



Consejo Económico  
y Social

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1991/20/Add.1  
10 de enero de 1991

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
47° período de sesiones  
Tema 10 del programa provisional

CUESTION DE LOS DERECHOS HUMANOS DE TODAS LAS PERSONAS  
SOMETIDAS A CUALQUIER FORMA DE DETENCION O PRISION

CUESTION DE LAS DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS

Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones  
Forzadas o Involuntarias

Adición

Informe de la visita realizada a Filipinas por dos miembros del  
Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias  
(27 de agosto a 7 de septiembre de 1990)

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1 - 6	1
I. CONTEXTO DE LA VIOLENCIA .....	7 - 34	3
II. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y JURIDICOS .....	35 - 114	10
A. Políticas para combatir la subversión y organismos encargados de hacer cumplir la ley: información recibida del Gobierno .....	35 - 49	10
B. Instituciones nacionales para la protección de los derechos humanos .....	50 - 59	12
C. Opiniones expresadas por las organizaciones no gubernamentales acerca de las políticas e instituciones nacionales y la situación de los derechos humanos .....	60 - 68	15
D. Legislación considerada pertinente a la práctica de la desaparición y función del poder judicial	69 - 84	17
E. Función del poder judicial y fallos recientes de la Suprema Corte que podrían guardar relación con las desapariciones .....	85 - 114	20
III. EL FENOMENO DE LAS DESAPARICIONES .....	115 - 155	27
A. Casos de desaparición que constan en los archivos del Grupo de Trabajo .....	120 - 135	27
B. Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en Filipinas .....	136 - 141	30
C. Reuniones con funcionarios gubernamentales .....	142 - 155	32
IV. OBSERVACIONES FINALES .....	156 - 171	36

## INTRODUCCION

1. Por invitación del Gobierno de Filipinas, dos miembros del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias visitaron ese país del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.
2. En 1990 y antes de esa visita, el Grupo de Trabajo se había puesto en contacto en diversas oportunidades con el Representante Permanente de Filipinas ante las Naciones Unidas y, por carta de fecha 15 de junio de 1990, sugirió al Gobierno que la visita tuviera lugar en el período comprendido entre el 27 de agosto y el 7 de septiembre. Esa sugerencia fue aceptada por el Gobierno.
3. En su 30° período de sesiones, celebrado en junio de 1990, el Grupo de Trabajo decidió designar al Sr. Toine van Dongen y al Sr. Diego García Sayán para que realizaran la visita en nombre del Grupo.
4. En Filipinas, los dos miembros de la misión fueron recibidos por la Presidenta Corazón Aquino, el Secretario del Departamento de Administraciones Locales, el Secretario de Justicia, el Secretario de Defensa Nacional, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, el Subsecretario de Defensa, el Fiscal General, el Jefe de la Guardia Civil y Director General de la Policía Nacional Integrada, el General Comandante en Jefe Regional y Director de la Fuerza Policial Metropolitana, el Subsecretario de la Reserva y otras autoridades militares, el Presidente y varios funcionarios integrantes del Equipo de Reacción Rápida de la Comisión de Derechos Humanos, el Presidente de los Comités de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Representantes y el Senado, un miembro de la Corte Suprema, varios miembros de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, el Director Ejecutivo de la Oficina del Comisionado para la Paz, y otras autoridades locales y militares en Malolos y Bacolod. Los miembros del Grupo de Trabajo también se reunieron con el Cardenal Sin, Obispo de Manila, y otros dignatarios de la Iglesia católica romana y con representantes de instituciones universitarias y educacionales, el Colegio de Abogados, los medios de comunicación y los sindicatos. Además, se reunieron con representantes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y con parientes de personas desaparecidas y testigos de desapariciones. Los miembros del Grupo visitaron las ciudades de Malolos y Bacolod. En el escaso tiempo de que dispusieron trataron de obtener la mayor información posible sobre los diversos aspectos de las complejas circunstancias que daban origen a desapariciones en Filipinas. Con ese fin, se reunieron con representantes de distintos sectores de la población y con personalidades bien informadas a fin de obtener un panorama objetivo del contexto, las circunstancias y las particularidades de las desapariciones.
5. Los miembros del Grupo de Trabajo desean expresar su agradecimiento por la valiosa cooperación que recibieron del Gobierno de Filipinas, sus instituciones nacionales, la Iglesia católica y las organizaciones no

gubernamentales. En particular, desean dar las gracias a la Subsecretaria de la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios del Ministerio de Relaciones Exteriores por la colaboración que prestó para facilitar la organización de reuniones con otras autoridades públicas competentes.

6. Todas las solicitudes de entrevistas con funcionarios fueron aceptadas y los miembros del Grupo de Trabajo pudieron llevar a cabo su misión a entera satisfacción. Los miembros de la misión sólo lamentan que el Presidente de la Suprema Corte, con el que se pusieron reiteradamente en contacto durante la visita, no haya podido reunirse con ellos.

## I. CONTEXTO DE LA VIOLENCIA

7. Filipinas es un archipiélago compuesto de unas 7.100 islas y su compleja geografía se refleja también en su vida social y política. Este es el contexto de la situación en materia de derechos humanos. Es indispensable describir y analizar la estructura actual de la violencia y las constantes tensiones sociales y políticas que afectan a este país de cerca de 60 millones de habitantes para comprender esa situación.

8. El origen de la violencia política y social que ha afectado al país durante años se halla en las relaciones económicas y sociales que son desfavorables para la mayoría de la población y que datan de la época colonial. Los sucesivos gobiernos que han estado en el poder desde la independencia, alcanzada a mediados de este siglo, no han logrado resolver los graves problemas de la pobreza y el campesinado sin tierras. El problema de la tierra, en particular, ha dado lugar a violentos enfrentamientos y fue sin duda el fundamento de las reivindicaciones sociales, reforzadas con manifestaciones armadas, que se plantearon en Luzón central a fines del decenio del 1940. Años más tarde, el Partido Comunista de Filipinas (CPP), fundado en diciembre de 1968, y su fracción armada, el Nuevo Ejército Popular (NPA), fundado un mes después, explotó este descontento social persistente, particularmente en las zonas rurales.

9. El Presidente Ferdinando Marcos fue derrocado el 26 de febrero de 1986, tras regir los destinos del país durante cerca de 20 años. A lo largo de su mandato -excepto durante un período de siete años- gobernó como un dictador, controlando la rama ejecutiva y legislativa así como las fuerzas militares del Estado. La proclamación de la ley marcial el 21 de septiembre de 1972, pocos meses antes de la expiración de su segundo mandato presidencial, fue el preludio de una clara situación de abuso del poder, corrupción y violación de los derechos humanos. En los meses anteriores se habían producido manifestaciones callejeras masivas e, invocando este elemento objetivo como justificación y con el pretexto de que había que hacer frente a las presuntas amenazas del CPP/NPA, se declaró la ley marcial que se aplicó sin hacer ninguna distinción entre los miembros del CPP/NPA, los disidentes políticos o los dirigentes sindicales.

10. La concentración de los poderes y las posibilidades muy limitadas de utilizar recursos jurídicos como el hábeas corpus dieron lugar a una generalización de los arrestos arbitrarios, que con frecuencia se transformaban en períodos de detención prolongados sin juicio. Se promulgaron innumerables órdenes presidenciales bajo la autoridad del dictador y se estableció una complicada estructura para mantener y legitimar las restricciones a los derechos del individuo. Como consecuencia inevitable de las facultades prácticamente incontrolables de detención se produjeron graves violaciones de los derechos de los detenidos (incluso tortura y otros malos tratos), junto con ejecuciones sumarias y desapariciones forzadas. Estas aumentaron durante los últimos cinco años del Gobierno de Marcos aunque ya no estaba en vigor la ley marcial. Con o sin ley marcial, la forma de gobierno que se había impuesto sólo se volvió ligeramente más moderada durante los últimos meses del régimen de Marcos cuando la resistencia popular se hizo más activa.

11. Si bien hubo cierto aumento en el producto nacional bruto (el PNB de 1985 fue 1,7 veces mayor que el de 1971), las modalidades de la distribución del ingreso nacional produjeron un aumento general de la pobreza. Mientras que en 1971 una de cada dos familias podían clasificarse en el nivel de "pobreza", en 1985 podían considerarse pobres tres de cada cinco familias. De cada 1.000 niños nacidos vivos, según cifras correspondientes a 1988, 73 morían antes de cumplir cinco años. Sólo el 52% de la población tiene acceso a agua potable.

12. La situación era y sigue siendo mucho más grave en las zonas rurales donde vive el 59% de la población. En 1985, de los 10 millones de filipinos que constituían la población rural económicamente activa, sólo un millón y medio eran propietarios de las tierras que cultivaban. Los demás, es decir 8 millones y medio, no tenían tierras y eran arrendatarios, aparceros o asalariados.

13. En los últimos años, una reivindicación importante de los pobres de las zonas rurales ha sido la reforma agraria. Sin embargo, los analistas están de acuerdo en que las cosas han cambiado muy poco con la Ley General de Reforma Agraria de 1987 y, a menos que haya importantes reformas políticas y jurídicas, parece poco probable que se produzcan cambios porque en virtud de esa ley alrededor del 75% de las tierras de propiedad privada quedarán excluidas del proceso de redistribución.

14. Durante su campaña presidencial, Corazón Aquino exhortó a que se respetaran los derechos humanos que habían sido objeto de tantas violaciones durante la época de Marcos. Tras asumir la Presidencia en 1986, puso en libertad a los presos políticos y emitió la Orden Ejecutiva N° 8 por la cual se creó el Comité Presidencial de Derechos Humanos que debía investigar las denuncias y los informes sobre violaciones de los derechos humanos. Teniendo presente esa nueva orientación y las inquietudes que reflejaba, la Comisión Constitucional, creada en 1986, concedió particular atención a la cuestión de los derechos humanos en la Constitución que estaba elaborando y que, tras ser aprobada por el pueblo, entró en vigor en 1987. Se anularon muchos decretos presidenciales de la época de Marcos que permitían las detenciones arbitrarias y se adoptaron medidas para restablecer el hábeas corpus. También se restableció la libertad de prensa y de expresión.

15. Sin embargo, esas leyes y medidas perdieron vigencia posteriormente debido a diversos acontecimientos y ciertas decisiones del Gobierno. En primer lugar, aumentaron de modo alarmante los asesinatos políticos atribuidos a miembros de las fuerzas armadas y particularmente a grupos paramilitares (vigilantes). Según ciertas organizaciones no gubernamentales esa situación se deterioró, ya que presuntamente fueron víctimas de ejecuciones sumarias muchas personas, entre ellas activistas de derechos humanos, miembros de grupos eclesiásticos, sindicalistas y campesinos. Según una de esas fuentes, hubo más de 200 víctimas en 1989. Las organizaciones de periodistas, si bien reconocen un cambio positivo en la actitud del Gobierno con respecto a la libertad de prensa, señalan que solamente entre enero y julio de 1990 siete periodistas fueron asesinados en distintas partes de Filipinas. El número total de periodistas asesinados desde febrero de 1986 asciende a 27.

16. Entretanto, a comienzos de 1987, después del fracaso del breve cese del fuego establecido con el NPA, la Presidenta anunció que se seguiría considerando ilegal al CPP, lo que equivalía a mantener en vigor una disposición importante de la cuestionable Ley 1700 de la República, de la época de Marcos. En virtud de uno de los últimos decretos presidenciales que promulgó antes de que el Congreso se reuniera el 27 de julio de 1987, la Presidenta incrementó de un máximo de 12 años a prisión perpetua la pena por el delito de asociación con el NPA.

17. El movimiento subversivo del NPA se ve fomentado por las graves desigualdades sociales y los serios problemas económicos. En un principio, el NPA era de tamaño reducido y sólo operaba en las provincias de Tarlac e Isabela en Luzón central. Durante el decenio de 1970 el NPA cobró más fuerza y extendió sus operaciones a todo el país, y también aumentó su influencia política y su potencia de fuego. Es difícil obtener información fiable acerca del número actual de efectivos del NPA, pero es indudable que opera en todo el país con mayor o menor intensidad.

18. El Grupo de Trabajo recibió información acerca de las atrocidades cometidas por el NPA en las zonas urbanas y rurales. El Grupo de Trabajo ha prestado particular atención a los informes en que se denuncia a las denominadas "unidades gorrión", escuadrones de muerte compuestos por tres personas que tienen la misión de matar a soldados o policías para quitarles las armas. Según ciertas fuentes no gubernamentales, en Manila solamente las unidades pertenecientes a una brigada del NPA asesinaron a más de 60 policías y militares en 1989. Según fuentes militares, de enero a mayo de 1990 el NPA mató a 110 miembros de las fuerzas militares y paramilitares, 25 guardias civiles filipinos y 26 policías en todo el país.

19. La Presidenta Corazón Aquino allanó el camino para que se iniciaran negociaciones entre el Gobierno, por una parte, y el Frente Democrático Nacional (NDF), por la otra. El NDF fue creado en 1973 y sus afiliados son 13 organizaciones políticas y sindicales. A consecuencia de las gestiones de la Presidenta se estableció un cese del fuego por 60 días, a partir del 10 de diciembre de 1986, pero no se consiguió entablar un diálogo político que permitiera mantener y prorrogar el cese del fuego. A raíz de un grave incidente ocurrido en el puente de Mendiola, en Manila, en el que las tropas dispararon contra una manifestación pacífica de una organización de campesinos (Kilusang Magbubukid ng Pilipinas - KMP), matando por lo menos a 12 personas, el NDF se retiró de las negociaciones de paz el 30 de enero de 1987 cuando aún no habían transcurrido los 60 días. Ambas partes reanudaron sus acciones militares: mientras que el Gobierno declaró una guerra total, el NPA intensificó sus ofensivas en las ciudades. En fecha más reciente, el Gobierno creó la Oficina de la Comisión para la Paz que ha propuesto que en vez de insistir en la política de lucha contra la insurrección se inicie un proceso de paz y se adopten medidas para crear confianza y reducir los conflictos. La Oficina de la Comisión para la Paz sigue en funciones.

20. Ciertas fuentes militares dijeron al Grupo de Trabajo que durante los dos últimos años y por primera vez en dos decenios, hubo una reducción en los efectivos del NPA. Dicen que los combatientes disminuyeron en un 8% en 1988 y en un 14% en 1989. Según estimaciones del Departamento de Defensa Nacional, a fines de 1989 el NPA contaba en total con 18.640 efectivos y ésta es la cifra

más baja en cinco años. Durante los dos últimos años, según la misma fuente, también ha bajado el número de armas de fuego que posee el NPA. Dicen que todo esto significa una reducción en la capacidad de ofensiva del NPA y un aumento comparativo en la capacidad de las Fuerzas Armadas de Filipinas (AFP).

21. Durante el período en que estuvo en vigor la ley marcial se ampliaron considerablemente los recursos puestos a disposición de las fuerzas armadas. El presupuesto militar aumentó en un 500% entre 1972 y 1976 y los efectivos (incluida la guardia civil) aumentaron de 60.000 a 164.000 durante el mismo período. Pero lo que más afectaba la observancia de los derechos humanos era un factor que había tenido y seguía teniendo amplias consecuencias: las relaciones entre los civiles y los militares. De hecho, el centro del poder pasó a manos de las autoridades militares y en 1975 la policía se convirtió en una rama de las fuerzas armadas y fue puesta bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa por orden del Presidente Marcos. El control que podían ejercer los civiles, teniendo en cuenta también los efectos generales de la ley marcial, se volvió muy escaso o prácticamente inexistente.

22. En forma paralela, y pese al aumento en los recursos económicos y humanos puestos a disposición de las fuerzas armadas, durante el decenio de 1970 se hizo cada vez más frecuente el uso de fuerzas paramilitares para luchar contra la insurrección. En el año 1970 se habían creado las Fuerzas Civiles de Defensa Interna (CHDF), que teóricamente estaban controladas por la guardia civil aunque, en realidad, operaban como grupos paramilitares con muy poca disciplina y prácticamente ningún procedimiento de selección de los reclutas.

23. En vista del papel que desempeñaron los militares y algunos oficiales en la revolución de febrero de 1986, mejoró la opinión que tenía de ellos la población. Las fuerzas armadas, que ya tenían 250.000 efectivos, recibieron el nombre de Nuevas Fuerzas Armadas de Filipinas (NAFP), algunos generales fueron pasados a retiro y ciertos oficiales jóvenes fueron ascendidos. Se descentralizó la estructura de mando y se trató de mejorar las relaciones con la población civil mediante planes de acción cívica y formación en derechos humanos para los soldados y policías. La importancia que el Gobierno asignó inicialmente a los derechos humanos y, en particular, la actitud de algunos grupos de oficiales que no estaban dispuestos a aceptar un mayor control civil son algunos de los factores que explican las siete tentativas de golpe de Estado -algunas de ellas bastante graves- que tuvo que enfrentar el Gobierno de Aquino hasta diciembre de 1989.

24. Pese a que la acción militar del NPA no parece amenazar la estabilidad del sistema, el hecho es que, en opinión de las fuerzas armadas, la insurrección sigue siendo el principal problema de seguridad del país y la principal justificación para los recursos humanos, materiales y logísticos puestos a su disposición. Se considera que el CPP/NPA no sólo es responsable de las acciones militares de los insurgentes sino también de las manifestaciones de protesta social y cualquier tipo de actividad disidente. El hecho de que se aplique esta lógica militarista antisubersiva para hacer frente a los conflictos sociales ha contribuido, según la mayoría de los observadores, a frenar el desarrollo político y a impedir que los partidos políticos se afiancen pese a la existencia de un régimen constitucional.



25. En ese contexto, las fuerzas armadas han promovido una estrategia para combatir la insurrección conocida con el nombre de "estrategia de guerra total contra la subversión", que se ha aplicado simultáneamente en dos frentes: en primer lugar, acción directa de las fuerzas militares y policiales en operaciones de combate e inteligencia; y en segundo lugar, uso sistemático y creciente de la población civil para actividades de seguridad de conformidad con la tendencia actual que consiste en desarrollar las Unidades Geográficas de Fuerzas Armadas de Ciudadanos (CAFGU) (véase también cap. II, párrs. 41 a 44). Unas 90.000 personas integran actualmente esas unidades. Además se utiliza a las Organizaciones Civiles de Voluntarios (CVO), un tipo de agrupación civil que en teoría sólo debe ocuparse de operaciones preventivas y de inteligencia. Como instrumento institucional de lucha contra la insurrección, hay un plan gubernamental denominado Programa Nacional de Reconciliación y Desarrollo (NRDP), destinado a establecer el marco para la reintegración a la sociedad de los rebeldes que se acogieron a la amnistía.

26. Según varias fuentes y, en particular, el informe del Comité Senatorial de Justicia y Derechos Humanos presidido por el Senador Wigberto E. Tañada, la estrategia de guerra total ha resultado en muchas violaciones de los derechos humanos en Filipinas. En el informe del Comité se dice que "la política de guerra total ha dado lugar a un uso más intenso, agresivo y a veces indiscriminado del poderío militar, particularmente de la potencia de fuego. Ello ha ocasionado pérdidas de vidas y daños materiales que eran innecesarios, así como un quebrantamiento de la moral de muchos civiles, particularmente los que son sólo sospechosos de ayudar a la guerrilla o de formar parte de la masa que la apoya. Además, el reclutamiento y la movilización de civiles para participar en operaciones militares ha ocasionado más bajas entre los civiles. Debido a la política de guerra total, se hace más difícil admitir la disidencia democrática y el respeto por los derechos humanos". El informe dice también que en los ataques de las fuerzas armadas, no se utilizaban medidas adecuadas para distinguir entre combatientes y civiles y que "el uso por los militares de morteros, obuses, bombas, artillería pesada y otras armas de gran potencia resultó no sólo en el desplazamiento masivo de la población sino también en cuantiosos daños a los cultivos, el ganado y otros bienes de valor productivo..." (Report on the Human Rights Situation in the Philippines, Comité Senatorial de Justicia y Derechos Humanos, presidido por el Senador Wigberto E. Tañada, 4 de abril de 1990, págs. 57 y 58.)

27. Uno de los resultados de las operaciones militares llevadas a cabo sin emplear procedimientos adecuados para distinguir entre la población civil y los combatientes ha sido el desplazamiento de muchas personas, denominadas a veces "refugiados internos". Como ejemplo cabe citar la Operación Relámpago llevada a cabo en Negros Occidental en abril de 1989, en la cual se habrían atacado blancos civiles.

28. En éste, como en otros casos, los centros de evacuación no pudieron hacer frente a una demanda de tal magnitud. En efecto, en este caso concreto, los requisitos de los centros de evacuación de la región de Negros Occidental indican que más de 100 niños murieron de diversas enfermedades. En general, hay información sobre personas desplazadas que huyen de operaciones militares en zonas tan distantes como Mindanao, Negros Occidental, Leyte meridional, Samar, Cebu y Bohol.

29. Muchos de los informes sobre violaciones de los derechos humanos, incluidas las desapariciones forzadas, se refieren a las CAFGU, los vigilantes y otros grupos paramilitares. Las autoridades militares y políticas no han podido o han vacilado en controlar a esos grupos, que están permitidos por ley y se hallan sometidos a ciertas reglamentaciones (como en el caso de las CAFGU); tampoco han podido disolverlos (como en el caso de los grupos de vigilantes que debían ser disueltos en virtud de una instrucción de la Presidenta Aquino de 1988). Sin embargo, las CAFGU al parecer no sólo son directamente responsables de violaciones de los derechos humanos sino que, en algunos casos, su formación misma representa una violación de la libertad individual. Algunas de esas unidades reclutan gente por coacción o amenazan o matan a las personas que se niegan a ser reclutadas. En otros casos, ciertos grupos de vigilantes como los "greenans" de Negros Occidental, continúan operando con impunidad, intimidando e incluso matando a miembros de la población local, con el claro objetivo de apoderarse de sus tierras y bienes.

30. En las zonas de cultivo de azúcar del país, operan los auxiliares especiales en servicio activo de las CAFGU, financiados con un fondo creado por los dueños de las principales plantaciones (Sugar Development Foundation, Inc. -SDFI). Según información obtenida por el Comité Senatorial de Justicia y Derechos Humanos, entre un 72% y un 75% de sus fondos se utilizan para entrenar y apoyar a las CAFGU especiales, que se están convirtiendo en un verdadero ejército privado, pese al hecho de que su misión es proteger a la población y mantener el orden público. Es indudable que el sistema promueve la polarización social y las violaciones del derecho de asociación y el derecho de huelga.

31. Uno de los factores que más contribuyen a la violación de los derechos humanos en Filipinas y, al mismo tiempo, a la menor visibilidad de las autoridades, son indudablemente las operaciones de los grupos de vigilantes, que siguen desarrollándose pese a que esos grupos están estrictamente prohibidos.

32. En la lucha contra la insurrección se asigna a la población civil un papel activo que, en principio, debería ser desempeñado por las fuerzas de mantenimiento del orden público. El hecho de que se hayan establecido normas y directrices para velar por que las CAFGU no cometan excesos es un paso positivo, pero no ha sido suficiente para alcanzar los objetivos previstos. Mientras la estrategia de lucha contra la insurrección siga basándose en la hipótesis de que, en la práctica, la población civil tiene que desempeñar un papel activo y ofensivo en la guerra interna, las autoridades eluden su responsabilidad de preservar el orden público y adquiere legitimidad una modalidad persistente de violaciones de los derechos humanos.

33. En términos generales, la Constitución y las leyes de Filipinas garantizan la libertad de asociación y el derecho de huelga. Filipinas también ha ratificado los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). No obstante, se han denunciado muchas violaciones de los derechos de los trabajadores resultantes de acciones represivas cometidas principalmente por grupos paramilitares que, en algunos casos, han provocado la desaparición forzada de las víctimas.

34. Si bien existen todavía algunos vestigios de disposiciones legislativas que datan de la época del régimen de Marcos y que limitan seriamente el derecho de huelga de los "servicios esenciales", los casos más graves se relacionan con actos de violencia cometidos contra dirigentes o miembros de sindicatos de los cuales las autoridades sospechan que actúan como pantalla del CPP/NPA. Las conclusiones que figuran en el 262° informe del Comité de Libertad Sindical de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), elaborado en su reunión de febrero de 1989 y posteriormente aprobado por el Consejo de Administración de la OIT en su 242a. reunión (febrero y marzo de 1989), son claras e inequívocas. El informe dice que "el Comité deplora el crecimiento de la violencia antisindical que se ha traducido en numerosas muertes y desapariciones, como ha sido puesto de relieve por las organizaciones querellantes, y urge al Gobierno a que haga todo lo necesario para poner término a las conductas criminales por parte de ciertos miembros de la policía y de las fuerzas armadas, así como que adopte medidas vigorosas para desarticular los denominados grupos vigilantes" (262° informe, párr. 310). Posteriormente, en vista de que se recibieron más denuncias, el mismo Comité en su 268° informe (noviembre de 1989) instó al Gobierno de Filipinas "a que adopte medidas enérgicas para desarticular los grupos de vigilantes" (268° informe, párr. 534).

## II. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y JURIDICOS

### A. Políticas para combatir la subversión y organismos encargados de hacer cumplir la ley: información recibida del Gobierno

#### 1. Políticas y estrategias para combatir la subversión

35. En relación con el contexto de violencia que se describe en el capítulo anterior, cabe mencionar ahora las políticas y estrategias del Gobierno frente a la subversión y otras situaciones que puedan dar lugar a violencia. En sus reuniones con miembros del Departamento de Defensa Nacional y autoridades superiores militares y policiales, los miembros del Grupo de Trabajo recibieron información al respecto en una carpeta preparada para el Grupo de Trabajo por el Departamento de Defensa Nacional. Ese material incluye una definición de la seguridad nacional acordada en la octava reunión del gabinete que recalca que, en tiempos de inestabilidad, el interés por el desarrollo y el interés por la seguridad coinciden, por lo cual las políticas nacionales deberían abordar el problema de la seguridad y la necesidad del desarrollo con un "enfoque total" que abarque la acción política, el progreso económico, la justicia social y la protección de los sectores de la población respetuosos de la ley y de las instituciones y procesos democráticos. El documento también insiste en el papel de las instituciones gubernamentales y de los funcionarios en la lucha contra la subversión, sugiriendo que debería ser más activo.

36. En general, la opinión de las autoridades militares es que la nueva democracia en Filipinas "está siendo explotada por los grupos CPP/NPA/NDF para infiltrarse en los distintos sectores de la sociedad y su propaganda está dirigida a los campesinos, los obreros, los profesionales, los estudiantes y los jóvenes, los medios de comunicación y los sectores gubernamentales y religiosos". Las autoridades militares también estiman que no hay armas legales para combatir la subversión y que "las leyes sobre la detención son las mismas para los delincuentes comunes como para los rebeldes y subversivos, con lo cual se hace difícil mandar a estos últimos a la cárcel".

37. Según estas opiniones, la estrategia de defensa de las autoridades militares comprende no sólo la participación de los civiles en las actividades de lucha contra la subversión, sino también la participación de las fuerzas militares en diversas actividades generalmente reservadas a las autoridades y los funcionarios civiles. Se describe un sistema de defensa de tres niveles en que las Fuerzas Militares Móviles (MMF) se encargan de la "fase de limpieza", cuyo objetivo es quebrantar o neutralizar el control o la influencia de los insurgentes sobre los residentes en una zona determinada; las Fuerzas Territoriales -la Guardia Civil Filipina, la Policía Nacional Integrada (INP) y las Unidades Geográficas de Fuerzas Armadas de Ciudadanos (CAFGU)- tienen por tarea afianzar su dominio en la zona despejada una vez que las MMF se retiran ("fase de control"); y se pide a las Organizaciones Civiles de Voluntarios (CVO) y los ciudadanos interesados que participen junto con las Fuerzas Territoriales en la fase de consolidación.

38. A nivel local, todo el sistema está bajo el mando o la supervisión de las fuerzas armadas y recibe el apoyo de las autoridades locales, que también desempeñan un papel de supervisión respecto de las fuerzas civiles.

39. En reuniones celebradas con autoridades militares y policiales los miembros del Grupo de Trabajo fueron informados de que la policía -que bajo el régimen anterior formaba parte de la Policía Nacional Integrada, la cual a su vez dependía del Ministerio de Defensa Nacional- seguía siendo parte integrante de las Fuerzas Armadas de Filipinas.

40. A este respecto los miembros del Grupo de Trabajo preguntaron, en particular, cuáles eran la índole, la composición y la función de las CAFGU y las CVO, dado que se suponía que esas fuerzas estaban integradas por reservistas voluntarios en servicio activo y civiles, y habían sido presuntamente responsables de muchas desapariciones.

## 2. Las Unidades Geográficas de Fuerzas Armadas de Ciudadanos (CAFGU)

41. Según la información recibida, la creación de un ejército de ciudadanos fue dispuesta en la Constitución de 1987 y dicho ejército se estableció oficialmente en julio de 1987 como unidad de reserva auxiliar de las fuerzas armadas regulares. Pero el reclutamiento para las CAFGU sólo empezó en 1988, inmediatamente después de la disolución de las Fuerzas Civiles de Defensa Interna (CHDF) (concluida oficialmente en julio de 1988) y tras las fuertes protestas nacionales e internacionales por los abusos cometidos por los grupos de "vigilantes". La Orden Ejecutiva N° 264, de 25 de julio de 1987, relativa a las fuerzas armadas de ciudadanos establece, en su artículo 1, que éstas se componen de todos los reservistas -oficiales y soldados de tropa, incluso en situación de reserva- y especifica que "todos los ciudadanos aptos se someterán a instrucción militar tras lo cual se convertirán en reservistas con el rango apropiado". El artículo 2 establece que el Secretario de Defensa Nacional organizará CAFGU en todo el país.

42. Las normas y el reglamento para la aplicación de la Orden Ejecutiva N° 264 indican que las CAFGU se clasificarán en CAFGU (de reserva) y CAFGU auxiliares en servicio activo (CAA) y que todas las CAA dependerán de una formación regular de las Fuerzas Armadas de Filipinas en servicio activo, que controlará y supervisará a las CAA de que se trate.

43. También se facilitó a los miembros del Grupo de Trabajo un ejemplar de un documento que contenía directrices sobre las CAFGU auxiliares especiales en servicio activo (SCAA). Las directrices indican que todos los reservistas voluntarios idóneos empleados por establecimientos comerciales debidamente acreditados dentro de una localidad dada pueden ser llamados, en virtud de un sistema de movilización selectiva, a prestar servicio como auxiliares para hacer frente a situaciones de emergencia locales, como disturbios civiles, catástrofes naturales e insurrección. Al igual que las CAA regulares, la SCAA complementa las unidades regulares de las Fuerzas Armadas de Filipinas como unidad auxiliar en servicio activo. A tal efecto, los miembros reciben armas de tipo militar, son entrenados siguiendo el programa de instrucción de las CAA y deben figurar en la nómina de sueldos y salarios de las empresas o instituciones que piden que presten servicio activo.

44. Otras disposiciones de las directrices indican que todas las SCAA estarán sujetas a las leyes, normas y reglamentos militares, que su empleo táctico se limitará al ámbito de las empresas, que se utilizarán principalmente para

defender los establecimientos comerciales y que no se les permitirá actuar independientemente de la fuerza táctica local o de la fuerza de seguridad de zona.

### 3. Organizaciones Civiles de Voluntarios (CVO)

45. El Grupo de Trabajo fue informado de que las Organizaciones Civiles de Voluntarios (CVO) se habían creado debido al aumento de incidentes terroristas y a la proliferación espontánea, en muchas partes del país, de grupos civiles de autodefensa de la comunidad. Había un subcomité interinstitucional de Grupos de Ciudadanos Voluntarios integrado por representantes de las Fuerzas Armadas de Filipinas, el Departamento de Defensa Nacional, el Departamento de Administraciones Locales y la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas. El Departamento de Administraciones Locales supervisaba la aplicación de las directrices para las CVO, que establecen que deben estar debidamente organizadas y servir exclusivamente para la autodefensa y la protección. La organización debe estar integrada únicamente por miembros voluntarios que serán seleccionados minuciosamente para eliminar los elementos criminales.

46. Se estimula a las Organizaciones Civiles de Voluntarios a que apoyen a los militares y a la policía reuniendo información confidencial, dando una alerta temprana, haciendo rondas y realizando actividades similares de vigilancia en los barrios, contribuyendo a la información pública, prestando servicios de seguridad, médicos y de transporte de emergencia, y apoyando los proyectos de desarrollo de la comunidad.

47. Normalmente, las CVO estarán bajo la supervisión de las autoridades civiles locales y sus actividades deberán ser sancionadas por el barangay y las autoridades municipales, y coordinadas con las autoridades militares y policiales locales.

48. Las CVO están integradas en el Programa Nacional de Reconciliación y Desarrollo (NRDP) cuyo objeto, entre otras cosas, es prestar particular atención a las necesidades concretas de los rebeldes amnistiados y sus familias, es decir, a los miembros de las fuerzas insurgentes amnistiados en virtud de la Proclamación N° 180 que se acogieron a las condiciones de esa disposición. Según información recibida de las autoridades, muchos rebeldes amnistiados son reclutados para integrar grupos de CVO, y son útiles para obtener información confidencial.

49. La supervisión militar de las CVO incluye la capacitación en cuestiones como: a) el debido proceso con arreglo a las leyes filipinas, b) los derechos humanos y c) las técnicas de supervivencia y autodefensa, incluido el uso de armas de fuego por las personas autorizadas.

#### B. Instituciones nacionales para la protección de los derechos humanos

##### 1. Comisión de Derechos Humanos

50. El título XIII de la Constitución de 1987, en sus artículos 17 y 18, dispone el establecimiento de una comisión de derechos humanos como oficina independiente encargada, entre otras cosas, de investigar las quejas relativas a violaciones de los derechos humanos; adoptar medidas jurídicas apropiadas

para proteger los derechos humanos; prever medidas preventivas y prestar servicios de asistencia letrada a los desamparados cuyos derechos humanos hayan sido violados o necesiten protección; ejercer facultades de visita de las cárceles, prisiones o instituciones de detención; establecer programas de investigación, educación e información para incrementar el respeto de la primacía de los derechos humanos; recomendar al Congreso medidas encaminadas a promover los derechos humanos; y vigilar la forma cómo el Gobierno cumple con las obligaciones en materia de derechos humanos impuestas por los tratados internacionales. La Comisión tiene la facultad de adoptar sus propias directrices operacionales y su reglamento; pedir ayuda a cualquier departamento, oficina u organismo para el desempeño de sus funciones; y nombrar a sus funcionarios y empleados conforme a la ley.

51. Como resultado de una serie de diálogos con las fuerzas militares, la Comisión promulgó el 6 de mayo de 1988 sus Directrices sobre el derecho de visita y la realización de investigaciones, arrestos, detenciones y otras operaciones conexas, que deben ser aplicadas estrictamente por todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Esas directrices se refieren a la cooperación que dichos organismos deben prestar a los miembros de la Comisión y/o sus representantes autorizados; la protección y seguridad de los demandantes y los testigos en los casos de derechos humanos; el libre acceso de los miembros de la familia, los abogados y los consejeros espirituales a las personas detenidas; la presentación trimestral a la Comisión de un informe oficial sobre todo arresto, detención, investigación u operación similar; y el deber de evitar el uso innecesario de la fuerza en el curso de los arrestos, las investigaciones y las detenciones.

52. La Comisión estableció un Programa de Protección de Testigos con arreglo al cual se facilita un albergue seguro y una dieta mientras dure la audiencia o mientras se considere necesario, y un Programa de Visita a las Cárceles para atender las denuncias sobre torturas o malos tratos de los detenidos, arresto o detención ilegal, o falta de servicios básicos adecuados.

53. Se señaló a los miembros del Grupo de Trabajo que la Comisión estaba facultada para realizar investigaciones, pero no para entablar un juicio. Si la Comisión consideraba que se habían cometido violaciones de los derechos humanos, tenía que remitir el caso al juez o tribunal competente. La Comisión también está facultada para emitir su visto bueno en relación con los antecedentes personales en materia de derechos humanos de los oficiales militares o policiales, ya que esos antecedentes deben ser irreprochables como requisito para el ascenso.

## 2. Comité Presidencial de Derechos Humanos

54. Como resultado de un diálogo mantenido el 13 de diciembre de 1988 entre la Presidenta de Filipinas y las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de las desapariciones, se promulgó la Orden Administrativa N° 101 en virtud de la cual se creó el Comité Presidencial de Derechos Humanos, que se encarga de vigilar la situación de los derechos humanos en el país y de asesorar a la Presidenta sobre la adopción de las medidas necesarias y pertinentes. También puede prestar asistencia a los familiares de personas desaparecidas que buscan a sus seres queridos y se le pueden presentar denuncias por violaciones de los derechos humanos. El Comité está presidido

por el Secretario de Justicia y sus miembros son el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, el asesor letrado de la Presidenta, representantes del Departamento de Defensa Nacional, el Departamento de Relaciones Exteriores y el Departamento de Justicia, un representante del Senado y uno de la Cámara de Representantes, y dos delegados de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de derechos humanos, es decir, la Alianza Filipina de Abogados de Derechos Humanos (PAHRA) y el Grupo de Asistencia Letrada Gratuita (FLAG). Debido a su composición, el Comité Presidencial puede ordenar a los diversos departamentos que tomen las medidas necesarias para acelerar la tramitación de los casos que estén siendo investigados sea por los militares, la Comisión de Derechos Humanos o el Departamento de Justicia.

55. Los miembros del Grupo de Trabajo asistieron a una reunión del Comité Presidencial y celebraron reuniones con algunos de sus miembros. Durante esas reuniones los miembros del Grupo de Trabajo fueron informados de que el Comité no estaba facultado para investigar casos y que su búsqueda de las víctimas de desapariciones se veía limitada por su falta de poderes y recursos. Sin embargo, el Comité Presidencial podía constituir un foro válido para el examen de los problemas de derechos humanos y el intercambio de información entre los representantes gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos.

### 3. Comités parlamentarios de justicia y derechos humanos

56. Los miembros del Grupo de Trabajo celebraron reuniones con el Presidente del Comité de Justicia y Derechos Humanos del Senado y el Presidente del Comité de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Representantes. Ambos comités se ocupan principalmente de la legislación relacionada con cuestiones de derechos humanos, pero también realizan investigaciones sobre la situación de los derechos humanos en Filipinas, lo cual contribuye a la información pública y la búsqueda de medidas legislativas, judiciales o de otra índole destinadas a mejorar la situación. Entre las iniciativas legislativas del Comité de la Cámara de Representantes figura la elaboración de un Código de derechos humanos para explicitar los títulos III y XIII de la Constitución, que contienen "la Carta de Derechos Civiles y Políticos" y los principios de "Justicia Social y Derechos Humanos". La información proporcionada por ambos miembros del Congreso se tuvo en cuenta en la preparación del presente informe.

57. El Comité de Justicia y Derechos Humanos del Senado realizó una investigación pública sobre la situación de los derechos humanos en Filipinas tras las iniciativas patrocinadas por varios miembros del Congreso en relación con los informes recibidos de diferentes grupos de la población. El Comité estuvo presidido por el Senador Wigberto E. Tañada. En el curso de la investigación el Comité escuchó declaraciones de 76 víctimas de violaciones de los derechos humanos, de sus parientes y de testigos de los incidentes. En 12 audiencias públicas que abarcaron las 12 regiones del país reunió documentos en apoyo de las quejas y recibió informes de investigaciones hechas por órganos gubernamentales, informes de misiones de indagación, estudios y opiniones de particulares, así como recortes de prensa de noticias, editoriales y artículos pertinentes de los medios de información.



4. Oficina del Comisionado para la Paz

58. La Oficina del Comisionado para la Paz, órgano consultivo que depende de la Oficina de la Presidenta, se encarga de investigar la manera de extender la paz a todo el territorio del país y eliminar la subversión. Sus recientes esferas de trabajo incluyen cuestiones como las violaciones de los derechos humanos y el efecto de la militarización en las zonas afectadas por la subversión. Entre sus objetivos cabe destacar la elaboración de un nuevo concepto de la seguridad interna, la necesidad de generar una "masa crítica" de personas que emprendan conscientemente una campaña para aumentar el conocimiento público de la causa fundamental de la inestabilidad y la resultante falta de seguridad interna en la sociedad.

59. El Grupo de Trabajo fue informado de que la Oficina del Comisionado para la Paz estaba efectuando estudios que ponían el acento de la política antisubversiva en el proceso de paz y las medidas encaminadas a hacer cesar los conflictos, que incluían la disolución de las CAFGU y la reorientación del concepto general de defensa civil basándose en la seguridad económica y la participación popular antes que en la respuesta armada.

C. Opiniones expresadas por las organizaciones no gubernamentales  
acerca de las políticas e instituciones nacionales y la  
situación de los derechos humanos

60. Algunas organizaciones no gubernamentales alegaron que el conflicto armado entre las fuerzas del Gobierno y el Nuevo Ejército Popular (NPA) sentaba la pauta de la vida política de Filipinas y servía de orientación para las políticas oficiales en los planos nacional, regional y local.

61. Algunas organizaciones no gubernamentales hicieron hincapié en que las fuerzas armadas, incluidos los diversos organismos encargados de hacer cumplir la ley integrados a ellas, gozaban de un grado considerable de autonomía y poder de decisión, al parecer sin hallarse sometidos a la fiscalización de las autoridades civiles ni tener que responder ante las instituciones civiles competentes. De hecho, la militarización cada vez mayor de muchas zonas del país y el incremento de las fuerzas bajo control militar no parecían justificarse por un aumento de las actividades de los grupos subversivos.

62. Se afirmó que, en el marco del concepto de la "seguridad nacional", las fuerzas militares se habían dedicado a tildar públicamente a las organizaciones y personas involucradas en actividades políticas, sindicales, humanitarias, de derechos humanos o de otra índole de colaboradores reales o posibles de las guerrillas, de manera que se habían convertido en "blancos" legítimos en la "guerra total" contra los rebeldes armados.

63. De acuerdo con los informes de diversas organizaciones y testigos entrevistados por los miembros del Grupo de Trabajo durante su visita a Filipinas, las fuerzas militares utilizaban a las CAFGU como una pantalla para las violaciones de los derechos humanos, ya que éstas eran conocidas por sus violaciones de los derechos humanos, lo que brindaba una excusa fácil a los militares para negar toda responsabilidad. Esas unidades, que en general actuaban en conjunción con miembros del ejército regular e inducidas por un

adoctrinamiento anticomunista extremo, eran las que cometían más violaciones de los derechos humanos, incluidas muchas desapariciones y ejecuciones sumarias.

64. Se afirmó además que teóricamente las CAFGU se formaban localmente y tenían un carácter voluntario; no obstante, la gente no quería formar parte de ellas en su propia zona porque ello entrañaba un grave riesgo de ser identificado y convertirse en blanco de los insurgentes. En consecuencia, las CAFGU se trasladaban a zonas en que no podían ser identificadas y en que tenían más posibilidades de gozar de impunidad si violaban los derechos humanos.

65. Algunas organizaciones no gubernamentales declararon que el hecho de que no hubiera una distinción clara entre fuerzas de seguridad privadas y del Estado porque en las directrices permitían a miembros voluntarios de la reserva empleados por empresas privadas complementar las unidades regulares de las Fuerzas Armadas de Filipinas en calidad de auxiliares en servicio activo de las CAFGU, era la raíz del problema de la violencia de motivación política. Ello se debía a que estaban a sueldo de los propietarios de haciendas y que sus destacamentos se encontraban en las propias haciendas; tenían algunas de las características del ejército privado de un terrateniente y sólo estaban parcialmente sometidos a la disciplina militar y la vigilancia.

66. A juicio del Gobierno, las CVO son fundamentales para mantener la seguridad interna. Sin embargo, diversas fuentes han expresado el temor de que se conviertan rápidamente en grupos armados de vigilantes como los de la época de Marcos. Tales grupos, ahora proscritos en virtud del artículo 24 del título XVI de la Constitución, fueron responsables de abiertas violaciones de los derechos humanos. Se argumentó asimismo que las CVO contribuían más aún al proceso de militarización de la sociedad filipina.

67. Todas las diversas organizaciones no gubernamentales y los abogados entrevistados por los miembros del Grupo de Trabajo en Filipinas suministraron información sobre la función y actividades de la Comisión Filipina de Derechos Humanos. Sugirieron que la Comisión podría tener más eficacia si se suprimieran ciertas limitaciones. Por ejemplo:

- a) Los procedimientos de la Comisión introducen una mayor complejidad en el mecanismo de por sí complejo de la justicia penal. Establecen una serie de requisitos que tienen que reunir los demandantes y testigos sin brindar siquiera la posibilidad de utilizar los recursos disponibles en tribunales civiles o penales;
- b) Los procedimientos entrañan un riesgo personal considerable porque se espera que los demandantes y testigos presten declaración públicamente, den su nombre y dirección, y comparezcan varias veces en audiencias pagando sus propios gastos. Dichas audiencias no tienen validez jurídica en los procedimientos posteriores ante los tribunales. De hecho, la Comisión ha establecido procedimientos cuasijudiciales para carear al demandante con los agentes del Estado, situación que da miedo a quienes tienen que enfrentarla. La función de la Comisión no es la de un ombudsman o representante

de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, sino la de un árbitro con facultades muy limitadas de ofrecer soluciones o corregir situaciones en que se han cometido abusos de los derechos humanos;

- c) La Comisión no ha establecido un programa eficaz de protección de los testigos, de manera que a menudo éstos han sido objeto de hostigamiento, amenazas de muerte o violencia por parte de los demandados o agentes de éstos.

68. Las organizaciones no gubernamentales informaron a los miembros del Grupo de Trabajo que las víctimas y sus parientes creían que algunas de las investigaciones realizadas por los miembros de la Comisión en relación con casos que se les comunicaron fueron sólo de carácter burocrático y no procuraron corregir las situaciones, aclarar los casos ni identificar a las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos. Los miembros de la Comisión no adoptaron medidas elementales de investigación como interrogar a los testigos en el lugar en que ocurrieron las violaciones denunciadas. Además, los testigos consideraban que la Comisión no les brindaría protección sino que por el contrario transmitiría la información suministrada por ellos a las fuerzas que probablemente habían cometido las violaciones de los derechos humanos. Por ende, los testigos no se mostraban dispuestos a prestar declaración ante la Comisión.

D. Legislación considerada pertinente a la práctica de la desaparición y función del poder judicial

69. El Gobierno actual ha adoptado diversas medidas legislativas que protegen mejor los derechos humanos, como la inclusión en la Constitución de 1987 de derechos humanos y garantías fundamentales consagrados en instrumentos internacionales.

70. La Constitución también dispone que "no se podrá exigir a nadie responsabilidad por un delito penal sin previo juicio conforme a la ley" (art. 14 11)), "no se podrá suspender el privilegio del recurso de hábeas corpus salvo en casos de invasión o rebelión cuando lo exija la seguridad pública" (art. 15), y que "nadie podrá ser detenido sólo por razón de sus creencias y aspiraciones políticas" (art. 18 1)). La Constitución de 1987 también abolió la pena de muerte.

71. Bajo este Gobierno, Filipinas se ha adherido a importantes instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

1. Ley de la República N° 1700

72. En el contexto de la violencia descrito en el capítulo I, se dijo que algunas de las leyes en vigencia limitaban el goce de los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales. Se mencionaron algunas disposiciones de la Ley de la República N° 1700 (la ley contra la subversión), modificada en virtud de la Orden Ejecutiva N° 276, como un ejemplo de esas leyes.

73. En su artículo 4, la Ley de la República N° 1700 declara ilegal y proscrito al Partido Comunista de Filipinas y toda otra organización que tenga el mismo propósito, al igual que los sucesores de éstas, y establece penas para "quien a sabiendas, intencionadamente y por actos patentes se afilie al Partido Comunista de Filipinas, se haga o siga siendo miembro de éste o de un sucesor de dicho partido o cualquier organización subversiva tal como se define en los artículos 2 y 3" (entre las organizaciones proscritas en este artículo se encuentran el Nuevo Ejército Popular y su fracción política y los sucesores de estas organizaciones).

74. Se alegó que las fuerzas militares y de seguridad hacían de la Ley de la República N° 1700, con las enmiendas introducidas, una interpretación amplia que abarcaba a muchas organizaciones no gubernamentales humanitarias o de derechos humanos, cuyos objetivos y propósitos no estaban vinculados en modo alguno a los de los grupos guerrilleros. Conforme a testimonios dados en Filipinas, había una lista de 36 organizaciones no gubernamentales calificadas por los militares de organizaciones pantalla del Partido Comunista que incluían a diversas instituciones y movimientos de la Iglesia católica, varias organizaciones sindicales, institutos de investigación y estudio, organizaciones de derechos humanos y de carácter humanitario, y grupos culturales y educativos. El informe citado del Comité de Justicia y Derechos Humanos del Senado incluye, entre sus resultados y conclusiones, lo siguiente:

"Se determinó que funcionarios gubernamentales, en especial de las fuerzas militares, han hecho declaraciones imprecisas y a veces deliberadas en que vinculaban a muchos grupos animados por una causa a organizaciones proscritas como el Frente Democrático Nacional -Partido Comunista de Filipinas/Nuevo Ejército Popular. Como consecuencia de esta denominación, se colocaba a dichos grupos en peligro de convertirse en objetivo de las acciones de grupos de vigilantes militares, paramilitares y anticomunistas."

75. Una organización no gubernamental suministró a los miembros del Grupo de Trabajo una copia de una carta que había enviado a la Presidenta Aquino en que se afirmaba que la Orden Ejecutiva N° 276 que modificaba la Ley de la República N° 1700, al suprimir el elemento de fuerza extranjera o apoyo extranjero, hacía que el delito de subversión no fuera muy diferente del de rebelión pero mucho más amplio en alcance y aplicación, y que, al revocar el artículo 5 de la ley original que disponía los procedimientos jurídicos que había que seguir para presentar una denuncia por el delito de subversión, alentaba la presentación apresurada de tales denuncias. Llegaba a la conclusión de que, puesto que la subversión se castigaba con la pena de prisión perpetua y la rebelión ya no constituía un delito capital, puesto que se había eliminado el elemento de apoyo extranjero del delito de subversión y puesto que la única diferencia entre rebelión y subversión consistía al parecer ahora en que la rebelión entrañaría el engaño, la fuerza, la violencia, etc., era probable que se presentaran en forma apresurada denuncias de casos de subversión, y no de rebelión, contra los sospechosos de participación en la insurrección.

76. Se alega además que esta conclusión fue confirmada por la eliminación de las salvaguardias procesales previstas en el artículo 5, que disponía que no se iniciaría el procesamiento por subversión a menos que el ministerio público

o el fiscal certificara primero bajo juramento que había realizado una investigación preliminar con conocimiento del acusado y con todas las facilidades para que éste presentara sus propias pruebas.

2. Decreto Presidencial N° 1850

77. El Decreto Presidencial N° 1850 promulgado bajo el ex Presidente Marcos, que nunca ha sido revocado, se consideraba uno de los obstáculos más importantes para el procesamiento eficaz de los miembros de las fuerzas de seguridad por presuntas violaciones de los derechos humanos. Se creía que el hecho de que el Gobierno no hubiera revocado el decreto ni lo hubiera modificado de manera significativa contradecía su aseveración de que no toleraría las violaciones de los derechos humanos por miembros de las fuerzas de seguridad y contribuía a crear un clima político en que era más probable que ocurrieran violaciones generalizadas.

78. El Decreto Presidencial N° 1850 establece que "los miembros uniformados de la Policía Nacional Integrada que cometan un crimen o delito que puedan instruir los tribunales civiles serán juzgados de ahora en adelante exclusivamente en consejo de guerra" y que "todas las personas sometidas a la justicia militar en virtud del artículo 2 del citado Código de Justicia Militar que cometan un crimen o delito serán juzgadas exclusivamente en consejo de guerra o su caso será tratado en virtud de dicho Código".

79. Además, las autoridades militares dijeron a los miembros del Grupo de Trabajo que el Decreto Presidencial N° 1850, con las enmiendas introducidas, se aplicaba también a los efectivos de las CAFGU porque formaban parte de las fuerzas militares. Por lo tanto, también son juzgados en consejo de guerra.

80. Otro decreto promulgado por el Presidente Marcos, el Decreto Presidencial N° 1822, faculta al Presidente a suspender la aplicación del Decreto Presidencial N° 1850 en casos particulares en que se considera conveniente que una causa militar sea juzgada en un tribunal civil. La Presidenta Aquino ha ejercido esta facultad en algunos casos, siguiendo un procedimiento por el cual se pide a las Fuerzas Armadas de Filipinas su opinión acerca de si se debe conceder la suspensión. Algunos funcionarios gubernamentales, incluidos miembros de la Comisión de Derechos Humanos, afirman que las suspensiones se conceden automáticamente.

81. Ambas cámaras del Congreso presentaron un proyecto de ley que revocaba el Decreto Presidencial N° 1850. Fue aprobado por la Cámara de Representantes el 12 de octubre de 1989 y por el Senado el 18 de octubre de 1989. Sin embargo, el 21 de diciembre de 1989 la Presidenta Aquino vetó el proyecto de ley, invocando el violento golpe de estado de diciembre de 1989 y la subsiguiente proclamación del estado de emergencia. La Presidenta citó la opinión del Secretario de Defensa Fidel Ramos y del Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, General Renato de Villa. La Presidenta escribió: "Me parece justificado que el Secretario de Defensa Nacional y el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Filipinas recomienden el veto del proyecto de ley propuesto". El General de Villa había argumentado que dicho proyecto de ley habría despojado a los tribunales militares de jurisdicción para enjuiciar a los militares involucrados en el intento de golpe de Estado de diciembre de 1989.

82. De acuerdo con la opinión manifestada por las organizaciones no gubernamentales, en la explicación del veto de la Presidenta Aquino no se trataron las consecuencias adversas de este decreto para las personas que reclaman justicia en relación con violaciones de los derechos humanos. Además, los abogados entrevistados por los miembros del Grupo de Trabajo durante su visita señalaron que la ley presentada por el Congreso para revocar el Decreto Presidencial N° 1850 no habría tenido consecuencia alguna para el enjuiciamiento de los militares involucrados en el intento de golpe de Estado de diciembre de 1989 porque disponía que los actos de amotinamiento y sedición permaneciesen bajo la jurisdicción de los consejos de guerra.

### 3. Orden Ejecutiva N° 272

83. Asimismo, se señaló la atención de los miembros del Grupo de Trabajo la Orden Ejecutiva N° 272, que modificaba el artículo 125 del Código Penal revisado duplicando el período fijado para hacer comparecer a un detenido ante un tribunal de las 6 horas previstas originalmente para los delitos leves, a 12 horas, de 9 a 18 horas para los delitos menos graves y de 18 a 36 horas para los delitos graves. Las organizaciones no gubernamentales alegaron que la Orden Ejecutiva N° 272 tuvo el efecto de promover detenciones apresuradas e irreflexivas en violación de las salvaguardias constitucionales de la libertad individual, de retrasar los contactos entre el abogado de la defensa y el detenido y de privar a éste de su derecho a un juicio rápido. Afirmaron además que una detención legal suponía que el sospechoso había sido sorprendido en flagrante delito o detenido en virtud de una orden expedida tras el debido examen preliminar del demandante y sus testigos y la demostración de la vía justificable a satisfacción del juez en el caso, de manera que no era necesario retener a los detenidos por períodos prolongados antes de entregarlos al tribunal correspondiente.

84. Las consecuencias de esta Orden Ejecutiva están estrechamente vinculadas a los fallos recientes de la Suprema Corte sobre detenciones efectuadas sin una orden, que se tratarán en la próxima sección del presente capítulo.

#### E. Función del poder judicial y fallos recientes de la Suprema Corte que podrían guardar relación con las desapariciones

85. El derecho a la protección del hábeas corpus se establece en la Constitución de Filipinas. El artículo 5 del título VIII de la Constitución dice: "La Suprema Corte tendrá las facultades siguientes: 1) ejercer jurisdicción original... en los casos de petición de... hábeas corpus". La suspensión del privilegio del recurso de hábeas corpus es una facultad del Presidente en casos de violencia ilegal, invasión o rebelión. No obstante,

"La Suprema Corte podrá examinar, si así lo solicitare cualquier ciudadano por el procedimiento adecuado, si existe una base objetiva suficiente para proclamar la ley marcial o suspender el privilegio del hábeas corpus o para prorrogar la proclamación o la suspensión, y deberá emitir su decisión al respecto antes de 30 días desde la fecha de la solicitud.

El estado de ley marcial no suspenderá la vigencia de la Constitución, ni sustituirá el funcionamiento de los tribunales civiles o asambleas legislativas, ni autorizará la atribución de jurisdicción a tribunales y órganos militares sobre los civiles cuando los tribunales civiles puedan funcionar, ni suspenderá automáticamente el privilegio del hábeas corpus.

La suspensión del privilegio de hábeas corpus se aplicará sólo a las personas acusadas ante los tribunales de rebelión o delitos inherentes a ella o directamente relacionados con una invasión.

Durante la suspensión del privilegio de hábeas corpus, toda persona así arrestada o detenida será acusada ante los tribunales en un plazo de tres días; si no se la acusa, será puesta en libertad." (Artículo 18 del título VII.)

86. En relación con los tribunales militares, se informó a los miembros del Grupo de Trabajo que la Suprema Corte no tiene facultades de supervisión sobre los consejos de guerra, que no forman parte del sistema judicial. Están subordinados directamente al Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, la autoridad que revisa las decisiones de los consejos de guerra.

87. Los miembros del poder judicial y el Congreso, los abogados y las organizaciones no gubernamentales se refirieron extensamente a la función del poder judicial en los casos de violaciones de los derechos humanos, en especial las desapariciones. Se refirieron principalmente a la eficacia del hábeas corpus, a las tendencias observadas en los fallos recientes de la Suprema Corte en relación con los arrestos sin orden judicial y a los tribunales militares y la impunidad en casos de violaciones graves de los derechos humanos.

#### 1. Arrestos sin orden judicial

88. Varios particulares y Organizaciones que se entrevistaron con los miembros del Grupo de Trabajo en Filipinas manifestaron su preocupación por algunas decisiones que recientemente había adoptado la Suprema Corte, que permitían la aplicación de mecanismos más flexibles de detención y con ello ampliaban la facultad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para arrestar a personas sin contar con una orden emitida por una autoridad judicial competente.

89. Según se sostuvo, los procedimientos para el arresto se violaban con frecuencia y a menudo las personas eran detenidas durante períodos que excedían los plazos autorizados por la ley y eran sometidas además a detención secreta o al régimen de incomunicación. El Comité añade (véase párr. 57) que según varios testigos los agentes del Gobierno siguen utilizando las llamadas "safehouses" (lugares de detención secretos) para el interrogatorio, la tortura y la detención clandestina de sospechosos. Según la experiencia del grupo de Trabajo, tales lugares de por sí son muy propicios a las desapariciones. A juicio de otros interlocutores, nunca se ha demostrado que esos lugares existan.

90. Como en su mayoría las desapariciones iban precedidas por el arresto a manos de fuerzas militares o policiales u otras fuerzas dependientes del Ministro de Defensa, incluso las fuerzas civiles de voluntarios, la frecuencia de los arrestos sin orden judicial entrañaba el riesgo de que hubiera más desapariciones. También la detención prolongada, incluso de meses (por encima del plazo máximo de 36 horas previsto por la Orden Ejecutiva N° 272), incrementaba el riesgo de desaparición, ya que desaparecían algunas personas cuya detención había sido reconocida inicialmente y los agentes en cuyo poder estaban sostenían lisa y llanamente que habían puesto en libertad a esas personas.

91. Todas las organizaciones no gubernamentales se mostraron preocupadas por la decisión adoptada por la Suprema Corte el 9 de julio de 1990, que permite el arresto sin orden judicial de una persona por mera sospecha de que ha participado en actos de rebelión o subversión. En el caso Umil contra Ramos (GR N° 81567), la Suprema Corte interpretó la legislación vigente en el sentido de que cualquier persona podía ser arrestada sin una orden judicial si recaía sobre ella la sospecha de subversión o rebeldía. Esta conclusión se basa en la interpretación de que la subversión y la rebelión son "delitos continuos", lo que permite la aplicación extensa del motivo del delito flagrante para legitimar todo arresto y, en consecuencia, restringir de hecho el derecho de hábeas corpus.

92. Dos opiniones disidentes de magistrados de la Suprema Corte sobre el mismo caso reflejan la inquietud manifestada por organizaciones no gubernamentales y miembros del Congreso. Según ambas opiniones, la decisión de la Suprema Corte justifica el arresto sin orden judicial de cualquier persona y en cualquier momento siempre que las autoridades señalen que la persona ha sido colocada bajo vigilancia por sospecha de comisión del delito, lo que constituye una doctrina peligrosa.

93. Según declaraciones hechas ante los miembros del Grupo de Trabajo durante su visita, mediante esta decisión la Corte privó de toda validez al ejercicio de la libertad de palabra, expresión, prensa y reunión pacífica y el derecho a fundar sindicatos, asociaciones y sociedades; al ejercer estos derechos, la persona quedaría expuesta a que se sospechara que participaba en la rebelión o la subversión. Un efecto aún más aterrador de esa decisión era que eliminaba la garantía de la presunción de inocencia, lo que crearía entre los encargados de hacer cumplir la ley un clima de aprobación para todos sus actos e incrementaría, por lo tanto, el riesgo de desaparición. De hecho, esta decisión podía ser interpretada por soldados, policías, miembros de las CAFGU o vigilantes como un respaldo tácito a sus actividades, por arbitrarias o ilegales que éstas fuesen.

94. Los miembros del Grupo de Trabajo también recibieron copias de otra decisión de la Suprema Corte, anterior a la recién mencionada, que se guía por los mismos criterios en relación con los arrestos sin orden judicial.

95. En el caso Guazon contra de Villa la Suprema Corte consideró la cuestión de la legalidad de las operaciones de "zonificación selectiva" o de "saturación", en las cuales las fuerzas militares y policiales entraban a una comunidad urbana, normalmente en plena noche o de madrugada, despertaban a la gente y la sacaban de sus casas a un lugar abierto, donde un informante



encapuchado señalaba a las personas que a su juicio eran subversivas o rebeldes. Estas personas eran llevadas a los cuarteles de la policía para ser interrogadas sin ninguna orden judicial. En el caso mencionado (GR N° 80508) aunque la Suprema Corte admitió que de hecho se cometían algunas violaciones durante las operaciones de "saturación" dijo que la policía necesitaba que su presencia fuera visible en las zonas problemáticas y que a veces resultaba necesaria una demostración de fuerza, siempre y cuando estuviesen protegidos los derechos de las personas. Sin embargo, uno de los magistrados manifestó su discrepancia señalando que las operaciones de "saturación" se derivaban del mismo concepto de las "expediciones de pesca" que habían sido condenadas por la ley y que la Suprema Corte estaba volviendo a introducir la práctica de la "zona" aplicada por el régimen anterior durante la ley marcial.

96. Una organización no gubernamental sostuvo que las recientes decisiones de la Suprema Corte, todas ellas promulgadas en menos de un año, constituían una declaración judicial de la ley marcial que arrasaba con todas las garantías constitucionales de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Quien decidía esta virtual suspensión de los derechos y garantías no era el Poder Ejecutivo ni eran los militares sino el más alto tribunal, que supuestamente era el principal custodio de esos derechos y garantías.

97. A consecuencia de las decisiones mencionadas en los casos de arresto ilegal ya no podía utilizarse el recurso de hábeas corpus, cosa que incrementaba también el peligro de desaparición.

## 2. El recurso de hábeas corpus

98. El artículo 102 del Reglamento Revisado de Tribunales establece que el recurso de hábeas corpus "se hará extensivo a todos los casos de reclusión o detención ilegal por los cuales se priva a una persona de su libertad", que podrá ser aprobado por la Suprema Corte o el Tribunal de Apelación o por cualquiera de sus miembros en cualquier momento y que, en caso de ser aprobado, podrá aplicarse en cualquier parte de Filipinas. También podrá aprobarlo un tribunal de primera instancia o un juez de ese tribunal, en cuyo caso sólo podrá aplicarse dentro de su jurisdicción. El recurso no será acogido si la persona supuestamente privada de libertad está detenida en virtud de una convocatoria emitida por un tribunal o juez competente o de una sentencia u orden dictadas por un tribunal competente. Si la competencia del tribunal se establece después de acogerse el recurso, la persona no será puesta en libertad por razón de un vicio de forma en la convocatoria, la sentencia o la orden.

99. En relación con el recurso de hábeas corpus y su utilización en los casos de violación de los derechos humanos, se sostuvo que rara vez había resultado eficaz en Filipinas como método para localizar a las personas desaparecidas. Por lo general, los abogados eran reacios a interponer un recurso de hábeas corpus, probablemente por temor a las represalias o porque dudaban de la utilidad del recurso.

100. Las normas de procedimiento que se aplicaban a los testigos de las detenciones y desapariciones exigían que los testigos oculares firmasen una declaración jurada sobre el incidente y luego tomasen la iniciativa de comparecer ante el tribunal para repetir su declaración. Aun cuando se

presentaban a los tribunales declaraciones juradas al efecto de que se había producido un arresto ilegal o una desaparición, los tribunales no atribuían prioridad al asunto. En general los testigos no estaban dispuestos a declarar ante los tribunales por temor a las represalias, pues con frecuencia eran amenazados de muerte, perseguidos e incluso asesinados por las personas acusadas de haber cometido violaciones graves de los derechos humanos. Lo mismo les sucedía a los familiares y los abogados.

101. Además, los tribunales parecían sentirse impotentes para tramitar los recursos de hábeas corpus presentados en favor de los desaparecidos. La propia Suprema Corte declaró lo siguiente en relación con un recurso de hábeas corpus interpuesto en favor de personas desaparecidas:

"La Corte lamenta no poder prestar el socorro que solicitan los peticionarios. No es el depositario de todos los medios para reparar todos los agravios... No es un juez de los hechos y carece de los medios y las facilidades necesarios para realizar semejante investigación... sobre el paradero y la suerte de los desaparecidos." (Dizon contra Eduardo, 158 SERA, 470, 488.)

102. Se informó que en general el poder judicial actuaba basándose en "el supuesto de que las declaraciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley debían ser aceptadas sin crítica ni duda alguna. Tales organismos se beneficiaban de la presunción de regularidad", que hacía recaer en el demandante la carga de la prueba. Las peticiones de hábeas corpus sólo podían fructificar en los casos en que había testigos capaces de identificar a los secuestradores y dispuestos a hacerlo; las peticiones podían verse frustradas fácilmente por el mero hecho de que los militares negasen la existencia de la persona. Era muy difícil probar que una persona estuviese detenida y encarcelada ilegalmente, sobre todo debido a la intimidación de que eran objeto los testigos y a la falta de recursos y de acceso a la información de los peticionarios.

103. En un caso que ocurrió en 1990, el Tribunal Regional declaró que la petición sólo sería acogida si se demostraba que las víctimas estaban detenidas en poder de los militares y que no bastaba el testimonio del único testigo que compareció ante el Tribunal. También decidió que habida cuenta de que los familiares de la víctima habían acusado de secuestro a la persona presuntamente implicada en la desaparición, el procedimiento apropiado no era ya un recurso de hábeas corpus sino un proceso penal. Se sostuvo que esta decisión menoscababa la finalidad del recurso de hábeas corpus.

104. En otro caso reciente, el de María Nonna Santa Clara y Angelina Llenaresas, el Tribunal Regional de Manila sometió a la Suprema Corte una decisión a favor de los peticionarios. La Suprema Corte, en lugar de pedir a las autoridades militares que informasen sobre la suerte corrida por las dos personas desaparecidas, remitió el caso a la Comisión de Derechos Humanos.

105. En determinados casos en que se creía que la persona desaparecida estaba detenida, la Suprema Corte permitía que un tribunal inferior o bien un juez adjunto en calidad de comisionado designado por la Corte acogiese las pruebas; sin embargo, la función de ésta no iba más allá de recibir pruebas. La Corte solía rechazar una petición de hábeas corpus sin perjuicio de la interposición

de otro recurso o bien remitía la petición a la Comisión de Derechos Humanos para que se hicieran investigaciones. Sólo en circunstancias excepcionales la Corte transmitía la petición al Secretario de Justicia para que se iniciara el procedimiento penal correspondiente.

106. También se sostuvo que no eran infrecuentes las demoras en la resolución de los casos. Ello era particularmente trágico cuando se trataba de la desaparición de personas y se precisaba una pronta solución para velar por la seguridad de las víctimas. En el caso de María Nonna Santa Clara y Angelina Llenaresas, la Suprema Corte tardó seis meses en decidir que el asunto fuese investigado por la comisión de Derechos Humanos. Durante ese período se habría podido realizar una investigación sobre el paradero de las dos desaparecidas y se habría podido velar más eficazmente por su seguridad.

107. Varios testigos declararon que a consecuencia de decisiones adoptadas últimamente por la Suprema Corte a veces sobre la base de la jurisprudencia sentada durante el régimen de Marcos, la eficacia del recurso de hábeas corpus en relación con los arrestos y detenciones ilegales se había visto menoscabada y anulada a tal punto que ese recurso no constituía ya un recurso judicial frente a la desaparición de personas.

### 3. La cuestión de la impunidad

108. Numerosos testigos y familiares de desaparecidos declararon que en su mayoría los secuestros habían sido cometidos por individuos pertenecientes a las fuerzas militares o policiales o por miembros de las CAFGU o de grupos armados que actuaban con la aquiescencia de los comandantes militares locales. Algunos afirmaron que habían presenciado el arresto de las personas desaparecidas y otros sostuvieron que habían visto a una persona desaparecida en un lugar de detención de esas fuerzas o grupos. En varias declaraciones juradas de ex detenidos o de testigos del arresto de personas que habían desaparecido se hacía constar la participación de fuerzas militares, policiales o paramilitares en las desapariciones.

109. Algunas organizaciones no gubernamentales y particulares dijeron que, aunque eran abundantes las pruebas que demostraban la responsabilidad que recaía sobre ellos, sólo unos pocos miembros de las fuerzas militares o policiales habían sido declarados culpables de delitos relacionados con los derechos humanos. De hecho, excepcionalmente se castigaba sólo a miembros de categoría inferior de esas fuerzas. Bajo la actual administración jamás se declaró culpable de algún delito grave a ningún oficial de rango superior.

110. Un factor que impedía el enjuiciamiento del personal militar acusado de delitos contra los derechos humanos era, según estas fuentes, el Decreto Presidencial N° 1850, que eximía a los miembros de las fuerzas armadas de ser procesados en tribunales civiles, cualquiera fuese el delito cometido.

111. Según informes recibidos de organizaciones no gubernamentales y de particulares, los tribunales militares se mostraban injustificadamente indulgentes al examinar los delitos cometidos durante las actividades antisubversivas aun cuando éstos constituyeran gravísimas violaciones de los derechos humanos. En el contexto de la "guerra total" contra la subversión, tales actividades abarcaban una amplísima gama de operaciones militares como,

por ejemplo, el establecimiento de puntos de control, las operaciones de "saturación" y arresto, y la detención o persecución de personas a quienes los militares consideran partidarias de los grupos subversivos, como miembros de sindicatos y de organizaciones religiosas, humanitarias o de derechos humanos, abogados o testigos de violaciones denunciadas de los derechos humanos.

112. Hubo abogados que señalaron que no creían que pudiese esperarse justicia de un tribunal militar; algunos sencillamente se negaban a intervenir porque a su juicio no valía la pena dedicar esfuerzos y arriesgar sus propias vidas en semejantes circunstancias.

113. En los casos de desaparición a menudo se identificaba a las fuerzas o individuos responsables. Sin embargo, las autoridades militares negaban la detención y los testigos del arresto o la detención eran acosados o amenazados de muerte. En tales circunstancias, los testigos no comparecían ante los consejos de guerra y el procesamiento de los responsables no pasaba de ser un recurso teórico. En los casos excepcionales en que había abundantes pruebas (a menudo debido a su gravedad y a la denuncia pública en la prensa), los consejos de guerra también absolvían a las personas identificadas como responsables.

114. Según la información recibida del Ministro de Defensa sobre la situación de las denuncias remitidas a las fuerzas armadas en relación con los derechos humanos, de 68 casos que habían sido resueltos o cerrados hasta el 17 de enero de 1990, 15 lo fueron por falta de fundamento, 10 por falta de pruebas y 10 por falta de interés en entablar un juicio; 4 fueron resueltos amigablemente; 6 se retiraron debido al fallecimiento de los acusados; 2 se convirtieron en causas ficticias y académicas; en 3 casos el demandante hizo una declaración de desistimiento; en 8 casos los involucrados fueron separados del servicio y en 3 casos fueron degradados; en un caso la persona fue objeto de una amonestación administrativa y en 7 casos las personas fueron absueltas.

### III. EL FENOMENO DE LAS DESAPARICIONES

115. Durante el período de 1975 a 1980 ocurrieron presuntamente 231 casos de desaparición. Entre las personas desaparecidas, según se informó, había agricultores, estudiantes, abogados, periodistas y economistas. Los arrestos fueron realizados por hombres armados pertenecientes a una organización militar identificada o a una unidad de policía como, por ejemplo, la Guardia Civil Filipina, la Unidad Central de Inteligencia (CSU), el Grupo de Inteligencia Militar (MIG), la Policía Nacional Integrada (INP), el Puesto de Comando Avanzado (ACP) y otras organizaciones. A veces los arrestos se atribuían a "militares", "policías", "soldados" o "tropas del Gobierno".

116. Las desapariciones aumentaron de 42 en 1982 a 145 en 1983. En los años 1984 y 1985 se registraron en total 158 y 189 casos de desaparición, respectivamente.

117. En 1984 los abusos del Gobierno afectaron a agricultores, trabajadores, minorías culturales, sectores urbanos pobres, estudiantes, algunos sectores críticos de la Iglesia, periodistas y abogados.

118. En 1985 también se registró la detención y ulterior desaparición de sindicalistas, miembros de grupos religiosos, asistentes sociales y trabajadores de derechos humanos. En cuanto a este último grupo, se informó de la desaparición de personas vinculadas al Grupo de Tarea de Detenidos de Filipinas (TFGP).

119. Las personas que, según se informó, han desaparecido desde 1986, por lo general eran jóvenes de las zonas urbanas y rurales que pertenecían a organizaciones estudiantiles, laborales, religiosas, políticas o de derechos humanos legalmente constituidas, que a juicio de las autoridades militares constituían una pantalla para el Partido Comunista de Filipinas (CPP), que está proscrito, y su fracción armada, el Nuevo Ejército Popular (NPA). Se dijo que algunos de los grupos más afectados eran la Nueva Alianza Nacional, el Movimiento Sindical Primero de Mayo (KMU), KADENA (la Juventud por la Democracia y el Nacionalismo) y la Federación Nacional de Trabajadores del Azúcar-Alimentación y Comercio General (NFSW-FGT). Las principales fuerzas a que se atribuían las desapariciones eran las Fuerzas Civiles de Defensa Interna (CHDF), diferentes batallones de infantería, hombres de civil que presuntamente eran miembros del Distrito Policial Occidental (WPD), la Guardia Civil Filipina, Alsa Masa ("Se alzan las masas", grupo paramilitar que presuntamente participa en las operaciones militares armadas contra el NPA en la zona de Buenavista, Aguasen del Norte), las Fuerzas Armadas de Filipinas, el Comando Regional de la Capital (CAPCOM), las Unidades Geográficas de Fuerzas Armadas de Ciudadanos (CAFGU) y miembros del Grupo de Inteligencia Militar (MIG).

#### A. Casos de desaparición que constan en los archivos del Grupo de Trabajo

120. Durante su visita a Filipinas, los miembros del Grupo de Trabajo recibieron información de familiares y organizaciones de familiares de los desaparecidos, organizaciones de derechos humanos y abogados. El Grupo recibió testimonios escritos e informes sobre casos que se comunicaban por

vez primera al Grupo y más precisiones sobre casos que ya se le habían comunicado. En total el número de casos transmitidos por el Grupo al Gobierno de Filipinas que seguían pendientes al momento de terminarse el presente informe era de 497, de un total de 595 casos comunicados.

1. Estadísticas, análisis y descripción

121. Desde su creación, en 1980, el Grupo de Trabajo viene recibiendo informes y datos relativos a desapariciones forzadas o involuntarias procedentes de organizaciones no gubernamentales locales y del extranjero, así como de personas, por lo general familiares de los presuntos desaparecidos.

122. Las cifras de los archivos del Grupo de Trabajo se desglosan en función de los casos que ha transmitido al Gobierno de Filipinas (véanse los gráficos).

123. Prácticamente en todo el país ocurren desapariciones, aunque hay algunas provincias más afectadas que otras. Por ejemplo, se determinó que 91 casos de desaparecidos habían ocurrido en Luzón, 167 en Mindanao, 27 en Negros Occidental y ocho en Bulacan. Las cifras correspondientes a las demás provincias son inferiores.

124. Aparentemente, las desapariciones acontecen tanto en zonas urbanas como rurales. Se determinó que 28 casos ocurrieron en Manila, 33 en Bulanao, 11 en Sitio Bongsaran, 8 en Gagaputan, 7 en Marcopa, 7 en Santa Ana y 9 en Butuan. Por lo que se refiere al lugar de arresto, en 122 casos el arresto ocurrió en lugares públicos, en 42, en los propios hogares, en 25, en casa de algún amigo o pariente, y en 8 casos, en locales de la policía o militares. En los demás casos no se dieron detalles al respecto.

125. Por lo que se refiere al oficio o profesión de las personas desaparecidas —en su mayoría hombres de 21 a 50 años de edad pertenecientes a capas diferentes de la sociedad— se trataba de trabajadores agrícolas y manuales, granjeros, estudiantes, abogados, periodistas, economistas, empleados domésticos, pobres de las zonas urbanas, miembros de grupos eclesiásticos, etc. También se determinó que, concretamente en el año 1985, los casos de personas desaparecidas que se habían denunciado se relacionaban con dirigentes sindicales, miembros de grupos eclesiásticos, asistentes sociales y trabajadores de derechos humanos. Entre 1986 y 1990 se dieron casos de arresto y ulterior desaparición de estudiantes y miembros de organizaciones laborales, sociales y de derechos humanos calificadas de "organizaciones pantalla" del Partido Comunista Filipino, que está proscrito (véase párr. 119 supra).

126. En cuanto a las fuerzas consideradas responsables de las desapariciones, el Grupo tomó nota de los siguientes detalles en los casos comunicados:

<u>Fuerzas responsables</u>	<u>Número de casos</u>
Fuerzas armadas	226
Policía	16
Fuerzas paramilitares	14
Agentes vestidos de civil	62
Fuerzas Civiles de Defensa Interna	66

<u>Fuerzas responsables</u>	<u>Número de casos</u>
Alsa Masa	12
CAFGU	16
Guardia Civil Filipina	76
Diferentes batallones de infantería	150

127. El Grupo de Trabajo recibió también informes de casos de desapariciones en los que los autores habían sido identificados como miembros de grupos religiosos fanáticos tales como los greenans, pulahans, putians e itumans, que viven en zonas muy lejanas del interior del país y que están normalmente armados con bolos (machetes).

2. Protección de los testigos y recursos que pueden utilizar las familias de las personas desaparecidas

128. Los miembros de la misión escucharon testimonios de familiares y testigos de los arrestos, quienes expresaron cierta renuencia a denunciar los casos o a prestar declaración ante los tribunales porque tenían miedo de las represalias a las que con mucha frecuencia se ven sometidos los testigos.

129. Ciertas organizaciones no gubernamentales informaron al Grupo de Trabajo acerca de las propuestas relativas a la aplicación de un programa de protección de los testigos con los siguientes objetivos:

- a) La Suprema Corte debería trasladar las audiencias relativas a peticiones de hábeas corpus a un tribunal que se encuentre en otra ciudad o zona a fin de proteger de los hostigamientos a los testigos, familiares, abogados e incluso al juez;
- b) Las actividades de la Comisión de Derechos Humanos deberían centrarse también en la protección de los testigos y familiares y ésta tendría que investigar las denuncias de amenazas y hostigamiento;
- c) Se deberían tomar medidas disciplinarias contra los militares acusados de estar directamente involucrados en la desaparición de una persona.

130. El Grupo de Trabajo tomó nota de que la mayoría de los recursos de que disponían las familias de los desaparecidos no resultaban eficaces a causa de los obstáculos existentes.

131. En teoría, las familias de las personas desaparecidas podían presentar acusaciones penales contra los funcionarios o agentes que presuntamente eran responsables de la desaparición involuntaria de esas personas. Sin embargo, no se podía utilizar fácilmente ese recurso a causa de a) la existencia del Decreto Presidencial N° 1850, en su forma enmendada, y b) por otras consideraciones prácticas.

132. Independientemente de las disposiciones del Decreto Presidencial N° 1850, resultaba difícil para las familias de los desaparecidos interponer recursos penales contra los supuestos autores de la desaparición. Suele ser

difícil establecer la identidad de los funcionarios, agentes o soldados involucrados en una desaparición. Las unidades militares no dan fácilmente información que pueda permitir una investigación adecuada del caso. Además, los testigos por lo general temen hacer declaraciones por miedo a las represalias.

133. Las familias de los desaparecidos podrían también interponer una acción civil por daños y perjuicios suponiendo que: a) los autores hayan sido identificados y que b) existan testigos y pruebas a tal efecto; no obstante, debido a los gastos financieros que ello implicaría, las familias renuncian a utilizar este recurso.

134. Las familias de los desaparecidos podrían también interponer recursos administrativos ante organismos como la Comisión Nacional de Policía (para los policías) y la Oficina del Inspector General (para los soldados). Sin embargo, los policías y los soldados pueden ejercer más fácilmente su influencia en los procedimientos a este nivel y es mayor el temor de los testigos a declarar en esos procedimientos. Es raro que, como resultado de esos procedimientos, se destituya de su cargo a los soldados o policías culpables de las desapariciones.

135. Las familias de las personas desaparecidas podrían también interponer recursos ante la Comisión de Derechos Humanos y pedir la asistencia del Comité Presidencial de Derechos Humanos; sin embargo, ninguno de esos órganos puede ejercer poderes de instrucción o de coacción.

#### B. Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en Filipinas

136. Los miembros del Grupo de Trabajo se reunieron con varios representantes de las organizaciones que se ocupan de cuestiones de derechos humanos en Filipinas, bajo los auspicios de la Alianza Filipina de Abogados de Derechos Humanos (PAHRA). Asimismo escucharon a familiares de víctimas de desapariciones y a testigos de tales incidentes, bajo los auspicios de la Alianza ng Mamamayan Para sa Pantaong Karapatan (ALMMA - Alianza de Ciudadanos para los Derechos Humanos), Familias de Víctimas de Desapariciones Involuntarias (FIND), el Grupo de Tarea de Detenidos de Filipinas, el Grupo de Tarea de Detenidos-Región Capital Nacional, la Alianza de Derechos Humanos de Negros, la Federación Nacional de Trabajadores del Azúcar-Alimentación y Comercio General (NFSW-FGT), y Kilusang Mayo Uno (KMU). Asimismo se reunieron con miembros del Consejo Regional de Derechos Humanos, del Grupo de Asistencia Letrada Gratuita (FLAG) y la Liga de Abogados Protestantes de Filipinas.

137. Algunas de las organizaciones manifestaron que se les había tildado de "rojas" cuando empezaron a funcionar durante la dictadura de Marcos y que ello había continuado con el nuevo Gobierno. Por esa razón, muchas de las personas que obraban en pro de los derechos humanos habían sido arrestadas, torturadas y "chupadas" (sumariamente ejecutadas) y muchas habían desaparecido. La persistencia de esa tendencia bajo un gobierno democrático era motivo de gran preocupación para las organizaciones no gubernamentales.



138. Como se menciona en el informe del Senador Tañada, "el ejemplo más palpable de inseguridad entre los miembros de las organizaciones no gubernamentales lo constituyen los constantes asesinatos y desapariciones de dirigentes laborales y de abogados defensores de los derechos humanos" quienes, según el Grupo de Tarea de Detenidos de Filipinas, "se han convertido en una especie en peligro de extinción". Este Grupo de Tarea informó del asesinato de seis abogados defensores de los derechos humanos pertenecientes al KMU, al Grupo de Asistencia Letrada Gratuita en distintas regiones y al grupo Bayam; este número aparentemente sobrepasa el número de asesinatos cometidos durante toda la época de Marcos.

139. La preocupación de las organizaciones no gubernamentales ante la amenaza que representa para su seguridad el hecho de ser tildadas de "rojas" se hizo patente en un incidente en que se vio involucrada la Iglesia católica. El 11 de julio de 1989, la Conferencia de Obispos Católicos de Filipinas emitió una declaración relativa a la definición de las violaciones de los derechos humanos. En esa declaración, la Conferencia deploró la "forma en que se hablaba y se informaba acerca de los abusos de los derechos humanos" y se refirió al "uso manipulativo de las violaciones de los derechos humanos", concretamente a "la reprobación y denuncia por uno de los bloques políticos de las violaciones de los derechos humanos cometidas por el otro simplemente para deteriorar la imagen política de éste". La declaración proseguía así:

"En los últimos tres años, hemos visto muchos ejemplos de este tipo de denuncia parcial de los abusos de los derechos humanos; con demasiada frecuencia se da una imagen exagerada de los delitos de los militares, mientras que los delitos similares cometidos por el Nuevo Ejército Popular (NPA) son pasados por alto o justificados de alguna manera. Generalmente por esa razón también, hemos desconfiado de los grupos o consejos en favor de la paz que están atentos a la agresión de una de las partes en el conflicto que actualmente asola el país, pero que no quieren ver la violencia del grupo con el que simpatizan."

La Alianza Filipina de Abogados de Derechos Humanos replicó que, "en la declaración se ve una tendencia a tildar de rojos a los grupos de derechos humanos, acusándolos, como era de esperar, de ser pro comunistas. No obstante, en ese documento se tiene cuidado de no nombrar a ninguno de esos grupos" [...] "Las repercusiones de esa tendencia que más preocupan [a la Alianza] se refieren a dos aspectos: sus efectos en los grupos defensores de los derechos humanos y sus efectos en el movimiento de derechos humanos propiamente dicho". Según la Alianza, "el hecho de que la Conferencia de Obispos Católicos de Filipinas los considere simpatizantes de los comunistas hace que esas personas se vean expuestas a peligros más grandes de los que normalmente ya les acechan". El Cardenal Sin confirmó directamente a los miembros de la misión que la declaración de la Conferencia seguía reflejando la posición de la Iglesia.

140. En Bacolod, Negros Occidental, el Grupo de Trabajo fue informado de que algunos sacerdotes supuestamente habían sido acusados de comunistas en panfletos distribuidos por militares.

141. Se expresó preocupación ante el hecho de que ciertos miembros de organizaciones fichadas habían sido sometidos a una "orden de batalla" de los militares, lo cual significaba que, sin darles oportunidad de responder a la acusación de que eran rebeldes o simpatizantes de los rebeldes, habían sido asesinados o arrestados, o habían desaparecido.

### C. Reuniones con funcionarios gubernamentales

142. Como se ha mencionado antes en el informe (véase párr. 4), durante su visita a Filipinas, los miembros del Grupo de Trabajo tuvieron la oportunidad de reunirse con las autoridades supremas del Estado.

143. Los siguientes párrafos contienen un resumen de las reuniones que el Grupo de Trabajo celebró con los funcionarios gubernamentales que proporcionaron información amplia sobre distintos aspectos estructurales e institucionales relacionados con las desapariciones. Varios puntos importantes comunicados a los miembros del Grupo de Trabajo por altos representantes del Estado constan en otras partes del informe, donde su significado, en el marco contextual respectivo, se comprenderá mejor. Es el caso, en particular, del Ministro de Administraciones Locales, el Ministro de Justicia, el Jefe de la Guardia Civil y Director General de la Policía Nacional Integrada, el Comandante General Regional y Director de la Fuerza de Policía Metropolitana, así como el Director Ejecutivo de la Oficina del Comisionado para la Paz.

144. La Presidenta de la República concedió una audiencia a los miembros del Grupo de Trabajo, por lo cual el Grupo desea expresar su profundo agradecimiento. La Presidenta recalcó que su Gobierno asignaba gran importancia al respeto de los derechos humanos, prueba de lo cual era la buena voluntad con que su Gobierno acogía las misiones de investigación de derechos humanos. La Presidenta dijo que la sociedad de Filipinas era una sociedad abierta que no tenía nada que ocultar. Desgraciadamente, su país tenía graves problemas de pobreza, injusticia y violencia que originaban problemas políticos como el de la subversión.

145. La Presidenta dijo que una forma de enfrentar el problema de la pobreza era la ejecución de proyectos de desarrollo en zonas de paz y, a ese respecto, invitó a los miembros del Grupo de Trabajo a que visitaran una de esas zonas de desarrollo; lamentablemente, ello no fue posible por falta de tiempo.

#### 1. Departamento de Defensa Nacional

146. En la reunión con el Subsecretario de Defensa, el Subsecretario del Ejército de Reserva, el DCS para Operaciones Militares y Civiles, el Jefe de la Guardia Civil Filipina y un abogado militar, los miembros del Grupo de Trabajo fueron informados de la situación de violencia en Filipinas. Se explicó que las causas de la violencia eran la pobreza, la distribución desigual de la riqueza, la injusticia y la corrupción del Gobierno. Ante tal situación, el Nuevo Ejército Popular (NPA) intentaba convencer al pueblo de que era el verdadero representante de los filipinos. Los militares señalaron que las Fuerzas Armadas de Filipinas habían recibido de la Constitución el mandato de "preservar el orden y la integridad de la nación"; el hecho de que el NPA se negaba a reconocer la Constitución de Filipinas, demostraba que no estaba dispuesto a negociar.

147. Se comunicó a los miembros del Grupo de Trabajo que la "estrategia de guerra total" lanzada por el Gobierno para luchar contra la insurrección constaba no solamente de un enfoque militar, sino también de un enfoque civil, económico y político. El concepto de "guerra total" era un concepto utilizado por los medios de información y no por el Gobierno, y se derivaba además de una declaración hecha por la Presidenta Aquino en 1980 en el sentido de que su intención era utilizar la "plena fuerza del Gobierno" para combatir la insurrección.

148. En cuanto a los informes de casos de desapariciones, se indicó a los miembros del Grupo de Trabajo que los casos denunciados a las fuerzas armadas eran sistemáticamente objeto de investigación y que se adoptaban dos tipos de medidas: por una parte, se tomaban disposiciones para tratar de encontrar a las personas desaparecidas y, por la otra, se iniciaban procedimientos penales y administrativos. Tal como se señalaba en la carpeta de material informativo preparada para el Grupo de Trabajo por el Departamento de Defensa Nacional, los militares actuaban de conformidad con la definición de violación de los derechos humanos contenida en la Constitución y que abarca las violaciones de los derechos humanos cometidas tanto por los rebeldes como por el Gobierno, contrariamente a "los abogados y grupos de derechos humanos, [quienes] sostienen que aplican un concepto que, según pretenden, se comprende muy bien en los círculos internacionales y que ha sido el que siempre ha guiado a las Naciones Unidas".

149. En la carpeta de material informativo se mencionaban también muy especialmente los casos de falsas desapariciones presentados ante la Comisión de Derechos Humanos. Según este informe, "la Comisión investiga constantemente la veracidad de una multitud de casos similares que pueden resultar ser simplemente acusaciones sin el más mínimo fundamento formuladas por elementos hostiles con el fin de desacreditar a las Fuerzas Armadas de Filipinas y, en última instancia, al Gobierno filipino".

150. Las fuerzas armadas dijeron claramente que su intención era castigar todo abuso o violación de los derechos humanos cometido por militares. En un memorándum de diciembre de 1988 dirigido por el Ministro de Defensa Nacional al Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Filipinas en relación con el "respeto de los derechos humanos y la mejora de la disciplina en las Fuerzas Armadas de Filipinas", el Ministro reiteró la "directriz que desde hace años se aplica en su Ministerio de adoptar las medidas enérgicas que sean necesarias para extirpar y castigar, previa investigación apropiada, no sólo a los militares que cometen directamente los actos objeto de la demanda, sino también y con el mismo vigor a los comandantes que permiten tales abusos simplemente dando el caso por terminado o amedrentando al demandante y a sus testigos, así como a los que encubren a los autores de los incidentes, no comunican el caso a las autoridades superiores y/o no se ocupan del caso". El Ministro destacó también la siguiente instrucción:

"El jefe de un militar que haya cometido una falta deberá ser también considerado responsable ya sea por haber tenido una conducta impropia de un oficial superior o por ser encubridor en los casos en que se niega a actuar, aplaza las medidas que debe tomar o es de cualquier otro modo cómplice de los delitos de su subordinado que sean objeto de una demanda válida. Queda entendido, por supuesto, que se entablará el debido proceso legal a fin de proteger del hostigamiento al oficial inocente."

## 2. Comité Presidencial de Derechos Humanos

151. Los miembros del Grupo de Trabajo tuvieron la oportunidad de asistir a la reunión mensual de este Comité, cuyas labores el actual Ministro de Justicia decidió activar en enero de 1990. Como se mencionó durante la reunión, este órgano se había creado como resultado de la preocupación del Gobierno ante el fenómeno de las desapariciones. Sin embargo, la definición que daba la Comisión del término desaparición era diferente de la de las organizaciones no gubernamentales y la del Gobierno. Este último declaró que, de conformidad con la definición de los derechos humanos que se da en la Constitución de Filipinas, no se debía responsabilizar de las violaciones únicamente al Gobierno, sino también a varios grupos armados. En cambio, las organizaciones no gubernamentales se atenían únicamente a la definición internacional del término desaparición. Durante la reunión, se convino en una definición que abarcaba las violaciones de los derechos humanos cometidas por ambas partes en el conflicto. Las organizaciones no gubernamentales dijeron que estarían de acuerdo en incluir en ella las desapariciones provocadas por grupos insurgentes con el fin de llegar a un entendimiento práctico, pero que seguirían ateniéndose a la definición internacional puesto que las violaciones de los derechos humanos cometidas por fuerzas no gubernamentales eran problemas que debían ser resueltos por las instituciones nacionales competentes y por el gobierno del país interesado.

## 3. Comisión de Derechos Humanos

152. Los miembros del Grupo de Trabajo se entrevistaron con cuatro miembros de la Comisión que les explicaron las actividades de esta última en relación con los casos de desapariciones, llevadas a cabo por un Equipo de Reacción Rápida (QRT) y un Grupo de Tarea sobre Desapariciones. La Comisión dispone en cada una de las 12 regiones de dos investigadores especiales dedicados exclusivamente a investigar las desapariciones. Hasta ahora han podido ocuparse de 83 de los 400 casos que figuran en los archivos de la Comisión. En algunos casos fracasaron las investigaciones debido a que no existían testigos o a que los parientes de la persona desaparecida habían perdido interés o se habían resignado finalmente al hecho de que quizás su pariente desaparecido estaba ya muerto. En algunos casos los investigadores de la Comisión no pudieron localizar a un pariente de la persona desaparecida. A pesar de los escasos resultados obtenidos, la Comisión concentró la atención de los investigadores en las desapariciones. Estos habían creado su propio equipo forense y contaban además con un grupo multisectorial compuesto del Grupo de Acción Médica (MAG), la Alianza Filipina de Abogados de Derechos Humanos (PAHRA) y la Oficina Nacional de Investigación (NBI) que disponía de un laboratorio completo y de algunos expertos antropólogos de la Universidad de Filipinas. Su tarea consistía en identificar los cuerpos que se encontraban en las tumbas y si los cadáveres resultaban ser los de las personas desaparecidas esta información se incluía en un informe. El proceso de identificación era difícil y largo en los casos en que los crímenes habían sido cometidos hacía mucho tiempo, durante el régimen de Marcos.

153. La dificultad principal de la Comisión era la falta de fondos. Si se querían organizar campañas de información o, como se había propuesto, emprender un estudio a fondo de los casos y circunstancias de las desapariciones, tal como se hizo en la Argentina, se necesitaban fondos.

154. Ultimamente se habían registrado una serie de desapariciones de las cuales se había ocupado el Equipo de Reacción Rápida. En cuanto se comunicaron las desapariciones, el director de las investigaciones envió el Equipo de Reacción Rápida a ocuparse de las mismas. Su presencia era muy importante porque los casos de desaparición empezaban habitualmente con la detención de la persona y si ésta se prolongaba y nadie intervenía, el resultado probable era la desaparición. Con esa presencia, la autoridad o la persona interesada sabían que alguien estaba enterado de la detención y se interesaba en la protección del detenido.

155. Otra cuestión importante era cómo asegurar la liberación de los detenidos. La Comisión había observado que una persona detenida por una autoridad legal era invariablemente liberada, pero a menudo ocurría que al cabo de uno o dos días o se encontraba el cuerpo del detenido en cualquier parte o no se lo encontraba, convirtiéndose entonces en un caso de desaparición. La Comisión deseaba establecer procedimientos para la liberación de los detenidos que indicaran claramente quién era responsable de la liberación y a quién debía entregarse el detenido (un pariente, un abogado o la Comisión) a fin de que las fuerzas oficiales en cuyo poder se encontraba el detenido no pudieran alegar que no eran responsables de la desaparición del mismo.

#### IV. OBSERVACIONES FINALES

156. En circunstancias de gran tensión política, exacerbada por la crisis del Golfo, dos miembros del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias visitaron Filipinas durante el período que se examina. Están muy agradecidos al Gobierno de la Presidenta Corazón Aquino, no sólo por haber invitado al Grupo en primer lugar, sino también por la generosa cooperación que recibieron durante la propia misión. Además del Grupo de Trabajo, han visitado también el país el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y varias organizaciones no gubernamentales, y se han publicado varios informes recientes.

157. Una sucesión de acontecimientos que se ha observado muchas veces, empezando con la pobreza y la injusticia social, conduce al fenómeno de las desapariciones. La persistencia de esas condiciones, tarde o temprano provoca una oposición estructurada. Una desigualdad sostenida engendra insurrección, al igual que la subversión conduce a la militarización y a la represión. La lucha contra la insurrección conduce, en general, a la violación de los derechos humanos, provocando aún más actos de terror por parte de los opositores armados. Todo un país se ve arrastrado rápidamente a un proceso de violencia, del cual es siempre muy difícil escapar. Filipinas no es una excepción.

158. Como se indica en el capítulo I, el Nuevo Ejército Popular, explotando el persistente descontento social, particularmente respecto a la propiedad de la tierra, empezó una violenta campaña que durante los últimos 20 años ha provocado muchas pérdidas, tanto en términos de vidas humanas como de costo económico. Según fuentes oficiosas, sólo en 1989, escuadrones de la muerte pertenecientes al Nuevo Ejército Popular (NAP) mataron a más de 60 policías y soldados en Manila. Según fuentes militares, desde enero a mayo de 1990 el NPA mató a 110 miembros de las fuerzas militares y paramilitares, 25 miembros de la Guardia Civil Filipina y 26 policías en todo el país.

159. Inmediatamente después de tomar el poder, el Presidente Marcos respondió con una militarización masiva, que elevó el poder de las fuerzas armadas a su nivel actual, y con una violenta represión. El Grupo de Trabajo ha declarado en repetidas ocasiones que, a juzgar por su experiencia, las desapariciones se consideran un método conveniente para reprimir la oposición y sofocar la disidencia. Tampoco en esto Filipinas es una excepción. Evidentemente las desapariciones fueron una de las técnicas preferidas utilizadas por el régimen de Marcos para combatir la agitación social, armada o no. Las cifras son en sí elocuentes: según los datos de que dispone el Grupo de Trabajo, durante el mandato del Presidente Ferdinando Marcos desaparecieron 426 personas; esa cifra, según grupos de derechos humanos bien informados asciende a 882.

160. Si bien el análisis de la manera en que evolucionó la situación de las desapariciones hasta 1986 constituye principalmente un ejercicio de interés histórico, el actual Gobierno tiene que sacar conclusiones de lo ocurrido antes de su llegada al poder. De todos modos, tiene la tarea enorme de aclarar todos los casos de desapariciones.

161. Bajo el Gobierno actual continúan las desapariciones, a pesar de una política global de fomento y protección de los derechos humanos. Desde 1986, esa política ha conducido a la inclusión de disposiciones impecables sobre los derechos humanos en la Constitución, a la ratificación por Filipinas de los principales instrumentos de derechos humanos, a la formación de una Comisión de Derechos Humanos a nivel nacional, así como de un Comité Presidencial de Derechos Humanos. Además, se han organizado programas de formación sobre ese tema, tanto para el ejército como para la policía. Como medida adicional, la Presidenta ha establecido una Oficina de la Comisión para la Paz y al mismo tiempo se ha esforzado por evitar la violencia física mediante el diálogo y la persuasión, y por reintegrar a los insurrectos a la vida normal, política que ha dado ya frutos considerables.

162. La situación de Filipinas no es de envidiar, ya que se ve acosada por una multitud de problemas: una economía sumamente precaria, el fuerte aumento de los precios del petróleo, el crecimiento de la población y el desempleo, recientemente agravado por el regreso de los filipinos que trabajaban en la región del Golfo. Asimismo, en los últimos años, se ha desarrollado un clima de tensión política manifestado por repetidos intentos de golpe de Estado. Al mismo tiempo, las fuerzas rebeldes, si bien su número se ha reducido considerablemente, continúan haciendo estragos en el campo así como en la capital. Ese clima difícilmente es favorable a la protección de los derechos humanos. Continúan ocurriendo graves violaciones. El número total de desapariciones registradas en todo el país desde 1986 es actualmente de 169, aunque el gráfico adjunto muestra un aumento alarmante. Sólo en 1990, el Grupo ha llevado a cabo más de 37 acciones urgentes. Debe también reconocerse que los datos de que dispone el Grupo probablemente no reflejan la verdadera dimensión de la situación, la cual según fuentes bien informadas, es mucho más grave.

163. Cabe preguntarse por qué continúan ocurriendo desapariciones. Según el Grupo de Trabajo, pueden determinarse por lo menos tres factores que contribuyen a ello y se refuerzan mutuamente. Al parecer, el Gobierno controla mejor algunos factores que otros. En primer lugar, se han ampliado las facultades de arresto: las fuerzas armadas, la policía nacional, las fuerzas de defensa civil (CAFGU), así como los voluntarios civiles pueden detener a una persona sospechosa. En segundo lugar, los arrestos en general han sido facilitados por las recientes decisiones de la Suprema Corte que, naturalmente, han provocado la ira de muchos observadores de derechos humanos, tanto dentro como fuera del país. La Corte ha declarado en efecto que la rebelión, la subversión y los delitos conexos son "delitos continuos" -lo cual significa que sus autores están constantemente en delito flagrante- y que no hace falta una orden judicial para detener a las personas sospechosas, ya que la mera sospecha es suficiente (véase el párr. 91). En tercer lugar, la gama de las posibles víctimas de arrestos se ha ampliado mediante una práctica propiciada en los círculos militares y denominada popularmente "tildar de rojo": se han difundido listas en las que se describen las organizaciones no gubernamentales de distinta orientación -incluidos los sindicatos- como "organizaciones pantalla" del proscrito Partido Comunista de Filipinas. Además, la misma sospecha surge contra cualquier persona que critique la política gubernamental o, más exactamente, las fuerzas armadas.

164. Cuando un gran número de personas pueden arrestar a otro gran número de personas por delitos que no están debidamente circunscritos, basándose simplemente en sospechas que tienen un trasfondo político, es casi seguro que se cometerán abusos. En Filipinas, la situación se ve agravada por los períodos prolongados que transcurren entre el arresto y el proceso judicial, algunas veces muy superiores a los plazos prescritos por ley (que dicho sea de paso han sido simplificados por el actual Gobierno). En tales circunstancias, es difícil distinguir cuándo se trata de un arresto legal y legítimo. Es probable que se produzcan desapariciones y otras violaciones conexas como la tortura y los asesinatos. También se hallan presionados otros derechos humanos, especialmente la libertad de prensa y los derechos sindicales, a pesar de que el Gobierno defiende la plena libertad en este sentido.

165. Otro factor que repercute en la frecuencia de las desapariciones es el poder casi autónomo de los militares, descrito por una prensa completamente imparcial. A pesar de que el Gobierno sostiene que el número de subversivos ha disminuido de manera espectacular como resultado de su política, el nivel de las fuerzas armadas y de la policía es prácticamente el mismo que en la época de Marcos. Además, las fuerzas armadas están ahora reforzadas por una fuerza de defensa civil, las CAFGU, cuyo número será pronto muy superior a 100.000. Los analistas se interrogan acerca de la necesidad de mantener ese nivel de militarización. Esto es todavía más inquietante, ya que basándose en lo que ha comprobado, el Grupo no puede sino llegar a la conclusión de que la mayoría de los casos de desapariciones pueden imputarse a miembros de las fuerzas militares, la policía y los grupos de vigilantes. Bajo el actual Gobierno, hay que añadir las fuerzas de las CAFGU y, en menor proporción, los grupos civiles de voluntarios.

166. La impunidad es sin duda un factor que contribuye a esa situación. Desgraciadamente, a los miembros de la misión no les ha convencido el modus operandi de la administración de la justicia militar. Teniendo en cuenta los abrumadores testimonios acerca de la participación de los miembros de las fuerzas públicas en casos de desapariciones y otros abusos de derechos humanos, el número de condenas es sorprendentemente bajo. La impunidad engendra un desprecio por la ley. Los soldados, los policías y las CAFGU o los vigilantes -estimulados, como algunos observadores temen, por las decisiones de la Suprema Corte antes mencionada- pueden volverse aún más irresponsables al no tener que dar cuenta ante un tribunal. Al mismo tiempo, lo contrario es también cierto, desde luego: los grupos subversivos, por su parte, tal vez actúen cada vez con más descaro si sus actos de violencia se pueden repetir impunemente.

167. El hábeas corpus es uno de los mecanismos más eficaces para determinar el destino o el paradero de una persona desaparecida; puede también contribuir a contener el fenómeno de las desapariciones en sí. En la legislación filipina existe ese procedimiento de recurso, pero se ve viciado por diversas deficiencias. En primer lugar, su utilización depende en definitiva de la cooperación de las autoridades responsables del arresto, que en el caso de las desapariciones es a menudo difícil por no decir ilusoria. A este respecto, en Filipinas la práctica coincide con la experiencia del Grupo de Trabajo en relación con otros países. En segundo lugar, los obstáculos de procedimiento y la reticencia por parte de los tribunales hacen que sea casi imposible



servirse de este recurso efectivamente (véanse los párrs. 98 a 107). En tercer lugar, los testigos tienen a menudo miedo de las represalias, lo cual hace que los parientes estén todavía menos dispuestos a recurrir al hábeas corpus.

168. El Gobierno está en condiciones de tomar medidas decisivas para corregir la influencia de algunos de estos factores. Si bien se dijo en general a los miembros de la misión que se reconocía que el Gobierno había tomado efectivamente medidas importantes, prevalece la opinión de que no ha hecho lo suficiente para reducir los abusos cometidos por las fuerzas públicas y que se precisan esfuerzos más decididos para mejorar la situación general de los derechos humanos. Se considera que la política del Gobierno es decididamente favorable al orden público y de alguna forma perjudicial para la protección de los individuos y que, en consecuencia, su política de derechos humanos debe reorientarse. El Grupo de Trabajo acepta esa opinión y recomienda que se preste atención a las siguientes opciones, que están destinadas a ayudar al Gobierno:

- a) Como en la esfera del mantenimiento del orden público se concentra, al parecer, demasiado poder en un órgano único, se ha sugerido al Grupo de Trabajo que la policía nacional se separe del ejército y pase a depender de un ministro distinto. El Grupo de Trabajo apoya esa opinión; tiene entendido que se está aplicando legislación a esos efectos;
- b) Diversos organismos -como la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión para la Paz, el Comité de Justicia y Derechos Humanos del Senado, así como diversas organizaciones no gubernamentales- han recomendado la disolución de las CAFGU y otros grupos similares. Es también la opción preferida por el Grupo. En todo caso, sus actividades deben limitarse a una acción defensiva bajo el continuo control del ejército; debe imponerse una severa disciplina;
- c) Si la Suprema Corte no tiene ocasión de revisar inmediatamente sus recientes decisiones sobre los arrestos sin orden judicial y las denominadas operaciones de saturación, el Gobierno debería promulgar leyes para reducir las facultades de arresto, definiendo estrictamente las categorías de funcionarios públicos que pueden detener a civiles y por qué categoría de delitos;
- d) Actualmente, las CAFGU dependen de la jurisdicción de los tribunales militares. El Gobierno debería modificar esta situación. Asimismo, deberían promulgarse leyes que permitan que el personal militar y de la policía sea juzgado por tribunales civiles por todo delito cometido contra civiles;
- e) El Gobierno debería procesar a los responsables de las desapariciones con todo el rigor de la ley y requerir que se tomen medidas disciplinarias severas contra los funcionarios que no hayan impuesto las medidas adecuadas para evitar las desapariciones;

- f) El Gobierno debería luchar activamente contra la práctica denominada "tildar de rojo", particularmente por los militares, ya que conduce a una polarización y un enfrentamiento. Sería conveniente que el Gobierno tratara de disipar la atmósfera de desconfianza mutua entre los grupos de derechos humanos y las fuerzas militares oficiales. La Conferencia de Obispos Católicos de Filipinas no parece haber desempeñado un papel muy útil a este respecto. Debería fortalecerse el diálogo entre las fuerzas armadas y las organizaciones no gubernamentales. No bastan los contactos esporádicos en el Comité Presidencial de Derechos Humanos. Los grupos de derechos humanos de Filipinas ya trabajan en condiciones bastante difíciles y de hecho los miembros de la misión quedaron impresionados por su temple y se sintieron alentados por su dedicación;
- g) A fin de facilitar la búsqueda de las personas desaparecidas, deberían establecerse registros de arresto regionales y centrales que sean accesibles a las partes interesadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Debería pedirse a todos los campamentos y cuarteles militares que proporcionen periódicamente listas actualizadas de todos los detenidos que tienen en su poder. Los Departamentos de Defensa Nacional y de Justicia deberían investigar los informes sobre los posibles lugares de detención secretos y tomar las medidas adecuadas. Debería autorizarse a la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas a efectuar controles imprevistos en los lugares de detención;
- h) El Gobierno debería incluso ocuparse de manera más firme de la aclaración de las desapariciones. Se debería procurar que los grupos de derechos humanos colaboren más estrechamente en la búsqueda de las personas desaparecidas y la identificación de los cuerpos descubiertos. Debería también prestarse ayuda financiera adecuada a los parientes para hacer frente al costo de su investigación;
- i) El Gobierno debería iniciar una revisión a fondo tanto de la ley como de la práctica del hábeas corpus a fin de acelerar el procedimiento y hacerlo más eficaz;
- j) La protección de los testigos es una cuestión que merece la atención del Gobierno en vista de la intimidación, el hostigamiento y represalias contra ellos antes de las audiencias en los tribunales u otros órganos oficiales (véanse los párrs. 128 a 135). A este respecto se hace referencia a la resolución 1990/76 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

169. La Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, por su parte, quizás tendría que proteger mejor el carácter condifencial de la información de los denunciantes y brindar una protección adecuada a los testigos. En general, sería conveniente que la Comisión reexaminara sus métodos de trabajo con miras a ganar la confianza del público en general, ya que la credibilidad es fundamental para la función de protección que desempeña la Comisión. Por otra parte, debería reforzarse la infraestructura de la Comisión. Los miembros de

la misión consideraron muy notable el acuerdo entre la Comisión y los militares, por el cual ésta puede expresar su opinión respecto de los ascensos en el ejército, procedimiento que probablemente no exista en ningún otro país.

170. El Parlamento puede contribuir activamente a que el Gobierno adopte una política de derechos humanos más firme. El informe del Comité Tañada es un excelente ejemplo de ello. El Grupo ha quedado favorablemente impresionado por la legislación pendiente de aprobación relativa al establecimiento de un código de derechos humanos, lo cual merece un amplio apoyo político.

171. La Presidenta Corazón Aquino reconoció ante los miembros de la misión que persisten todavía en el país graves problemas de derechos humanos pero declaró que estaba dispuesta a hacerles frente. Esa tarea va a ser muy difícil y merece el apoyo de la comunidad internacional.

DESAPARICIONES EN FILIPINAS DURANTE EL PERIODO 1974-1990

