



ANALIZA COMPARATIVĂ A CONCEPTELOR DE „PERSONĂ INTERN STRĂMUTATĂ” ȘI „REFUGIAT”

Alexandru ARSENI,
doctor în drept, conferențiar universitar (USM)
Marina CĂRNAȚ,
magistru în drept, doctorand

SUMMARY

Displacement is damaging to people's lives. Internally displaced people, or IDPs, are often called refugees, but this is wrong. Refugees have more rights than IDPs, yet the last, make up almost two-thirds of the people worldwide today and are seeking safety mostly from armed conflict and violence. Unlike refugees, IDPs have not crossed an international border; but have remained inside their home countries, even though they do share many of the same circumstances and challenges as refugees. At the same time, internally displaced persons do not have a special status in international law, specific rights to their situation, as refugees do, because the term "internally displaced person" is merely descriptive, provided in non-binding instrument. Even if they have fled for similar reasons as refugees, such as armed conflict, generalized violence, human rights violations or natural or human made disasters, IDPs legally remain and should be under the protection of their own state – even though that government might be the cause of their flight. As citizens, they retain all of their rights and protection under both human rights and international humanitarian law.

Migrația forțată și strămutarea internă nu sunt un fenomen nou, cu toate acestea, există relativ puține studii și cercetări în domeniul constituțional, al drepturilor omului sau al dreptului internațional privind aceste categorii juridice. *Strămutarea*, în cel mai larg sens, este definită incluzând toate cazurile de expulzare, deportare, restabilire forțată, relocare sau transferare, fie în limitele frontierelor naționale, fie în afara lor. La fel, termenul dat se referă la mai multe categorii de persoane, și anume: refugiați, solicitanți de azil, persoane intern strămutate, expulzați, extrădați, migranți economici etc.

Pentru a înțelege suferința umană, ce creează strămutarea, amintim că în Grecia antică excluderea din țară (ostracismul) se afla pe lista celor mai aspre pedepse, iar dramaturgul grec antic Euripide descria că nu există o pedeapsă mai greu de suportat decât să fii lipsit de patrie. Semnificativ în acest aspect este exemplul filosofului grec antic Socrate, care a preferat să bea cupa cu otravă, decât să-și părăsească țara¹.

Ne propunem să facem o comparație între persoanele intern strămutate și refugiați, astfel vom identifica, mai întâi, definițiile acestora. Convenția din 1951 și Protocolul Adițional din 1967 oferă un cadru juridic solid privind protecția și asistența acordată refugiaților. Pe lângă cele 144 de state care au aderat la Convenție, ONU a creat o organizație internațională numită Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați, cu atribuții în domeniul protecției drepturilor refugiaților.

Astfel, articolul 1 (A) din Convenția privind statutul refugiaților² definește „refugiatul” ca:

„oricare persoană care, în urma unor temeri justificate de a fi persecutată datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniilor sale politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări; sau care, neavând nici o cetățenie și găsindu-se în afara țării în care avea reședința obișnuită, ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se reîntoarcă.”

Iar conform Legii Republicii Moldova cu privire la azil³, un *refugiat* este:

„străinul sau apatridul care întrunește condițiile prevăzute în Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951, precum și în Protocolul privind statutul refugiaților din 31 ianuarie 1967.”

Conform aceleiași legi, *persoanele strămutate* sunt:

„străinii nevoiți să-și părăsească țara sau regiunea de origine, care nu se pot întoarce în condiții de siguranță din cauza situației ce persistă în acea țară sau regiune și care se pot încadra în domeniul de aplicare a art.1 (A) din Convenția de la Geneva sau a altor instrumente naționale ori internaționale prin care se acordă protecție internațională, în special:

a) persoane care au părăsit zone de conflict armat sau de violență endemică;

b) persoane care sunt expuse riscului serios sau



care au fost victime ale încălcărilor sistematice sau generalizate ale drepturilor lor.”

Analizând legislația Republicii Moldova în domeniul, și în speță legea sus-menționată, se observă că nu este nici o definiție proprie pentru *refugiat*, ci este o trimitere simplă la Convenția din 1951. În același context, se prezintă termenul de *persoană strămutată*, care se referă la „străinii nevoiți să-și părăsească țara sau regiunea de origine”, oferind o definiție vagă, care induce în eroare. Dacă e să comparăm cu termenul de „persoană intern strămutată”, remarcăm că în legea dată lipsește cuvântul „intern”. La fel, persoanele intern strămutate se referă la cetățenii statului, cetățenii străini și apatrizii, care au fost nevoiți să se strămute în interiorul țării lor, în timp ce definiția de mai sus se referă doar la străinii care au fost nevoiți să părăsească țara.

În ciuda faptului că este des utilizată în limbajul internațional, noțiunea de *persoană intern strămutată* (în continuare PIS) a devenit un termen ce se încearcă a fi evitat. O posibilă cauză fiind faptul că există diferite opinii privind ceea ce ar trebui să însemne noțiunea de *strămutare internă* sau de *persoană intern strămutată*.

Pentru unii doctrinari, cum ar fi David A. Korn⁴ și J. Hampton⁵, persoanele intern strămutate sunt doar cele care au fost deștrădăcinate din cauza conflictelor armate, violenței și persecuțiilor, cu alte cuvinte, cele care s-ar considera refugiate dacă ar traversa o frontieră de stat. Statisticile generale ale organizațiilor internaționale privind evidența populației reflectă aceste categorii ca urmare a cauzelor sus-menționate. Chiar dacă, PIS sunt, de obicei, descrise ca „refugiați intern”, de fapt, conceptul strămutării interne este mult mai larg decât conceptul de refugiat. Aceasta nu este limitată la conflict sau persecuții, ci include un șir de alte cauze ale strămutării, precum calamitățile naturale sau provocate de om. În așa fel, alți cercetători, precum W.Kalin⁶, M.Scheinin⁷ sau F.Deng⁸, consideră că această noțiune este una mai largă, și că ar trebui să cuprindă și persoanele strămutate din cauza catastrofelor naturale sau a proiectelor economice de dezvoltare regională. Cele din urmă, cum sunt, spre exemplu, M.Stavropoulou⁹ sau N.Geissler¹⁰ se întrebă, în general, dacă există necesitatea de a individualiza această categorie de persoane pe plan intern și de a le acorda un statut aparte. Referitor la oferirea unui statut special PIS, suntem de părerea că, din cauza strămutării lor, PIS au necesități speciale, fie că sunt în tabere, au fuzionat în cartiere urbane sau se ascund pentru a evita identificarea. Astfel, este important acordarea aces-

tui statut prin care se va asigura abordarea nevoilor lor și respectarea drepturilor și libertăților acestora.

Definiția internațională care eventual a apărut după șase ani de deliberare pentru „persoanele intern strămutate” este cuprinsă în introducerea „Principiilor directoare ale ONU privind Strămutarea Internă”¹¹ din 1998:

„*Persoanele sau grupurile de persoane care au fost forțate sau obligate să își părăsească domiciliul sau să plece de pe teritoriul de reședință, în special ca rezultat sau spre a evita efectele conflictului armat, situațiilor de violență generalizată, încălcărilor drepturilor omului sau calamităților naturale sau provocate de om, și care nu au traversat vreo frontieră de stat recunoscută internațional.*”

Spre deosebire de noțiunea inclusă în Principiile ONU, care se axează mai mult pe persoanele sau grupurile de persoane, termenul de *refugiat* se concentrează exclusiv asupra individului. Totodată, la prima vedere se evidențiază că PIS nu traversează nici un hotar internațional, pe când refugiații traversează. E limpede că refugiații, care au pierdut protecția țării proprii, au nevoie de o protecție internațională ce ar substitui pe cea națională și cer un statut special pentru a se bucura de această protecție, în schimb, drepturile și garanțiile de care dispun PIS derivă din faptul că sunt ființe umane și cetățeni sau rezidenți ai unui stat anumit și, astfel, sunt excluși de protecția internațională¹², deși în cazurile când statul în cauză nu este dispus să asiste și să asigure securitatea PIS, acesta va apela la asistența internațională.

Cu toate acestea, nu toate situațiile de strămutare internă vor fi de atenția comunității internaționale¹³. În cazurile în care necesitățile populațiilor intern strămutate sunt satisfăcute de guvernele statelor lor, comunitatea internațională chiar nu trebuie să se implice. Bineînțeles, nu toate PIS vor fi de atenția oricărei organizații internaționale care are în mandatul său să se implice în cazurile de strămutare internă.

Odată ce definiția pentru PIS este una descriptivă, în comparație cu cea pentru refugiați, care este juridică, aceasta dă posibilitate instituțiilor internaționale să interpreteze și să adapteze conceptul propriilor obligații și perspective. De exemplu, Comitetul Internațional al Crucii Roșii¹⁴, care este o instituție umanitară implicându-se în situațiile de conflict armat, în mod evident se va axa pe categoria de persoane intern strămutate în timpul sau în urma unui conflict armat¹⁵.

Mai mult ca atât, aceste instituții pot oferi și propria lor definiție pentru o categorie sau alta de persoane¹⁶. Astfel, Comitetul Internațional al Crucii Roșii recunoaște că strămutarea internă rezultă dintr-un șir



de cauze, iar cauza conflictului armat este una dintre îngrijorările de bază ale instituției date¹⁷.

Un alt exemplu poate servi Înalțul Comisariat al ONU pentru Refugiați, care răspunde la întrebarea „Cine este o persoană intern strămutată?” implicând o definiție ce reflectă aceleași cauze prevăzute de Principiile directoare ale ONU privind strămutarea internă, totuși, făcând o remarcă că instituția dată oferă asistență unora dintre aceste persoane, în special persoanelor intern strămutate în urma conflictelor sau persecuțiilor¹⁸.

Faptul că o organizație alege să elaboreze conceptul de PIS, bazându-se pe imputernicirile și activitățile acesteia, subliniază necesitatea adoptării unei definiții juridice, general acceptate, ce ar cuprinde toate aspectele diferite ale strămutării interne. În ianuarie 2000, Reprezentantul SUA la ONU, Richard Holbrooke declara în fața Consiliului de Securitate pe marginea problemei persoanelor intern strămutate: „[...]două treimi din refugiați, nu intră sub protecția ÎCNUR, noi le numim persoane intern strămutate. Am încercat să lichidăm această noțiune, însă ea se referă la oameni care au fost impuși să-și părăsească casele exact ca și refugiații. Ele, ca și refugiații, sunt victime, însă noi îi tratăm diferit. Deci, fără a face o propunere oficială din numele Guvernului SUA în fața domniilor voastre, este necesar să stabilim diferența între aceste noțiuni.” Astfel, Holbrooke propunea să se elimine diferența dintre refugiați și PIS și să pună responsabilitate pentru ambele categorii de persoane asupra uneia și aceleiași agenții¹⁹.

Un alt aspect ține de adăpost – o componentă ce ține de asistența refugiaților, în schimb în cazul PIS, nu există o agenție a ONU care să îndeplinească această nevoie în crizele lor umanitare, responsabilitatea revenind exclusiv guvernelor statelor unde a avut loc strămutarea internă. Multe PIS își caută adăpost de sine stătător la rude, cunoscuți, în vagoane, containere din aluminiu, clădiri abandonate, și nu în tabere improvizate precum li se oferă refugiaților²⁰.

În alt context, pentru PIS întoarcerea forțată poate fi de un risc mai mare ca pentru refugiați, cei din urmă pot să mizeze pe asistența ÎCNUR în monitorizarea condițiilor unei întoarceri voluntare și în siguranță. Atunci când apare posibilă întoarcerea sau restabilirea voluntară și nepericuloasă, PIS, ca și refugiații, au nevoie de asistență specială pentru a-și reconstrui viețile. Totuși, chiar dacă se confruntă cu aceleași probleme și sunt în circumstanțe similare cu refugiații, PIS rar primesc același pachet de reintegrare. Apar și probleme de protecție specială pentru PIS, așa precum garantarea dreptului de proprietate, inclusiv restituirea proprietății²¹.

Principiul 6 pct. 3 din Principiile directoare stipulează că „strămutarea internă nu trebuie să dureze mai mult decât o cer circumstanțele”. Însă, spre deosebire de dreptul refugiaților, Principiile nu conțin o clauză referitoare la încetarea strămutării, iar aici amintim ideea enunțată mai sus, și anume că definiția PIS este una care doar descrie situația *de facto* a persoanelor intern strămutate și nu exprimă un statut juridic al acestora.

Cercetătorii în domeniul strămutării interne, precum Francis M. Deng și Roberta Cohen, argumentează că scopul identificării persoanelor intern strămutate nu este acela în a oferi un statut privilegiat, dar în a asigura ca într-o anumită situație, necesitățile lor specifice să fie abordate²², idee ce o susținem și noi. În multe cazuri, PIS sunt vulnerabile violenței, sunt limitați în accesul la educație, medicamente, alimentație, adăpost, sunt expuse la epurări etnice²³. Spre exemplu, în Uganda, rata HIV/SIDA printre persoanele intern strămutate este de șase ori mai înaltă ca printre restul populației²⁴. Iar în Republica Moldova, strămutarea internă a persoanelor după conflictul armat din 1992 a avut loc din cauza epurărilor etnice, exemplu servind Universitatea de Stat din Tiraspol evacuată la Chișinău²⁵.

Prof. Maria Bulgaru în *Fenomenul Refugiului: dimensiuni conceptuale*²⁶ prezintă că „persoanele deplasate intern pot fi definite ca grupuri masive de persoane care își abandonează spontan și forțat domiciliul sau reședința obișnuită, urmare a unor conflicte armate, care le pun în pericol viața, și se stabilesc în alte zone ale țării de origine. Deci, în cazul persoanelor strămutate intern, motivele pot fi similare cu cele ale refugiaților, cu deosebirea că ei rămân în țara de origine. De aceea, aceste persoane sunt subiect al protecției naționale, protecția internațională fiind asigurată la cererea sau cu acordul țării respective”. Observăm, că prof. Maria Bulgaru numește persoanele intern strămutate – „persoane deplasate intern”, iar noi suntem de părerea că este un termen folosit eronat și incorect, pentru că aduce confuzie cititorului, perceput ca „persoană retardată”. Totodată, aducem critici definiției expuse de autoare, deoarece aceasta se referă la grupuri masive de persoane, însă se cunoaște că persoanele se pot strămuta în interiorul țării și individual sau în grupuri mici de persoane. Mai mult ca atât, definiția cuprinde „conflictul armat” drept cauză unică a strămutării interne, pe când în realitate cauzele pot fi de diferită natură, cum ar fi violență generalizată, încălcări masive ale drepturilor omului, calamitățile naturale etc.

Așadar, este imperios elaborarea și adoptarea unei definiții unice și unanim acceptate care ar ajuta la



adunarea datelor statistice și la evaluarea necesităților acestor categorii de persoane. O definiție unică, de asemenea, ar putea revizui numeroasele norme privind persoanele intern strămutate și ar da posibilitatea identificării unor posibile lacune existente în „*lex lata*”, așa precum este în cazul refugiaților.

Concluzionăm că nu există mari deosebiri între persoanele intern strămutate și refugiați, din punctul de vedere al asigurării și garantării drepturilor lor. Din aceste considerente și protecția PIS trebuie să fie similară protecției refugiaților, inclusiv în crearea unei agenții internaționale în domeniul discutat, unde un rol activ trebuie să joace statele pe teritoriul cărora au loc astfel de strămutări. Rolul activ al statului s-ar referi la determinarea concretă a statutului persoanei intern strămutate printr-un act legislativ și crearea unor instituții specializate în protecția drepturilor lor, iar atunci când statul recunoaște că nu poate face față apărării persoanelor intern strămutate să recurgă la agenția internațională specializată.

Note:

¹ Maria Bulgaru, *Probleme de integrare socială a persoanelor refugiate*: Culegere de articole elaborate în baza comunicărilor la Conferința științifică „Probleme de integrare socială a persoanelor refugiate și deplasate intern” din 25 noiembrie 2005.

² Adoptată la 28 iulie 1951, la Geneva, de Conferința plenipotențiarilor Națiunilor Unite asupra statutului refugiaților și apatrizilor, convocată de Adunarea Generală la 14 decembrie 1950. Intrată în vigoare la 22 aprilie 1954, conform dispozițiilor art. 43. Republica Moldova a ratificat Convenția prin Legea nr. 677-XV din 23.11.2001.

³ Legea nr. 270 din 18.12.2008, publicată în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 53-54, art. 145, în vigoare din 13.03.2009.

⁴ David Korn, *Exodus within borders: an introduction to the crisis of internal displacement*, Washington (D.C.): Brookings Institution Press, 1999.

⁵ Hampton J., *Internally displaced people: a global survey*, London: Earthscan; Norwegian Refugee Council; Global IDP Survey, 1998.

⁶ Kalin Walter, *The Brookings Institution Project on Internal Displacement*, The American Society of International Law, 2000.

⁷ Scheinin Martin, *Forced Displacement and the Co-*

venant on Civil and Political Rights, Human Rights and Forced Displacement, 2000.

⁸ Deng Francis, *Specific groups and individuals, mass exodus and displaced persons*, 2001

⁹ Stavropoulou Maria, *The Right Not to be Displaced*, *American University International Law Review* 9, no. 3, 689-749, 1994.

¹⁰ Geissler N., *The international Protection of Internally Displaced Persons*, *International Journal of Refugee Law*, 1999.

¹¹ Guiding Principles on Internal Displacement U.N. Doc E/CN.4/1998/53/Add.2.

¹² Kalin Walter, *op.cit.*

¹³ UNHCR, Oslo Declaration and Plan of Action, Recommendation 40, Partnership in Action (PARINAC), 1994.

¹⁴ Internally Displaced Persons: The Mandate and Role of the International Committee of the Red Cross, *International Review of the Red Cross*, 2000, no. 838.

¹⁵ Krill Françoise, *The ICRC's Policy on Refugee and Internally Displaced Civilians*, în *International Review of the Red Cross*, 2001, vol. 83, no. 843.

¹⁶ Contat Hickel Marguerite, *Protection of Internally Displaced Persons affected by Armed Conflict: Concept and Challenges*, *International Review of the Red Cross*, 2001, vol. 83, no 2001.

¹⁷ The International Red Cross and Red Crescent Movement, Report Summary and Resolution 4, Council of Delegates, November 2001 (ICRC: 2002).

¹⁸ UNHCR, Internally Displaced Persons: Questions & Answers, 2004.

¹⁹ Holbrooke Richard C., *US Permanent Representative to the United Nations, Promoting Peace and Security: Humanitarian Assistance to Refugees in Africa*, Security Council, 2000.

²⁰ *United Nations Commission on Human Rights, Profiles in Displacement: Georgia*. Report of the Representative

of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, UN doc. E/CN.4/2001/4/Add.4, § 25.

²¹ Mine/UXO Awareness Programmes for Internally Displaced Persons and Returnees, ICRC, 2002.

²² Deng F., *Internally Displaced Persons*, Report of the Representative of the Secretary-General, UN Doc. E/CN.4(1995).

²³ *Carta Africană privind drepturile și bunăstarea copilului*, adoptată în iulie 1990, intrată în vigoare în noiembrie 1999.

²⁴ Begashaw Simon, *Developing a Normative Framework for the Protection of IDPs*, 2004.

²⁵ Cârnaț Marina, *The situation of the internally displaced persons in the Republic of Moldova*, Chișinău, 2009.

²⁶ Bulgaru Maria, *op.cit.*