

## COORDONATE GENERALE DE CERCETARE ÎN MATERIA PERSOANELOR STRĂMUTATE\*

BERNA MARIA-BEATRICE\*\*

### **Abstract:**

Although the international legal framework recognises and addresses the migration phenomenon by setting and strengthening standards and guarantees in favour of the population which is part of this phenomenon, displaced persons are a special category both from the perspective of their complex legal status and from the perspective of international and regional regulations. Addressing the migration phenomenon through specific strategies and plans does not imply, de plano, the analysis of the situation of displaced persons, which may have multiple interpretations. Characterising displaced persons as population subjected to forced migration is a perspective proposed by the International Organisation for Migration, and its usefulness is proved by the systematisation of international initiatives in the field. The international community, although aware of issues deriving from the status of displaced persons, superfluously addresses the subject – through rhetorical programmatic documents or by stating guiding principles belonging to soft law. The underrepresentation of displaced persons in international regulations leads to the minimisation of the importance of issues of the rights of displaced persons in the international official discourse. Thus, systemic, and structural shortcomings are created and maintained regarding the situation of displaced persons and improvement requires action taken at the level of local and regional communities. Recognising the negative consequences of the lack of a coherent approach to the issue of displaced persons, the African community has developed and implemented mandatory regional standards in the field, the Kampala Convention being representative in this regard.

In this paper, we highlight elements specific to the protection of displaced persons, by presenting shortcomings as well as positive actions taken at regional and international level.

**Keywords:** migration, displaced persons, refugees, guiding principles, Kampala Convention

### **Résumé:**

Malgré le fait que le cadre juridique international reconnaît et développe des règlements sur le phénomène de la migration, établissant et consolidant des normes et des garanties en faveur de la population concernée, les personnes déplacées représentent une catégorie spéciale

---

\* Această lucrare este scrisă sub egida proiectului Fenomenul Migrației – Provocări și Amenințări pentru Securitatea Uniunii Europene, ID Proiect: PR09, din cadrul competiției proiectelor de cercetare internă a Universității Titu Maiorescu, Ediția I, 2018-2020.

\*\* Asist. univ. dr., e-mail: [berna.beatrice@yahoo.com](mailto:berna.beatrice@yahoo.com).

tant du point de vue de leur statut juridique complexe que de la perspective des normes internationales et régionales le réglementant. L'approche du phénomène de la migration à travers des stratégies et des plans spécifiques n'implique pas, à première vue, l'analyse de la situation des personnes déplacées – cette analyse étant susceptible d'interprétations multiples. La qualification des personnes déplacées en tant que population soumise à la migration forcée est une démarche qui appartient à l'Organisation Internationale de la Migration dont l'utilité est prouvée par la systématisation des initiatives démarrées au niveau supranational en matière. La communauté internationale, bien que consciente des problématiques connexes du statut des personnes déplacées, n'aborde pas assez profondément le sujet, mais par le biais des documents de facture rhétorique ou par l'énonciation des principes directeurs qui font partie de la soft law. La sous représentation de cette catégorie sociale des personnes déplacées dans les règlements internationaux conduit à la minimalisation de l'importance des problématiques relatives aux personnes déplacées dans le discours officiel au niveau international. Ainsi, des problèmes systémiques et structurels relatives à la situation des personnes déplacées persistent et elles doivent être remédiées par des actions au niveau des communautés locales et régionales. En conscientisant les effets négatifs de l'absence d'une approche cohérente de la problématique des personnes déplacées, la communauté africaine a développé et mis en œuvre des normes régionales obligatoires en matière, la Convention de Kampala étant représentative dans ce sens.

Nous nous proposons dans ce travail de mettre en évidence les éléments spécifiques de la protection des personnes déplacées en signalant tant les défiances que les actions positives réalisées au niveau régional et international.

**Mots-clés:** migration, personnes déplacées, réfugiés, principes directeurs, Convention de Kampala

### **Tensiuni teoretice și delimitări conceptuale**

La nivelul dreptului internațional clasic operează o distincție conceptuală necesară între *migrant* și *refugiat* realizată în funcție de elementul volițional.

În cazul *refugiaților*, operaționalizarea semnificației este mai facilă decât în cazul *migranților* dat fiind faptul că există un document internațional cu forță juridică la care ne putem raporta. Astfel, potrivit Convenției ONU privind statutul refugiaților, calitatea de *refugiat* este deținută de persoana care, *din cauza 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.*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951. A se vedea Zlătescu M. I., Marinache E., Șerbănescu R., *Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului la care România este parte*, vol. I, *Instrumente universale*, Ed. a 8-a, rev., Editura I.R.D.O., București, 2006, pp. 278-299.

Existența unei definiții clare, conținută într-un document cu forță juridică a noțiunii de refugiat permite o diferențiere clară între această categorie juridică și cea a migranților, însă aceasta nu soluționează problemele de conceptualizare identificate în legătură cu cea din urmă categorie. Flexibilitatea utilizării conceptului de *migrant* este generată și susținută de *flexibilitatea noțiunilor asociate acestui termen*.

Cu alte cuvinte, în sens clasic, *migrantul* este o categorie juridică care se poate „dedubla” în funcție de context, singurul element definițional constant fiind acela al *volițiunii*. Fie că se referă la o persoană care se îndepărtează de locul de reședință obișnuit (în cadrul aceleiași stat sau urmând un traseu transfrontalier), fie că desemnează o persoană care își părăsește locul de origine în scop educațional sau profesional, noțiunea de migrant evocă o persoană pentru care mobilitatea intra sau inter statală este o opțiune și nu o nevoie. Abordarea reziduală a conceptului exclude din sfera de cuprindere a migranților pe acei indivizi care se îndepărtează din calea războaielor sau a persecuțiilor.<sup>2</sup>

Absența unei definiții autonome a categoriei juridice a migrantului reprezintă punctul de plecare în construcția și includerea teoretică a unor concepte autonome în această sferă de cuprindere. Evoluțiile înregistrate în domeniul migrației de-a lungul timpului (de la Convenția internațională pentru protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora din anul 1990<sup>3</sup> și până la Pactul Global privind Migrația<sup>4</sup>) nu au oferit o conceptualizare clară a migrantului, deși statutul juridic al acestuia a fost abordat în mod detaliat.

Delimitarea conceptuală clară între *refugiați* și *migranți* coroborată cu lacuna juridică internațională privitoare la *conceptualizarea categoriei juridice a migranților* a condus la depășirea concepției promovată de dreptul internațional clasic care instrumenta criteriul *voinței* în operaționalizarea distincțiilor conceptuale. Organizația Internațională pentru Migrație a admis, în mod implicit, *asocierea migrației cu lipsa volițiunii*, avansând termenul de *migrație forțată* care reprezintă *o mișcare a populației care poate fi determinată de diverși factori ce implică exercițiul constrângerii*. Migrația forțată constituie un termen care poate fi utilizat pentru a desemna realități specifice, referitoare la *persoanele strămutate* sau la situația *victimelor traficului de persoane*.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> IOM UN Glossary On Migration, *International Migration Law*, no. 34, 2019.

<sup>3</sup> Adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 45/158 din 18 decembrie 1990.

<sup>4</sup> Adoptat în cadrul Conferinței interguvernamentale de la Marrakesh, Maroc, care a avut loc în perioada 10-11 decembrie 2018.

<sup>5</sup> Documentare electronică în sistem informatic realizată prin accesarea site-ului <https://migrationdataportal.org/themes/forced-migration-or-displacement>.

Cazul persoanelor strămutate reprezintă un caz particular a migrației forțate, diferențiindu-se totodată de categoria juridică a refugiaților prin luarea în considerare a situației obiective care generează, în cazul acestora, fenomenul migrației: *persoanele strămutate reprezintă categorii sociale care au fost obligate să își părăsească locuințele sau reședințele, migrând fie în interiorul aceluiași stat, fie peste graniță, în special ca urmare sau pentru a evita efectele unui conflict armat, situații de violență generalizată, încălcări ale drepturilor omului, dezastre naturale sau dezastre provocate de oameni.*<sup>6</sup> Este clar că, între categoria juridică a refugiaților și cea a persoanelor strămutate există distincții referitoare la *aspectul teritorial (în cazul refugiaților mobilitatea este de natură transfrontalieră în timp ce, în cazul persoanelor strămutate, mobilitatea poate fi intra-teritorială sau internațională)* cât și prin raportare la *aspectul causal (mobilitatea refugiaților este generată de o temere justificată de persecuție în timp ce mobilitatea persoanelor strămutate are o cauzalitate umanitară referitoare la conflictele armate, dezastre naturale și/sau umane).*

### **Conștientizarea juridică a problemei persoanelor strămutate în sistemul ONU de protecție a drepturilor omului și premisele reglementării**

Includerea, în sfera de conținut a fenomenului migrației, a mobilității persoanelor strămutate reprezintă un demers pozitiv din perspectiva complinirii cadrului juridic internațional al migrației: caracterul unidirecționat al normelor adoptate în domeniul migrației (ne referim la aspectele care țin de domeniul muncii și securității sociale) va fi completat prin garanțiile adoptate la nivel internațional în favoarea persoanelor strămutate, adăugând problemele umanitare cadrului inițial de analiză. Principalele instrumente care asigură, la nivel internațional, referențialul aplicabil persoanelor strămutate, constau în: Principiile privind restituirea locuințelor și proprietăților pentru refugiați și persoane strămutate („Principiile Pinheiro”)<sup>7</sup>; Principiile directe privind

<sup>6</sup> Potrivit Principiilor directe privind strămutarea internă, anexate la Raportul Reprezentantului Secretarului General al Comisiei Națiunilor Unite dl. Francis M. Deng, înaintat în conformitate cu Rezoluția Comisiei 1997/39, Actul adițional (11 februarie 1998) Documentul ONU E / CN.4 / 1998/53 / Add.2, 5, alin. 2 din introducere.

<sup>7</sup> Principiile au fost elaborate pe parcursul a 7 ani în baza unui proces care a început inițial cu adoptarea Rezoluției 1998/26 a Subcomisiei privind restituirea locuințelor și a proprietăților în contextul întoarcerii refugiaților și a persoanelor strămutate în anul 1998. Aceasta a fost urmată de un studiu realizat în perioada 2002-2005 și de formularea de principii propuse de Raportorul Special al Subcomisiei pentru Restituirea Locuințelor și Proprietății, Paulo Sérgio Pinheiro. Conținutul Principiilor este accesibil la adresa: <https://www.unhcr.org/protection/idps/50f94d849/principles-housing-property-restitution-refugees-displaced-persons-pinheiro.html>.

strămutarea internă<sup>8</sup> anexate Raportului Reprezentantului Secretarului General al Comisiei Drepturilor Omului, Convenția Uniunii Africane privind protecția și asistența persoanelor strămutate intern în Africa („Convenția de la Kampala”); Decizia Secretarului General nr. 2011/20 conform căreia Secretarul General al Organizației Națiunilor Unite prezintă structurile și procesele pentru elaborarea și implementarea strategiilor pentru soluții durabile în domeniu; Protocolul privind protecția și asistența persoanelor strămutate intern<sup>9</sup> și Protocolul privind drepturile de proprietate a populațiilor care se întorc<sup>10</sup> – ambele raportându-se la Pactul pentru Securitate, Stabilitate și Dezvoltare din Regiunea Marilor Lacuri<sup>11</sup>.

Etapă premergătoare adoptării unor norme internaționale constrângătoare în materia protecției persoanelor strămutate constă în clarificarea principiilor aplicabile.

După cum am precizat în rândurile de mai sus, statutul juridical persoanelor strămutate este stabilit, *prima facie*, prin intermediul ideilor recunoscute de sistemul onusian ca având vocație generală. Principiile menționate anterior sunt incidente în două sfere distincte care interesează drepturile persoanelor strămutate: (1) protecția civilă și politică și (2) protecția economică, socială și culturală.

Protecția civilă și politică este garantată prin intermediul Principiilor anexate la Raportul Reprezentantului Secretarului General al Comisiei pentru Drepturile Omului, Francis Deng. Conform punctului 9 din Raport, *scopul principiilor directe* constă în soluționarea nevoilor specifice ale persoanelor strămutate prin identificarea drepturilor și garanțiilor relevante protecției acestora. Principiile identifică și complinesc lacunele existente în cadrul juridic internațional, asigurând, în favoarea persoanelor strămutate, accesul la protecție și asistență în timpul deplasării. Principiile directe referitoare la persoanele strămutate oferă un cadru oficial al elementelor care converg către stabilirea *definiției categoriei juridice a persoanelor strămutate* și către configurarea regimului juridic al acesteia.

Potrivit principiului 6, paragraful 2, protecția persoanelor împotriva strămutării arbitrare include următoarele situații: *politici de apartheid, practici*

<sup>8</sup> Guiding Principles on Internal Displacement Addendum to the Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39.

<sup>9</sup> Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons, 30th November 2006, International Conference on the Great Lakes Region.

<sup>10</sup> Protocol on the property rights of returning populations 30th November 2006, International Conference on the Great Lakes Region.

<sup>11</sup> Document adoptat de Conferința Internațională privind Regiunea Marilor Lacurilor în decembrie 2006 și amendat în noiembrie 2012.

*excepționale de „epurare etnică” care au drept scop sau au ca rezultat modificarea compoziției etnice, religioase sau rasiale a populației afectate; situații de conflict armat, cu excepția cazului în care securitatea persoanelor implicate sau motive militare imperative o solicită; în cazul proiectelor de dezvoltare la scară largă, care nu sunt justificate prin interesele convingătoare și imperative publice; și când este folosită ca pedeapsă colectivă.*

Deși cauzele umanitare sunt resorturile principale care determină strămutarea, cauzalitatea fenomenului strămutării este complexă. Astfel, principiul 7, paragraful 3, instituie cadrul măsurilor necesare a fi adoptate pentru situațiile în care strămutarea are loc în alte situații decât în timpul situațiilor de urgență aferente conflictelor armate și dezastrelor: adoptarea unei decizii specifice de o autoritate de stat împuternicită de lege în acest sens; relocarea; implicarea persoanelor afectate, în special a femeilor, în planificarea și gestionarea relocării acestora; efectuarea măsurilor de aplicare a legii, dacă este necesar, de către autoritățile juridice competente; exercitarea dreptului la un remediu eficient, inclusiv revizuirea deciziilor de către autoritățile judiciare corespunzătoare; adoptarea de măsuri adecvate pentru a garanta celor care urmează a fi strămutați informații complete cu privire la motivele și procedurile pentru mutarea lor și, după caz, cu privire la compensare.

Dintre drepturile civile și politice, principiile acordă prioritate *dreptului la viață*, fiind subliniat faptul că nici o persoană nu va fi privată în mod arbitrar de viața sa, iar persoanele strămutate intern vor fi protejate în special împotriva genocidului, omorului, execuțiilor sumare sau arbitrare, disparițiilor forțate, etc. Protecția persoanelor strămutate va fi asigurată prin metode suplimentare, fiind interzise inclusiv: atacurile directe sau indirecte sau actele de violență; înfometarea ca metodă de luptă, utilizarea minelor antipersonal, etc. Protecția persoanelor strămutate în dimensiunea civilă și politică implică apărarea valorilor demnității și integrității umane, fiind, de asemenea, interzise violul, mutilarea, tortura, tratamentele sau pedepsele crude, inumane, degradante, sclavia, exploatarea sexuală, munca forțată, actele de violență menite să răspândească teroare.

Ținând cont de particularitățile persoanelor strămutate, principiile directe recunosc și aplică în sfera protecției politice și civile prerogative specifice situației în care se găsesc persoanele strămutate: dreptul de a solicita protecție într-o altă parte a țării, dreptul de a părăsi țara, dreptul de a solicita azil în altă țară, dreptul de a fi protejat împotriva reinstalării în orice loc în care viața, siguranța, libertatea și/sau sănătatea ar fi expusă riscului, dreptul de a cunoaște soarta și locul în care au dispărut rudele lor, dreptul de a avea acces la mormintele membrilor familiei care au decedat, etc.

Spre deosebire de regulile generale evocate anterior, Principiile Pinheiro au ca obiect stabilirea unor garanții suplimentare (de sorginte economico-



socială și culturală) în favoarea persoanelor strămutate. Ținând cont de faptul că Principiile Pinheiro exploatează sfera economico-socială a protecției persoanelor strămutate, în temeiul acestora sunt interzise: evacuarea forțată, demolarea caselor, distrugerea agriculturii și confiscarea sau exproprierea arbitrară a terenurilor ca măsură punitivă sau ca mijloc de război și se impune respectarea domiciliului precum și asigurarea accesului la condiții decente de locuit.<sup>12</sup>

### **Identificarea și dezvoltarea standardelor juridice în materie**

Principiile adoptate în domeniul protecției civile și politice, respectiv în domeniul protecției economice, sociale și culturale a persoanelor strămutate, au fost sintetizate, cu sprijinul experților ONU, într-un document juridic regional cu vocație obligatorie.

Astfel, sub auspiciile Uniunii Africane, a fost elaborată Convenția de la Kampala<sup>13</sup> – instrument juridic care extinde sfera drepturilor persoanelor strămutate, accentuând, în același timp, responsabilitățile stabilite în sarcina actorilor implicați în acordarea protecției: Statele Părți, Organizația Uniunii Africane, organizații internaționale și agenții umanitare.

Convenția de la Kampala promovează o abordare bazată pe drepturile omului în implementarea cadrului juridic de protecție a persoanelor strămutate la nivel intern, avansând următoarele idei centrale: *accentuarea importanței protecției umanitare acordate persoanelor strămutate; plasarea comunităților umane în centrul procesului de asistență; identificarea statelor ca purtători primari ai responsabilității de formulare a soluțiilor umanitare în favoarea persoanelor strămutate; recunoașterea, în rândul cauzelor generatoare ale strămutării populației a unor aspecte ca discriminarea, conflictul, violența generalizată, practici dăunătoare, acte, evenimente, factori sau fenomene care au un nivel înalt de gravitate dar care nu justifică strămutările de populație sub reglementările dreptului internațional.*

Protecția instituită de reglementările Convenției de la Kampala are ca obiect *strămutarea arbitrară de persoane*; Convenția nu contracarează fenomenul strămutării în sine ci se preocupă de limitarea situațiilor de strămutare prin gestionarea atentă a cauzelor care conduc indivizii și/sau grupurile de indivizi să opteze pentru strămutare.

Conform articolului 4 din Convenție care stabilește contextul juridic al modului de asumare și executare a obligațiilor Statelor Părți la Convenție,

<sup>12</sup> Documentare electronică în sistem informatic realizată prin accesarea site-ului: <https://www.unhcr.org/protection/idps/50f94d849/principles-housing-property-restitution-refugees-displaced-persons-pinheiro.html>.

<sup>13</sup> Adoptată la 23 octombrie 2009, intrată în vigoare la 6 decembrie 2012.

*Statele Părți elaborează sisteme de avertizare timpurie, în contextul sistemului de avertizare timpurie continentală, în zonele cu potențial de strămutare; de asemenea, Statele Părți stabilesc și pun în aplicare strategii de reducere a riscurilor în caz de catastrofe, măsuri de pregătire în caz de urgență și de dezastre și, dacă este necesar, asigură protecție și asistență imediată persoanelor strămutate în interiorul statului.*

Reținem că prin Convenția de la Kampala se instituie un sistem obligațional complex în sarcina Statelor Părți cu privire la protecția persoanelor strămutate dat fiind faptul că, deși acestea din urmă se bucură de o reglementare specifică, calitatea de *persoană strămutată nu echivalează unui statut juridic autonom*. Cu alte cuvinte, spre deosebire de refugiați, persoanele strămutate păstrează legătura cetățeniei cu statul de origine și devin subiecți ai unui raport juridic complex: (1) pe de o parte, persoanele strămutate în alt stat trebuie să beneficieze, conform dreptului internațional public, de protecția oferită de normele internaționale în statul-gazdă; (2) pe de altă parte, persoanele strămutate în alt stat mențin legătura bazată pe cetățenie cu statul de apartenență, fiind beneficiari ai unei protecții specifice din partea acestuia. Astfel se justifică atenția acordată de Convenția de la Kampala în legătură cu sistemul de obligații statornicit în sarcina Statelor Părți; în acest sens, obligațiile care revin Statelor Părți sunt sistematizate pe diferite dimensiuni: (1) obligații generale ale Statelor Părți; (2) obligații ale Statelor Părți referitoare la strămutarea persoanelor; (3) obligații ale Statelor Părți referitoare la protecție și asistență.

În scopul articulării unui cadru juridic cuprinzător al problemelor specifice persoanelor strămutate, la nivel regional-african, a fost adoptat Pactul pentru Securitate, Stabilitate și Dezvoltare din Regiunea Marilor Lacuri<sup>14</sup>-ca inițiativă juridică având forță obligatorie care abordează aspectele referitoare la persoanele strămutate în baza a două Protocoale cu obiecte de reglementare diferite: *Protocolul privind protecția și asistența persoanelor strămutate la nivel intern și Protocolul privind dreptul de proprietate al persoanelor care se reîntorc*. Pornind de la necesitatea concilierii standardelor internaționale cu reglementările interne în materia strămutării, scopul Protocolului privind protecția și asistența persoanelor strămutate intern constă în asigurarea unui cadru legal în vederea adoptării și implementării principiilor generale în materia strămutării în legislația Statelor Părți.

*Protocolul privind protecția și asistența persoanelor strămutate intern* acordă o atenție specială în reglementare problemei *strămutării determinată de proiecte de dezvoltare*. Deși în mod tradițional strămutarea-ca manifestare

<sup>14</sup> International Conference on the Great Lakes Region The Pact on Security, Stability and Development For the Great Lakes Region December 2006 Amended November 2012.



a migrației forțate – este cauzată de factori de violență (individuală sau statală), proiectele de dezvoltare reprezintă elemente care pot conduce la strămutarea populației dacă acestea sunt purtătoare ale unui interes public sau privat.

În spiritul reglementărilor Protocolului, în ipoteza comparării interesului economic (de dezvoltare) cu nevoia protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, se impune a fi valorizate cele din urmă. Prin urmare, statele membre se asigură că toate alternativele de dezvoltare fezabile sunt examinate pentru a evita strămutarea indusă de dezvoltare. În cazul în care nu există alternative, statele membre se angajează să evite strămutările arbitrare și iau toate măsurile necesare pentru a minimiza deplasarea și pentru a atenua efectele adverse ale strămutării induse de dezvoltare. În cazul în care interesul comunității extinse prevalează asupra interesului indivizilor vizați de strămutare, Statele Părți trebuie să efectueze o serie de demersuri preliminare: (1) obținerea consimțământului gratuit și informat al celor care urmează să fie strămutați înainte de a se deplasa; (2) furnizarea de informații complete cu privire la motivele și procedurile referitoare la strămutarea indusă de dezvoltare și, dacă este cazul, cu privire la compensare și relocare; (3) asigurarea de spații de relocare adecvate persoanelor strămutate precum și de condiții satisfăcătoare de siguranță, nutriție, sănătate și igienă; (4) asigurarea participării efective a persoanelor strămutate intern, în special a femeilor, la planificarea și gestionarea relocării acestora precum și la întoarcerea/reintegrarea și/sau relocarea acestora.

Un demers juridic important realizat prin intermediul Protocolului constă în instituirea unui cadru de principii *purtătoare de valoare juridică obligatorie* al căror obiect de reglementare vizează *protecția persoanelor strămutate* în ipoteze distincte: (1) protecția în eventualitatea strămutării; (2) protecția în timpul strămutării și (3) protecția constând în asistență umanitară; (4) protecția în caz de returnare, relocare și reintegrare.

Principiile referitoare la protecția persoanelor în eventualitatea strămutării instituie o formă specifică de ocrotire împotriva acțiunilor ostile drepturilor omului precum apartheid, epurare etnică, practici care vizează sau care au ca rezultat modificarea compoziției etnice, religioase sau rasiale a populației afectate, aplicarea de pedepse colective asupra populației strămutate, etc. *Prevenția*, ca regulă aplicabilă în procesul decizional relativ la strămutare, se aplică prin faptul că autoritățile naționale trebuie să se asigure, în prealabil, că toate alternativele fezabile sunt examinate pentru a evita deplasarea. Astfel, strămutarea constituie decizia adoptată doar în absența altor alternative și pentru a reduce la un nivel minim efectele adverse ale deplasării. Odată decisă strămutarea, autoritățile vor dispune măsuri substanțiale în vederea asigurării condițiilor de cazare, nutriție, sănătate și igienă precum și a evitării separării membrilor familiei.

În cazul în care decizia strămutării este adoptată prin luarea în considerare a altor aspecte decât a situațiilor de urgență determinate de conflicte armate și dezastre, trebuie să se respecte următoarele garanții: (1) adoptarea unei decizii specifice de autoritatea de stat competentă în această materie; (2) adoptarea de măsuri adecvate pentru a garanta persoanelor care urmează să fie strămutate informații complete în relație cu motivele și procedurile de strămutare, compensare, relocare; (3) solicitarea consimțământului gratuit și informat al celor care urmează să fie strămutați; (4) implicarea grupurilor vulnerabile în planificarea și gestionarea relocării; (5) executarea măsurilor de aplicare a legii de autoritățile judiciare competente; (6) respectarea dreptului la un remediu eficient, inclusiv la revizuirea deciziilor de către autoritățile judiciare corespunzătoare.

Procesul efectiv al strămutării trebuie să se desfășoare în acord cu principiile respectării păcii, demnității umane și a integrității fizice și psihice. Din această perspectivă, persoanele strămutate vor fi protejate în special împotriva genocidului, execuțiilor sumare, disparițiilor forțate, a sclaviei sau torturii. Principiile reglementează în mod expres protecția drepturilor copiilor, a persoanelor cu dizabilități și a altor grupuri vulnerabile, instituind obligativitatea statelor de a respecta în favoarea tuturor persoanelor strămutate drepturile civile și politice dar și a prerogativelor economice, sociale și culturale.

Principiile care asigură asistența umanitară urmăresc aplicarea regulilor umanității și imparțialității, fără discriminare.

Luând în considerare raporturile juridice complexe instituite în cazul persoanelor strămutate (acestea își mențin în continuare calitatea de cetățeni ai statului de apartenență însă se pot afla temporar pe teritoriul altui stat – în cazul strămutărilor cu element de extraneitate) acordarea asistenței umanitare poate deveni o problemă particulară.

Conform Protocolului privind protecția și asistența persoanelor strămutate, în ipoteza în care elementul de extraneitate lipsește, obligația principală și responsabilitatea de a oferi asistență umanitară aparțin autorităților naționale. Cu toate acestea, sprijinul organizațiilor umanitare internaționale poate fi acordat pe anumite coordonate. Astfel, organizațiile umanitare internaționale și alți actori adecvați au dreptul să ofere servicii în sprijinul persoanelor strămutate intern. *Intervenția, din această perspectivă, a actorilor internaționali de profil nu poate fi interpretată, în temeiul Protocolului, ca un act de ingerință în afacerile interne ale unui stat și vor fi considerate ca fiind efectuate cu bună-credință.* Totodată, actele de asistență umanitară acordate la nivel internațional persoanelor strămutate la nivel intern nu vor fi apreciate, conform dreptului internațional ca fiind arbitrar în special atunci dacă autoritățile în cauză nu pot sau nu vor să ofere asistența umanitară necesară.

Relocarea și reintegrarea persoanelor strămutate rezidă, de asemenea, în sarcina autorităților naționale care vor realiza demersuri pentru asigurarea exercitării drepturilor civile și politice (ne referim, în special, la reinsertia în societatea civilă) dar și la îndeplinirea prerogativelor economice, sociale și culturale (avem în vedere, cu precădere, exercitarea dreptului de proprietate asupra posesiunilor abandonate urmare a strămutării).

În relație cu protecția economică, socială și culturală a persoanelor strămutate a fost adoptat *Protocolul cu privire la Drepturile de Proprietate a Persoanelor Strămutate*. Revine statelor membre obligația de a susține persoanele strămutate intern în vederea relocării economice, în sensul recuperării proprietății și bunurilor pe care le-au lăsat în urmă sau de care au fost deposedate la momentul strămutării. În situațiile de imposibilitate de recuperare a bunurilor și proprietăților statele membre sprijină persoanele strămutate în vederea obținerii unor compensații. Statele Părți trebuie să stabilească procedurile judiciare formale simplificate pentru a facilita acțiunile persoanelor strămutate în scopul depunerii cererilor formale referitoare la pierderea sau recuperarea proprietății lor. Totodată, sprijinul logistic acordat de Statele Părți persoanelor strămutate constă în stabilirea de mecanisme alternative și informale cu cerințe procedurale simple de dovedire a dreptului de proprietate.

Este necesar de reținut că protecția acordată prin intermediul Protocolului are ca obiect atât dreptul de proprietate al comunităților cât și dreptul de proprietate al categoriilor sociale vulnerabile: femei sau copii orfani.

Luând în considerare conflictele interne desfășurate la nivel global (avem în vedere în special situația din Siria, Sudanul de Sud sau Myanmar), fenomenul migrației forțate (întreprinsă sub forma strămutării internaționale sau interne) plasează în atenția decidenților internaționali problematici complexe în materia drepturilor omului care reclamă o abordare unitară la nivel internațional. La 20 de ani de la data adoptării, de către Organizația Națiunilor Unite a Principiilor Directoare în Domeniul Strămutării, comunitatea internațională s-a orientat către adoptarea unui Plan de Acțiune coerent cu privire la protecția persoanelor care au fost forțate să migreze din motive specifice, altele decât cele reglementate în favoarea refugiaților.

Prin Planul de Acțiune pentru Dezvoltarea Prevenției, Protejării și Soluționării Problemelor Persoanelor Strămutate la nivel Intern adoptat la data de 23 mai 2018 pentru orizontul de timp 2018-2020, sunt declarate ca priorități de acțiune: *consolidarea participării persoanelor fizice la deciziile care îi afectează, inclusiv participarea persoanelor fizice care pot fi în mod special vulnerabile sau marginalizate; extinderea și dezvoltarea implementării legilor și politicilor naționale privind strămutările interne; creșterea numărului de*

*părți interesate, cu capacitatea de a colecta, analiza și utiliza date calitative în privința fenomenului strămutărilor interne.*

### **Reconsiderarea problemei persoanelor strămutate la nivel intern în contextul pandemiei COVID-19**

Dificultățile întâmpinate la nivel internațional în privința reprezentării, promovării și protejării drepturilor persoanelor strămutate la nivel intern converg către includerea acestora din urmă în categoria segmentelor sociale vulnerabile. Dificultăților legislative le sunt asociate limitările sociale pe care le experimentează persoanele strămutate: lipsa resurselor materiale, a accesului la servicii medicale/de igienizare, excluderea din comunitatea de apartenență etc.

Strategiile și mijloacele de prevenire și combatere a pandemiei COVID-19 trebuie să promoveze o abordare concentrată pe drepturile persoanelor aparținând categoriilor vulnerabile. În cazul persoanelor strămutate, *vulnerabilitatea* se manifestă în perioada premergătoare pandemiei, iar în starea latentă a acesteia *vulnerabilitatea se acutizează*.

Pandemia COVID-19 determină un risc ridicat de infectare pentru persoanele strămutate având în vedere că, spre deosebire de persoanele rezidente pe termen lung într-o localitate, persoanele strămutate sunt supuse deplasării permanente – aspect care presupune dinamica factorilor de mediu nocivi care pot afecta starea de sănătate/imunitatea. Așezările de tranzit ale persoanelor strămutate sunt, de regulă, afectate de supraaglomerație și de condiții precare de igienă.

Așezările informale au fost evaluate din punctul de vedere al impactului lor negativ asupra locuitorilor și sunt considerate o sursă a degradării urbane. Aceste comunități nu au sistemele de sprijin necesare pentru a promova o viață sigură și sănătoasă. Deși distanțarea socială și carantina sunt strategii comune pentru încetinirea răspândirii virusului, este practic imposibilă aplicarea acestora în condiții locative limitate și, de obicei, nesănitate. În afara așezărilor informale, unele familii găsesc refugiu în zonele periculoase. În contextul social dat, persoanele strămutate intern pot întâmpina obstacole sistemice și structurale în obținerea de îngrijiri sociale și de sănătate adecvate în caz de infectare cu virusul COVID-19. În cazul infectării așezărilor informale, dificultățile proprii persoanelor strămutate intern se referă atât la strategiile de comunicare deficitare promovate de autoritățile locale în relație cu persoanele strămutate cât și la decalajul economic între populația indigenă și populația strămutată.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Documentare electronică în sistem informatic realizată prin accesarea site-ului: <https://reliefweb.int/report/world/how-africa-can-reduce-covid-19-s-impact-displaced-persons>.

Sintetizând aspectele precizate mai sus, provocările cu care se confruntă persoanele strămutate intern vizează: complicațiile stării de sănătate provenite din condițiile de viață specifice așezărilor informale (acces limitat la salubritate, îngrijiri medicale, informații fiabile; lipsa rețelelor de asistență; barierele lingvistice, obstacole sociale și culturale); repercusiunile economice ale măsurilor de limitare a libertății de circulație a persoanelor strămutate având în dependența acestora de munca sezonieră și/sau de sprijin extern din partea comunității gazdă, autorități și organizații umanitare; vulnerabilitatea accentuată a persoanelor strămutate intern în fața abuzurilor, violențelor sau exploatării sexuale; stigmatizarea persoanelor strămutate având în vedere contactul acestora cu lucrători străini (percepuți ca purtători ai virusului COVID-19); discriminarea persoanelor strămutate intern (deja marginalizate în funcție de criterii specifice precum religia, apartenența etnică sau opinia politică) urmare a aplicării disproporționate a măsurilor de restricționare a drepturilor și libertăților aplicate în scopul prevenirii și combaterii pandemiei COVID-19.<sup>16</sup>

Importanța analizei efectelor pandemiei COVID-19 asupra drepturilor persoanelor strămutate nu rezidă atât în actualitatea problematicii cât în impactul acesteia asupra elementelor specifice situației persoanelor strămutate.

În consecință, pandemia COVID-19 a condus la deteriorarea situației economice, sociale și politice la nivel global, fiind afectate, deopotrivă, statele dezvoltate cât și cele în curs de dezvoltare. Modalitatea de acomodare la reconfigurarea globală generată de criza sanitară va fi diferită deoarece statele în curs de dezvoltare (în special cele din regiunile africane și asiatic) comportă un grad ridicat de vulnerabilitate inclusiv prin faptul că, pe teritoriul acestora se află un număr ridicat de refugiați sau persoane strămutate intern.

De asemenea, ținând cont de caracterul neprevăzut și neobișnuit al efectelor pandemiei COVID-19, aceasta din urmă poate fi calificată drept *un factor care contribuie la menținerea fenomenului de migrație forțată*. După cum am subliniat și în rândurile introductive ale lucrării, migrația forțată poate fi realizată atât la nivel intern cât și la nivel internațional, în funcție de amenințările specifice pandemiei COVID.

Criza sanitară a reconfigurat problematica persoanelor strămutate, poziționând-o la confluența acțiunilor umanitare și a celor de promovare și protecție a drepturilor omului. Intervenția organizațiilor umanitare se impune dat fiind faptul că, fiind supuse discriminării în raporturile cu populația indigenă, persoanele strămutate nu sunt luate în considerare de către autorități

<sup>16</sup> Documentare electronică în sistem informatic realizată prin accesarea site-ului: <https://reliefweb.int/report/world/reducing-impact-covid-19-pandemic-internally-displaced-people-idps>.

în formularea planurilor și strategiilor naționale de prevenire și combatere a pandemiei COVID-19.

Acțiunile de protecție și promovare a drepturilor persoanelor strămutate sunt, în egală măsură, necesare în vederea asigurării, în favoarea acestora, a prerogativelor minimale în materie civilă, economică și socială.

## Concluzii

Migrația forțată (generată de conflicte armate, dezastre naturale, proiecte de dezvoltare promoționale de interese publice legitime) se exteriorizează fie prin *strămutarea internă* (situație în care persoanele vizate în mod direct de cauzele menționate anterior se bucură în continuare de protecția statului de cetățenie), fie prin *strămutarea cu element de extraneitate* (caz în care persoanele care se deplasează urmăresc acordarea cu prioritate a protecției internaționale). Existența elementului de extraneitate apropie situația persoanelor strămutate de cea a refugiaților, fără a determina confuzia conceptuală totală având în vedere că factorii cauzali își mențin individualitatea.

Referințele cuprinse în cadrul normativ internațional în materie se referă exclusiv la persoanele strămutate *intern*, -fapt care determină, în mod implicit, ideea conform căreia, elementul de extraneitate ar conduce la negarea particularităților juridice proprii persoanelor strămutate.

La rândul său, această deficiență identificată în cadrul normativ internațional conduce la o lacună legislativă: non-atribuirea unui statut juridic specific persoanelor supuse strămutării internaționale determină confuzii între statutul juridic al acestora și cel al refugiaților, conducând și la inexistența unor reglementări proprii aplicabile persoanelor strămutate transfrontalier. Atare insuficiențe legislative sunt determinate de subreprezentarea persoanelor strămutate la nivelul discursului internațional.

De asemenea, este necesar să reținem că în definiția formală a persoanelor strămutate intern este menționat elementul referitor la *netraversarea granițelor inter-statale recunoscute la nivel internațional*<sup>17</sup>. Acest element este susceptibil de interpretare contextuală: dacă persoanele strămutate intern reprezintă o formă specifică de aplicare a migrației forțate determinată de cauze particulare printre care *conflictul armat* – aprecierea elementului de extraneitate este circumstanțiată. În regiunile africane și asiatice, fenomenul migrației forțate este determinat, într-o proporție reprezentativă, de conflictele armate având ca scop reconfigurarea granițelor statale. În contextul dat, conflictele armate la care participanții sunt entități statale nerecunoscute încă

<sup>17</sup> Documentare electronică în sistem informatic realizată prin accesarea site-ului: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_search/internally-displaced-person\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/internally-displaced-person_en).



la nivelul comunității internaționale pot genera fenomenul migrației forțate, elementul de extraneitate rămânând dificil de evaluat. Cu alte cuvinte, deși persoanele strămutate apreciază că migrația lor se produce în planul intern, al statului de cetățenie, *de facto*, migrația poate să se producă între entități statale diferite (factorul recunoașterii oficiale fiind trecut în subsidiar).

### **Bibliografie:**

- Zlătescu M. I., Marinache E., Șerbănescu R. (2006), *Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului la care România este parte, vol. I, Instrumente universale*, Ed. a 8-a, rev., Editura I.R.D.O., București.
- Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951.
- IOM UN Glossary On Migration, International Migration Law, no. 34, 2019.
- Convenția internațională pentru protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora din anul 1990 adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 45/158 din 18 decembrie 1990.
- Pactul Global privind Migrația adoptat în cadrul Conferinței interguvernamentale de la Marrakesh, Maroc, care a avut loc în perioada 10-11 decembrie 2018.
- Documentare electronică în sistem informatic realizată prin accesarea site-ului: <https://reliefweb.int/report/world/reducing-impact-covid-19-pandemic-internally-displaced-people-idps>.
- Documentare electronică în sistem informatic realizată prin accesarea site-ului: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_search/internally-displaced-person\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/internally-displaced-person_en).
- Documentare electronică în sistem informatic realizată prin accesarea site-ului: <https://reliefweb.int/report/world/how-africa-can-reduce-covid-19-s-impact-displaced-persons>.
- International Conference on the Great Lakes Region The Pact on Security, Stability and Development For the Great Lakes Region December 2006 Amended November 2012.
- Convenția de la Kampala, adoptată de Uniunea Africană la 23 octombrie 2009, intrată în vigoare la 6 decembrie 2012.
- Documentare electronică în sistem informatic realizată prin accesarea site-ului <https://migrationdataportal.org/themes/forced-migration-or-displacement>.

Documentare electronică în sistem informatic realizată prin accesarea site-ului: <https://www.unhcr.org/protection/idps/50f94d849/principles-housing-property-restitution-refugees-displaced-persons-pinheiro.html>

Principiile directoare privind strămutarea internă, anexate la Raportul Reprezentantului Secretarului General al Comisiei Națiunilor Unite dl. Francis M. Deng, înaintat în conformitate cu Rezoluția Comisiei 1997/39, Actul adițional (11 februarie 1998) Documentul ONU E / CN.4 / 1998/53 / Add.2, 5, alin. 2 din introducere.

Guiding Principles on Internal Displacement Addendum to the Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39.

Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons, 30th November 2006, International Conference on the Great Lakes Region.

Protocol on the property rights of returning populations 30th November 2006, International Conference on the Great Lakes Region.

Pactul pentru Securitate, Stabilitate și Dezvoltare din Regiunea Marilor Lacuri document adoptat de Conferința Internațională privind Regiunea Marilor Lacurilor în decembrie 2006 și amendat în noiembrie 2012.