



**INMRD**  
Instituto Nacional de Migración  
de la República Dominicana  
Ministerio de Interior y Policía

# MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y RÉGIMEN PENITENCIARIO

Un estudio sobre la población no nacional  
privada de libertad en el Nuevo Modelo  
de Gestión Penitenciaria



# MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y RÉGIMEN PENITENCIARIO

Un estudio sobre la población no nacional  
privada de libertad en el Nuevo Modelo  
de Gestión Penitenciaria

INFORME TÉCNICO





# MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y RÉGIMEN PENITENCIARIO

Un estudio sobre la población no nacional  
privada de libertad en el Nuevo Modelo  
de Gestión Penitenciaria

Santo Domingo, 2019

**Migración, Derechos Humanos  
y Régimen Penitenciario.**  
**Un estudio sobre la población no nacional privada  
de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria**

Primera edición, Santo Domingo, 2019

©Instituto Nacional de Migración (INM RD)

Directora Ejecutiva: Florinda Rojas

Encargada de Comunicación: Amarfi Peralta

Elaborado por: José J. Castillo Javier

Departamento de Investigación y Estudios Migratorios

Revisado por: Germania Estévez

Encargada del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios

Corrección de estilo: Aimara Vera Riverón

Diseño y diagramación: Laura Longa M.

Impresión: Distribuidora y Servicios Diversos, Disope, S.R.L.

ISBN: 978-9945-9133-4-7

La presente publicación no podrá ser distribuida por ningún medio sin la autorización previa del Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana.

# CONTENIDO

<b>Presentación</b>	<b>13</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>15</b>
<b>Introducción</b>	<b>17</b>
<b>Planteamiento del problema</b>	<b>19</b>
Objetivos de la investigación	23
Preguntas de investigación	24
Justificación	24
<b>Antecedentes</b>	<b>25</b>
<b>Marco teórico</b>	<b>27</b>
<b>Metodología</b>	<b>29</b>
<b>1 Caracterización sociodemográfica</b>	<b>31</b>
1.1 Condición conyugal	32
1.2 Relaciones de familia	33
1.2.1 Paternidad	34
1.2.2 Contacto con familiares	34
1.2.3 Vías de contacto	36
1.3 Edad	36
1.4 Nivel de escolaridad	36
1.5 Profesión u oficio	38
1.6 Idiomas	41
1.7 Discapacidad	41
1.8 Documentación de identidad	42



<b>2</b>	<b>Proceso migratorio</b>	<b>45</b>
2.1	Países de origen	45
2.2	Frecuencia de viaje a República Dominicana	48
2.3	Fechas de ingreso al territorio de la República Dominicana	49
2.4	Características y motivaciones de las trayectorias migratorias	49
2.5	Relación con la representación diplomática	53
2.6	Planes después de cumplir condena	55
<b>3</b>	<b>Condición jurídica</b>	<b>57</b>
3.1	Fecha de ingreso al sistema penitenciario	57
3.2	Estatus	58
3.3	Delitos	60
3.4	Años de condena	63
3.5	Derecho de defensa	65
3.6	Régimen disciplinario	66
<b>4</b>	<b>Análisis de la situación de los derechos humanos de las personas no nacionales privadas de libertad</b>	<b>69</b>
4.1	Sobre los límites de los Derechos Humanos	71
4.2	Igualdad y no discriminación en el régimen penitenciario dominicano	72
4.3	Acceso a servicios de salud	74
4.4	Personas con discapacidad	75
4.5	Acceso al derecho a la educación y a la cultura	75
	<b>Conclusiones</b>	<b>77</b>
	<b>Recomendaciones</b>	<b>81</b>
	<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>83</b>
	Leyes	83
	Doctrina e informes técnicos	83
	Pactos, tratados y convenciones internacionales	84
	Jurisprudencia	85



<b>APÉNDICE: Memoria de la Reunión Interinstitucional</b>	
<b>Migración y Régimen Penitenciario</b>	<b>87</b>
<b>Reunión Interinstitucional Migración y Régimen Penitenciario</b>	<b>89</b>
Apertura y bienvenida	90
Paneles	97
Panel sobre Derechos Humanos, justicia penal y migración en la República Dominicana a la luz de la Constitución de 2010	97
Panel sobre el estado actual de la políticas públicas penitenciarias en la República Dominicana	117

## GRÁFICOS

- Gráfico 1.** Distribución porcentual de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, según estado conyugal, 2018. 32
- Gráfico 2.** Composición porcentual de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por estado conyugal, según el grupo poblacional, 2018. 33
- Gráfico 3.** Composición porcentual de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por tenencia de hijos, según grupo poblacional, 2018. 34
- Gráfico 4.** Composición porcentual de las personas no nacionales privadas de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, que tienen o no contacto con familiares, según grupo poblacional, 2018. 35
- Gráfico 5.** Porcentaje de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, según nivel de escolaridad alcanzado, 2018. 37
- Gráfico 6.** Composición porcentual de las personas no nacionales privadas de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por grupo poblacional, según nivel de escolaridad, 2018. 38
- Gráfico 7.** Distribución porcentual de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, según tipo de ocupación u oficio desempeñado, 2018. 39
- Gráfico 8.** Porcentaje de la población masculina privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por grupo poblacional, según tipo de ocupación u oficio desempeñado, 2018. 40



- Gráfico 9.** Distribución porcentual de la población masculina privada e libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria de la que se evidencia algún tipo de discapacidad, por tipo de discapacidad registrada en su expediente, 2018. 42
- Gráfico 10.** Composición porcentual de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por tenencia de documentos de identidad, según grupo poblacional, 2018. 43
- Gráfico 11.** Porcentaje de las personas latinoamericanas privadas de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, según país de origen, 2018. 46
- Gráfico 12.** Distribución porcentual de los países de origen de las personas europeas privadas de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, 2018. 47
- Gráfico 13.** Composición porcentual de la frecuencia de entradas a la República Dominicana de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, según grupo poblacional, 2018. 48
- Gráfico 14.** Porcentaje de la población masculina privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por año del primer ingreso al territorio dominicano, según grupo poblacional, 2018. 50
- Gráfico 15.** Composición porcentual de la población masculina privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por modalidad del primer ingreso a territorio dominicano (Solo o acompañado de algún familiar), según grupo poblacional, 2018. 51
- Gráfico 16.** Porcentaje de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por motivos de ingreso a territorio dominicano, según el grupo poblacional, 2018. 52
- Gráfico 17.** Composición porcentual de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, que recibe o no visitas de las delegaciones diplomáticas de sus países, según grupo poblacional, 2018. 54
- Gráfico 18.** Distribución porcentual de la población masculina privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria según los planes migratorios expresados, 2018. 55
- Gráfico 19.** Composición porcentual de las personas no nacionales privadas de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria que desean permanecer en República Dominicana o regresar a su país de origen, según el grupo poblacional, 2018. 56
- Gráfico 20.** Distribución porcentual de la población masculina no nacional en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, según condición jurídica, 2018. 59
- Gráfico 21.** Porcentaje de la de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por condición jurídica, según el grupo poblacional, 2018. 60



- Gráfico 22.** Distribución de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, según el tipo de delito, 2018. **61**
- Gráfico 23.** Distribución de la población haitiana privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, según tipo de delito, 2018. **62**
- Gráfico 24.** Distribución porcentual de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria según años de condena, 2018. **63**
- Gráfico 25.** Porcentaje de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria en los diferentes grupos poblacionales, según años de condena, 2018. **64**
- Gráfico 26.** Composición porcentual del tipo de abogado empleado por la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, según el grupo poblacional, 2018. **65**
- Gráfico 27.** Porcentaje de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, que registra notificaciones de sanciones y envío a celdas de reflexión, según el Centro de Corrección y Rehabilitación, 2018. **67**

## TABLAS

- Tabla 1.** Número de instrumentos aplicados en la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por tipo de instrumento, según grupo poblacional. INM RD, 2018. **46**



# PRESENTACIÓN

El presente informe ha sido elaborado por el Departamento de Investigación y Estudios Migratorios (DIEM) del Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM RD). Constituye una mirada desde la perspectiva de los derechos humanos a la población compuesta por personas no nacionales privadas de libertad.

Para su realización se efectuaron visitas exploratorias a ocho Centros de Corrección y Rehabilitación bajo la administración de la Oficina Coordinadora del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. Las mencionadas visitas fueron realizadas por investigadores del DIEM entre septiembre y octubre de 2018.

El análisis principal que se recoge en este documento parte de los datos socio-demográficos y del estatus jurídico, obtenidos a través de revisión documental y entrevistas a los internos. Estas informaciones permiten conocer a profundidad la población objeto de estudio y producir un análisis fidedigno sobre el reconocimiento, respeto y ejercicio de sus derechos humanos.

El documento se presenta como una contribución dirigida a los decisores y gestores de políticas públicas en el ámbito migratorio y otros vinculados al sistema penitenciario en el país para continuar mejorando las condiciones en que las personas privadas de libertad ejercen sus derechos fundamentales, específicamente en el caso de los internos que cumplen condena fuera de su país de origen.



# AGRADECIMIENTOS

El DIEM – INM RD agradece las facilidades provistas en la realización de esta investigación por el Dr. Ysmael Paniagua, en calidad de Coordinador General del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. Asimismo, destaca la profesionalidad con que el cuerpo de Agentes de Vigilancia y Tratamiento Penitenciario realiza sus funciones.

Se agradece particularmente a los directores, Consultores Jurídicos, Subdirectores de Asistencia y Tratamiento, al personal de las áreas de admisión de los siguientes Centros de Corrección y Rehabilitación: Najayo Hombres; San Cristóbal; Cucama La Romana; San Pedro de Macorís; Anamuya – Higüey; El Pinito-La Vega; San Felipe de Puerto Plata y Mao.

Finalmente, esta investigación ha sido posible gracias a las personas no nacionales privadas de libertad en los centros visitados, quienes muy amablemente concedieron su tiempo para atender las entrevistas.



# INTRODUCCIÓN

El presente documento expone los resultados de una investigación que explora las características sociodemográficas, antecedentes migratorios y la condición jurídica de la población no nacional y migrante privada de libertad en los recintos para población masculina del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria de la República Dominicana. El estudio se enfoca en la relación de las personas no nacionales privadas de libertad con el sistema penitenciario, así como en las posibles barreras que enfrentan en el disfrute de sus derechos humanos.

Con la finalidad de producir un análisis de esta situación fue preciso, de entrada, conocer a profundidad la población objeto de estudio. En tal sentido en los primeros capítulos se profundiza en las características de los no nacionales privados de libertad, las causas que los llevaron a viajar a República Dominicana y las particularidades de estos viajes.

En cuanto a la terminología aplicada, para los fines de este documento, se diferenciará la persona migrante<sup>1</sup>, es decir aquella que lleva a cabo un proyecto

---

1 Cfr. INM-RD, OIM. *Perfil Migratorio de la República Dominicana 2017*. Santo Domingo, 2017. P. 369. "A nivel internacional no existe una definición universalmente aceptada del término migrante. Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por razones de conveniencia personal y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales, y sus perspectivas y las de sus familias."



migratorio en el país al momento de ponerse en contacto con el sistema de ejecución penal, de la población extranjera o no nacional<sup>2</sup>, el cual es un término más amplio que se empleará para aquellos supuestos en los que la persona no construía un proyecto migratorio en la República Dominicana al momento de entrar en contacto con la justicia penal.

---

2 Cfr. INM-RD, OIM. *Perfil Migratorio de la República Dominicana 2017*. Santo Domingo, 2017, p. 363 “Persona que no es nacional de un estado determinado. El término abarcaría el apátrida, el asilado, el refugiado y el trabajador migrante”. Por la amplitud del término se entiende posible la inclusión de otros extranjeros no comprendidos en la definición del Perfil Migratorio de la República Dominicana, como es el caso del extranjero turista.

# PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La política migratoria<sup>3</sup> y la política penitenciaria<sup>4</sup> del Estado dominicano coinciden en carecer de claridad y eficacia, según han expresado actores y estudiosos en ambas temáticas<sup>5</sup>. Su interrelación, sin embargo, ha sido objeto de distintos acuerdos en el ámbito supranacional. Por ejemplo, la Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada<sup>6</sup> y sus protocolos adicionales<sup>7</sup> explicitan una postura en el ámbito de las Naciones Unidas en despenalizar la migración irregular, entre otros aspectos vinculados al rol de la ley penal en el marco de las decisiones o circunstancias individuales de establecimiento de proyectos migratorios a través de las fronteras. Estos compromisos progresivamente se han incorporado en el Derecho interno.

En República Dominicana es importante estudiar la política penitenciaria y migratoria desde una perspectiva holística con garantía de derechos humanos desde un enfoque de género. En distintas jurisdicciones se han planteado dificultades teóricas y prácticas relacionadas con el agravamiento, malos tratos, o incluso,

---

3 Cfr. OBMICA. *Estado de las migraciones que atañen a República Dominicana*. 2016, pp. 159-198.

4 Cfr. Decreto Presidencial número 528-05 que declara de interés nacional el establecimiento de un nuevo modelo penitenciario.

5 Daniel Pou considera que el problema del sistema penitenciario es la localización de las cárceles. Noticia publicada en *Acento*. Disponible en <https://acento.com.do/2017/actualidad/8469566-politologo-dice-problema-del-sistema-penitenciario-radica-localizacion-las-carceles/>. Última consulta el 20 de junio de 2018 a las 9:02 a. m.

6 Cfr. Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

7 Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.



privilegios en favor de las personas debido a su origen nacional<sup>8</sup> dentro de los centros de privación de libertad. Conocer esta circunstancia en República Dominicana<sup>9</sup> precisa de la aplicación de estudios orientados a responder estas preguntas y que permitan referirse al tema con niveles importantes de validez y certeza.

En distintas ocasiones en el país se han reportado situaciones de precariedad en el ejercicio de los derechos humanos de las personas privadas de libertad<sup>10</sup>. Sin embargo, las perspectivas de los extranjeros migrantes no han sido estudiadas a profundidad. Con el presente estudio se busca dar un paso hacia esa exploración. No solo desde la perspectiva de las condiciones carcelarias, sino también desde el enfoque del ejercicio de los derechos humanos, del debido proceso y la igualdad en su interacción con esa fase del sistema de justicia. Tomando en consideración las implicaciones que debe tener la igualdad en su aplicación con los extranjeros en situación de libertad poniendo a dialogar las distintas interpretaciones jurídico-constitucionales vigentes.

Sin embargo, no se pierden de vista los fundamentos teóricos que, desde nuestro marco jurídico actual, sustentan la legitimidad de la privación de libertad como un ejercicio legítimo del poder punitivo estatal. En efecto, el estudio parte del entendimiento de que la privación de libertad es una medida excepcional aplicada estrictamente en los casos establecidos legalmente, pero sujeto al debido proceso y los derechos fundamentales.

Partiendo de lo anterior el estudio aborda las distintas interrelaciones existentes entre la migración y los regímenes penitenciarios, como por ejemplo, la condición administrativa de las personas extranjeras privadas de libertad; el acceso en condiciones de igualdad a los beneficios penitenciarios; la estigmatización en los centros penitenciarios con base en el origen nacional; la reinserción y reeducación en contraposición con la deportación como medida final y objeto último de la privación de libertad;

---

8 Cfr. Martín Palomo, María Teresa. *Mujeres extranjeras en prisión*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 2007.

9 Ver noticia del *Listín Diario* "Reos asesinan 4 haitianos en la Victoria para apoderarse de dinero". Disponible en: <https://www.listindiario.com/la-republica/2017/08/18/478745/reos-mataron-a-4-haitianos-para-apoderarse-de-dinero>. Última consulta del 15 de junio de 2018 a las 2:24 p. m.

10 Ver noticia de *El Nuevo Diario* "Defensora del Pueblo: "insólitos 900 mil pesos anuales para 27 mil presos". Disponible en: <https://elnuevodiario.com.do/defensora-del-pueblo-insolito-900-mil-pesos-anual-27-mil-presos/> última consulta el 18/06/2018 a las 2:31 p. m.



las características de la población extranjera y sus necesidades especiales en los centros de privación de libertad. A continuación, se detalla cada uno de estos supuestos:

### ***Acceso a los beneficios penitenciarios***

La legislación dominicana contempla una serie de beneficios o medidas aplicables a los internos que muestren una conducta ejemplar. Este tipo de medidas establecidas en la Ley 224 sobre régimen penitenciario comprenden la libertad condicional, el alojamiento en instituciones especiales y los permisos de salida.

Estas medidas poseen diversos fundamentos teóricos y cumplen con distintas funciones prácticas. Por un lado, la literatura consultada deja ver que sirve de motivación a los fines de generar un ambiente de armonía en el centro incentivando a los demás reos a evidenciar una conducta ejemplar. Por otro lado, constituye un premio, una prerrogativa ya incorporada y asentada en nuestra costumbre legal.

A pesar de su incorporación legal, su operatividad en el marco de los migrantes privados de libertad amerita una verificación. En efecto, se ha esgrimido el argumento de que estos regímenes son denegados de manera sistemática a las personas migrantes y no nacionales debido a la falta de arraigo que tienen en el país que los acoge, lo cual eleva el riesgo de fuga o reincidencia<sup>11</sup>. Este tipo de argumento es repetido en distintos escenarios por lo que se requiere de exploraciones locales que permitan evidenciar si en realidad en el contexto penitenciario se articulan diferencias entre la población nativa y la migrante y no nacional al momento de acceder a estos beneficios.

La problemática existente con relación a las personas extranjeras es la determinación del arraigo como condición previa para el otorgamiento y ejercicio de estas prerrogativas. El arraigo en la legislación dominicana es tomado en cuenta para medir el nivel de riesgo de fuga que puede existir a la hora de elegir una medida menos gravosa a la libertad personal. Tradicionalmente los extranjeros se han considerado personas sin arraigo ya que en su mayoría no poseen bienes o familia que los aten al país. Por tal razón, este elemento puede ocasionar que le sean negadas

---

11 Cfr. M. Jesús Miranda López, M. Teresa Martín Palomo, Cristina Vega Solís. *Mujeres inmigrantes en prisión: Articulación de las políticas penales y de extranjería en el contexto de la Unión Europea*. 2003.



las solicitudes de permiso o el acceso a regímenes de semilibertad, lo cual los pone en franca desventaja en comparación con una persona de origen nacional.

### *Documentación y estatus migratorio*

Los aspectos relacionados con el estatus migratorio y el acceso a una documentación poseen efectos en la integración de los migrantes y no nacionales privados de libertad que merecerían ser estudiados. Estas realidades deben abordarse con cierta amplitud de miras considerando especificidades como el género, la discapacidad y la orientación sexual. Suele decirse que las especificidades antes mencionadas, al interrelacionarse con la condición de no nacional o migrante, incrementan el riesgo y la propensión a vulnerabilidades en el ejercicio de sus derechos humanos dentro del régimen penitenciario, conforme han destacado agencias y organismos con competencias jurisdiccionales y cuasijurisdiccionales a nivel internacional.

Asimismo, es importante explorar en qué condición administrativa se encuentran las personas de nacionalidad distinta a la dominicana en las prisiones y centros de corrección y rehabilitación, así como ofrecer a la dinámica migratoria la variable del delito y las penas por las cuales son condenados las personas extranjeras en nuestro territorio a los fines de entender el sistema jurídico como un todo y visibilizar situaciones particulares como la que se estudia en este proyecto.

### *Estigmatización y derechos humanos*

La estigmatización de personas de un determinado origen nacional reincidentes en la comisión de hechos delictivos también debe ser objeto de análisis en aras de visibilizar la importancia de la aplicación de ciertas políticas deseables, y el diseño y articulación de otras.

La interseccionalidad para la articulación de la dinámica carcelaria juega un rol particular en las condiciones de los extranjeros habida cuenta de la existencia de dificultades estructurales y de accesibilidad en los centros para las personas con discapacidad. El empleo del género como herramienta para la penalización (“mujer colombiana que agredió a hija de congresista”) y la orientación sexual cuando se una a la condición de extranjero, vale la pena ser explorados dentro de la dinámica penitenciaria.



## ***La reeducación, la reinserción y la deportación***

De acuerdo con el artículo 40 numeral 16 de la Constitución dominicana, la privación de libertad tiene por finalidad la reeducación de la persona y su reinserción en la sociedad. En este aspecto, la articulación con las personas extranjeras trae consigo problemas de índole teórica, máxime si su condición administrativa es irregular. La exigencia de cumplir una pena por un hecho cometido y luego ser objeto de una deportación puede considerarse por algunos autores como una doble penalización de la persona extranjera. ¿Cómo se puede invertir en la reinserción de una persona para luego deportarla? El principio de *non bis in ídem* exige que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Muchos autores se plantean esta contradicción a la hora de tratar los temas vinculados a los extranjeros en los regímenes penitenciarios.

Finalmente, el estudio plantea poner en evidencia la nacionalidad en diálogo con las acusaciones. Es importante ver los expedientes y su instrumentalización de acuerdo con el origen nacional. Algunas noticias que a diario circulan en los medios de comunicación a nivel nacional ponen en evidencia una asociación con actividades vinculadas a homicidios, robos, tráfico de sustancias controladas, prostitución, entre otras actividades no permitidas, identificadas con personas nacionales de países particulares<sup>12</sup>.

## **OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación posee como objetivo general analizar la situación de los derechos humanos de las personas no nacionales privadas de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. Para ello será necesario caracterizar la población migrante y no nacional en los centros de privación de libertad del país, así como realizar una primera aproximación exploratoria a las reflexiones, alternativas, propuestas y visiones académicas e institucionales sobre la temática planteada. Con todo, se espera conocer las situaciones de los extranjeros en los centros de

---

12 Ver noticia del *Listín Diario* "Haitianos huyen de Vicente Noble". Disponible en: <https://www.listindiario.com/la-republica/2018/03/23/507638/haitianos-huyen-de-vice-noble>. Última consulta el 15/06/2018 a las 3:14 p. m.



privación de libertad al estudiar la repercusión del origen nacional en las distintas realidades que se articulan en la dinámica penitenciaria.

Como objetivos específicos se identifican los siguientes:

1. Caracterizar la población extranjera sometida a regímenes penitenciarios de privación de libertad.
2. Identificar la condición jurídica debido a la cual se encuentran privadas de libertad las personas no nacionales en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.
3. Identificar la trayectoria migratoria de las personas no nacionales previa a la privación de libertad.

## PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Los objetivos de la investigación se alcanzan por medio de las respuestas a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las características sociodemográficas de los no nacionales recluidos en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria?
2. ¿Cuáles condiciones específicas justifican un tratamiento diferenciado a las personas no nacionales en el régimen penitenciario?
3. ¿Se ha verificado alguna estructura que tenga como consecuencia la segregación por origen nacional en los centros de privación de libertad de la República Dominicana?

## JUSTIFICACIÓN

Es necesario este estudio a los fines de arrojar luz en la toma de decisiones sobre política migratoria y sus implicaciones para el sistema judicial. Se hace necesario incorporar la variable del conflicto con la ley penal a la hora de diseñar una gestión de la migración afinada con los estándares internacionales de derechos humanos y los intereses nacionales de desarrollo.

# ANTECEDENTES

Desde la década de 1980 el Estado dominicano ha adoptado medidas tendentes a reformular su sistema penitenciario. Un paso importante fue la adopción de la Ley 224 sobre régimen penitenciario. A pesar de la esperanza que generó en sectores defensores de los derechos humanos, esta normativa en su implementación no desempeñó las transformaciones esperadas<sup>13</sup>.

Más adelante, en la década de 1990 el estudio del régimen penitenciario fue objeto de reflexiones y análisis de los principales actores del sector justicia en el marco de un proceso general de reforma y modernización del Estado<sup>14</sup>. La desconcentración de la gestión penitenciaria, que antes de 2007 recaía en la Dirección General de Prisiones, constituyó una acción concreta hacia un cambio de rumbo en dicha gestión.

Conforme recoge la Escuela Nacional Penitenciaria, a partir del año 1999 el Estado dominicano, a través de la Procuraduría General de la República, inicia la instrucción formal de agentes de vigilancia y tratamiento penitenciario. Asimismo, en 2005 el Poder Ejecutivo mediante el Decreto Presidencial 528-05 declaró de interés nacional el establecimiento de un nuevo modelo penitenciario, y en 2007 la Procuraduría General de la República creó la Oficina Coordinadora del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria en la cual recae la administración de los

---

13 Ver artículo de opinión del periódico *Hoy* de fecha 15 de marzo de 2005 "Persisten violaciones a la Ley penitenciaria" disponible online en el siguiente enlace: <http://hoy.com.do/persisten-violaciones-a-la-ley-penitenciaria-2/> (última consulta el 19 de junio de 2018 a las 10:42 a. m.)

14 En este sentido ver Comisionado para la reforma y modernización de la Justicia. *Sugerencias para el diseño de un régimen penitenciario dominicano moderno*. Agenda V, Colección Fórum Permanente. Santo Domingo. 1997.



nuevos centros construidos desde el año 2003, la Escuela Nacional Penitenciaria y la comandancia de los Agentes de Vigilancia y Tratamiento Penitenciario.

En el marco supranacional, la Organización de las Naciones Unidas desde la década de 1950 ha propuesto instrumentos sobre la situación de las personas privadas de libertad estableciendo reglas mínimas para su tratamiento. Entre ellas se destacan las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*, actualizadas en el año 2015. Estas constituyen una serie de lineamientos que establecen buenas prácticas de atención penitenciaria integral. Son complementadas por los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990.<sup>15</sup>

---

15 Cfr. Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, adoptados y proclamados por la Asamblea General en su Resolución 45/111 del 14 de diciembre de 1990.

# MARCO TEÓRICO

La configuración del principio de igualdad y el fundamento constitucional de las penas privativas de libertad presentan teorías aplicables al estudio. En los actuales Estados Sociales y Democráticos de Derecho el ejercicio de poder punitivo recae exclusivamente en los Estados<sup>16</sup>. Una persona privada, los particulares, empresas u organizaciones de naturaleza civil no tienen las prerrogativas para imponer penas o castigos que impliquen la privación de libertad<sup>17</sup>.

El análisis teórico del estudio parte de considerar, conforme establece la Constitución dominicana, la reeducación y reinserción social como la finalidad principal de los regímenes penitenciarios que involucren la privación de libertad. El interés principal es comprobar cómo se ejecuta esta reinserción y reeducación en las personas no nacionales y/o migrantes.

Como fue mencionado anteriormente, Constitución dominicana de 2010 establece en su artículo 40 numeral 16 que “las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social de las personas condenada y no podrán constituir en trabajo forzoso”. Por su parte, la Ley 224 sobre Régimen Penitenciario establece en su artículo número 2 que “La ejecución de las penas privativas de libertad tiene por objeto, fundamentalmente, la protección social y la readaptación del condenado, a fin de restituirlo a la sociedad con voluntad y capacidad para respetar la ley. El régimen penitenciario deberá usar, de acuerdo con las características de cada caso, el tratamiento educativo y asistencial de que pueda disponer, de conformidad a los progresos científicos que se realizan en la materia”.

---

16 Cfr. Zaffaroni, Raúl. *Derecho Penal, parte general*. México. Porrúa. 2001, pp. 41-53.

17 Cfr. Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid. Trotta. 1998, pp. 321-345.



Se entiende la finalidad de los permisos de salida, al tenor del artículo 19 de la Ley 224 que plantea “el afianzamiento de los vínculos familiares y sociales, la búsqueda de trabajo, y el alojamiento y documentación personal, y como etapa de preparación psicológica para su futura vida en libertad”. Hecho que ha sido criticado debido a la falta de arraigo en el país en el caso de los extranjeros.

La igualdad debe entenderse de conformidad con la Ley de Régimen Penitenciario de la manera siguiente: “Las normas de la presente ley y los reglamentos correspondientes se aplicarán a los reclusos sin que pueda hacerse discriminaciones o establecerse diferencias de tratamiento fundadas en prejuicios de raza, color, religión, nacionalidad, clase social y opinión política del interno”.

Según Norberto Bobbio<sup>18</sup>, existen dos opciones para esta configuración:

- I. Creer que la desigualdad es mala y buscar la igualdad como una forma de llegar a resultados mejores, como creen los llamados igualitaristas teleológicos.
- II. Creer que debemos perseguir la igualdad, pero no para encontrar resultados mejores, sino por alguna otra razón moral, como creen los llamados igualitaristas deontológicos.

Para nuestro estudio se considera (Ribotta, 2010) que en el proceso penitenciario un trato de igualdad es un fin anhelado solo en la medida en que es considerado justo, es decir, la vinculación con un orden que hay que instituir o restituir, con un ideal de armonía de las partes del todo. De esta manera, la igualdad no es de por sí un valor, sino que lo es solo en la medida en que sea una condición necesaria, aunque no suficiente, de la armonía del todo, del orden de las partes, del equilibrio interno de un sistema que pretende ser justo.

---

18 Norberto Bobbio (1991). *Igualdad y libertad*. Sistema. Madrid.

# METODOLOGÍA

La metodología aplicada al presente estudio es de naturaleza mixta. Con la finalidad de caracterizar a la población no nacional e identificar la condición jurídica de estos en el régimen penitenciario se levantó información cuantitativa por medio de dos instrumentos diseñados y aplicados a estos fines. Se realizó una revisión de 221 expedientes penitenciarios de los cuales se extrajeron datos personales, de salud, condición jurídica y sobre las redes de apoyo. La revisión de estos expedientes se transcribió en un formulario archivado en el Departamento de Investigación y Estudios Migratorios.

Asimismo, se condujeron 161 entrevistas cara a cara con personas no nacionales a los fines de conocer los antecedentes migratorios y sus trayectorias hacia la República Dominicana. Por medio de preguntas puntuales se requirió información sobre su fecha de llegada, número de veces que habían visitado la República Dominicana previo a su privación de libertad, así como datos sobre sus relaciones con las embajadas de sus respectivos países.

Por otro lado, se levantaron registros de observación. En ellos se dejó constancia de las observaciones del investigador sobre la dinámica penitenciaria en las áreas comunes visitadas.

Finalmente, la información recolectada con estos instrumentos fue analizada aplicando los estándares de atención y tratamiento de los reclusos expresados por las reglas nacionales y supranacionales de derechos humanos vigentes en la materia.



# 1 CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA

De acuerdo con los datos suministrados por la Dirección General de Prisiones, en el mes de agosto de 2018 en los Centros de Corrección y Rehabilitación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria se encontraban privados de libertad 622 hombres no nacionales, los cuales representan el 6.7% del total de población privada de libertad en el nuevo modelo.

El análisis de las características sociodemográficas presentado a continuación expone los hallazgos en una serie general que incluye las 27 nacionalidades encontradas durante el trabajo de campo de este estudio. Posteriormente, se realiza una clasificación de la muestra en cuatro grupos poblacionales en función de su origen regional. En total fueron revisados 221 expedientes penitenciarios y fueron realizadas 161 encuestas cara a cara con los migrantes sobre su proceso migratorio, las cuales serán abordadas más adelante.

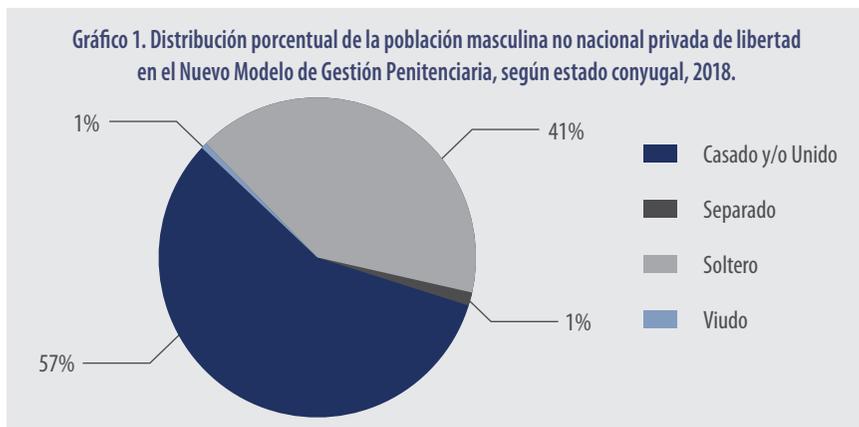
De este modo se estudian las características y las tendencias de:

- i) 126 personas haitianas consultadas, las cuales representan el 56% de la muestra estudiada.
- ii) 36 personas latinoamericanas provenientes de Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Nicaragua, Cuba, Ecuador y México, las cuales representan el 16% de la muestra estudiada.
- iii) 25 personas europeas provenientes de Países Bajos, Alemania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, España, Francia, Grecia, Italia, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rusia y Turquía que representan el 10% de la muestra estudiada.
- iv) 8 personas estadounidenses y canadienses, que representan el 4% de la muestra.

El estudio se enfoca en la población no nacional o extranjera privada de libertad. A pesar de ello, el 13% de las consultas a expedientes penitenciarios se realizó a aquellos de personas dominicanas a los fines de poseer un grupo control. A continuación, se presenta una descripción de su condición conyugal, sus relaciones familiares y de parentesco, edad, nivel educativo, profesión u oficio, situación de discapacidad, documentación.

## 1.1 CONDICIÓN CONYUGAL

La población de hombres no nacionales privados de libertad muestra cierta paridad en el estado conyugal con una tendencia minoritaria a las relaciones de hecho, unión singular o al matrimonio. El 57% de los expedientes registrados corresponde a personas solteras y el 41% correspondió a los expedientes de personas casadas o que mantienen una relación singular o de hecho con otra persona. Solo un 1% dijo estar separado y el 1% restante indicó ser viudo (ver Gráfico 1).

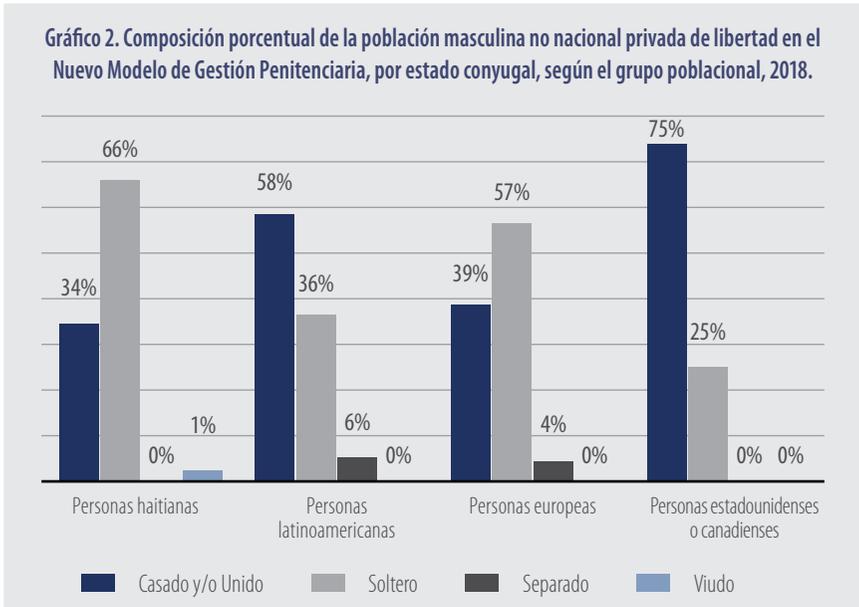


La proporción de personas solteras sufre variación en función del grupo poblacional, elevándose su número a un 66% entre las personas haitianas y disminuyendo a un 34% el porcentaje de personas unidas o casadas en este grupo. En las personas europeas aumenta el número de separaciones conyugales, representando un 4% del total para este segmento poblacional, el porcentaje de personas solteras permanece similar a los datos promedios, con un 57% dentro de este grupo y un restante 39% de personas europeas unidas o casadas.



Los mayores porcentajes de personas unidas o casadas se registran entre los grupos de latinoamericanos y del grupo conformado para los fines de este estudio por personas con nacionalidad estadounidense o canadiense. El 58% de las personas latinoamericanas privadas de libertad en la República Dominicana dijo estar casada o unida con otra persona, un 36% dijo estar soltera y solo un 6% separada. En el caso de las personas de origen estadounidense o canadiense el 75% está casado y solo el 25% figura como soltero.

En el Gráfico 2 se puede observar que el mayor porcentaje de uniones conyugales se encuentra en el grupo poblacional constituido por las personas estadounidenses y canadienses, seguidas de las personas latinoamericanas en segundo lugar, las personas europeas en tercera posición y finalmente las personas haitianas.

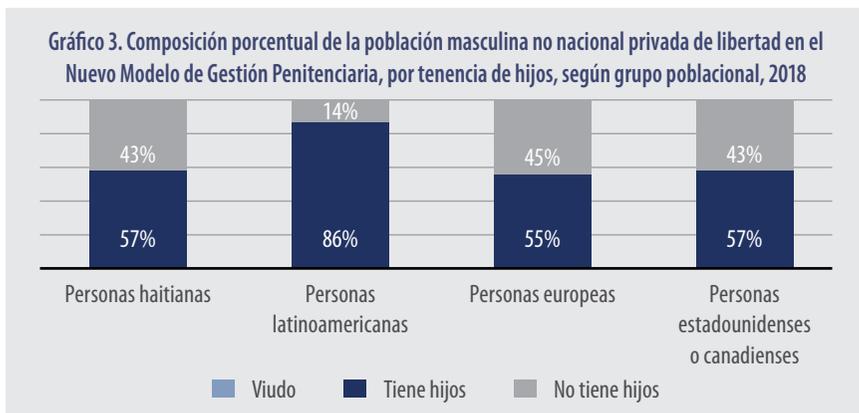


## 1.2 RELACIONES DE FAMILIA

El presente apartado se concentra en las relaciones que indican paternidad en la población no nacional privada de libertad, así como los niveles de contacto con sus familiares y redes de apoyo fuera del sistema penitenciario.

## 1.2.1 PATERNIDAD

La mayor parte de la población no nacional privada de libertad en la República Dominicana tiene hijos, representando los padres el 66% y los no padres el 34% del total de los grupos poblacionales estudiados. Como se presenta en el Gráfico 3, la paternidad es una constante mayoritaria en los cuatro grupos poblacionales objeto de este estudio, destacándose el mayor porcentaje de padres entre las personas latinoamericanas que representan el 86% del total de consultas a personas con uno o más hijos, mientras el 14% no registra tener ningún hijo.



Las personas haitianas constituyen el segundo grupo poblacional con mayor nivel de paternidad declarada, representando los padres el 60% de la población haitiana privada de libertad. En los demás grupos, los padres continúan incidiendo mayoritariamente en el porcentaje (57% en la población estadounidense o canadiense y el 55% en la población europea).

## 1.2.2 CONTACTO CON FAMILIARES

Desde una perspectiva general el porcentaje de los registros y personas entrevistados evidenciaron una tendencia mayoritaria que indica el contacto con sus familiares como principal respuesta. A nivel general un 59% del total de la muestra evidencia contacto con sus familiares y un 41% indica una ausencia de contacto con los mismos.

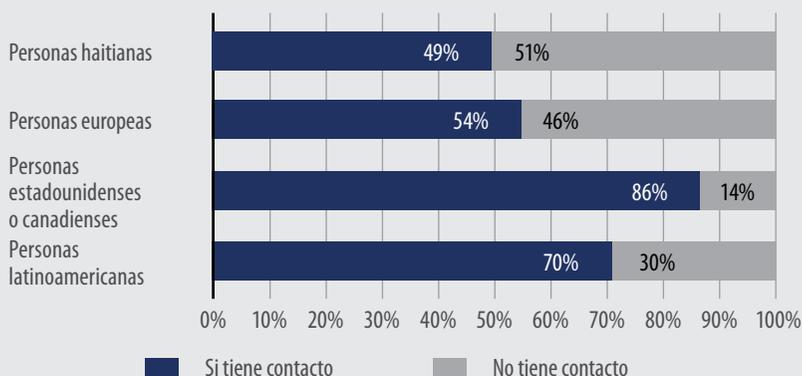


La tendencia a tener contacto con la familia se ve incrementada en el grupo poblacional constituido por las personas latinoamericanas (ver Gráfico 4), que es también el que cuenta con el mayor porcentaje de personas con hijos, y se incrementa, además, entre el grupo de personas canadienses y estadounidenses. Entre las personas latinoamericanas el 70% mantiene contacto con sus familiares y descendientes, y el 30% indicó una ausencia de contacto. Entre las personas estadounidenses y canadienses, el 86% sí indica tener contacto con sus familiares y solo un 14% indicó carecer de contacto con estos.

Las personas europeas y las haitianas muestran los menores niveles de contacto con sus familias. Entre las personas europeas disminuye el nivel de contacto en comparación con los grupos anteriormente mencionados, pero se mantiene la tendencia mayoritaria a mantener contacto con todos o algún miembro de su familia. Un 54% de las personas europeas evidencia contacto con un familiar y un 46% no tiene contacto habitual con los miembros de su familia.

En el segmento de las personas haitianas la tendencia mayoritaria se inclina hacia la ausencia de contacto con su familia (51% del total general). Las personas haitianas reportaron dificultades para contactar a su familia luego del año 2010. Un 57% de los que ingresaron al sistema penitenciario entre 2000-2009 indicó mantener contacto con sus familiares. Lo mismo sucede con el 44% de los que ingresaron entre 2010-2018.

**Gráfico 4. Composición porcentual de las personas no nacionales privadas de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, que tienen o no contacto con familiares, según grupo poblacional, 2018.**





### 1.2.3 VÍAS DE CONTACTO

El teléfono constituye la vía de contacto más habitual al ser el medio por el que el 90% de las personas no nacionales privadas de libertad contactan a sus familias. Un 3% indicó que se comunicaba a través de otras personas y otro 3% precisó que recibía visitas. Las personas haitianas son las que reciben la mayor cantidad de visitas familiares (el 6.25% de los contactos familiares en relación con otras vías de contacto en este grupo).

## 1.3 EDAD

El 37% de las personas no nacionales privadas de libertad se encuentra en un rango de edad entre los 30 y los 40 años siendo este el principal grupo de edad en la población no nacional general. Esta tendencia permanece constante y con inclinaciones al alza entre las personas haitianas y estadounidenses y canadienses.

Las personas haitianas con un rango de edad entre 30-40 años representan el 45% y las personas entre 20-30 años constituyen el 27%, erigiéndose en el grupo poblacional con más jóvenes.

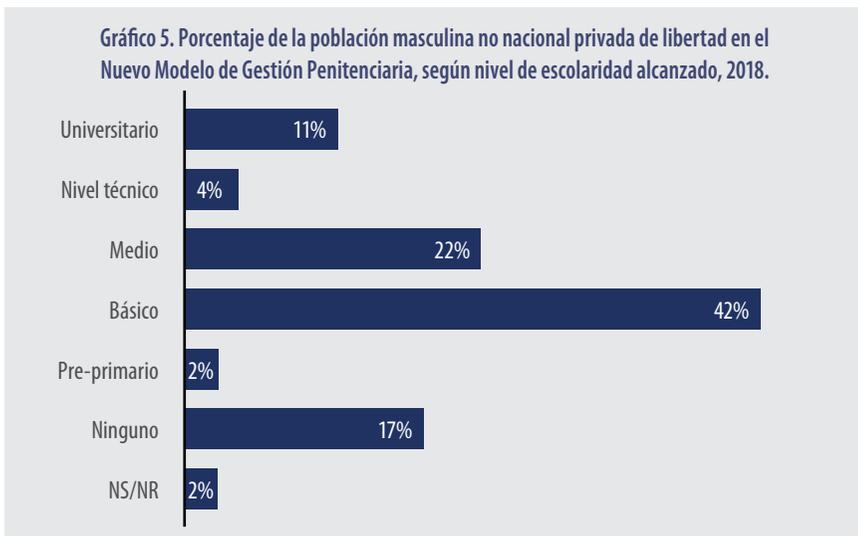
## 1.4 NIVEL DE ESCOLARIDAD

Como se puede observar en el Gráfico 5, el 42% de los expedientes consultados evidenciaban una escolaridad básica y el 22% un grado medio de escolaridad. El 17% no posee ningún nivel educativo formal (en su totalidad personas haitianas). El 11% de los expedientes corresponde a personas con nivel universitario (más de un 45% son personas europeas y un 50% estadounidenses y canadienses). El 4% corresponde al nivel técnico (el 19% de personas latinoamericanas y el 13% de estadounidenses y canadienses).

El nivel educativo por grupo poblacional muestra variaciones importantes. Entre las personas haitianas el 51% ha alcanzado algún grado de escolaridad básica, un 31% no posee ningún grado de escolaridad por el momento, ya que dentro del sistema penitenciario muchos pueden acceder a una enseñanza formal debido a la inclusión de escuelas en los recintos. Un 15% de las personas haitianas posee nivel medio, seguidos por un 2% de universitarios. Al nivel técnico correspondió el 1% de los expedientes consultados.



A diferencia del grupo poblacional haitiano, entre las personas latinoamericanas el nivel medio constituyó el grado de escolaridad alcanzado por la mayor parte de la población, lo cual representa el 35% de los expedientes consultados. El 26% corresponde al nivel básico. El nivel técnico alcanzó su mayor representación entre todos los grupos estudiados al representar el 19% del total de expedientes consultados de este grupo. Finalmente, el nivel universitario constituyó el restante 19%.

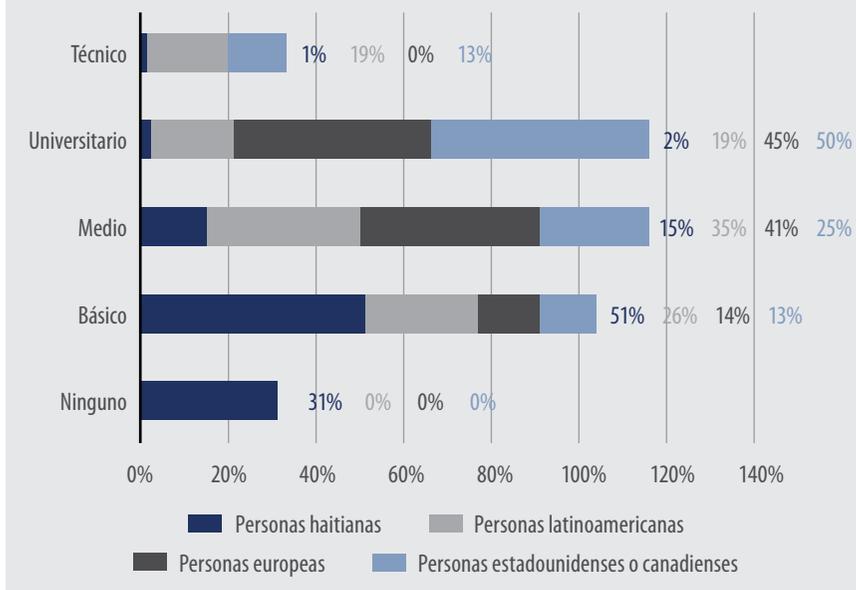


En los expedientes consultados correspondientes a personas europeas, el 45% alcanzó nivel universitario, el 41% reporta algún grado de escolaridad media y solo un 14% escolaridad básica (ver Gráfico 6). En esta misma línea, entre los expedientes relativos a personas estadounidenses y canadienses, la mayor proporción, al igual que en el grupo europeo, la constituyó el nivel universitario, el cual representó el 50% de los expedientes consultados. El nivel medio ocupó el 25% y el nivel básico solo un 13%. A diferencia del grupo constituido por las personas europeas, entre las canadienses y estadounidenses el nivel técnico representa un 13%.

Los centros visitados poseen una variedad de actividades formativas entre las que se encuentran las escuelas públicas adscritas al Ministerio de Educación. Las personas no nacionales participan ampliamente en estas actividades como estudiantes o docentes, según sus habilidades. De forma general, un 81% de los internos ha realizado una actividad formativa en el centro frente a un 19% que

dice no haber sido integrado a actividades de este tipo. Es preciso indicar que algunos internos de carácter preventivo y de reciente ingreso no habían participado a consecuencia del poco tiempo que llevan recluidos.

**Gráfico 6. Composición porcentual de las personas no nacionales privadas de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por grupo poblacional, según nivel de escolaridad, 2018.**



El grupo regional con más alta participación en las actividades formativas lo constituye el de personas haitianas (88% de los expedientes revisados) frente a un 12% que no había realizado ninguna.

El grupo regional que registra una menor participación en actividades formativas es el compuesto por personas europeas. De ellos, el 44% no participó de ninguna actividad formativa y el 56% sí lo hizo.

## 1.5 PROFESIÓN U OFICIO

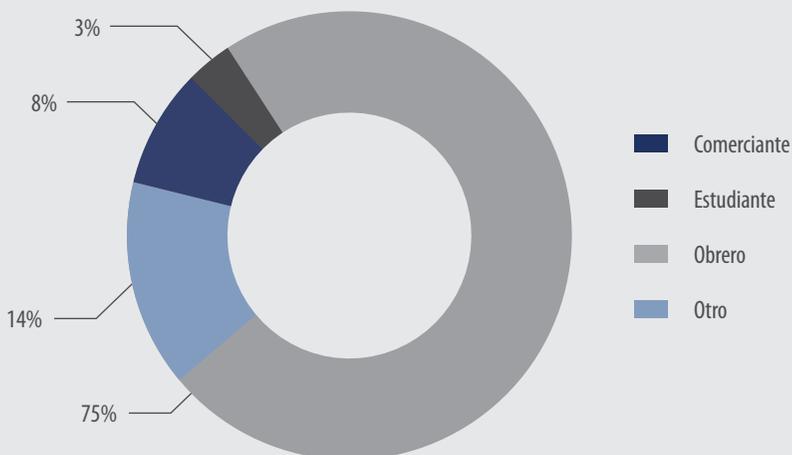
Los datos relativos a la profesión u oficio de los hombres no nacionales privados de libertad en los centros del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria fueron extraídos de las fichas penitenciarias que completan los departamentos



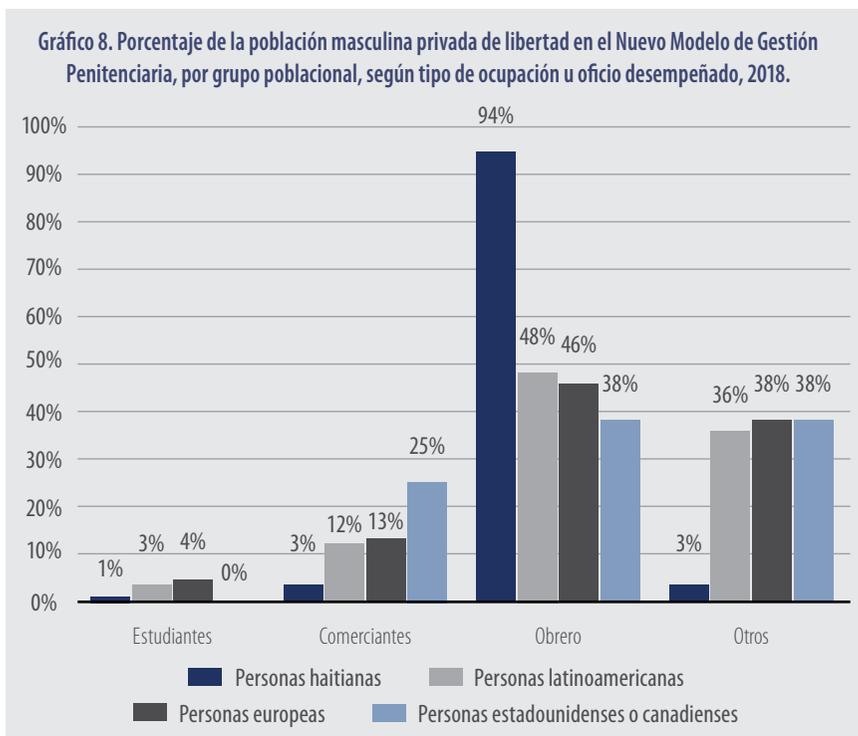
de admisión de cada centro. En esta ficha se clasifica la profesión u oficio que desempeñaban los internos mientras se encontraban en libertad en 3 categorías (comerciante, estudiante y obrero). Los casos que no pudieron ser clasificados en estas categorías se agruparon bajo la clasificación “otros”. En distintas ocasiones los expedientes carecían de fichas penitenciarias o las fichas penitenciarias no ofrecían información sobre la profesión u oficio de los internos. En esas circunstancias se procedió a complementar la información de las fichas con los datos incorporados en el Protocolo Unificado, formulario completado por cada una de las áreas del Centro de Corrección y Rehabilitación con las informaciones generales de los internos dentro de las cuales se recoge también la información laboral.

En la población total y en cada una de las categorías regionales empleadas por este estudio, el renglón obrero dominó los porcentajes al representar el 75% del total de expedientes consultados, conforme se presenta el Gráfico 7. La categoría comerciante constituyó el 8% de todos los expedientes, mientras que los estudiantes representaron el 3%. Un 14% de los expedientes consultados no pudo ser clasificado dentro de estas categorías, ya que muchas veces indicaban la posesión de un empleo privado, público o estaba enlistado en alguna rama militar.

Gráfico 7. Distribución porcentual de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, según tipo de ocupación u oficio desempeñado, 2018.



Como se indica en el Gráfico 8 entre las personas haitianas se incrementa el número de obreros, los cuales constituyen el 94% de los expedientes en este grupo. Un 3% fue clasificado en la categoría comerciante, 3% en otros, y solo el 1% corresponde a estudiantes.



En las personas latinoamericanas disminuye el número de obreros, aunque siguen siendo el grupo mayoritario representando el 48% de los expedientes consultados de este grupo. El 36% corresponde a los expedientes de personas con otras ocupaciones, entre ellas las profesiones liberales. El 12% de los expedientes registran el oficio de comerciante y solo el 3% de estudiantes.

Entre las personas europeas disminuye tímidamente el porcentaje de aquellas registradas como obreros, pero sigue siendo la mayoría también en este grupo. El 38% de los expedientes corresponden a personas con otras ocupaciones, entre ellas las profesiones liberales. Un 13% de los expedientes correspondió a comerciantes y solo un 4% a estudiantes.



Finalmente, entre las personas estadounidenses y canadienses disminuye aún más el porcentaje de expedientes relativos a la ocupación como obrero, y se ubica en paridad con las personas con otras ocupaciones, entre ellas las profesiones liberales. Ambos grupos representaron el 38%. Un 25% corresponde a los expedientes de personas con la ocupación de comerciante. En este grupo no se registraron estudiantes.

## 1.6 IDIOMAS

Se recogió información sobre los idiomas que hablan los hombres no nacionales privados de libertad en los Centros de Corrección y Rehabilitación visitados. Esta información fue aportada principalmente por el formulario Protocolo Unificado, en el cual se recogen todos los idiomas que hablan los internos. Para los fines de esta investigación se contemplará si la persona habla un solo idioma o más de uno.

De manera general, el 68% de los protocolos unificados consultados correspondieron a personas que hablan más de un idioma. El 32% restante correspondió a las personas que solo hablan un idioma.

La tendencia mayoritaria al dominio de más de un idioma se repite en 3 grupos regionales, excepto entre las personas latinoamericanas, donde la mayoría de los expedientes evidencia el dominio de un solo idioma. En este sentido, solo el 22% de las personas latinoamericanas hablan más de un idioma frente al 78% de las personas haitianas, el 72% de las personas europeas y el 100% de las personas estadounidenses y/o canadienses, cuyos expedientes registraron el dominio de más de un idioma.

El dominio de más de un idioma repercute en la integración a las actividades formativas en los centros penitenciarios, principalmente aquellos que hablan el inglés al permitirles incorporarse a la docencia. Esta actividad tiene una repercusión en los informes de conducta del interno, de su integración en el centro de cara a su solicitud a los Juzgados de Ejecución de la Pena, cuando se requiere la tramitación de un permiso de trabajo en la etapa de medio libre o la libertad condicional, conforme corresponda.

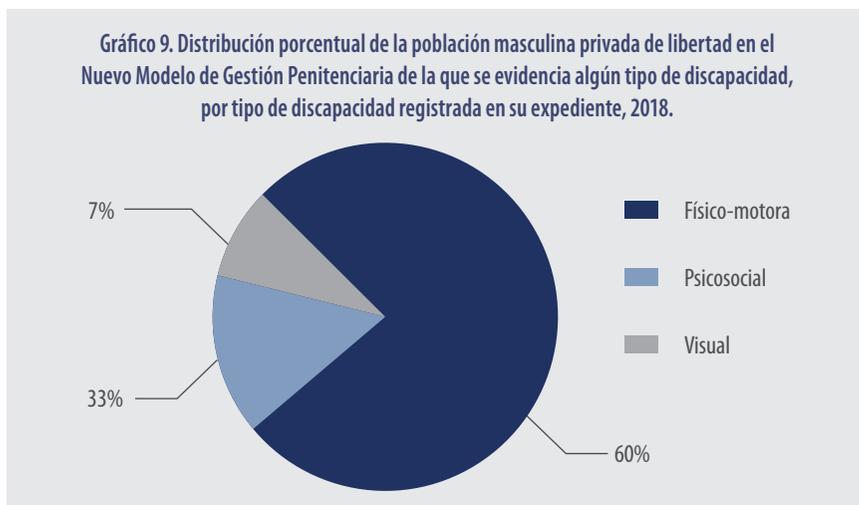
## 1.7 DISCAPACIDAD

Es destacable el esfuerzo realizado por el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria en la inclusión del renglón discapacidad en el formulario Protocolo Unificado. Que

se tome en cuenta la discapacidad como un dato relevante, es un primer paso importante hacia el reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales de este colectivo. Sin embargo, de los expedientes consultados se desprende que solo se está tomando en cuenta la discapacidad físico-motora y se ha dejado de lado la discapacidad psicosocial. En este informe técnico se incorporan también datos sobre aquellos internos que a través de registros administrativos e informes psiquiátricos han acreditado alguna discapacidad psicosocial.

En tal sentido, el Gráfico 9 indica que el 10% de los expedientes consultados correspondieron a personas con alguna discapacidad. De estos, el 60% correspondió a la discapacidad físico-motora, el 33% a la psicosocial y el 7% a la visual.

El grupo constituido por personas haitianas tuvo el mayor porcentaje de discapacidad físico-motora. Esta representa el 57% en relación con el 43% que presenta discapacidad psicosocial. Por otro lado, entre las personas latinoamericanas registradas con alguna discapacidad, el 67% correspondió a algún tipo de discapacidad físico-motora, frente al 33% con discapacidad psicosocial.

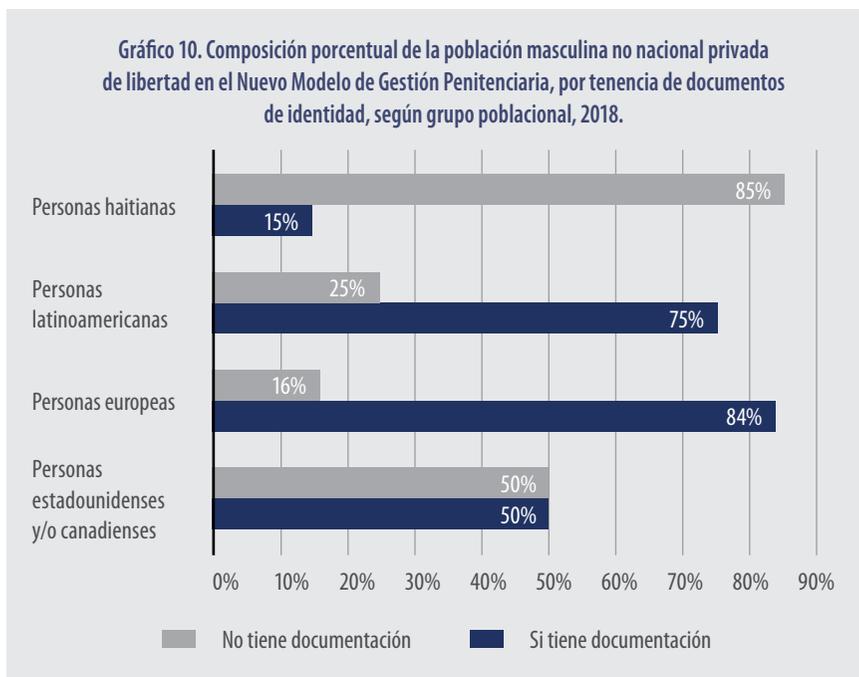


## 1.8 DOCUMENTACIÓN DE IDENTIDAD

En esta categoría se hace referencia a los documentos que acreditan la identidad de las personas, no su estado migratorio o administrativo en la República



Dominicana. En este sentido, se considera como documentación los pasaportes, las cédulas de identidad de los países de origen, las actas de nacimiento, entre otros. Como se visualiza en el Gráfico 10, el 62% de los expedientes consultados corresponde a personas que carecen de este tipo de documentación. Solo en el 38% de los expedientes aparece un documento que acredita su identidad. La tendencia mayoritaria a la ausencia de documentación de identidad se evidencia en el grupo regional constituido por personas haitianas (el 85% de los expedientes carecen de documentos de identidad). Las personas de los otros grupos cuentan con documentos que corrobora su identidad, aunque al momento de ser consultados los internos indican que sus documentos se mantienen bajo custodia de la Fiscalía. En este sentido, es menester destacar la ficha de identificación elaborada como parte del nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria donde aparecen registrados los nombres y apellidos del interno, una fotografía y el número bajo el cual se encuentra registrado en el sistema informático de la Dirección General de Prisiones. De esta manera, se complementa la ausencia de identificación de caras a la acreditación de una identidad.





Del total de personas con un documento de identidad, el 65% dijo que posee un pasaporte, el 28% una cédula de identidad, el 5% un acta de nacimiento y el 2% otro tipo de documentación.

En algunos Centros de Corrección y Rehabilitación, como es el caso del número 15 en La Romana, se identificó la práctica de asignar en sus registros internos la nacionalidad haitiana a personas nacidas en República Dominicana. En la mayoría de los casos se trata de personas de ascendencia dominico-haitiana. En total se registraron 14 expedientes de personas con acta de nacimiento dominicana registrados en el Listado de Personas Extranjeras en los centros visitados.

## 2 PROCESO MIGRATORIO

En este capítulo se presentan los resultados de la aplicación del cuestionario sobre proceso migratorio, aplicado a los internos cara a cara. En este sentido, será detallada la trayectoria migratoria de las personas no nacionales privadas de libertad que fueron consultadas, quienes informaron el año de entrada, las veces que ingresaron al territorio dominicano, los motivos de su viaje, con quién lo realizó, sus planes una vez que cumplan la condena, los niveles de contacto con la representación diplomática de su país de origen y la frecuencia de esta.

### 2.1 PAÍSES DE ORIGEN

Hasta el momento se han clasificado los resultados de la investigación atendiendo a 4 grupos regionales. Las personas originarias de países de Europa fueron agrupadas en la categoría personas europeas. Las provenientes de países de América Latina se unificaron en la categoría de personas latinoamericanas. Aquellas de los países anglófonos de América del Norte se agruparon en la categoría personas estadounidenses y/o canadienses. En este acápite se desgagan los datos en función de cada nacionalidad.

Como se explica en la Tabla 1, durante el trabajo de campo se revisaron 126 expedientes de personas haitianas y se entrevistó a 78 personas de este grupo. En el caso de los estadounidenses y/o canadienses se fueron examinados 8 expedientes y se aplicó el cuestionario a 6 personas. Con respecto al grupo compuesto por personas latinoamericanas fueron revisados 36 expedientes y se aplicó el cuestionario a 33 personas. Finalmente, se estudió un total de 25 expedientes de personas europeas y se entrevistó a 22 personas.



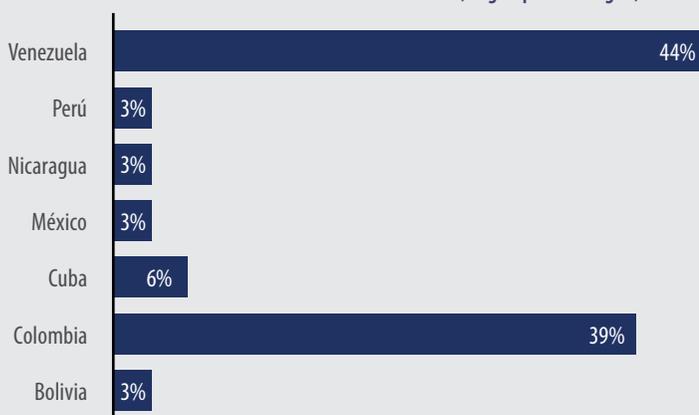
La diferencia proporcional entre expedientes y entrevistas en el grupo de personas haitianas es mayor que en otros debido a que cuando fueron requeridas para administrar entrevistas no siempre estuvieron localizables y otras prefirieron no participar en el proceso.

**Tabla 1. Número de instrumentos aplicados en la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por tipo de instrumento, según grupo poblacional. INM RD, 2018.**

Región de origen	Expedientes revisados	Cuestionarios aplicados
Haití	126	78
América Latina	36	33
Europa	25	22
Estados Unidos de América y Canadá	8	6

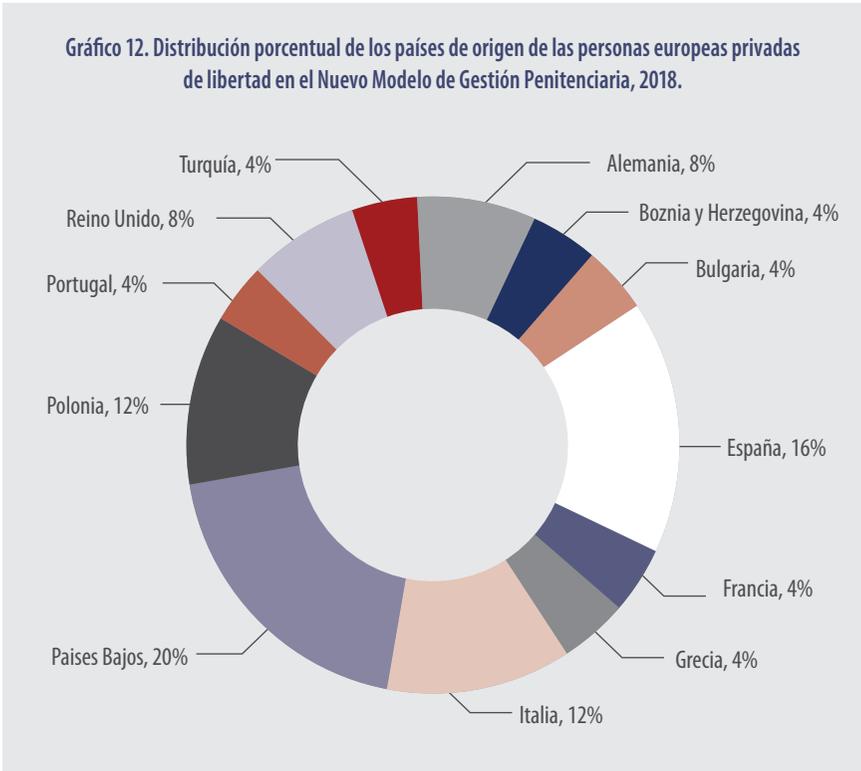
Las nacionalidades latinoamericanas más frecuentes fueron Venezuela y Colombia, las cuales representan del total de expedientes de este grupo el 44% y el 39%, respectivamente. En menor proporción se registraron expedientes o se entrevistó a personas provenientes de Bolivia, Cuba, México, Nicaragua, Perú y Ecuador (ver Gráfico 11).

**Gráfico 11. Porcentaje de las personas latinoamericanas privadas de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, según país de origen, 2018.**





En el grupo de personas europeas se registra una mayor diversidad en el origen nacional en comparación con el grupo de personas latinoamericanas, como se visualiza en el Gráfico 12. Asimismo, los porcentajes se encuentran distribuidos más equitativamente. Los más altos corresponden a personas provenientes de los Países Bajos (20% de los expedientes de este grupo), seguido de los de personas españolas (se registró un 16% de expedientes y entrevistas). En menor porcentaje se ubican las personas originarias de Polonia (12%) e Italia (12%). Las demás nacionalidades representan menos del 10% de los expedientes y entrevistas realizadas en este grupo.



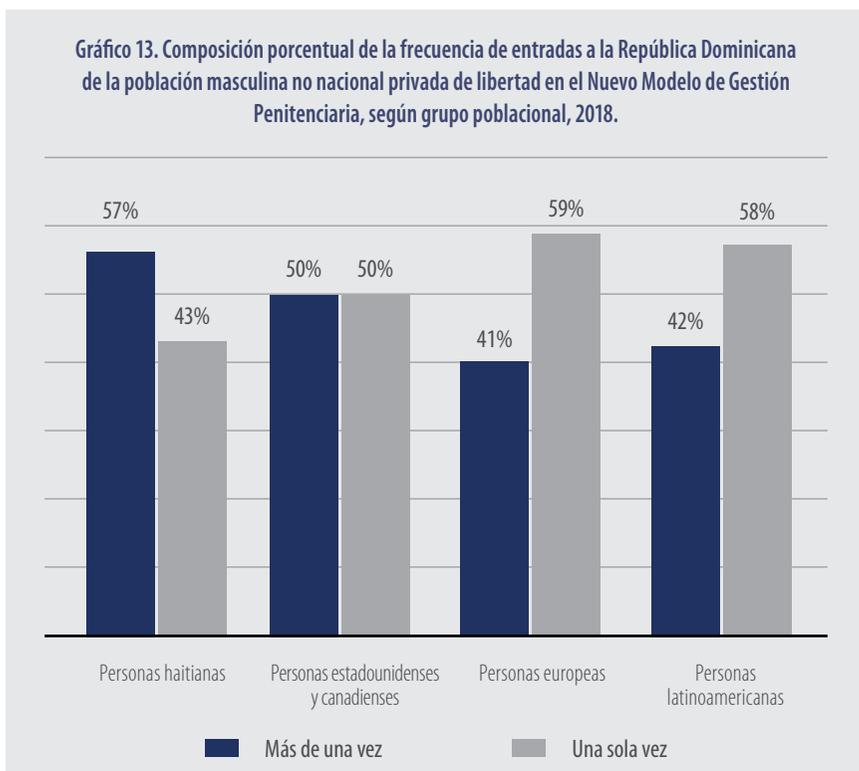
Para el grupo de personas estadounidenses y canadienses, las entrevistas y los expedientes de personas provenientes de los Estados Unidos representaron el 66%, mientras que un 33% correspondió a personas canadienses.



## 2.2 FRECUENCIA DE VIAJE A REPÚBLICA DOMINICANA

Las personas haitianas consultadas para el presente estudio constituyeron el grupo regional que en mayor proporción dijo haber entrado a la República Dominicana más de una vez (ver Gráfico 13). En este sentido, el 58% de las personas consultadas de esta nacionalidad dijo haber ingresado en territorio dominicano más de una vez. Al preguntársele cuantas veces había ingresado, el 50% dijo que 2 veces, el 21% precisó que lo hizo 3 veces y el 29% dijo que entró a República Dominicana 4 o más veces.

En sentido contrario al de las personas haitianas, la mayor parte de los entrevistados de los otros grupos precisó que había viajado a República Dominicana una sola vez. Solo el 41% de las personas europeas y el 42% de las latinoamericanas ingresaron más de una vez.





## 2.3 FECHAS DE INGRESO AL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

De manera general, las personas consultadas presentan un arribo reciente a la República Dominicana. El 38% indicó que ingresó por primera vez en territorio dominicano entre los años 2010 y 2018. El 37% lo hizo entre 2000 y 2010. Un 15% señaló su primera llegada a la República Dominicana en la década de 1990.

En menor proporción se registraron entradas anteriores a 1990. El 6% indicó como primera llegada a las fronteras aéreas, terrestres o marítimas dominicanas la década de 1980. El 1% lo hizo en los años 70 y otro 1% en los 60.

El 82% de las personas haitianas consultadas recordaron el año de su primer ingreso a la República Dominicana. Este es el grupo poblacional en el cual se registra mayor antigüedad en el ingreso al territorio dominicano (ver Gráfico 14). El 58% indicó haber entrado por primera vez entre los años 2000 y 2010. El 13% dijo haber ingresado en la década de 2010. El 20% en la de 1990. Un 7.5% precisó su entrada en los años 80. Solo el 1.5% señaló haber arribado a República Dominicana en la década de 1960.

Las personas latinoamericanas registran la mayor proporción de ingreso entre los años 2010 y 2018. El 77% indicó en ese rango su ingreso al territorio dominicano. En las personas europeas y las estadounidenses y/o canadienses la tendencia mayoritaria indica su entrada en la década de 2010 al representar el 57% y 51%, respectivamente.

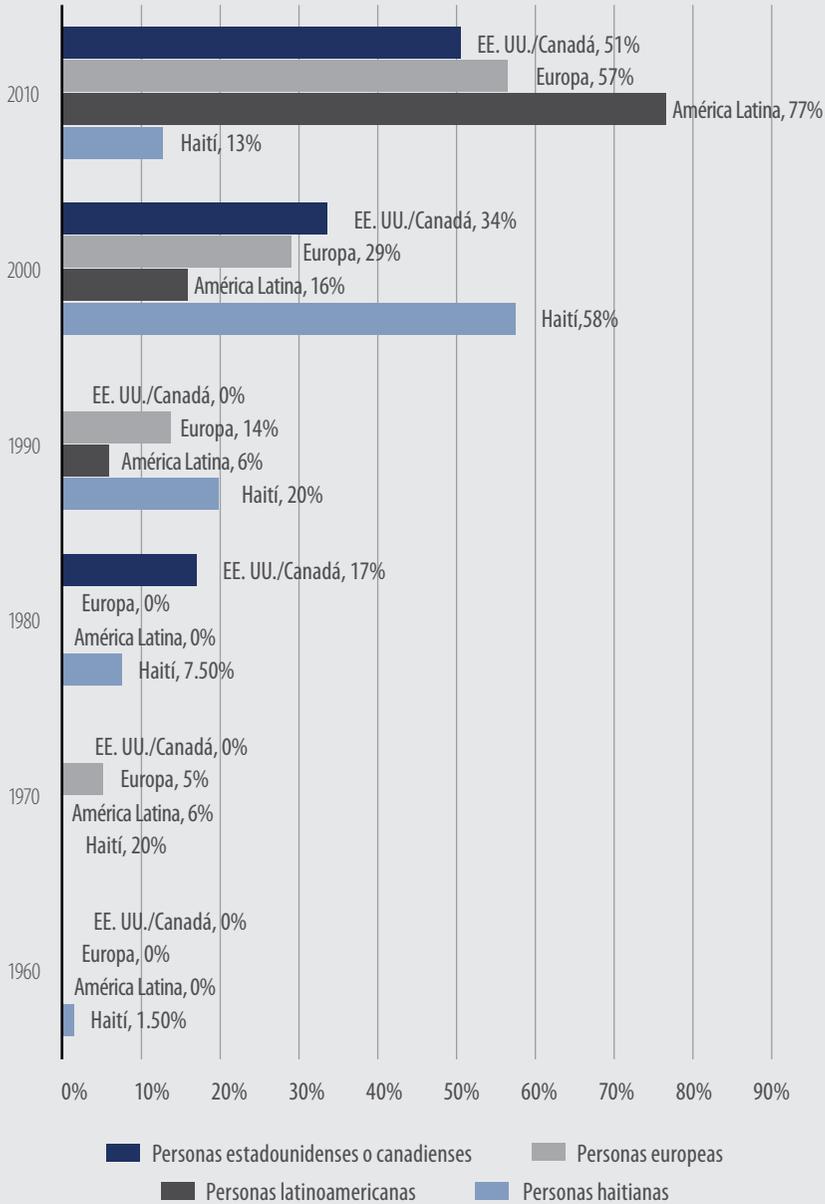
## 2.4 CARACTERÍSTICAS Y MOTIVACIONES DE LAS TRAYECTORIAS MIGRATORIAS

En una alta proporción las personas consultadas indicaron haber realizado su trayectoria hacia República Dominicana sin la compañía de familiares o amigos. El 51% señaló haber viajado solo. El 33% precisó que lo hizo en compañía de amigos. El 5% viajó con su pareja, y otro 5% con sus padres, y el 4% con sus hermanos.

Como evidencia el Gráfico 15, las personas haitianas tienen una ligera tendencia a realizar más viajes en compañía de familiares o amigos. El 41% precisó haber realizado el viaje solo, el 42% señaló haberlo hecho junto a otros familiares o amigos y el 7% con sus padres. Este grupo, junto al compuesto por personas latinoamericanas, son los únicos en los que se registran viajes con los progenitores.

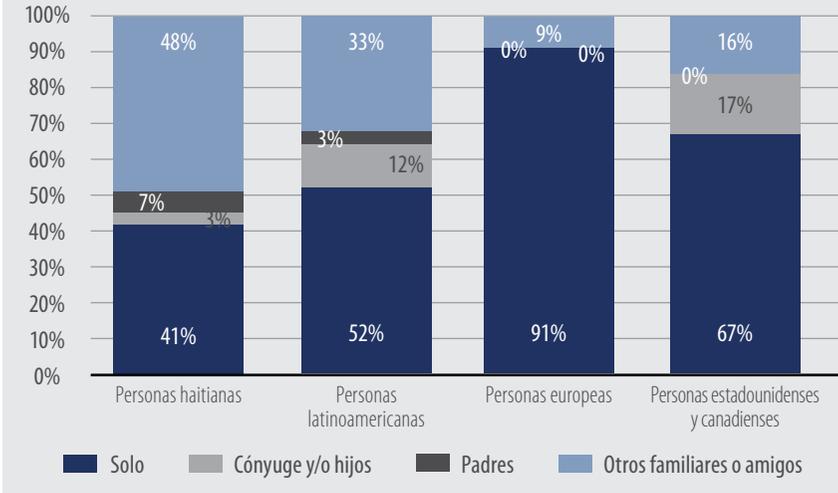


**Gráfico 14. Porcentaje de la población masculina privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por año del primer ingreso al territorio dominicano, según grupo poblacional, 2018.**





**Gráfico 15. Composición porcentual de la población masculina privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por modalidad del primer ingreso a territorio dominicano (Solo o acompañado de algún familiar), según grupo poblacional, 2018.**



Las personas latinoamericanas que arribaron a la República Dominicana solas representan el 52% de los entrevistados. El 33% señaló haber viajado junto a amigos u otros familiares, como, por ejemplo, primos; el 12% viajó con sus cónyuges o hijos y solo el 3% dijo haber llegado con sus padres al territorio dominicano.

En el grupo compuesto por personas europeas se registra el más alto porcentaje de viajes individuales sin la compañía de familiares o amigos (91% del total de los entrevistados de alguna nacionalidad europea). El 9% restante indicó haber viajado con amigos u otros familiares.

El 67% de las personas estadounidenses y/o canadienses entrevistadas viajó sola a República Dominicana. El 16.3% lo hizo con su cónyuge y el 16.6% en compañía de otros familiares o amigos.

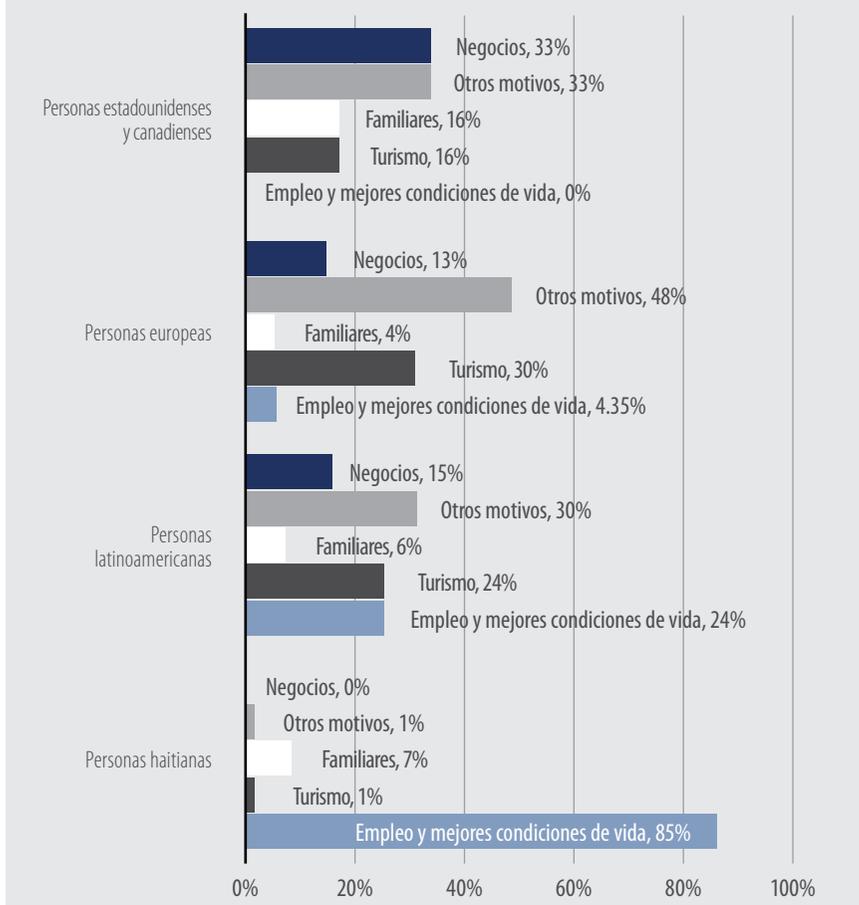
Las motivaciones por las que las personas consultadas viajaron a la República Dominicana son de muy distintas naturalezas y varían significativamente en cuanto al origen regional. En el grupo compuesto por las personas haitianas la motivación principal fue la oportunidad de empleo. El 85% indicó haber viajado a República Dominicana con el propósito de encontrar un trabajo o mejorar sus condiciones de vida. El 7% dijo que su ingreso se debió principalmente para estar



con sus familiares. El 3% dijo que viajó por motivos de turismo. Solo el 1% estableció un ingreso con sus padres.

Conforme se indica el Gráfico 16, los grupos regionales compuestos por personas latinoamericanas, europeas y estadounidenses y/o canadienses aparece como motivo de viaje la oportunidad de negocios. Un 15% de las personas latinoamericanas indicó los negocios como el objetivo de su viaje. En el grupo compuesto por las personas estadounidenses y/o canadienses el porcentaje de personas que arribaron por negocios se eleva a 33%, mientras que en los europeos constituyó el 13%.

**Gráfico 16. Porcentaje de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por motivos de ingreso a territorio dominicano, según el grupo poblacional, 2018.**





Las oportunidades de empleo y de mejores condiciones de vida siguen constituyendo una de las principales motivaciones de las personas latinoamericanas para viajar a República Dominicana (24%), aunque en esta categoría regional la respuesta más recurrente fue “otros motivos” (30%). Esta categoría guarda estrecha relación con los delitos por los cuales se encuentran cumpliendo condena o en prisión preventiva, principalmente el tráfico internacional de sustancias controladas, que representa el 72% de los delitos cometidos por el grupo de personas latinoamericanas privadas de libertad, como se señala más adelante en el acápite 3.3 del presente informe.

Los viajes realizados por “otros motivos” se incrementan en el grupo compuesto por personas europeas donde alcanza el 48% de las motivaciones indicadas para viajar a República Dominicana. El 30% dijo haber ingresado con el objetivo de realizar actividades turísticas, el 4% señaló que para estar con sus familiares y otro 4% expresó que había viajado al país por oportunidades de empleo.

Las personas estadounidenses y/o canadienses expresaron que su principal motivación fueron los negocios (33%), “otros motivos” (33%), estar con familiares (16%) y turismo (16%).

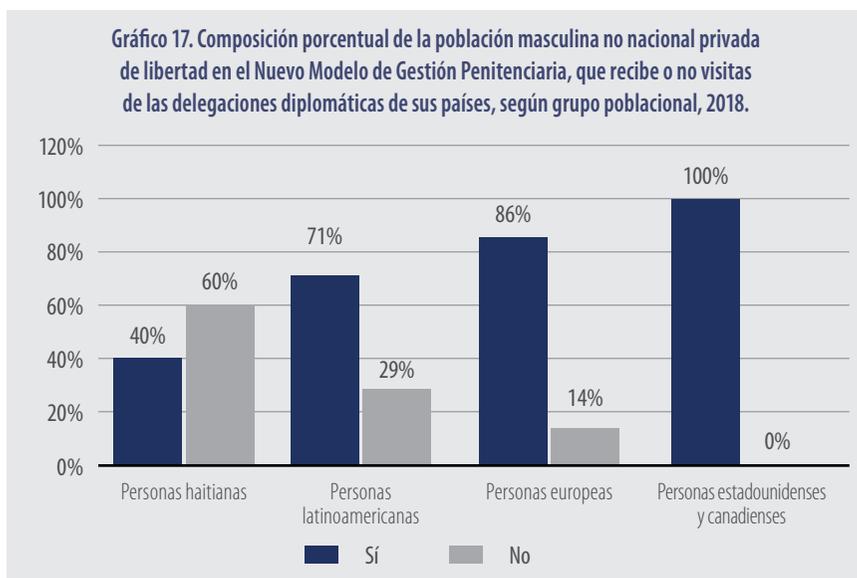
## 2.5 RELACIÓN CON LA REPRESENTACIÓN DIPLOMÁTICA

Los entrevistados fueron consultados respecto a las visitas que reciben de las embajadas y delegaciones diplomáticas de sus países de origen. Estas visitas resguardan importancia para la garantía de los derechos humanos ya que contribuyen a un trato digno a las personas privadas de libertad. En ocasiones, se registraron expedientes que explicitaban las gestiones realizadas por las delegaciones diplomáticas en apoyo a las solicitudes de los internos para el cambio de recinto penitenciario o traslado de las cárceles del sistema tradicional a los Centros de Corrección y Rehabilitación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, entre otras provisiones, como el apoyo y seguimiento en los procesos judiciales, seguimiento a los abogados de la defensa pública y requerimientos de buen funcionamiento en aspectos de las condiciones de vida en el recinto.

A nivel general, el 59% de los internos consultados dijo que la embajada de su país tenía conocimiento de su situación jurídica. De estos, el 49% aseguró recibir visitas, las cuales se producen con una frecuencia mensual en el 17% de los casos,

en el 43% al menos una vez cada seis meses, anualmente en el 13% y el 27% cada dos años o más.

Las personas haitianas constituyen el grupo regional receptor del menor porcentaje de visitas por parte de su embajada (ver Gráfico 17). El 71% de las personas haitianas consultadas indicó que no las recibe. El 29% que dijo recibir visitas precisó que se producían con una frecuencia de cada dos años o más en el 73% de las ocasiones. Para un 14% las visitas se producen anualmente y otro 14% dice tener encuentros de este tipo cada semestre. Se desconoce el criterio seguido por la embajada para la selección de los internos que visita, pero en el centro señalaron tanto los internos como los agentes abordados que dado el alto número de nacionales privados de libertad no siempre les da tiempo para verlos a todos.



El 71% de las personas latinoamericanas consultadas dijo recibir visitas de las delegaciones diplomáticas de sus países. El 45% las recibe semestralmente, el 32% mensual, un 14% dijo que se producían una vez al año y solo un 9% indicó que eran realizadas cada dos años o más.

En el grupo de las personas europeas se incrementa la cobertura del trabajo de los representantes consulares. Un 86% de los internos de estas nacionalidades precisó que recibía visitas y asistencia consular. El 47% dijo que se realizaban cada seis meses,

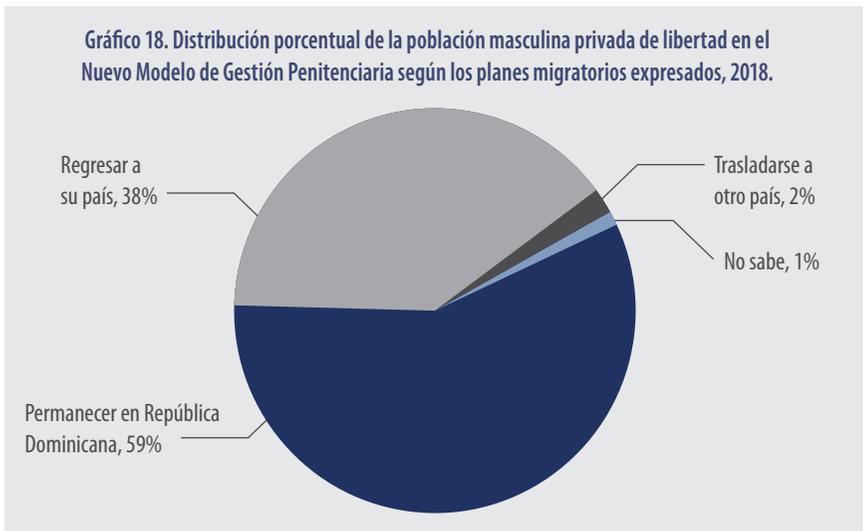


el 41% mensual, el 6% anualmente y otro 6% aseguró que cada dos años o más. Especialmente los nacionales de aquellos países que no cuentan con una embajada.

Las personas estadounidenses y canadienses se benefician del mayor porcentaje de visitas del cuerpo diplomático. El 100% de las personas consultadas recibe asistencia y visitas de parte de sus embajadas. El 17% dijo que mensualmente les visitaban, el 50% señaló que se producen con una frecuencia semestral, el 17% anual y otro 17% precisó que se efectúan cada dos años o más.

## 2.6 PLANES DESPUÉS DE CUMPLIR CONDENA

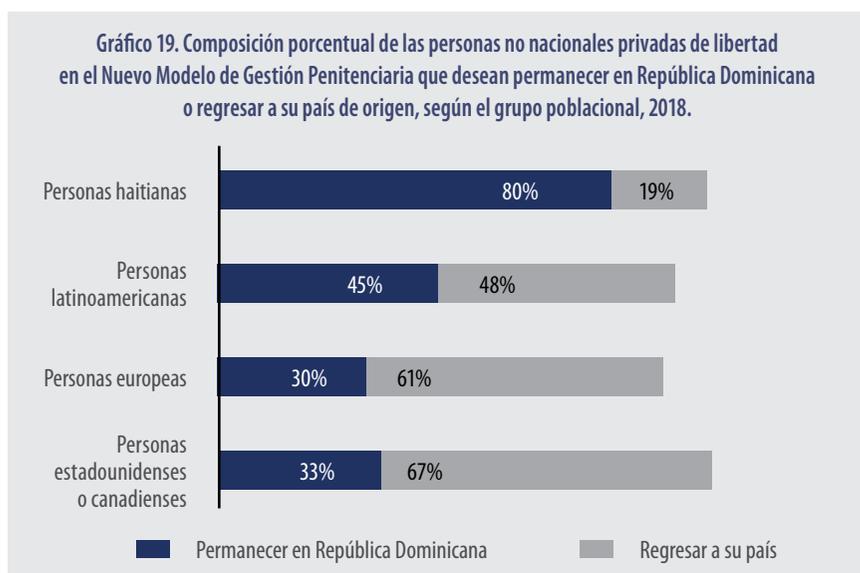
El Gráfico 18 señala las expectativas y planes migratorios y de movilidad luego de cumplir condena de las personas no nacionales privadas de libertad que fueron consultadas para este estudio. El 59% expresó que desea permanecer en la República Dominicana después de obtenida su libertad. Un 38% indicó que desea regresar a su país. En ocasiones, requerían información sobre si podían cumplir condena en su país de origen. Un 2% dijo que al salir se trasladarían a otro país distinto al de su nacionalidad. Solo un 1% dijo no saber qué hará después de cumplir condena.



El mayor porcentaje de personas que desean permanecer en República Dominicana después de cumplir condena se registra en el grupo poblacional de personas haitianas

(ver Gráfico 19). En este grupo el 80% quiere quedarse en el país y el 19% desea regresar a Haití; solo el 1% señaló que desea trasladarse a otro país.

Las personas latinoamericanas en mayor proporción que las haitianas desean regresar a sus países de origen luego de cumplir su condena, aunque hay un alto porcentaje que pretende asentar su residencia permanente en territorio dominicano. El 48% dijo que regresaría a su país, el 45% señaló que permanecería en la República Dominicana el 3% indicó que se trasladaría a otro país, y el otro 3% restante dijo que no sabe.



En las personas europeas se incrementa aún más que en las latinoamericanas la tendencia a regresar a su país después de cumplir condena. El 61% dijo que desea regresar a su país de origen. El 30% mencionó que permanecería en suelo dominicano. Solo el 4% expresó que deseaba trasladarse a otro país y otro 4% dijo que no sabe.

Entre los estadounidenses y canadienses la tendencia a regresar a su país se incrementa en un 67% frente al 33% de personas que desean permanecer en República Dominicana.

# 3 CONDICIÓN JURÍDICA

En el presente acápite se presentarán los hallazgos relativos a las circunstancias en virtud de la cual la persona no nacional se encuentra privada de libertad. En este sentido, se presentarán los resultados sobre la fecha de ingreso al sistema penitenciario, segregada por grupo poblacional. Así también se presentará información sobre el estatus en virtud del cual se encuentra la persona privada de libertad (preventivo o condenado).

En lo relativo a la población condenada se profundizará a los fines de conocer los años de condena segregado por grupo poblacional, delitos por los que ha sido condenado y, desde la perspectiva del derecho de defensa, el tipo de abogado. En este último caso se analizará si el abogado ha sido provisto de oficio a través de los servicios de la Oficina Nacional de la Defensa Pública o si el interno ha agenciado la asistencia de un abogado privado.

Finalmente se mostrarán datos sobre las amonestaciones y sanciones recibidas por las personas no nacionales privadas de libertad; y si, a consecuencia de ellas han sido enviadas a celdas de reflexión.

## 3.1 FECHA DE INGRESO AL SISTEMA PENITENCIARIO

A nivel general la mayor proporción de la población objeto del presente estudio registra una fecha de ingreso entre 2015 y 2018, representando el 50% del total de los expedientes consultados.

El 28% de los expedientes verificados correspondió a una fecha de ingreso en el rango comprendido entre los años 2010 y 2014. El 18% de los expedientes ingresaron entre los años 2005 y 2009. El 5% restante ingresó entre 2000 y 2004.



La proporción mayoritaria en los renglones de tiempo más recientes puede ser explicada por las personas que se encuentran en prisión preventiva a la espera de un juicio. Sin embargo, como se verá en el próximo acápite, fue registrado un alto porcentaje de expedientes desactualizados que, por tanto, no habían incorporado el estatus definitivo de la persona.

Los grupos poblacionales con más recientes fechas de ingreso al sistema penitenciario son los conformados por las personas latinoamericanas. El 74% de los expedientes consultados de esta región indicaban una fecha de ingreso entre 2015 y 2018; por otro lado, otra alta proporción de reciente ingreso se registra entre las personas estadounidenses y/o canadienses dentro de cuyos expedientes el 75% ha ingresado entre 2015 y 2018.

Los grupos poblacionales compuestos por las personas haitianas y las personas europeas muestran mayor diversidad en las fechas de ingreso, aunque persiste una mayoría de reciente ingreso. En el caso de las personas haitianas el 38% de los ingresos fueron registrados entre 2015 y 2018, y el 56% de las personas europeas en ese mismo período.

## 3.2 ESTATUS

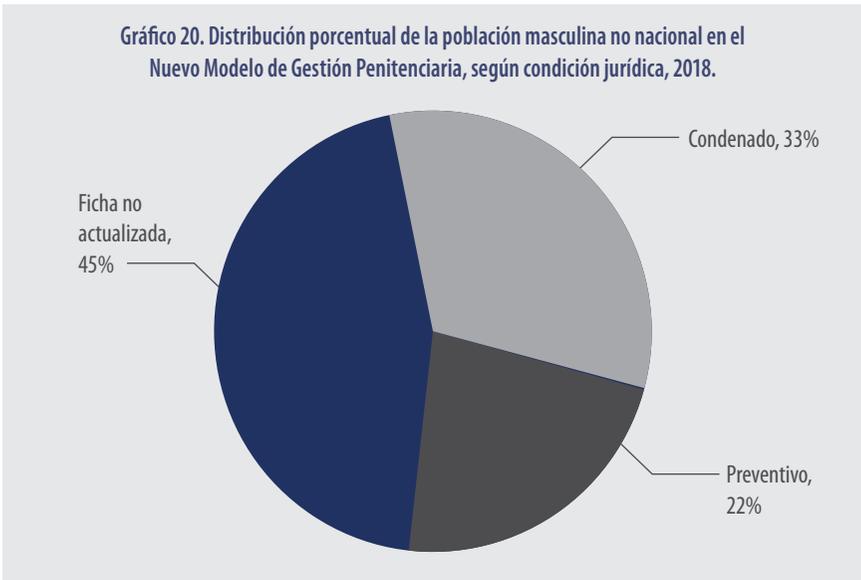
El estatus de las personas privadas de libertad se acreditó a través de las fichas penitenciarias. Las fichas constituyen el documento que contiene información sobre los datos generales de los internos, así como información relevante sobre su expediente. La revisión documental reveló una desactualización de estos documentos. En algunos casos, los expedientes contaban con una sentencia condenatoria, pero mantenían una ficha indicativa del estatus preventivo. En otras ocasiones, se presentaban fichas penitenciarias que indicaban un estatus preventivo con fechas que han superado el plazo de 24 meses constitucionalmente establecido para la duración máxima de esta medida de coerción.

En este sentido, los consultores jurídicos de los centros visitados, cuestionados al respecto, han explicado al equipo del DIEM responsable de este estudio que no existe una disposición jurídica que exija la notificación de las sentencias condenatorias a los tribunales, lo cual dificulta mantener actualizada las fichas penitenciarias de los internos.



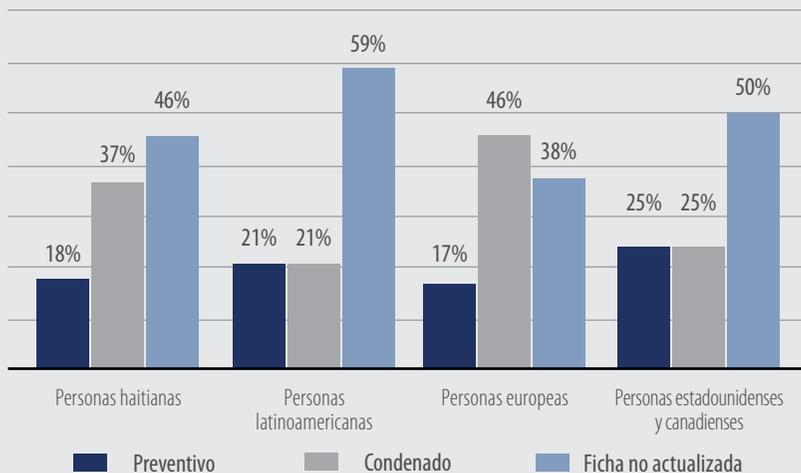
La actualización de las fichas resguarda importancia de cara a los beneficios penitenciarios, como son los procesos de libertad condicional y de medio libre. Las gestiones de los abogados defensores son importantes con el propósito de mantener actualizados los expedientes respecto al estatus de los internos. Una muy alta proporción de los expedientes revisados se encontraban en una situación de desactualización conforme se expone en los porcentajes presentados a continuación.

En sentido general el Gráfico 20 indica que el 45% de los expedientes consultados mostraba fichas con estatus preventivo, pero que han superado el plazo constitucional de vigencia de la prisión preventiva o en el expediente pudo constatar la existencia de una sentencia condenatoria a pesar de dicho estatus. Un 33% de los expedientes revisados correspondió a personas condenadas y un 22% restante a personas con estatus preventivo.



En los grupos poblacionales establecidos para los fines de este estudio la tendencia a la no actualización de las fichas es constante conforme se evidencia en el Gráfico 21. El porcentaje más alto se registra entre las personas latinoamericanas (59% del total de expedientes revisados), seguido del 50% de los expedientes de las personas estadounidenses y canadienses, el 46% de las haitianas y el 38% de las europeas.

**Gráfico 21. Porcentaje de la de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por condición jurídica, según el grupo poblacional, 2018.**



En los expedientes actualizados, el mayor porcentaje de condenas definitivas las presentan los de las personas europeas representando un 46% los expedientes con estatus condenado en este grupo poblacional. En el caso de las personas haitianas el porcentaje de condenados constituyó el 37% de los expedientes relativos a personas de esta nacionalidad que se encontraron actualizados. El 21% de las personas latinoamericanas presentó el estatus de condenado y entre las personas estadounidenses y canadienses representó solo el 25%.

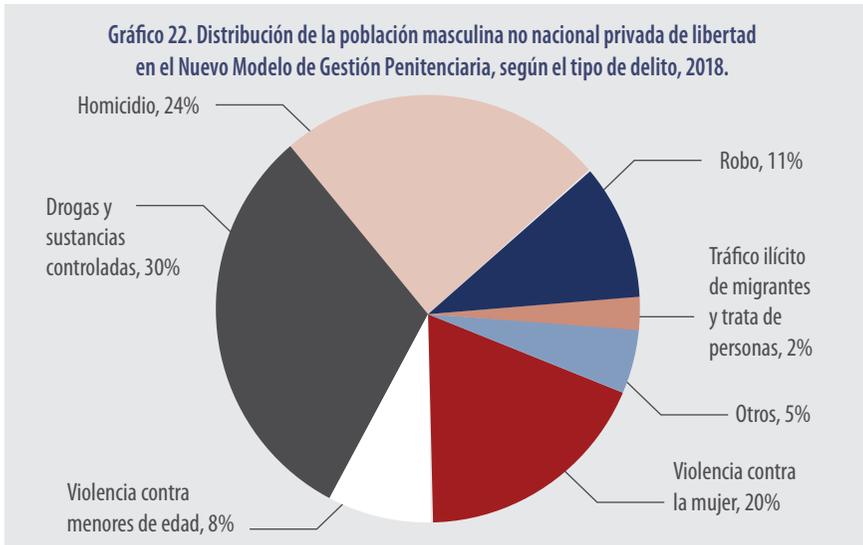
Las personas europeas son las que evidencian un menor porcentaje en estado preventivo (17% de los expedientes consultados). En el caso de los haitianos, solo el 18% se registró como preventivo. En las personas latinoamericanas este porcentaje se elevó al 21%. Entre las personas estadounidenses y/o canadienses se aprecia el porcentaje más alto de privaciones de libertad en estatus preventivo (25% del total de los expedientes de este grupo poblacional).

### 3.3 DELITOS

La revisión documental realizada para este estudio evidenció la recurrencia de siete categorías delictivas. Conforme se indica en el Gráfico 22, en primer lugar se



registraron altos porcentajes de casos relativos al tráfico internacional de drogas y sustancias controladas en violación a las disposiciones de la Ley 50-88. En esta categoría se concentró el 30% de los expedientes revisados. En segundo lugar, los homicidios comunes representan el 24% del total de expedientes de personas extranjeras revisados.



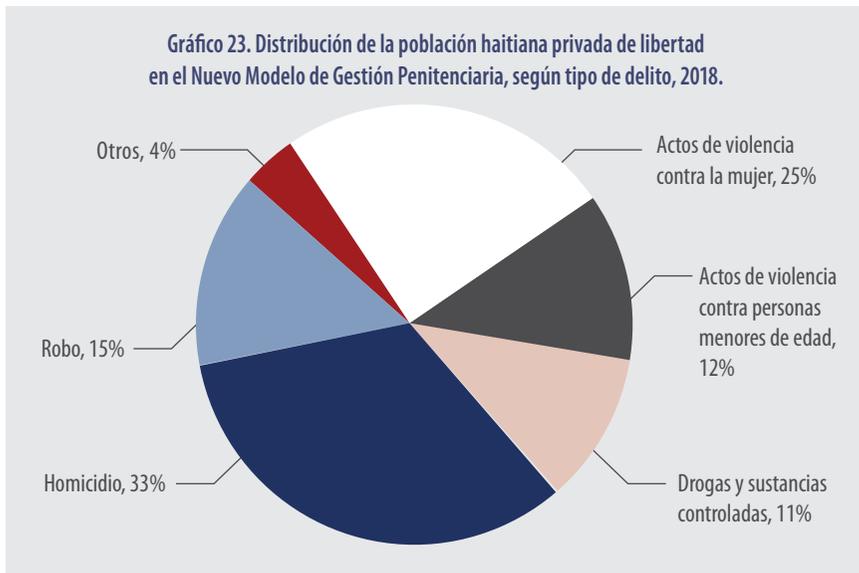
Por otro lado, fueron revisados expedientes relacionados con casos de violencia contra la mujer, incluyendo los feminicidios, ocupan el tercer lugar en recurrencia (20% de los expedientes). A los robos correspondió el cuarto lugar (11% de los expedientes consultados). Finalmente, se registraron también casos de violencia en contra de personas menores de edad (8% de los expedientes) y delito de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas (2%). En la categoría de “otros” se agruparon delitos de menor recurrencia como la violación de propiedad, golpes y heridas, lavado de activos, porte ilegal de armas, falsificación de documentos e incendio.

Se registran variaciones en las tendencias delictivas en función del origen poblacional. Entre las personas europeas y latinoamericanas el delito más cometido el tráfico internacional de drogas y sustancias controladas (80% y 72% del total de expedientes de estos grupos consultados, respectivamente).

Entre las personas haitianas se registran porcentajes importantes distribuidos en distintas categorías delictivas (ver Gráfico 23). Este grupo poblacional se

distingue de la tendencia mayoritaria y de los demás grupos estudiados toda vez que el delito más recurrente es el homicidio en lugar del tráfico internacional de drogas y sustancias controladas.

El 33% de los expedientes relativos a personas haitianas correspondió a casos de homicidio y solo el 11% a casos relacionados con drogas y sustancias controladas, lo cual ubica a esta nacionalidad en el quinto lugar de recurrencia respecto a los demás grupos poblacionales (ver Gráfico 23). El segundo lugar es ocupado por los expedientes de violencia contra la mujer (25% de los expedientes consultados). En tercer lugar aparece el robo, seguido por los actos de violencia en contra de las personas menores de edad, incluida la violación sexual, que representó el 12% del total de expedientes de personas haitianas consultados.



En el segmento constituido por las personas latinoamericanas se registra una mayor tendencia a la concentración de casos en la categoría delictiva correspondiente al tráfico internacional de drogas y sustancias controladas (72%). En segundo lugar, se destacan los casos de homicidio (8%). El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas aparece en tercer lugar (6%). Igual porcentaje se registra para los casos de violencia en contra de personas menores de edad, incluida la violación sexual (6%). En último lugar se registran los casos de violencia contra la mujer (3%).



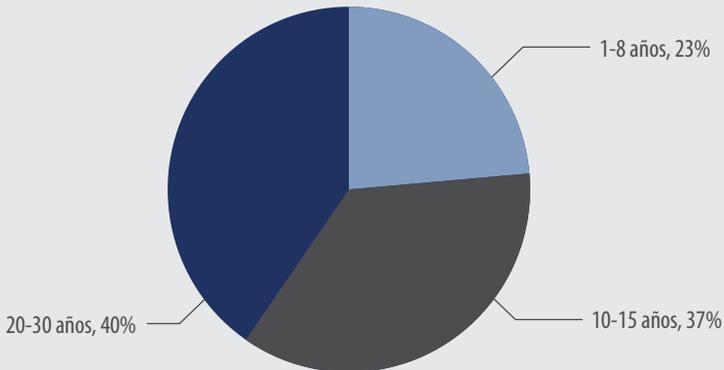
En las personas europeas se incrementan los casos relativos al tráfico internacional de drogas y sustancias controladas (80%), seguido por el homicidio (8%) y el robo, la violencia contra la mujer, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas (4%, respectivamente).

En las personas estadounidenses y/o canadienses el más alto porcentaje se concentra en los casos relativos a drogas y sustancias controladas (37.5%), seguidos por los actos de violencia contra la mujer (25%), los homicidios (12.5%) y la violencia en contra de las personas menores de edad incluida la violación sexual (12.5%).

### 3.4 AÑOS DE CONDENA

En la población no nacional las penas privativas de libertad se inclinan en mayor proporción a ser condenas de más de 10 años de reclusión según se indica en el Gráfico 24. Para una población que cumple condena fuera de su país de origen las de larga duración implican una temporada extensa sin ver a sus familiares. Tal y como se reflejó en el acápite 1.2.3, el teléfono es la vía de contacto familiar más frecuente.

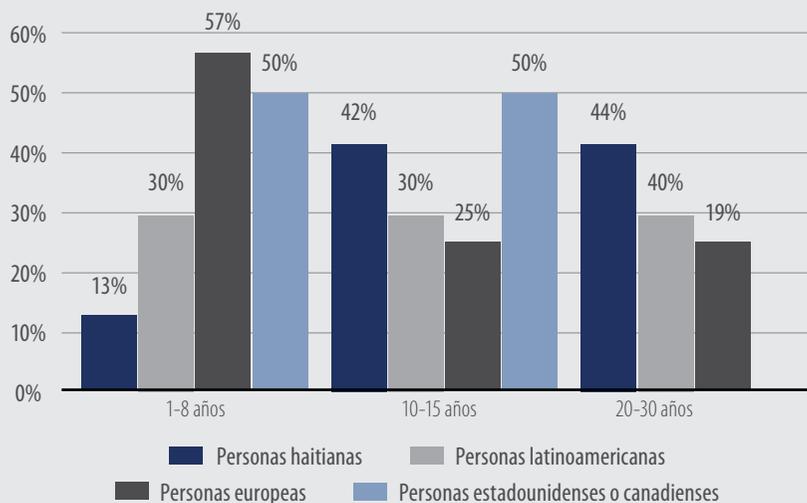
Gráfico 24. Distribución porcentual de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria según años de condena, 2018.



El 40% de los expedientes consultados correspondieron a personas no nacionales condenadas, a penas que oscilan entre 20 y 30 años de reclusión. El 37% de los expedientes correspondió a personas con condenas entre 10 y 15 años. El 23% registró condenas entre 1 y 8 años de prisión.

En los expedientes relativos a personas haitianas las condenas más frecuentes oscilan entre los 20 y 30 años, los cuales representaron el 44% de las consultas de esta nacionalidad (ver Gráfico 25). En segundo lugar, las condenas entre 10 y los 15 años correspondieron al 42% de los expedientes consultados. Un 13% de los expedientes registró condenas entre 1 a 8 años de prisión.

**Gráfico 25. Porcentaje de la población masculina no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria en los diferentes grupos poblacionales, según años de condena, 2018.**



De manera similar a las personas haitianas, las personas latinoamericanas condenadas a penas entre 20 y 30 años representaron el 40% de los expedientes consultados. Un 30% de los expedientes de personas latinoamericanas registró una condena entre 10 y 15 años. Otro 30% de los expedientes de este grupo poblacional registró condenas de 1 a 8 años de reclusión.

Las condenas más bajas recaen en las personas europeas. Un 57% de los expedientes consultados de personas de una nacionalidad europea obtuvieron condenas entre 1 y 8 años de reclusión. Un 25% obtuvo condenas entre 10 y 15 años. 19% obtuvo una condena de 20 años de reclusión. No se registraron condenas de 30 años.

Entre las personas estadounidenses y canadienses tampoco se registran condenas de 30 años. El 50% de los expedientes consultados correspondió a personas condenadas a 20 años y el 50% restante a personas condenadas a 6 años.

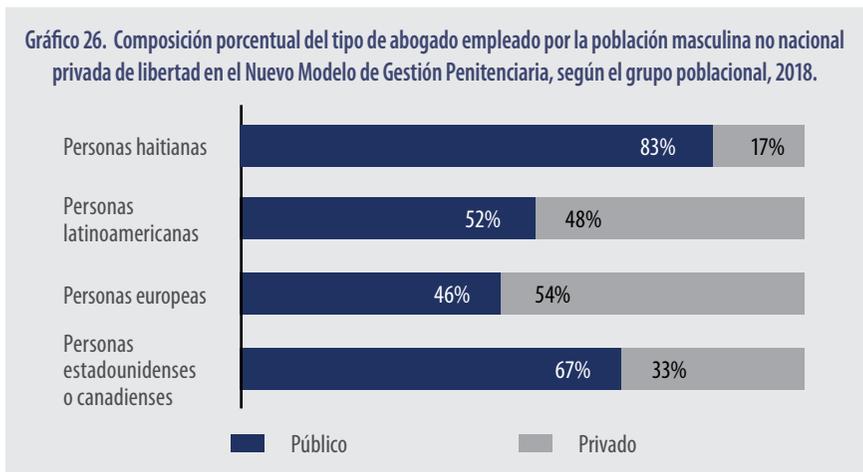


### 3.5 DERECHO DE DEFENSA

Las personas no nacionales privadas de libertad ejercen su derecho de defensa en mayor proporción a través de los servicios estatales de defensa pública y asistencia legal gratuitas<sup>19</sup> coordinados por la Oficina Nacional de la Defensa Pública<sup>20</sup> (en adelante “ONDP”). En tal sentido, el 70% de los expedientes consultados correspondió a personas no nacionales que contaban con un abogado provisto por la ONDP, mientras que solo el 30% de los expedientes revisados registró un abogado privado.

Los expedientes relativos a personas haitianas registran una mayor tendencia a la representación por medio de un abogado de la defensa pública. El 83% de los expedientes revisados correspondientes a personas haitianas registró un abogado público, mientras que solo el 17% ejerció su derecho de defensa a través de un abogado privado (ver Gráfico 26).

En las personas latinoamericanas disminuye la proporción de abogados públicos intervinientes, pero sigue siendo la opción registrada en el 52% de los expedientes revisados de personas con alguna nacionalidad en esta región. Un 48% de los expedientes de personas latinoamericanas registra un abogado privado.



19 Constitución de la República Dominicana, Art. 176.

20 Ley 277-04, que crea el Servicio Nacional de Defensa Pública. G. O. 10290.



En las personas europeas, la proporción de expedientes que registran un abogado privado supera a aquellos con un abogado público. En este sentido, el 54% de los expedientes revisados de personas con alguna nacionalidad europea obtuvo un abogado privado. El 46% de los expedientes registra un abogado público.

Entre las personas estadounidenses y/o canadienses aumenta el porcentaje de personas que registran un abogado privado. En este grupo poblacional el porcentaje de personas con un abogado privado representó el 67% de los expedientes revisados. Solo el 33% correspondió a personas que contaron con un abogado público.

### 3.6 RÉGIMEN DISCIPLINARIO

El artículo 45 de la Ley 224 sobre régimen penitenciario establece la potestad de los agentes a cargo de los centros penitenciarios de adoptar medidas disciplinarias a los fines de mantener una convivencia pacífica en los centros<sup>21</sup>. Estas medidas se ven complementadas por el título 7 del Manual de Gestión Penitenciaria que establece en sus capítulos los derechos del interno en su relación con los agentes y también disposiciones relativas a sus deberes y a las normas disciplinarias que deben observarse<sup>22</sup>.

El consumo de sustancias estimulantes como el tabaco y las drogas, así como la violencia física o verbal entre otras categorías son algunas de las razones que pueden dar lugar al establecimiento de amonestaciones y sanciones disciplinarias. A nivel internacional, en 1990 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante su resolución 45/111, incentivó a los estados a promover la abolición o supresión de las celdas de castigo como sanción disciplinaria. Sin embargo, en los Centros de Corrección y Rehabilitación visitados siguen siendo empleadas las llamadas “celdas de reflexión” como medida disciplinaria. En ocasiones se acude a ellas por “faltas al respeto debido a los agentes de vigilancia y tratamiento penitenciario” o por hacer uso del celular sin la debida autorización. También se registraron sanciones por riñas, posesión de sustancias controladas y el consumo de cigarrillos.

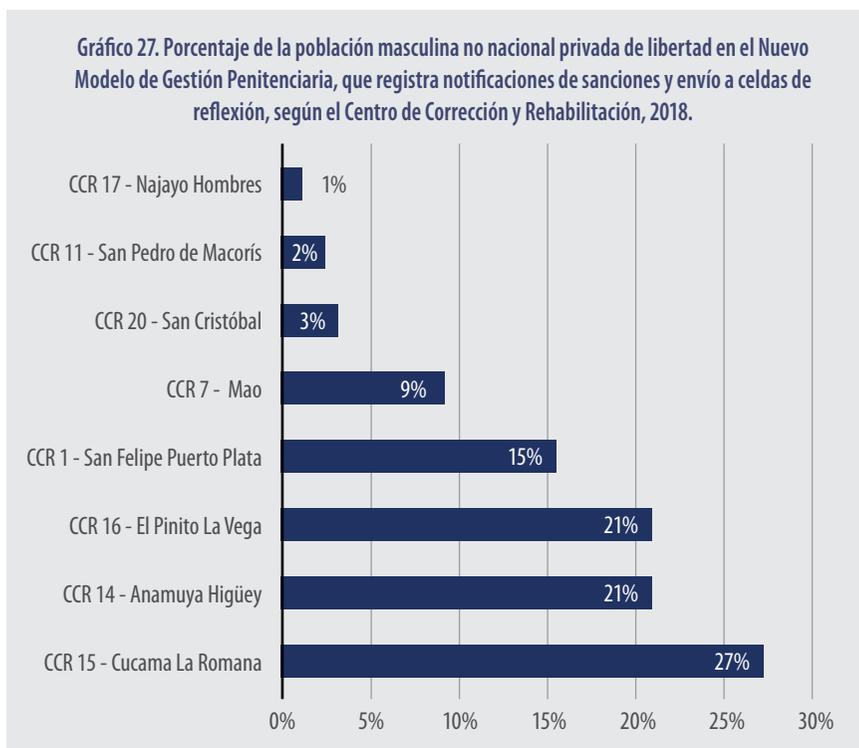
---

21 Ley 224 sobre Régimen Penitenciario. 1 G.O. 9640, artículo 45.

22 Procuraduría General de la República. Manual de Gestión Penitenciaria. 2006. Santo Domingo, pp. 99-113.



De los 8 centros visitados, el CCR 15 Cucama ubicado en La Romana evidenció el mayor uso del envío a celdas de reflexión como sanción disciplinaria según se indica el Gráfico 27. El 27% de todas las consultas de expedientes penitenciarios contentivos de notificaciones de sanción con envío a reflexión a personas no nacionales se encontraron en el centro de La Romana. En segundo lugar, se encuentran los centros de Higüey y La Vega, ambos con un 21% de los envíos a reflexión a internos no nacionales. En tercer lugar, el CCR Puerto Plata concentró el 15% del total de notificaciones de sanciones y envíos a celdas de reflexión revisadas. Finalmente, en Mao, San Cristóbal, San Pedro de Macorís y Najayo se registraron el 9%, 3%, 2% y 1%, respectivamente. Es menester destacar que este último porcentaje correspondiente a expedientes en Najayo no representa necesariamente el total de sanciones y envíos a celdas de reflexión en dicho centro toda vez que los expedientes no contaban con un renglón de seguridad y en casi su totalidad tenían únicamente la ficha penitenciaria y la sentencia de prisión preventiva.





A nivel general, los expedientes de personas no nacionales consultados carecen de notificaciones de sanciones y envíos a reflexión, solo el 32% de los expedientes revisados evidencian estas medidas disciplinarias.

Los grupos poblacionales identificados para este estudio que presentan mayores porcentajes de notificaciones de sanciones y envíos a reflexión son los compuestos por las personas haitianas y europeas. En ambos grupos el 38% de los expedientes consultados incluyó notificaciones de sanción y envíos a reflexión. En segundo lugar, se ubican las personas estadounidenses y canadienses con 33% de sanciones comprobadas en los expedientes revisados. Finalmente, entre las personas latinoamericanas se registra el menor porcentaje de notificaciones y envíos a reflexión, comprobándose registros administrativos que acreditan estas medidas en el 21.5% de los expedientes de personas con alguna de estas nacionalidades.

# 4 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS NO NACIONALES PRIVADAS DE LIBERTAD

Los derechos humanos constituyen exigencias éticas que resguardan la dignidad de todas las personas.<sup>23</sup> Desde este enfoque la dignidad humana es protegida sin que se tome en consideración la condición de nacional o extranjero<sup>24</sup>. En el siglo XXI, estas exigencias éticas constituyen derechos exigibles al poder público y a los particulares.

En efecto, las disposiciones que protegen la dignidad humana han sido incorporadas y reconocidas por instrumentos jurídico-políticos nacionales como la Constitución y las leyes, e internacionales como los pactos, tratados y convenciones sobre derechos humanos. Este resguardo jurídico de la dignidad también se ocupa de las personas que se encuentran privadas de libertad<sup>25</sup>.

---

23 Cfr. NINO, C. S. *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*. Ariel, Barcelona, 1989.

24 Cfr. Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985. En el mismo sentido ver: Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 37º período de sesiones (1989) Observación general N° 18 No discriminación. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6622&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6622&Lang=es) (última consulta el 19 de noviembre de 2018 a las 8:51 a.m.).

25 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fleury y otros vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011.



El respeto y la garantía de los derechos humanos por parte de los Estados nacionales aseguran una convivencia pacífica en sus relaciones con las personas y con otros Estados, ya que el orden de las relaciones internacionales se encuentra en gran medida transversalizado por los mismos<sup>26</sup>. Los Estados cumplen con su obligación de respetar y garantizar en su territorio su goce y ejercicio a través de la aplicación de medidas y el establecimiento de disposiciones sustentadas en estos derechos<sup>27</sup> para protegerlos y promoverlos, pero también para prevenir, reparar y remediar violaciones a estos<sup>28</sup>.

En el año 2010 el Estado dominicano incorporó un amplio catálogo de derechos humanos con reconocimiento constitucional. La reforma constitucional de ese año establece además que el Estado se fundamenta en el respeto a estos derechos y que es su función esencial garantizarlos, promoverlos y protegerlos en todos los ámbitos de su competencia<sup>29</sup>.

Estas prerrogativas personales no son absolutas, sino que su libre y pleno goce y ejercicio se encuentra limitado por el respeto a los derechos de las demás personas y a las leyes. Por lo anterior se afirma frecuentemente que los derechos humanos son el cauce del orden social del siglo XXI, pues impregnan incluso los propios procesos que los limitan.

---

26 Ver Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Convención Americana sobre Derechos Humanos.

27 Estas disposiciones se encuentran recogidas regularmente en los textos jurídico-normativos como son la Constitución, las leyes, pero también los Tratados Internacionales. En efecto la propia Constitución de la República Dominicana establece en su artículo 74 numeral 3, que los tratados, pactos y convenciones relativos a los derechos humanos tienen jerarquía constitucional, esto implica para todos los órganos del aparato estatal obligaciones de respeto, garantía y promoción de estas disposiciones supranacionales.

28 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. En este mismo sentido ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 07 de julio de 2004.

29 Ver Constitución de la República Dominicana, Art. 8.



Desde la perspectiva expresada anteriormente, en este último capítulo se presentará un análisis de la situación de los derechos humanos de las personas no nacionales privadas de libertad en la República Dominicana. Se incidirá principalmente en el principio de igualdad y no discriminación y en el principio de razonabilidad.

A continuación, se contextualiza en primer lugar la potestad punitiva del Estado y se fundamenta su ejercicio como límite razonable a la libertad personal (4.1) y el principio general de igualdad y no discriminación (4.2); a partir de allí el análisis se concentra en derechos específicos como el acceso a servicios de salud (4.3), educación (4.5) y la atención a las circunstancias particulares de las personas con discapacidad (4.4).

## **4.1 SOBRE LOS LÍMITES DE LOS DERECHOS HUMANOS**

De conformidad con la Constitución dominicana, los límites de los derechos humanos deben ser establecidos por Ley y adecuarse al principio de razonabilidad. De ahí que las medidas restrictivas de un derecho humano, como es la libertad personal, sean proporcionales al fin que se busca resguardar.

El pleno goce de estos derechos no depende de la condición de libertad personal. Estas prerrogativas se encuentran sujetas a la condición de persona y no surgen exclusivamente del estatus de persona en libertad o privada de la misma, nacional o extranjero.

En efecto, distintas disposiciones nacionales e internacionales refuerzan la idea de que los derechos humanos son inherentes a la personalidad humana, y que las disposiciones que los protegen deben aplicarse y surtir efectos que beneficien a todas las personas en tanto que seres humanos y no solo como nacionales de un determinado Estado.

La limitación de la libertad personal en un Estado de Derecho se produce a consecuencia de la violación de una ley penal. La ley penal cuya aplicación produzca la reclusión de una persona ha de ser promulgada previo al hecho y debe delimitar con certeza la conducta que castiga.

En el proceso de investigación y las consultas a expertos realizadas, se pudo identificar las principales circunstancias del sistema penitenciario que comprometen la vigencia del principio de igualdad y no discriminación de las personas no nacionales



privadas de libertad. Es preciso señalar que estas circunstancias competen al Estado en su conjunto y no recaen exclusivamente en un único órgano administrativo.

## 4.2 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL RÉGIMEN PENITENCIARIO DOMINICANO

La Constitución de la República Dominicana establece en su artículo 38 la igualdad como un derecho fundamental. Este reconocimiento ubica al Estado en una posición de garante de la igualdad frente a las personas sujetas a su jurisdicción, incluyendo a aquellas detenidas y reclusas.

Como ya fue establecido anteriormente, los derechos fundamentales, inclusive la igualdad, admiten límites, siempre que estos se ajusten al principio de razonabilidad. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros organismos supranacionales<sup>30</sup> han establecido en su jurisprudencia que no todo tratamiento diferenciado constituye una discriminación, siempre que este se encuentre justificado por la situación de desventaja en la que están ubicados distintos grupos tradicionalmente excluidos o con condiciones administrativas distintas, como es el caso de las personas no nacionales.

Las Reglas Nelson Mandela para el tratamiento de los reclusos, emitidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015<sup>31</sup> contemplan el principio de igualdad y no discriminación en el corolario de sus instrucciones. En este sentido, la regla número 2 establece que “Las presentes reglas se aplicarán de forma imparcial. No habrá discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación. Deberán respetarse las creencias religiosas y preceptos morales de los reclusos”.

La carencia de un documento de identidad reconocido por el conjunto de órganos del aparato estatal y los poderes privados (empresas, etc.) –como podría

---

30 Cfr. Corte IDH *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC 17/02 del 28 de agosto del 2002. Serie A. Nro. 17, párr. 46

31 Cfr. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos “Reglas Nelson Mandela”. Viena. 2015. P. 3.



ser un documento de residencia especial para las personas privadas de libertad en atención a la naturaleza distinta en la que se encuentran residiendo en la República Dominicana–, perjudica el acceso de las personas no nacionales a los denominados “medios libres”. Es decir, pudiera emitirse un documento de este tipo para todas aquellas personas que mientras cumplen una condena puedan iniciar una etapa de reeducación al obtener un empleo y trabajar fuera del centro para el sostenimiento propio y de sus familiares.

Otros requisitos para acceder a beneficios penitenciarios establecidos para la etapa de prueba, como son los permisos laborales, pueden establecer desventajas no aceptables en atención al principio de igualdad y no discriminación en perjuicio de las personas migrantes. En este sentido, se trae a colación la necesidad de presentación de un garante a los fines de acceder a los medios libres como los permisos de trabajo.

Si bien en la práctica penitenciaria muchos consultados han indicado que la presentación de un garante es producto de una transacción económica entre la persona privada de libertad y un tercero fuera de la prisión en el que a este se le retribuye económicamente por el hecho de prestarse como garante. No menos cierto es que aquellos migrantes que carecen de medios económicos no pueden realizar esta transacción. En algunos casos, la solicitud no prospera ya que el Ministerio Público logra probar que el garante no tiene la capacidad económica para presentarse como tal, motivo por el cual estas solicitudes en ocasiones son rechazadas por los tribunales de ejecución de la pena.

Desde el punto de vista de la arquitectura del sistema, es preciso pensar en alternativas a la garantía económica y personal de un tercero en el caso de las personas migrantes o no nacionales privadas de libertad. Por un lado, estas personas en su mayoría carecen de redes de apoyo en la República Dominicana. Otros son detenidos luego de haber estado pocos días y por lo tanto no cuentan con los contactos necesarios para la presentación de estos requisitos.

Como se estableció en los capítulos anteriores, el 51% de las personas consultadas viajaron solas a República Dominicana. y el 41% dijo no tener parientes en el país. Estos altos porcentajes son indicativos de la ausencia de redes de apoyo que permitan la adquisición de un garante de cara al cumplimiento de los requisitos de los medios libres. Por tal virtud, se precisa pensar en alternativas a esta presentación de manera que las personas no nacionales puedan acceder en igualdad de condiciones a este beneficio penitenciario.



## 4.3 ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

Todas las personas tienen derecho a la salud de conformidad con lo establecido por la Constitución dominicana en su artículo 61. Fue posible comprobar en los centros visitados la contratación de un personal médico que opera con limitaciones técnicas para la satisfacción de este derecho. Las órdenes de traslados a hospitales no siempre son recibidas con la celeridad requerida para los procedimientos médicos urgentes.

Las reglas Nelson Mandela establecen que “La prestación de servicios médicos a los reclusos es una responsabilidad del Estado. Los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica.”<sup>32</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha profundizado en la especial posición de garante del derecho a la salud en la que se encuentra el Estado frente a las personas privadas de libertad en el sentido siguiente:

Como responsable de los establecimientos de detención, el Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de toda persona que se halle bajo su custodia. Esto implica el deber del Estado de salvaguardar la salud y el bienestar de los reclusos, brindándoles, entre otras cosas, la asistencia médica requerida, y de garantizar que la manera y el método de privación de libertad no excedan el nivel inevitable de sufrimiento inherente a la detención.<sup>33</sup>

La igualdad con respecto al acceso a la salud precisa de herramientas de política pública que la garanticen, como, por ejemplo, la inclusión de los extranjeros sujetos al régimen penitenciario en el Seguro Nacional de Salud. Constituye una

---

32 Cfr. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos “Reglas Nelson Mandela”. Viena. 2015.

33 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso J. vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 201317, párr. 372.



protección incompleta satisfacer la atención médica, pero no ofrecer los servicios de tratamiento y medicamentos requeridos por esta población.

## 4.4 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En esta investigación se evidenció una baja atención a la discapacidad psicosocial. En los protocolos unificados revisados no se señalaba este tipo de discapacidad. En las ocasiones en que se identificó una discapacidad no se indicaba su tipo.

Es preciso establecer mecanismos que permitan al personal que completa los protocolos unificados obtener las herramientas para identificar los tipos de discapacidad que permitan recoger datos sobre estos. La generación de datos sobre la discapacidad se encuentra recogida entre las obligaciones de los estados parte de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, como es el caso de la República Dominicana.

## 4.5 ACCESO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y A LA CULTURA

En los centros visitados se pudo atestiguar la actividad de las escuelas adscritas al Ministerio de Educación que operan en los centros penitenciarios y la provisión de los servicios educativos a las personas migrantes o extranjeras que requieran complementar su formación educativa. Como se esbozó anteriormente en el capítulo 1, el 66% de las personas no nacionales privadas de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria no había concluido la escuela y el 17% nunca había asistido a una. Precisamente por eso se registra una alta participación de los migrantes en las escuelas, donde el 81% de los no nacionales se encuentra participando como estudiantes, docentes o en alguna actividad formativa.

El acceso a las escuelas públicas dominicanas por parte de las personas no nacionales privadas de libertad es un logro destacable del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. Con su labor contribuyen a satisfacer el derecho a la educación reconocido por el artículo 63 de la Constitución dominicana.

El establecimiento de escuelas en los centros penitenciarios del Nuevo Modelo que integren en sus actividades a las personas no nacionales favorece su inclusión



y permite ampliar sus conocimientos y el surgimiento de un proyecto de vida fundamentado en principios éticos que garanticen su convivencia pacífica.

Las escuelas con su trabajo contribuyen a la reeducación y a la reinserción social que inspira el accionar en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria al tenor de lo establecido en la Ley 224. En las mismas se atestigua el desarrollo de habilidades que posteriormente el privado de libertad podrá aportar a la sociedad. En este sentido, se debe incluir a las personas no nacionales que se encuentren rehabilitadas y que deseen continuar viviendo en República Dominicana.

La deportación sistemática, y como única opción luego de haber cumplido condena, constituye una medida irrazonable toda vez que no se ajusta a la inversión que representó para el Estado en términos educativos. Además, priva a la sociedad de los frutos del trabajo de los individuos reeducados por el propio Estado dominicano a través de un sistema penitenciario que es “modelo en el mundo”, como expresó la encargada de la Unidad de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República en una entrevista al DIEM – INM RD.

En el ámbito de las actividades culturales se destaca una oferta de talleres artísticos que permiten el desarrollo de estas habilidades. Las actividades artísticas desarrolladas por los internos permiten la salida de estos a centros culturales fuera del recinto con la finalidad de que estas sean exhibidas.

# CONCLUSIONES

1. El perfil sociodemográfico predominante en la muestra fue el de las personas haitianas (59%), sin documentación de identidad (62%), solteras (57%), entre 30-40 años (37%), con un grado escolar básico o inferior (42%), obrero (75%) y que habla más de un idioma (68%).
2. Los expedientes consultados para la realización de este estudio evidencian la existencia de dos categorías delictivas principales vinculadas a las personas extranjeras sometidas a regímenes de privación de libertad en la República Dominicana. El tráfico internacional de sustancias controladas es el principal delito cometido en los expedientes consultados de personas latinoamericanas, europeas y estadounidenses y/o canadienses. Entre los expedientes de personas haitianas consultadas las principales categorías delictiva son el homicidio y violencia contra la mujer.
3. Las personas haitianas son las condenadas a más años de prisión en comparación con el resto de los grupos poblacionales estudiados. En un 44% los nacionales haitianos son condenados a penas entre 20 y 30 años de prisión. Las condenas más bajas se registran en personas estadounidenses y/o canadienses y las personas europeas quienes también son los grupos que reciben visitas de sus representaciones consulares con más frecuencia.
4. Las personas haitianas, a pesar de constituir el mayor porcentaje de los expedientes consultados (56% de la muestra) constituyen el grupo poblacional menos visitado por su representación diplomática (71% de los nacionales haitianos consultados dijo no haber recibido nunca una visita de su consulado u embajada).
5. El 59% del total de personas consultadas indicó tener interés en permanecer en la República Dominicana después de cumplir su condena. Este porcentaje



umenta a un 80% entre las personas haitianas. En los demás grupos la tendencia mayoritaria consiste en querer regresar a su país de origen. Sin embargo, se registró un 48% de personas latinoamericanas con la intención de permanecer en el país si fuese posible.

6. Los grupos poblacionales identificados para este estudio que presentan mayores porcentajes de notificaciones de sanciones y envíos a reflexión son los compuestos por las personas haitianas y europeas, ambos con un 38% del total de notificaciones de sanciones y envíos a celdas de reflexión consultadas en los expedientes, respectivamente.
7. El Estado dominicano posee el deber de garantía reforzada con respecto a los derechos a la salud e integridad física, psíquica y moral de las personas no nacionales privadas de libertad en virtud de que se encuentran directamente bajo su dependencia. Por tanto, se precisa una mejor articulación de los servicios sanitarios y de documentación para todas las personas incluyendo a los no nacionales.
8. La expulsión de los extranjeros con antecedentes penales decretada en observancia del artículo 122 de la Ley General de Migración, constituye un límite incompatible con la libertad de tránsito, y se erige en una doble condena para las personas extranjeras que tengan arraigo familiar, personal o económico en el país.
9. La expulsión como medida única representa un riesgo para la unificación familiar en aquellos supuestos de parejas mixtas y sus descendientes.
10. La discapacidad no siempre se recoge, y no se toma en cuenta con rigor la discapacidad psicosocial. Debe incluirse a CONADIS y al Ministerio de Salud Pública en los procesos de apoyo para la identificación de la discapacidad psicosocial.
11. La asignación de la nacionalidad no puede ser realizada en forma arbitraria por los agentes penitenciarios, sino que en todo caso debe respetarse la identificación oficial de la persona.
12. Los mecanismos de identificación de las personas sometidas al régimen penitenciario presentan amplias oportunidades de mejora. La recolección de información personal debe adecuarse a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación de manera que representen una garantía para los sistemas de información estatales previendo los supuestos en los que una persona se le adjudique más de una identidad.
13. La extensión de la prisión preventiva superior al plazo constitucionalmente establecido representa una violación al derecho a la libertad contemplado



en el artículo 40 de la Constitución dominicana. Corresponde a los juzgados de instrucción y a los tribunales de ejecución de la pena velar por el cumplimiento de este derecho fundamental de manera que una persona no sea preventivamente privada de libertad más allá del tiempo otorgado por la Constitución para la presentación de una acusación.

14. En el estudio pudo observarse que, dependiendo del país de nacionalidad, las delegaciones diplomáticas acreditadas en República Dominicana evidenciaron esquemas de actuación para la protección de los derechos humanos de sus nacionales. La comunicación con las embajadas y delegaciones diplomáticas debe incorporarse en las obligaciones legales que se plantean actualmente para la reforma de la Ley de Régimen Penitenciario.



# RECOMENDACIONES

1. Es necesario estudiar alternativas de medidas disciplinarias distintas a las celdas de reflexión aplicadas para aislar a los internos en tanto que su aplicación puede representar una amenaza a su integridad física, psíquica y moral conforme ha sido expresado en escenarios supranacionales.
2. Es preciso ofrecer alternativas distintas a la expulsión en todos los casos, particularmente en aquellos de personas que presenten niveles de reeducación que garanticen su reinserción en la sociedad dominicana, máxime cuando durante el período de privación de libertad el Estado realizó inversiones tendentes a reeducar la conducta. La expulsión como única alternativa anula esta inversión en los casos de aquellas que expresen su deseo de mantenerse en el país y hayan dado muestras de aportes al desarrollo.
3. La exigencia de un garante para el acceso a los medios libres y los permisos laborales potencialmente contradice el principio de igualdad y no discriminación por lo que es recomendable su revisión. Un 41% de las personas consultadas por el DIEM carecía de redes de apoyo de familiares y amigos, motivo por el cual la presentación de un garante es un requisito de imposible cumplimiento para muchos de estos no nacionales privados de libertad.



# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## LEYES

1. Constitución de la República Dominicana, proclamada en 2015.
2. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos “Reglas Nelson Mandela”. Viena. 2015.
3. Ley 224 sobre régimen penitenciario.
4. Ley de la Defensa Pública.
5. Decreto Presidencial 528-05 que declara de interés nacional el establecimiento de un nuevo modelo penitenciario.

## DOCTRINA E INFORMES TÉCNICOS

1. Nino, C. S. *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*. Ariel, Barcelona, 1989.
2. INM-RD, OIM. *Perfil Migratorio de la República Dominicana*. Santo Domingo, 2018.
3. OBMICA. Estado de las migraciones que atañen a República Dominicana. 2016.
4. Martín Palomo, María Teresa. *Mujeres extranjeras en prisión*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 2007.
5. M. Jesús Miranda López. M. Teresa Martín Palomo, Cristina Vega Solís. *Mujeres inmigrantes en prisión: Articulación de las políticas penales y de extranjería en el contexto de la Unión Europea*. 2003.



6. Comisionado para la reforma y modernización de la Justicia. *Sugerencias para el diseño de un régimen penitenciario dominicano moderno*. Agenda V Colección Fórum Permanente. Santo Domingo. 1997.
7. Zaffaroni, Raúl. *Derecho Penal, parte general*. México. Porrúa. 2001.
8. Ferrajoli, Luigi. *Derecho y Razón teoría del Garantismo penal*. Madrid. Trotta. 1998.
9. Norberto Bobbio (1991) Igualdad y libertad. Sistema. Madrid.

## PACTOS, TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES

10. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 24 de abril de 1953.
11. Resolución 1999/27 del Consejo Económico y Social.
12. Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985.
13. Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 37.º período de sesiones (1989) Observación general N.º 18 No discriminación.
14. Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.
15. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.
16. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
17. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
18. Convención Americana sobre Derechos Humanos.
19. Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
20. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.



## JURISPRUDENCIA

21. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003.
22. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 07 de julio de 2004.
23. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fleury y otros vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011.
24. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso J. vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 201317, párr. 372.



# APÉNDICE

MEMORIA DE LA REUNIÓN  
INTERINSTITUCIONAL  
SOBRE MIGRACIÓN Y  
RÉGIMEN PENITENCIARIO



# REUNIÓN INTERINSTITUCIONAL MIGRACIÓN Y RÉGIMEN PENITENCIARIO

El informe técnico “Migración, derechos humanos y régimen penitenciario: Un estudio sobre la población no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria” fue socializado con las autoridades del sistema de justicia, la sociedad civil, organismos internacionales e instituciones académicas de la República Dominicana bajo el formato de un encuentro interinstitucional. El objetivo de este encuentro fue propiciar la reflexión de las autoridades con influencia para la elaboración de políticas públicas penitenciarias y la conexión de estas con las políticas públicas migratorias, así como la necesidad de dimensionar la perspectiva de las personas migrantes en dichas políticas.

En el encuentro estuvo presente el coordinador general del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria Dr. Ysmael Paniagua, la procuradora adjunta y coordinadora de Desarrollo Legislativo y Regulatorio de la Procuraduría General de la República magistrada Marien Montero Beard, la directora de Políticas Públicas del Poder Judicial Lcda. Yildalina Tatem Brache y el director de Control Migratorio de la Dirección General de Migración coronel ERD (DEM) Darío Emilio Antonio Brito. Asimismo, participaron como panelistas representantes de la Oficina del Defensor del Pueblo y de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid y otros expertos independientes nacionales e internacionales.

El encuentro fue segmentado en dos paneles. El primero de ellos abordó la interconexión entre los derechos humanos, la justicia penal y la migración en la República Dominicana a la luz de la Constitución de 2010. Se expuso una visión crítica sobre las realidades plasmadas en el informe técnico y se realizaron propuestas de políticas públicas a partir de este. Participaron expertos independientes y



académicos: El Prof. Pascal Peña Pérez, experto en derecho internacional público; la Lcda. Carolina Santana Sabbagh, comunicadora y experta en políticas públicas, egresada de la Universidad de Harvard; el Prof. Dr. Francisco Javier de Lucas, director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, y la Lcda. Yildalina Tatem, profesora y directora de Políticas Públicas del Poder Judicial.

En el segundo panel se analizó el estado actual de las políticas públicas penitenciarias, y fue expuesto el punto de vista de los funcionarios públicos invitados a la reunión. En los párrafos siguientes se resume el diálogo propiciado a raíz del informe técnico “Migración, derechos humanos y régimen penitenciario. Un estudio sobre la población no nacional privada de libertad en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria” elaborado por el DIEM y las propuestas de políticas públicas que manifestaron los actores presentes.

## APERTURA Y BIENVENIDA

### Mesa principal

- Dra. Florinda Rojas, directora ejecutiva del Instituto Nacional de Migración.
- Lcda. Yildalina Tatem Brache, directora de Políticas Públicas del Poder Judicial.
- Prof. Dr. Francisco Javier de Lucas Martín, director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia.
- Profa. Ana Marcela Montanaro Mena, experta en género y derechos humanos.
- Dr. Pascal Peña Pérez, experto en Derecho Internacional Público.
- Lcda. Carolina Santana Sabbagh, experta en Políticas Públicas e investigadora de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- Lic. José J. Castillo Javier, analista de investigación del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración (DIEM-INM RD).

### **Palabras de bienvenida de la Dra. Florinda Rojas, directora ejecutiva del Instituto Nacional de Migración**

Es un placer para mí darles la bienvenida a esta Reunión Interinstitucional sobre Migración y Régimen Penitenciario. Para el Instituto Nacional de Migración



este es otro de sus importantes compromisos por tratar de visibilizar el tema migratorio a través de diferentes puentes y caminos, entre ellos, el relacionado con el régimen penitenciario.



Por lo tanto, queremos, también, agradecer a nuestros invitados de honor que se integran a esta reunión desde distintos países, conectados con nosotros en el esfuerzo por generar un debate sobre el tema migratorio y el sistema judicial. Así que les damos la bienvenida a todos y todas. Siéntanse como en casa.

◀ Imagen 1 La Dra. Florinda Rojas, directora ejecutiva del Instituto Nacional de Migración, da la bienvenida a los participantes en la Reunión.

### **Presentación del informe técnico Migración, Derechos Humanos y Régimen Penitenciario a cargo del Lic. José J. Castillo Javier, analista de investigación del DIEM-INM RD**

Quiero agradecer a las distintas instituciones que han acudido al llamado del Instituto Nacional de Migración, a través del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios (DIEM), para la Reunión Interinstitucional sobre Migración



y Régimen Penitenciario. Como ya ha sido adelantado por nuestra directora ejecutiva, el INM RD, guiado por la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que nos compele a

◀ Imagen 2 Presentación del informe técnico sobre migración y régimen penitenciario a cargo del Lic. José Castillo.

no dejar a nadie atrás, y también orientado sobre la base de la Estrategia Nacional de Desarrollo, que exige a todos los órganos gubernamentales mantener actualizada nuestra política migratoria en función de los tiempos que corren, da cumplimiento nuevamente a su función, plasmada en la Ley General de Migración 285-04, de trabajar en el diseño, promoción y ejecución de estudios sobre las migraciones internacionales a través de esta investigación titulada Migración, derechos humanos y régimen penitenciario: *Un estudio exploratorio sobre la población no nacional privada de libertad en el nuevo modelo de gestión penitenciaria*.

En esta breve presentación se abordará, en primer lugar, una exposición sobre la metodología aplicada para la realización del estudio, ya que en el Instituto existe el compromiso de que todas las investigaciones que sean desarrolladas por el DIEM posean el máximo rigor metodológico que los recursos materiales nos permitan alcanzar. En segundo lugar, se presentarán los resultados, las conclusiones y algunas recomendaciones.

Ilustración 1 Macroobjetivos del proyecto

**Caracterizar la población no nacional**

**Identificar la condición jurídica**

**Identificar la trayectoria migratoria**

La metodología abarcó tres macroobjetivos principales. El primero de ellos fue caracterizar a la población migrante y no nacional privada de libertad en la República Dominicana. Si vamos a hablar de los derechos humanos de una población, es necesario inicialmente saber cuáles son sus características, por eso uno de nuestros primeros objetivos fue caracterizar la población no nacional que se encuentra privada de libertad. Una vez conocida su nacionalidad, grupo de edad, relaciones conyugales, y otros, pasamos a identificar en qué situación jurídica se encuentran, por ejemplo, si están en prisión preventiva a la



espera de la celebración de un juicio que determine su estatus jurídico o si bien ya han sido condenados por el sistema de justicia. Finalmente, nos propusimos identificar cuál fue la trayectoria migratoria de las personas no nacionales privadas de libertad en la República Dominicana. En esta tesitura se buscó conocer si ese no nacional ingresó por razones económicas, si era un trabajador estacional, un turista, etc. En ese proceso, se produjo la revisión de 221 expedientes únicos penitenciarios y se realizaron 161 entrevistas en 8 Centros de Corrección y Rehabilitación en todo el territorio nacional. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a actores claves del Ministerio Público y también a representantes consulares y a expertos independientes en la materia.

En la fase de trabajo de campo se visitaron 8 centros. Los dos primeros en San Cristóbal, donde se realizó el diseño y prueba de los instrumentos para la recolección de los datos. Luego se visitaron los centros ubicados en Puerto Plata, San Pedro de Macorís, La Vega, La Romana, La Altagracia y Valverde.

En la caracterización sociodemográfica, se aprecia una población joven. Más del 40% de las personas extranjeras son menores de 40 años, tienen un grado escolar básico, medio o ningún grado de escolaridad, y, en su mayoría, no han concluido la educación básica. Al menos un 42% mostró un grado de escolaridad básico; esto no quiere decir que concluyeron el ciclo básico, sino que tenían algún grado de educación primaria.

En cuanto a la participación de los internos en las actividades formativas, los datos fueron segregados según los orígenes nacionales y agrupados en 4 grandes grupos predominantes según la nacionalidad, a saber: personas haitianas, personas latinoamericanas, personas europeas y personas estadounidenses y/o canadienses.

El resultado del grado de integración a las actividades formativas en los centros demostró que las personas haitianas presentan el mayor porcentaje de participación. El 88% de las personas haitianas están yendo a la escuela, dentro del centro, reciben educación básica, realizan un taller de ebanistería, etc.

El 83% de las personas estadounidenses y canadienses también se están incorporando a estas actividades. El 73% de las latinoamericanas y el 56% de las europeas tienen los índices más bajos de participación, y aun así son cifras bastante altas.

En cuanto al oficio que desempeñan estas personas, el 75% de los entrevistados se relaciona o se reconoce dentro de la categoría de obrero (industrias varias,

construcción, etc.). También se aprecia un 8% que se reconoce como comerciante y un 7% como estudiante.

La documentación de los grupos nacionales es uno de los hallazgos más importantes en este estudio, porque se evidencia una alta proporción de personas de nacionalidad haitiana que se encuentra bajo la tutela del Estado y no tienen documentos que acrediten su identidad (nombres y apellidos). Es trascendental, desde la perspectiva de los derechos humanos, y también desde la de la seguridad nacional y desarrollo, que las personas no nacionales privadas de libertad tengan una validación de la identidad. Estamos hablando que hay una deficiencia bastante marcada respecto a otros grupos. En el caso de las personas latinoamericanas el 70% está documentada; lo mismo ocurre con el 80% de las estadounidenses y canadienses.

Las principales nacionalidades latinoamericanas encontradas en este estudio son la venezolana (con más del 40%) y la colombiana, seguidas por la cubana, nicaragüense, peruana y mexicana. Entre las nacionalidades europeas, la mayor proporción se encuentra en las personas de los países bajos (más del 33% de la muestra) seguida por las de España (16%), Italia (12%), Polonia (12%) y Reino Unido (8%).

En cuanto a la trayectoria migratoria, el 85% de las personas haitianas dijo haber ingresado al territorio nacional por motivos de empleo o para mejorar sus condiciones de vida. Esto no se repite en ningún otro grupo regional. Las razones que dieron las personas latinoamericanas entraron en la categoría de “otros



▲ Imagen 3 Entrevista a interno en el CCR-XVII Najayo Hombres.

► Imagen 4 Visita al CCR-XVII Najayo Hombres, en San Cristóbal, en la etapa de diseño y prueba de los instrumentos.



motivos". Estos, en su mayoría, están vinculados a la razón por la cual se encuentran privados de libertad, muchas veces por la Ley 50-88.

En el caso de las relaciones diplomáticas, encontramos también desigualdad entre los grupos regionales. Por ejemplo, el 100% de las personas estadounidenses y canadienses especificó que recibe visitas periódicas de su consulado en el país; sin embargo, solo el 40% de las personas haitianas indicó que han recibido visitas una vez cada dos años o una vez cada año.

Los principales delitos encontrados, por los cuales estas personas han sido privadas de libertad, y, por lo tanto, se les ha dado el estatus de condenadas, tienen que ver, en su mayoría, con el tráfico de sustancias ilegales (30%), homicidio (24%) y actos de violencia contra la mujer (20%).

El 70% de las personas indicó que ejercía sus derechos de defensa a través de un abogado público; solo el 30% utiliza el servicio de un abogado privado. Muchas de las representaciones consulares les recomiendan a sus nacionales los servicios de un abogado público para evitar tácticas dilatorias y estafa.

El ejercicio del derecho de defensa, según el origen nacional, lo ejercen a través de los servicios de un abogado público el 83% de las personas haitianas, el 67% de los estadounidenses y/o canadienses, el 52% de los latinoamericanos y el 46% de los europeos.

En la tabla se expresan algunas recomendaciones a partir de la información recogida en el estudio.

<b>SALUD</b>	Acceso a medicamentos y tratamientos médicos.
	Enfermedades catastróficas.
	SENASA.
<b>ESTATUS MIGRATORIO</b>	Necesidad de documentar a la población no nacional para garantizar la seguridad del Estado y el derecho a la identidad.
	Alternativas a la expulsión en caso de arraigo familiar.
<b>BENEFICIOS PENITENCIARIOS</b>	Igualdad en el acceso al sistema de medio libre.



# PANELES

## PANEL SOBRE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA PENAL Y MIGRACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN DE 2010

**Intervención por videoconferencia del Prof. Dr. Francisco Javier de Lucas Martín, director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia**

Buenos días, buenas tardes desde aquí. Antes que nada, muchas gracias por la invitación a participar, muchas gracias sobre todo por la documentación enviada.

Quisiera hacer dos advertencias previas a mi intervención, que como acordé con el Dr. Castillo, va a ser breve. La primera advertencia es que no tengo una competencia específica en el estudio de régimen penitenciario desde el punto de vista del derecho penal o de criminología, y tampoco en lo que se refiere a la estancia en régimen penitenciario de integrantes no nacionales, o apátridas; sí que me he dedicado algunos años, 40, al estudio de políticas migratorias, eso sí. Pero, mi competencia en materia penitenciaria es colateral y, por tanto, les pido disculpas de antemano si mis observaciones no son interesantes para ustedes. La segunda advertencia que quería hacer es que formulo mis observaciones desde el máximo respeto técnico y, por tanto, no me atribuyo autoridad alguna ni moral ni política para establecer recomendaciones de políticas migratorias más allá de lo que significa un enfoque científico desde el punto de vista de la investigación.

Hechas esas dos precisiones, formularé algunas observaciones y también dudas. Pero, antes que nada, quiero felicitar al DIEM por el estudio que tuvieron la amabilidad de enviarme. Me parece una investigación completa, bien trazada

desde el punto de vista metodológico. Me ha interesado muchísimo la claridad metodológica, la exposición sucinta y, al mismo tiempo, suficiente del método de trabajo tanto de lo que se refiere a las entrevistas como a los expedientes revisados; la selección de entrevistas mediante una modalidad no probabilística al azar, y creo que las observaciones están bien organizadas y las conclusiones son al mismo tiempo relevantes e interesantes.

Yo me he centrado en los aspectos que más me han interesado: los acápites 4, páginas 17 y siguientes, en lo que se refiere a los objetivos y propuestas de investigación, sobre todo, los acápites 3 y 4, de la condición jurídica y el análisis de la situación de los derechos de las personas no nacionales privadas de libertad. Aquí tengo una primera duda más que observación, respecto a una situación que se produce en otros países, desde luego, en la mayor parte de los Estados de la Unión Europea, hasta donde yo sé, y es que ustedes, metodológicamente, centran su estudio en ocho centros de corrección y rehabilitación y, por tanto, no están considerados los que –hasta dónde llega mi conocimiento, es posible que ya no existan, que haya evolucionado la legislación de la República Dominicana en

esa materia– se llamaban antes centros de detención migratoria. Recuerdo que había un centro de detención migratoria en Haina, San Cristóbal, pero ese dato es viejo y no sé si continúa.



◀ Imagen 5 Prof. Dr. Francisco Javier de Lucas durante su exposición vía la plataforma de videoconferencias ZOOM.

Saco a colación este punto, porque hay una discusión en el marco de los Estados europeos –y no solo de estos– sobre la distinción entre los centros de detención migratoria y los centros de corrección y rehabilitación o los establecimientos penitenciarios en sentido estricto. En mi opinión, y sé que no era el objeto de este informe, esos centros, en caso de seguir existiendo, deben ser objeto de un análisis absolutamente prioritario y similar al que se ha realizado para estos.

Hablando de España, que es la realidad que conozco mejor, y la Unión Europea, el recurso a establecimientos de estacionamiento o detención migratoria en sí ya



es cuestionable en la medida en que se establezcan como centros de privación de libertad, aunque sea bajo la condición de la irregularidad administrativa de los inmigrantes que ingresan de ese modo no legal en territorio de la República Dominicana en el caso de ustedes, en territorio español en el caso nuestro. Estoy de acuerdo en que hay una distinción conceptual entre unos y otros, pero creo que no se puede dejar aparte el análisis de la situación, sobre todo la situación de derechos de los centros de detención migratoria.

Segunda observación: me ha parecido entender de la lectura de los acápite 3 y 4, y en particular del 4, que hay adición de prioridad del eje transversal de los derechos humanos con énfasis en la dimensión de género, en la variable migración/derechos humanos; sin embargo, en las conclusiones que he leído no me ha parecido –perdóneme si no he estado suficientemente atento– que haya recomendaciones específicas que tengan en cuenta la prioridad de la dimensión de género más allá de la recomendación número 5 que tiene que ver con el riesgo para la unificación familiar en los casos de parejas mixtas y sus descendientes de la exclusión como única medida. Me hubiera gustado leer en el análisis cuánto hay de impacto en términos de las constancias de discriminación en el acceso a derechos, los que se contemplan, básicamente los servicios de salud, educación, y las personas con discapacidad por razón de género, porque está contemplado en el subepígrafe 4.2, pero no me ha aparecido en los otros.

La tercera observación, que es también duda más que recomendación o crítica, se refiere a la duración del estatus preventivo, más allá de los 24 meses que me ha parecido entender que es el plazo conforme al régimen constitucional, y a la Ley 224, sobre todo, cuando leo en la página 58, y me disculpan si estoy equivocado, que el estatus preventivo abarca al menos el 45% de los expedientes. Evidentemente, el DIEM lo hace notar, no es una observación mía, pero esto es una anomalía extraordinariamente importante, que se ha de corregir como recomendación. Sé que entre las recomendaciones está contemplado en el numeral 9 de las conclusiones, pero por propia experiencia, por la situación de la prisión preventiva, o el recurso a la prisión preventiva, en mi país este es un problema de enorme gravedad, porque en España, como en todos los países de la Unión Europea, la aplicación de la directiva de retorno desde su entrada en vigor y su incorporación a las legislaciones nacionales planteó el problema del incumplimiento generalizado; así los mecanismos de devolución eufemísticamente denominados devolución suponen una violación



grave de derechos humanos cuando se produce por vía de las devoluciones colectivas. En el informe también hay una referencia a que esas personas quedan indocumentadas en el territorio. No sé por qué no he podido encontrar cuál es la situación de las personas que no pueden llegar a ser expulsadas.

Déjenme que formule dos comentarios más. El primero se refiere a la utilización de conceptos jurídicos que no tienen un correlato preciso y eso es un problema, sobre todo cuando hablamos de régimen penitenciario y régimen sancionador. Este es un problema que aqueja a la legislación española y europea, de una manera muy grave, y es la utilización en términos equivalentes de conceptos como expulsión, devolución, retorno y deportación; no he visto distinguidos esos conceptos en el informe. Se habla básicamente de expulsión, que me parece un concepto claro y además correcto. No sé si bien las sanciones previstas, se observa distinción entre la devolución y retorno, la repatriación y la mera expulsión; para ello hay acuerdos bilaterales para la recepción de los expulsados.

La última observación que quiero hacer es sumarme a las conclusiones, sobre todo, el apartado 2 que hace una crítica a la doble condena que supone la expulsión, decretada, según leo, en observancia del artículo 122 de la Ley General de Migración. Es incoherente el recurso primario a la expulsión con la propia calidad de los establecimientos de corrección y rehabilitación de acuerdo con el marco de la Constitución de 2010. Es un marco que, por cierto, en la Constitución de mi país también coincide, es decir, la finalidad del mecanismo sancionador es en el fondo para rehabilitación y reintegración el recurso prioritario y casi único a la expulsión de los extranjeros con antecedentes penales, no solo plantea esa difícil compatibilidad con situaciones de arraigo, sino también la coherencia con todo lo que supone el objetivo de rehabilitación y reintegración al que se encamina la estancia de esas personas en los centros que son objeto de análisis.

Esa doble penalización creo que constituye un error desde el punto de vista de política migratoria, y así venimos denunciándolo y criticándolo también nosotros, porque la situación es muy similar en el contexto europeo. Me parece un mecanismo de doble sanción erróneo desde el punto de vista de la gestión de la población, incluso de la población digamos penal, extranjera, básicamente migrante, y algo a lo que habría que hacer la distinción –creo que en eso coincide una de las recomendaciones que a mi juicio es más interesante–: el mal llamado pacto migratorio de Naciones Unidas, que, como saben todos los juristas que están ahí



presentes, no tiene la condición de pacto, se utiliza mal esa noción, porque no es en sí una convención, es un *global compact* –el término en inglés es mucho más claro–, son unas recomendaciones, pero en ellas se pone mucho énfasis en que los mecanismos de detención previa y de expulsión no deben ser el recurso prioritario del objetivo de control migratorio de la política migratoria. Si yo creo en eso, estoy de acuerdo; desde luego, estoy más de acuerdo en lo que se refiere a la detención previa que quedaba fuera de las observaciones que ustedes me habían pedido por razones obvias, pero me he referido también a eso.

Dicho esto, termino recalcando que me parece que se trata de un informe de gran calidad técnica, que incorpora una visión transversal y holística tanto en la noción de derechos humanos en la línea de la Agenda 2030 como en la indivisibilidad y la comunicación de los derechos, y al mismo tiempo de la indivisibilidad desde el punto de vista de los sujetos. Sea cual sea su situación administrativa o estatus jurídico, considero que en ese sentido la garantía de los derechos con las limitaciones de libertad que llevan consigo las sanciones penales deben ser un objetivo prioritario, y me alegra que este informe tenga esta perspectiva global, holística y transversal de la noción de derechos que es absolutamente indispensable a mi juicio, desde el punto de vista de la política migratoria.

Les agradezco esta oportunidad de leer, de estudiar este informe, de aprender de él, y únicamente me he fijado en algunos aspectos, más que críticos, de recomendaciones que el propio informe plantea. No creo que ninguna de las observaciones que haya hecho sean críticas externas, sino que más bien toman forma por la propia posición autocrítica del informe, y eso habla bien del rigor científico de este, que se aprecia a lo largo de todos sus epígrafes. Muchas gracias por la oportunidad de haber participado, aunque sea parcialmente, esta mañana con ustedes, y les reitero la enhorabuena por su trabajo al Instituto y a su Departamento de Investigación, porque ha propiciado un material que es de utilidad para ustedes, pero también para otros países como el mío.

### **Intervención de la Lcda. Yildalina Tatem Brache, directora de Políticas Públicas del Poder Judicial**

Agradezco mucho la invitación a participar. Voy a tratar de ser bastante comedida en mi comentario. Lo primero es felicitar al Instituto por el estudio,

que realmente ha brindado mucha información necesaria. Siempre he dicho que una de las necesidades del sistema penitenciario es tener información actual y “alimentable” en una base de datos que pueda mantenerse actualizada sobre las personas privadas de libertad en la República Dominicana, y este informe otorga una gran visión sobre una parte de esta población, pero sigue evidenciando la necesidad de esa base de datos general.

Por ahí quiero comenzar, por decir que, aunque estoy absolutamente de acuerdo con particularizar las necesidades de poblaciones específicas, que sus características van siempre a indicar que tienen necesidades especiales por su condición de vulnerabilidad, en el caso de las personas privadas de libertad, pienso que –me atrevo a confirmar– la situación que viven las personas no nacionales privados de libertad no se diferencia tanto de las que viven las personas nacionales en esta misma condición, con las excepciones que el estudio considera, sobre las que voy a expresarme.

El estudio se hace en los centros del nuevo modelo, pero si lo extrapoláramos a los centros que no son del nuevo modelo, nos vamos a dar cuenta que la situación penitenciaria en la República Dominicana definitivamente amerita una intervención; ya se han dado pasos, hay proyectos en ese sentido, pero la realidad cotidiana, el relato legal no se corresponde con el correlato de lo que se vive día a día en la persona que está privada de libertad.

Habría que mirar ese amplio contexto para entender que, en sentido general, si el país que de por sí tiene deficiencias institucionales graves todavía –y esto puedo decirlo porque lo reconocen los documentos nacionales institucionales sobre las deficiencias que como país tenemos que superar en todas las circunstancias relativas al desarrollo–, qué no será en la situación de las personas privadas de libertad.

Algo que en el ámbito institucional se tiene muy claro, en el relato cotidiano, en la vida, todos los días, es que los derechos que pierdes cuando estás privado de libertad no te hacen no ser persona, sigues siendo humano, y sigues teniendo derechos. La privación de libertad es una consecuencia de un acto que has



◀ Imagen 6 Intervención de la Lcda. Yildalina Tatem Brache, directora de Políticas Públicas del Poder Judicial.



cometido o que posiblemente cometiste; en este último caso, hasta tanto se determine la culpabilidad o la inocencia. En principio, estás ahí porque o cometiste un hecho o se presupone que cometiste un hecho, en consecuencia, posiblemente esa sola condición hace que al momento de tratar a las personas privadas de libertad se nos olvide que no ha perdido su condición de humanidad.

Si repasamos el artículo 40 de la Constitución dominicana, los fines de las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reinserción social de las personas condenadas. Y esto es muy importante en relación con el estudio, porque hace mucho énfasis en las medidas que pueden tomarse en el proceso del cumplimiento de una pena y que se hace tan difícil para la persona no nacional que está ahí; pero el mismo estudio presenta que el 80% de la población no nacional haitiana que está privada de libertad no tiene ningún documento de identidad, entonces es una situación muy difícil, porque estamos hablando de que el 80% de los privados de libertad –y hacemos la extrapolación a lo que pasa con la sociedad en general, con la situación que tenemos en el país, quizá la cifra se parece– no tiene documento de identidad, y si no tiene un documento de identidad es definitivamente muy difícil tomar cualquier medida con esa persona.

En conversación con los jueces de ejecución de la pena, ellos me dicen: “licenciada, lo que pasa es que esa persona dice llamarse de tal forma, no hay nada que realmente que haga suponer que es quien dice ser”. Entonces, frente a eso, cuál decisión puedo tomar que no sea dejarlo ahí hasta que cumpla la pena; pero si usted lo ve en términos generales, cuando cumpla la pena qué haces con esa persona.

El estudio plantea algo muy interesante que tendría que ser motivo de muchísima más reflexión y discusión: es lo que podría convertirse en la doble condena si al momento de que cumple la pena esa persona es expulsada del país. Habría que reflexionar sobre si realmente es una doble pena si la ley migratoria es preexistente y tiene un condicionamiento en la propia ley que habla de que, en tales casos, frente a tales crímenes o delitos, la persona que los cometa, si no es nacional del país, no puede seguir viviendo en el país; si es una normativa preexistente, entonces hasta qué punto puede considerarse que la expulsión se convierte en una doble sanción.

Si no es una normativa preexistente, ¿cuál sería la discusión?, ¿qué hacemos con esas personas que ya han sido sancionadas? Ahora no estoy hablando de



personas privadas de libertad, en preventivo, sino sancionadas, que cometieron un hecho delictual, un crimen y ya cumplió su pena, pero sigue sin tener ninguna forma de identidad. Entonces, tendría el Estado dominicano, en el régimen de identidad, que considerar también registrar a esas personas. Si usted va a buscar un certificado de no antecedentes penales, si ya cumplió su pena, el certificado se limpia si es nacional. ¿Ya usted cumplió? El certificado dice que no tiene ningún asunto pendiente con la autoridad. En el caso de que cumplió, pero no tiene ningún documento, ¿qué tipo de documento se le va a emitir? ¿Uno que diga que usted cumplió una pena? ¿O uno que simplemente lo registre como persona no nacional?

Son discusiones que todavía están pendientes en la República Dominicana, como es el tema de salud. Un país donde el Servicio Nacional de Salud no ha resuelto la incorporación de toda la población nacional. En consecuencia, no se ha resuelto la situación de salud de las personas privadas de libertad en sentido general con relación a servicios de salud, ¿podría entonces plantearse como prioritario resolver la situación de salud de las personas migrantes privadas de libertad? Y no lo estoy diciendo desde la perspectiva de que no esté a favor de que la población migrante tenga acceso al Servicio Nacional de Salud, sino por las discusiones que tienen que darse, los temas que deben tomarse en cuenta para este tipo de situación identificada. Porque, posiblemente, lo que debe pasar es que el servicio penitenciario tenga una forma interna de resolver la situación de salud de la persona privada de libertad que no involucre al Servicio Nacional de Salud, porque sería un sistema interno; pero habría otro tema que resolver relacionado con la convivencia de dos modelos penitenciarios: ¿cómo primero resolvemos eso?, o ¿cómo al resolver eso, tomamos en cuenta que hay una población migrante?

Y algo muy importante que decía el profesor [Prof. Fco. Javier de Lucas] es que este estudio está hablando de población migrante privada de libertad porque haya cometido o se presuma que haya cometido el hecho delictual. No estamos hablando de población migrante privada de libertad por su condición de migración irregular, que es otro tema de discusión, muy grande, muy amplio, que también deberíamos tomarlo en cuenta, pero es diferente a esto; posiblemente si usted me habla de población migrante privada de libertad por su condición de migrante irregular, la consideración sobre ese tema sea muy diferente a la situación de población migrante privada de libertad por la comisión de un hecho, un



hecho penado por la ley; que vuelvo y digo, no es que pierda su condición de humanidad, pero debería tener al menos una consecuencia diferente, en un caso o en otro; también va a depender de dónde usted se posiciona, si se posiciona desde la perspectiva de derechos, de que migrar es un derecho, y que nadie es ilegal, que nadie es ilegítimo; que alguien podrá estar en condición de irregularidad, pero nunca va a ser una persona ilegal, porque la ilegalidad sobre la persona no existe; entonces posiblemente cuando usted me hable de detención de personas migrantes por el hecho de ser migrantes, puede que tenga otras consideraciones que hacer. Como no es el tema del estudio, quizás no haya que conversarlo ahora, pero hay que tenerlo en cuenta.

Hay que considerar diferentes dimensiones al momento de abordar el tema principal: una dimensión estructural, otra organizacional, que es la de convertir dos modelos en uno, en un solo ejemplo; también implica las dinámicas del orden, cómo se gestiona el orden penitenciario. Hay una dimensión formativa u ocupacional y motivacional sobre lo que tiene que pasar con esa persona que está en esa condición, y la dimensión rehabilitadora y resocializadora que tenemos en la Constitución en su artículo 40, que se nos presenta como el fin de la pena, lo cual deja sobre la mesa la idea de que la dimensión rehabilitadora y resocializadora que cualquier Estado tenga como fin con la persona privada de libertad, no necesariamente para que esa persona al terminar su condena, su rehabilitación y su resocialización tenga que hacerlo en el mismo lugar donde cumplió su pena, sino va pensando en la sociedad, en el mundo como un constructo social, que donde quiera que esa persona vaya no delinca, no vuelva a caer en la misma situación y no necesariamente la obligatoriedad de hacerlo en el propio país en el que cumplió su pena.



▲ Imagen 7 Intervención por medio de la plataforma para videoconferencias ZOOM de la Prof. Ana Marcela Montanaro Mena desde los Países Bajos.



A pesar del nuevo modelo, el personal penitenciario tiene una visión policial de seguridad y confinamiento más que una perspectiva de acompañamiento basada en las reglas Nelson Mandela, de manera que se logre la rehabilitación y la resocialización de la persona privada de libertad a la sociedad. Muchas gracias.

## **Intervención de la Prof. Ana Marcela Montanaro Mena, experta en género y derechos humanos**

Buenas tardes desde aquí, y muy buenos días para todos vosotros allá. Realmente muy complacida por la invitación que me extendió el Lic. José Castillo para compartir con ustedes mi valoración sobre este informe que me parece que es un estudio primordial, fundamental y necesario para el desarrollo de políticas públicas en un tema tan complejo como la migración, y más aún en la población privada de libertad.

Para empezar, siempre digo un poco de dónde vengo y quién soy, porque pienso que las personas hablamos desde donde estamos situadas, tenemos una historia que contar; pero mi historia es para visibilizar lo que digo. Soy una mujer pálida por fuera, de colores por dentro, una mujer que hace 5 años decidió cruzar el mar y las fronteras, las simbólicas, las del corazón, y soy una migrante más en el Estado español (ahora me muevo entre España y Holanda por razones particulares), pero esto implica en mi vivencia darme cuenta de que soy una mujer de colores, algo que no me percataba cuando vivía en Costa Rica.

En Costa Rica era una mujer blanca, una mujer que no tenía color, que nunca había sentido el racismo en su piel, nunca había vivido la discriminación por ser la extranjera. Y por ser la otra. Al cruzar el mar, al cruzar la frontera, el puesto migratorio, me di cuenta de que tenía un color que antes no percibía. Hablo como activista de derechos humanos, especialista, estudiosa en el tema y también como feminista e investigadora. Hablo desde esta frontera, y es desde ahí donde ejerzo mis investigaciones en género y en políticas y cuestiones migratorias.

Para nadie es un secreto que las mujeres somos un porcentaje muy importante de las personas que atraviesan las fronteras. En este escenario de globalización neoliberal, muchas veces ser mujer trae un plus de riesgo ante los varones.

Estamos sometidas a un marco y un mercado global que incide en nuestras vidas, en nuestras experiencias y en la violencia como la vivimos. De todas las formas, ese



es un punto muy importante, y quiero rescatar este enfoque de cómo las cuestiones migratorias deben tener la visión de género, que lo señala la investigación, también hecha por el equipo del DIEM, pero pienso que debe profundizarse, sobre todo, porque cuando las mujeres transitan fronteras se ven expuestas a otras situaciones que, por lo general, los hombres no. Porque en el imaginario, y no solamente en el europeo, sino también en nuestros países –hablo desde la condición de mujer centroamericana, pero también como mujer migrante en Europa en el Estado español– los estereotipos que se tejen alrededor de las mujeres migrantes tienen que ver con el racismo, no solamente con el que se vive aquí en Europa, sino a lo interno de nuestras propias sociedades. Y hablo como mujer, como latinoamericana, centroamericana, y de lo que también considero que somos parte en República Dominicana.

Desde esta perspectiva las migrantes somos asumidas como sospechosas; estamos criminalizadas por migrar. En el Estado español, los centros de internamientos de extranjeros (CIES) son semejantes a los de acá; lo señalaba el gran profesor Javier de Lucas hace un rato. Entonces, la retórica de la ilegalidad de las personas para mí no existe, sino que es algo que nos hace vivir en esa cuestión de ser asumidos y asumidas como delincuentes, por lo que, en la propia experiencia, más que verlo desde lo abstracto, me parece necesario lograr puntos en común que son esenciales para establecer las necesidades de políticas públicas y también para migrar. Por eso agradezco que me hayáis compartido este informe que se hace con tanta dedicación, con una metodología que me ha encantado, y que también da pie para las reflexiones no solamente teóricas, sino políticas.

Las mujeres estamos sometidas a un sistema patriarcal, vivimos en nuestros cuerpos y nuestras propias experiencias vitales y todas las interjecciones que se tejen alrededor, que es el patriarcado, con relaciones de poder que se complejizan con la clase, que se complejizan con la raza, y también con la cuestión del género. Desde ahí las mujeres migrantes son empobrecidas material y simbólicamente, porque además de ser racializadas, de ser las otras, las extranjeras, también se viven en estereotipos, que deben observarse, pero que se deben de romper. Pienso que esas múltiples violencias también habría que meterlas o visualizarlas en lo que lleva a las mujeres migrantes a delinquir, por qué están delinquiendo, qué es lo que las lleva a cometer un delito penal, eso es lo justo, ¿no?

Es importante visualizar que las mujeres al cometer delitos muchas veces están expuestas o más vulnerables a mafias, agresiones sexuales, uso de estupefacientes,



etc., no solamente en nuestros Estados americanos y del Caribe, sino también en la misma Europa.

De ahí que, por ejemplo, las diversas manifestaciones de violencia que soportan las mujeres migrantes son agravadas por la interseccionalidad de las variables de género, raza, etnia, nacionalidad y clase social, y los contextos migratorios de segregación económica y simbólica racial; por supuesto, nos despojan y somos mucho más vulnerables. Pienso que en estos informes debería asumirse el género no solamente como una cuestión de “lo vamos a tener en cuenta”. Pero no solo el género, también la interseccionalidad de la que hablo: sexo, género, raza, etnia, clase social y la cuestión de la nacionalidad, porque es ahí dentro de ese cruce de lo que parecen opresiones que se entretajan, es en esa unificación, donde podemos contextualizar las opresiones a las que estamos sometidas las mujeres migrantes.

El estudio sobre la población no nacional privada de libertad en República Dominicana nos da la idea de que hay que asumir el género, pero hay que escarbar muchísimo más. No es solamente una cuestión de lo que yo llamo un “género a secas” o asumir el patriarcado a secas, o el ser mujer a secas, sino haciendo esa interseccionalidad tan necesaria para establecer políticas públicas que a largo y mediano plazo sean efectivas, tomando en cuenta el marco de los derechos humanos. El marco de los derechos humanos ha ido avanzando en la interseccionalidad, hay algunas decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que lo incorporan, pero también desde diferentes miradas teóricas que creo que pueden abordarse también en lo referido al género.

La protección de los derechos humanos es fundamental, sí, pero con una mirada que determine a las mujeres que son ciudadanas del Estado, a las mujeres que son privadas de libertad, el porqué del delito, ¿qué las ha llevado a cometer el delito? Es una reflexión necesaria y, por supuesto, en el marco de los derechos humanos y la vida libre de violencia.

También pienso en la necesidad de políticas públicas. Me voy a atrever a decir algo, porque leyendo el informe fue que comencé a pensar en esto: deberían visibilizar también las voces de las mujeres que están privadas de libertad para incorporarlas en la construcción de políticas públicas en este tema; podrían darse transformaciones que sean más duraderas, más estables a lo largo del tiempo. Diálogos institucionales fundamentales que incorporen la perspectiva feminista,



la perspectiva de género, pero también a las mujeres privadas de libertad como una forma de visualizar, y a lo mejor complejizar, el problema, pero que permita buscar salidas más creativas.

Me gusta mucho esa palabra, la creatividad a la hora de formular, de crear políticas públicas, y también en las mismas investigaciones. Estuve pensando que las mujeres migrantes no nacionales privadas de libertad tienen arraigo en la República Dominicana, igual que muchas mujeres en Europa tienen arraigo en los países a los que han arribado. Es importante en la reinserción asumir un enfoque de derechos humanos, feminista, de perspectiva de género; que esas políticas públicas sean sostenibles en el tiempo y, sobre todo, conteste al marco internacional de los derechos humanos y de las voces de las mujeres, que son tan importantes.

Estamos viviendo momentos en los que el movimiento de mujeres en todas sus manifestaciones a nivel mundial está tomando una gran fuerza, y creo que es importantísimo que el derecho no se quede atrás y asuma también un compromiso. Ese es un símbolo de las sociedades que avanzan hacia posiciones más democráticas y a un reconocimiento pleno de los derechos humanos, que lógicamente deben tener una perspectiva de género, feminista y en clave crítica para avanzar hacia sociedades justas e igualitarias.

### **Intervención del Prof. Dr. Pascal Peña Pérez, experto en Derecho Internacional Público**

De antemano, agradezco la invitación. Brevemente y enfocándome, obviamente, dentro del marco dado, que es el del derecho constitucional y los derechos humanos, me voy a permitir hacer algunas puntualizaciones y referencia, desde la perspectiva práctica, a lo que los tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han decidido en estos casos sobre los migrantes, el régimen penitenciario y las medidas que garanticen una dignidad mínima a aquellos privados de libertad. En tal sentido, tal vez no estoy de acuerdo con posiciones expresadas en el informe, y también algunas de las ideas de las exposiciones que se han dado. Recordemos que el artículo 39 de la Constitución dominicana establece el derecho a la igualdad, el cual se reconoce en una doble perspectiva tanto la de tratar igual a todos, porque son iguales, pero al mismo tiempo, tratar diferente a los que son diferentes.



¿Por qué menciono eso? Porque justamente creo que una de las cuestiones más importantes es segregar aquí esta diferencia: entre aquellos que están privados de libertad justamente por su condición migratoria, y los que están privados de libertad por otras cuestiones de carácter penal. En distintos casos contra Venezuela 2012 y Haití 2011, la Corte Interamericana ha señalado que “El estado se encuentra en una posición especial de garante con respecto a las personas que se encuentran privadas de libertad”, lo cual es algo que recoge el informe; entonces, en ninguna circunstancia deben restringirse ciertos derechos.

En otro caso, se indicó que se debe salvaguardar especialmente el tema de la salud, y aquí enfatizo, como también mencionaba la colega anterior, que el acceso a la salud es justamente un gran problema, pero se debe reconocer que el Estado ha hecho los esfuerzos correspondientes, aunque puede hacer otros un poco más dedicados. En las reflexiones finales voy a hablar sobre este tema.

La Corte Interamericana también ha hecho referencia a lo que es el homónimo a nuestro artículo 42.1. Las malas condiciones físicas y sanitarias de las instalaciones penitenciarias, la falta de luz y ventilación adecuada pueden ser violatorias de los derechos humanos, dependiendo del tiempo y la intensidad a los que son expuestas las personas privadas de libertad.

Igualmente, con el homónimo a nuestro artículo 40.10 de la Constitución, la Corte Interamericana nos indica que el Estado no puede alegar razones económicas para justificar condiciones de detención bajo los estándares mínimos. Esto tiene que ver con lo que estábamos hablando ahorita de las garantías, de los garantes que mencionó el Lic. Castillo. Actualmente este es un gran problema práctico, en el que aquellas personas privadas de libertad –y creo que justamente por eso es que se deben separar las personas privadas de libertad por razones migratorias de aquellas que se encuentran en estas condiciones por otros motivos de carácter penal– tienen una situación difícil; tal vez hayan entrado al país de manera regular, se les puede haber vencido el permiso de residencia y se involucraron en situaciones que obviamente están reñidas con la ley, pero que esa persona tenga un arraigo en el país y condiciones que permitan garantizar tal vez su estadía y su reinserción, es otra cosa. En el caso del primer grupo, no podemos hablar de reinserción, porque vienen de forma regular, pero por razones ilegales, como, por ejemplo, narcotráfico. Sin embargo, aquellas personas que están dentro del país, que tienen familia y trabajo, y se hayan sometido a una situación distinta, entonces pudiéramos hablar de reinserción.



Igualmente, la Corte Interamericana de los derechos humanos, en una resolución del año 2014, con el asunto de determinados centros de detención en Venezuela, indicó que se debe entrenar al personal tanto desde la perspectiva de seguridad como desde la de salud para dar atención a las personas privadas de libertad.

¿Por qué es importante? Porque, y de forma particular con el tema de salud, hay que recordar que no es solo salud física, sino también integridad física, psíquica y moral. Con respecto a esos dos últimos, estamos hablando de personas que necesitan tratamiento psicológico y que pueden tener una condición médica particular que hasta el momento no se haya detectado. Si partimos del principio de igualdad debe separarse; esto es, como decía, una discriminación positiva, una discriminación inversa, que exige dar tratamientos distintos. Hasta el momento,



que sea de mi conocimiento, no ha habido en la República Dominicana un estudio que se haya enfocado o que haya segregado este segmento poblacional para tomar medidas particulares respecto a él.

◀ **Imagen 8** Intervención del Prof. Dr. Pascal Peña Pérez, experto en Derecho Internacional Público.

En el caso de las mujeres detenidas, la Corte Interamericana en su sentencia penal Miguel Castro versus Perú, el cual se trataba obviamente de mujeres que fueron sometidas a tratos degradantes e inhumanos, se violaba el artículo 38, dignidad humana, de nuestra Constitución, y también el artículo 39.4 sobre igualdad. Fíjense que nosotros tenemos un artículo que habla de igualdad general, pero también uno que menciona aspectos específicos de la igualdad. Y cuando se hace referencia a esto, obviamente la mujer, por su condición de mujer, tiene necesidades especiales, como su inclusión en temas de salud, que le llega el período, u otras situaciones particulares que incluso su no consideración ha sido condenada por tribunales internacionales como trato inhumano. En este caso particular contra Perú, se había forzado a las mujeres privadas de libertad a desnudarse frente a hombres, y esto fue considerado y sancionado por la Corte.



Los temas del embarazo y la lactancia no fueron considerados en el informe. En un caso de 2012 contra Venezuela, se hizo especial referencia al estado particular de las mujeres en estos períodos, que exigen un trato adecuado por parte del personal y de la infraestructura de los centros penitenciarios.

Otro aspecto no abordado por el informe son las personas de la tercera edad que, por igual, al ser un grupo vulnerable, tienen un tratamiento particular; incluso, si consideramos el tema de salud, llevan un tratamiento especial, unas condiciones especiales por parte del médico que no sucede en el caso de las personas más jóvenes.

En los casos de menores migrantes se debe proteger el principio de “proyecto de vida”. Estos casos son sumamente relevantes, porque posiblemente no tengan familiares en el país que puedan darle una especial atención, la que también debe ir acompañada por profesionales de la salud, atención psicológica, etc. Obviamente, una vez concluido su período de privación de libertad es importante que se tomen las medidas para los casos que sea posible, sobre la base de la clasificación que dije hace un momento, es decir, aquellos que ingresan al país de manera regular se pueda atender su reinserción. Por otro lado, debe haber separación entre niños y adultos, y creo que este es uno de los mayores problemas. No es lo mismo un menor de 13 años que un menor de 17. Nuestro código del menor establece la diferencia entre niños, niñas y adolescentes justamente por eso, porque el niño de 13, aunque haya cometido el mismo delito que el de 17 no puede tener el mismo tratamiento. Pero es la misma sociedad y las mismas necesidades las que los han llevado a sufrir justamente eso, a delinquir, a embarazarse, etc. Esta obligación de cuidado a los menores, de acuerdo con la Corte Interamericana, debe enfatizarse cuando vienen de sectores marginados.

En el caso Vélez Lóor, en que la Corte Interamericana hace señalamientos de forma específica a personas migrantes, se enfatizó en esto. No se puede detener por su sola situación migratoria a personas e involucrarlas con procesados, sancionados o en condición de delito; obviamente, es una separación clara que se debe mantener, entendiendo que las personas en situación migratoria no regular tienen una especie de centro de detención que tratan de garantizar eso.

La Corte Interamericana también hace referencia a algo que enfatiza el informe y es tratar de que exista siempre una comunicación de ámbito consular, y esto puede ser parte de las obligaciones que emanan de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.



Hay un tema de debido proceso que es difícil, porque, como todos sabemos, hay una sentencia de la Corte Interamericana en la cual se condenó a la República Dominicana por el tema migratorio. En el caso Nadege Dozema contra República Dominicana, la Corte Interamericana estableció que el debido proceso pueda garantizar la posibilidad de aquellos que van a ser expulsados, para que empleen ciertos recursos judiciales. La República Dominicana posee ciertos recursos judiciales, como el recurso de amparo y las medidas cautelares, que son usados tanto en sede administrativa como judicial.

Para concluir –discúlpenme el tiempo que me he tomado–, me permiten plantear tres conclusiones y tal vez, dos propuestas. La primera, es obviamente involucrar los grupos que tienen esa función, separarlos por temas: menores, personas de la tercera edad, género y mujeres en periodos de especial vulnerabilidad como en los casos de embarazo y lactancia; y también separar cuando hay retención solamente por cuestiones migratorias de aquellas por sanción penal.

En el caso de aquellos detenidos que no cuentan con documentos de identidad, se deben establecer los mecanismos adecuados a través de la JCE para proveerlos de estos. A partir de la sentencia 168 y la Ley 169, se ha llevado a cabo un proceso de regularización, por lo que posiblemente la cantidad de personas detenidas que tenemos hoy sin documentación no va a ser la misma que dentro de 10 o 20 años, porque justamente el Estado se ha involucrado en este proceso.

### **Intervención de Carolina Santana, experta en políticas públicas e investigadora de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra**

Hay varios temas con respecto a la cuestión migratoria y el sistema penitenciario, donde comparten realidades tanto los internos nacionales como los migrantes, incluso, cuando no viven ambas realidades a la vez. Es decir, aun cuando un migrante no vive una realidad penitenciaria, y a pesar de que un interno no sea migrante, tienen cosas en común que suelen tener causas similares.

En un informe del Instituto Nacional de Migración acerca de la realidad de los deportados, que públicamente he celebrado porque no había en el país estadísticas y datos así de buenos, se señala que las personas deportadas sufren de algún tipo de discriminación o exclusión social difusa. Entre otros temas, algunas de las razones de la criminalidad son la desigualdad, la exclusión, la marginalidad y también



la discriminación. Entre el estigma y la discriminación que recibe antes de llegar a la cárcel la persona privada de libertad y, luego también las personas deportadas, hay un mal común que puede ser solventado con un mismo juego de políticas públicas, por decirlo de una manera; quizá lo más triste de esa realidad es que el objetivo final para ambos casos es precisamente la resocialización, y eso no es una opinión, sino que la Constitución lo ordena en el artículo 40.16 cuando establece que el punto de la pena es la resocialización de la persona privada de libertad.

La prevención terciaria del delito o la prevención de la reincidencia puede tener cuatro fines. La finalidad positiva, que sería generar en la sociedad confianza en el derecho; la negativa, que es para generar una impresión de discriminación; la especial negativa y la especial positiva, ambas se centran en la persona privada de libertad o que ha incumplido la ley penal. Dependiendo de si es negativa o positiva se aísla o se resocializa.

La Constitución tenía cuatro opciones y decidió, a través del artículo 40.16, decantarse únicamente por la resocialización como fin de la pena. Por lo tanto, cuando hablamos de trabajar o erradicar o disminuir la discriminación y el estigma que sufren las personas deportadas, o los migrantes, así como también las personas privadas de libertad o las que han sido puestas en libertad producto de un anterior encarcelamiento, todo eso implica un mismo camino y es el camino de la resocialización.

Para un grupo de penitenciaristas hay una falla técnica, pero sobre todo humana, en llamar a este proceso resocialización, porque se presume que hubo un primer intento por parte del Estado de mantener socializado a ese individuo. Por lo que se ha demostrado, con números alarmantes, que la persona que comete un delito penal o llega a un recinto penitenciario ha sido enajenada del proceso normal de socialización, personas marginadas, discriminadas, en situación de desigualdad, etc.

Quizás lo justo es pedir disculpas, porque a partir de este reconocimiento no debemos seguir utilizando el término “resocialización”, pues no se corresponde con la realidad penitenciaria. Tampoco se corresponde, intuyo, con la realidad migratoria, porque la verdad es que resocializar implicaría hacer un primer esfuerzo por parte del Estado para socializar a esas personas, y las historias son tan variadas, tan variopintas, por decirlo de otra manera, que sería injusto entre las situaciones migratorias hablar de socialización como si fuera una realidad universal.



Dicho esto, hay un tema que José mencionaba que es el punto de intersección entre la comunicación, la política pública, los derechos humanos y los derechos constitucionales. Cuando menciono ese punto de intersección, las personas piensan que voy a hablar de un tema teórico que no tiene fundamento científico, y se equivocan, porque la comunicación institucional tiene mucha incidencia en el tema del estigma y en el de la discriminación: como se comunica el jefe del Estado, de tal forma será percibida la población migrante y la población penitenciaria y pospenitenciaria, y va a incidir directamente en la forma en que esas personas son tratadas a nivel social, por eso ahora hablamos a nivel de población deportada, de discriminación social difusa. ¿Qué dificulta esa resocialización?, ¿qué dificulta en cuanto a la comunicación? Ese objetivo constitucional para las personas privadas de libertad y un objetivo, además, que puede salvar de penurias a la población migrante. Bueno, penas desproporcionales. Por ejemplo, hablamos con las personas que son mulas. Digo desproporcionales, porque la mayor parte de las mujeres que se encuentran privadas de libertad por ese tipo de delito son personas que rara vez tienen antecedentes. Eso se puede comprobar en las estadísticas penitenciarias oficiales, que, por cierto, el último censo es de 2006, y requiere actualización. También tenemos un aumento innecesario de penas, que se baraja en el Congreso de la República y que, además, tiene respaldo de algunas autoridades ejecutivas.

Un aumento innecesario de penas se debe a discursos que promueven la discriminación. La iniciativa “mano dura” no es el problema, sino la persona en conflicto con la ley penal, y por eso la respuesta tiene que ser un castigo de mano dura. De nuevo la Constitución te dice “no estamos en especial negativo”, no estamos en aislar, estamos en resocializar.



Dicho eso, además de poner arrestos funcionales y narrativa, aumento innecesario de penas y aumentos de penas en efecto, también se aprecia el problema de falsas correlaciones

◀ **Imagen 9** Intervención de Carolina Santana Sabbagh, experta en políticas públicas.

estigmatizantes por parte de las narrativas tanto oficiales como extraoficiales, sin hacer alusiones específicas. Quiero señalar que del 100% de las personas deportadas, y esto es una cita del Instituto Nacional de Migración, una cifra elaborada por otras fuentes en ese informe, el 30% de esas personas deportadas no es por una condena criminal. Entonces, afirmar, por ejemplo, que las personas deportadas son responsables del auge del crimen no solo es poco positivo para la resocialización, sino que, además, es falso. Tan sencillo como que es falso.

A eso agregamos, también, la narrativa de que las personas deportadas son personas violentas; personas violentas es igual a delincuentes o criminales. Eso también es una falsedad técnica, porque el 2% de las personas que son deportadas no es por homicidio, el 0.7% es por violación, que fueron en sus tiempos cifras extraoficiales; quiero agregar que solo el 4% de la población penitenciaria, de nuevo, lo constituyen personas deportadas. Eso es para que veamos que la discriminación y el estigma se generan en base a la cultura y la narrativa, por tanto, la comunicación no es algo etéreo sobre lo cual se habla sin fundamentos, es el punto de partida para cambiar la forma en la que discriminamos o, mejor dicho, para evitar discriminar, para evitar este tipo de cosas.

Como sé que somos 5 en el grupo, voy a terminar con dos propuestas muy básicas, muy generales: Primero, un programa de resocialización de personas deportadas que propuso el presidente Danilo Medina en enero, y aún no vemos. Pero creo que hay que ir trabajando el tema de la discriminación. Y eso lo podemos hacer a través de un programa integral, que incluya esfuerzos también en términos laborales, sociales y económicos. También en términos de identidad, que eso sí sé que está un poco más avanzado que lo demás.



En segundo lugar, el desarrollo de espacios como este, espacios académicos dirigidos a autoridades específicas para distinguir entre la comunicación popular, la electoral viable, la que les encanta a los políticos, porque

◀ Imagen 10 Intervención del Dr. Ysmael Paniagua, coordinador del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.



saben que generan ese impacto en las personas que trabajan los medios de comunicación, y las políticas que vienen siendo necesarias para el país, además de la que es técnicamente comprendida y la que aboga por derechos humanos que ellos están llamados a proveer. Ese espacio tiene que desarrollarse no solo con las autoridades, sino también con personas de los medios de comunicación, porque mientras los medios de comunicación continúen celebrando a las autoridades las narrativas de mano dura, van a seguir siendo electoralmente populares. Y no se le puede pedir a un político que ponga la política pública por encima de su agenda electoral, porque no lo vamos a lograr; tenemos que lograr que esa narrativa discriminatoria y abusiva sea electoralmente inviable para que lo que le conviene al país, le convenga al pueblo.

## PANEL SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICAS PÚBLICAS PENITENCIARIAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

### **Intervención del Dr. Ysmael Paniagua, coordinador general de la Oficina del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria**

La reforma penitenciaria tiene como objetivo fundamental cumplir el mandato constitucional, establecido en el artículo 40 que dice lo siguiente: “Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social de la persona condenada y no podrán consistir en trabajos forzados”. Ese mandato nos obliga a todos. Sin embargo, para nosotros es el paradigma para desarrollar la política penitenciaria de la República Dominicana.

Y también nos amparamos en la justicia restaurativa que es la garante, porque es más integradora, más amplia, que todas las políticas que conozcamos establecidas por países y jurisdicciones internacionales. La justicia restaurativa lo que busca es sencillamente restaurar el tejido social dañado por el mismo interno, a través de todos los mecanismos sociales que tienen que ver, bien sean judiciales, actores comunitarios, la familia, la familia del infractor, el infractor, la víctima y la familia de la víctima, cuando esta no puede perdonar directamente al infractor, y cuando el infractor no puede pedir perdón personal y directamente a la víctima. Es la única forma de que podamos conseguir restaurar el tejido social, de disminuir la



enemistad, el odio, la violencia, la delincuencia. Conozco familias que tienen más de 20 años conservando el odio y el rencor contra el victimario. No hay necesidad de eso.

Asimismo, también hemos asumido las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, hoy Reglas Nelson Mandela, que han sido mejoradas en República Dominicana. Debo decir que también nos amparamos en la Ley 224, que es una buena ley, pero que va a ser mejorada. Más adelante, la Procuraduría dará más detalles sobre esa nueva ley. También nos avocamos a cumplir la Ley de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Actualmente, poseemos decenas de programas con la finalidad de reintegrar a la población penitenciaria. Pero esos programas de tratamientos, extraordinarios, y esos programas que nosotros desarrollamos, son para todos, y se basan en la cobertura educativa que no tuvieron en su libertad, que la tienen en los centros: Educación básica, media y universitaria. Tanto los nacionales como los extranjeros comparten esos derechos, así como la posibilidad de participar como docentes en la oferta académica de los centros.

El ocio no es una opción en los centros de corrección; el analfabetismo tampoco es una opción, absolutamente. Las salidas de los privados de libertad (de nacionales o extranjeros que ordenen los órganos judiciales competentes) se ejecutan cada día, cada semana y cada mes en los centros. Las actividades culturales son igual para todos, por ende, podemos apreciar tanto a los nacionales como a los extranjeros cantando en el Teatro Nacional, en el Teatro del Cibao, en el Palacio de Bellas Artes, en el Pabellón de la Fama o en el Aula Magna de la UASD, donde cientos de ellos se presentan independientemente de su nacionalidad, y eso no se da en ninguna parte del mundo, que yo sepa.

El proceso de reinsertar en la sociedad a las personas en conflicto con la ley es maravilloso para todo el personal, porque tenemos un equipo especializado, que no son policías. El personal penitenciario tiene formación especializada para el tratamiento de los privados de libertad y no en materia únicamente de seguridad.

Quiero plantearles que tenemos en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria un 7.26% de extranjeros. Estos tienen las mismas oportunidades que los nacionales. Ese porcentaje representa 654 personas privadas de libertad extranjeras, de ellos, 466 son nacionales haitianos, que representan el 61% de la población extranjera privada de libertad. El resto proviene de Latinoamérica (93, de ellos: 41



venezolanos, 25 colombianos y 8 peruanos, y el resto de Aruba, Bolivia, Perú, El Salvador y México), Estados Unidos (17) y Canadá (4), Europa (69, principalmente de España y Holanda), Asia (7, de ellos: 5 chinos) y África (2). Al igual que a los dominicanos, a los extranjeros se les permiten visitas conyugales tanto a las mujeres como a los hombres.

Debo decirles que, en República Dominicana, a diferencia de los demás países de la región, existe un centro para envejecientes, nacionales y extranjeros, donde realizan actividades que les permiten integrarse en la vida productiva, laboral en correspondencia con su edad. Cuentan con médicos geriatras para sus atenciones especiales, y eso para nosotros es algo maravilloso, y así ha sido expresado a la prensa internacional, como CNN.

Quiero decirles lo siguiente: los países, los Estados, tienen la cantidad de privados de libertad que deciden tener, según expresa el gran maestro penitenciario, experto en el código penal, Raúl Zaffaroni, y lo ha establecido de manera reiterada. Nosotros tenemos la cantidad de privados de libertad que decidimos tener en República Dominicana. Por tanto, es una responsabilidad del Estado garantizar a esas personas todos los derechos. Y en la carta compromiso que tenemos con el procurador, le dije, que es una responsabilidad del modelo penitenciario garantizar la vida de toda persona, su integridad y su permanencia en el lugar donde la autoridad judicial determinó; y a partir de ahí, garantizar los derechos a la salud, la educación, el trabajo, el deporte, el arte y la cultura.

Eso nos dice que tenemos que seguir avanzando, porque nunca será suficiente; y les digo que nosotros, desde el punto de vista del trabajo con los extranjeros, nos sentimos muy satisfechos. Muchos extranjeros al momento de cumplir la condena, o una parte de ellos, son repatriados. Este es un tema interesante que debe ser objeto de estudio para que se tomen las medidas que corresponden; muchos de ellos tienen acciones y decisiones de jueces de ejecución de la pena que les dan a veces salidas donde un familiar que tienen aquí o donde sus hijos o su esposa. Todo esto en el marco de la ley. Algunos desarrollan proyectos industriales, como, por ejemplo, la producción de detergentes –que tuvo permiso de salida–, lo cual es espectacular.

Nosotros tenemos la certeza de que muchos de ellos merecen quedarse en la República Dominicana, porque tienen arraigo y han modificado su conducta. Es un tema que tenemos que seguir avanzando. Los privados de libertad también reciben



apoyo para ejercer su derecho a la salud. Las embajadas y los consulados están atentos a sus nacionales, sobre todo, Venezuela, Colombia, Estados Unidos, Holanda y España. Hay otros países más cercanos que evidencian desinterés por sus nacionales.

Estamos en un gran momento. El hecho de que ustedes se hayan fijado con este estudio en la población privada de libertad nos es de mucho agrado, porque estamos hablando de una población que es vulnerable. Les pido que nos ayuden, nos acompañen en este proyecto que se desarrolla para humanizar el sistema penitenciario. Les doy mis parabienes al Instituto Nacional de Migración.

### **Intervención de la magistrada procuradora adjunta Marien Montero Beard, coordinadora de Desarrollo Legislativo y Regulatorio de la Procuraduría General de la República**

Agradecer la invitación en nombre de la Procuraduría. Después de que el coordinador del Nuevo Modelo Penitenciario ha abordado en detalles la situación, solo me resta añadir algunos puntos en ese sentido, considerando que todo proceso siempre tiene un espacio de mejora. Nunca nada es perfecto, y el Nuevo Modelo ya no es nuevo, tiene más de diez años, pero tampoco es modelo.

Quiero agregar unos cuantos elementos sobre cuál es el plan de la Procuraduría General de la República en este sentido, destacar que somos muy conscientes de la situación penitenciaria y, como decían anteriormente, que una persona esté privada de libertad no significa que sus derechos humanos no se han respetado. Bajo esa premisa, la Procuraduría General de la República se ha embarcado en un plan de humanización que quizás ustedes han tenido la oportunidad de ver en los medios y en la realidad, que viene a dar respuesta a estos grandes males.

Tuve la oportunidad de conocer el Instituto cuando participé en el Congreso Nacional en algunas discusiones en torno al proyecto de ley, que, como ustedes saben, tenemos una norma que data de los años 80, que también tiene sus espacios de mejora y estamos enfocados a revisar.

Conocí el estudio, y, en resumen, supimos sobre algunas problemáticas que nos parecieron bastante interesantes, y son las que están en pantalla: negación de beneficios penitenciarios a las personas migrantes o no nacionales por falta de arraigo que tienen en el país, falta de regularidad migratoria al momento de la comisión del delito, falta de acceso o baja atención a las personas con



discapacidad, empleos de términos discriminatorios en razón de la nacionalidad, no existe un sistema de fichas actualizadas, es decir, un sistema de registro, y las personas no nacionales no tienen acceso al programa de medio libre.

En general, podríamos resumir que estas son las grandes problemáticas que se presentan en el informe, y, en ese sentido, ustedes saben que la Procuraduría ha lanzado el Plan de Humanización del Sistema Penitenciario Nacional. ¿Por qué de humanización? Porque no podemos negar la naturaleza del derecho humano que le es inherente a la persona, independientemente de su condición.

Este Plan de Humanización se centra en tres grandes ejes. El primero, erradicar los males que por décadas afectan el sistema penitenciario, y, ciertamente, se han hecho grandes esfuerzos, pero es necesario hacer un poco más. El segundo, la adecuación de infraestructuras que están siendo resanadas y/o renovadas, incluso se han creado nuevos centros, además de los 41 existentes, ya sean estos del modelo tradicional o el nuevo modelo.

La intención de la Procuraduría General de la República es que no haya un modelo antiguo y uno nuevo, sino un régimen penitenciario verdaderamente transformador; y, como no puede faltar el elemento reinserción, ha sido el que más se ha tomado en consideración en esta etapa. Si analizamos que actualmente el sistema penitenciario tiene bajo su techo más de 26 mil internos, debemos pensar que reinsertarlos en la sociedad significa que vamos a tener 26 mil menos delincuentes en la calle, y en esa visión el magistrado procurador se ha dedicado firmemente a trabajar lo que es la prevención terciaria, porque estamos de alguna manera evitando que los delincuentes vuelvan a salir más entrenados, como generalmente sabemos que sucede.

El tercer gran eje es erradicar el gran hacinamiento que existe en los centros. En el Plan de Humanización se intenta, y así se ha contemplado, tener más de 12 mil plazas nuevas disponibles, considerando que hay una capacidad en extremo agotada.

Una vez así, podríamos decir que ciertamente tendremos al cabo de un año o un poco más –que es el plazo límite para tener el



◀ Imagen 11 Intervención de los miembros de la Dirección General de Migración.



Plan listo a nivel nacional– más de 12 mil nuevas plazas. Habrá rampas para personas con alguna discapacidad. En Najayo Mujeres vamos a contar con un hospital materno infantil, celdas de maternidad disimuladas. Imagínense si algún niño tuviera que nacer en un centro penitenciario, entre rejas. Se ha creado un diseño de tal manera que el bebé recién nacido podrá estar con su madre por el tiempo establecido.

Un elemento importante será la atención de salud en cada centro, a la cual se le ha dedicado especial atención, incluso, se están creando protocolos para que la atención de emergencias 911 llegue a todos los centros penitenciarios en todo el territorio nacional. Un elemento importante es que todos los centros contarán con datos biométricos dependiendo de los niveles de seguridad, no solo como registro, que es lo que refleja el estudio como una problemática, sino también datos biométricos que permitirán al interno moverse dentro de los centros. Esto es una experiencia conocida en cárceles de máxima seguridad de México, donde los internos se mueven porque hay un reconocimiento facial, y eso ha sido una vía interesante que la Procuraduría está estudiando; de alguna manera, en los centros que haya algún nivel mayor de seguridad ese es un sistema que está siendo considerado.

Estamos abiertos a cualquier opinión y sugerencia, que es la intención principal de nuestra visita, además de conocer un poco cómo nos ven. Es importante reconocer también que el sistema penitenciario es responsabilidad de la Procuraduría General de la República tanto porque lo dice la Constitución como porque lo dice la ley, eso significa para el Estado y la Procuraduría una gran responsabilidad. Sin ese apoyo de ustedes sería imposible llevarla a cabo.

### **Intervención del coronel Darío Emilio Antonio Brito, director de Control Migratorio de la Dirección General de Migración**

La Dirección General de Migración se rige por la Ley 285-04 y por su Reglamento de aplicación emitido siete años después. Este establece que la Dirección General de Prisiones enviará un listado a la Dirección General de Migración de los extranjeros privados de libertad. En ese sentido, en un reciente acercamiento entre ambas instituciones se acordó la implementación de un software que contenga los datos de algunos extranjeros que estén cumpliendo condena.



En relación con la preocupación expresada en el estudio por aquellos extranjeros con arraigo, el Reglamento de la Ley ya establece el procedimiento a seguir en cada caso.

En cuanto al tema de los derechos humanos, como encargado de Control Migratorio soy el que ejecuta el control, la entrada, permanencia y salida de quienes nos visitan. Debo señalar que tenemos un Departamento de Intersección, por lo cual estamos capacitados para tal fin, en cuanto a los derechos humanos. Si bien hemos tenido casos de agentes que han querido maltratar a las personas migrantes se ha hablado con ellos y actuado en consecuencia.

En cuanto a los centros de acogida, aquí se ha mencionado la palabra “detención”, en realidad son centros de acogida hasta que se valida cada caso. También quiero decirles que cuando hacemos los operativos de interdicción, si la persona dice que tiene su documentación, le damos la facilidad para que la busque; en caso contrario, la trasladamos al centro de acogida más cercano. Luego se toman los datos biométricos y se efectúa la deportación, si procede.







Este libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos  
de Distribuidora y Servicios Diversos, Disope, S.R.L.,  
en agosto de 2019, con una tirada de 300 ejemplares,  
Santo Domingo, República Dominicana.

hram? 978-9945-9133-4-7



9 789945 913347

Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana - INM RD  
Calle Manuel Rodríguez Objío, Núm. 12, Gazcue  
809.412.0666 | [info@inm.gob.do](mailto:info@inm.gob.do) | [www.inm.gob.do](http://www.inm.gob.do)  
 @INMRD   @INM\_RD