



Asamblea General

Distr. general
29 de junio de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

44º período de sesiones

15 de junio a 3 de julio de 2020

Tema 2 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del
Alto Comisionado y del Secretario General**

Situación de los derechos humanos en Filipinas

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* **

Resumen

En el presente informe se destacan los cuadros más importantes de vulneraciones continuadas. Si bien se han logrado importantes avances en materia de derechos humanos y siguen existiendo problemas, la priorización de la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo y las drogas ilícitas ha dado lugar a numerosas violaciones sistemáticas de los derechos humanos, como asesinatos y detenciones arbitrarias, una impunidad persistente y la denigración de la disidencia. La Alta Comisionada formula recomendaciones constructivas al Gobierno y al Consejo de Derechos Humanos y está dispuesta a apoyar los esfuerzos creíbles en pro de la rendición de cuentas.

* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.

** Los anexos del presente documento se publican sin haber sido objeto de revisión editorial oficial y se reproducen tal como se recibieron.



I. Introducción

1. En el presente informe, que se presenta al Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de su resolución 41/2, se ofrece un panorama general de la situación actual de los derechos humanos en Filipinas, guiado por las preocupaciones destacadas en esa resolución.

2. En el informe se examinan problemas críticos y persistentes, en particular cuando hay indicios de causas sistemáticas de larga data que subyacen a esos problemas. A fin de establecer tendencias y pautas, se examinan los datos desde 2015, cuando ello es posible, y también se tienen en cuenta los acontecimientos pertinentes ocurridos con anterioridad.

3. El informe se basa en la información reunida y analizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en particular a resultados de un llamamiento público a que se presentaran comunicaciones. Al 31 de enero de 2020, el ACNUDH había recibido 893 comunicaciones por escrito, incluidas comunicaciones conjuntas. De ellas, 793 eran cartas basadas en un modelo y con firma individual. El Gobierno de Filipinas hizo importantes aportaciones por escrito, entre ellas respuestas a dos listas de cuestiones. El ACNUDH también analizó datos y documentos oficiales de fuentes gubernamentales y no gubernamentales, como leyes, directrices de política, documentos judiciales, informes policiales, vídeos, fotografías e informes de dominio público, todos los cuales se utilizaron para corroborar la información, junto con entrevistas a víctimas y testigos, realizadas tanto a distancia como en persona. Se garantizó la confidencialidad de todas las fuentes y no se las nombra a menos que hayan dado su consentimiento específico.

4. El ACNUDH mantuvo varios intercambios con representantes del Gobierno, incluidos debates detallados los días 13 y 14 de febrero de 2020 en Bangkok. El ACNUDH agradece al Gobierno su apertura al diálogo. El ACNUDH no recibió permiso del Gobierno para visitar Filipinas.

II. Contexto

5. Después de más de tres siglos de dominio colonial, Filipinas logró la independencia en 1946. La posterior presidencia de Ferdinand Marcos y la imposición de la ley marcial en 1972 se caracterizaron por graves violaciones de los derechos humanos. A finales de la década de 1960 surgieron dos conflictos armados internos: uno en las zonas de mayoría musulmana del sur y otro en el que participó el Nuevo Ejército del Pueblo (NEP) del Partido Comunista de Filipinas en varias partes del país.

6. En 1986, la Revolución del Poder Popular derrocó al Gobierno de Marcos y se levantó la ley marcial. La Constitución de 1987 incluía una Carta de Derechos que hacía hincapié en la justicia social y los derechos humanos, y establecía la Comisión de Derechos Humanos del país como órgano independiente. También existen otras instituciones, como las comisiones sobre la mujer y la juventud, y oficinas de derechos humanos en las Fuerzas Armadas de Filipinas y en la Policía Nacional de Filipinas, así como el Comité Presidencial de Derechos Humanos. En 2012, la Orden Administrativa núm. 35 estableció un comité interinstitucional sobre las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, la tortura y otras violaciones graves, en el que participan activistas políticos, medioambientales, agrarios y laborales, y profesionales de los medios de comunicación. Su eficacia sigue siendo limitada debido a la aparente falta de independencia, transparencia y facultades¹. Además, no abarca los asesinatos relacionados con las drogas. En 2016 se constituyó el Equipo de Tareas Presidencial sobre la Seguridad de los Medios de Comunicación con el fin de investigar y prevenir los ataques violentos contra los periodistas. Filipinas ha ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la

¹ Véase, por ejemplo, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_713337.pdf.

Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y está adoptando medidas encaminadas a establecer un mecanismo nacional de prevención.

7. La Ley sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997 consagró las salvaguardias jurídicas de los derechos de los pueblos indígenas, abordando cuestiones de larga data relacionadas con el autogobierno y la propiedad de la tierra. Sin embargo, sigue siendo difícil lograr la aplicación efectiva de esta legislación progresiva. Las élites de terratenientes y las dinastías políticas siguen sólidamente en sus posiciones y ejercen una amplia influencia política y económica en los planos nacional y local.

8. Mediante el Acuerdo Integral sobre Bangsamoro, de 2014, y la Ley Orgánica de Bangsamoro, de 2018, se estableció la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, que puso fin al conflicto armado con el Frente Moro de Liberación Islámica. Ahora hay un Gobierno de transición y está previsto celebrar elecciones en 2022. Sin embargo, persisten los enfrentamientos armados entre el Gobierno y el NEP, a pesar de las conversaciones y de varios alto el fuego en los últimos 50 años. En diciembre de 2017, el Presidente declaró “entidades terroristas” al Partido Comunista de Filipinas y a su ala militar, el NEP.

9. En los últimos años se han aprobado otras leyes para promover los derechos humanos, entre ellas las relativas al acceso universal a la educación terciaria y la atención de la salud, la salud mental, el acoso sexual y los niños en situaciones de conflicto armado². Se han promulgado las Cartas Magnas de las mujeres, de los pobres y de las personas con discapacidad.

10. Filipinas es muy susceptible a los desastres naturales y a los efectos del cambio climático, que exacerban los problemas en la protección de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.

11. Filipinas ha ratificado ocho instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos³ y se ha sometido a tres ciclos del examen periódico universal (en 2008, 2012 y 2017). El Gobierno ha seguido colaborando activamente con algunos titulares de mandatos de procedimientos especiales, aunque la última visita oficial tuvo lugar en 2015⁴ y el Presidente ha insultado públicamente e incluso amenazado a algunos titulares de mandatos⁵. Filipinas ha participado en actividades de cooperación técnica con el ACNUDH, en particular, mediante un asesor superior en materia de derechos humanos que presta apoyo al equipo de las Naciones Unidas en el país desde 2014.

III. Cuestiones fundamentales de los derechos humanos

12. La situación de los derechos humanos en Filipinas se caracteriza por un enfoque global en el orden público y la seguridad nacional, incluida la lucha contra el terrorismo y las drogas ilícitas. Este enfoque ha impregnado la aplicación de las leyes y políticas existentes y la adopción de nuevas medidas, a menudo a expensas de los derechos humanos, las garantías procesales, el estado de derecho y la rendición de cuentas. Así pues, si bien en los últimos años se han producido importantes avances en materia de derechos humanos, en particular en lo que respecta a los derechos económicos y sociales, la atención que se presta a las amenazas a la seguridad nacional —reales e infladas— ha dado lugar a graves violaciones de los derechos humanos, reforzadas por una retórica nociva de los altos funcionarios. El presente informe, si bien no puede abordar todo el conjunto de cuestiones de derechos humanos que se destacaron en las comunicaciones recibidas —cuestiones que merecerían un examen más a fondo—, se centra en las principales pautas de las violaciones.

² Leyes de la República núms. 10931, 11223, 11036, 11313 y 11188.

³ No ha ratificado la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

⁴ Véase A/HRC/32/35/Add.3.

⁵ Véase, por ejemplo, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22421&LangID=E.

A. Violaciones de los derechos humanos en el contexto de la campaña contra las drogas ilegales

13. Una encuesta realizada en 2015 reveló que aproximadamente 1,8 millones de personas en Filipinas (el 2,3 % de la población) eran consumidoras de drogas⁶. Los retos que plantean las drogas ilegales tienen amplias repercusiones en los derechos humanos y el Gobierno ha adoptado una estrategia de lucha contra las drogas ilegales. Sin embargo, las sucesivas administraciones han empleado en su mayoría medidas de represión cada vez más violentas y una retórica inquietante en la campaña contra las drogas ilícitas y los delitos conexos⁷, a pesar de que al mismo tiempo altos funcionarios gubernamentales y policiales cuestionaban los efectos y la eficacia de esas políticas⁸.

14. Esta tendencia se agudizó durante la campaña para las elecciones presidenciales de 2016, cuando el actual Presidente, Rodrigo Duterte, se comprometió a matar a los delincuentes⁹ y a eliminar la corrupción y las drogas en un plazo de “tres a seis meses”¹⁰. Durante su mandato como alcalde de la ciudad de Davao, se documentaron cientos de ejecuciones extrajudiciales¹¹ que, según el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, “contaban con autorización oficial”¹².

1. Presuntos asesinatos generalizados y sistemáticos

15. El 1 de julio de 2016, el Sr. Duterte, en su primer día en el cargo, designó Jefe de la Policía Nacional de Filipinas a Ronald dela Rosa, exjefe de la policía de Davao. El Sr. Dela Rosa emitió inmediatamente la Circular de Instrucciones núm. 16-2016¹³, por la que inició la campaña contra las drogas ilegales, denominada proyecto “Doble cañón”. Uno de sus componentes es el “Proyecto Tokhang”, destinado a erradicar las drogas ilícitas en las demarcaciones de menor tamaño de la administración local, los barangáis, mediante “visitas casa por casa para persuadir a los sospechosos de que pongan fin a las actividades relacionadas con las drogas ilícitas”.

16. Las visitas a las casas plantean importantes preocupaciones en cuanto al respeto de las garantías procesales, ya que el procedimiento no requiere órdenes de registro ni de detención y puede realizarse por el único motivo de que una persona figure en una “lista de vigilancia de drogas”. Los funcionarios de los barangáis recopilaron listas de presuntas “personalidades de la droga” y las transmitieron a la policía¹⁴. Las personas no tenían ningún recurso legal para impugnar su inclusión en la lista¹⁵. De acuerdo con datos de la

⁶ Junta de Drogas Peligrosas, “2015 Nationwide Survey on the Nature and Extent of Drug Abuse in the Philippines”, pág. 54.

⁷ Por ejemplo, la expresidenta Gloria Macapagal Arroyo calificó el consumo de drogas como el “enemigo número 1 de todo el pueblo filipino”; véase la Carta de Instrucciones núm. 1, de 2001. Véanse también las afirmaciones no fundamentadas en www.philstar.com/nation/2011/05/22/688117/80-heinous-crimes-drug-related-ddb-chief.

⁸ Informe del Copresidente, Comité Interdepartamental de Lucha contra las Drogas Ilegales, 6 a 24 de noviembre de 2019, págs. 35 a 40. Véanse también www.reuters.com/article/us-philippines-drugs-performance-exclusi/exclusive-shock-and-awe-has-failed-in-philippines-drug-war-enforcement-chief-says-idUSKBN2010IL y <https://pcoo.gov.ph/wp-content/uploads/2019/04/20190402-SPEECH-OF-PRESIDENT-RODRIGO-ROA-DUTERTE-DURING-HIS-ATTENDANCE-TO-THE-PARTIDO-DEMOKRATIKO-PILIPINO-LAKAS-NG-BAYAN-PDP-LABAN-CAMPAIGN-RALLY.pdf>.

⁹ Véase <https://news.abs-cbn.com/video/nation/05/25/15/duterte-criminals-tataba-yung-isda-sa-manila-bay-dyan-ko-kayo-itatapon>.

¹⁰ Véase www.philstar.com/headlines/2016/02/20/1555349/duterte-vows-end-criminality-3-months.

¹¹ La sociedad civil documentó 553 ejecuciones extrajudiciales en Davao entre agosto de 1998 y febrero de 2007. Véase A/HRC/8/3/Add.2, nota a pie de página 56.

¹² A/HRC/8/3/Add.2, párr. 39.

¹³ Véase <https://didm.pnp.gov.ph/images/Command%20Memorandum%20Circulars/CMC%202016-16%20PNP%20ANTI-ILLEGAL%20DRUGS%20CAMPAIGN%20PLAN%20%20PROJECT%20DOUBLE%20BARREL.pdf>.

¹⁴ Junta de Drogas Peligrosas, Reglamento de la Junta núm. 2 (2007), art. 1 a). En 2008, el Relator Especial recomendó que se suprimiera esa función. Véase A/HRC/8/3/Add.2, párr. 68 b).

¹⁵ *Peticionarios c. Dela Rosa y otros*, notificación de resolución, Tribunal Supremo, 3 de abril de 2018, págs. 32 y 33.

policía, de las 42.286 operaciones policiales contra las drogas ilícitas realizadas en el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de noviembre de 2017, solo 507 (el 1,2 %) se basaron en una orden de detención¹⁶. Además de las listas de los barangáis, el Presidente publicó “narcologistas” de funcionarios públicos supuestamente implicados en el tráfico de drogas¹⁷.

17. En las visitas a las casas se obligaba sistemáticamente a los sospechosos a hacer declaraciones autoincriminatorias; de no hacerlo, podían enfrentarse a una fuerza letal. En la Circular núm. 16-2016 se alentaba la “entrega voluntaria”, pero solo se mencionaba el acceso a un abogado en los casos en que la persona hubiera aceptado inculparse, lo que exponía a las personas a la presión y la intimidación. Si alguien denegaba la visita a su domicilio —incluso sin una orden de registro o detención—, ello daba lugar a que se incoara inmediatamente una causa contra la persona en cuestión y a que se realizara una “negación”.

18. Los términos “negación” y “neutralización” de las “personalidades de la droga” aparecen a lo largo de toda la Circular núm. 16-2016. Ese lenguaje mal definido y ominoso, junto con las reiteradas expresiones de aliento de los funcionarios estatales de más alto nivel a utilizar la fuerza letal¹⁸, puede haber envalentonado a la policía y hecho que considere la circular como un permiso para matar. El derecho internacional de los derechos humanos prohíbe la privación arbitraria de la vida¹⁹. Cuando lleven a cabo operaciones de represión y hagan uso de la fuerza, los funcionarios del Estado deben atenerse a principios fundamentales, que incluyen el ejercicio de la moderación, el uso de una fuerza proporcionada estrictamente cuando sea necesario y el despliegue de una fuerza letal solo como último recurso en casos extremos²⁰.

19. El Gobierno niega que exista una política de matar a las personas que consumen drogas y afirma que todas las muertes se producen durante operaciones policiales legítimas²¹. Según el Organismo de Fiscalización de la Droga de Filipinas, entre el 1 de julio de 2016 y el 31 de enero de 2020 la policía mató a 5.601 personas²². El ACNUDH no pudo verificar este número de forma independiente. Varios organismos públicos han publicado cifras contradictorias²³ y se han mostrado reacios a entregar al Tribunal Supremo y a la Comisión de Derechos Humanos documentos relativos a los asesinatos²⁴.

20. También hay informes de asesinatos generalizados relacionados con las drogas perpetrados por “grupos de autodefensa” no identificados. En el informe de la Administración de finales de 2017 se mencionan 16.355 “casos de homicidio en proceso de investigación” como logros en la lucha contra las drogas ilegales²⁵. Esto llevó al Tribunal Supremo a plantear la posibilidad de que los asesinatos estuvieran promovidos por el Estado²⁶. Observando que las operaciones antidroga de la policía y los homicidios perpetrados por personas no identificadas habían provocado 20.322 muertes entre el 1 de julio de 2016 y el 27 de noviembre de 2017, el Tribunal Supremo exigió una explicación para el elevadísimo número de muertes, de casi 40 al día en promedio²⁷. En marzo de 2019, la policía afirmó que, si bien 29.000 muertes fueron calificadas de “muertes bajo

¹⁶ *Peticionarios c. Dela Rosa y otros*, memorando complementario de los peticionarios, Tribunal Supremo, 21 de octubre de 2019, págs. 26 y 27.

¹⁷ Véase https://pcoo.gov.ph/news_releases/president-duterte-bares-names-of-narco-politicians/.

¹⁸ Véase <https://www.philstar.com/headlines/2016/07/02/1598740/duterte-pnp-kill-1000-ill-protect-you>.

¹⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018), relativa al derecho a la vida, párrs. 4 y 11.

²⁰ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley, art. 5 a) y b).

²¹ *Peticionarios c. Dela Rosa y otros*, notificación de resolución, págs. 6 y 9.

²² Organismo de Fiscalización de la Droga de Filipinas, #RealNumbersPH, 31 de enero de 2020.

²³ Véase <https://dahs.upd.edu.ph/database/>.

²⁴ Véanse www.rappler.com/nation/181519-duterte-order-pnp-chr-refuse-share-case-folders y <http://bbc.com/news/world-asia-49203752>. Véase también *Peticionarios c. Dela Rosa y otros*, notificación de resolución, pág. 45.

²⁵ Informe de fin de año de la Administración Duterte: 2017, pág. 22.

²⁶ *Peticionarios c. Dela Rosa y otros*, notificación de resolución, pág. 48.

²⁷ *Ibid.*

investigación” entre el 1 de julio de 2016 y el 4 de febrero de 2019, solo 3.062 (el 9,47 %) estaban relacionadas con las drogas²⁸. Sin embargo, en un estudio anterior se había determinado que el porcentaje de homicidios que, según informaciones de la policía, guardaba relación con las drogas era muy inferior al real²⁹.

21. Entre el 1 de junio de 2016 y el 21 de abril de 2020, la Comisión de Derechos Humanos del país documentó que en el contexto de la campaña contra las drogas ilícitas se mató a 73 niños (62 varones y 11 niñas)³⁰, si bien estas cifras no son exhaustivas. La víctima más joven tenía 5 meses.

22. En última instancia, el ACNUDH no puede verificar el número de ejecuciones extrajudiciales sin una mayor investigación. A juzgar por la información examinada, los asesinatos relacionados con la campaña contra las drogas ilícitas parecen tener un carácter generalizado y sistemático. La cifra más conservadora, basada en datos del Gobierno, sugiere que desde julio de 2016 han sido asesinadas 8.663 personas, mientras que otras estimaciones llegan a triplicar esa cifra. Esto ilustra claramente que se necesita un sistema transparente e integral de presentación de informes sobre los datos relativos a los asesinatos cometidos por agentes estatales y no estatales.

23. Los informes policiales divulgados ante el Tribunal Supremo ofrecen detalles de la realización de 22 operaciones antidrogas en las que murieron 29 personas, todas ellas en sus domicilios³¹. Excepto en un caso, la policía llevó a cabo las operaciones sin orden judicial. Los planes elaborados por la policía antes de las operaciones preveían la “detención inmediata” y la “neutralización” de las personas blanco de la operación. En los informes realizados inmediatamente después de las operaciones, se afirmaba que los objetivos habían sido asesinados después de resistirse. Sin embargo, dichos informes empleaban un lenguaje sorprendentemente similar para describir lo que presuntamente cada una de las víctimas había dicho (“*putang ina mo pulis ka pala*”, que se traduce aproximadamente como “así que eres policía, hijo de puta”) y hecho (“el sospechoso desenfundó su arma y disparó a los agentes de policía pero falló”), lo que suscitaba dudas sobre si los informes solo se presentaban de manera formal. Los informes se refirieron explícitamente al asesinato de cinco individuos como “neutralización”. De las 29 personas asesinadas, 23 estaban en la lista de vigilancia de drogas.

24. El ACNUDH examinó los informes de la policía sobre otras 25 operaciones en las que 45 personas habían sido asesinadas en el área metropolitana de Manila entre agosto de 2016 y junio de 2017. La policía se había referido a 34 de estos asesinatos como “neutralización”. En todas las escenas del crimen, la policía afirmó haber recuperado bolsas de metanfetamina y armas de fuego supuestamente utilizadas por las víctimas para resistirse a los agentes de policía. Sobre la base de esos informes, el ACNUDH constató que la policía se había incautado repetidamente de armas con el mismo número de serie de víctimas distintas en lugares diferentes. El ACNUDH identificó siete armas de mano con números de serie únicos. Cada pistola apareció en al menos dos escenas del crimen distintas, mientras que dos armas de fuego reaparecieron en cinco escenas de crímenes diferentes. La pauta sugiere que los agentes de policía colocaron pruebas y pone en duda la versión de la legítima defensa, lo que implica que es probable que las víctimas estuvieran desarmadas cuando fueron asesinadas.

25. Aunque se experimentó en todo el país, el impacto de la campaña contra las drogas ilegales se ha documentado mejor en las zonas urbanas. Se dispone de datos limitados sobre el perfil de los muertos. Según un estudio, la mayoría de las víctimas eran hombres de comunidades urbanas que vivían en la pobreza³². Las comunicaciones recibidas por el ACNUDH confirman esta pauta. Los estudios de la Comisión de Derechos Humanos y otros también ilustran las dificultades psicológicas y prácticas a las que se enfrentan los

²⁸ Véase www.philstar.com/nation/2019/03/06/1898959/29000-deaths-probed-drug-war-launched.

²⁹ Véase <https://data.world/stabile-center/ph-drug-war>.

³⁰ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos, 5 de mayo de 2020.

³¹ *Peticionarios c. Dela Rosa y otros*, memorando adicional, pág. 3.

³² PhilRights, “The killing State” (2019), págs. 7 a 17.

miembros de una familia —en su mayoría mujeres y niños— cuando pierden al hombre que la sostiene³³.

2. Obligación de investigar

26. A pesar de las alegaciones creíbles de ejecuciones extrajudiciales generalizadas y sistemáticas en el contexto de la campaña contra las drogas ilícitas, ha existido una cuasiimpunidad por esas violaciones. El Gobierno afirma que el Servicio de Asuntos Internos de la Policía Nacional de Filipinas investiga automáticamente las muertes que se producen durante las operaciones policiales. Según se informa, el Servicio de Asuntos Internos inició 4.583 investigaciones entre julio de 2016 y mayo de 2019³⁴. Sin embargo, el Gobierno solo ha citado un caso —el de Kian delos Santos, de 17 años— en el que tres agentes de policía fueron condenados por un asesinato relacionado con la campaña antidroga. Este resultado se debió en gran medida a que se disponía de imágenes de televisión en circuito cerrado y a la indignación de la población tras el asesinato. Aunque el Gobierno observó que se habían abierto expedientes administrativos contra 9.172 agentes de policía³⁵, sigue sin estar claro cuántos de ellos están relacionados con ejecuciones extrajudiciales. El ACNUDH observa que las sanciones administrativas son insuficientes cuando hay denuncias graves de violaciones del derecho a la vida. Observa también la falta de progresos en la investigación de los casos relacionados con la campaña contra las drogas ilegales remitidos a la Oficina del Ombudsman.

27. Para justificar la falta de enjuiciamientos, la policía ha invocado una “presunción de regularidad” en la realización de operaciones³⁶. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha observado que la policía no puede alegar una presunción de regularidad en las funciones oficiales porque durante una operación policial no deberían producirse muertes³⁷.

28. El Gobierno también afirma que las fuerzas del orden no pueden investigar los asesinatos si no hay una denuncia presentada por un particular³⁸. En virtud de las normas internacionales de derechos humanos, Filipinas tiene la obligación de establecer normas y procedimientos para la presentación de informes, el examen y la investigación obligatorios de los incidentes mortales y los incidentes en que haya corrido peligro alguna vida, que hayan sido cometidos por agentes del orden. Cuando haya alegaciones de que tiene conocimiento o debería haberlo tenido de privaciones de la vida potencialmente ilícitas, tiene el deber de investigar y, según proceda, enjuiciar a los responsables³⁹.

29. Los familiares —en su mayoría mujeres— de las víctimas, así como los abogados y periodistas entrevistados por el ACNUDH, mencionaron numerosos obstáculos para documentar los casos y hacer justicia. Entre ellos figuraban la vigilancia, el hostigamiento, las amenazas, la intimidación, la falta de educación, la falta de protección de los testigos y las víctimas, un sentimiento de impotencia ante las declaraciones oficiales que alentaban los asesinatos, la falta de voluntad de las fuerzas del orden para realizar investigaciones y la renuencia de los jueces a examinar de forma crítica los casos relacionados con las drogas⁴⁰. Las familias entrevistadas por la Comisión de Derechos Humanos del país también dieron como razones para no entablar acciones legales su temor por la seguridad de sus parientes, la estigmatización, los limitados recursos financieros y las apremiantes necesidades básicas de los miembros de la familia, especialmente los niños⁴¹. Las garantías públicas que ha dado el Presidente de proteger a los agentes de policía, ya matasen a 1.000 personas

³³ “Panaghoy: the war on drugs from the perspective of women and children”, págs. 27 a 38.

³⁴ Comunicación del Gobierno, 1 de mayo de 2020.

³⁵ Véase www.dilg.gov.ph/news/DILG-Internal-cleansing-in-PNP-on-going-despite-controversies-9172-erring-personnel-facing-admin-raps/NC-2019-1272.

³⁶ Reunión con representantes gubernamentales, 13 y 14 de febrero de 2020.

³⁷ *Peticionarios c. Dela Rosa y otros*, notificación de resolución, pág. 47.

³⁸ Reunión con representantes gubernamentales, 13 y 14 de febrero de 2020.

³⁹ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018), párrs. 13 y 27 a 29. Véase también el Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas.

⁴⁰ Entrevistas del ACNUDH, 24, 26 y 27 de febrero y 4 de marzo de 2020.

⁴¹ “Panaghoy”, pág. 39.

mientras estaban de servicio⁴², han disuadido a las víctimas de intentar que se haga justicia y a las fuerzas del orden, de investigar los asesinatos.

30. En las comunicaciones recibidas por el ACNUDH también se sugiere que existe una impunidad generalizada por los asesinatos relacionados con las drogas cometidos por personas no identificadas y se describe que los autores enmascarados tienen un grado de conocimiento inquietante de los lugares y las víctimas, lo que sugiere su posible connivencia con la policía y con los funcionarios de la administración local en algunos casos.

3. Privación de libertad

31. El derecho internacional prohíbe la detención y reclusión arbitrarias. La detención o la reclusión son arbitrarias si son ilegales o si hay suficientes elementos relacionados con la inadecuación, la injusticia, la imprevisibilidad y unas insuficientes garantías procesales. La arbitrariedad también debe evaluarse a la luz de la necesidad, la proporcionalidad y la racionalidad⁴³.

32. Según cifras del Gobierno, entre el 1 de julio de 2016 y el 31 de diciembre de 2019 se detuvo a 223.780 “personalidades de la droga”⁴⁴. El Gobierno declaró que 204.721 de esas personas fueron acusadas en causas penales. Sigue sin estar claro cuántas acusaciones guardaban relación con el comercio de drogas y no con su consumo personal, y cuántas personas fueron condenadas, puestas en libertad o permanecen en prisión preventiva. La falta de claridad, unida a las irregularidades en relación con las debidas garantías procesales, hace temer que muchos casos puedan equivaler a una detención arbitraria.

33. El alto número de detenciones supone una presión para la judicatura y las prisiones. Debido a las bajas tasas de resolución de casos⁴⁵ y a las demoras en la administración de justicia, las personas privadas de libertad han estado languideciendo en prisión preventiva, que a menudo tiene una duración prolongada. En 2016, el Comité contra la Tortura observó que los detenidos en prisión preventiva representaban entre el 85 % y el 90 % de la población reclusa, debido principalmente a la aplicación estricta de la Ley General de Drogas Peligrosas de 2002⁴⁶. El Gobierno está aplicando medidas para aumentar la eficiencia de la administración de justicia, mediante, entre otras cosas, proyectos con asociados internacionales.

34. En febrero de 2020, la tasa de congestión de las cárceles era del 534 %⁴⁷ y sigue siendo una de las más altas del mundo. La congestión ha empeorado con el aumento de los casos relacionados con las drogas, la falta de capacidad judicial para tramitar puntualmente las causas penales y la pobreza que impide a muchos detenidos pagar la fianza. En una auditoría gubernamental realizada en 2018 se determinó que ello violaba las normas de la Oficina de Administración Penitenciaria y Ejecución de las Penas y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. El Gobierno está construyendo y mejorando instalaciones penitenciarias⁴⁸. El ACNUDH acoge con satisfacción las medidas para descongestionar los centros de reclusión, entre las que se incluye una iniciativa del Tribunal Supremo que ha llevado a la puesta en libertad de casi 10.000 presos durante el brote de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)⁴⁹.

⁴² Véase www.philstar.com/headlines/2016/07/02/1598740/duterte-pnp-kill-1000-ill-protect-you.

⁴³ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 35 (2014), relativa a la libertad y la seguridad personales, párrs. 10 a 12.

⁴⁴ Informe del Copresidente, pág. 11.

⁴⁵ Informes anuales del poder judicial, 2017 y 2018.

⁴⁶ CAT/C/PHL/CO/3, párr. 13.

⁴⁷ Comunicación del Gobierno, 1 de mayo de 2020.

⁴⁸ Comisión de Auditoría, informe anual de auditoría de 2018 del Departamento del Interior y de Administración Local, págs. 54 a 56.

⁴⁹ Circular Administrativa núm. 38 (2020), Tribunal Supremo.

4. Derecho a la salud

35. Todas las personas que consumen drogas siguen teniendo derecho a la salud⁵⁰. El tratamiento de la drogodependencia es un elemento del derecho a la salud y debe garantizarse en cumplimiento de los principios de derechos humanos de no discriminación, respeto de la dignidad inherente a las personas, confidencialidad, privacidad y consentimiento informado⁵¹.

36. En 2018, Filipinas adoptó una estrategia de lucha contra las drogas ilícitas que comprendía disposiciones para el tratamiento y la rehabilitación⁵². En cooperación con la Organización Mundial de la Salud, el Gobierno está estableciendo clínicas piloto de recuperación para personas que consumen drogas⁵³. Sin embargo, la Ley General de Drogas Peligrosas impone seis meses de rehabilitación obligatoria para quienes consuman drogas por primera vez, lo que viola el principio del tratamiento voluntario⁵⁴. El tratamiento obligatorio de la drogadicción es incompatible con los tratados de fiscalización internacional de drogas y el derecho de los derechos humanos⁵⁵.

37. Según el Gobierno, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, 497.775 personas que consumían drogas emprendieron un programa de recuperación y bienestar de la Policía Nacional de Filipinas. Otras 524.320 personas se sometieron a rehabilitación en la comunidad. Solo 26.200 personas se sometieron a tratamiento y rehabilitación en centros gestionados y acreditados por el Departamento de Salud. Preocupa al ACNUDH que la participación de las fuerzas del orden en los programas de rehabilitación para consumidores de drogas vaya en contra de la prestación de tratamiento médico y rehabilitación con base empírica.

38. La Ley General de Drogas Peligrosas también exige la realización obligatoria de pruebas de consumo de drogas y la denuncia de los consumidores de drogas en las instalaciones públicas, incluidas las escuelas secundarias. Esto puede violar el derecho a la intimidad, generar estigmatización y constituir un trato degradante. La ley también prescribe sanciones severas que pueden ser manifiestamente desproporcionadas para el delito en cuestión, como largas penas de prisión por la mera posesión de pequeñas cantidades de drogas ilegales. La penalización del uso personal, unida a una condena desproporcionada, dificulta que las personas obtengan un tratamiento adecuado para el consumo de drogas⁵⁶.

39. El ACNUDH también observa con preocupación la falta de programas de reducción de daños apoyados por el Gobierno, como la sustitución con opioides o el suministro de jeringuillas. Tampoco en los establecimientos penitenciarios existen esos programas⁵⁷.

B. Seguridad nacional y espacio cívico

40. Junto con la intensificación de la campaña contra las drogas ilícitas, el Estado ha reforzado su respuesta en la lucha contra el terrorismo y los conflictos, lo cual también afecta a los derechos humanos. El ACNUDH ha examinado las principales leyes y políticas de seguridad nacional y sus graves repercusiones en la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos, los abogados, los agentes políticos y judiciales, los periodistas, los sindicalistas, los grupos eclesiósticos y otros, en particular mediante el fenómeno de las campañas de desprestigio (véase el anexo II).

⁵⁰ A/65/255, párr. 7.

⁵¹ Véase www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/UNODC-WHO_International_Standards_Treatment_Drug_Use_Disorders_April_2020.pdf.

⁵² Véase www.ddb.gov.ph/images/downloads/Revised_PADS_as_of_Nov_9_2018.pdf.

⁵³ Departamento de Salud, Orden Administrativa núm. 2019-0005.

⁵⁴ A/65/255, párr. 30.

⁵⁵ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24369&LangID=E.

⁵⁶ Ley de Drogas Peligrosas, art. 11; y E/C.12/PHL/CO/5-6.

⁵⁷ Comunicación del Gobierno, 1 de mayo de 2020.

Marco legislativo de seguridad nacional y lucha contra el terrorismo

41. Si bien la Constitución y las leyes contienen disposiciones firmes en materia de derechos humanos, varias leyes otorgan a las autoridades una amplia discrecionalidad para detener e imputar a personas por motivos de seguridad nacional, sin las debidas salvaguardias de los derechos humanos. Entre ellas figuran la Ley de Seguridad Humana⁵⁸, la Ley de Protección contra la Ciberdelincuencia, la Ley de Competencias para Citar a Testigos y las leyes sobre sedición.

42. Se han propuesto nuevas leyes y enmiendas preocupantes con el objetivo declarado de fortalecer el orden público y combatir el terrorismo. Estas propuestas corren el riesgo de socavar las protecciones constitucionales y otras protecciones legales. Los proyectos de ley propuestos encaminados a restablecer la pena de muerte para los delitos relacionados con las drogas y a reducir significativamente la edad de responsabilidad penal harían que Filipinas incumpliese sus obligaciones en virtud de las normas internacionales de derechos humanos⁵⁹. La propuesta de Ley de Lucha contra el Terrorismo, destinada a reemplazar la ya problemática Ley de Seguridad Humana, diluye las salvaguardias de los derechos humanos, amplía la definición de terrorismo y prolonga el período de detención sin orden judicial de 3 a 14 días, que luego se puede prorrogar por otros 10 días. La vaguedad de las definiciones en la Ley de Lucha contra el Terrorismo puede violar el principio de legalidad⁶⁰.

43. También se ha impuesto una serie de medidas de emergencia en los últimos años. El estado de emergencia nacional proclamado el 4 de septiembre de 2016 —dos días después del atentado con bomba cometido en la ciudad de Davao que se cobró 14 vidas de civiles— sigue vigente más de tres años después. Las medidas derivadas de un estado de emergencia deben limitarse a la medida estrictamente requerida por las exigencias de la situación, en cuanto a su duración y alcance geográfico⁶¹. En Filipinas, lo que debería haber sido un estado excepcional parece haberse normalizado.

44. Además, en mayo de 2017 se declaró la ley marcial en todo Mindanao cuando una coalición de grupos armados afiliados al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL) sitió la ciudad de Marawi⁶². La ley marcial fue prorrogada por el Congreso en tres ocasiones, hasta que la última prórroga expiró en diciembre de 2019.

45. En noviembre de 2018, la Orden núm. 32 autorizó el despliegue inmediato de efectivos adicionales de las Fuerzas Armadas de Filipinas y de la policía “para suprimir la violencia al margen de la ley y los actos de terror en las provincias de Samar, Negros Oriental y Negros Occidental, y la región de Bicol”. Aunque se habían producido actos de violencia en esas zonas antes de la aplicación de la Orden, la información obtenida por el ACNUDH y las declaraciones de la Comisión de Derechos Humanos indican que la posterior operación conjunta de la policía y el ejército puede haber dado lugar a graves violaciones de los derechos humanos, incluidos presuntos asesinatos y detenciones arbitrarias⁶³. También hay informes alarmantes de violaciones del derecho internacional

⁵⁸ Véase CCPR/C/PHL/CO/4.

⁵⁹ Véase www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/NV_from_HRC_ThePhilippines_28March2017.pdf; véanse también www.ohchr.org/Documents/Countries/PH/OpenLetterHC_DeathPenalty.pdf y www.unicef.org/philippines/press-releases/lowering-age-criminal-responsibility-against-child-rights-unicef.

⁶⁰ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 35, párr. 15.

⁶¹ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29 (2001), relativa a la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción, párr. 4, y A/HRC/37/52, párr. 11.

⁶² Véase www.officialgazette.gov.ph/2017/05/23/proclamation-no-216-s-2017/.

⁶³ Véanse, por ejemplo, <https://chr.gov.ph/statement-of-chr-spokesperson-atty-jacqueline-de-guia-on-the-deployment-of-more-troops-in-bicol-region-samar-and-negros-provinces/>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25006>, <http://chr.gov.ph/statement-of-chr-spokesperson-atty-jacqueline-ann-c-de-guia-on-the-recent-spate-of-killings-in-negros-oriental/> y <http://chr.gov.ph/statement-of-the-commission-on-human-rights-on-the-series-of-arrests-of-activists-in-negros-occidental-and-metro-manila/>.

humanitario, incluso en relación con la realización de operaciones de bombardeo aéreo⁶⁴. Estas requieren una investigación más exhaustiva.

46. El 4 de diciembre de 2018, el Presidente firmó el Decreto núm. 70 “que institucionaliza el enfoque nacional para poner fin a la insurgencia para el final de su mandato en 2022, mediante el fortalecimiento del programa de lucha contra la insurgencia con un componente de desarrollo socioeconómico integral”. En virtud del Decreto, se creó un equipo nacional de trabajo para poner fin al conflicto armado comunista local. El objetivo declarado es “una paz y una vitalidad económica inclusivas y sostenibles en cientos de comunidades que todavía son vulnerables a la influencia del NEP o están bajo su control”⁶⁵. El Gobierno informa de que en virtud del Decreto núm. 70 se asignaron recursos equivalentes a 438 millones de dólares a programas de desarrollo social y económico.

47. Es alentador el abandono de una respuesta predominantemente militarizada para en su lugar prevenir y combatir el extremismo violento, pero ello solo podrá lograrse de manera sostenible con una participación significativa de las comunidades afectadas y el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Sin embargo, preocupa que la aplicación del Decreto núm. 70 parece ir en la dirección opuesta, ya que moviliza a la administración, desde el nivel nacional hasta el local, contra los presuntos simpatizantes del comunismo, y sigue sembrando sospechas y divisiones en las comunidades. La defensa de los derechos económicos y sociales acarrea el riesgo de ser tildado de antigubernamental y, por lo tanto, de estar a favor de los insurgentes, lo que puede obstaculizar el objetivo de un desarrollo inclusivo y sostenible⁶⁶. Preocupa que estas pautas se parezcan a las que caracterizan la campaña contra las drogas ilícitas, en particular la presunción de culpabilidad y la falta de garantías procesales o de supervisión efectiva, esta vez dirigidas contra los sospechosos de apoyar al Partido Comunista de Filipinas-NEP.

48. En este contexto, el ACNUDH ha observado que el presupuesto nacional para actividades opacas “de inteligencia” y “confidenciales” se ha multiplicado por más de cinco en cinco años: 8.280 millones de pesos (163 millones de dólares) en 2020, frente a 1.490 millones de pesos (29 millones de dólares) en el presupuesto de 2015. Más de la mitad de la asignación para el año 2020 (de 4.500 millones de pesos) está destinada a la Oficina del Presidente⁶⁷.

Impacto en el espacio cívico

49. Filipinas tiene una larga y sólida tradición de defensa de los derechos humanos y de activismo de la sociedad civil, con 60.000 organizaciones no gubernamentales (ONG) registradas. Esto es particularmente sorprendente dados los omnipresentes ataques —en Internet y fuera de ella— que durante muchos años se han lanzado contra los defensores de los derechos humanos. Durante decenios, las campañas de desprestigio por las que se acusa a personas y grupos de ser comunistas o terroristas han sido una amenaza persistente y poderosa para la sociedad civil y la libertad de expresión⁶⁸.

50. Desde 2007, diversos mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han planteado reiteradamente su preocupación por las amenazas y la denigración, las detenciones arbitrarias, el acoso jurídico, las desapariciones forzadas y los asesinatos de defensores de los derechos humanos. El ACNUDH solicitó, pero no recibió, cifras del Gobierno sobre los asesinatos de defensores de los derechos humanos. Sin embargo, fuentes fidedignas de la sociedad civil han recopilado listas detalladas que documentan cientos de asesinatos. El ACNUDH ha verificado los asesinatos de 208 defensores de los derechos humanos, periodistas y sindicalistas, entre ellos 30 mujeres, entre enero de 2015 y

⁶⁴ Véase, por ejemplo, www.pna.gov.ph/articles/1084364.

⁶⁵ Comunicaciones del Gobierno, 31 de enero de 2020.

⁶⁶ Véase también <https://newsinfo.inquirer.net/1226413/chr-wants-ao-that-justifies-attacks-on-activists-revoked>.

⁶⁷ Véanse www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/GAA/GAA2020/TechGAA2020/OP/OP.pdf y www.dbm.gov.ph/index.php/budget-documents/previous-years.

⁶⁸ Véase la opinión disidente del magistrado adjunto Leonen en el asunto *Carlos Isagani Zárate y otros*, Tribunal Supremo, 10 de noviembre de 2015, pág. 1.

diciembre de 2019. A pesar de los esfuerzos por fortalecer⁶⁹ el mecanismo previsto en la Orden Administrativa núm. 35, el Gobierno no ha logrado garantizar investigaciones y enjuiciamientos transparentes, independientes y eficaces en la gran mayoría de los casos⁷⁰. De los 383 casos sometidos al mecanismo que se remontan al año 2001, 216 casos han sido desestimados o archivados, mientras que solo 13 han dado lugar a condenas.

51. El carácter generalizado de la campaña de desprestigio por parte del Gobierno queda claramente ilustrada por el hecho de que este incluyera 649 nombres en su solicitud judicial de que se designase grupos terroristas al Partido Comunista de Filipinas y al NEP en virtud de la Ley de Seguridad Humana. En la lista figuraban defensores de los derechos de los indígenas y de otros derechos, y una relatora especial de las Naciones Unidas. Posteriormente, muchos fueron eliminados de la lista, pero siguieron denunciando que sufrían acoso⁷¹ y acusaciones de ser terroristas. El 5 de noviembre de 2019, un alto funcionario de inteligencia del ejército proporcionó al Congreso una lista de organizaciones nacionales e internacionales que presuntamente prestan apoyo financiero y sirven de fachada al “grupo comunista y terrorista”⁷², a pesar de que las auditorías independientes proporcionaron pruebas en contrario en relación con varias de las organizaciones⁷³.

52. Esta clase de calificación pública ha demostrado ser extremadamente peligrosa. En 2018, por ejemplo, en la isla de Negros se distribuyeron carteles y listas de objetivos en las que aparecían personas de las que se afirmaba que eran personalidades del Partido Comunista de Filipinas-NEP-Frente Democrático Nacional de Filipinas⁷⁴. Por lo menos cuatro de los defensores de los derechos humanos que figuraban en la lista fueron asesinados posteriormente: la activista Haide Flores, el abogado Benjamin Ramos Jr., el concejal Bernardino Patigas y el abogado Anthony Trinidad. Los cuatro asesinatos siguen sin resolverse.

53. Numerosos defensores de los derechos humanos han compartido con el ACNUDH las amenazas de muerte que han recibido en mensajes de texto o llamadas telefónicas o en los medios sociales. Una defensora de los derechos que había sido acusada de extremismo, Honey Mae Suazo, está desaparecida desde el 2 de noviembre de 2019. Anteriormente había recibido numerosas amenazas en relación con su trabajo de documentación de las vulneraciones cometidas contra los campesinos y los pueblos indígenas en el sur de Mindanao⁷⁵. Otras defensoras de los derechos humanos han sido además amenazadas con ser violadas y acosadas con expresiones insultantes de tipo sexual⁷⁶.

54. Según se informa, la policía y el ejército utilizan las visitas y las redadas para intimidar a las ONG y a la sociedad civil⁷⁷; esto también ha ocurrido durante el confinamiento debido a la COVID-19. Algunas personas son detenidas y puestas en libertad, mientras que otras se enfrentan a cargos como posesión ilegal de armas de fuego,

⁶⁹ Véase <https://gojust.org/>.

⁷⁰ Véase, por ejemplo, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_713337.pdf.

⁷¹ Véanse A/HRC/39/41, A/HRC/42/30 y A/73/18, cap. II, secc. A, donde figura la decisión 1 (95) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, sobre Filipinas.

⁷² Véase www.congress.gov.ph/legisdocs/cdb/cdb18-v1i33-20191105.pdf. Véase también <https://philippines.oxfam.org/latest/press-release/oxfam-statement-inclusion-afp%E2%80%99s-list-%E2%80%9Ccommunist-terror-groups%E2%80%9D>.

⁷³ Por ejemplo, durante un proceso de auditoría independiente realizado por el Gobierno de Bélgica no se encontraron irregularidades en Alliance for the Advancement of People’s Rights (Karapatan): véase www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/55/ic075x.pdf.

⁷⁴ Véanse los anexos I y II *infra*.

⁷⁵ Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25006>.

⁷⁶ Véanse también la opinión núm. 61/2018 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23035>, A/HRC/42/30, A/HRC/40/60/Add.1 y A/HRC/40/52.

⁷⁷ Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25006>. Véase también <https://cnnphilippines.com/regional/2020/2/7/tacloban-raid-progressive-group.html>.

secuestro y sedición⁷⁸. Si bien existen recursos judiciales como el recurso de amparo del Tribunal Supremo, en un caso reciente miembros de la sociedad civil que solicitaron esas órdenes de protección temporal contra el Gobierno fueron a su vez acusados de perjurio⁷⁹.

55. Continúan las campañas de desprestigio, el acoso y los asesinatos de sindicalistas⁸⁰. Se han denunciado la intervención de las fuerzas de seguridad del Estado en reuniones y actos sindicales, las amenazas y la elaboración de perfiles de los miembros, incluso de una alianza nacional de maestros⁸¹. El Comité de Libertad Sindical, de la Organización Internacional del Trabajo, también ha expresado su preocupación por la “vinculación general de los sindicatos con una insurgencia” que coloca a los sindicalistas en situaciones de extrema inseguridad⁸².

56. Grupos de abogados de todo el mundo llevan desde 2004 dando la voz de alarma sobre los asesinatos de profesionales del derecho en Filipinas⁸³, pero las cifras documentadas han aumentado considerablemente en los últimos cinco años. El ACNUDH ha corroborado la información según la cual desde 2015 han sido asesinados más de 40 profesionales del derecho, muchos de los cuales trabajaban en casos políticamente delicados o defendían los derechos a la tierra de los agricultores y los pueblos indígenas. Otros han sufrido atentados contra sus vidas. La mayoría de los casos siguen sin resolverse. También son frecuentes las represalias, las amenazas y los cargos penales —a menudo por delitos no susceptibles de libertad bajo fianza— contra los profesionales del derecho que intervienen en casos de derechos humanos⁸⁴. Muchos abogados y jueces se inhiben de esos casos o se niegan a participar en ellos.

57. En 2018, el Tribunal Supremo destituyó a la Presidenta del Tribunal Supremo, María Lourdes Sereno (una destacada crítica de la “guerra contra las drogas” y de la prórroga de la ley marcial en Mindanao⁸⁵), a raíz de una solicitud del Gobierno en relación con que no presentara una declaración de bienes antes de su nombramiento en 2012. La Comisión de Derechos Humanos denunció su remoción, recordando que, en virtud de la Constitución, el Presidente del Tribunal Supremo solo puede ser destituido por el Congreso mediante un procedimiento de destitución⁸⁶. Los relatores especiales de las Naciones Unidas advirtieron que la destitución de la Sra. Sereno tuvo un “efecto inhibitor” en la independencia judicial⁸⁷.

58. Dos senadoras, Leila de Lima y Risa Hontiveros, se encuentran entre las mujeres con cargo público que han sufrido represalias por criticar la política del Gobierno. La Sra. De Lima lleva tres años privada arbitrariamente de libertad⁸⁸ y la Sra. Hontiveros se enfrenta a varios cargos penales. Además, la Vicepresidenta, Leni Robredo, y un exsenador, Antonio Trillanes, se encontraban entre las personas acusadas de conspiración para cometer sedición, aunque se han retirado los cargos contra la Vicepresidenta. El 20 de abril de 2020, siete personas vinculadas al partido político Anakpawis fueron acusadas de sedición por presuntamente llevar consigo material impreso en el que se criticaba al Gobierno mientras

⁷⁸ Véanse también A/HRC/32/35/Add.3 y <https://lawyersforlawyers.org/en/philippines-lawyers-organizations-worldwide-call-on-aquino-government-to-address-attacks-against-filipino-lawyers/>.

⁷⁹ Véase www.pna.gov.ph/articles/1095366.

⁸⁰ Véase https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_726227.pdf.

⁸¹ Véanse www.deped.gov.ph/2019/01/07/statement-on-the-alleged-inventory-of-alliance-of-concerned-teachers-members-by-the-philippine-national-police/ y <https://news.abs-cbn.com/news/01/06/19/alliance-of-concerned-teachers-slams-police-profiling>.

⁸² Asunto núm. 2528, informe núm. 356, marzo de 2010.

⁸³ Véase <https://lawyersforlawyers.org/en/philippines-lawyers-organizations-worldwide-call-on-aquino-government-to-address-attacks-against-filipino-lawyers/>.

⁸⁴ Numerosas comunicaciones de grupos de abogados corroboran estos informes.

⁸⁵ Véase <https://pcoo.gov.ph/aug-09-2016-news-releases/>.

⁸⁶ Véase <https://chr.gov.ph/statement-of-the-chr-on-the-sc-decision-to-oust-chief-justice-sereno/>.

⁸⁷ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23163&LangID=E.

⁸⁸ Véanse A/HRC/WGAD/2018/61, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23035>, A/HRC/42/30, A/HRC/40/60/Add.1 y A/HRC/40/52.

repartían paquetes de alimentos a las comunidades en cuarentena en Bulacan (Luzón) durante el brote de COVID-19⁸⁹.

59. Se han adoptado algunas medidas positivas para hacer frente a la impunidad por asesinatos de periodistas. En diciembre de 2019, 43 personas fueron condenadas en relación con el asesinato en 2009 de 32 trabajadores de los medios de comunicación en Ampatuan (provincia de Maguindanao). Sin embargo, hay varios procedimientos legales pendientes contra periodistas y destacadas organizaciones de medios de comunicación. Por ejemplo, en 2018 la Comisión del Mercado de Valores revocó la licencia del destacado sitio web de noticias *Rappler*. Aunque *Rappler* continúa sus operaciones, su Directora General, Maria Ressa, ha sido detenida en múltiples ocasiones por diversos cargos. El ACNUDH y los relatores especiales de las Naciones Unidas han expresado su preocupación por lo que parece ser “un cuadro de intimidación” de las fuentes de noticias independientes⁹⁰. En febrero de 2020, la Oficina del Procurador General presentó una petición para revocar la franquicia de la importante emisora ABS/CBN, después de que el Presidente amenazara con cerrarla, alegando que sus reportajes estaban sesgados en su contra. El 5 de mayo de 2020, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones emitió contra ABS/CBN una orden de cesar todas sus actividades cuando expiró su franquicia legislativa, lo que provocó el cierre inmediato de sus servicios de radiodifusión y suscitó una grave preocupación por la libertad de prensa. Las audiencias del Congreso sobre la renovación de la licencia de la emisora estaban en curso en el momento de redactar el presente informe.

60. Filipinas es uno de los países del mundo con mayor utilización de medios sociales per cápita y Facebook es la plataforma dominante. Si bien los medios sociales son un instrumento importante para que la sociedad civil comparta información, también se han utilizado para difundir desinformación, para troleear, para realizar campañas de desprestigio y para acosar a la sociedad civil y a los políticos de la oposición; en particular, las mujeres han sido objeto de comentarios misóginos⁹¹. Facebook ha eliminado por lo menos 200 contenidos engañosos publicados coordinadamente en páginas, grupos y cuentas de Facebook e Instagram, de los que se descubrió que estaban vinculados a una red organizada por el gestor de medios sociales de la campaña electoral del Presidente⁹². El Gobierno también ha presentado un número cada vez mayor de cargos penales, incluso utilizando poderes especiales y leyes relativas a la COVID-19, contra los usuarios de los medios sociales que publican contenidos críticos con las políticas y medidas gubernamentales⁹³.

61. Veinte medios de comunicación y sitios web de ONG se enfrentaron en 2018 y 2019 a una avalancha de ataques distribuidos de denegación de servicio después de publicar reportajes críticos con los funcionarios. En marzo de 2020 se resolvió fuera de los tribunales una demanda relacionada con esos ataques⁹⁴.

C. Situación de los pueblos indígenas, los agricultores y los desplazados internos

62. Al 31 de marzo de 2020, 359.941 personas seguían desplazadas en Mindanao debido a conflictos armados y desastres naturales, muchos de ellos desplazados desde hace tiempo, incluidas 127.865 personas tras el asedio de Marawi en 2017⁹⁵.

63. Sigue siendo motivo de grave preocupación el hecho de que la persistente falta de seguridad y de desarrollo económico en Mindanao, incluidos los progresos insuficientes en la reconstrucción de Marawi, y las violaciones del derecho internacional humanitario de las

⁸⁹ Véase www.pna.gov.ph/articles/1100378.

⁹⁰ Véase www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24171&LangID=E.

⁹¹ Véase Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, opinión núm. 61/2018.

⁹² Véase <https://about.fb.com/news/2019/03/cib-from-the-philippines/>. Véase también www.tsek.ph.

⁹³ Véanse, por ejemplo, www.pna.gov.ph/articles/1099910 y www.dole.gov.ph/news/press-statement-on-the-deportation-of-a-philippine-caregiver-in-taiwan-for-the-crime-of-cyber-libel/.

⁹⁴ Véanse www.qurium.org/alerts/philippines/attributing-the-attacks-against-media-human-rights-philippines/ y www.altermidya.net/parties-to-cyberattack-cases-reach-agreement/.

⁹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Mindanao displacement dashboard*, marzo de 2020, núm. 67.

que se ha informado, así como la falta de progresos en la justicia de transición y la reconciliación⁹⁶, constituyen un terreno fértil para la radicalización. Aunque no se ha informado de hostilidades entre el Frente Moro de Liberación Islámica y las Fuerzas Armadas de Filipinas desde el establecimiento de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, en otras partes de Mindanao continúan los enfrentamientos armados con agentes armados no estatales afiliados al EIL: el Grupo Abu Sayyaf, los Combatientes Islámicos de Liberación de Bangsamoro y el Grupo Maute.

64. Los continuos enfrentamientos entre el ejército y el NEP, y las actividades de otros grupos armados, siguen causando desplazamientos en el este y el norte de Mindanao. La aplicación de la ley marcial en Mindanao y de la Orden núm. 32 en la isla de Negros ha aumentado la militarización de la región, lo que ha tenido repercusiones de gran alcance, en particular en los derechos de los agricultores y los pueblos indígenas.

1. La tierra, los agricultores y los pueblos indígenas

65. El marco jurídico de los derechos de los pueblos indígenas en Filipinas sigue siendo, a primera vista, ejemplar. Sin embargo, unos actores empresariales y políticos poderosos socavan constantemente los esfuerzos de distribución de la tierra y de reforma agraria. El requisito del consentimiento libre e informado previo para cualquier intervención en las comunidades indígenas se manipula de forma habitual, mediante, entre otras cosas, el soborno y la intimidación, como se ha observado en múltiples estudios independientes⁹⁷. Si bien la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas tiene facultades sustanciales, sigue desconfiándose de su eficacia e independencia.

66. Los pueblos indígenas lumads han estado atrapados durante décadas en un enfrentamiento entre el ejército y el NEP⁹⁸. Las acusaciones basadas en una supuesta afiliación a uno u otro bando son habituales y a menudo preceden a la detención arbitraria, así como a las amenazas, la violencia y los asesinatos por parte de agentes estatales y no estatales⁹⁹. Se plantean otras cuestiones en relación con la función que desempeñan las empresas privadas de minería y explotación forestal, con los proyectos de infraestructura y del agronegocio en gran escala en las tierras ancestrales, y con la aplicación del programa de distribución de tierras para los campesinos¹⁰⁰.

67. Quedan pendientes varios proyectos controvertidos a gran escala a los que las comunidades indígenas no han dado su consentimiento, entre los que figura el proyecto de la presa de Kaliwa en Quezon. Los funcionarios del Estado han expresado públicamente su hartazgo con el proceso y han amenazado con impulsar los proyectos. En otros casos, las empresas siguen operando sin el consentimiento apropiado de las comunidades, como en Luzón, donde una investigación de la Comisión de Derechos Humanos determinó, en 2011, que la empresa minera OceanaGold era responsable de la demolición ilegal de 200 casas y el desalojo violento de los residentes¹⁰¹.

68. El establecimiento de la Unidad Geográfica de las Fuerzas Armadas Ciudadanas en 1987, los “multiplicadores de fuerza” en 2006¹⁰² y otros grupos armados dieron lugar a un aumento de las ejecuciones extrajudiciales y otros actos de violencia contra aquellos a los que se percibía como antigubernamentales, partidarios del NEP o contrarios a las empresas. En 2012, el Comité de Derechos Humanos instó al Estado a que desmantelara y desarmara a todos los “ejércitos privados, grupos paramilitares y ‘multiplicadores de

⁹⁶ Véanse, en particular, las recomendaciones de la Comisión de Justicia de Transición y Reconciliación, en www.tjrc.ph/.

⁹⁷ Véanse www.giz.de/en/downloads/giz2013-en-assessing-free-and-prior-informed-consent-fpic-philipinen.pdf y A/HRC/32/35/Add.3.

⁹⁸ *Global Terrorism Index 2019*, que puede consultarse en <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2019>.

⁹⁹ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22567&LangID=E.

¹⁰⁰ Informe de mitad de período del Presidente al pueblo (2019).

¹⁰¹ Véase www.scribd.com/document/389045428/Commission-on-Human-Rights-Resolution-on-OceanaGold-in-the-Philippines. Véase también www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25850&LangID=E.

¹⁰² Véase el Decreto núm. 264 de 1987 y el Decreto núm. 546 de 2006.

fuerza”¹⁰³. Sin embargo, esos grupos armados han seguido proliferando y actuando con aparente impunidad.

69. Los defensores de los derechos de la tierra y del medio ambiente figuran de manera destacada entre los asesinatos documentados de defensores de los derechos humanos, en particular en Mindanao, la isla de Negros, la Región Administrativa de la Cordillera y las provincias de Palawan y Bataan. La información proporcionada por la sociedad civil y la Comisión de Derechos Humanos indica que la impunidad de esos asesinatos es generalizada.

70. En un caso emblemático, una investigación de la Comisión determinó que el asesinato por el ejército del líder tribal Datu Victor Danyan —uno de los ocho lumads asesinados en el lago Sebu, en Cotabato del Sur, en diciembre de 2017— constituía una violación de los derechos humanos. Hasta la fecha, sin embargo, no ha habido rendición de cuentas, y el ejército ha declarado que la matanza ocurrió durante un encuentro con el NEP¹⁰⁴. El Sr. Danyan se había negado a dar su consentimiento a la renovación de una autorización para una plantación de café. Del mismo modo, la veterana dirigente campesina y defensora de la reforma agraria Nora Apique fue asesinada a tiros el 31 de marzo de 2020 por asaltantes no identificados cuando se dirigía a su casa en San Miguel (provincia de Surigao del Sur).

71. Dado que muchas comunidades indígenas están aisladas geográficamente y carecen de un acceso adecuado a los servicios sociales básicos, dependen en gran medida del apoyo de la sociedad civil. Sin embargo, el énfasis en la seguridad nacional, la recopilación de información de inteligencia y las campañas de desprestigio en la ejecución del Decreto núm. 70 han impedido que la sociedad civil local, incluidos los grupos eclesiásticos, atienda las necesidades humanitarias de las comunidades por temor a ser presentados como afiliados del NEP.

72. Los docentes y estudiantes de los centros comunitarios de aprendizaje para indígenas administrados por ONG también han sido atacados y acosados durante mucho tiempo. El 25 de febrero de 2019 se colocaron varias pancartas frente a una escuela de la provincia de Cotabato del Norte, en las que se la acusaba de tener vínculos con el NEP. El 12 de julio de 2019, el Gobierno cerró 54 escuelas de este tipo en Mindanao, aludiendo a quejas de que en ellas se enseñaba el extremismo violento. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha expresado su preocupación por los cierres.

73. En el informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados correspondiente a 2019 se citaban ataques verificados y amenazas de ataques contra escuelas y maestros, principalmente por el supuesto apoyo al NEP. La mayoría de estas vulneraciones se atribuyeron a las Fuerzas Armadas de Filipinas, que también utilizaron dos escuelas como bases durante las operaciones militares¹⁰⁵.

2. Violaciones y abusos del Nuevo Ejército del Pueblo

74. El ACNUDH recibió comunicaciones individuales en las que se denunciaban abusos de los derechos humanos por parte del NEP, como asesinatos, secuestros, reclutamiento de niños y extorsión.

75. Al no tener acceso al país, el ACNUDH no pudo verificar esas denuncias. No obstante, la Comisión de Derechos Humanos ha verificado las denuncias de asesinatos cometidos por el NEP y el Gobierno ha declarado que se están examinando, en virtud de la Orden Administrativa núm. 35, 80 incidentes presuntamente perpetrados por el NEP. Los informes del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados de 2015 a 2019 confirman las graves violaciones contra los niños cometidas tanto por agentes estatales como no estatales. En 2018, 16 niños fueron asesinados (4 por el ejército y 1 por el Grupo

¹⁰³ CCPR/C/PHL/CO/4, párr. 14.

¹⁰⁴ Véase www.pna.gov.ph/index.php/articles/1018556.

¹⁰⁵ Véase A/73/907-S/2019/509.

Abu Sayyaf) y 41 niños fueron mutilados (4 por el ejército, 3 por el NEP y 1 por el Grupo Maute)¹⁰⁶.

76. Las Naciones Unidas han verificado que en 2019 el NEP reclutó y utilizó a niños en funciones de combate o de apoyo, y el ejército también lo hizo para prestar apoyo en un campamento militar¹⁰⁷. Las Naciones Unidas incluyen al NEP entre las partes que cometen violaciones graves contra los niños en situaciones de conflicto armado¹⁰⁸.

D. Incitación al odio y la violencia

77. En los últimos años, la retórica nociva de los niveles más altos del Gobierno ha sido omnipresente y profundamente dañina. Algunas declaraciones han llegado al nivel de incitación a la violencia.

78. La retórica ha variado desde comentarios degradantes y de tintes sexuales contra las mujeres defensoras de los derechos humanos, políticas y combatientes —incluidas “bromas” sobre la violación— hasta declaraciones en las que se resta importancia a la tortura, se pide el bombardeo de los pueblos indígenas, se alienta la violencia extrema contra los consumidores y vendedores de drogas, e incluso se ofrecen recompensas, se llama a la decapitación de actores de la sociedad civil y se advierte que los periodistas no son inmunes al “asesinato”. Días después de la imposición de las restricciones de movimiento relacionadas con la COVID-19, el Presidente declaró en un discurso a la nación que la policía, el ejército y los funcionarios de los barangáis debían disparar a los que desobedecieran las órdenes, alteraran el orden o pelearan¹⁰⁹. Respondiendo a las críticas sobre la distribución de los suministros de socorro, también amenazó con recluir a “la izquierda” hasta que la crisis de la COVID-19 terminara. La Comisión de Derechos Humanos comentó que la declaración del Presidente “es peligrosa, ya que puede interpretarse como una política oficial del Gobierno”¹¹⁰. El Jefe de la Policía Nacional de Filipinas declaró posteriormente que la policía ejercería “la máxima tolerancia” y actuaría “dentro de los límites de la ley”.

79. Otros funcionarios de alto nivel también han utilizado un lenguaje incendiario que incita a la violencia contra quienes se muestran críticos con el Gobierno. El 5 de marzo de 2020, reaccionando a un comentario de una ONG en los medios de comunicación, un ministro del Gobierno tuiteó lo siguiente: “Estos son unos comunistas de m... Lo que hay que hacer es pegarles un tiro, no escucharlos”. El tuit fue eliminado más tarde y la cuenta del ministro en Twitter fue bloqueada temporalmente.

80. Si bien numerosas declaraciones del Presidente, Sr. Duterte, son posteriormente aclaradas por su portavoz y por otros funcionarios para que no se tomen al pie de la letra, los asesinatos, las detenciones, las acusaciones de extremismo y los ajustes de cuentas generalizados por parte de los agentes del Estado, incluso en la campaña contra las drogas ilegales, sugieren que los comentarios públicos del Presidente pueden haber incitado a la violencia y pueden haber tenido el efecto de alentar, respaldar o incluso ordenar violaciones de los derechos humanos, con impunidad. El uso de ese lenguaje podría constituir una violación de la prohibición de la privación arbitraria de la vida que figura en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹¹.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Véanse <https://pcoo.gov.ph/presidential-speech/nation-address-of-president-roa-duterte-on-coronavirus-disease-2019-covid-19-pandemic/> y <https://news.mb.com.ph/2020/04/03/palace-defends-dutertes-shoot-to-kill-order-vs-troublemakers/>.

¹¹⁰ Véase www.facebook.com/notes/commission-on-human-rights-of-the-philippines/statement-of-chr-spokesperson-on-the-order-to-shoot-alleged-agitators-and-violat/2713442025438992/.

¹¹¹ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36.

IV. Conclusiones

81. El marco jurídico, constitucional e institucional de Filipinas contiene salvaguardias de los derechos humanos, así como un sistema de equilibrio de poderes. El problema siempre ha residido en su aplicación y en que se elude su cumplimiento. El énfasis excesivo que desde hace mucho tiempo se pone en el orden público y en la seguridad nacional a expensas de los derechos humanos se ha agudizado en los últimos años y existe la preocupación de que la denigración de la disidencia se esté institucionalizando y normalizando cada vez más en formas que serán muy difíciles de revertir.

82. Solo en los cuatro primeros meses de 2020, incluso durante la pandemia de COVID-19, el ACNUDH documentó que continuaron cometiéndose asesinatos de personas sospechosas de delitos relacionados con las drogas y de defensores de los derechos humanos. Se presentaron cargos contra opositores políticos y miembros de la sociedad civil, por, entre otros, sedición y perjurio. Una importante red de medios de comunicación se vio obligada a dejar de emitir tras ser señalada por las autoridades. Las campañas de desprestigio y la incitación a la violencia han sido muy comunes, tanto en Internet como fuera de ella. En la respuesta a la COVID-19 se ha adoptado el mismo enfoque de seguridad severo que parece haberse incorporado en la campaña intensificada contra las drogas ilegales y en los imperativos de la lucha contra la insurgencia. Si bien se adoptaron importantes medidas para mitigar los efectos económicos de la pandemia en las comunidades vulnerables, la respuesta del Gobierno también se ha caracterizado por las amenazas de imponer la ley marcial, el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad para hacer cumplir las cuarentenas y el empleo de las leyes para sofocar las críticas.

83. La impunidad persistente de las violaciones de los derechos humanos es muy acusada y los obstáculos prácticos para acceder a la justicia en el país son casi insuperables. Es habitual que se equipare la defensa de los derechos humanos con la insurgencia y se distraiga la atención para desacreditar a los mensajeros en lugar de examinar el fondo del mensaje. Esto ha enturbiado el espacio para el debate, la discrepancia y la oposición a las instituciones y políticas del Estado, lo que ha dado lugar a una profunda desconfianza entre el Gobierno y la sociedad civil, una brecha que necesita una reparación urgente.

84. El país se enfrenta a importantes desafíos sistémicos, que van desde la pobreza estructural, pasando por las desigualdades, hasta los conflictos armados y los desastres naturales, y ahora, el impacto a nivel nacional de la COVID-19. El ACNUDH acoge con satisfacción los importantes esfuerzos realizados para mejorar la protección de los derechos económicos y sociales y el acceso a los bienes y servicios esenciales en todo el país. Sin embargo, es crucial que esto se guíe por un enfoque basado en los derechos humanos que se centre en “no dejar a nadie atrás”. Las actuaciones encaminadas a hacer frente a la delincuencia y la proliferación de las drogas ilícitas y a prevenir y contrarrestar el extremismo violento y los conflictos armados deben tener una base empírica, ser compatibles con el estado de derecho y encarnar el pleno respeto de los derechos humanos. La rendición de cuentas por las violaciones cometidas tanto por el Estado como por los agentes no estatales, con plena transparencia y respeto de las garantías procesales, es esencial para restablecer la confianza pública.

85. Habida cuenta del carácter generalizado y sistemático de los presuntos asesinatos y de que hasta ahora los mecanismos nacionales no han garantizado la rendición de cuentas, se han hecho firmes llamamientos en favor de un mecanismo internacional de rendición de cuentas. En junio de 2019, un grupo de 11 titulares de mandatos de procedimientos especiales pidió al Consejo de Derechos Humanos que estableciera una investigación independiente¹¹². Por su parte, la Corte Penal Internacional está realizando un examen preliminar de la situación en Filipinas. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos subraya una

¹¹² Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=24679&LangID=E.

vez más la necesidad de que se realicen investigaciones independientes, imparciales y eficaces de los asesinatos y está dispuesta a dar asistencia a los esfuerzos creíbles para lograr la rendición de cuentas en los planos nacional e internacional.

86. La Alta Comisionada expresa la disposición del ACNUDH a seguir colaborando positivamente con Filipinas, entre otras cosas mediante una mayor prestación de asistencia técnica y fomento de la capacidad, en particular para la aplicación de las recomendaciones que figuran en el presente informe, y mediante la vigilancia y la presentación continua de informes sobre los progresos realizados en materia de derechos humanos.

V. Recomendaciones

87. La Alta Comisionada exhorta al Gobierno de Filipinas a que:

- a) En el contexto de su campaña contra las drogas ilegales:
 - i) Derogue la Circular de Instrucciones núm. 16-2016 de la Policía Nacional de Filipinas; cancele el “Proyecto Tokhang” y ponga fin urgentemente a las ejecuciones extrajudiciales, las detenciones arbitrarias y otros actos de violencia contra presuntos delincuentes y consumidores de drogas; y abole la recopilación y publicación de “listas de vigilancia de drogas” en todos los niveles administrativos;
 - ii) Realice un examen exhaustivo de la legislación y las políticas relativas a los estupefacientes, incluida una revisión de las penas obligatorias para los delitos de drogas; considere la despenalización de la posesión de drogas para uso personal; y aplique medidas alternativas al encarcelamiento, y otras respuestas basadas en los derechos humanos;
 - iii) Garantice una asistencia adecuada a las familias de las víctimas de asesinatos relacionados con las drogas, incluida la ayuda financiera, el apoyo jurídico y los servicios psicosociales.
- b) Leyes y políticas de seguridad nacional:
 - i) Rescinda la Orden núm. 32; y garantice que las medidas de emergencia sean necesarias, proporcionadas y limitadas en el tiempo, y se limiten a las estrictamente requeridas por las exigencias de la situación;
 - ii) Desmantele y desarme urgentemente todos los grupos paramilitares privados y con apoyo del Estado;
 - iii) Revise la Orden núm. 70 y su aplicación para garantizar que se cumpla el estado de derecho y las normas y estándares internacionales de derechos humanos, y que se dé respuesta a los agravios políticos y socioeconómicos mediante consultas significativas y participativas.
- c) Rendición de cuentas:
 - i) Faculte a un órgano independiente para realizar investigaciones rápidas, imparciales, exhaustivas y transparentes de todos los asesinatos y de las presuntas violaciones del derecho internacional humanitario, con miras a su enjuiciamiento y a la concesión de reparaciones a las víctimas y sus familias;
 - ii) Mejore los sistemas de recopilación y publicación de datos coherentes y desglosados sobre todas las denuncias de ejecuciones extrajudiciales;
 - iii) Mejore la cooperación entre las fuerzas del orden y la Comisión de Derechos Humanos; fortalezca la capacidad de investigación y forense de la Comisión mediante, entre otras cosas, la adopción de la Carta de la Comisión de Derechos Humanos; y apruebe una ley por la que se establezca un mecanismo nacional de prevención de la tortura.

- d) **Espacio cívico:**
- i) **Adopte medidas de fomento de la confianza dirigidas a las organizaciones de la sociedad civil y facilite la colaboración de estas organizaciones con las instituciones del Estado que tienen el mandato de responder a las preocupaciones en materia de derechos humanos, sin represalias; y detenga —y condene— la incitación al odio y la violencia y otras retóricas nocivas, amenazantes y misóginas contra los defensores de los derechos humanos y otros que critican al Gobierno, tanto en Internet como fuera de ella;**
 - ii) **Vele por que se respeten y protejan los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica; retire los cargos con motivaciones políticas contra defensores de los derechos humanos, opositores políticos, periodistas y organizaciones de medios de comunicación, funcionarios jurídicos y judiciales, sindicalistas, trabajadores de la iglesia y otros, y adopte medidas jurídicas para garantizar su protección, en particular tras recibir amenazas, incluidas las de violencia de género; y garantice que no haya represalias contra las personas y entidades que colaboraron con el ACNUDH para la elaboración del presente informe.**
- e) **Pueblos indígenas:**
- i) **Aplice plena y exhaustivamente la Ley sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y aborde, junto con las comunidades afectadas, los principales problemas que impiden el buen funcionamiento de la Ley;**
 - ii) **Garantice el pleno respeto del principio del consentimiento libre, previo e informado y la participación significativa en todas las etapas de los proyectos de desarrollo que afecten a las comunidades indígenas;**
 - iii) **Garantice el acceso universal de los niños indígenas a una educación de calidad acorde con su identidad cultural, su idioma y sus valores.**
- f) **Cooperación con el ACNUDH y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas:**
- i) **Invite a los titulares de mandatos de los procedimientos especiales a que vigilen cuestiones concretas de derechos humanos, informen sobre ellas y presten la asistencia técnica pertinente;**
 - ii) **Invite al ACNUDH a que refuerce su prestación de asistencia técnica a fin de, entre otras cosas, asesorar sobre la revisión de la legislación de lucha contra el terrorismo, la adopción de enfoques de la fiscalización de drogas basados en los derechos humanos, el fortalecimiento de las medidas nacionales de investigación y rendición de cuentas y la mejora de la reunión de datos sobre presuntas infracciones policiales, y a que ayude a salvar la brecha entre la sociedad civil y las autoridades estatales.**
88. **La Alta Comisionada exhorta a la comunidad internacional, incluido el Consejo de Derechos Humanos, a que:**
- a) **Aliente y apoye la cooperación técnica entre el Gobierno y el ACNUDH para aplicar las recomendaciones del presente informe, con la participación de la Comisión de Derechos Humanos y la sociedad civil;**
 - b) **Encomiende al ACNUDH que siga vigilando y documentando la situación de los derechos humanos en Filipinas, y que informe periódicamente al Consejo de Derechos Humanos, en particular sobre los progresos realizados en materia de cooperación técnica;**
 - c) **En ausencia de resultados claros y mensurables de los mecanismos nacionales, considere las opciones de medidas internacionales de rendición de cuentas;**
 - d) **Siga ocupándose de las posibles represalias contra los defensores de los derechos humanos;**

e) Refuerce la aplicación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y ejerza una estricta diligencia debida en materia de derechos humanos al realizar inversiones y cooperación para el desarrollo, en particular en relación con los proyectos de infraestructura, las industrias extractivas y la cooperación en el sector de la seguridad.

Annex I

Illustrative cases – victims’ voices

The following three cases of alleged extrajudicial killings illustrate some of the key issues highlighted in the report. The stories were compiled through interviews with victims and witnesses, family members, as well as a review of official documentation and videos to corroborate information. In all the cases, there is a need for thorough, impartial and transparent investigations.

Benjamin Ramos – human rights lawyer

After more than 30 years of defending the rights of farmers in Negros, multiple threats, frequent red-tagging and surveillance, attorney Benjamin Ramos was shot dead on 6 November 2018. Two hooded assassins on a motorbike fired three bullets into the victim in Kabankalan city centre on Negros Island. CCTV footage captured the motorcycle speeding away. The Presidential spokesperson condemned the killing, pledging to bring to justice the perpetrators. To date, however, there has been no justice for his family, and Ramos’ colleagues continue to face threats and vilification.

Benjamin Ramos was one of the most active lawyers and human rights defenders on Negros island. He started his work as a community organizer in the 1980s and was a founding member of the National Union of People’s Lawyers (NUPL) and the secretary-general of its Negros Occidental chapter. Witnessing the difficulties that the Negros sugar plantation farmers faced, he was determined to work towards improving their socio-economic situation, his wife Clarissa Ramos told OHCHR. He worked on various issues related to the State’s agrarian reform programme, land ownership, mining and the situation of sugar workers, among others.

“Through his community work, Ben quickly realized that if the farmers did not possess the land – the whole effort is futile. He became interested in the agrarian reform and decided to pursue legal studies in order to deepen his understanding of the law. He felt that this knowledge would help the farmers to assert their rights”, explained Clarissa Ramos, herself a human rights defender.

Benjamin Ramos’ legal advocacy and *pro bono* work with the Negros communities quickly earned him powerful enemies, including landowners, mining corporations, and military officers. Over the decades, Ramos frequently faced surveillance and was increasingly publicly accused by the military of being affiliated with the NPA. His name was aired on a radio programme, telling listeners not to seek legal advice from him as he was a front for the NPA. His picture appeared on a poster along with other rights defenders tagged as CPP-NPA-NDF personalities, and he was similarly maligned in PowerPoint presentations conducted by the military. Over the years, Ramos also lost several of his NUPL colleagues to assassinations, and he himself on occasion was followed by motorcycle-riding men, his wife said. In October 2018, after nine sugar workers were killed in Sagay City, Negros Occidental, Ramos took up the case. Two weeks later, Ramos himself was killed.

Despite the availability of CCTV footage and numerous witnesses to the circumstances of Ramos’ assassination, there remains widespread fear to assist police with the investigation, Clarissa Ramos said.

“If they can kill a lawyer – imagine what they can do to a lay person?” one witness said in an interview with OHCHR. Following his death, Ramos’ family and colleagues were subjected to further acts of surveillance, threats, and intimidation, including credible reports suggesting the involvement of military intelligence. Two of his colleagues were sent photos of coffins, warning they would be next.

Ramos is survived by his three children and his wife. *“I will continue to pursue justice for my husband through all available venues, both in the Philippines and internationally”,* Clarissa Ramos said.

Elisa Badayos and Eleuterio Moises – human rights defenders

From 26 to 28 November 2017, Elisa Badayos, a long-time human rights defender and an NGO coordinator for Central Visayas, led a team of 30 individuals on a fact-finding mission to Negros Island. The purpose of the mission was to investigate and document human rights violations allegedly committed by private security guards, the Citizen Armed Force Geographical Units (CAFGUs), and the Armed Forces of the Philippines (AFP). The team also included Eleuterio Moises, member of the local peasant organization, Mantapi Ebwan Farmers' Association. On the last day of their mission, 28 November, at around 2:40 p.m., Badayos and Moises were shot dead by motorcycle-riding gunmen.

Members of the fact-finding team recalled in interviews with OHCHR how on 28 November, in Bayawan city, their vehicle was stopped by a group of armed guards. Some of the guards were reportedly members of the CAFGU. The men reportedly worked for an influential local family with close ties to the municipal government. The guards brandished their weapons and asked the team about the purpose of the mission. The team showed the guards the municipal permit they had obtained to conduct their work. The armed men relented and allowed the team to proceed.

The fact-finding team separated into smaller groups and conducted interviews with victims and witnesses. Badayos and her team spoke to farmers who told them that security guards employed by a powerful local politician were attempting to drive farmers off the land. After the interviews with farmers, Badayos, Moises and other colleagues got on two motorbike to go to the Nangkay barangay hall in Bayawan to file a police report on the harassment they had faced from the armed men. The team that witnessed the killing recalls noticing they were being followed by masked armed men on another motorbike.

The witnesses say that Badayos, Moises and another colleague were shot – and the gunmen took pictures of their victims before driving off. Badayos and Moises were pronounced dead on arrival at the hospital, while the third colleague survived.

Elisa Badayos' daughter Jimmylisa was part of the mission: *“I recall my mission colleague receiving a call informing us that something happened to my mother. My heart sank.”*

The Philippine National Police opened an investigation into the incident but despite witness testimonies and CCTV footage capturing the suspects on a motorbike, the case remains unsolved. A Commission on Human Rights investigation concluded that while human rights violations have been committed in the attack, failure to collect evidence has precluded the case from moving forward.

Colleagues of the murdered human rights defenders and labour activists shared with OHCHR the continued threats they have been receiving on social media in relation to their work in Bohol, Cebu and Negros, and told also of intimidating visits from individuals who introduce themselves as representatives of the Government.

Elisa Badayos is survived by her four children, including Jimmylisa. Elisa's husband Jimmy Badayos, a labour organizer, disappeared in 1990 after being arrested and taken away by police in Cebu city. His fate and whereabouts remain unknown.

The Lozano brothers – on a drug watch list

According to the Philippine National Police, brothers Crisanto (34) and Juan Carlos Lozano (31) were killed on 12 May 2017 after a robbery incident in Arboretum, Quezon City. The police report claimed that three men allegedly took a mobile phone of a victim at gunpoint and then fled in a passenger “jeepney” vehicle. Police allegedly caught up with the trio a few kilometers down the highway, and after a shootout, killed all three suspects. Officers said they recovered two guns – .38 caliber and .45 caliber – beside the bodies of Crisanto and Juan Carlos. Both victims were on the barangay's “drug watch list”.

According to victims' relatives interviewed by OHCHR, the day before the killing, the two brothers had gone out early to see their uncle and to get clearances and referrals for work. After failing to hear from the brothers throughout the day, the family grew worried. They printed out the brothers' pictures and started approaching police stations throughout

Quezon City. Eventually the family got a call that bodies believed to be of the two brothers were brought into police camp Karingal in Quezon City. There, they were able to identify the bodies as Crisanto and Juan Carlos.

Crisanto and Juan Carlos' mother, Llore Benedicto, said the police told the family that a police-accredited funeral parlour took the bodies from the morgue. The parlour, notorious for profiteering off the anti-illegal drugs campaign, reportedly had close ties with local police, claimed unidentified bodies and processed them for a fee. Benedicto said that the parlour asked for PHP 112,000 (approximately USD 2,200), to be paid on the day before the internment. The family did not have the money, so the parlour refused to let her even see her sons' bodies. It took days for the family to negotiate the price down to PHP 75,000 – of which PHP 50,000 was to be paid in cash for the release of the bodies and the remaining PHP 25,000 had to be settled before the family could get death certificates required for the burial.

Eight days after her sons were killed, Llore Benedicto finally saw their bodies. *“I asked myself, is this what it feels to lose someone in the President’s ‘war on drugs’? I lost my loved ones and I still get to suffer in every step – including the funeral home.”*

The victims' family denied that Crisanto and Juan Carlos ever owned guns, and said that while they had used drugs in the past, they had stopped doing so for more than a year prior to their killing.

The family did not pursue a case against the police due to the lack of means, witnesses, a lack of faith in the justice system, and for fear of retaliation, Benedicto said.

“Everybody knows that unless you have evidence or witnesses willing to step forward, the case will not go anywhere”, admitted Llore Benedicto. She vowed, however, to continue her quest for justice in international venues: *“When a grieving parent or family cries because of a violent experience like this...I learned that when you cry, you gain more strength to fight. To fight for justice no matter how long.”*

The following is an account of the killing of a municipal councilor, allegedly by NPA, for refusal to pay “revolutionary taxes”. The account is drawn from submissions received by OHCHR and an investigation by the Commission on Human Rights. The real names, dates and locations are not used in the account below, for the protection of surviving family members

At around 7:00 on 15 May 2019, more than 50 heavily armed people on board three trucks stopped outside the house of municipal councilor Jose dela Suarez, according to his mother. She said the armed men scattered themselves and broke into the room where dela Suarez was, with his wife and young child. The family hid under their bed, but one of the intruders spotted dela Suarez. Dela Suarez's sister said that the assailant immediately sprayed the victim with bullets, pulled him out and proceeded to repeatedly stab him with a knife.

The assailants then gathered money and jewelry from the house before driving off, chanting “mabuhay ang NPA” (“long live the NPA”), the victim's mother said.

Investigators of the Commission on Human Rights interviewed witnesses who said that dela Suarez had been repeatedly approached by individuals claiming to be members of NPA, demanding “revolutionary taxes”. Over many years, Dela Suarez had refused to pay up. A year before his killing, dela Suarez had received a letter warning him against running for re-election.

Suspects have been identified in the case and court proceedings are ongoing.

OHCHR received a number of accounts of NPA violations. Further investigations are required in such cases. While there are no comprehensive figures on NPA violations, the Government has informed OHCHR that 80 incidents allegedly perpetrated by NPA are being monitored under Administrative Order 35.

Annex II

Images threatening human rights defenders below are open source and circulating in the public domain. Some were discussed in the Philippines Senate. Images and names blurred by OHCHR.

Image 1

Left: A poster that claims to be bearing pictures of suspected CPP-NPA-NDF (“CNN” personalities). The phone number listed is a local police number. Circled in the poster, Bernardino Patigas (6th row) and Anthony Trinidad (second row from the bottom), have been killed.

Right: A “hit list leaflet” declaring 15 people as NPA who “will be judged”. Circled are activist Haide Flores (spelled Heidi below) and lawyer Anthony Trinidad, who have since been killed.

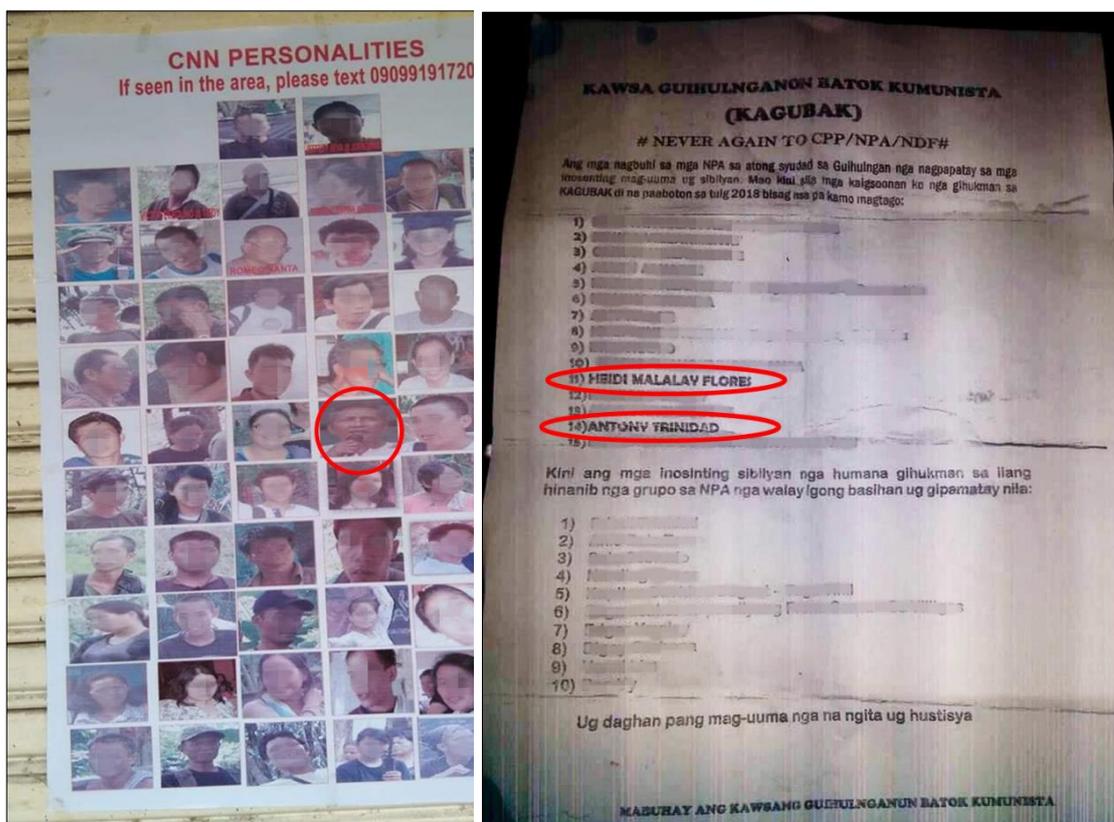


Image 2

Left: Facebook post red-tagging an activist with caption: “UP Cebu Kabataan Partylist, one of the many NPA partylists. So they can get money from the Government. REMEMBER THEIR FACES!”

Right: Private Facebook message to the activist reading: “Fourteen bullets for 14 communists ... Stop it, or else we will make you stop.”

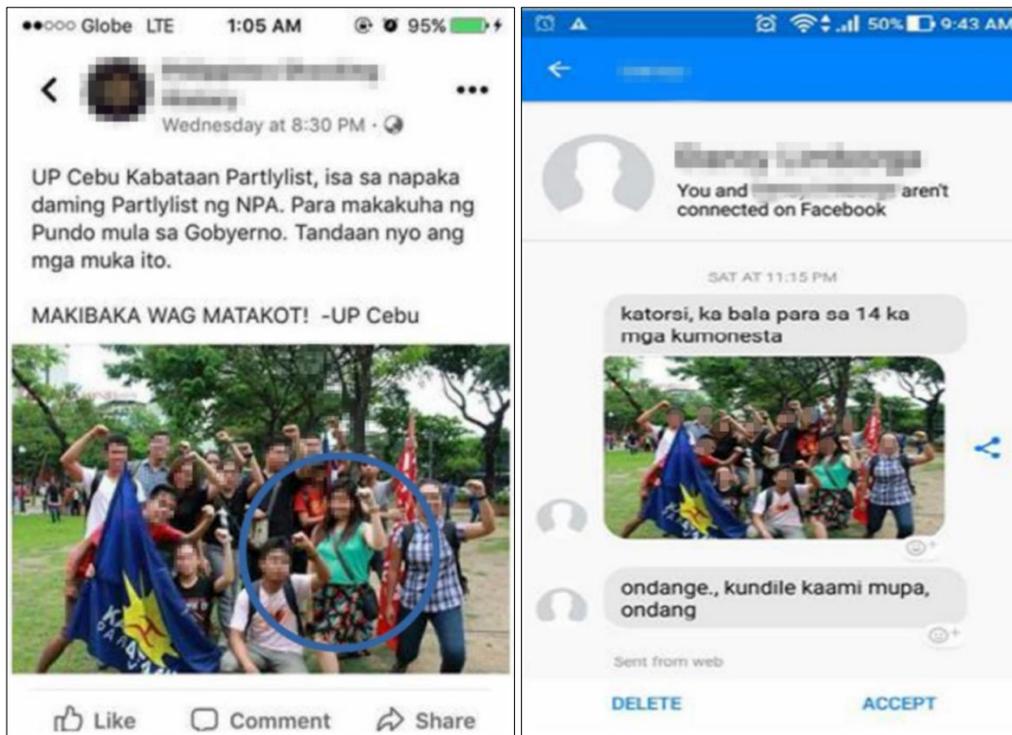


Image 3

Image posted on the Facebook page of the AFPs 303rd Infantry Brigade on 30 April 2020, depicting prominent NGOs as “the real virus” (the text reads: “The CPP-NPA-NDF viruses that should be avoided along with COVID-19. Together we fight terrorists! Overthrow CPP-NPA-NDF!”)

www.facebook.com/303rdbrigade.philarmy/posts/903439520101515

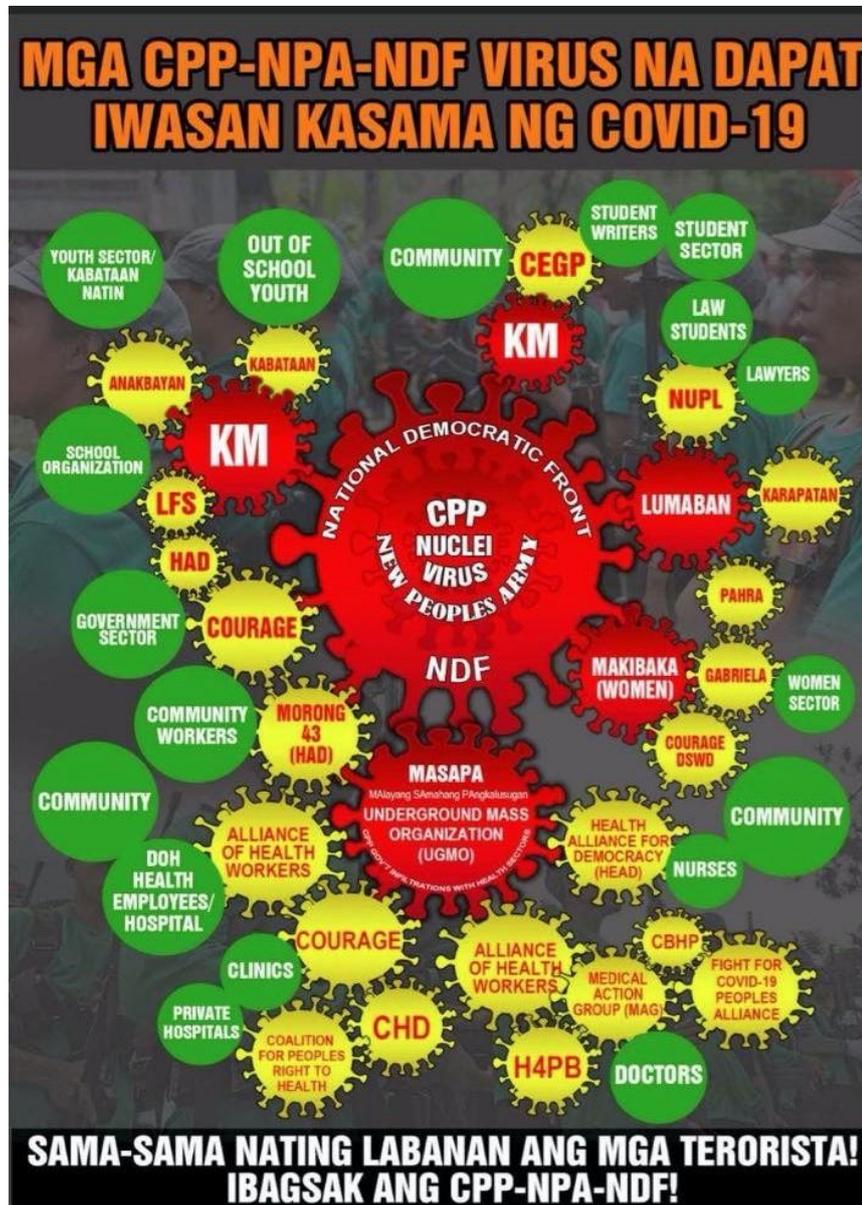
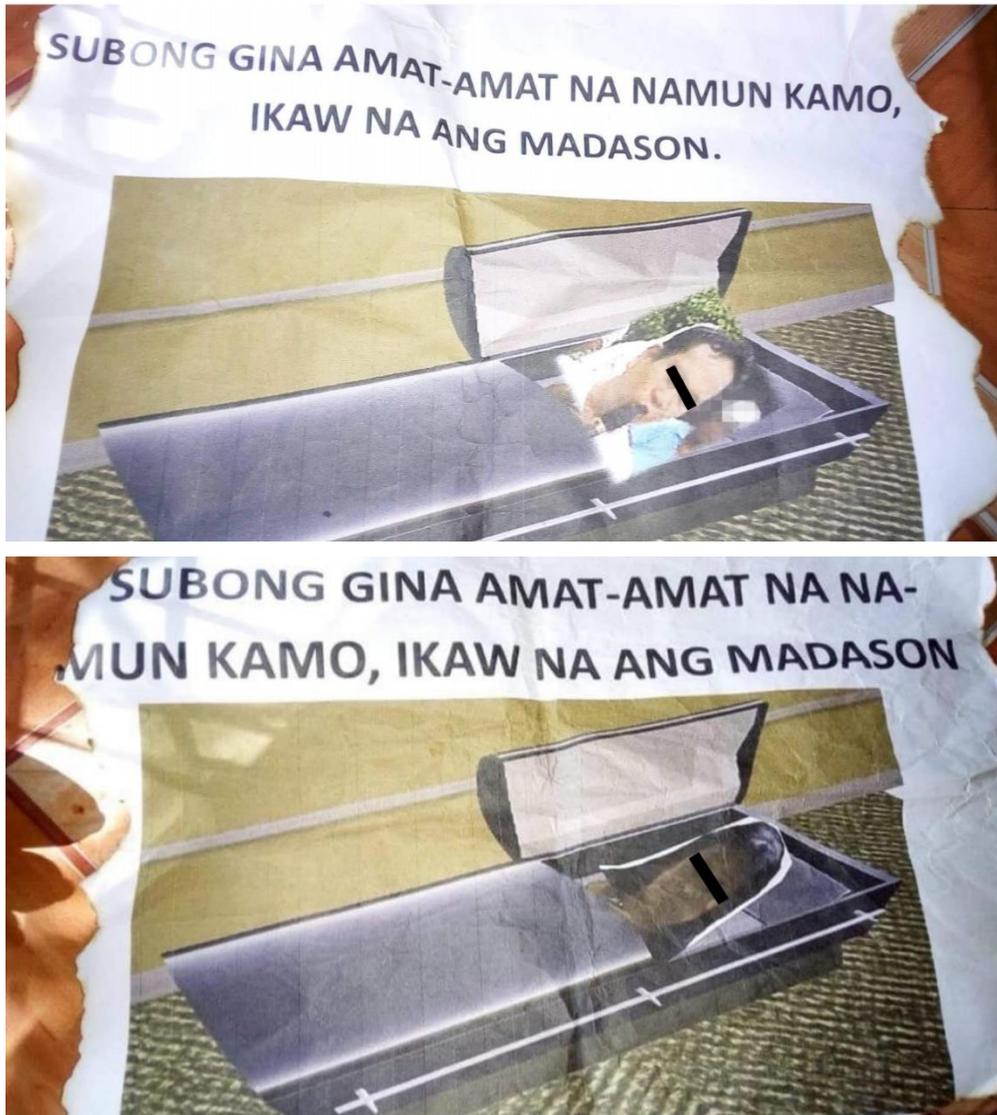


Image 4

Death threats received on 24 November 2018 by two colleagues of slain human rights lawyer Benjamin Ramos Jr, some 18 days after his unsolved murder. The text reads “Now we are looking at you, you will be next.” Black bars added by OHCHR.



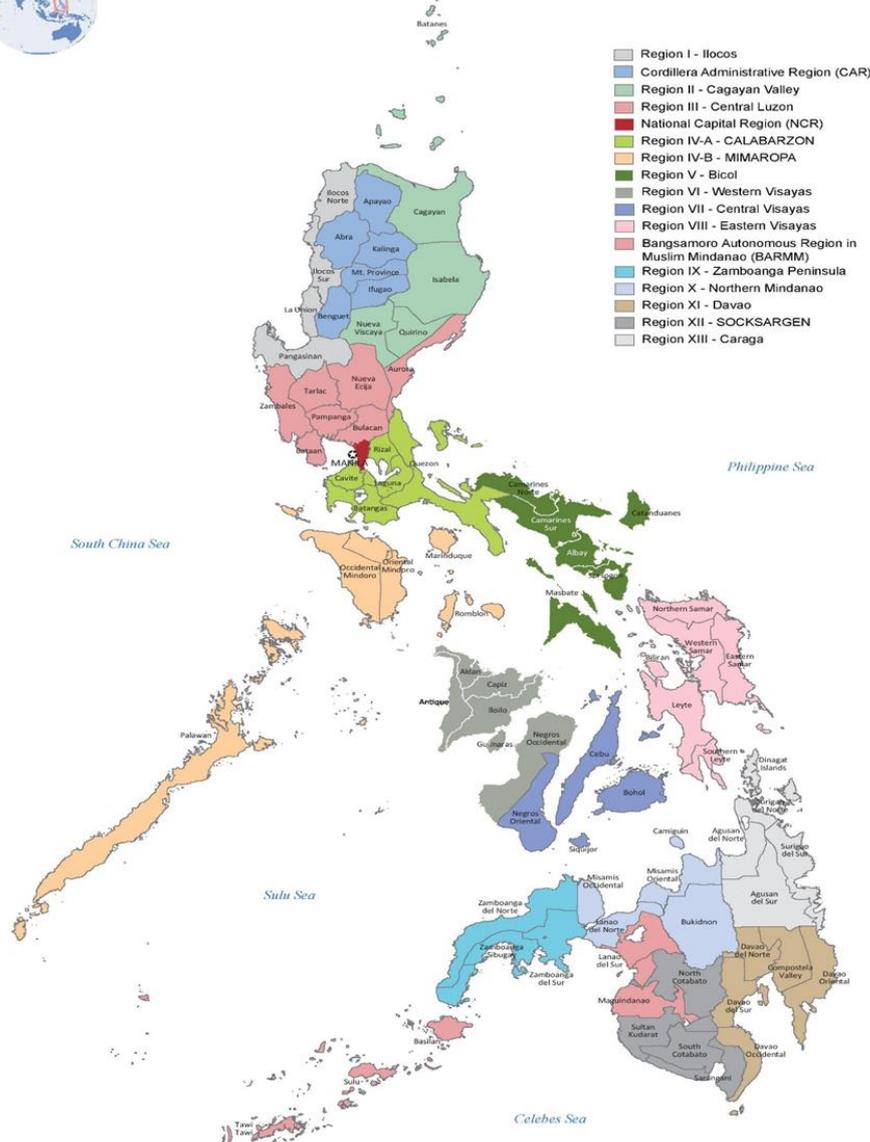
Annex III

Map of the Philippines

PHILIPPINES: Provinces



17 REGIONS	81 PROVINCES	145 CITIES	1,489 MUNICIPALITIES	42,036 BARANGAYS
---------------	-----------------	---------------	-------------------------	---------------------



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.