	21935
2012	16	6223	17821	26%	24044
2013	17	9323	16105	37%	25428
2014	18	9102	16876	35%	25888
2015	20	8753	15150	37%	23903
2016	22	8676	16359	35%	25035
2017	22	9012	17044	35%	26056
2018	22	9290	16525	36%	25815

Fuente: Dirección General de Prisiones y Coordinación del Modelo de Gestión Penitenciaria (PGR), 2018



Como muestra esta tabla, a medida que los CCR crecen en número, han acogido una proporción creciente de la población general de personas privadas de libertad. Los saltos más grandes ocurrieron entre 2012 y 2013, cuando algunas de las instalaciones nuevas más grandes empezaron a operar a plena capacidad. Un par de instalaciones que fueron originalmente remodelaciones de edificios más viejos están siendo sometidas a restauraciones adicionales, debido al mal estado de la infraestructura, por lo que no están operando a plena capacidad en cuanto al número de prisioneros que albergan.

Uno de los patrones notables aquí, sin embargo, es que el total de la población penitenciaria casi se ha duplicado de 2004 a 2017, pasando de 13,000 a 26,000 personas. Esto significa que incluso si el sistema de CCR se ha expandido dramáticamente, de 1 a 22 centros, albergando 9,000 personas, el Nuevo Modelo aún tiene cerca de un tercio de la población penitenciaria total. Si la población reclusa hubiese permanecido cercana a las 13,000 personas, el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario en su capacidad actual de unas 9,000 personas sería responsable de cerca del 70% de la población.

La tasa de encarcelamiento por cada 100,000 residentes en la República Dominicana en 2004 era de 140 (ICPS). En 2017, el índice era de 239 por cada 100,000 habitantes –lo cual representa un incremento de un 70%. Esto significa que el aumento en la encarcelación está muy desfasado con el aumento poblacional. De forma similar, este incremento no se alinea con los cambios en las tasas criminales. Las tasas de homicidios en 2005 eran de un 26.4 por cada 100,000 residentes, y en 2017 la tasa era de 14.9 (Bohea, 2013); (Clavel, 2018). Aunque las tendencias son más variadas para otros tipos de crímenes, no hay un incremento en ningún tipo de crimen que siga el ritmo del aumento del 70% en las cifras de encarcelamiento.

d. Prisión preventiva

En el total de las cifras de encarcelamiento, la proporción de personas que se encuentran en prisión preventiva es un dato importante. En 2000, la gran mayoría de las personas privadas de libertad se encontraba en prisión preventiva: un 82% del total, o unas 141 personas por cada 100,000 residentes (Walmsley, 2017)⁸. Tras el cambio en el sistema judicial, de inquisitivo a acusatorio, a principios del año 2000, hubo una caída precipitada en los casos anteriores a juicio, pues muchos

8. http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wptribl_3rd_edition.pdf

fueron anulados durante la conversión. En 2005, la proporción anterior a juicio cayó al 77% de la población privada de libertad total pero la tasa por cada 100,000 habitantes era mucho más baja, con unos 104 detenidos preventivamente. Para 2010, un 65% de la población total privada de libertad se encontraba en prisión preventiva, pero la tasa por cada 100,000 habitantes había aumentado de nuevo a las 136 personas. En 2017, la proporción era aproximadamente la misma (66% en total). Dado el aumento general en la encarcelación, sin embargo, la tasa de prisión preventiva por cada 100,000 habitantes es de 160 personas. Entonces, lo que esto significa es que el incremento en el número total de personas que están tras las rejas se debe en gran parte a un aumento en la cifra, tanto total como relativa, de personas que están bajo prisión preventiva, aguardando juicio. También es bastante posible que otros factores –como sentencias más largas, menores aprobaciones de libertad condicional y acciones penales más severas– hayan contribuido a este aumento. Pero cuando se consideran las causas potenciales para la duplicación de la población privada de libertad, las tasas de prisión preventiva son claramente una parte importante del problema.

La prisión preventiva en la República Dominicana está regulada bajo la Ley 76-02 (2002), modificada en 2015, específicamente el artículo 226. En la ley, las opciones más comunes disponibles para una persona que espera juicio incluyen: presentarse periódicamente en un tribunal, una garantía económica (por ejemplo, libertad bajo fianza), monitoreo electrónico, arresto domiciliario, o la promesa de que la persona se presentará. Notablemente, la detención dentro de una penitenciaría se reserva como último recurso, para cargos severos, en los que exista un riesgo de seguridad pública y/o riesgo de fuga, o para casos complejos. La prisión preventiva puede ir desde los tres hasta los doce meses, con periodos de revisión cada tres meses. En principio, ciertos grupos, como personas mayores de 75 años, mujeres embarazadas o personas gravemente enfermas no son elegibles para prisión preventiva; por supuesto, en la práctica, estos grupos rara vez enfrentan acusaciones criminales.

A pesar de la disponibilidad de medidas alternativas y el principio de mantener la prisión preventiva como último recurso, en realidad es la medida más comúnmente aplicada. En otras palabras, a menudo se usa como la primera opción, no la última.

Tabla 3: Medidas preventivas coercitivas aplicadas, enero-septiembre 2017. (Datos de la Oficina Nacional de Defensa Pública).

Tipo de medida restrictiva preventiva	Número de casos (Ene-Sept 2017)	Porcentaje de casos
ADULTOS		
Libertad sin medida de coerción	650	5.28%
Impedimento de salida externo	7	0.06%
Impedimento de salida interno	8	0.06%
Presentación periódica ante un tribunal	2,842	23.07%
Vigilancia institucional	61	0.5%
Arresto domiciliario	21	0.17%
Libertad con garantía económica (fianza)	2,572	20.87%
Garantía económica de imposible cumplimiento (fianza)	934	7.58%
Prisión preventiva	5,226	42.42%
Total	12,321	100%
JUVENILES		
Libertad sin medida de coerción	47	5.79%
Presentación ante una autoridad	291	35.84%
Prohibición de desplazamiento sin permiso	1	0.12%
Prohibición de interacción con ciertas personas	13	1.60%
Cambio de residencia	9	1.11%
Bajo custodia de otra persona o institución	130	16.01%
Arresto domiciliario	22	2.71%
Prisión preventiva provisional	299	36.82%
Total	812	100%

Los reportes mediáticos de los datos del sistema judicial reflejan cifras similares. En 2016, de 26,829 casos con audiencias, 11,338 (el 42%) fueron prisión preventiva, 9,814 (36%) garantía económica (fianza –sin especificar quiénes pudieron pagar y quiénes no), 3,791 (14%) comparecencias periódicas y 1,836 (7%) otras medidas (Santana, 2017).

En mi encuesta, le pregunté a los internos actuales si habían solicitado fianza o alguna otra medida preventiva alternativa en sus audiencias. En mi muestra, un 40% de los encuestados dijo que había solicitado fianza –pero la mayoría fueron detenidos preventivamente. Un 86% de las personas en los centros penitenciarios del modelo tradicional y un 89% de las personas en instalaciones del Nuevo Modelo estaban bajo prisión preventiva en el momento de la encuesta o habían estado en prisión preventiva antes de su sentencia. La duración media del tiempo que pasaron en prisión preventiva era de 1.16 años –mucho mayor que el periodo de tres meses prescrito.

La mayoría de los analistas están de acuerdo en que el uso excesivo de la prisión preventiva es un problema de práctica y no de restricciones legales. En mis entrevistas, los legisladores y las organizaciones de la sociedad civil identificaron varios factores comunes como causas probables para el incremento total de las cifras de personas privadas de libertad y el aumento relativo en la prisión preventiva. La respuesta más común, de personas en una amplia variedad de roles, era que los fiscales y jueces dudan en aplicar las medidas alternativas existentes para la supervisión preventiva –porque temen una reacción mediática negativa y potenciales repercusiones políticas. Las personas citaban casos en los que una persona aguardando juicio no se presentaba, se iba del país o cometía algún otro crimen. La percepción es que el público y los medios culparán al fiscal o al juez por “dejar” ir a esa persona. En mis entrevista las personas que trabajan en los tribunales estaban de acuerdo en que tanto los fiscales como los jueces aplican frecuentemente la prisión preventiva como parte del castigo –porque asumen que el verdadero proceso de sentencia puede ser lento o defectuoso. Dado que el periodo de prisión preventiva se cuenta dentro del tiempo de la sentencia, algunos consideran que esto es aceptable.

Esto refleja el fenómeno de populismo penal, que es el apoyo popular a penas más severas, sin mucha consideración por el debido proceso. Esto ocurre en sociedades de todo el mundo, particularmente cuando los ciudadanos creen que el sistema de justicia fallará en generar responsabilidad o consecuencias justas por los crímenes (Muller, 2012; Sozzo&Somaglia, 2017). Los medios a menudo juegan un papel en alimentar estas percepciones y resaltar los incidentes de discreción judicial o indulgencia, enmarcándolos como riesgos o excepciones, incluso si se encuentran dentro de los parámetros normales (Kostenwein, 2015).

El otro tema comúnmente mencionado durante las entrevistas tenía que ver con las demoras en los procesos de investigación y juicio, lo cual extiende el período de prisión preventiva. Aunque la prisión preventiva se impone típicamente por periodos de tres meses, o a veces hasta 12 meses, los entrevistados comentaron que no había consecuencias significativas para la petición de extensiones por parte de un fiscal. Como resultado, retrasos simples, como funcionarios de los tribunales ausentes o papeleo, pueden justificar otros tres meses

de prisión preventiva. Según mis entrevistas con personas privadas de libertad, los jueces o abogados piden y dan esas extensiones de una forma casual, con poca consideración aparente por los efectos que tiene el alargar las sentencias en las personas acusadas. Algunas medidas se han puesto en marcha para abordar el atraso de casos (Espinoza, 2016), pero los efectos de estos cambios aún no son aparentes.

e. Libertad condicional y liberación anticipada

El incremento en la encarcelación también se alimenta de otros factores. Primero, leyes extendidas y más punitivas con ciertos crímenes han incrementado el número de personas acusadas y condenadas. En mis entrevistas, los participantes notaron que tales casos se relacionan con el tráfico de drogas y la violencia de género, dos asuntos que han estado en el foco político y que son prioridades de los financiadores internacionales que influyen en la legislación judicial, principalmente EE.UU. (en mi investigación, un 28% de los participantes estaban acusados de homicidio, un 23% de crímenes relacionados con drogas y un 18% de violencia doméstica).

Segundo, decisiones de sentencias más punitivas pueden significar que las personas permanecen más tiempo en prisión una vez han sido condenadas. De acuerdo con un censo de 2013 de las personas en el modelo penitenciario tradicional, un 20% estaba pagando una sentencia de 20 años, un 18% estaba pagando cinco años, un 16% pagaba 10 años, y un 12% estaba pagando 30 años. Solo el 8% recibió sentencias menores a cinco años (Dirección General de Prisiones, 2013).

Tercero, aunque existen opciones en la legislación para permitir una licencia de día o de fin de semana para las personas en la fase de prueba de su sentencia –normalmente conocida como medio libre– las cifras de personas que reciben este estado exitosamente es bastante reducido. Bajo el sistema del Nuevo Modelo había 639 personas con alguna condición especial para liberación temporal, como por ejemplo alguna versión de medio libre, para el final de 2018 (estadísticas del NMGP). De ellos, 54 estaban en arresto domiciliario y tres en monitoreo electrónico; el resto estaban en liberación de día por estudio o trabajo, pero dormían en los centros penitenciarios.

De forma similar, la aprobación de libertad condicional –para la cual las personas son elegibles tras pagar dos tercios de su sentencia– son difíciles e impredecibles (Entrevistas, 2017). Un oficial del sistema judicial estimó que aproximadamente solo un tercio de las aplicaciones a libertad condicional de candidatos elegibles son aprobadas por el juez (entrevista, 2019). Un obstáculo es que las aprobaciones de libertad condicional requieren un garante –una persona que se compromete a proveer alojamiento– y esto puede ser imposible para una persona con pocos vínculos familiares o con una larga estadía en prisión. Varias de las personas entrevistadas señalaron que cuando hay seguimiento de los medios a una persona (condenada a prisión) con licencia para trabajar o permiso médico o familiar que no regresa a la cárcel, hay una gran presión mediática y a veces consecuencias profesionales en contra del juez, sin importar si la decisión del juez fue bien fundada o no. Esta aversión al riesgo en la arena pública puede reducir la disposición de un juez a permitir tales libertades a otras personas.

V. Elementos claves de las reformas: CCR y centros penitenciarios tradicionales

a. Infraestructura y servicios básicos

Un elemento fundamental del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario es un nuevo diseño e infraestructura para las instalaciones de los CCR. Cada uno de los 22 CCR es una remodelación o expansión de una prisión tradicional preexistente –normalmente en un cuartel– o es una instalación recientemente construida. Los CCR más grandes tienden a ser construcciones más recientes, usualmente en tierras donadas a las afueras de un pueblo o ciudad.

El primer principio del nuevo diseño es el espacio. Los CCR tienen áreas de entrada espaciosas, espacios colectivos para actividades al aire libre y en el interior, canchas deportivas, jardines, salones de clases, cocinas, comedores y oficinas administrativas. Las áreas de celdas se arreglan ya sea en edificios con múltiples pisos, estilo apartamentos (como en Pinito La Vega) o en alas conectadas de un solo piso al estilo panóptico (como en Anamuya Higüey). La mayoría de los edificios tienen ventanas al aire libre y puertas con barrotes solo entre sectores y para las puertas de las celdas. Las instalaciones tradicionales tienen varios módulos, que en ocasiones separan a las personas por estado legal, o por otros factores. Cada módulo tiene varias celdas, que contienen entre cuatro y dieciocho literas, usualmente un inodoro, lavamanos y una ducha por bloque de celdas. En algunos módulos, los residentes tienen un armario con llave o un casillero bajo la cama. Generalmente, hay poca privacidad en las celdas, pero cada habitación está separada de las otras.

El concepto de la espacialidad también se manifiesta en una regla clave: los CCR no pueden aceptar cantidades mayores de individuos que la cantidad de camas que tienen. Así que, cuando un CCR alcanza su capacidad total, rehúsa recibir personas adicionales, y los tribunales generalmente se ven obligados a enviar a esas personas a las penitenciarías tradicionales. Así, los CCR no lidian con dinámicas de hacinamiento, aunque esto ocasionalmente ocurre cuando alguna sección de las instalaciones no se puede utilizar por algún motivo.

Otros aspectos clave de las mejoras en la infraestructura incluyen agua potable y limpia, y baños y duchas suficientes y regulares, usualmente ubicados en el interior de las celdas, en todo el CCR. Dado que el acceso al agua potable puede representar un desafío en los centros penitenciarios tradicionales, debido a los años que ya tienen las instalaciones y al hacinamiento, este es un factor clave que afecta las rutinas diarias de todos los residentes. Los CCR también suelen tener electricidad constantemente, más ventanas y luz natural y ventilación y, por lo menos, un teléfono público por área. En muchas penitenciarías también hay un teléfono celular flota, que pertenece a la administración y se presta a internos individuales bajo parámetros específicos.

En los CCR, por política, cada nuevo ingreso recibe un colchón, una cama, una camiseta y un casillero para sus pertenencias. No hay costos iniciales para el espacio en las camas –en contraste con las penitenciarías tradicionales, en donde normalmente los internos que llegan tienen que pagar un “costo de entrada” o una renta semanal para vivir en celdas o sectores más cómodos– o para tener acceso al agua, transporte u otros servicios básicos. La penitenciaría provee tres comidas al día; todos comen las mismas comidas, que preparan otros internos. Mientras las cárceles tradicionales también proveen comidas, estas son rara vez suficientes, y un 85% de los presos en cárceles tradicionales (en mi encuesta) compra comida de fuera de la prisión por lo menos una vez a la semana. Dado que los CCR tienen más restricciones para el acceso de comida exterior, solo un 39% de los participantes en la encuesta que residen en CCR afirmó comprar comida por lo menos una vez a la semana; estas compras se hacen en el economato del CCR, que tienen los precios más altos que los del mercado. En general, las personas en los CCR tienen acceso a más espacio, comodidades y servicios gratis que las personas en los centros penitenciarios tradicionales. Sin embargo, a medida que la administración del Nuevo Modelo se ha expandido a más instalaciones y está albergando cada vez más internos, parece que los recursos se están agotando. Esto puede afectar hasta dónde se pueden proveer esas comodidades básicas. Por ejemplo, en mi investigación, algunos participantes en los CCR tuvieron que pagar cuotas por elementos como colchones (hasta un 25% de los residentes en un centro) o camisetas, cuando la penitenciaría no tenía esos elementos disponibles de forma gratuita. A modo de anécdota, el personal de un CCR me contó que esa escasez se debía a restricciones presupuestarias a medida que la población en los CCR aumentaba.

b. Datos y sistemas de información

Los datos penitenciarios en América Latina y el Caribe son notablemente escasos. Sobre el sistema penitenciario dominicano, tanto del lado tradicional como del Nuevo Modelo, existen al menos datos básicos sobre las cifras de la población penitenciaria que se remontan a más de veinte años, pero no se consolidan en un solo sistema.

En el sistema tradicional (Dirección General de Prisiones) hay una base de datos que contiene información básica demográfica y familiar de cada persona privadas de libertad, la cual se recolecta en el ingreso. Normalmente, alguien del personal administrativo toma una foto, huellas dactilares e información básica durante el ingreso; esta información se almacena en una base de datos electrónica. Normalmente, la cuenta diaria de cada penitenciaría se documenta en un cuaderno o en una hoja de cálculo y la oficina de cada prisión informa de ésta al cuartel. Los cuarteles mantienen los datos de cuentas por cada prisión, con detalles como el estado anterior al juicio, el género, las transferencias, los permisos médicos y otros movimientos diarios, gracias a las cifras dadas por las penitenciarías. Utilizan una base de datos distinta para organizar la información individual y para recolectar las cifras de todo el sistema. El perfil promedio de un interno individual de un CCR tiene más categorías y detalles. El personal también documenta información sobre la participación de los internos en programas y actividades durante el curso de su estadía, pero a veces esta información se guarda en documentos de papel y otras en bases de datos electrónicas.

Aunque estas bases de datos tienen brechas y precariedades, si generan cifras regulares y bastante completas. Una primera limitación de los sistemas de datos es que las bases de datos de los centros penitenciarios tradicionales y los CCR no están integradas. Dado que los funcionarios de la DGP supervisan el sistema penitenciario completo, los CCR envían sus cifras poblacionales, con algunas categorías, a las oficinas de la DGP, las cuales luego completan la información de todo el sistema. Sin embargo, no hay una integración de los detalles más allá de información demográfica básica y cuentas. Incluso en cada parte del sistema, parece que no necesariamente se utiliza información más detallada sobre los internos como base para decidir qué programas o tratamientos asignarles, excepto por la educación formal. En lugar de usarse para la planificación, la información de programas parece destinarse principalmente a rastrear los certificados de cumplimiento con los programas.

A parte de estas limitaciones, el problema más grande en los sistemas de datos es que no tienen mucha conexión con otras partes del sistema judicial. Cuando la policía registra arrestos, esa información no se conecta automáticamente con la base de datos del sistema penitenciario. Esto significa que la policía no puede acceder fácilmente a la historia penitenciaria de una persona. Cuando una prisión recibe un nuevo interno, solo tienen información sobre su caso si la persona lleva consigo un expediente judicial. Registros formales pueden tardar semanas en llegar. De manera similar, otras órdenes judiciales, y sobre todo las órdenes de libertad, se demoran en llegar a las oficinas penitenciarias. En mis entrevistas, no fueron pocas las personas que ya habían cumplido su sentencia, pero no podían ser liberadas hasta que cierto documento judicial no llegara físicamente. En general, las brechas en los sistemas de datos a través de los diferentes componentes del sistema judicial parecen generar demoras significativas en la comunicación, a veces errores, y falta de contexto y detalles acerca de la experiencia previa de una persona en el sistema judicial.

c. Personal penitenciario

Una de las diferencias clave entre las instalaciones del modelo tradicional y los CCR es la formación y la estrategia de gestión del personal penitenciario. En las cárceles tradicionales, el equipo administrativo suele estar compuesto de un director, a veces uno o más subdirectores, un equipo de administradores que se encargan de la contabilidad, las compras, los recursos humanos, etc., más otro equipo de administradores que se encarga del ingreso de internos y el manejo de datos; a veces lo integran otros profesionales como psicólogos y médicos. La mayoría de los centros penitenciarios tienen personal de mantenimiento y cocina al menos de medio tiempo. Oficiales de policía o militares proveen seguridad y acompañamiento durante los traslados a las comparecencias ante los tribunales. No hay cifras claras sobre el despliegue, pues estas las manejan los cuarteles de la policía central y las fuerzas armadas, y no hay un nivel específico de empleo para las instalaciones penitenciarias; las rotaciones y tasas de deserción son altas. Un legislador estimó que hay unos 2,000 oficiales de policía designados en los centros penitenciarios tradicionales del país, trabajando en turnos de 12 horas. En La Victoria, la cárcel más grande del país, están designados unos 300 oficiales de policía, en turnos rotativos. En algunos centros penitenciarios, los oficiales de policía o militares reciben un entrenamiento básico en administración penitenciaria y conceptos correccionales, pero esto es raro –solo

escuché esto en una sola prisión, en donde la influencia del trabajador social era alta– y voluntario. Normalmente, los oficiales de policía y militares protegen los puntos de entrada y salida en las instalaciones, así como la entrada principal, y manejan los movimientos y conflictos en cada sector, pero no supervisan directamente las actividades ni tienen un rol en los programas de los internos.

En cambio, los CCR se definen por una estructurada y extensiva presencia de los Agentes de Vigilancia y Tratamiento Penitenciario (oficiales correccionales) –conocidos como Agentes VTP. Estos agentes VTP deben someterse a un entrenamiento en la ENAP, descrito arriba. En cada CCR, hay perfiles y roles para el personal: ejecutivo/gestión, administración, asistencia legal, servicios médicos y de salud mental, educación y seguridad. Muchas de esas posiciones las tienen los agentes VTP que han hecho un entrenamiento básico (para el rol de seguridad) más un entrenamiento especializado adicional. Algunas posiciones son generalmente ocupadas por personas que no son agentes VTP –conocidas como civiles– que ya tienen una credencial profesional, como psicólogos o contadores.

En 2018, había 1,620 agentes VTP de los cuales 333 eran mujeres, y 544 era personal administrativo, 352 mujeres (cifras del NMGP). La mayoría son designados a un CCR y viven allí durante su turno de trabajo –entre cuatro días y dos semanas– y regresan a su comunidad en sus días libres, mientras que el personal profesional local trabaja durante el día y vive cerca. Los agentes VTP se rotan en diferentes penitenciarías en todo el país, dependiendo de las necesidades de personal y las oportunidades de promoción. Numerosos agentes VTP me comentaron en las entrevistas que esta rutina de rotación y estadía por turnos es uno de los elementos más desafiantes del trabajo, pues requiere pasar un tiempo considerable lejos de sus familias.

Los agentes VTP trabajan en un sistema de rangos y jerarquías. Los recién graduados se posicionan primero como “aprendices” en un centro penitenciario durante algunos meses y siguen a otros agentes VTP en varios roles para aprender el trabajo “en el terreno” (Escuela Nacional Penitenciaria, 2013). En mis entrevistas con el personal VTP, varios agentes comentaron que esto representa un choque inicial pues el ambiente en la cárcel es intenso e impredecible, y rápidamente se enfrentan a los desafíos de trasladar la teoría de la gestión penitenciaria

a la práctica. El primer puesto oficial de los agentes VTP (una franja) usualmente trabaja en un rol general, supervisando los momentos y actividades diarios. A medida que avanzan en la jerarquía, toman responsabilidades de supervisión sobre otros oficiales. Algunos se especializan en ciertas áreas –como la administración y el tratamiento psicológico– pero esto requiere entrenamiento adicional. El subdirector de seguridad en un CCR siempre es un agente VTP, mientras que los subdirectores de otras áreas pueden ser agente VTP o empleados públicos con otra formación relevante. Muchos agentes VTP también trabajan por periodos de tiempo en la oficina central de coordinación para el Nuevo Modelo y en la ENAP.

El sistema del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario tiene un amplio rango de posiciones para personal, en cinco grupos ocupacionales. El primero incluye agentes VTP principiantes y conductores, mensajeros y personal de mantenimiento. El segundo grupo incluye al personal administrativo, incluidos los supervisores VTP. El tercer grupo incluye varias especializaciones –muchas normalmente ocupadas por agente VTP– tales como personas encargadas del transporte, protocolo, mantenimiento, inteligencia, manejo de crisis, unidad especial de gestión, unidad de manejo canino, contratos, comisariado, etc. También incluye oficios como mecánicos, fontaneros o especialistas de compra. Finalmente, las personas asignadas a las especializaciones en ayuda legal, trabajo social, terapia, educación, monitoreo y general también están en este grupo. En el cuarto grupo se encuentran los roles que incluyen a abogados, doctores, otros profesionales médicos, psicólogos, terapeutas, trabajadores sociales, especialistas en recursos humanos, contadores, gestores de proyectos, profesores, personas asignadas al deporte, manejo de armas, unidades de transferencia, etc. El quinto grupo está compuesto por los directores de los CCR, el director general de los departamentos nacionales (por ejemplo, comunicaciones, planeación, recursos humanos, seguridad, régimen abierto) y los supervisores regionales.

A finales de 2018, la cifra total del personal del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario era de 2,131, según datos de la Dirección del NMGP. De ellos, 1,573 estaban en puestos de seguridad (todos son agentes VTP), 386 en posiciones administrativas y de apoyo y 172 en roles de tratamiento y programas. De estos, 202 trabajan en la oficina central. Hay dos unidades especializadas de VTP que no están vinculadas a ningún CCR específico: la unidad canina (75 personas) y

la Unidad de Transferencias de Alto Riesgo (108 personas). El número de personas en roles específicos varía entre CCR. En promedio, entre un 70% a un 75% del personal de cualquier CCR se encuentra en posiciones de seguridad (aunque en algunos, la proporción se acerca más a un 85%). El porcentaje de miembros del personal en posiciones administrativas y de apoyo va de un 8% a un 25%. El personal de tratamiento y programas compone la proporción más pequeña del personal, casi siempre con menos de un 10% del personal total, y sólo un 2% del personal en las penitenciarías más grandes.

El grado de estructura formal del personal, incluyen descripciones laborales claras, criterios para contratación y ascenso, datos salariales transparentes y rastreo de despliegues e incluso de personas que han dejado sus puestos por distintos motivos son avances importantes en recursos humanos. Existen fuertes incentivos y apoyo para el entrenamiento inicial de agentes VTP, así como oportunidades para especializaciones y entrenamientos más profundos, tanto en las universidades como en programas con diplomas más cortos.

Sin embargo, hay dos desafíos principales con el acercamiento del Nuevo Modelo al personal. Primero, hay ambigüedad sobre el rol de los agentes VTP que están principalmente en puestos de seguridad, versus agentes VTP en otros puestos. Aunque su título parezca claro, trabajan con el mismo uniforme y se pueden mover entre distintas posiciones. En mi investigación, tanto los internos como varios miembros del personal penitenciario comentaron que la “mentalidad de seguridad” que se desarrolla en el entrenamiento básico de los agentes VTP y en los roles de seguridad de agente VTP puede socavar la habilidad de un oficial para ser efectivo en otros roles, particularmente aquellos orientados hacia la ayuda legal y psicológica o el apoyo social. Por ejemplo, varios de los entrevistados comentaron que no se sienten cómodos compartiendo sus desafíos emocionales con un psicólogo que sea un agente VTP que solía estar en un rol de seguridad, en el que era a veces agresivo hacia los internos. Incluso con el título de “psicólogo”, todavía se ve –en uniforme– como un guardia de seguridad. Mientras es importante que los oficiales correccionales vean sus roles como algo que va más allá de sólo la seguridad, esto requiere de entrenamientos y distinciones. Actualmente, el énfasis en la seguridad y en que el rol de VTP sea sobre la seguridad primero y luego, en segundo lugar, sobre otras especializaciones, puede socavar la función de rehabilitación de los CCR.

El segundo desafío con el personal es simplemente la proporción del personal de programas y tratamiento, la cual es baja. Esto, por supuesto, es necesario para tener personal de seguridad suficiente como base para el funcionamiento de un centro penitenciario, y el personal administrativo también es esencial para el correcto funcionamiento diario de los CCR. Por otro lado, en ocasiones las actividades de programas y tratamiento parecen pertenecer a la categoría “discrecional”, pues las instalaciones permanecen abiertas y aseguradas incluso cuando no hay actividades en progreso. Pero, en múltiples CCR, la cantidad de personal de tratamientos y programas es sorprendentemente baja –en algunas penitenciarías de tamaño mediano pueden ser menos de 10 personas. Hay una clara necesidad por incrementar el número de personas en estos roles, pues no todos los internos en CCR puede acceder a todos los servicios y programas que, se supone, existen; esto se esboza en las siguientes secciones.

d. Programas para la rehabilitación y reintegración

Los CCR enfatizan los programas como algo esencial para su modelo. Estos entran dentro de cuatro categorías generales: educación formal, educación vocacional, programas de tratamiento, y actividades recreacionales y voluntarias. Todos los CCR ofrecen clases de educación primaria y secundaria a los internos, dependiendo de su nivel de escolaridad. Varios CCR también ofrecen cursos universitarios, con opciones de cursos en línea o liberación de día. Todos los CCR ofrecen talleres vocacionales, aunque el tamaño y la variedad de los talleres varía. Los más usuales son carpintería, manualidades y sastrería y, en algunas penitenciarías más grandes, se ofrecen talleres de ocupaciones más elaboradas.

Educación y capacitación vocacional

La educación es una pieza central de los programas en los CCR. La educación primaria y secundaria son generalmente actividades obligatorias para las personas privadas de libertad, y las clases se ofrecen en un horario casi de tiempo completo. El Nuevo Modelo se alió con el Ministerio de Educación para supervisar el currículo y proveer los maestros, aunque, en algunos casos, algunas clases las enseñan agentes VTP o civiles con credenciales relevantes. Una limitación en la expansión de los programas educativos es que traer personal exterior

requiere de logística y entrenamiento extra para los maestros sobre el manejo de los requerimientos de seguridad para el trabajo dentro de los centros penitenciarios. En mis entrevistas, los profesores comentaban que incentivos adicionales para el trabajo dentro de los centros penitenciarios –dados los desafíos extra a los que se enfrentan– atraerían a más personal. En las respuestas de mis encuestas, cerca de dos tercios de los residentes de CCR estaban activamente en algún tipo de programa educativo (ver sección siguiente para más detalles). La disponibilidad de programas universitarios varía entre instalaciones; hay algunos CCR que utilizan acceso online a cursos universitarios y otros que permiten la liberación de día para que los estudiantes puedan atender a las clases. La mayor limitación, sin embargo, es el costo, dado que, en la mayoría de los casos, el interno o su familia debe pagar los gastos de matrícula.

Los CCR también realizan muchos programas de entrenamiento vocacional, tanto en ambientes de clases como de talleres. Muchos de estos programas los realiza el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP), a través de una serie de alianzas. En su mayor parte, estos programas no suelen tener costos de matrícula, aunque en algunos talleres prácticos los estudiantes deben comprar sus propios materiales. Algunos talleres vocacionales producen artículos que son usados internamente en el sistema penitenciario o en otros departamentos del Gobierno. En algunos casos se paga a los internos una modesta remuneración, de la cual la administración de la prisión retiene una proporción. En general, hay una mayor demanda en los CCR que espacio en un taller determinado. Los talleres demandados son aquellos que permiten a las personas privadas de libertad hacer productos y venderlos fuera de la penitenciaría (a través de familiares u organizaciones aliadas). Esto les permite ganar dinero para productos del economato o para sus familias u otros gastos.

El modelo tradicional también cuenta con clases de educación básica y secundaria, con talleres vocacionales (incluido un número significativo de talleres en La Victoria), alianzas con INFOTEP y clases dictadas tanto por instructores externos como por internos entrenados (Dirección General de Prisiones, 2015). Las estructuras formales, en términos de cifras, recursos, credenciales, salarios y costos, son algo menos claras y consistentes en las instalaciones del modelo tradicional, comparadas con los CCR. Ver sección 5.c. para detalles.

Programas de Tratamientos

Los programas de tratamiento están menos estandarizados y muchos servicios de tratamiento se dan con sesiones individuales con psicólogos. Los programas de tratamiento grupal más comunes son los que se enfocan en el uso problemático de drogas o alcohol; la mayoría se basan en modelos de 12 pasos (Alcohólicos Anónimos) y programas comunitarios terapéuticos de abstinencia. La organización sin ánimo de lucro Hogar Crea tiene un pequeño grupo que opera en La Victoria, donde los participantes viven juntos, bajo reglas y rutinas basadas en la abstinencia –pero el programa no tiene recursos adicionales. Un programa más progresista es Proyecto Hombre, que se originó en Europa y usa enfoques humanistas y basados en la comunidad, y opera el CCR de Najayo con el apoyo del personal de la Iglesia Católica – aunque con recursos precarios. Este programa aborda la superación de la adicción a las drogas de una manera holística, sin el elemento moralizante que suele dominar los otros programas. En mis entrevistas y encuestas, no encontré ningún programa o individuo que tuviera acceso a tratamientos para la adicción a las drogas basados en medicamentos.⁹

Programas de tratamiento de otros problemas son principalmente programas de terapia cognitiva conductual para el manejo de la ira, terapia de grupo para hablar de temas como la paternidad responsable y la masculinidad positiva, y programas que enseñan habilidades para la paternidad y la resolución de conflictos. Ocasionalmente, una fundación u organización local ofrece recursos para materiales y voluntarios, pero esto puede ser esporádico.

En general, hay poca estandarización en estos programas entre penitenciarías. El contenido específico, la frecuencia y el diseño de éstos tienden a depender de los intereses y recursos del personal de cada prisión y de las organizaciones que trabajan en la comunidad local que están dispuestas a llevar programas a los centros penitenciarios.

La cuarta categoría, programas recreacionales y voluntarios, también varía ampliamente de una penitenciaría a otra. En la mayoría de CCR, existen múltiples iglesias que ofrecen programas, incluidos servicios religiosos, pero a veces también música, terapia de grupo y otras actividades. Cada CCR que visité tenía una extensiva presencia

9. Dado que las sustancias más comúnmente usadas, según mis entrevistas, son la marihuana y la cocaína o cocaína-crack, hay una menor necesidad de tratamientos asistidos con medicina como en casos para la dependencia a la heroína. Según las personas que trabajan en este campo, aquellos que tienen un uso problemático de la heroína pueden acceder a programas manejados por un programa nacional de hospitales.

de grupos, tanto evangélicos como católicos, de la comunidad local; no encontré ninguna institución de una religión no-cristiana que ofreciera esos servicios.

En algunas comunidades, hay grupos locales que ofrecen clases y programas. Aunque la gran mayoría de esos grupos son iglesias, algunos individuos y organizaciones locales ofrecen varias clases –que van desde cursos de inglés hasta capacitación de habilidades específicas para ciertos trabajos– o forman proyectos en alianzas, tales como la reparación de automóviles o la construcción de una pequeña planta de reciclaje. Estas alianzas son prometedoras, pues crean familiaridad y lazos sociales entre las personas privadas de libertad y los residentes de las comunidades locales, y complementan el rango y disponibilidad de los programas ofrecidos por las entidades del Estado.

Servicios jurídicos

El acceso a servicios jurídicos es un derecho fundamental para todas las personas detenidas. En la República Dominicana, una agencia de defensa pública ofrece servicios jurídicos para personas que no pueden pagar un abogado privado. La Oficina Nacional de Defensa Pública (ONDP) tiene mandato constitucional para ofrecer esos servicios y lo hace a través de sus oficinas en todo el país. Los defensores públicos nacionales también visitan a las personas en las cárceles, tanto del Nuevo Modelo como las tradicionales. De acuerdo con el Reporte Anual de la ONDP de 2017, los defensores públicos estuvieron involucrados en más de 27,000 casos ese año, incluidos los más de 19,000 casos de personas en etapas previas al juicio (incluida la prisión preventiva).

Según las respuestas a la encuesta, un 45% de las personas en CCR y un 58% de las personas en centros penitenciarios tradicionales utilizaron un abogado público. Primero, esto sugiere dos diferencias potenciales entre grupos: las personas que terminan en los CCR puede, en promedio, tener más recursos financieros (para contratar un abogado privado), y/o los abogados privados tienen mayor éxito en hacer que sus clientes sean enviados a CCR en lugar de a penitenciarías tradicionales. En las entrevistas de mi investigación, tanto las personas privadas de libertad como las personas interesadas externas, comentaron que los abogados públicos son dedicados, pero tienen cargas laborales muy grandes y no pueden dedicar cantidades significativas de tiempo ni recursos a ningún caso particular.

Aún más preocupante, es que un 2% de los internos en CCR y un 4% en penitenciarías tradicionales no tenía ninguna clase de abogado durante las etapas previas al juicio. Debido a la escasez en servicios jurídicos, muchos internos se apoyan en familiares para hacer el seguimiento y monitoreo del progreso de su caso. Cuando alguien es privado de libertad, los defensores públicos pueden visitar a los internos en la penitenciaría; esto ocurre también en las instalaciones penitenciarias tradicionales. Los CCR normalmente tienen un equipo pequeño de personal que coordina los servicios jurídicos, tanto con los defensores públicos como con los abogados privados. Esta es una solución parcial para la dificultad más comúnmente notada en mi estudio de la accesibilidad en materia legal, aparte de la disponibilidad de defensores públicos con problemas logísticos –relacionados con los teléfonos, documentos y transporte–, retrasan las comunicaciones e incluso comparecencias ante los tribunales.

Servicios de salud

El Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario tiene una fuerte alianza con el Ministerio de Salud. En muchos CCR, empleados gubernamentales de Salud Pública trabajan a medio tiempo o tiempo completo proveyendo servicios médicos a las personas privadas de libertad. Debido a limitaciones logísticas y de recursos, en ocasiones los CCR también usan otras vías, como agentes VTP entrenados en algunos servicios de salud para atender las necesidades básicas y clínicas externas y hospitales para las necesidades más serias. En mi encuesta, los participantes que dijeron haber utilizado servicios médicos resaltaron que los servicios en los centros penitenciarios eran a menudo, pero no siempre, suficientes. A veces se enfrentaban a costos financieros por acceder a servicios clínicos externos, dependiendo del centro penitenciario y de la cobertura del seguro de la persona privada de libertad. Aproximadamente un 29% reportó haber accedido a servicios de salud por una cuota, mientras un 13% dijo no acceder a servicios médicos –normalmente debido a los costos, la logística del transporte o la limitada disponibilidad de profesionales médicos dentro del centro penitenciario.

Aunque esto representa una mejora sustancial en el nivel de acceso disponible en el sistema tradicional y, por supuesto, también hay desafíos en la entrega comprehensiva de servicios de salud para los dominicanos que no están privados de libertad, existen brechas significativas para aquellos que están internos bajo el cuidado del Estado. En cuanto a servicios de salud mental, existen limitaciones

similares con respecto a la disponibilidad de prestadores de servicios profesionales. Muchos CCR tienen sus propios psicólogos, dado que tales profesionales son menos comunes en las instituciones de salud gubernamentales. Los problemas de salud mental siguen siendo objeto de estigma social significativo y muchos internos en mi estudio se mostraron reacios a identificarse como personas con problemas de salud mental. De aquellos que sí dijeron haber buscado servicios de salud mental, un 74% expresó haber podido acceder a esos servicios de manera gratuita. Sin embargo, tener acceso a servicios de salud mental más comprensivos durante el ingreso y durante la detención, para todos los internos, podría ayudar a esas personas que no se autoidentifican en la búsqueda de ayuda y podría reducir el estigma alrededor de asuntos de la salud mental.

e. Reformas y programas en centros penitenciarios tradicionales

La gran mayoría de los recursos estatales para las reformas del sistema penitenciario se han invertido en la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario. Pero la mayoría de los prisioneros en la República Dominicana aún se encuentran detenidos en instalaciones penitenciarias del modelo tradicional. Dado el incremento general en la población reclusa, como se discutió anteriormente, incluso a medida que la capacidad de los CCR del Nuevo Modelo se ha expandido, la capacidad de los centros penitenciarios del modelo tradicional se ha ido reduciendo –aunque albergan cada vez más personas, cerca de 17,000 en 2018. El hacinamiento en las instalaciones está muy por encima del 100% en todas las penitenciarías tradicionales y alcanza más del 700% en algunas (fuentes de la DGP; Oficina Nacional de Defensa Pública, 2017). En estas condiciones, muchas personas duermen en el suelo y hay acceso limitado a los baños e higiene. Dado que estas penitenciarías tienen espacios colectivos limitados –y aquellos que existen a menudo se usan para dormir– es particularmente retador entregar programas y servicios a las personas privadas de libertad. En general, las rutinas diarias en las instalaciones tradicionales son gestionadas por los mismos internos, quienes organizan comités de autogobierno y reglas para la distribución y regulación de la comida, el espacio, el movimiento y para la mediación de conflictos. Dadas las bajas cifras de personal para estos centros penitenciarios, es casi imposible para la policía y los oficiales civiles manejar todas esas tareas. Como resultado, frecuentemente cooperan con los comités de autogobierno de los internos, para poder satisfacer las necesidades básicas de la población reclusa.

A pesar de los significativos desafíos institucionales estructurales, las penitenciarías del modelo tradicional han implementado reformas positivas en sus instalaciones. En cuanto a servicios médicos, por ejemplo, el Gobierno ha implementado campañas para ofrecer servicios preventivos y tratamiento para reducir las tasas de enfermedades contagiosas como la tuberculosis y el VIH (Dirección General de Prisiones, 2015). La Dirección también se ha aliado con otras agencias gubernamentales para proveer programas educativos sustanciales. Aunque se supone que todos los centros penitenciarios deben proveer programas de educación primaria y secundaria, en muchas penitenciarías estos programas no existen debido a la falta de personal, espacio o coordinación administrativa.

En el transcurso de los últimos años, el Gobierno ha invertido en un programa de acceso básico a la alfabetización, Quisqueya Aprende Contigo, que opera también dentro de los centros penitenciarios. Dado que las tasas de alfabetización entre las personas reclusas es significativamente más baja que en la población general, existe una alta demanda para este programa. La tasa nacional de analfabetismo en la República Dominicana es de aproximadamente un 8% (Pichardo, 2017). En 2013, la DGP identificó 3,087 personas en penitenciarías tradicionales que no sabían leer o escribir (Dirección General de Prisiones y Procuraduría General de la República, 2013). Asumiendo que cerca de 16,100 personas estaban en centros penitenciarios tradicionales en 2013, esto da una tasa de analfabetismo de un 19%. El Gobierno estableció un programa para proveer clases de alfabetización en todas las penitenciarías, principalmente a través del uso de internos capacitados como facilitadores para liderar estas clases.

En La Victoria, la prisión más grande del país, el Gobierno con la ayuda del Despacho de la Primera Dama, construyó en el 2017 un Centro de Atención Psicosocial a los Internos (CENASI). El equipo multidisciplinario que trabaja en este centro ofrece sesiones de terapia grupal e individual en el centro, que es un edificio independiente con servicios modernos. El personal de consejería también da charlas públicas sobre varios temas relacionados con el desarrollo personal varios días a la semana, en cada sector de la prisión. Por ejemplo, a mediados de 2018, el equipo había dado charlas sobre relaciones positivas de género en las familias, prevención de enfermedades de transmisión sexual, cultura de paz (resolución de conflictos), planificación de reintegración a la comunidad y entrevistas motivacionales con cientos de internos en La Victoria.

La DGP también ha desarrollado algunos programas para los centros penitenciarios tradicionales. Debido a la escasez de personal, estas actividades tienden a entregarse en sesiones independientes, rotando entre distintas penitenciarias. En el 2018, la DGP lanzó el Proyecto Nueva Vida, en el que los miembros del personal de sus oficinas y otros colegas del Gobierno daban discursos y dirigían discusiones con grupos de internos sobre temas de desarrollo personal. Esto es una movilización sustancial de recursos y personal, pero también hace falta presupuesto para establecer programas regulares en cada centro penitenciario.

f. Programas posteriores a la liberación

En el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario, los programas post penitenciarios se centran en Casas del Redentor, que son responsabilidad del Pastoral Penitenciario de la Iglesia Católica, en varios municipios de todo el país. Estos acogen a las personas que salen de la cárcel, sean tradicionales o CCR. Las personas que se encuentran en condena suspendida o en algún tipo de libertad condicional también pueden asistir a las Casas como una condición de su sentencia. Generalmente, las Casas tienen un espacio colectivo para actividades, tales como ferias, talleres, misas y terapias de grupo. Normalmente, las Casas tienen un pequeño equipo de personal de apoyo, empleado por la pastoral y tiene vínculos con organizaciones locales. Pero no cuentan con dormitorios u hostales para ex internos.

Los servicios ofrecidos en las Casas del Redentor (Escuela Nacional Penitenciaria, 2013) son pastorales, educacionales, jurídicos y sociales. Muchas Casas reciben antiguos internos una vez a la semana, que normalmente deben acudir por lo menos una o dos veces por mes, según las condiciones de su libertad condicional. Las actividades típicas son charlas o terapias de grupo, con contenido religioso, dirigidas por el personal de la Casa. Hay también un almuerzo y otros tipos de apoyo individual, como ayuda con problemas de salud, apoyo en la búsqueda de trabajo o vivienda, y cualquier otra necesidad inmediata. Estas instalaciones reciben presupuesto del Estado a través del Pastoral Penitenciario, pero también dependen de donaciones de iglesias y comunidades, especialmente de ropa, medicinas, comida, etc. Muchas Casas también apoyan talleres vocacionales como manualidades y exhibiciones de arte para la comunidad local. En general, hay pocas organizaciones en las comunidades que trabajen en el apoyo post penitenciario.

En algunas, como Salcedo, hay coaliciones entre entidades locales que se enfocan en este asunto.

Además, no hay oficinas o empleados gubernamentales cuya responsabilidad principal sea ayudar a las personas en su reintegración tras obtener la libertad. Aunque el Nuevo Modelo tiene un equipo de apoyo *medio libre*, este no tiene la capacidad de ofrecer apoyo completo a las personas que salen bajo libertad condicional.

Una diferencia en estos programas posteriores a la prisión es que no mantienen datos o evaluaciones oficiales sobre el progreso de la persona. El juzgado y el juez que supervisan la libertad condicional o la condena suspendida registran su comparecencia. No es muy común tener un oficial que vaya a la comunidad a verificar si la persona tiene una casa, un trabajo, buenas relaciones con su familia, etc. (a menos que esté siendo monitoreada por *medio libre* del Nuevo Modelo). Esto significa que, si alguien reincide, sólo se documenta si la policía le arresta y presenta cargos –pero si la persona encuentra una vivienda y un trabajo estables, esto no necesariamente queda registrado por ninguna entidad gubernamental. La ventaja aquí es que el sistema post libertad tiene flexibilidad y discreción sin dejar de alcanzar los marcos estandarizados de datos, pero la limitación es que la información es mínima.

Hay una clara necesidad de alguna clase de planeación y servicios institucionales para las personas en fases post libertad, especialmente para aquellas que siguen bajo supervisión estatal, en libertad condicional. Primero, las múltiples barreras que enfrentan las personas que salen de prisión –como la dificultad en encontrar un hogar, un empleo y apoyo social– son significativas. Un programa del Gobierno que provea asistencia personalizada específicamente para personas con condenas criminales o encarcelamiento previo podría generar una gran diferencia, especialmente en las primeras semanas, cuando las personas son más vulnerables. Segundo, para las personas que están en libertad condicional, el Gobierno debería ofrecer servicios de apoyo, además de requerir que las personas se presenten ante el tribunal periódicamente. Tercero, el Gobierno actualmente no rastrea o mide los resultados positivos de la reintegración –personas que han restablecido sus vidas de forma exitosa tras obtener la libertad. Solo mide aquellos que regresan a prisión. Un sistema de apoyo post penitenciario podría generar información importante sobre la dirección que está tomando la reintegración y dónde se dificulta.

Los riesgos de establecer programas e instituciones post prisión es que este esfuerzo bien intencionado puede generar cargas adicionales para las personas anteriormente privadas de libertad. En investigaciones en EE.UU. esto se ha denominado “ampliación de la red” (*net-widening*). Si la supervisión adicional enfatiza la vigilancia y el cumplimiento de estrictas condiciones de libertad condicional, puede llevar a que más personas regresen a prisión por violaciones técnicas de la libertad condicional. Si las iniciativas de recolección de datos para rastrear la reintegración suponen que funcionarios gubernamentales pidan a los ex internos permanecer en contacto con el sistema penitenciario, simplemente para proveer información, esto puede resultar explotador y reducir la autonomía de las personas. Por ende, cualquier programa o sistema nuevo debería ser cuidadoso y debería enfatizar servicios voluntarios y apoyo que responda a lo que las personas previamente privadas de libertad dicen que es útil, con obligaciones mínimas impuestas a las personas recién liberadas.

g. Supervisión y críticas

Tanto el Nuevo Modelo como el modelo tradicional (en la PGR) tienen unidades de asuntos internos que supervisan las acusaciones de conductas indebidas o actividades ilegales por parte de los miembros del personal de sus instituciones. Estos son procedimientos confidenciales dirigidos por personal institucional. La unidad de asuntos internos puede iniciar una investigación basada en un incidente observado o en acusaciones hechas por otros miembros del personal de la prisión, otros profesionales trabajando en las instalaciones o por las personas privadas de libertad y sus familias. En la práctica, las personas privadas de libertad tienen la capacidad limitada de presentar tales denuncias. Aunque la mayoría de los resultados de esos procesos son confidenciales, las posibles consecuencias incluyen suspensión del trabajo, despido de la persona y, cuando aplique, presentación de cargos criminales. Algunos trabajadores de centros penitenciarios han sido condenados por contrabando y otras ofensas relacionadas con la corrupción, incluso en algunos casos recientes de alto perfil –tales como los agentes VTP de un CCR que dispararon y mataron a dos internos que intentaban escapar las instalaciones de San Pedro Macorís en junio de 2018¹⁰.

10. *Listin Diario*, 2 de junio de 2018. “Dos muertos y tres heridos durante fuga en cárcel SPM.” <https://listindiario.com/la-Repubblica/2018/06/02/517726/dos-muertos-y-tres-heridos-durante-fuga-en-carcel-spm>

En mis entrevistas, tanto las personas privadas de libertad como actores externos resaltaron que hay pocos canales internos/institucionales por los cuales los internos puedan presentar quejas o reclamaciones a las autoridades institucionales de forma confidencial para protegerse de las repercusiones. Existen algunos canales, aunque no todos los internos saben que cumplen esa función. Existe un canal oficial a través del Juez de Ejecución de la Pena, pues una persona privada de libertad puede contactar directamente al juez y comunicarle sus preocupaciones sobre las condiciones de reclusión. En algunas jurisdicciones, los jueces reciben correspondencia extensiva e invierten un esfuerzo significativo en la investigación de reclamaciones y la supervisión de los cambios o respuestas correspondientes.

Otra entidad institucional es la Comisión de Cárceles, la cual es una unidad de la Oficina Nacional de Defensa Pública. Esta Comisión tiene el mandato de visitar cualquier instalación penitenciaria, hablar con cualquier privado de libertad, tomar fotos y sacar a la luz los problemas; conduce visitas extensivas y entrevistas a lo largo del país cada año. Su reporte anual de 2017 (publicado como parte del Reporte Anual de la ONDP) discute los retos para el acceso a las instalaciones (Oficina Nacional de Defensa Pública, 2017). También identifica serios problemas con el hacinamiento, la comida, higiene y otras condiciones físicas básicas en los destacamentos de policía y el Palacio de Justicia en las áreas de detención temporal –aunque algunas personas permanecen durante más de los uno o dos días que la reglamentación permite. Primero, el informe dice que el hacinamiento en los centros penitenciarios del modelo tradicional es una violación de los derechos humanos. El informe echa la culpa parcialmente de esta situación al desequilibrio entre los CCR, que no aceptan personas más allá de su capacidad, a pesar del alza en la población de internos. También nota que a medida que los CCR se han expandido, ha habido escasez en las condiciones básicas y las provisiones: colchones, cobijas y otras comodidades que deberían proveerse de forma gratuita a cada interno, pero algunos cobran por ellas o no tienen ninguna. Aún más seria es la escasez en la calidad de los alimentos y la disposición de comidas en algunos CCR. En los centros penitenciarios tradicionales, la mayoría de la gente compra su comida debido a la mala calidad y cantidad de las opciones que se proveen. La falta de capacidad de transporte también es un problema, que produce que las personas pierdan las audiencias en los tribunales. El reporte critica las condiciones privilegiadas que disfrutaban algunos internos –miembros de los comités disciplinarios

en los centros penitenciarios tradicionales e internos adinerados o poderosos en algunos CCR. Adicionalmente, el informe destaca que el uso excesivo de la fuerza por parte del personal de los centros penitenciarios sigue siendo un problema.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es la organización oficial de derechos humanos en la República Dominicana. También genera reportes ocasionales sobre las condiciones penitenciarias, incluyendo uno de 2016 que criticó las condiciones en la prisión de La Victoria. La CNDH participa en el Patronato Penitenciario, la coalición de organizaciones de la sociedad civil que provee guía para el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario. No es claro cómo las preocupaciones o quejas específicas que presentan las organizaciones de derechos humanos son canalizadas desde el Patronato hacia las autoridades institucionales. Aunque los líderes de la CNDH ocasionalmente critican situaciones específicas en los CCR, la mayor parte de sus declaraciones públicas son críticas a los centros penitenciarios tradicionales.

Estas son entidades y mecanismos de supervisión importantes, que exigen rendición de cuentas a las autoridades. No obstante, con la excepción de algunos procedimientos de asuntos internos, son mecanismos no vinculantes. Tampoco tienen la capacidad de responder a cada queja o acusación que reciben. En mis entrevistas, tanto las personas privadas de libertad como los actores externos dijeron que, si una situación es muy seria, intentan recibir atención mediática, llamando a los periodistas directamente o pidiendo a sus familias que lo hagan. Esto genera una respuesta política más rápida y más seria. Por supuesto, la prensa reporta principalmente los problemas más dramáticos o visibles, y da una menor atención a las violaciones “ordinarias” de las políticas o estándares en los centros penitenciarios. Es posible pero difícil para los periodistas tener suficiente acceso para determinar si un asunto determinado es sistemático¹¹. Los medios de comunicación cumplen una importante función de compartir información que puede exigir un cierto nivel de rendición política de cuentas. Sin embargo, no son un reemplazo para los procesos significativos y confidenciales de quejas en las instituciones gubernamentales.

11. Una excepción notable es un reportaje hecho por el periódico nacional *Listín Diario* en 2016 sobre la prisión de La Victoria, para el cual un periodista pasó 30 días seguidos en diferentes sectores de la misma. Para su crédito, la DGP otorgó permiso al periodista para realizar este proyecto, un paso importante hacia la transparencia, <https://listindiario.com/la-República/2016/03/31/413641/presos-sin-justicia> y <https://listindiario.com/la-República/2016/04/05/414265/la-visita-del-martirio>

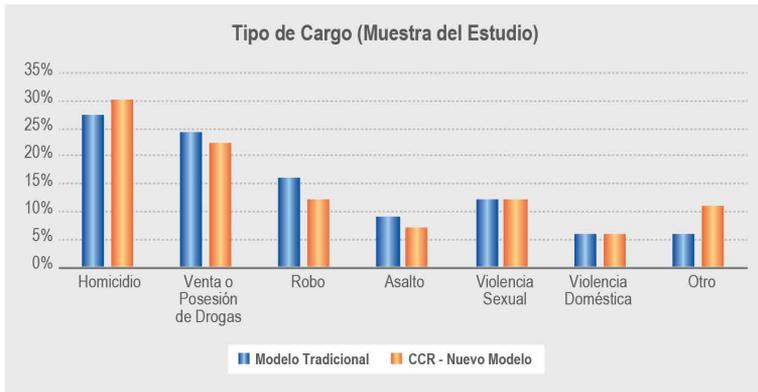
VI. Experiencias de las personas privadas de libertad

a. Perfiles demográficos

Esta sección abre una ventana a las perspectivas de las personas privadas de libertad sobre sus condiciones y experiencias, tanto en los centros penitenciarios nuevos como en las tradicionales, a través de la información recolectada a lo largo de mi proyecto. Los datos de mi encuesta se basan en una muestra de 1,235 participantes, un 56% en centros penitenciarios tradicionales y un 44% en una penitenciaría del Nuevo Modelo. Los resultados excluyen a los participantes que no respondieron una pregunta en particular; la tasa de datos faltante para las preguntas sobre las condiciones y programas fue menor al 15%. Este estudio no pretende ser completamente representativo de todas las personas privadas de libertad, aunque las características del grupo seleccionado se aproximan a la población en muchos aspectos (de acuerdo con datos del censo de la DGP de 2013 y los datos internos provistos por el NMGP). Por el contrario, este estudio arroja luces sobre los puntos de vista y las condiciones reportadas por las personas que decidieron participar. Mi estudio se hizo sólo con hombres. Investigaciones futuras podrían explorar estos mismos problemas con las mujeres privadas de libertad en los centros penitenciarios dominicanos. Igualmente, no pregunté sobre ciertos aspectos delicados –como la orientación sexual o la afiliación a pandillas– por el riesgo que entrañaba para los participantes.

Entre los encuestados, la edad promedio es de 33 años y la sentencia media es de 12 años. Los cargos y tipos de sentencias se alinean con las estadísticas oficiales, sin diferencias significativas entre aquellos que residen en los centros penitenciarios nuevos y las tradicionales. Las categorías de cargos/acusaciones más comunes son las siguientes (el primer número recoge el porcentaje de personas en las instalaciones antiguas y el segundo el de las penitenciarías nuevas): homicidio (27%, 30%), crímenes relacionados con drogas (24%, 22%), robo (16%, 12%), asalto (9%, 7%), violencia sexual (12%, 12%), y violencia doméstica (6%, 6%).

En general, como en la mayoría de países, los privados de libertad en la República Dominicana son personas marginadas social y económicamente. En mi encuesta pregunté por la ocupación y nivel educativo de los participantes antes de su estancia en prisión. Cerca



de un tercio trabajaba en labores manuales y un tercio en ventas o comercios, mientras que un 5% tenía una ocupación con credenciales profesionales, y otro 5% había trabajado anteriormente en la policía o las fuerzas militares. Más de la mitad –un 55%– tiene familiares cerca de la ubicación de su encarcelamiento, lo que supone su principal forma de sostén económico y conexiones con servicios externos.

b. Ciudadanos extranjeros

Aproximadamente un 9% de la muestra en ambas partes del sistema son ciudadanos extranjeros, la gran mayoría de nacionalidad haitiana. Aunque los extranjeros de ciertos países tienen acceso regular a servicios de las embajadas y alguna comunicación con la familia, esto no es común para los ciudadanos haitianos. A pesar de esfuerzos significativos por parte del Gobierno haitiano por apoyar a sus ciudadanos que se encuentran privados de libertad y por promover su regreso a Haití, existen obstáculos políticos y logísticos. En las entrevistas con los internos haitianos, casi todos comentaron que tenían dificultades para el acceso a ayuda legal, a audiencias en los tribunales y a otros servicios básicos porque no tenían documentos de identificación completos o válidos. Los argumentos y debates políticos sobre los derechos y el estatus migratorio de los haitianos y, de forma general, de las personas de ascendencia haitiana en la República Dominicana (Corte Inter-Americana de Derechos Humanos, 2016) complican esta situación. Adicionalmente a estos obstáculos formales, dados sus bajos recursos económicos y la discriminación a la que se enfrentan, los haitianos normalmente no tienen forma de resolver esta situación. Las barreras idiomáticas y la inconsistencia en los servicios de traducción en los tribunales, agravan las dificultades. Los

haitianos detenidos se encuentran en una situación extraña, en la que sus documentos de identidad parciales o inválidos son aceptados por las autoridades dominicanas para la detención inicial, pero, según muchos participantes en el estudio, esos mismos documentos son insuficientes para moverse por las etapas subsiguientes del proceso judicial. Más aún, aquellos que no hablan español tienen dificultad para acceder a los servicios disponibles dentro de la prisión. Esto representa un grado particular de aislamiento para un grupo de gente que generalmente también se enfrenta a la marginación y el estigma en la sociedad dominicana. Existe un acuerdo de colaboración entre la Oficina Nacional de Defensa Pública y la Embajada de Haití para identificar a los individuos que podrían ser liberados bajo fianza (Oficina Nacional de Defensa Pública, 2017).

c. Educación

El nivel educativo inicial de las personas privadas de libertad muestra algunas diferencias entre los dos modelos (aunque esas diferencias no son estadísticamente significativas), con niveles de educación relativamente más bajos en las penitenciarías del modelo tradicional.

Tabla 4: Nivel educativo previo a la prisión. (Casos válidos: 952).

Nivel educativo previo a la prisión	Centros del modelo tradicional	Centros del Nuevo Modelo
Ninguno	10%	6%
Primaria: 1o- 4o grado	13%	11%
Primaria: 5o - 8o grado	36%	38%
Secundaria: 9o - 10o grado	17%	19%
Secundaria: 11o - 12o grado	17%	20%
Universidad	6%	7%

En mi investigación, los internos en los centros del Nuevo Modelo tienen un acceso significativamente más alto a programas educativos. Aproximadamente un 65.4% de las personas en los CCR se encuentran actualmente en algún tipo de programa educativo, en contraste con el 42.1% en los centros penitenciarios del modelo tradicional. De aquellos que no están en programas educativos, algunos intentaron acceder a ellos, pero no pudieron participar debido a restricciones en el tamaño de las clases u otro tipo de limitaciones de recursos; otros simplemente respondieron que no se encuentran actualmente en programas educativos. Hay varios motivos para esto: las personas que ya cuentan con un diploma de educación secundaria

pueden optar más por tomar trabajos pagados o entrenamiento vocacional que por la educación superior, o pueden estar en una penitenciaría que no ofrece opciones de educación universitaria. A modo de anécdota, algunas personas reportaron que es más difícil asegurar un lugar en la educación superior que en la educación primaria o la de alfabetización y, por ello, algunas cifras de no-participación se pueden deber a discrepancias entre las necesidades de los internos y los servicios educativos ofrecidos.

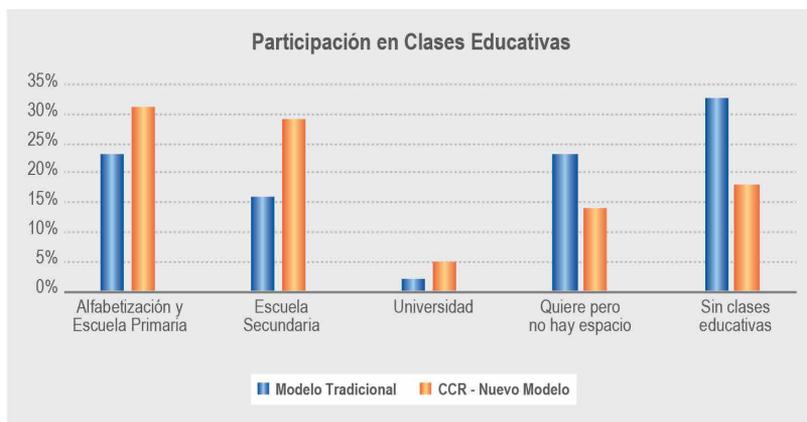
Esta encuesta no distingue entre los programas educativos formales provistos por las instituciones educativas gubernamentales y la educación informal suministrada por otros internos o por organizaciones de la sociedad civil. Los funcionarios del gobierno comentaron en entrevistas que es un reto establecer las condiciones de empleo y seguridad requeridas por los maestros para trabajar dentro de los centros penitenciarios, particularmente si tienen iguales oportunidades laborales o más atractivas en otros espacios. Los recursos limitados representan otro desafío, dado que los espacios para salones de clase y los recursos de bibliotecas requieren una inversión inicial, y las actividades diarias de las clases requieren personal para manejar los traslados y la supervisión.

Tabla 5: Participación en programas educativos en prisión.
(Casos válidos: 1016).

Tipo de programa educativo	Centros del modelo tradicional	Centros del Nuevo Modelo
Alfabetización o escuela primaria	23.8%	31.5%
Escuela secundaria	15.7%	28.6%
Universidad	2.6%	5.3%
Aplicó pero no había plazas suficientes	22.7%	14.1%
Ninguno	33.3%	17.9%

d. Otros programas y servicios

En lo que se refiere a otras actividades, cerca de un 20% de las personas en penitenciarías del modelo tradicional y un 27% de aquellos en instalaciones del Nuevo Modelo, estaban participando en talleres o programas de entrenamiento vocacional de algún tipo en el momento de realizar este estudio. El mantenimiento general, la cocina y las actividades de limpieza en las instalaciones mostraron una gran diferencia: cerca de un 15% de los internos del modelo tradicional participaban en estas actividades versus un 29% del Nuevo Modelo.



Lo más probable es que esta diferencia se deba a que esas actividades se organizan en el Nuevo Modelo, mientras que en los centros penitenciarios tradicionales la mayoría de las personas son responsables por su propio espacio y necesidades personales. En ambos tipos de cárceles, cerca de un 21% de los participantes reportó haber aplicado a estos talleres, pero no había disponibilidad de espacio. Esto sugiere que las tasas de participación serían más altas si se invirtieran más recursos en los espacios y el personal de supervisión para los talleres. Sin embargo, durante las entrevistas, muchos internos dijeron que también les gustaría la oportunidad de construir sus propios proyectos de microempresas –como pequeñas tiendas o servicios para los otros internos– de manera más independiente. Esto ocurre en la economía informal de las cárceles bajo el modelo tradicional, pero generalmente no está permitido en las instalaciones del Nuevo Modelo, que utilizan un sistema de bonos para transacciones en el economato, en lugar de dinero efectivo.

Para los programas que se enfocan más en el tratamiento y la rehabilitación, hay generalmente un mayor acceso a servicios en las instalaciones del Nuevo Modelo: un 75% de los participantes que reportaron necesitar servicios de salud mental pudieron acceder de manera gratuita a ellos en los nuevos CCR, frente a un 45% en las instalaciones tradicionales. Es importante notar que, en las entrevistas, muchas personas expresaron escepticismo ante la noción de que alguien sin una enfermedad mental severa pudiera requerir servicios de salud mental, diciendo, por ejemplo: “eso es para los que están realmente locos”. Esto sugiere que la necesidad actual de

servicios de salud mental para condiciones más generalizadas –como la depresión o los traumas de infancia– sea probablemente más alta de lo que los internos reportan. Resulta interesante que, en ambos tipos de centros penitenciarios, sólo cerca de un 20% de las personas reportan que atienden a algún tipo de programa para el tratamiento del uso de sustancias, y un 65% en ambos tipos de penitenciaría dice que no hay tratamientos disponibles para la adicción a las drogas. Por su parte, cerca de un 34% en las instalaciones tradicionales y un 40% en las nuevas reporta que asiste a programas orientados hacia el cambio de comportamiento. En las entrevistas es claro que la mayoría de las personas considera los programas religiosos, y principalmente las terapias de grupo dirigidas por grupos religiosos, como parte de esta categoría, lo cual la amplía más allá de lo que se consideraría como intervenciones para “cambios en el comportamiento” en otros ambientes.

El acceso a los programas voluntarios y recreacionales parece depender del espacio y las alianzas disponibles. En lo que respecta a deportes y recreación, sólo un 27% reportó haber participado en los centros penitenciarios tradicionales, en contraste con el 47% en las instalaciones bajo el Nuevo Modelo. Aproximadamente el doble (25% versus 11%) participa en actividades artísticas o musicales, lo cual, por supuesto, requiere de algunos materiales y organización. Por otro lado, cerca de la mitad de los internos, en ambos sistemas, participa regularmente en algún tipo de iglesia o actividad religiosa.

e. Principales beneficios y dificultades de cada modelo

Las personas privadas de libertad reportan opiniones divididas cuando se les pregunta por los aspectos positivos o negativos de vivir en un tipo u otro de prisión. En general, los internos resaltan los mismos temas, sin importar las condiciones específicas. Valoran el acceso a las comunicaciones y las visitas familiares, el acceso a espacios limpios y privados, la sensación de seguridad y calma, la oportunidad para aprender y trabajar y el acceso a servicios jurídicos. También aprecian la iglesia y los deportes, a menudo describiéndolos como actividades que les ayudan a sobrellevar las dificultades del encarcelamiento. Por supuesto, una prisión sigue siendo una prisión, incluso en las condiciones más amenas.

De lejos los temas más comunes en las preguntas abiertas de la encuesta tenían que ver con la experiencia general negativa del encierro. Por ejemplo: “nada es positivo aquí,” o “estoy tolerando el infierno hasta que mi libertad regrese.” Incluso participantes que proporcionaron detalles y ejemplos sobre aspectos de la vida en prisión que ven como positivos lo hicieron en el marco de una visión general en la que los temas dominantes son la sensación de abandono, negligencia, exclusión y malos tratos. Muchos hablaron con metáforas sobre ser tratados como animales o como niños por parte del personal de la prisión –dichas experiencias atraviesan todas las otras dimensiones de sus vidas diarias. Esta sección resalta las diferencias entre lo que los internos perciben como aspectos “positivos” de las condiciones en las penitenciarías nuevas y las tradicionales, pero esas consideraciones son relativamente modestas en comparación con la experiencia general de sufrimiento y tratos degradantes expresados por los internos.

En mi investigación, en las preguntas abiertas, las personas en los CCR del Nuevo Modelo enfatizaron que los principales beneficios y mejoras (en comparación con los centros penitenciarios tradicionales) tenían que ver con condiciones de vida más espaciosas, limpias y predecibles. Describieron las instalaciones como más tranquilas y con menor violencia y conflicto entre los internos. En las entrevistas, la mayoría atribuyó eso a dos cambios clave. Primero, como las necesidades básicas de abrigo, comida y espacio para dormir están resueltas, con relativa igualdad de condiciones para todos, las disputas relacionadas con la distribución de recursos se han reducido drásticamente. Segundo, las autoridades han impuesto controles más formales en la economía interna de la prisión, lo que ha reducido las disputas por deudas y otras transacciones, tanto de productos legales como ilegales. Tercero, los agentes VTP están sujetos a un mayor escrutinio en sus tareas diarias y reciben salarios más decentes y, por ende, la prevalencia de la corrupción –y los conflictos que ésta puede engendrar– también es menor. Por supuesto, todas estas fuentes de conflicto aún ocurren, pero en menor grado.

El segundo beneficio más común del modelo de CCR, desde la perspectiva de los internos, es el acceso a la educación formal y a los programas de capacitación laboral. Este incrementado acceso se

demuestra en los datos presentados anteriormente. Dado que muchas de las personas privadas de libertad provienen de orígenes marginados social y económicamente, la cárcel puede ser una de las primeras oportunidades que tienen de continuar –o, para algunos, empezar– una educación formal. Esto tiene un efecto significativo en las oportunidades que tiene la persona de obtener un empleo tras ser liberada. En entrevistas y respuestas a la encuesta, los internos también resaltaron que su sentido de autoestima y su habilidad para expresarse también habían mejorado gracias a la educación formal. Particularmente, varios de los entrevistados que estaban tomando cursos universitarios dijeron que ahora sienten que tienen habilidades para tomar un camino diferente en su vida y para dar de vuelta a aquellos que viven en los márgenes sociales. No es sorprendente, entonces, que el segundo tema más popular en la educación secundaria sea el Derecho.

En contraste, hay elementos en las condiciones de los centros tradicionales que los internos encuentran valiosas, aunque sus condiciones generales sean más severas. En primer lugar, los participantes hablaron sobre la autonomía y el acceso a bienes y servicios. Pueden decidir lo que quieren hacer con su tiempo y recursos. Esto quiere decir, por un lado, que generalmente tienen una mayor flexibilidad en la elección de sus actividades diarias; pocos programas son obligatorios. Aunque el verdadero menú de opciones de programas es normalmente limitado, muchas personas en los centros tradicionales llevan sus propias microempresas o proyectos. También tienen autonomía con sus recursos financieros: pueden comprar productos y servicios en la economía interna. Para aquellos que tienen acceso a dinero, eso significa que pueden comprar comida, ropa, entretenimiento y otras comodidades de su elección –más allá de lo que la administración provee. También cuentan generalmente con mayor acceso a sus familias, gracias al fácil acceso a teléfonos celulares y regímenes fluidos con visitas más frecuentes. Sobra decir, por supuesto, que los internos que no tienen acceso a dinero o al apoyo familiar, están particularmente desfavorecidos, pues los servicios públicos son escasos y no están en condiciones de comprar los servicios privados.

La segunda ventaja general de los centros penitenciarios tradicionales que los internos expresaron es que, en ellas, enfrentan menos acciones disciplinarias por parte del personal de la prisión.

Esto probablemente se debe al hecho de que hay menos personal en las instalaciones, menos reglas y, por ende, menos implementación de las reglas. Un porcentaje significativamente mayor de las personas en los CCR del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario reporta haber sido sometida a una sanción por parte de la administración –desde la eliminación de privilegios hasta el confinamiento en una celda de aislamiento– mientras que la disciplina en los centros penitenciarios del modelo tradicional está menos extendida (es importante notar que esto aún ocurre y, además, que las organizaciones de autogobierno de los internos ejercen ciertas acciones disciplinarias informales contra las personas que rompen ciertas reglas). Pero en general, los internos sienten que hay menos aplicaciones arbitrarias o injustificadas de las medidas punitivas, particularmente para las infracciones relativamente menores, en el modelo tradicional. Una queja frecuente de los internos bajo el Nuevo Modelo es que no tienen canales serios de denuncia si el personal de la prisión abusa su poder o comete una falta. No tienen mucha confianza en la Junta de Evaluación y Sanción porque se compone de miembros del mismo personal del centro. Puesto que los comités de internos y las estructuras organizacionales implementadas por ellos mismos (con imperfecciones) en el sistema tradicional son normalmente desmanteladas en los CCR, los internos son dejados a improvisar. Algunos pueden intentar llevar sus quejas a sus abogados, pero en las entrevistas muchos resaltaron que reservaban esa opción para los incidentes más serios. Su sentido del trato justo es socavado por la ausencia de espacios significativos de diálogo directo con el personal de la prisión, a nivel de la penitenciaría.

El clima social y las condiciones diarias de la vida en prisión en cada centro penitenciario son mucho más complicados de lo que describe este esquema de problemas individuales. Y cada persona que vive en la prisión tiene experiencias, necesidades y expectativas diferentes. Este esquema de algunas de las características de los centros penitenciarios del modelo tradicional y el Nuevo Modelo no captura esas variaciones y complejidades. Por el contrario, esta descripción apunta a mostrar cómo se han desempeñado algunas de las principales reformas institucionales en el sistema penitenciario dominicano, y que han mejorado algunos aspectos generales de la vida en prisión, mientras que otros aspectos se han dejado sin modificar o están, en ocasiones, aún más restringidos.

VII. Recomendaciones

a. Reducir la población total privada de libertad

Como señala este informe, la población penitenciaria total en la República Dominicana se ha duplicado, hasta sobrepasar los 26,000 internos, desde el lanzamiento del proceso de reforma penitenciaria. Todas las iniciativas futuras deberían, antes que cualquier otra cosa, apuntar a una reducción de la población penitenciaria total, no simplemente a construir un conjunto mayor de instalaciones tipo CCR. Esto requiere las siguientes acciones:

- Desarrollar una estrategia para la reducción del uso de la prisión preventiva, incluyendo protocolos, capacitación e implementación para asegurar que los fiscales y jueces la utilicen sólo como último recurso, cuando las preocupaciones por la seguridad pública sean primordiales. Esta estrategia debería incluir un componente para educar a los oficiales del sistema judicial, a los periodistas y al público general sobre las razones por las cuales la prisión preventiva debería ser un último recurso y sobre el hecho de que la mayoría de las personas acusadas no suponen un riesgo para la seguridad pública.
- Esta estrategia también debería incluir una guía sobre la opción de fianza (garantías económicas) en formas que coincidan con los recursos económicos actuales del acusado. Si una persona con recursos mínimos disponibles –incluso cuando se cuentan familiares y amigos– se enfrenta a un costo de fianza, por mínimo que sea, lo más probable es que no pueda pagar; eso es una prisión preventiva de facto.
- Revisar las disposiciones del Código Penal y otras legislaciones que pongan sentencias excesivamente largas para una variedad de ofensas. Establecer legislación que permita una mayor discreción judicial para definir sentencias por debajo del número oficial “estándar” de duración de las condenas.
- Desarrollar una estrategia para aumentar el número de personas en *medio libre* –particularmente aquellas que tengan condiciones de libertad que les permitan pasar algún tiempo residiendo en sus casas, por ejemplo, libertades de más de un solo día. Esto probablemente requiera de recursos adicionales para brindar

apoyo y personal de supervisión y servicios. La educación y las alianzas con el personal profesional que evalúa a las personas y los jueces que otorgan el estado de *medio libre* también podrían facilitar más aprobaciones.

- Revisar las cifras y las razones de negación a la libertad condicional y desarrollar una estrategia para incrementar el número de personas a quienes se les concede esta libertad condicional. Considerar que la libertad condicional sea la decisión por defecto a menos que existan riesgos especiales.
- Desarrollar estrategias para reconocer y dar consideraciones por las acciones positivas de iniciativa propia de los internos, no sólo por certificados y programas formales. Reconocer con cartas de apoyo de una amplia gama de personas –incluyendo residentes comunitarios, maestros y familiares– para que una carta de un solo director de prisión sea menos determinante para el destino de una persona.

b. Integrar la rehabilitación y el diseño de programas en los planes de infraestructura

El primer paso en la expansión del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario es la construcción de nuevas instalaciones de CCR o renovaciones para aumentar su capacidad. El Gobierno lanzó en 2018 una importante iniciativa de construcción en el Plan de Humanización, que incluye expandir varios CCR y construir La Nueva Victoria para reemplazar la actual penitenciaría más grande del país, La Victoria. Unas cuantas recomendaciones con respecto a la infraestructura:

- Asegurar que los diseños de la infraestructura se acomoden a las proyecciones de reducción en el número de privados de libertad y no al número actual. Si las nuevas instalaciones son construidas para la cifra actual, es probable que el sistema utilice todas esas camas, en lugar de encontrar formas de liberar a las personas y prevenir los encarcelamientos innecesarios.
- Exigir que los diseños de infraestructura incorporen los principios de rehabilitación y las necesidades de los programas. Los espacios en los que tienen lugar los programas y en los que las personas viven influyen en el éxito del proceso de rehabilitación. La investigación

demuestra que los diseños de tipo panóptico son los más dañinos, mientras que los diseños que se sienten similares a un “hogar” –con espacios para la privacidad y para la interacción– son los que más ayudan.¹²

- En general, priorizar los centros penitenciarios y CCR pequeños y medianos sobre las mega-prisiones. Las instalaciones más pequeñas permiten mayores interacciones entre el personal y las personas privadas de libertad, así como menores requerimientos para la vigilancia, los traslados internos, etc. Como regla general, las instalaciones no deberían exceder las 1,000 personas privadas de libertad, como máximo. Dado que los planos para La Nueva Victoria son para una instalación que albergue más de 8,000 personas, es particularmente importante considerar construir instalaciones más pequeñas y separadas dentro de un gran complejo.

c. Integrar y hacer más accesibles los sistemas de datos

- Integrar los sistemas de datos. La necesidad más urgente en los sistemas de datos es la integración entre las dos partes del sistema penitenciario –los sistemas tradicional y nuevo– y, de forma transversal, al sistema de justicia general, principalmente la policía, los tribunales y los centros penitenciarios. Esto podría reducir dramáticamente las demoras, errores y recursos gastados en el registro y análisis de datos.
- Incluir la recolección de información relevante sobre la participación de las personas en los programas y otras actividades positivas y su progreso.
- Permitir a las personas privadas de libertad acceso permanente y significativo a sus propios archivos (por lo menos en su versión física) para que puedan conocer el estado de su participación en el programa, el avance de su caso y otros hitos.
- Desarrollar más métricas internas para rastrear el éxito, para medir los avances reales en el conocimiento, las actitudes y comportamientos –no sólo el hecho de que una actividad específica ocurre.

12. <https://psmag.com/news/jail-prison-architecture-inmates-crime-design-82968>

d. Personal penitenciario: expandir los roles de trabajo social y tratamiento

El marco y los principios generales para la figura del agente VTP son apropiados y claros. La estrategia de entrenamiento es completa y hace énfasis en la rehabilitación y los principios humanos. Sin embargo, dado que los modelos abstractos no siempre encajan con la implementación en la vida real, hay espacio para mejorar.

- Primero, el entrenamiento inicial para los agentes VTP hace énfasis en modos quasi-militares de comunicación y disciplina. Aunque esto es necesario hasta cierto punto para construir rutinas de seguridad, este acercamiento también puede limitar el pensamiento crítico y las colaboraciones creativas en las interacciones cotidianas de la vida en el CCR.
- Segundo, la preparación en asuntos de derechos humanos podría dar un mayor énfasis a dos asuntos: las tácticas de disciplina y los mecanismos internos de reclamo y denuncia. Dado que el uso excesivo de la fuerza y la disciplina arbitraria por parte de los agentes VTP es una queja, dicha preparación debería abordarse más ampliamente en el entrenamiento y en capacitaciones subsiguientes en el puesto de trabajo. Aunque el proceso correcto para la disciplina, según el Manual, se enseña en el entrenamiento, los nuevos reclutas también deberían aprender qué hacer en situaciones de la vida real en las que varias presiones puedan dificultar el cumplimiento de un proceso.
- La variedad de especializaciones y roles para los agentes VTP es importante. Sin embargo, el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario debería considerar separar más claramente a las personas que están en puestos de seguridad de aquellas que están en tratamiento, en los programas y en otros roles de apoyo.
- El Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario también podría aumentar la contratación de profesionales que no sean agentes VTP –por ejemplo, abogados, administradores, doctores, profesores, etc. Esto podría ayudar a construir más conexiones con la comunidad local.

e. Expandir y estandarizar programas basados en evidencia, en alianza con otros departamentos gubernamentales

En general, existe una necesidad por expandir el alcance y la diversidad de los programas disponibles en todos los CCR. Debido a limitaciones presupuestales y de personal, la manera lógica de hacer esto es aliarse con departamentos gubernamentales que puedan prestar ciertos servicios en comunidades externas. Estos departamentos son responsables de proveer servicios a todos los dominicanos –incluidos aquellos que están privadas de libertad. Por lo tanto, el gobierno debería presionar a los departamentos para que trabajen con las autoridades penitenciarias y organizar más servicios dentro de los centros penitenciarios y/o que sean accesibles a los internos que tienen permiso de dejar las instalaciones. Ejemplos incluyen:

- El Ministerio de Educación podría proveer las clases de educación primaria y secundaria y las clases de nivelación.
- El Ministerio de la Educación Superior, Ciencia y Tecnología, así como las universidades públicas y privadas, podrían ofrecer las clases de educación superior.
- El Ministerio de Salud Pública podría ofrecer los servicios médicos, de salud mental y de tratamiento para el uso de sustancias, incluyendo alianzas con profesionales especializados en hospitales y clínicas cuando sea necesario.
- El Ministerio del Trabajo debería proporcionar apoyo en la capacitación laboral, la entidad responsable de los documentos nacionales de identidad podría servir a aquellos que están privados de libertad, etc.
- Los servicios gubernamentales que proveen la traducción e interpretación de idioma extranjero –especial pero no únicamente del creole haitiano– deberían proporcionar esos servicios a los centros penitenciarios, cortes y a las personas en conflicto con la ley.

Más allá de las cuestiones presupuestarias, una de las barreras de este modelo de entrega de servicios es que el personal que trabaja en otros departamentos del Gobierno puede dudar a la hora de trabajar dentro de las instalaciones penitenciarias, debido a preocupaciones sobre la seguridad, la logística o una posible repercusión en sus perfiles públicos. Con inversiones en la concientización, incentivos profesionales y ajustes para los asuntos de logística y seguridad, las autoridades penitenciarias y otras autoridades departamentales podrían encontrar soluciones colaborativas.

Las alianzas con organizaciones no gubernamentales también deberían reforzar la disponibilidad de servicios. Éstas podrían ser organizaciones que firmen contratos con el Gobierno para entregar cierta clase de programas o clases, así como ONG que trabajen de manera voluntaria. Un segundo beneficio sería que, dado que estos grupos tienden a estar muy focalizados, dichas alianzas podrían también cambiar la comprensión que tiene la comunidad local sobre la prisión y la humanidad de las personas privadas de libertad. Para ampliar la diversidad de las organizaciones que ofrecen servicios dentro de las penitenciarias, especialmente si algunas trabajan de manera voluntaria o ad hoc, existe la necesidad de estandarizar los criterios de aprobación y la supervisión de estos grupos y sus servicios.

Programas educativos

Los CCR demuestran una dramática expansión en el acceso a la educación primaria y secundaria, en comparación con los centros penitenciarios tradicionales. Esto es importante. No todos los estudiantes a los que les gustaría tomar clases de educación primaria o secundaria tienen actualmente acceso a ellas, principalmente por las muchas limitaciones en materia de espacios y profesorado.

- Ampliar el acceso a la educación a través de colaboraciones con el Departamento de Educación y sus profesores, como se describió anteriormente.
- Desarrollar un plan estandarizado para el acceso a los cursos universitarios, incluyendo varias formas de entrega (remota, en persona, liberación de día). Así, las alianzas entre las autoridades carcelarias y distintas universidades –especialmente las públicas– podrían ampliar el acceso a la universidad para todos los CCR y

para todas las personas privadas de libertad que deseen participar. Si los costos son un problema, el Gobierno debería considerar proporcionar becas para los estudiantes privados de libertad que se encuentren calificados. La educación universitaria es una de las formas más seguras de cambiar las habilidades y perspectivas de una persona tras su liberación.

Programas de tratamiento

La necesidad más urgente en los programas de tratamiento es construir el alcance y el contenido de los programas. Específicamente, no existen suficientes programas orientados a las necesidades psicológicas y el abuso de sustancias.

- Las autoridades penitenciarias, en colaboración con los departamentos gubernamentales relevantes (particularmente el de salud pública) deberían desarrollar programas más completos para los formatos tanto individuales como grupales, basándose en la evidencia investigativa y en la práctica. Los programas deberían seguir currículos formales y estándares, en lugar de quedar a la discreción de los líderes individuales.
- Los programas artísticos, musicales, culturales, deportivos y religiosos son importantes como actividades positivas que generan habilidades y trabajo en equipo. Son relativamente fáciles de desarrollar y son populares entre los internos. Estos programas deberían mantenerse y expandirse donde sea posible, incluso a través de alianzas con grupos locales. Pero no sustituyen el tratamiento de necesidades psicológicas o de otra índole que las personas individuales puedan tener.
- En cuanto a los programas para el tratamiento del abuso de sustancias, específicamente, existe una necesidad de ampliarlos más allá de los modelos de abstinencia exclusiva, aunque éstos puedan ser útiles a muchas personas. Otros enfoques, incluyendo la terapia y/o medicación, pueden ser apropiados para otros individuos. Una ampliación en el acceso debería incluir distintos tipos de programas.
- Aunque la marihuana es el tipo de droga más consumido en los centros penitenciarios (y en la sociedad en general), sus efectos

negativos en el bienestar de los individuos y de la colectividad son mucho menos serios que los de otras drogas, principalmente la cocaína y la cocaína-crack. Los programas dirigidos a disminuir el uso de drogas –a través de reglas y mensajes preventivos– no siempre distinguen entre los diferentes tipos de drogas. Dados los escasos recursos, los esfuerzos para el tratamiento y la prevención del uso de sustancias podría enfocarse menos en la marihuana y más en las sustancias más dañinas.

Servicios jurídicos

Hay una necesidad de más servicios judiciales, tanto en las etapas de arresto y previas al juicio como después de la condena. El hecho de que una pequeña porción de internos no tenga abogado en absoluto es una preocupación urgente.

- Generar una disponibilidad más completa de defensores públicos, a través de servicios de Defensa Pública. Los defensores públicos están sobrecargados de casos y, para poder proveer asesoramiento legal de calidad, el gobierno necesita contratar y retener más defensores públicos (la retención podría incrementarse con cargas de trabajo más ligeras, un mayor desarrollo profesional o incentivos).
- También se necesita ampliar la educación pública sobre cómo acceder a un abogado y sobre los derechos y el debido proceso en cada etapa del sistema judicial.
- Proporcionar entrenamiento a los abogados –tanto fiscales como de defensa– sobre las alternativas a la prisión preventiva. Esto debería incluir lo que la ley permite, pero también cómo argumentar a favor de dichas alternativas de forma convincente y cómo ayudar a asegurar que los defendidos cumplan los requerimientos de elegibilidad.
- Un elemento interesante en los datos de la encuesta sobre los abogados es que un porcentaje significativo de las personas habían tenido abogados tanto públicos como privados. Los datos de las entrevistas sugieren que esto se debe a la frustración que se siente con los abogados privados que no hacen su trabajo, a pesar de cobrar altos honorarios. Teniendo en cuenta eso, una

supervisión más estandarizada de los abogados, incluyendo quizás un mecanismo de quejas accesible a través del Colegio de Abogados o de otra entidad, podría ayudar a reducir las conductas indebidas de los abogados privados.

Servicios de salud

- Contratar más personal de salud directamente a través del Nuevo Modelo y con alianzas más estrechas con el Departamento de Salud Pública y/o hospitales locales, para proporcionar servicios al interior de las instalaciones penitenciarias. En particular, se necesita mayor personal para atender cuidados preventivos y problemas menores.
- Priorizar e invertir en servicios de salud mental mucho más amplios. Aunque los CCR han aumentado dramáticamente el acceso al cuidado de la salud mental –lo cual es positivo–, los psicólogos y terapeutas tienden a enfocarse en las personas con condiciones específicas diagnosticadas o que luchan con algo de manera urgente. Dado que la experiencia del encarcelamiento en sí misma causa efectos negativos en la salud mental para todo el mundo –incluso si no son obvios– deberían existir, por lo menos, servicios de consejería básica y trabajo social disponibles para todos, de forma regular, no solo durante las crisis.
- Desarrollar registros electrónicos de salud. Relacionándolo con los puntos sobre los sistemas de información anteriormente dichos, los registros electrónicos de salud permitirían una administración más fluida de los expedientes médicos de los pacientes a través de distintos personales e instalaciones. Una advertencia: una persona privada de libertad debería tener acceso a su historial médico y los registros electrónicos no deberían ser un motivo para reducir el acceso de un paciente a su información.
- Eliminar las tarifas que se cobran a las personas privadas de libertad y sus familias por los servicios médicos y los medicamentos. Algunos participantes en la encuesta reportaron pagar por servicios médicos y particularmente por los medicamentos. Aunque esto pueda reflejar las diferencias de los seguros médicos en la comunidad externa, cuando las personas están bajo el control del Estado –en custodia– de forma involuntaria, no podrían tener que

pagar por ningún servicio médico. Las autoridades penitenciarias, en colaboración con las autoridades de salud, deberían cambiar las políticas y las prácticas para proporcionar servicios de salud y medicamentos sin costos.

Programas posteriores a la liberación

- Expandir los criterios de elegibilidad y los recursos destinados a medio libre, para que más personas puedan acceder a una forma gradual de libertad –desde la liberación de día, hasta los permisos familiares o vacacionales, o a completar su condena en la comunidad. El sistema debería ponerse una meta ambiciosa para mover una parte de la población privada de libertad a distintas formas de *medio libre*. Esto requiere una concientización y colaboración con los jueces y abogados que tienen un papel en la toma de decisiones.
- Construir un departamento formal o una entidad gubernamental responsable de la supervisión en la comunidad y el apoyo y los servicios post penitenciarios, principalmente para las personas en libertad condicional. Aunque la Iglesia Católica juega un papel importante, esta área le pertenece propiamente a una entidad gubernamental que pueda servir a todos los dominicanos, sin importar su afiliación religiosa o falta de ella.
- Asegurar que este nuevo departamento tenga un acercamiento de trabajo social a su labor. El personal principal para la supervisión comunitaria debería estar entrenado para apoyar la reintegración social, no en la seguridad (incluido el entrenamiento a los agentes VTP).
- Cualquier ampliación de los servicios de supervisión comunitaria debería cuidarse de no imponer más cargas o vigilancia sobre las personas que cumplen sentencias alternativas o que ya han dejado la prisión. No deberían extraerse datos o información simplemente por rastrear el cambio. Los servicios y recursos deberían determinarse basándose en lo que los clientes dicen que necesitan, no en lo que las instituciones del sistema judicial desean ofrecer o lograr.

f. Mejorar la protección de los derechos humanos, supervisión y transparencia

Los reportes de las malas condiciones, la falta del debido proceso, el uso excesivo de la fuerza y la violencia, y los arbitrarios procedimientos disciplinarios –como se documentan en el reporte de la ONDP, los reportes de la CNDH y en mi encuesta– son serios. Más aún, debido a la limitación en los mecanismos de denuncia disponibles, existen probablemente muchos otros incidentes que no han sido documentados.

- Desarrollar mecanismos de denuncia más confidenciales y confiables. Esto quiere decir que los internos deberían tener acceso a alguien que no trabaje en las instalaciones y que no sea parte del personal de la prisión. Aunque el juez de ejecución de la pena puede en ocasiones cumplir ese papel, generalmente el juez no está lo suficientemente disponible, debido a otras responsabilidades. El Gobierno debería considerar establecer una figura mediadora o un investigador externo, específico para el sistema penitenciario.¹³ Tales espacios de denuncia deberían estar también disponibles para los familiares, defensores públicos y otras personas que pasan tiempo en prisión, quienes también pueden experimentar u observar las malas conductas.
- Fortalecer y monitorear el sistema interno para las investigaciones y la imposición de consecuencias por los actos de conducta indebida.
- Desarrollar mecanismos regulares para verificar el cumplimiento de los derechos humanos, generar reportes sobre las protecciones y las preocupaciones, y compartir la información y las lecciones acerca de cómo implementar mejor los requerimientos de derechos humanos. Esto ya existe en un nivel alto a través de los procesos de Revisión Periódica de la ONU y el Protocolo Opcional de la Convención contra la tortura. Mecanismos locales de denuncia, accesibles al público general, también serían beneficiosos. Al prestar atención a este asunto de forma regular, no sólo cuando se da una denuncia o un incidente, el mismo se normaliza.

13. Un ejemplo es la Oficina del Investigador Correccional en el sistema de prisiones federales de Canadá.

- Proveer un mayor acceso a los medios de comunicación a los centros penitenciarios, de forma que no sea planeado o coreografiado. Existen preocupaciones legítimas sobre la seguridad que pueden abordarse a través de acuerdos claros con los periodistas y a través del trabajo exclusivo con periodistas que estén dispuestos a contar historias complejas –no sólo descripciones sensacionalistas sobre la vida en prisión. Pero cuanto más haya una ventana pública mirando hacia la vida cotidiana en los centros penitenciarios, las experiencias y perspectivas de las personas reclusas y del personal penitenciario, y en los esfuerzos de reformas políticas del Gobierno, más fácil será exigir una transparencia.

g. Recursos específicos y protecciones para grupos vulnerables

- Desarrollar una fuerza de trabajo dentro de las instituciones penitenciarias para abordar las preocupaciones específicas que afectan desproporcionadamente a los grupos vulnerables.
- Designar recursos y atención a las necesidades específicas de las mujeres, particularmente las mujeres embarazadas y con hijos pequeños. De forma general, las mujeres deberían tener el mismo acceso que los hombres a métodos anticonceptivos y visitas conyugales.
- Designar recursos y atención a las necesidades de las personas con discapacidades físicas e intelectuales.
- Reconocer, oficialmente, que la población LGBTQ representa una porción significativa de las personas privadas de libertad –aunque no estén oficialmente censadas. Estas personas se enfrentan a varias formas de discriminación y acoso dentro de los centros penitenciarios. Las autoridades penitenciarias podrían desarrollar una estrategia basada en los derechos humanos, en estrecha colaboración con grupos defensores de la sociedad civil, para identificar y responder a las preocupaciones específicas de las personas LGBTQ privadas de libertad.
- Desarrollar una estrategia y designar recursos para resolver las necesidades de los haitianos privados de libertad en los centros penitenciarios dominicanos, así como las personas de ascendencia haitiana que tienen un estado migratorio incierto. El Gobierno

dominicano, en colaboración con el Gobierno haitiano, debería esforzarse en proveer documentación (identidad y migración), servicios de traducción, acuerdos de extradición y cumplimiento de condena, y conexiones con grupos locales de apoyo. Los haitianos se encuentran actualmente aislados en los centros penitenciarios y pueden “perderse” en el sistema, sin ninguna atención específica.

- Desarrollar una estrategia para designar recursos para las necesidades específicas de los ciudadanos extranjeros de otros países (distintos a Haití). El sistema judicial debería dedicar recursos a hacer que los servicios de traducción idiomática (interpretación) estén disponibles para todas las audiencias en los tribunales y dentro de los centros penitenciarios. Hay tecnologías disponibles para la traducción remota de idiomas menos usuales. Debería existir un proceso más consistente para comunicarse con los oficiales consulares en las embajadas, especialmente en aquellas con menor personal.

VIII. Conectando las Reformas Penitenciarias con el Objetivo 16 del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

Los temas principales del Objetivo 16 del Desarrollo Sostenible son tres: sociedades justas, sociedades pacíficas y sociedades inclusivas. Esto significa abordar las causas fundamentales de la violencia y crear métodos de resolución de conflictos más constructivos y más respetuosos, relaciones justas –entre individuos y entre individuos e instituciones. ¿Cómo encaja la prisión en esto? Los objetivos estándares de una prisión pueden parecer contradictorios: castigo, rehabilitación, incapacitación y disuasión. Aun así, cuando se toman juntos, y asumiendo que las lógicas subyacentes en cada objetivo son correctas, la prisión tiene entonces un papel fundamental en la reducción de la violencia en una sociedad. Está destinada a disuadir a las personas de futuros actos de violencia o crimen y a separar físicamente aquellas personas que representan un riesgo severo para la seguridad de la sociedad. Y está destinada a cambiar los patrones de comportamiento de aquellos que cometen violencia y crimen, para que no los repitan tras su liberación. Sabemos que los centros penitenciarios rara vez logran estas metas de manera constructiva. Más a menudo, causan daño y sufrimiento adicional a aquellos que viven dentro de ellas y a sus familias y comunidades, mientras generan efectos mínimos en la reducción del crimen o en un sentido más amplio de la justicia.

No existe tal cosa como una prisión pacífica o humana: la naturaleza del encierro impuesto por el Estado implica coerción. Pero los centros penitenciarios pueden, bastante concretamente, proveer condiciones decentes de vida y oportunidades constructivas para comprometer tiempo y energía, mientras evitan generar privaciones y dificultades adicionales para aquellos que viven y trabajan en ellas.

Ya existen marcos de trabajo robustos para la acción en el ODS 16. El Reporte de *Pathfinders* de 2017, titulado *La Hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas: Un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo*, establece una guía clara para los países que buscan hacer progresos significativos en este objetivo (*Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies*, 2017). Además, define las estrategias transformativas y las acciones catalíticas y facilitadoras. En

la siguiente sección, siguiendo este marco de referencia, ofrezco algunas sugerencias sobre cómo la experiencia de la reforma penitenciaria de la República Dominicana podría expandir e informar estos esfuerzos, tanto en la misma República Dominicana como en otros países de la región y del mundo.

a. Tres estrategias transformativas:

1) Prevención: Invertir en la prevención para que las sociedades y las personas puedan alcanzar todo su potencial

En la política criminal, las estrategias de prevención normalmente se enfocan en comunidades y personas que están en riesgo de involucrarse en el crimen. Pero la prevención aplica igualmente a las personas que están privadas de libertad –aquellos que ya están involucrados en el sistema de justicia criminal, muchos de los cuales han cometido crímenes violentos.

La experiencia de la reforma penitenciaria dominicana ofrece dos grupos de lecciones contrastantes aquí. Primero, el claro impacto de los programas y servicios extendidos para personas que han sido socialmente marginalizadas es una inversión de prevención crucial. Como se describe arriba, las personas privadas de libertad ponen un alto valor en la educación formal y el entrenamiento laboral. Esta es una inversión en su potencial como individuos y reducirá las posibilidades de que recurran a las actividades criminales tras ser liberados.

La segunda lección es negativa: a pesar de las inversiones significativas y los logros del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario, así como de los nuevos programas en los centros penitenciarios tradicionales, el sistema de justicia criminal dominicano está ahora encarcelando al doble de las personas que encarcelaba en 2004, al principio de la reforma penitenciaria. Como se discutió anteriormente, la estrategia de reforma carcelaria no confronta directamente los motivadores institucionales y políticos para la prisión preventiva, ni expande sustancialmente las opciones de liberaciones tempranas o de libertad condicional. Este es un ejemplo de que una mayor inversión en la prevención de las intervenciones –a través de programas para las personas privadas de libertad– está siendo socavada por no prestar atención a una prevención que sea transversal al sistema, de detenciones innecesarias en primer lugar.

2) Renovación: Transformar las instituciones para que puedan cumplir con las aspiraciones de un futuro más próspero, inclusivo y sostenible

El diseño y la implementación gradual y sostenida del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario es un ejemplo importante de la transformación de una institución. Como se describió anteriormente, este proceso fue orgánico, colaborativo y complejo. En las etapas tempranas, fue impulsado por las convicciones y compromisos individuales de los líderes clave y luego fue solidificado con el desarrollo de cuerpos profesionales de servidores públicos entrenados en una filosofía común y apoyado con buenas condiciones laborales y oportunidades de ascenso. Esto provee una base fuerte para expandir la transformación y para manejar los inevitables desafíos y disputas que se alzan en el camino. La filosofía incluida de la ENAP y el currículo del entrenamiento de los agentes VTP no sólo incluye el trabajo sustancioso de manejar un nuevo tipo de prisión, sino que también ha llevado a cambios positivos en la moral y la profesionalización de la misma fuerza de trabajo.

Los retos de la calidad y la sostenibilidad de esta transformación se relacionan con cómo el equipo coordinador central encaja y trabaja con los colegas gubernamentales e institucionales. Existe una tensión clara en el proceso de transformación gradual: mientras que la mayoría de los recursos se dedican a la construcción y mejora de los CCR, las instalaciones tradicionales son relegadas con recursos aún más escasos para gestionar las operaciones del día a día en los centros penitenciarios aún no reformadas. Las penitenciarías tradicionales siguen estando superpobladas y tienen pocas palancas para abordar la entrada y salida de internos. A pesar del nuevo momento para trasladar más personas de las penitenciarías tradicionales a los nuevos CCR, este desequilibrio genera iniciativas conflictivas en el corto plazo. Transformar las instituciones requiere de planeación cuidadosa para que las personas y los programas que no están en la “punta de lanza” de las nuevas prácticas, no queden relegados.

3) Involucramiento: Incluir y empoderar a las personas para que puedan alcanzar su potencial y trabajar por un futuro mejor

Involucrar a las personas más afectadas por una intervención política en la implementación de esa política puede parecer una recomendación obvia. En la política penitenciaria, sin embargo, esto requiere de esfuerzo y compromiso reales –dado que muchas sociedades no reciben la

inclusión de las voces de las personas privadas de libertad o previamente privadas de libertad, así como las de sus familias, en las conversaciones políticas o legislativas. Pero la transformación real de los centros penitenciarios no puede ocurrir sin una participación significativa de los prisioneros, sus familias, sus comunidades y otros grupos afectados, incluidas las víctimas de los crímenes y las personas que trabajan en los centros penitenciarios. El desarrollo del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario dominicano provee un ejemplo importante sobre cómo un liderazgo audaz cambió el discurso político acerca de quiénes cuentan como miembros de la sociedad. Al hablar sobre las personas privadas de libertad en términos respetuosos –*interno* en lugar de *reo* o *preso*– y al proveer nuevos servicios y oportunidades para la positiva representación pública, el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario da ejemplo de inclusión a la región. Cuando el resto de la sociedad ve a las personas privadas de libertad como compañeros, ciudadanos que contribuyen –ahora y en el futuro– al bienestar de la economía y la cultura, tiene sentido político que los centros penitenciarios provean programas de calidad y condiciones de vida respetables e interacciones sociales. A través de extensiva participación artística, musical, deportiva y de redes sociales, entre las personas privadas de libertad y las comunidades locales, el Nuevo Modelo rompe paradigmas en términos de la superación del estigma social y la distancia que hace a los centros penitenciarios y a los internos invisibles en muchos lugares. Tales cambios también tendrán influencia en el sistema judicial –principalmente en los fiscales y jueces– y pueden reducir el carácter punitivo de la sentencia y la aversión al riesgo que limita las decisiones previas al juicio y de libertad condicional.

Sin embargo, y a pesar de estos avances, en mi investigación los internos enfatizaron que no sienten que tengan voz en las decisiones que dan forma a la vida diaria dentro de las instalaciones donde residen. No están esperando una democracia total en el interior –son conscientes de que la prisión requiere una autoridad jerárquica– pero sí piden formas más significativas de ofrecer sus opiniones y comunicar sus preocupaciones sobre las condiciones, los servicios, el trato justo y otros aspectos de la gestión penitenciaria. Adaptar ejemplos positivos de participación de los internos de otros países –como los concejos de internos (Barry et al., 2016)– generaría nuevas formas de inclusión en los centros penitenciarios sin comprometer la autoridad del personal o las instituciones penitenciarias.

Involucrar a todas las personas también incluye a las familias de las personas privadas de libertad. En el sistema penitenciario dominicano, las familias proveen cantidades significativas de dinero cada mes para pagar las necesidades básicas de sus familiares. En las penitenciarías tradicionales, esto incluye dinero para cosas que el estado debería proveer –como espacio para dormir, comida y transporte. En los CCR, las familias pagan por servicios médicos y costos del economato, que pueden ser elevados. En mi estudio, las personas reportaron enviar un promedio de varios cientos de pesos dominicanos al mes –lo que es un porcentaje significativo de los ingresos de una familia. Esto de forma adicional a los costos legales de un caso. La mayoría de las personas en prisión, como demuestra mi investigación, proviene de familias trabajadoras o de bajos ingresos. Estas cargas de costos extra pueden crear la diferencia entre suplir sus necesidades diarias o no –incluso cuando reciben beneficios sociales estándar, tales como transferencias de dinero en efectivo.

Para finalizar, las personas necesitan un mayor apoyo y empoderamiento tras ser liberadas de prisión. El Gobierno podría contratar a personas con entrenamiento en trabajo social –incluidos ex internos con las cualificaciones apropiadas– para ayudar a las personas a navegar los retos a los que se enfrentan cuando regresan a sus comunidades. Esto puede incluir conectarlos con servicios, ofrecer apoyo moral y emocional, y ayudarlos con el manejo de las obligaciones formales (papeleo, audiencias, confirmación del cumplimiento de las condiciones de libertad condicional) con los tribunales u otras entidades alternativas de supervisión comunitaria.

b. Nueve acciones catalizadoras

Las nueve acciones catalizadoras identificadas en el reporte de *Pathfinders* se refieren a un amplio rango de contextos en los que la violencia, la exclusión o la injusticia pueden ocurrir. Estos no se asignan directamente a las recomendaciones para mejorar las condiciones y el clima social en las penitenciarías, o en el contexto post liberación. Pero existen conexiones a los contextos carcelarios, tanto en los asuntos sustanciales como en los métodos o estrategias de intervención.

1) Ampliar la prevención de la violencia contra las mujeres, niños y grupos vulnerables

Las tasas de violencia en una comunidad o país dado normalmente no incluyen la violencia experimentada por las personas que se encuentran privadas de libertad, dado que ni los datos sobre el crimen ni las encuestas de victimización suelen incluirlos. Sin embargo, sabemos que las personas privadas de libertad sufren violencia a manos de otros internos y del personal. Las estrategias de prevención de la violencia que funcionan en comunidades también pueden funcionar dentro de las penitenciarías. Las interacciones y dinámicas entre las figuras de autoridad y los internos son, por supuesto, distintas, debido al contexto, que es, por definición, represivo. Algunos grupos son más vulnerables a la violencia dentro de la prisión que otros –como los jóvenes o adultos mayores, personas LGBTQ, personas con pocos recursos familiares o financieros, personas con discapacidades, o personas que no hablan la lengua común. Las mujeres y los niños son vulnerables en distintas formas, aunque en los centros penitenciarios suelen vivir en instalaciones separadas. Este reporte no ha abordado en detalle la situación de las mujeres o los niños que están privados de libertad.

Muchos principios de la prevención de la violencia que están establecidos en el trabajo comunitario también aplica a los centros penitenciarios: oportunidades para que las personas pasen su tiempo libre en formas constructivas y pro sociales; oportunidades para resolver las disputas informalmente y de manera no violenta; enfocar las intervenciones en los grupos de alto riesgo y en las etapas tempranas; entrenar a las figuras de autoridad en la desescalada y el compromiso positivo con los miembros de la comunidad; consecuencias claras y proporcionales, y responsabilidad por los actos de violencia. La justicia procedimental y el trato justo por parte de las autoridades a la hora de aplicar las reglas dan forma a las percepciones de la legitimidad del ambiente de gobernanza en la prisión, y esto influye en el orden social y la violencia (Brunton-Smith & McCarthy, 2016; Sparks & Bottoms, 1995). Acuerdos de tregua negociados entre pandillas u otros grupos rivales pueden ser posibles (aunque las dinámicas de las pandillas de los centros penitenciarios son distintas que las de las pandillas callejeras y toman forma según la gobernanza formal de las transacciones económicas (Skarbek, 2014)). Asimismo, donde los internos establecen acuerdos de gobernanza colaborativa que abordan sus necesidades comunes, la violencia disminuye –aunque no en todos los casos (Darke, 2018). Experimentos en otras partes del mundo también han mostrado

reducciones en la violencia, como en una unidad de adultos jóvenes en EE.UU. que utilizó mentorías y programas extensivos para transformar las relaciones sociales (Chammah, 2018).

En la experiencia de la reforma penitenciaria dominicana, muchos de estos principios y factores son parte del Nuevo Modelo y son evidentes en la vida diaria en los CCR. Pero hay pocas investigaciones o planeación de políticas enfocadas en reducir o prevenir la violencia para grupos particularmente vulnerables. Esta es un área para una mayor atención e inversión en etapas futuras.

2) Construir ciudades seguras, inclusivas y resistentes

Esta acción pareciera ser menos relevante de forma directa para las penitenciarías. Sin embargo, la mayoría de las personas privadas de libertad provienen de ciudades y –particularmente– de comunidades urbanas marginadas. Por ende, construir ciudades más seguras e inclusivas podría beneficiar a estos mismos grupos, guiándolos hacia caminos de vida más positivos. Otro ángulo en el vínculo entre las ciudades y los centros penitenciarios es que estas últimas suelen estar ubicadas cerca de las ciudades, especialmente en un país pequeño como la República Dominicana. Los CCR han construido fuertes alianzas con algunas organizaciones –gubernamentales y no gubernamentales– en las comunidades locales. Esto permite mayores interacciones para las personas reclusas con organizaciones externas en actividades positivas. También ayuda a la ciudad a sentir que la prisión y sus residentes y personal son una parte integral de la comunidad y de la vida de la ciudad en general –no algo invisible, vergonzoso o separado. Esto va en contra de la idea ampliamente difundida de que los centros penitenciarios deberían ubicarse lejos de los centros urbanos, por motivos como reducir la exposición a los criminales, o reducir el riesgo de contrabando.

El pueblo de Salcedo, en la provincia Hermanas Mirabal de la República Dominicana, ejemplifica esto. A través de un consejo multisectorial sobre la reforma penitenciaria (el *Consejo Provincial para la Reforma Carcelaria y la Reinserción Sociolaboral de los Internos e Internas*), con un liderazgo político fuerte en la provincia y con un equipo líder multidisciplinario en la prisión (encabezado por un psicólogo), se han generado más alianzas a nivel local y recursos para las instalaciones penitenciarias ubicadas en el pueblo. Esto es aún más resaltable porque la prisión se encuentra bajo el modelo tradicional y

opera con sobrepoblación, seguridad manejada por militares y bajos presupuestos. No obstante, existen proyectos de empleo e incluso graduados universitarios, gracias a las alianzas locales.¹⁴ Estas experiencias han reducido los estigmas acerca de las personas privadas de libertad, así como las verdaderas relaciones entre el interior y el exterior, lo cual ayuda a la reintegración post liberación (entrevistas).

3) Apuntar a la prevención en países y comunidades más propensos a ser relegados

Prevención aquí significa prevenir la violencia, el crimen o el conflicto –y las iniciativas de prevención a menudo sólo alcanzan a las personas que ya son activas en sus instituciones comunitarias. Las personas que se encuentran en prisión son a menudo incapaces física, legal y socialmente de acceder a los beneficios de la mayoría de estas intervenciones. A menos que la iniciativa identifique explícitamente y aborde las barreras potenciales que un interno o ex interno puede enfrentar, es probable que no les alcance.

Una implicación clara de esta acción es que la reducción de la encarcelación es en sí misma una acción preventiva. Estar en prisión es un potente indicador para un futuro involucramiento en el crimen y (en ocasiones) la violencia –tanto tras la liberación (Latessa, 2014) como durante la encarcelación (Byrne & Hummer, 2007). Así que aplicar un acercamiento preventivo al sistema judicial y a las personas en contacto con él significa, primero, reducir la cantidad y la severidad de su contacto con el sistema judicial –especialmente la prisión. Para hacerlo, se debería empezar en primer lugar con una reducción drástica de la prisión preventiva, dado que ésta impone costos humanos y financieros de un encarcelamiento que usualmente no es requerido por ley. Las altas tasas que tiene la República Dominicana de prisión preventiva, sugieren que podría hacerse un progreso significativo en la prevención del encarcelamiento en esta etapa. Una vez que una persona recibe una sentencia a prisión, hay espacio para prevenir encarcelamientos más severos y largos, gracias a sentencias más cortas y mayor acceso a la libertad condicional, así como mejorar las condiciones y programas durante la condena.

14. *Listín Diario*, 10 de febrero de 2018, <https://listindiario.com/la-Republica/2018/02/10/502238/reclusos-salen-a-realizar-actividades-productivas>

La violencia que ocurre en los centros penitenciarios es seria y común, pero se encuentra usualmente ausente de los esfuerzos de reducción de la violencia comunitaria. Como muestran mis resultados, las personas privadas de libertad listan la violencia y las amenazas como unas de las preocupaciones clave durante su encierro. La investigación muestra que mejores condiciones y un tratamiento más respetuoso por parte del personal puede reducir la violencia carcelaria en EE.UU. (Lahm, 2009; Rocheleau, 2013) y en Chile (Sanhueza, 2014). Las estrategias que reducen la violencia comunitaria también pueden funcionar dentro de los centros penitenciarios. Uno de los ejemplos prometedores es la adaptación de los métodos de “interruptores de violencia” (por parte de la ONG estadounidense Cure Violence) en algunos centros penitenciarios mexicanos.¹⁵ En resumen, mientras los esfuerzos de prevención del conflicto y la violencia busquen apuntarle a los lugares y personas más afligidos, las personas que están en prisión deberían estar en esa lista.

4) Incrementar la justicia y el empoderamiento jurídico

Mi investigación muestra que el poco acceso a la justicia es un tema que atraviesa todas las categorías de personas privadas de libertad en ambos tipos de centros penitenciarios. Hablando sobre las condiciones de los centros penitenciarios, las personas a menudo resaltaban los problemas con el sistema judicial y penal: dificultad para comunicarse con los abogados, retrasos y errores administrativos, extensión injustificada de las detenciones preventivas, jueces y fiscales influenciados por la política o el dinero. Al mismo tiempo, la mayoría de los participantes de mi estudio indicaron que no habían oído, o tenían poco conocimiento, de sus derechos legales y humanos (tales como las Reglas Nelson Mandela), tanto en el sistema judicial como dentro de la prisión. Esto les pone en una desventaja aún mayor.

A pesar de una clara aceptación simbólica del lenguaje y los conceptos de los derechos humanos, el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario en la República Dominicana no provee educación sobre los derechos humanos de manera completa a las personas privadas de libertad –solo al personal. Esto refleja una tendencia que ha sido documentada en otras partes –el discurso de los derechos humanos se vuelve un discurso institucional simbólico en lugar de una práctica transformativa (Martin, 2017). Para hacer de los derechos humanos una

15. Cure Violence : <http://cureviolence.org/partners/international-partners/latin-america/>

práctica más sustantiva y significativa en el día a día, el gobierno puede usar sus recursos de programas existentes. Empleando los programas de educación creativa y colaborativa e idealmente involucrando a las organizaciones de la sociedad civil, podrían hacerse talleres sobre derechos humanos y apoyo mutuo o educación sobre cómo ponerlos en práctica. En ocasiones los directores de los centros penitenciarios sienten miedo de que aumentar el conocimiento que tienen los prisioneros sobre sus derechos pueda generar discordia o quejas. Pero más allá de la obvia realidad de que todas las personas, incluidos los internos, merecen tener derechos humanos (incluida la educación sobre los derechos humanos), cuando las personas privadas de libertad sienten que tienen transparencia y herramientas para hacer preguntas y plantear sus inquietudes a los directores de la prisión de forma seria, esto aumenta las interacciones sociales. En mi estudio, los participantes mencionaron que la carencia de tales canales es una frustración central.

Ampliar drásticamente el acceso a la asistencia jurídica, principalmente a través de los defensores públicos, es también una acción clave que puede mejorar el empoderamiento tanto judicial como legal. La Oficina Nacional de Defensa Pública tiene el poder y el conocimiento para abordar muchas de las frustraciones y retrasos que las personas enfrentan en sus casos y en sus detenciones preventivas. Pero hay demasiados casos para el número de abogados existentes. Más financiación y personal son cruciales. También hay una necesidad de acceso y proximidad: más canales de comunicación, más visitas, mayor entendimiento del contexto social de una persona, y apoyo. Los jueces que supervisan las sentencias (jueces de ejecución de la pena) también cumplen un rol clave en este aspecto, pues son un punto crucial de contacto para las personas privadas de libertad que necesitan atención o decisiones sobre las condiciones de su encierro. Una mayor educación y estandarización de este rol, incluyendo contenido sobre los derechos humanos y su aplicación tanto en los centros penitenciarios nuevas como tradicionales, ayudaría a construir más consistencia y capacidad sobre cómo los jueces desarrollan este papel en las diferentes zonas del país.

5) Comprometerse a un gobierno abierto y sensible

La experiencia de la reforma penitenciaria dominicana es un ejemplo prometedor de un Gobierno que respondió a una crisis con inversiones creativas y sostenidas de dinero, liderazgo y apoyo institucional. El Nuevo

Modelo de Gestión Penitenciario fue desarrollado e implementado a través de alianzas poco convencionales y una disposición a comprometerse con actores locales e internacionales basándose en necesidades y talentos comunes, más que en lazos institucionales existentes. Adicionalmente, el nuevo sistema ha definido altos estándares en su apertura al público, gracias a su Oficina de Libre Acceso a la Información Pública, su página web y redes sociales, y sus reportes públicos, los cuales todos incluyen actualizaciones y datos sobre los CCR y las actividades de este modelo. Mientras el modelo tradicional tiene menos datos accesibles al público, también ha ido compartiendo cada vez más información gracias a las plataformas digitales. El lanzamiento público del Plan de Humanización, con detalles y cifras, sugiere que parte de la siguiente fase de las reformas será aún más abierta.

No obstante, los centros penitenciarios son por definición instituciones cerradas. Desafortunadamente, los incentivos políticos tradicionales presionan a los gobiernos a no compartir la historia completa de lo que ocurre tras las rejas. Como se discutió anteriormente, los medios de comunicación y los reportes de agencias supervisoras están entre las pocas ventanas que el público tiene hacia el mundo penitenciario en la República Dominicana. Particularmente, hay una necesidad de canales de comunicación más abiertos y acciones gubernamentales más sensibles sobre las situaciones de denuncias y violaciones de los derechos humanos. Muchos ciudadanos hacen suposiciones sobre la vida en prisión basándose en estereotipos o cubrimientos mediáticos sensacionalistas; perciben la prisión como “fácil” y/o constantemente violenta, incluso si ninguna de las dos percepciones es correcta. Crear más oportunidades para las personas que no tienen razones personales o profesionales para visitar una prisión puede ayudar a crear conocimiento y reducir el miedo en el público general. Asimismo, estas concesiones pueden dar paso a mejores oportunidades de integración post liberación. Esto podría ocurrir a través de clases o proyectos investigativos con escuelas o universidades, así como participación comunitaria en eventos artísticos, deportivos o religiosos.

6) Reducir la corrupción y los flujos ilícitos financieros y de armas

Sin importar el país, las condiciones carcelarias tienden a crear oportunidades y demanda para la corrupción. Las restricciones y dificultades generadas por la sobrepoblación y la insuficiencia de alimentos, comida, comunicación y seguridad, pueden forzar a las

personas a escoger formas ilícitas de acceder a estas necesidades. Existen leyes, políticas y mecanismos de investigación en los sistemas institucionales actuales para identificar y aplicar consecuencias a la corrupción por parte del personal penitenciario –pero éstas no se aplican de manera consistente. Incluso con la aplicación total, las condiciones que permiten la corrupción continuarán generando nuevos problemas. Entonces, como parte del proceso continuo de reforma, la prevención de la corrupción y las medidas de reducción se necesitan en todas las etapas. Esto incluye el reclutamiento y entrenamiento del personal; los procesos de evaluación y promoción de los trabajadores; las herramientas de búsqueda y vigilancia; consecuencias claras y firmes para acciones probadas de corrupción (sin importar el nivel del trabajador); y establecer protecciones y canales confidenciales de denuncia. Abordar la corrupción potencial en el negocio administrativo de dirigir una prisión –tales como la compra de alimentos, gasolina y materiales de construcción- es también importante y requiere un refuerzo de los protocolos institucionales y la supervisión que se aplicaría en cualquier otra agencia del Gobierno.

Para reducir los flujos ilícitos de armas y dinero entre y desde/hacia los prisioneros, mejorando los incentivos y mecanismos institucionales para el personal puede sin embargo sólo tener efecto hasta cierto nivel. Uno de los principales motivadores es la sensación propia de los internos de tener comodidades y seguridad adecuadas dentro de unas instalaciones cerradas. Entonces, asegurar que todos los prisioneros tengan la suficiente comida, electricidad, acceso a teléfonos y transporte puede reducir dramáticamente la demanda de transacciones ilegales. Incluso durante la encarcelación, las personas tienen varios gastos legítimos por cubrir, como honorarios legales, comisaría, obligaciones familiares, medicamentos, etc. Si no tienen una forma legítima de recibir ingresos, es casi inevitable que opten por opciones ilícitas, sea dentro de las instalaciones o con contactos en el exterior. Aunque algunas de las personas que viven en los CCR tienen ingresos formales gracias a los talleres vocacionales, las cantidades son modestas y de difícil acceso. Mientras tanto, las microempresas que generan ingresos en las instalaciones tradicionales pueden permitir a un prisionero alguna autonomía emprendedora para vender productos legales (como *snacks* o cortes de cabello), pero no son permitidas formalmente y, por ende, viven en la sombra constante de la incertidumbre. Aún más importante

es el hecho de que estas oportunidades sólo están disponibles para las personas que ya tienen algunos recursos financieros en primer lugar. Crear más oportunidades para conseguir ingresos que estén permitidas y sean significativas dentro de las instalaciones penitenciarias puede ayudar a reducir los incentivos para la corrupción. Para finalizar, en la subcultura de los centros penitenciarios, las personas buscan protección en grupos, dinero y armas para poder manejar la intimidación y disputas con otros internos (Skarbek, 2012). Trabajar de forma colaborativa con internos de confianza para establecer opciones de resolución de disputas para los conflictos cotidianos –sin necesidad de escalar a procesos formales– podría abordar algunas de esas preocupaciones.

7) Identidad legal y registro de nacimiento para todos

En el sistema de justicia criminal, los documentos formales importan más que en la mayoría de las otras partes del gobierno. Las personas que viven en los márgenes de la sociedad son menos propensas a tener una identidad formal o documentos de registro –y son más propensas a tener contacto con el sistema judicial. En los centros penitenciarios dominicanos, de acuerdo con mis entrevistas, es relativamente común que las personas tengan documentos de identidad perdidos, parciales o falsos. Las personas pueden tener motivos para dar un nombre o un documento falso, para evitar una orden judicial anterior, por ejemplo. Durante el arresto, las autoridades pueden o no ser capaces de resolver esta situación, mediante la coincidencia de distintos registros. Tener registros exactos de los nombres y las inscripciones en distintos servicios sociales, es particularmente importante cuando el Estado se encarga de asegurar el acceso a la salud, la ayuda legal, etc. En este momento, los sistemas de información tanto en las penitenciarías del modelo tradicional como en las del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario tienen información sobre cada persona detenida y en general anota los detalles de cualquier documento de identidad falso o faltante. Sin embargo, hay recursos limitados para la resolución de cualquiera de los problemas de documentos. Estas brechas pueden complicar las audiencias en los tribunales y otras logísticas. Por lo tanto, cualquier esfuerzo nacional por ampliar la cobertura de documentos de identidad debería desarrollar intervenciones específicas para abordar los desafíos relacionados con las personas que se encuentran privadas de libertad.

Otro aspecto significativo de este asunto en los centros penitenciarios dominicanos es la situación de los ciudadanos extranjeros detenidos o privados de libertad. Algunos pueden no tener documentación propiamente dicha, y el gobierno dominicano puede necesitar trabajar junto con las embajadas para determinar cómo proceder. Según mis entrevistas, los ciudadanos haitianos que se encuentran en la República Dominicana sin autorización migratoria, suelen dar nombres o documentos falsos a las autoridades cuando son arrestados. Según mis visitas de campo, las autoridades a menudo retienen a personas en detención con esos nombres, pero es difícil para ellos obtener una audiencia en los tribunales (incluso antes del juicio) con documentos que, se sabe, son falsos. Esto crea un ciclo que hace difícil a las personas encontrar la salida a la detención o hacia una sentencia confirmada.

Existen algunas iniciativas en marcha para identificar a las personas que se encuentran en los centros penitenciarios dominicanos que sean elegibles para liberación, ajuste de fianza y/o transferencia a Haití. Pero las complicaciones relacionadas con no tener documentos de identidad válidos afectan desproporcionadamente a los migrantes que ya se encuentran marginalizados. Una resolución del estado de las personas de ascendencia haitiana nacidas en la República Dominicana y una reforma migratoria completa que les permita estado formal a los migrantes indocumentados en el país es importante por motivos que van más allá de la justicia criminal. Esta iniciativa debería priorizar la resolución de las brechas para las personas privadas de libertad.

8) Empoderar a las personas como agentes de cambio

Uno de los principales temas que emergen de mi estudio es que incluso en condiciones difíciles, las personas valoran tener alguna medida de autonomía y capacidad de toma de decisiones en sus vidas diarias. Esto puede ser sólo en asuntos pequeños y mundanos, pero importa. Los participantes manifestaron una amplia gama de frustraciones con las rutinas y recursos diarios que el personal no nota fácilmente. Resolverlas no significaría una amenaza a la seguridad y el orden institucional o del centro. Establecer alguna forma de toma de decisiones participativa –como los concejos de internos o grupos asesores (Barry et al., 2016)– ayudaría a empoderar a las personas privadas de libertad y contribuir con el fluido funcionamiento de las instalaciones. Algunos de los cambios que los prisioneros quieren ver serían más controversiales

y complicados, por supuesto. Empoderar a las personas privadas de libertad para que participen en algunas decisiones no significa cederles el poder o dejar a un lado las consideraciones institucionales. Por el contrario, aliviaría el resentimiento que se puede resolver fácilmente y proporcionaría un foro para el nuevo pensamiento y las colaboraciones, todo dentro de las restricciones que imponen la ley y las jerarquías institucionales.

El mismo principio aplica para el personal de primera línea, tanto los agentes VTP como los otros profesionales que trabajan en las instalaciones penitenciarias. Un sistema de gestión jerárquico –sea entre la policía, militares y agentes VTP– está establecido por razones válidas de orden y seguridad, pero probablemente también hay espacio para empoderar al personal de primera línea a que piensen en soluciones creativas para los desafíos cotidianos a los que se enfrentan en su trabajo. Más allá de resolver tales asuntos, esto también genera un sentido de involucramiento y crecimiento en el rol propio en el trabajo (Reiter & Chestnut, 2018; Lambert, Elechi, & Otu, 2018; Molleman & Van der Broek, 2014). Cuando los profesionales correccionales se sienten valorados y respetados en su trabajo, son menos propensos a estresarse o a recurrir a tácticas de corto plazo y, a veces, violentas, para manejar problemas con los internos. En este sentido, empoderar tanto a los internos como a los trabajadores puede ayudar a mejorar tanto la seguridad como las relaciones sociales de un centro penitenciario.

Fuera de la prisión, las personas directamente afectadas por el encarcelamiento también tienden a ser dejadas al margen de los procesos de toma de decisiones. La sociedad dominicana, como en muchos países, tiene estigmas contra cualquier persona que haya pasado tiempo detenida, basados en la asunción de que son criminales –sin importar el veredicto o cualquier clase de rehabilitación que la persona haya logrado. Las personas ex privadas de libertad tienen importantes habilidades y conocimientos para generar nuevas iniciativas que reformen el sistema judicial y para ayudar a la reintegración de las personas después de ser liberadas. Aunque la conversación positiva y pública iniciada por la coordinación del Nuevo Modelo, así como las producciones artísticas y el compartir las graduaciones universitarias de los prisioneros, ha hecho mella en el estigma, darles a las personas previamente privadas de libertad un rol concreto en la construcción de los programas de reingreso probablemente generaría una diferencia aún mayor.

9) Respetar todos los derechos humanos y promover la equidad de género

Los derechos humanos son la base del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario. Los derechos humanos de los internos –como se articulan en las Reglas Nelson Mandela de la ONU, el Pacto de San José y otros acuerdos internacionales– están ganando prominencia internacionalmente. Uno de los argumentos políticos más comunes en contra de la reducción del alcance y la severidad de los centros penitenciarios es que los internos se “merecen” sufrir en crudas condiciones. Pero un principio central de los derechos humanos, así como de las teorías dominantes sobre el castigo y la justifica, es que el encierro en sí mismo es el castigo. El estado no debería imponer castigos adicionales, más allá de la privación de la libertad. Esto significa que, en general, una prisión debería tener condiciones y servicios similares a lo que una persona tendría en comunidades externas. Los CCR en la República Dominicana defienden esta visión en muchas dimensiones, particularmente en el trato de las personas como seres humanos con dignidad y potencial. En la larga lista de derechos humanos, los CCR se quedan cortos en la implementación –como en proveer suficiente ayuda legal, nutrición y disciplina de forma proporcional. Algunos de los mecanismos potenciales para una participación y supervisión más fuerte se esbozan en este reporte.

La equidad de género significa igualdad en derechos y oportunidades para las personas de todos los géneros. Aunque las mujeres y personas LGBTQ son una pequeña minoría de las personas privadas de libertad en la República Dominicana (cerca de un 5% son mujeres, y no se tienen datos con respecto a la cifra de personas LGBTQ), se enfrentan a problemas particulares en el sistema judicial. Las mujeres en general cuentan con menos apoyo familiar, y sus hijos son más vulnerables cuando las madres se encuentran privadas de libertad. Los problemas de salud reproductiva tras las rejas –incluyendo productos de cuidado menstrual, métodos anticonceptivos, cuidado prenatal y postnatal, acceso a abortos–requieren profesionales, políticas y recursos específicos. Dado que las mujeres son privadas de libertad de forma desproporcionada por cargos menores (Giacomello, 2013) hay mucho campo para reducir las detenciones preventivas y la duración de las sentencias para éstas.

Desafortunadamente, hay muy pocos datos sobre la población LGBTQ en el sistema penitenciario dominicano. Muchos no revelan su orientación sexual por miedo y por los estigmas. Las personas trans, incluyendo a los internos, pueden ser repudiadas o convertirse en objetos de violencia por parte de las autoridades y de sus pares, particularmente si se percibe que han estado involucradas en el trabajo sexual (Peña Capellán, 2017). Para prevenir y reducir la violencia y los conflictos relacionados con la orientación sexual, las leyes antidiscriminación que rigen actualmente en el país son importante. Añadir contenido sustancial sobre la equidad de género y los derechos LGBTQ en el entrenamiento de los oficiales y en los programas para los prisioneros puede también ayudar a dismantelar los estereotipos y los estigmas.

c. Facilitadores

El reporte de *Pathfinders* identifica cuatro “facilitadores” como herramientas que son esenciales para la implementación de las acciones indicadas anteriormente. Aquí, destaco brevemente cómo esos facilitadores se aplican en el contexto de las reformas carcelarias en la República Dominicana.

1) Evidencia y datos

Existe un consolidado conjunto de investigaciones acerca del diseño penitenciario, los programas, tratamientos, la administración, esfuerzos para implementar los derechos humanos, la subcultura, el reingreso y otros asuntos relacionados con el sistema penitenciario en América del Norte y Europa. Aunque algunos debates persisten, hay un consenso general sobre los principales principios y prácticas penitenciarias efectivas. En América Latina y el Caribe, la investigación es más reciente y menos extensiva, pero va en aumento. La exploración que se enfoca en estos contextos –con dinámicas políticas y sociales cambiantes– puede dilucidar qué funciona y qué no a la hora de mejorar las protecciones de los derechos humanos (u otros objetivos). Las investigaciones penitenciarias pueden ser turbias y desafiantes. Requieren de la cooperación entre personas de diferentes enfoques y orientaciones. Aunque el programa de Maestría de la UASD genera relevantes proyectos de investigación, sigue habiendo una necesidad por estudios más diversos sobre los distintos aspectos del sistema penitenciario dominicano, por parte de personas que no estén directamente conectadas a las instituciones del gobierno.

La información es importante para el manejo y la planeación institucional, para la investigación y para probar nuevas iniciativas legislativas. El sistema penitenciario dominicano produce información regularmente sobre las cifras poblacionales en los distintos centros y las características básicas de los individuos que se encuentran privados de libertad. Algunos de estos datos se encuentran disponibles para el público. Una mayor integración de datos a lo largo de los sistemas del Nuevo Modelo y el modelo tradicional podría ayudar, en conjunto, con una mayor información sobre los métodos de recolección de datos. Asimismo, una mayor variedad de indicadores es importante para que los investigadores y los legisladores puedan entender y rastrear una visión más completa acerca del desempeño de los centros penitenciarios. Esto quiere decir, ir más allá de la recolección de información sobre reincidencias como medida de efectividad del sistema.

2) Finanzas

La cuestión sobre la financiación de las reformas penitenciarias es compleja, porque a veces mejorar los derechos humanos en los centros penitenciarios significa reducir el número o el tamaño de algunos centros penitenciarios, no invertir en nuevas. En otros casos, tales como el de la República Dominicana, existe una clara necesidad por invertir en mejorar la infraestructura y los programas –y esto puede implicar construir nuevos centros penitenciarios y cerrar otros. Pero cualquier inversión, como he explicado anteriormente, debe enfatizar programas, alternativas a la detención, y reducir el tamaño del sistema penitenciario, en igual o mayor medida que la infraestructura.

3) Aprendizaje e intercambio

El Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario dominicano ya ha establecido una extensa red de aliados internacionales y ha recibido muchas visitas internacionales. También ha establecido una organización (la Academia Regional Penitenciaria) para ofrecer entrenamiento a otros países y adaptar el modelo en éstos. Esto genera un marco de referencia fuerte para la adaptación de elementos del modelo y aprender de las distintas experiencias de implementación.

Pueden desarrollarse oportunidades de aprendizaje e intercambio más profundas, no sólo con las instituciones penitenciarias de otros países, sino también de manera transversal a diferentes sectores de la sociedad dominicana. Dada la clara necesidad de una implementación más sustantiva de prácticas de derechos humanos, un mayor

aprendizaje e intercambio con organizaciones que trabajen con los derechos de grupos específicos –como los migrantes o la población LGBTQ– puede ayudar a los centros bajo ambos modelos a mejorar sus entrenamientos y prácticas. Tales intercambios también generan importantes conversaciones sobre los objetivos del encarcelamiento y cómo la experiencia de la prisión se relaciona con otros sectores de la sociedad civil.

4) Comunicación, abogacía y construcción de movimientos

Un desafío central en la protección e implementación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad es convencer a los líderes políticos, al público y a veces a los mismos internos, de que se merecen tales derechos. La opinión pública y la construcción de coaliciones sobre este asunto son herramientas esenciales para cambiar las actitudes y asunciones que se hacen sobre los internos. El Nuevo Modelo ha invertido capital político y recursos sustanciales en la difusión pública y el mercadeo, al hablar sobre el potencial y la rehabilitación de las personas privadas de libertad, en los medios de comunicación, en televisión y a través de eventos artísticos públicos. Por ejemplo, el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario se alía con la Semana Nacional de la Moda cada año y organiza a las personas privadas de libertad para que participen en eventos de pasarela televisados, promoviendo su trabajo de costura. Los líderes del Nuevo Modelo aparecen regularmente en programas políticos televisados para promover su filosofía central.

Pero los grupos de incidencia y los movimientos sociales también necesitan una robusta participación de la sociedad civil, incluyendo los grupos que se enfocan en la transparencia y los derechos humanos. La movilización del público general en contra de la corrupción generalizada del Gobierno durante los últimos años –la Marcha Verde– involucra a una amplia gama de grupos con un mensaje ampliamente atractivo. Esta misma coalición, o una sección de ésta, podría enfocarse en la corrupción dentro del sistema judicial, por ejemplo. Las organizaciones de derechos humanos que están participando en algunos de los principales debates políticos de esta coyuntura –tales como los derechos de las personas de ascendencia haitiana o los derechos de la población LGBTQ o la salud reproductiva de las mujeres –podrían incluir detalles sobre cómo estos argumentos aplican a las personas privadas de libertad. Aunque no sea políticamente popular defender los derechos de las personas que son percibidas como

criminales, la realidad es que la mayoría de la gente conoce a alguien en su círculo personal que ha estado afectada por el sistema penitenciario. Las coaliciones públicas que presionan por la humanización y el trato justo –en conjunto con la rendición de cuentas y la aplicación de la ley– pueden dar forma a la manera en que operan las instituciones penitenciarias.

IX. Conclusión

Cuando las organizaciones internacionales hablan sobre violencia y conflicto, a menudo asumimos que se refieren principalmente a situaciones de conflicto armado y violencia extrema. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas marca una importante meta y un paso hacia adelante con el Objetivo 16 para el Desarrollo Sostenible, el cual se enfoca en el crimen y la violencia, y pide acciones para construir justicia, Estado de Derecho e inclusión. Las cárceles son frecuentemente olvidadas en esta conversación –a pesar de ser un componente central de los sistemas judiciales y un lugar de seria violencia.

Utilizando este marco de referencia para analizar los logros y los retos de la experiencia de la reforma penitenciaria en la República Dominicana y, específicamente, la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario, he definido una descripción de la trayectoria de la reforma hasta el momento. También he identificado algunas de las dificultades y dilemas, dentro del sistema penitenciario y de forma más general en el sistema judicial. Adicionalmente, ofrezco una serie de recomendaciones, por temas, para que el Gobierno dominicano considere, mientras se embarca en la siguiente fase de la reforma, el Plan de Humanización del Sistema Penitenciario, y para gobiernos futuros. No todas estas recomendaciones pueden implementarse inmediatamente, pero también pueden servir como metas a mediano plazo.

De forma más general, este informe hace dos llamados al análisis y a la acción, vinculando el ODS 16 con los centros penitenciarios. Primero, debemos reconocer que las cárceles influyen en las dinámicas del crimen y la violencia en la sociedad en general, sin importar las situaciones de conflicto armado o las tasas de criminalidad. Los centros penitenciarios lastiman a las personas que pasan tiempo en ellas, a través de las privaciones físicas y sociales, el vivir bajo reglas restrictivas y a través del enfrentamiento al estigma y otras barreras contra la reintegración al momento de su liberación. Cuando las personas que han cumplido una condena en prisión no tienen muchas oportunidades para reconstruir una vida respetuosa de la ley tras su liberación, es más probable que regresen al crimen y la violencia. Las familias de las personas privadas de libertad también se enfrentan a perspectivas difíciles para el progreso social y económico. Y el personal de los centros penitenciarios puede sufrir violencia y otras formas de intimidación y faltas de respeto en su

lugar de trabajo. Reducir los encarcelamientos como primera opción y hacer los centros penitenciarios más humanas para aquellos que sí deben cumplir una sentencia, es una estrategia vital para la prevención general de la violencia en las comunidades.

Segundo, debemos analizar los centros penitenciarios con marcos de referencia de derechos humanos más amplios –incluyendo los Objetivos del Desarrollo Sostenible– y no sólo a través de un entendimiento limitado del debido proceso de los derechos civiles en el sistema judicial. Los internos se merecen todos los mismos derechos humanos que los que cualquier otra persona disfruta. Asimismo, en muchos centros penitenciarios, ocurren regularmente violaciones directas a los derechos básicos de seguridad, a través de amenazas y violencia por parte de otros internos o del personal. Los mecanismos con los que cuentan la mayoría de países y las instituciones internacionales para monitorear los asuntos de derechos humanos e imponer consecuencias para sus violaciones a menudo no cubren los casos que ocurren al interior de los centros penitenciarios.

Por ende, en resumen, la Agenda para el Desarrollo Sostenible de la ONU debe prestar atención a los centros penitenciarios como un lugar en el que ocurre la totalidad del desarrollo humano, y donde específicas violaciones y vulnerabilidades son comunes. Los centros penitenciarios no son únicamente una cuestión de política judicial. Y los líderes de reformas penitenciarias y aquellos que están construyendo mejores sistemas penitenciarios necesitan tomar en serio los marcos de referencia de los derechos humanos –incluyendo la aplicación de todos los derechos humanos para los prisioneros, incluso aquellos que parezcan “demasiado suaves”. Cuando las personas privadas de libertad tienen total acceso a la educación, salud, participación política, seguridad, equidad de género, etc. –incluso bajo las restricciones del encierro– los centros penitenciarios pueden convertirse –hasta cierto punto– en espacios de rehabilitación y dignidad. Esto también requiere reducir drásticamente el número de personas que van a prisión en primer lugar. Los esfuerzos reformatorios que sean menos ambiciosos o menos explícitos se quedarán cortos.

Este reporte ha expuesto los elementos claves de la experiencia de reforma carcelaria dominicana y ha identificado los asuntos clave a través del plan de implementación del ODS 16, como se articula en el Reporte

Pathfinders. El Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario dominicano es un logro resaltable en la construcción e implementación de una práctica y una visión completamente nueva sobre cómo un país maneja el castigo, la rehabilitación y la implementación de políticas. Este modelo pone los principios y el discurso de los derechos humanos en su centro y tiene como prioridad la disposición de recursos concretos para la educación y los servicios. A nivel institucional, el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario conceptualizó un nuevo tipo de profesional –el agente VTP– y ha entrenado a miles de personas para que asuman este rol. A lo largo de 15 años de cambios políticos y limitaciones presupuestarias, el Nuevo Modelo ha adaptado e integrado lecciones. También ha compartido sus experiencias y herramientas con países vecinos en América Latina –que destacan en contraste con otros “modelos” populares de centros penitenciarios que enfatizan el orden, la tecnología y la evaluación y gestión de riesgos de manera altamente clínica.

De forma simultánea, en algunas áreas, hay escasez de servicios y acceso a recursos clave. Dados los débiles mecanismos de supervisión, existe una sensación de frustración y de falta de responsabilidad cuando los oficiales o el personal cometen actos de mala conducta o abusan de su poder. Asimismo, la falta de espacios para que los internos participen significativamente en algunos aspectos de la vida cotidiana en prisión es una oportunidad perdida para una mayor colaboración y creatividad. De forma similar, las coaliciones institucionales y alianzas que dan forma al Nuevo Modelo necesitan una mayor participación y contenido de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas que trabajan directamente en los derechos humanos y las necesidades de los grupos vulnerables.

El Gobierno dominicano avanza con una nueva y atrevida siguiente fase de la reforma penitenciaria: el Plan de Humanización del Sistema Penitenciario, lanzado en 2018 por la Procuraduría. Este aborda muchos desafíos clave a los que el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario no se ha acercado hasta el momento, muy notoriamente la integración de los dos modelos dentro de las instituciones carcelarias y el desmantelamiento de la penitenciaría más grande del país (La Victoria), así como la construcción de unas nuevas instalaciones, al estilo de un CCR, para reemplazarla. Para que este plan gane tracción en materia de derechos humanos, debería tener en cuenta algunas de las lecciones del proceso del Nuevo Modelo hasta la fecha. La implementación

de estrategias transformativas y acciones catalizadoras, con las herramientas facilitadoras, tal y como se describen en este informe, darían un contenido más robusto en materia de derechos humanos al proceso continuo de construcción de un sistema menos amplio, más humano y rehabilitador.

Referencias

- Asmann, P. (2018, 16). How Canada marijuana legalization impacts on Latin American drug policy? Retrieved December 22, 2018, from <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/parker-asmann/how-canada-marijuana-legalization-impacts-on-latin-americana-drug-p>
- Barry, M., Weaver, E., Liddle, M., Schmidt, B., Maruna, S., Meek, R., & Renshaw, J. (2016). *Evaluation of the User Voice Prison and Community Councils : Final Report* (Report). NESTA, London. Retrieved from <https://strathprints.strath.ac.uk/65046/>
- Bergman, M., Fondevila, G., Vilalta, C., & Azaola, E. (2014). *Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: Indicadores clave*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Retrieved from http://www.casede.org/BibliotecaCasede/Reporte_CuooEirceles_CUARTA_ENCUESTA_2014.pdf
- Bobeia, L. (2013, September 16). Dominican Republic: Chronicle of an Unreported Death. *InSight Crime*. Retrieved from <https://www.insightcrime.org/news/analysis/dominican-republic-the-chronicle-of-an-unreported-death/>
- Brandoli, J. (2017, January 7). Las cárceles del infierno en América Latina. *El Mundo*. Retrieved from <https://www.elmundo.es/internacional/2017/01/07/5866897e46163fc55e8b4595.html>
- Brunton-Smith, I., & McCarthy, D. J. (2016). Prison Legitimacy and Procedural Fairness: A Multilevel Examination of Prisoners in England and Wales. *Justice Quarterly*, 33(6), 1029–1054.
- Byrne, J. M., & Hummer, D. (2007). Myths and Realities of Prison Violence: *A Review of the Evidence*. *Victims & Offenders*, 2(1), 77–90.
- Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? *Anuario de Derechos Humanos*, (8), 31–66.
- CEJA. (2018). La Justicia Penal Adversarial en América Latina. Hacia la Gestión del conflicto y la fortaleza de la ley. Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Retrieved from http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5621/PUBLICACION_LAJUSTICIAPENALADVERSARIALENAM%c3%89RICALATINA_26122018_ok.pdf?sequence=17&isAllowed=y
- Chammah, M. (2018, May 8). The Unique Way One State is Trying to Help Young Prisoners. *The Marshall Project*. Retrieved from <https://www.themarshallproject.org/2018/05/08/the-connecticut-experiment>
- Clavel, T. (2018, January 19). InSight Crime's 2017 Homicide Round-Up. Retrieved December 22, 2018, from <https://www.insightcrime.org/news/analysis/2017-homicide-round-up/>

- Corte Inter-Americana de Derechos Humanos (CIDH). (2016). *Desnacionalización y apatridia en República Dominicana*. Retrieved from <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2016/RepublicaDominicana/republica-dominicana.html>
- Coyle, A. (2003). A human rights approach to prison management. *Criminal Behaviour And Mental Health: CBMH*, 13(2), 77–80.
- Darke, S. (2018). *Conviviality and Survival - Co-Producing Brazilian Prison Order*. Palgrave Macmillan UK.
- Dirección General de Prisiones - Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. (2006). *Manual de Gestión Penitenciaria*. Santo Domingo, Dominican Republic: Procuraduría General de la República.
- Dirección General de Prisiones (DGP). (2013). *Informe: Censo Penitenciario en Recintos Tradicionales 2013. [Report: Prison Census of Traditional Prisons 2013.]*. Santo Domingo, Dominican Republic: Procuraduría General de la República.
- Dirección General de Prisiones (DGP). (2015). *Informe General de Gestión 2015 [General Management Report 2015]*. (Annual Report). Santo Domingo, Dominican Republic: Procuraduría General de la República.
- Dirección General de Prisiones (DGP), & Procuraduría General de la República (PGR). (2013). *Proyecto de Alfabetización de Privados de Libertad - Quisqueya Aprende Contigo*. Santo Domingo, Dominican Republic.
- Escuela Nacional Penitenciaria (ENAP). (2013). *Oferta Académica - Escuela Nacional Penitenciaria del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria*. Santo Domingo, Dominican Republic: Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, Procuraduría General de la República.
- Espinoza, O. (2016). *Sistema Penitenciario en Republica Dominicana: Revision Normativa e Institucional. [Dominican Prison System: Review of Laws and Institutions]*. (Unpublished report). Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Garces, C., & Navarette, B. (2017). Promise and Contradiction in Ecuador's New Prison Model. *NACLA Report on the Americas*, 49(3).
- Giacomello, C. (2013). *Women, drug offenses and penitentiary systems in Latin America* (p. 24). International Drug Policy Consortium.
- Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (Eds.). (2018). *Better spending for better lives: how Latin America and the Caribbean can do more with less*. Inter-American Development Bank.
- Jaitman, L., Capriolo, D., Granguillhome Ochoa, R., Keefer, P., Leggett, T., Lewis, J. A., ... Torres, I. (2017). *The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- Justice Trends. (2017). *Dominican Republic: An example of penitentiary reform to follow*. Portugal: Innovative Prison Services. Retrieved from <http://www.justice-trends.press/interviews--entrevistas.html>

- Lahm, K. F. (2009). Physical and Property Victimization Behind Bars A Multilevel Examination. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 53(3), 348–365.
- Lambert, E. G., Elechi, O. O., & Otu, S. (2018). Living the Good Life: The Effects of Job Variables on Nigerian Prison Staff Life Satisfaction. *International Criminal Justice Review*, 1057567718763252.
- Latessa, E. J. (2014). *What works (and doesn't) in reducing recidivism*. Waltham, MA: Anderson Publishing.
- Ley No. 224 sobre Régimen Penitenciario, Pub. L. No. 224–84. Retrieved from <http://ojd.org.do/Normativas/PENAL%20ORDINARIO/Leyes/Ley%20No.%20224-48%20sobre%20R%C3%A9gimen%20Penitenciario.pdf>
- Liebling, A. (2004). *Prisons and Their Moral Performance: A Study of Values, Quality, and Prison Life*. OUP Oxford.
- Martin, T. M. (2017). Scrutinizing the Embrace of Human Rights in Ugandan Prisons: An Ethnographic Analysis of the Equivocal Responses to Human Rights Watch Reporting. *Journal of Human Rights Practice*.
- Ministerio de Gobernacion de Guatemala. (2017, June 5). Una nueva guardia para el sistema penitenciario. Retrieved from <http://mingob.gob.gt/una-nueva-guardia-para-el-sistema-penitenciario/>
- Modelo de Gestión Penitenciaria. (n.d.). Retrieved December 22, 2018, from <https://pgr.gob.do/modelo-de-gestion-penitenciaria/>
- Molleman, T., & van der Broek, T. C. (2014). Understanding the links between perceived prison conditions and prison staff. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 42(1), 33–53.
- Oficina Nacional de Defensa Pública. (2017). *Informe Anual 2017*. Santo Domingo, Dominican Republic: Oficina Nacional de Defensa Pública. Retrieved from <https://www.defensapublica.gob.do/comision-de-carceles/>
- Paniagua Guerrero, Y. E. (2015). *Variables de Impacto de Gestion de la Reforma Penitenciaria en la República Dominicana y su Influencia en America Latina y el Caribe, 2003-2013. [Variables of Impact in the Management of the Prison Reform in the Dominican Republic and its Influence in Latin America and the Caribbean, 2003-2013.]* (Master's Thesis: Penitentiary Administration). Universidad Autónoma de Santo Domingo, Santo Domingo, Dominican Republic.
- Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies. (2017). *The Roadmap for Peaceful, Just and Inclusive Societies—A Call to Action to Change our World*. New York: Center on International Cooperation. Retrieved from <https://cic.nyu.edu/programs/sdg16plus>
- Peirce, J. (2017). Making the Mandela Rules: Evidence, Expertise, and Politics in the Development of Soft Law International Prison Standards. *Queen's LJ*, 43, 263.

- Peña Capellán, G. (2017). Violaciones de Derechos Humanos contra Personas Transexuales en la República Dominicana. In *Violencias, Resistencias, y Aprendizajes de Seguridad Ciudadana en El Salvador, Honduras, y República Dominicana*. COPAZ. <https://www.resdal.org/assets/lib-copaz.pdf>
- Penal Reform International. (2017). Global Prison Trends 2017. London: Penal Reform International. Retrieved from <https://www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2017/>
- Pichardo, C. (2017, September 29). Casi 8 % de la población mayor de 15 años no sabe leer ni escribir. *Listin Diario*. Retrieved from <https://listindiario.com/la-republica/2017/09/29/484370/casi-8--de-la-poblacion-mayor-de-15-anos-no-sabe-leer-ni-escribir>
- Pinales Matos, B. (2014). *Análisis de la selección y formación por competencias como eje transversal del nuevo modelo de gestión penitenciaria - período 2013-2014. (Analysis of the selection and training by competencies as a cross-cutting axis of the new prison management model, 2013-2014.)* (Master's Thesis: Economic and Social Sciences FCES 0039). Universidad Autónoma de Santo Domingo, Santo Domingo, Dominican Republic.
- Reiter, K., & Chestnut, K. (2018). Correctional Autonomy and Authority in the Rise of Mass Incarceration. *Annual Review of Law and Social Science*, 14(1).
- Restrepo, A., & Bergman, M. (2018, May 25). ¿Quién está viviendo en nuestras cárceles? *Sin Miedos - Banco Inter-Americano de Desarrollo*. Retrieved from <https://blogs.iadb.org/sinmiedos/2018/05/25/quienes-viven-en-nuestras-carceles/>
- Rocheleau, A. M. (2013). An Empirical Exploration of the “Pains of Imprisonment” and the Level of Prison Misconduct and Violence. *Criminal Justice Review*, 38(3), 354-374.
- Sanhueza, G. E. (2014). *Exploring Correlates of Prison Violence in Chilean Prisons: Examining Nationwide, Administrative Data*. Retrieved from <http://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/110463>
- Sanhueza, G. E. (2015). Diseño e implementación de la Primera Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria en Chile: propuestas y desafíos para el sistema penitenciario. *Economía y Política*, 2(1), 5-32.
- Skarbak, D. (2012). Prison gangs, norms, and organizations. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 82(1), 96-109.
- Skarbak, D. (2014). *The Social Order of the Underworld*. Oxford University Press.
- Sparks, J. R., & Bottoms, A. E. (1995). Legitimacy and Order in Prisons. *The British Journal of Sociology*, 46(1), 45-62.
- UNODC. (2015). The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (p. 38). United Nations.

- UNODC. (n.d.). Prison Reform and Alternatives to Imprisonment. Retrieved December 22, 2018, from <https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/prison-reform-and-alternatives-to-imprisonment.html>
- Walmsley, R. (2017). *World Pre-trial/Remand Imprisonment List (3rd Edition)* (World Prison Brief). Institute for Criminal Policy Research. Retrieved from <http://www.prisonstudies.org/resources/world-pre-trialremand-imprisonment-list-3rd-edition>



Jennifer Peirce

Jennifer Peirce es candidata a doctorado en Justicia Criminal en la John Jay College of Criminal Justice y el CUNY Graduate Center de la Ciudad de Nueva York. Desarrolló una investigación en la República Dominicana en 2017 como Fellow de GFDD / Funglode. Esta investigación fue la base para su tesis doctoral sobre el proceso de reforma penitenciaria en la República Dominicana y las percepciones y condiciones de las personas privadas de libertad. Jennifer es becaria de doctorado con la Pierre Elliott Trudeau Foundation y el Social Sciences and Humanities Research Council de Canadá.

En áreas de política pública, Peirce es una profesional en desarrollo internacional con 10 años de experiencia en organizaciones gubernamentales, multilaterales y sin ánimo de lucro, incluido el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de Canadá. Sus áreas de especialización incluyen las reformas de seguridad, sistemas penitenciarios, la prevención de la violencia comunitaria, y los problemas de gobernanza post conflicto en América Latina y el Caribe. Tiene una Maestría en Relaciones Internacionales de la Carleton University y una licenciatura en Estudios de Desarrollo Internacional y Español de la Dalhousie University, ambas en Canadá.

GFDD

www.globalfoundationdd.org

GFDD es una organización independiente sin fines de lucro, dedicada a promover la colaboración y el intercambio global en temas de relevancia entre profesionales dominicanos, audiencias en general e instituciones del país y el extranjero, por medio de la implementación de proyectos que desarrollan investigaciones, mejoran el nivel de la opinión pública, diseñan políticas públicas, presentan estrategias y ofrecen capacitación en áreas de importancia para el desarrollo sostenible en las áreas social, económica, democrática y cultural.

GFDD promueve una mejor comprensión y apreciación de la cultura dominicana, sus valores y el patrimonio nacional, así como de su riqueza y su diversidad no sólo en la República Dominicana, sino también en Estados Unidos y el resto del mundo.

GFDD crea, facilita e implementa proyectos de desarrollo humano a nivel internacional, partiendo de su amplia experiencia, conocimiento y fuertes redes nacionales e internacionales.



GFDD

Funglode

www.funglode.org

La Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) es una institución privada, sin fines de lucro y pluralista dedicada a la realización de investigaciones de alto nivel, la excelencia académica y la promoción de la cultura y el arte. La institución trabaja en el diseño de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la democracia, el respeto de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, el fomento de la creatividad y la modernización de la República Dominicana.

A través de la formulación de propuestas de políticas y planes de acción estratégicos orientados a la creación de soluciones interdisciplinarias a los problemas nacionales, FUNGLODE busca convertirse en un centro de conocimiento con una importante oferta de programas académicos de prestigio mundial y un intercambio con universidades y centros de investigación de renombre nacional e internacional.



FUNGLODE

Programa de Fellows

www.drfellowsprogram.org

El Programa de Fellows, una extensión del programa de pasantías e intercambio académico InteRDom, fue establecido en el año 2009 para responder al deseo de GFDD y FUNGLODE de cultivar una comunidad de académicos que contribuya al creciente volumen de investigaciones de ambas fundaciones sobre temas de interés internacional que afectan directamente a la República Dominicana. El programa complementa la misión general de GFDD y FUNGLODE de promover el intercambio académico, generar investigaciones y contribuir a la creación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo económico y social, tanto a nivel nacional como internacional.

A través del Programa de Fellows, GFDD y FUNGLODE buscan generar investigaciones sobre temas prioritarios en la agenda de las Naciones Unidas, con el fin de dar voz a las preocupaciones nacionales y regionales y ofrecer soluciones viables a los retos nacionales e internacionales.

El Programa de Fellows ofrece oportunidades a los estudiantes de maestría y de doctorado interesados en realizar investigaciones de alto nivel en la República Dominicana sobre temas relacionados con el desarrollo sostenible. Los investigadores realizan sus estudios en coordinación con funcionarios de GFDD y de FUNGLODE, así como con asesores académicos nacionales y con sus profesores universitarios.



La reforma penitenciaria en República Dominicana:
Una mirada desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas

Jennifer Peirce



SERIE ESTUDIOS Y REFLEXIONES

Educación – Salud – Desarrollo urbano – Historia – Género – Economía
Medio ambiente – Desarrollo sostenible – Derecho



GFDD FUNGLODE

www.globalfoundationdd.org
www.gfddpublications.org
www.funglode.org

ISBN 978-994561614-9
5 0995 >



Derecho