



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/1989/5/Add.11
24 de junio de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 1997

APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

Información suplementaria presentada por los Estados Partes en
el Pacto después del examen de sus informes por el Comité de
Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Adición

FILIPINAS*

[21 de octubre de 1996]

* En las sesiones 11ª, 12ª y 14ª, celebradas los días 8 y 9 de mayo de 1995 (E/C.12/1995/SR.11, 12 y 14), el Comité examinó el informe inicial de Filipinas en relación con los derechos enunciados en los artículos 10 a 12 del Pacto (E/1996/3/Add.17).

El Gobierno de Filipinas presentó, en relación con el examen de ese informe por el Comité, la información suplementaria que se reproduce en el presente documento.

GE.97-17112 (S)

COMENTARIOS DEL GOBIERNO DE FILIPINAS A LAS OBSERVACIONES

FINALES DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES (E/C.12/1995/7)

Observación del Comité

Preocupa al Comité que el Gobierno no asigne recursos para prevenir y combatir la explotación sexual y económica de los niños. Señala que las estadísticas oficiales del Gobierno respecto de los casos de explotación sexual de niños son radicalmente inferiores a las estimaciones aparentemente más fiables de otras fuentes distintas. El Comité no está convencido de que el Gobierno esté haciendo lo necesario para tratar de proteger a esos niños y cumplir las obligaciones que le impone el Pacto. Lo mismo puede decirse respecto del problema de los niños de la calle. El Comité lamenta que no existan mecanismos para vigilar la aplicación de las leyes que rigen la edad mínima legal de empleo y la protección del niño en cuestiones laborales, tal como lo exigen las disposiciones del Pacto (párr. 12).

Respuesta del Gobierno

Recursos para prevenir y combatir la explotación económica y sexual de los niños

1. El Gobierno de Filipinas está empeñado en prevenir y combatir la explotación sexual de los niños. Por lo que respecta a los recursos, el Presidente liberó recientemente 10 millones de pesos (384.615 dólares de los EE.UU.) de su Fondo Social para apoyar el programa de actividades del Comité para la Protección Especial de los Niños, creado en septiembre de 1995 con el fin de afrontar el problema del abuso y la explotación sexual de los niños. Esta cantidad ha de utilizarse para los siguientes fines: actividades relacionadas con el fomento de los derechos de los niños en la comunidad y la familia; creación de capacidad de los cinco pilares del sistema judicial; operaciones de vigilancia, control y rescate; programas de rehabilitación de los niños y sus familias y reintegración en la comunidad, y bancos de datos e investigación.
2. Desde 1994, el Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo (MBSD), al que incumbe sobre todo la responsabilidad de la rehabilitación de los niños sometidos a abusos o explotación sexual, ha presupuestado 13 millones de pesos (500.026 dólares de los EE.UU.) para servicios comunitarios.
3. Si bien el Gobierno ha concedido prioridad a la reforma económica y al establecimiento de una infraestructura física y a las actividades conexas para impulsar el crecimiento económico, no ha dejado de prestarse atención al sector de desarrollo social, pues el Gobierno prosigue su objetivo de que el pueblo tenga una mayor participación.

Estadísticas relativas a casos de explotación sexual de los niños

4. Según estimaciones del Gobierno, 60.000 niños son víctimas de prostitución. Esta cifra es una extrapolación de la de 20.000 niños utilizada en 1987. Varias organizaciones no gubernamentales estiman que en el país hay 100.000 niños prostituidos.

5. Según el MBSD, en 1994 y 1995 se rescataron de la prostitución 100 y 175 niños respectivamente, a los que se prestaron servicios de rehabilitación. El MBSD llegó a la conclusión de que los niños se trasladaban a las ciudades desde provincias deprimidas y eran víctimas de la trata y del reclutamiento ilegal.

Medidas, programas y servicios para la protección de los niños contra la explotación sexual

6. Leyes, órdenes ejecutivas y proclamaciones

- a) En el artículo III de la Ley de la República N° 7610 de 1992, titulada "Ley de protección especial de los niños contra el abuso, la explotación y la discriminación" se estipula la imposición de penas de cárcel hasta cadena perpetua a quienes intervengan en actividades de prostitución infantil o las fomenten, faciliten o induzcan, a quienes mantengan relaciones sexuales o tengan una conducta lasciva con un niño explotado mediante la prostitución, y a las personas que obtengan algún beneficio o provecho de la prostitución infantil.
- b) Orden ejecutiva N° 275. El 14 de septiembre de 1995, el Presidente de Filipinas promulgó la Orden ejecutiva N° 275 por la que se creaba el Comité para la protección especial de los niños contra toda forma de negligencia, abuso, crueldad, explotación, discriminación y otras condiciones perjudiciales para su desarrollo. Entre otras funciones, el Comité tiene que informar al Presidente sobre las medidas adoptadas por los organismos estatales para abordar cuestiones específicas que se le hayan señalado en relación con el abuso y la explotación de los niños. Además, el Presidente ordenó la liberación de una cantidad inicial de 10 millones de pesos para cubrir los gastos del Comité. Los miembros del Comité son: el Ministro de Justicia (Presidente), el Ministro de Bienestar Social y Desarrollo (Copresidente), el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, el Comisario de la Oficina de Inmigración, representantes con rango de viceministros de los Ministerios de Trabajo y Empleo, Turismo, Interior y Administración Local y Relaciones Exteriores. La secretaría del Comité corre a cargo del Consejo de Bienestar de la Infancia, presidido por el Ministro de Bienestar Social y Desarrollo. El Comité creó un grupo de trabajo técnico para realizar un examen general de los programas existentes de los diferentes organismos y detectar los problemas de la protección infantil en los contextos de la prevención, la disuasión, la incidencia real de la violación y la postincidencia y rehabilitación. Comprendiendo la magnitud de la tarea, el grupo constituyó cuatro subgrupos sobre funciones, programas de trabajo, difusión de información y vigilancia, control y rescate.
- c) Por la Proclamación Presidencial N° 731 se declara la segunda semana de febrero de cada año "Semana de sensibilización nacional para la prevención del abuso y la explotación sexual de los niños".

- d) Por la Proclamación Presidencial N° 759 se declara la cuarta semana de marzo de 1996 "Semana de la protección y el trato equitativo de la niña".

7. Continúan las actuaciones contra la explotación sexual de los niños por pedófilos extranjeros y locales mediante la intensificación de los casos de procesamiento de los perpetradores, de conformidad con las leyes existentes y con las normas de cooperación internacional. En mayo de 1996, un extranjero fue declarado culpable de abuso sexual de una niña de 13 años, y condenado a una pena de 8 a 17 años de cárcel. El tribunal le ordenó también que pagara 50.000 pesos a un fondo fiduciario especial para la víctima. Fue el primer extranjero convicto en virtud de la L.R. N° 7610. Varios extranjeros han sido detenidos y son acusados de diversas violaciones de la L.R. N° 7610.

8. Se han celebrado seminarios-cursillos sobre medidas contra el abuso, la trata y la explotación de niños entre los Ministerios de Bienestar Social y Desarrollo, Industria y Comercio y Relaciones Exteriores, la Oficina de Inmigración, la Asociación de Agentes de Viajes, y la Asociación de Propietarios de Hoteles y Restaurantes y Seguridad.

9. Los establecimientos y las misiones de rescate de niños víctimas de la prostitución son vigilados constantemente.

10. El MBSD tiene una oficina en los aeropuertos internacionales de Filipinas para vigilar a los menores que viajan al extranjero sin ir acompañados de sus padres.

11. Se ha establecido la línea telefónica directa de Bantay Bata (Vigilancia de los niños) y, desde hace poco, mediante un programa de televisión "Helpline on 9" (canal 9) se sensibiliza al público para que comprenda la difícil situación y los derechos de los niños, y se facilita la información de casos. En 1994 se comunicaron 1.586 casos de abuso o explotación sexual, y en 1995 se notificaron 2.277.

12. Se han organizado, reforzado y mantenido consejos para la protección de los niños en barangay (poblado) con el fin de conocer los niños que corren riesgos en los poblados y adoptar las medidas necesarias para protegerlos; ya se han organizado 13.000 consejos.

13. Se han establecido centros de atención de salud para niños objeto de abuso y explotación sexual en zonas donde abundan los casos. Ya se dispone de cinco de esos centros para muchachas.

14. Se han desarrollado y fomentado programas y servicios de rehabilitación; por ejemplo, programas de terapia individual y familiar, de subsistencia y educativos, asistencia médica y jurídica.

15. Se han realizado actividades de creación de capacidad para proveedores de servicios, sobre todo con el fin de disponer de mejores medios de rehabilitación para niños objeto de abuso o explotación sexual. Veintiún trabajadores sociales, un juez, un fiscal, un agente de policía y un abogado

de derechos humanos fueron formados en Suecia en técnicas terapéuticas para el tratamiento de niños objeto de abusos sexuales y otros casos de niños vulnerables. La formación fue patrocinada por el Gobierno sueco a través de su Junta de Inversiones y Servicios Técnicos/Organismo sueco de desarrollo internacional y la organización sueca "Salvemos a los niños". Esos instructores han formado a 309 trabajadores sociales del Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo, de departamentos de administración local y de organizaciones no gubernamentales.

16. Se ha establecido un banco de datos para mejorar la verificación de casos de niños víctimas de prostitución infantil y pedofilia.

17. Existe una red internacional para el intercambio de estrategias y recursos con el fin de tratar la prostitución y la pedofilia, que comprende la coordinación y conexión con organizaciones no gubernamentales para complementar los servicios.

18. Se han intensificado las actividades de promoción y movilización social destinadas al público y a las autoridades para la prevención y protección de los niños. Las dos proclamaciones relativas a la toma de conciencia sobre abuso sexual y la protección de las niñas son medios eficaces para la promoción y la movilización social.

19. Se han revisado y evaluado las leyes relativas al abuso y la explotación de los niños, y se han promulgado nuevas leyes.

20. El Ministerio de Justicia ha creado un Grupo especial para la de los niños, encargado de enjuiciar los casos de violación de las disposiciones de la L.R. N° 7610.

21. La Oficina Nacional de Investigación creó el Grupo especial sobre el abuso de los niños, encargado de la vigilancia e investigación de casos de abuso y prostitución de niños. Este órgano especial realiza también redadas en los establecimientos utilizados para la prostitución.

22. El Ministerio del Interior y Administración Local lanzó una campaña con otros organismos estatales para abordar la creciente incidencia de prostitución infantil, pornografía, y otras formas de abuso de los niños. La campaña comprende la completa aplicación de la L.R. N° 7610, actuando la policía nacional filipina como organismo principal. Se vigila atentamente a nacionales extranjeros sospechosos de mantener vínculos con la prostitución infantil o de participar en ella y la policía vigila muy atentamente en ciudades y lugares turísticos importantes.

23. El Ministerio de Turismo también vigila rigurosamente las agencias de viajes sospechosas de servir de fachada para la prostitución. Publicó un memorando distribuido a todos los centros turísticos y hoteles por el que se prohíbe a los invitados que lleven consigo a menores que no guarden relación con ellos, y se pide que se informe de cualquier violación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

24. La policía nacional filipina creó unidades de relaciones con los niños y los jóvenes en todas las ciudades y zonas urbanas principales, y designó agentes de relaciones con los niños y los jóvenes en todos los municipios. Los miembros de esas unidades especiales son formados en el tratamiento de casos en que intervienen niños. Para ayudar a los agentes de policía se publicó un Manual sobre niños en circunstancias especialmente difíciles.

25. El Centro Jurídico de la Universidad de Filipinas, administrado por el Gobierno, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, publicó un manual de referencia sobre el sistema judicial y los derechos del niño, para uso de cuantos se ocupan de niños en el sistema penal: el agente del orden público, el trabajador social, el abogado, el fiscal y el juez. Abarca toda la gama de intervención del niño, ya sea como víctima o denunciante, presunto delincuente o testigo.

26. La Comisión de Derechos Humanos organizó un Centro de Derechos del Niño para investigar las violaciones de esos derechos. El Centro inicia también acciones legales en favor o en defensa de los niños y cumple funciones de control e información de todas las violaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Medidas, programas y servicios para la protección de los niños de la calle

27. Los problemas especiales de los niños de la calle son abordados conjuntamente por el Gobierno de Filipinas y organizaciones no gubernamentales como el Consejo Nacional sobre Desarrollo Social. En 1986 lanzaron conjuntamente el Proyecto Nacional para los Niños de la Calle (PNNC). Algunos de los aspectos destacados de este proyecto son los siguientes:

- a) Tiene una red local en 23 de las zonas más urbanizadas, y cuenta con la ayuda del UNICEF. Entre 1984 y 1987 realizó un estudio de 10 ciudades para analizar la situación de los niños de la calle. El número de ciudades examinadas pasó de 17 en 1988 a 23 en 1994.
- b) Según un estudio realizado sobre los niños de la calle, éstos representan entre el 1 y el 3% de la población infantil y juvenil de una ciudad. Aunque los niños de la calle son muy perceptibles, no ha sido posible determinar su número exacto en razón de su gran movilidad y reserva para dar información sobre sí mismos. También se ha observado que su número aumenta en ciertas épocas del año como Navidades, o durante las temporadas de máximo turismo.

28. Para atender las necesidades de los niños de la calle se prestan tres tipos de servicios:

- a) Servicios preventivos para los niños que viven con sus familias, servicios que se basan en la comunidad y con los que se trata de preparar mejor a los padres, realizar proyectos de subsistencia alternativos, proporcionar asistencia educativa y ayuda alimentaria y organizar las actividades comunitarias de esfuerzos propios.

- b) Servicios de protección para los niños que mantienen contactos irregulares con sus familias o parientes a través de servicios basados en la calle. Unos 84.000 niños de la calle se han beneficiado de programas de educación no oficial, con los que también se persigue dotarles de aptitudes de organización para que puedan ayudarse unos a otros en su lucha cotidiana; además, a esos niños se les asesora y remite a organismos para la prestación de servicios fundamentales apropiados, y se les ofrecen centros de acogida donde disponen de un alojamiento seguro y de la alimentación necesaria.
- c) Servicios de rehabilitación para niños abandonados o huérfanos y para los que tienen problemas familiares.

29. En 1988 y 1989 el proyecto favoreció a 25.653 niños de la calle, o sea, el 73,2% del objetivo total previsto para ese período. Los niños de la calle atendidos representaron el 30,1% de la población total estimada en 85.000 en las 17 ciudades participantes. Se estima que en todo el país hay unos 220.000 niños de la calle.

30. El objetivo del PNNC para el período 1994-1998 es institucionalizar el programa de niños de la calle en los planes de desarrollo de las administraciones locales o municipales. En el PNNC se trabaja en estrecha colaboración con la policía, organizaciones no gubernamentales consagradas a poner fin a la prostitución infantil en el turismo asiático (ECPAT) y al tráfico de filipinos (STOP), en la vigilancia de turistas y lugares turísticos de dudosa reputación, y en la realización de actividades. ECPAT, STOP y el Grupo Especial para la Protección Infantil del Ministerio de Justicia actúan conjuntamente para llevar a los perpetradores a los tribunales. ECPAT no sólo se ocupa de casos de abuso y explotación sexual en Filipinas, sino también en el extranjero, cuando intervienen nacionales de otros países.

31. Mediante el proyecto se mejoran las aptitudes de quienes prestan servicios en materia de métodos de equipo, gestión de casos e intervención psicológica. En 1994 se lanzó en Metro Manila un proyecto piloto trienal sobre intervenciones psicológicas para niños de la calle, financiado por el UNICEF y el Gobierno australiano.

32. El Consejo Nacional sobre Desarrollo Social prosigue sus actividades de promoción para el bienestar de los niños de la calle entre los agentes de policía y otros encargados de aplicar la ley, voluntarios, grupos religiosos y la comunidad en general.

33. En coordinación con departamentos de administraciones locales y organizaciones no gubernamentales se elaboró un programa completo para niños de la calle y sus familias. El Presidente Fidel V. Ramos envió un memorando a los organismos pertinentes ordenando la plena aplicación de ese programa. Uno de los principales objetivos del programa es mejorar la suerte de los niños de la calle. En octubre de 1995 se celebraron en Manila dos conferencias nacionales en las que niños de la calle debatieron sobre sus

derechos, compartieron sus experiencias, problemas y aspiraciones y hablaron de la manera de organizarse y participar en actividades de promoción y de otra índole.

34. El MBSD creó el Departamento de Niños de la Calle de la Región de la Capital de la Nación en asociación con STOP, para responder de manera eficaz y debidamente coordinada a las cuestiones de los niños, concretamente en Metro Manila. El Departamento colabora en la aplicación del programa general del Ministerio para los niños de la calle, en estrecha coordinación con departamentos de administraciones locales, organismos estatales y organizaciones no gubernamentales. El Departamento establecerá un banco de datos y formará a funcionarios de barangay en la organización de consejos locales para la protección de los niños.

Falta de mecanismos para verificar la aplicación de las leyes que rigen la edad mínima legal de empleo y la protección de los niños en materias laborales

35. Hay cuatro leyes nacionales en vigor por las que se rige el empleo de los niños en Filipinas, a saber: el D.P. N° 603 titulado "Código de Bienestar de Niños y Jóvenes de 1974", el Código de Trabajo de Filipinas (art. 139) y las L.R. N° 7610 y L.R. N° 7658. El Código de Trabajo de Filipinas prevé que la edad mínima para realizar trabajos no peligrosos es de 15 años. Se puede autorizar el trabajo de un menor de 15 años siempre y cuando esté supervisado por sus padres o un tutor, y el trabajo no obstaculice su escolaridad. Además, en la sección 14 de la L.R. N° 7610 se especifica que un niño no puede ser empleado en ningún caso como modelo en anuncios comerciales o que inciten a la violencia, bebidas alcohólicas, bebidas embriagantes, tabaco y productos derivados. En el D.P. N° 603 se especifica además que cuando se emplee a un menor de 15 años, el empleador tiene que llevar: una ficha con la fecha de nacimiento; el consentimiento escrito del padre o tutor con respecto al empleo del niño; certificados escolares y médicos del niño y, en caso necesario, un permiso de trabajo especial expedido por el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE).

36. Una de las iniciativas del programa del MTE, conforme se prevé en la Constitución filipina, y en las mencionadas leyes, es asegurar la protección de los trabajadores y la promoción de su bienestar. La aplicación de esas leyes y su verificación, se realizan fundamentalmente mediante las actividades de inspección del MTE a través de sus oficinas regionales en todo el país. La responsabilidad del mecanismo para comprobar el cumplimiento de la edad mínima de admisión al empleo incumbe a la inspección del trabajo del MTE.

37. Sagip Batang Manqagawa (Salvemos al niño trabajador) es un proyecto para rescatar a niños empleados ilegalmente. Su finalidad es impedir el trabajo de menores en el país. Se trata de un proyecto interinstitucional del Gobierno y de organizaciones no gubernamentales para rescatar a niños que trabajen en condiciones de explotación u ocupaciones peligrosas.

38. La L.R. N° 7658 de 1993, por la que se modificó la sección 12 del artículo VIII de la L.R. N° 7610, prescribe que los menores de 15 años no podrán ser empleados en ningún establecimiento, a menos que se encuentren bajo la exclusiva responsabilidad de sus padres o tutores y en los que sólo trabajen familiares del empleador. Estipula además que el empleo no deberá poner en peligro la vida, la seguridad, la salud ni la moral del niño, ni comprometer su desarrollo normal.

Observación del Comité

También preocupa al Comité el hecho de que en la mayoría de los centros de detención los delincuentes menores estén juntos con los adultos en contravención de las normas internacionales. Si bien el Gobierno ha reconocido que es necesario corregir esta situación, los esfuerzos realizados en ese sentido han sido muy modestos (párr. 13).

Respuesta del Gobierno

Datos sobre delincuentes jóvenes atendidos por el Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo (MBSD) en 1994-1995

39. El MBSD prestó servicios comunitarios y no institucionales a 15.980 delincuentes jóvenes, y servicios de centros o institucionales a 1.851 delincuentes jóvenes.

40. El 15 de febrero de 1995 había en el país 1.298 cárceles, 479 de ellas para delincuentes jóvenes. En abril de 1995 se encontraban detenidos en varias cárceles de todo el país 741 delincuentes jóvenes. Con el fin de reducir al mínimo el número de delincuentes menores que se encuentran detenidos junto con delincuentes adultos, se les libera con la condición de presentarse periódicamente si sus delitos son leves. El MBSD trabaja en estrecha colaboración con los agentes de policía y guardianes de cárceles para tener la seguridad de que se protegen los derechos de los delincuentes jóvenes. Los menores con condenas condicionales están sometidos a vigilancia en la comunidad o en centros de rehabilitación.

Actividades destinadas a promover el establecimiento de celdas/habitáculos separados para menores en las cárceles

41. El Subgrupo especial sobre niños en conflicto con la ley dependiente del Consejo de Bienestar de la Infancia realizó visitas de promoción entre las autoridades de administraciones locales con el fin de establecer habitáculos separados para delincuentes jóvenes. En Metro Manila, la ciudad de Pasay, presidida por el Alcalde Pablo Cuneta, asignó la segunda planta del ayuntamiento para delincuentes jóvenes, en tanto que la ciudad de Muntinlupa piensa alquilar un edificio que sirva de dormitorio para ese tipo de delincuentes.

Medidas adoptadas en el Décimo Congreso (1995)

42. Se presentaron los siguientes proyectos de ley:

- a) Proyecto de ley del Congreso N° 2019, presentado por el representante Rodolfo T. Tuazon, titulado "Ley por la que se establece un sistema general para los menores y se asignan los fondos correspondientes", que se aplicará a todos los delincuentes de más de 9 años y menos de 18 en el momento de la comisión del delito.
- b) Proyecto de ley del Senado N° 1036, presentado por el senador Franklin M. Drilon, titulado "Ley por la que se establece un sistema general para los menores y se asignan los fondos correspondientes", que se aplicará a todos los delincuentes de más de 12 años y menos de 18 en el momento de la comisión del delito punible en virtud de las leyes vigentes. El delincuente menor de 12 años en el momento de la comisión del delito estará exento de responsabilidad penal y su cuidado será confiado al padre o la madre o al familiar más allegado o amigo de la familia, a discreción del tribunal de menores que se establecerá en virtud del presente proyecto de ley, y sometido a su supervisión. Lo mismo se aplicará a todo delincuente mayor de 12 años y menor de 15 en el momento de la comisión del delito.

43. Estas medidas propuestas reforzarán las reglas y reglamentos de aplicación sobre la justicia de menores promulgadas por el Consejo de Bienestar de la Infancia, basadas en el Código de Bienestar de Niños y Jóvenes.

44. Además, se ha sometido a las dos cámaras del Congreso una propuesta legislativa para aumentar de 9 a 12 años la edad de responsabilidad penal del delincuente menor. Esta medida ha sido recomendada por el Comité sobre Derechos del Niño. Hay otro proyecto de ley para crear tribunales de la infancia y la familia, con objeto de facilitar la solución de casos sobre menores y relaciones familiares.

Observación del Comité

El Comité observa con gran preocupación la situación de los trabajadores filipinos en el extranjero, especialmente las mujeres, que a menudo han de hacer frente a grandes dificultades y humillaciones. Señala que esa exportación masiva de mano de obra puede entrañar importantes problemas de desintegración familiar y delincuencia juvenil (párr. 14).

Respuesta del Gobierno

45. Una de las mayores preocupaciones del Gobierno de Filipinas es proteger y fomentar el bienestar de los trabajadores filipinos en el extranjero.

46. De conformidad con la L.R. N° 8042, titulada "Ley para instituir las políticas de empleo en el extranjero y establecer una norma superior de protección y promoción del bienestar de los trabajadores migrantes, de sus familias y de los filipinos en el extranjero que se encuentren en situación difícil, y para otros fines", se creó la oficina del Ayudante Jurídico para

Asuntos de Trabajadores Migrantes, a fin de coordinar y supervisar toda la asistencia proporcionada a los trabajadores migrantes filipinos, tanto documentados como indocumentados. Entre otras funciones, el Ayudante Jurídico tiene que recabar la asistencia del Colegio de Abogados de Filipinas, de gabinetes de abogados y de asociaciones de abogados de prestigio para complementar los esfuerzos del Gobierno en la prestación de asistencia jurídica a los trabajadores migrantes, y administrar el Fondo de Asistencia Jurídica para Trabajadores Migrantes.

47. La L.R. N° 8042 prevé que la protección de los trabajadores migrantes filipinos y la promoción de su bienestar constituirán la máxima prioridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y de los funcionarios del Servicio de Relaciones Exteriores de Filipinas.

48. Además de codificar y de reforzar las leyes nacionales para fomentar y proteger el bienestar de los trabajadores migrantes filipinos, Filipinas ha intensificado los esfuerzos diplomáticos para que los trabajadores filipinos en el extranjero puedan gozar de condiciones de trabajo justas y humanas. Se han concertado acuerdos bilaterales en relación con las condiciones de trabajo y el bienestar de los trabajadores entre Filipinas y los países que emplean a un considerable número de trabajadores filipinos.

49. La L.R. N° 8042 prevé el establecimiento de un centro de recursos para trabajadores migrantes y filipinos en el extranjero en países con grandes concentraciones de trabajadores migrantes filipinos. Los centros funcionarán las 24 horas del día, siete días a la semana, incluidos los festivos. Los centros prestarán los siguientes servicios: servicios de asesoramiento y jurídicos; asistencia social; programas de asesoramiento para la orientación y conexión en el país de empleo; registro de trabajadores indocumentados; desarrollo de recursos humanos; programas para abordar las necesidades particulares de las trabajadoras migrantes, y vigilancia de las situaciones y circunstancias que afectan a los trabajadores migrantes y otros filipinos en el extranjero.

50. En virtud de la L.R. N° 8042 se han creado los siguientes fondos:

- a) el Fondo de Repatriación de Emergencia (100 millones de pesos), que se utilizarán en casos de guerra, epidemias, desastres o calamidades naturales o artificiales y otros fenómenos similares; la ley prevé la repatriación obligatoria e inmediata de trabajadores menores de edad;
- b) el Fondo de Garantía de Préstamos a Trabajadores Migrantes (100 millones de pesos) con el fin de disponer de un plan de financiación para la concesión de préstamos antes de salir del país y préstamos de ayuda familiar; con este fondo se trata de proteger a los trabajadores que buscan empleo en el extranjero contra reclutadores ilegales;

- c) el Fondo de Asistencia Jurídica (100 millones de pesos) para financiar las actividades de la Oficina del Ayudante Jurídico para Asuntos de Trabajadores Migrantes; y
- d) el Fondo del Congreso para Becas de Trabajadores Migrantes (200 millones de pesos), destinado a trabajadores migrantes meritorios y/o sus descendientes inmediatos menores de 21 años que piensen seguir cursos o formación sobre todo en los campos científico y tecnológico.

51. El 6 de junio de 1995, Filipinas ratificó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y se ha unido a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que han firmado y ratificado la Convención.

52. La Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han adoptado recientemente dos resoluciones patrocinadas por Filipinas tituladas "La violencia contra las trabajadoras migratorias" y "Trata de mujeres y niñas", que persiguen la finalidad de que la comunidad internacional sea consciente de la difícil situación de las trabajadoras migrantes y de alentarla para que tome medidas individuales o colectivas con el fin de abordar los problemas.

Observación del Comité

El Comité expresa especial preocupación respecto de la aplicación de las disposiciones de derecho penal para hacer frente a los problemas causados por la insuficiencia de las viviendas. En ese sentido señala que el Decreto Presidencial N° 772 se ha utilizado en algunos casos como base para condenar penalmente a los ocupantes sin título y que el Decreto Presidencial N° 1818 limita el derecho a un procedimiento justo en el caso de las personas expulsadas. Si bien el Comité no exculpa la ocupación ilegal de tierras ni la usurpación de derechos de propiedad por personas que no puedan obtener acceso a una vivienda adecuada de otra forma, está convencido de que no habiendo medidas concertadas para resolver estos problemas no se debe recurrir en primer lugar a medidas de derecho penal ni a la demolición (párr. 15).

Respuesta del Gobierno

53. El Gobierno no ha recurrido nunca a las disposiciones de la ley penal, y concretamente al D.P. N° 772, para tratar problemas derivados de la insuficiencia de vivienda. Sin embargo, el Gobierno reconoce que terratenientes privados han invocado en algunos casos el D.P. N° 772 contra personas que ocuparon ilegalmente sus tierras.

54. El Presidente Ramos convocó los días 19 y 20 de marzo de 1996 la Cumbre Nacional contra la Pobreza, en la que participaron los diversos sectores de la sociedad, organizaciones no gubernamentales y organismos estatales. La Cumbre solicitó la derogación del D.P. N° 772 y una mayor aplicación de la L.R. N° 7279, titulada "Ley en favor de un desarrollo urbano general y

continuo y un programa de vivienda, por la que se establece el mecanismo para su aplicación, y para otros fines". Acto seguido se creó un grupo especial jurídico integrado por altos funcionarios y letrados del Congreso para redactar la medida apropiada que se sometería a la consideración del Congreso. En la actualidad, el Comité de Justicia y el Comité de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Cámara de Representantes están procediendo a consultas sobre su derogación. Los miembros de los Comités coinciden generalmente en derogar el D.P. N° 772.

Observación del Comité

El Comité ha recibido información procedente de diversas fuentes que indica que se producen con frecuencia desahucios forzosos en gran escala que según se estima han afectado a cientos de miles de personas desde que Filipinas ratificó el Pacto. Una de las cifras presentadas al Comité indicaba que entre junio de 1992 y agosto de 1994 se había expulsado por la fuerza a unas 15.000 familias. La escala de estos desahucios y la manera en que se llevan a cabo son motivo de preocupación para el Comité. El propio Gobierno reconoce que las expulsiones forzosas previstas pueden afectar hasta unas 200.000 familias y que solamente ha podido determinar 150.000 lugares de reasentamiento. Si estas estimaciones son exactas hay actualmente un número muy importante de personas amenazadas con la expulsión que no conseguirán un reasentamiento adecuado. Esa situación no sería compatible con el respeto del derecho a la vivienda (párr. 16).

Respuesta del Gobierno

55. Ni la política del Gobierno de Filipinas ni el régimen jurídico del país condonan los desahucios forzosos en gran escala. Si bien puede haber habido casos esporádicos y aislados de desahucios ilícitos y demoliciones ilícitas, no han sido dirigidos, autorizados ni alentados por el Gobierno de Filipinas. Sin embargo, el Gobierno admite que será necesario reasentar familias que viven en zonas peligrosas y que ocupan tierras asignadas para importantes proyectos de infraestructura. En esos casos, se respetan los procedimientos prescritos por la ley, como consultas con las comunidades afectadas, debida notificación y provisión de lugares de reasentamiento.

56. Mediante una resolución adoptada en la Cumbre de la Vivienda de enero de 1995 y aplicada por el Comité de Coordinación de la Inversión del Organismo Nacional de Desarrollo Económico, se han dado instrucciones a todos los organismos estatales que intervienen en el desarrollo de infraestructura en el sentido de que asignen determinado porcentaje de sus respectivos presupuestos para el reasentamiento y reubicación de familias afectadas por sus proyectos de conformidad con la L.R. N° 7279.

57. En Metro Manila, donde más visibles son las concentraciones de asentamientos no autorizados y más aguda la necesidad de vivienda, se formuló a mediados de 1995 el Plan de Vivienda de Metro Manila, que se está poniendo ya en práctica. Dicho plan se elaboró de concierto con las dependencias de administración local de Metro Manila, mediante una serie de cursillos y consultas. Los alcaldes de Metro Manila y de otras poblaciones han acordado

establecer un lugar de reasentamiento común para sus respectivos pobres urbanos que es preciso realojar debido a que ocupan zonas peligrosas y de gran importancia para proyectos estatales de infraestructura. Con los diversos programas de vivienda, en 1994 y 1995 se prestó asistencia a 147.336 y 235.669 familias, respectivamente. Esto muestra los considerables progresos realizados con respecto a las 102.042 familias beneficiarias en 1993. El 31 de agosto de 1995, los inventarios de tierra sometidos por los departamentos de administración local mostraron un total de 226.375 ha de tierra que puede ser adecuada para viviendas sociales. Actualmente se están validando esas tierras in situ y se están contemplando medidas para liberarlas.

Observación del Comité

Si bien no es el Gobierno quien debe construir o financiar las viviendas necesarias para satisfacer toda la demanda en el país, debería hacer todo cuanto estuviera a su alcance para asegurar que una buena parte de los recursos disponibles se utilice para facilitar viviendas de bajo costo a los sectores más desfavorecidos y vulnerables de la sociedad, y para capacitar al sector privado a fin de que contribuya a esa labor. El Comité observa, no obstante, que los gastos efectuados actualmente más bien parecen beneficiar a los grupos de ingresos superiores a costa de los pobres (párr. 18).

Respuesta del Gobierno

58. El Gobierno prevé programas de vivienda para atender las necesidades de los grupos de bajos ingresos. En virtud del plan de viviendas sociales del Programa Unificado de Préstamos para Vivienda, el precio de las viviendas es de 150.000 pesos o menos y, por tanto, accesible para el 30% de la capa más baja de la población o de familias con ingresos mensuales de 5.000 pesos. El programa total alcanza por término medio al 44% de las familias y representa el 29% de la financiación.

59. El Programa Comunitario de Crédito Hipotecario permite a las familias de bajos ingresos adquirir la tierra que ocupan. La consignación presupuestaria total es de 12.000 millones de pesos durante un período de 5 años.

Observación del Comité

El Comité reconoce la dedicación del Gobierno a la reforma agraria, tal como lo indica el Programa para la Reforma Agraria de 1987. No obstante, señala que la aplicación del programa no es satisfactoria a causa de importantes lagunas, falta de financiación y falta de medidas de ejecución. Señala que el Gobierno no ha conseguido los objetivos que se ha marcado y no parece que se cuente con la voluntad política necesaria para remediar la situación. Parecería que la insuficiencia del Programa de Reforma Agraria ha influido negativamente sobre la plena realización del derecho a los alimentos consagrado en el artículo 11 del Pacto (párr. 19).

Respuesta del Gobierno

60. La cuestión suscitada refleja fundamentalmente las realidades de la aplicación de un programa revolucionario (reforma agraria) en un régimen democrático. La realización de una verdadera reforma agraria es un largo proceso cuando se respetan los principios democráticos.
61. Los dos primeros años del programa se consagraron sobre todo a la iniciación de actividades, en particular la formulación de directrices y políticas de explotación, el fortalecimiento de las capacidades de los organismos, inclusive la total reorganización y la contratación de personal, la coordinación y el funcionamiento de los mecanismos a nivel nacional y local. Los organismos de ejecución han tenido que pasar por ese proceso de aprendizaje a fin de disponer de todos los medios para realizar un programa de tal magnitud y alcance.
62. El Gobierno del Presidente Fidel V. Ramos ha apoyado plenamente el programa en todos sus ámbitos de aplicación. Considera que la reforma agraria es la esperanza para una calidad de vida mejor de la mayoría de la población que vive en el campo. Cuando habla de voluntad política para llevar a cabo la reforma agraria no se trata simplemente de que el Gobierno cumpla la ley, sino de obrar de acuerdo con los deseos de la sociedad de erradicar la pobreza y de que reine la paz en las comunidades. Es un proceso de potenciación que encierra la promesa de transformar espectacularmente las condiciones socioeconómicas en las zonas rurales.
63. Se han reconsiderado las políticas y se han revisado las directrices para abordar cuestiones derivadas de la ejecución del programa. También cobra impulso la estrategia para la adquisición y distribución de tierras en algunas provincias seleccionadas. Tal estrategia comprende el aumento de personal y la provisión del debido apoyo logístico, la movilidad y las comunicaciones en zonas donde todavía puede distribuirse mucha tierra.
64. Entre las reformas figura la concesión de un tipo de interés del 6% anual para las tierras abarcadas por el D.P. N° 27 y la Orden ejecutiva N° 228. Se trata de un interés compuesto anual sobre la base del valor de la tierra pendiente de pago. Además, se promulgó la Orden administrativa N° 11 para mejorar las directrices sobre valoración de tierras y determinar criterios más razonables para valorarlas.
65. Se han aplicado varias medidas para reducir la oposición al programa. Una de ellas fue el memorando de acuerdo sobre el Programa de ayuda para la inversión de terratenientes introducido por el Ministerio de Reforma Agraria y otros organismos de ejecución. Con esto se trata de ayudar a los terratenientes a desplazar sus recursos de la producción agrícola a empresas comerciales rentables.
66. En cuanto a la prestación de servicios de apoyo, con el desarrollo de comunidades de reforma agraria se piensa proporcionar servicios de apoyo adecuados y oportunos vinculados a la distribución de la tierra. En esas comunidades, todos los organismos de ejecución intensificarán sus intervenciones con objeto de aumentar la producción agrícola, mejorar los ingresos de las familias, y fomentar el desarrollo sostenible.

67. Reconociendo la insuficiencia de fondos para la prestación de servicios de apoyo (crédito, regadío, carreteras, comercialización, etc.), la obtención de fondos en el país y en el extranjero se convirtió en una actividad prioritaria para ayudar a unas 606 comunidades. En reuniones de promesas de contribuciones celebradas en todo el país se consiguió el apoyo de altos funcionarios nacionales y locales, organizaciones no gubernamentales y otros sectores.

Situación de la adquisición y distribución de tierras en el marco del Programa General de Reforma Agraria

68. El Ministerio de Reforma Agraria (MRA) y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales distribuyeron, entre julio de 1987 y diciembre de 1994, 3,2 millones de ha, correspondiendo al período 1993-1994 la cantidad de 1.047.000 ha, o sea el 33% de la distribución total de tierras desde que se inició el programa, en 1987.

69. Entre enero y diciembre de 1994 se distribuyeron a unos 297.000 agricultores-beneficiarios 430.900 ha de tierras agrícolas privadas y estatales. Esto supone el 90% del objetivo fijado en 481.600 ha, representa un 5% más que las tierras distribuidas en 1993 y es la cifra más alta desde 1972. A finales de 1994, la distribución total de tierras por el Ministerio de Reforma Agraria ascendió a 1,9 millones de ha de tierras agrícolas con títulos de propiedad desde 1987. El 53% de este total se transfirió durante los dos años y medio de gobierno del Presidente Ramos, en que se adjudicaron esas tierras a un millón de agricultores-beneficiarios aproximadamente.

Perspectivas del Programa General de Reforma Agraria

70. El Programa se actualizará en virtud del plan de desarrollo a medio plazo. El período 1996-1998 marca el comienzo de la última fase de su ejecución. Esa última fase se guiará por las siguientes iniciativas:

- a) Aceleración de la mejora de tenencia de la tierra. En este programa, las actividades se centrarán en acelerar los programas de transferencia directa de tierra y de bienes distintos de la tierra a agricultores-beneficiarios. El MRA dará prioridad a la distribución de tierras de arroz y cereales, tierras estatales, la oferta voluntaria de vender y de transferir tierras, asentamientos y tierras agrícolas privadas, para seguir el calendario del programa. Según los planes de transferencia de bienes distintos de la tierra, el MRA incluirá también en el acuerdo de arrendamiento todas las zonas ocupadas y retenidas por terratenientes. Para apoyar sus actividades de adquisición y distribución de tierras, el MRA seguirá mejorando sus procedimientos de actuación para acelerar la resolución de casos y la adjudicación de tierras agrícolas mediante la contratación de abogados para enviarlos a zonas donde se hayan producido enormes atrasos.

- b) Aumento del número de beneficiarios del programa. La realización de actividades en virtud de este programa, como la puesta a disposición de sistemas de ayuda y el establecimiento y refuerzo de infraestructuras sociales, se basará y centrará en el desarrollo de las comunidades de reforma agraria. El MRA y los otros organismos de ejecución seguirán desarrollando las 1.000 comunidades identificadas en todo el país.
- c) Otras iniciativas en apoyo de las principales actividades mencionadas son:
 - i) intensificar la asociación con los posibles beneficiarios del programa;
 - ii) movilizar recursos del país y del exterior para los servicios de apoyo;
 - iii) facilitar los trámites de la reforma agraria de manera que el programa produzca buenos resultados; y
 - iv) iniciar reformas de política macroeconómica para que los pequeños agricultores y terratenientes puedan disponer más fácilmente de recursos, y controlarlos, en aras de la eficiencia y de la productividad.

Las siguientes respuestas del Ministerio de Salud están relacionadas con los comentarios hechos por los miembros del Comité durante el examen del informe de Filipinas en su 12º período de sesiones

71. Según las estadísticas de salud de Filipinas de 1991, la tasa de mortalidad infantil en Filipinas era de 29,9 por 1.000 nacidos vivos. Esta cifra se basa en el servicio de salud o en informes realizados sobre el terreno. La Junta Nacional de Coordinación de Estadística proyectó una cifra más alta de 48 por 1.000 nacidos vivos en 1995, pero esa cifra ha de validarse mediante los resultados reales del censo de 1995, no publicados aún.

72. Según las cifras de 1991 del Ministerio de Sanidad (MS), hay un médico oficial por cada 9.475 personas en Mindanao. El MS no dispone de información sobre el número de médicos privados en Mindanao. En la Región XII, que tiene una población de 3.245.000 habitantes, hay 282 médicos, es decir, un médico por cada 11.508 personas.

73. Es difícil estimar el presupuesto total de sanidad después de 1993, por ser el año en que se pasaron a las dependencias de las administraciones locales los servicios de salud y sus presupuestos correspondientes. Para 1996, el presupuesto nacional de sanidad se estimaba en 9.200 millones de pesos, en tanto que el presupuesto de sanidad de las administraciones locales era de unos 6.000 millones de pesos. Por lo tanto, el presupuesto total de sanidad probablemente se aproxime más al 4% del presupuesto nacional de 400.000 millones de pesos, lo cual supera la estimación de algunos círculos de 1 a 2% y se aproxima más a la recomendación de la OMS del 5%.

74. Mediante la L.R. N° 7305 de 1992, titulada "Carta Magna de los Trabajadores de la Salud de Filipinas" se mejoraron los beneficios de los trabajadores de salud. La devolución de los servicios de sanidad a los departamentos de las administraciones locales en 1993 quizá haya originado algunos trastornos en la aplicación de la ley, debido a restricciones económicas experimentadas en el período de transición.

75. El sistema de atención de salud de Filipinas es un sistema mixto, en el que los sectores público y privado participan por igual. Se espera que los gastos de salud resulten afectados por la aplicación de la Ley Nacional de Seguro de Enfermedad, aprobada en 1995.

76. Desde 1993, el MS ha adoptado un conjunto de medidas de asistencia a las administraciones locales para apoyar las operaciones de salud locales y aumentar los sueldos y prestaciones de los trabajadores de salud. En 1994, la aplicación de esas medidas ascendió a 1.400 millones de pesos, de los que 700 millones correspondieron a aumentos de sueldos. Se ha elaborado un sistema para asignar a las provincias más pobres una parte mayor de los recursos.

77. El Programa de Planificación Familiar de Filipinas es uno de los programas prioritarios de salud pública basado en la libertad de conciencia para tomar voluntariamente decisiones sobre fertilidad, familia, futuro y calidad de vida. El programa se aplica para atender la demanda de planificación familiar y la necesidad de reducir al mínimo los riesgos relacionados con el embarazo. En él se rechaza el aborto como método de planificación familiar. Si bien algunos sectores han formulado objeciones al uso de métodos artificiales de planificación familiar, en general se reconocen las consecuencias adversas del fuerte crecimiento demográfico. Han continuado los esfuerzos para mantener el diálogo con la Iglesia católica y otras que se oponen al programa. Desde que se inició, en el decenio de 1970, los progresos del programa han sido lentos y modestos en cuanto a disminución de la tasa de crecimiento demográfico y de la tasa total de fertilidad y al aumento de la tasa de prevalencia de la planificación familiar.

78. Según muestra la encuesta de planificación familiar realizada en 1995 por la Oficina Nacional de Estadística, la tasa de prevalencia de contraceptivos era de 50,7%, frente al 40% de la encuesta demográfica nacional de 1993. Sin embargo, el aumento se atribuye al uso de métodos tradicionales de planificación familiar. En el programa se considera la mayor disponibilidad de métodos modernos y una función más importante del sector privado.
