

چارچوب‌های مفهومی و عملیاتی در مدیریت مهاجرت بین‌المللی مطالعه موردی ایران

چکیده

این مقاله ابتدا در قالب رابطه انسان و محیط و پویایی‌های مربوط به آن، جغرافیای مهاجرت بین‌المللی و جابجایی انسانها در مقیاس وسیع در دو دهه گذشته را مورد توجه قرار می‌دهد و اثرات جهانی شدن مهاجرت را مشخص می‌کند. حدود ۱۷۵ میلیون مهاجر در دنیا وجود دارد و از هر ۳۵ نفر از جمعیت جهان یک نفر مهاجر می‌باشد. گسترده‌گی مهاجرت و جهانی شدن آن تمام کشورها را با چالش مدیریت این پدیده روبرو ساخته است و این به نوبه خود باعث پیدایش رشته مدیریت مهاجرت شده است. تمرکز اصلی این پژوهش بر فهم چارچوب‌های مفهومی و اصول عملی مدیریت مهاجرت می‌باشد و در این راستا، سه پرسش در این نوشتار مطرح و پاسخ داده می‌شوند:

۱. مبانی نظری فهم پدیده مهاجرت کدامند؟

۲. چارچوب‌های فکری و عملی مدیریت مهاجرت چگونه قابل تبیین می‌باشند؟

۳. وضعیت مدیریت مهاجرت در ایران چگونه قابل تحلیل می‌باشد؟

تکیه بر مورد ایران از آن جهت است که کشور ما به طور همزمان کشوری، "مهاجر پذیر"، "مهاجر فرست" و "گذر مهاجرتی" بوده و برای ایران مدیریت مهاجرت امری ضروری بوده و باید با چارچوب‌های علمی، این پدیده را مدیریت کند.

در پاسخ به سؤالات فوق، در بحث روش‌شناسی و مفهومی، دیدگاهی که در این نوشتار پردازش می‌شود این است که از آنجا که مهاجرت پدیده‌ای پیچیده و دارای ابعاد گوناگون می‌باشد، نمی‌توان با نظریه‌پردازی‌های کلان آن را شناخت لذا نظریه‌های

میان برد، به ما در فهم پدیده مهاجرت بیشتر کمک کرده و با ابتکاری میان رشته‌ای^۱ و نه صرفاً با تکیه بر نظریه‌های اقتصادی، می‌توان ابعاد گوناگون مهاجرت را درک کرد. از این روست که مدیریت مهاجرت به عنوان یک پروژه میان‌رشته‌ای و برگرفته از نظریه‌های میان برد، در سال‌های اخیر مخصوصاً در عرصه بین‌المللی مهاجرت مطرح شده است و چارچوب‌های نسبتاً مشخصی پیدا کرده است. پیش فرض اصلی مدیریت مهاجرت این است که مهاجرت پروژه‌ای کنترل‌پذیر نیست و پروسه‌ای است که باید مدیریت شود در این نوشتار چهار حوزه اصلی مدیریت مهاجرت "مهاجرت و توسعه"، "تسهیل مهاجرت"، "قانونمند کردن مهاجرت" و "مهاجرت اجباری" مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در مدیریت مهاجرت بین‌المللی و جابجایی عظیم انسانها، نقش کنشگران عمده یعنی دولت‌ها، سازمان‌های بین‌الدولی و جوامع ماوراء ملی قابل توجه می‌باشند. چگونگی این نقش‌ها، در این نوشتار روشن شده و کنش و واکنش‌های متقابل بین آنها تحلیل می‌شوند. توجه خاصی به نقش سازمان بین‌المللی مهاجرت، برنامه موسوم به ابتکار برن و کمیسیون جهانی مهاجرت گردیده است و از خلال مرور تحلیلی ادبیات منتشره توسط آنها، پنج اصل اجماعی مدیریت مهاجرت استنتاج گردیده است. نهایتاً این اصول یعنی "اصل افزایش هماهنگی بین ارگان‌ها"، "اصل انسجام سیاست‌های مهاجرتی"، "اصل گردآوری اطلاعات و داده‌های مهاجرتی"، "اصل تقویت همکاری‌های بین‌المللی" و "اصل به بازی گرفتن تمام بازیگران" به مورد ایران تعمیم داده شده و وضعیت مدیریت مهاجرت در کشور ما مورد بررسی مفهومی و عملی قرار گرفته است.

کلید واژه‌ها: جغرافیای مهاجرت، مدیریت مهاجرت، نظریه‌های مهاجرت، جهانی شدن و مهاجرت، ایران.

مقدمه

مهاجرت و جابجایی مکانی انسانها، به عنوان موضوعی پایدار در رشته‌های گوناگون علوم انسانی و اجتماعی، توجه پژوهشگران را به خود معطوف داشته است. پویایی رابطه انسانها با مکان در قلب پدیده مهاجرت قرار داشته است. این موضوع مخصوصاً در کانون پژوهش‌های جغرافیایی قرار گرفته است. به خاطر گستردگی مهاجرت در دنیای امروز، همه جوامع بشری به نحوی با چالش‌های مربوط به مدیریت مهاجرت روبرو می‌باشند.

صحت گزاره‌های فوق با نگاهی به پراکندگی جغرافیایی مهاجرت در سطح جهان، سنجش اثرات جهانی شدن بر مهاجرت و نقاط مثبت و منفی مهاجرت و به تبع لزوم مدیریت مهاجرت به عنوان مسأله و موضوعی جدی و در خور روشن می‌شود.

- جغرافیای مهاجرت و جهانی شدن: هیچگاه مهاجرت مخصوصاً در سطح بین‌المللی مانند پایان قرن بیستم و ابتدای هزاره جدید میلادی پویایی، وسعت، عمق و چالش را در بر نداشته است. (توتومورن والیسا، ۲۰۰۴، ۴۰-۱۵). طبق برخی از آمارها در حال حاضر در سراسر جهان ۱۷۵ میلیون مهاجر وجود دارد. از هر ۳۵ نفر جمعیت دنیا یک نفر مهاجر است و مهاجران رقمی حدود ۳٪ از کل جمعیت دنیا را تشکیل می‌دهند. حدود ۶۰٪ از مهاجران در کشورهای پیشرفته زندگی می‌کنند. در کشورهای مزبور از هر ده نفر یک نفر مهاجر است. در کشورهای در حال توسعه از هر هفتاد نفر یک نفر مهاجر می‌باشد. از ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ تعداد مهاجرین دنیا دو برابر شده است. مهاجرت در عصر جدید به دلایل مختلف از جمله فرو ریختن مواضع سیاسی در امر جابجایی، توسعه سیستم‌های ارتباطی، ارزان‌تر شدن هزینه‌های حمل و نقل، نابرابری در سطح دستمزدها در کشورهای مختلف و نیاز به نیروی کار صورت می‌پذیرد. جهانی شدن^۳ مهاجرت را نیز در بر گرفته و مهاجرت نیز جهانی شده است.

جهانی شدن باعث افزایش حرکت مردم به صورت درون کشوری و برون کشوری شده و این خود به خاطر تفاوت سطح اقتصادی و اجتماعی ناشی از اصل پدیده جهانی شدن می‌باشد. جهانی شدن هر چند که بر اساس آزادی مبادله کالا، خدمات، اطلاعات، سرمایه و افراد با صلاحیت کاری بالا شکل گرفته است، اما آزادی رفت و آمد انسان‌های فقیر، کم مهارت و کسانی که از شرایط سرکوب و خشونت مجبور به فرار از سرزمین خود می‌باشند را بر نمی‌تابد (Collinson, 1999, 3).

اروپا جمعاً ۵۶/۱ میلیون مهاجر را در خود جای داده است. مهاجرت برای اروپا به خاطر کاهش جمعیت بومی، امری حیاتی و در عین حال به دلایل امنیتی پرمخاطره می‌باشد. بعد از اروپا، آسیا با ۴۹/۷ میلیون مهاجر و آمریکای شمالی ۴۰/۸ میلیون مهاجر، آفریقا ۱۶/۲ میلیون و آمریکای لاتین و کارائیب ۵/۹ میلیون مهاجر را دارا می‌باشند (IOM, 2005, 482).

از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۰، بیست و یک میلیون نفر به تعداد مهاجران دنیا اضافه شد و این رشدی در حدود ۱۴٪ را نشان می‌دهد. با افزایش کمی مهاجران، مخصوصاً به کشورهای غربی و پیامدهای منفی آن پدیده مهاجرت بین‌المللی، تبدیل به موضوعی جدی در کانون‌های تحقیقاتی و مراکز تصمیم‌گیری شد. مخصوصاً وقایع شهریور ۱۳۸۰ (۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱) رابطه مهاجرت و امنیت داخلی و بین‌المللی را پیچیده‌تر از گذشته کرده است. جوامع مهاجر در کشورهای غربی بعد از وقایع سپتامبر ۲۰۰۱ در کانون توجهات امنیتی قرار گرفته و این روند با انفجارات تروریستی در تیر ۱۳۸۴ (جولای ۲۰۰۵) در لندن به اوج رسید (Freedman, 2004, 17). در کشورهای غربی به طور عام و در کشورهای اروپایی به طور خاص، مسأله مهاجرت به تنش‌های گوناگون فکری و سیاسی و روانی تبدیل شده است. به گونه‌ای که برخی، از مفهوم "اسطوره اشغال اروپا" توسط مهاجرت سخن می‌گویند. (Freedman, 2004, 141).

طرح مسأله

مدیریت مهاجرت و لزوم آن: مهاجرت دارای ابعاد مثبت و منفی فراوانی است. در بعد مثبت، کمک به حل مشکلات اقتصادی در سطح فردی و جمعی، افزایش تعامل و فرهنگی، پیوند دادن جوامع انسانی با یکدیگر و بالا بردن ظرفیت‌های گوناگون اجتماعی قابل ذکر است. در بعد منفی، مهاجرت در ارتباط با پدیده شوم قاچاق انسان‌ها با تبعات مخرب آن قرار می‌گیرد. به علاوه خارجی ستیزی و نژادپرستی که در بالاترین شکل خود حمله به انسان‌های مهاجر خارجی و آتش کشیدن خانه و کاشانه آنها را در بر می‌گیرد نیز در ابعاد منفی باید ذکر گردند.

به طور تخمینی بین ۷۰۰/۰۰۰ تا ۲ میلیون زن و کودک به صورت قاچاق جابجا می‌شوند. سالانه حدود ۵۰۰/۰۰۰ نفر به صورت غیرقانونی وارد آمریکا، کانادا، استرالیا و نیوزلند و بین ۱۲۰/۰۰۰ تا ۵۰۰/۰۰۰ نفر وارد کشورهای عضو اتحادیه اروپا می‌گردند. قاچاق افراد، یک تجارت غیرقانونی وسیع بوده و قاچاقچیان در آمدی چند میلیارد دلاری دارند (Stoecker & Shelley, 2005, 1-13). مهاجرت، در رابطه با عنصر تحرک^۱ قرار می‌گیرد. این تحرک صرفاً یک جابجایی مکانی نیست و لایه‌ای پیچیده از اثرات سیاسی،

اقتصادی و اجتماعی را در بردارد. انسان در کانون مهاجرت است و انسان مهاجر، نه فقط خود تغییر می‌کند، بلکه با جابجایی خود، محیطی که از آن مهاجرت کرده و محیطی که بدان مهاجرت کرده را نیز دستخوش تغییر می‌کند. برای ایران نیز موضوع مهاجرت در سه دهه گذشته، در صور مختلف مطرح بوده و ایران در هر سه دسته‌بندی عمده‌ای که از نوع کشورها در امر مهاجرت وجود دارد جای دارد. کشورها یا مهاجرفرست^۵ یا مهاجرپذیر^۶ و یا کشور عبوری^۷ قلمداد می‌گردند.

هدف

در این مقاله با توجه به آنچه گفته شد و همچنین اهمیت پدیده مهاجرت برای ایران، به یکی از اصلی‌ترین مباحث مطرح در مطالعات مهاجرت یعنی مدیریت مهاجرت^۸ پرداخته می‌شود و چارچوب این حوزه از مطالعات مهاجرت تبیین می‌گردد. تلاش خواهد شد که این چارچوب با مورد ایران تطبیق داده شود. جهت انسجام بهتر، این مقاله سه پرسش را طرح و آنها را پاسخ می‌دهد: ۱. مبانی نظری فهم پدیده مهاجرت کدامند؟ ۲. چارچوب‌های فکری و عملی مدیریت مهاجرت چگونه قابل تبیین می‌باشند؟ ۳. وضعیت مدیریت مهاجرت در ایران چگونه قابل تحلیل می‌باشد؟

روش و یافته‌های پژوهش

در پاسخ به این پرسش‌ها روشن خواهد شد که ۱: مهاجرت پدیده‌ای پیچیده و دارای ابعاد گوناگون بوده و نمی‌توان با نظریه‌پردازی‌های کلان آن را شناخت. فهم مهاجرت، از نظر متدولوژیک، با نظریه‌ای میان برد^۹ بیشتر میسر است و این دسته از نظریه‌ها با بهره‌برداری از مفاهیم رشته‌های گوناگون علوم اجتماعی و انسانی و به صورت میان رشته‌ای^{۱۰} ظرفیت و توان بهتری برای فهم ابعاد گوناگون مهاجرت را فراهم می‌آورند. ۲: مدیریت مهاجرت، به عنوان زمینه‌ای که در آن از نظریه‌های میان‌برد می‌توان بهره‌برداری کرد، حوزه سودمندی در فهم فکری و اداره عملی چالش مهاجرت می‌باشد. ۳: ایران نیاز به مدیریت مهاجرت با بهره‌گیری از مفاهیم و اصول رشته مدیریت مهاجرت داشته و در این خصوص چارچوب‌های این رشته می‌تواند در تحلیل وضع موجود و رسیدن به وضع مطلوب مدیریت

5. Sending Countries.
8. Migration Mangement.

6. Receiving Countries.
9. Middle Range.

7. Transit Countries.
10. Interdisciplinary.

مهاجرت در ایران سودمند باشد. به عبارت دیگر روش مورد استفاده در این پژوهش مبتنی بر کاربرد نظریه‌های میان‌برد در مدیریت مهاجرت با مطالعه موردی^{۱۱} ایران می‌باشد.

پیشینه

نگاهی تحلیلی به ادبیات رشته مطالعات مهاجرت که در بهره اول این پژوهش بدان پرداخته خواهد شد نشان می‌دهد که عمده پژوهش‌های مربوط به مهاجرت بر انگیزه مهاجر تأکید کرده‌اند و پژوهش‌های مربوط به مدیریت مهاجرت بسیار جوان می‌باشد. بر اساس بررسی‌های انجام گرفته، کتاب و مقاله‌ای حتی به صورت ترجمه به زبان فارسی در زمینه مدیریت مهاجرت منتشر نشده است.

بهره اول: فهم نظری پدیده مهاجرت

هرگونه بحثی در مدیریت مهاجرت، مستلزم نگاهی تحلیلی به مفاهیم پایه‌ای، نظریه‌ها و گرایش‌های موجود در مطالعات مهاجرت می‌باشد. رشته و حوزه مدیریت مهاجرت از درون پژوهش‌های رشته مطالعات مهاجرت بیرون آمده است. به همین جهت باید دید مفاهیم پایه‌ای در این رشته کدامند؟ مهاجر به چه کسی اطلاق می‌شود؟ مهاجرت چگونه دسته‌بندی می‌شود؟ نظریه‌های کلان مهاجرتی کدامند؟ و گرایش‌های متدلوژیک در این رشته به چه سان می‌باشند؟

الف- مفاهیم پایه‌ای: مهاجر کیست؟ در پاسخ باید گفت که در ادبیات مربوط به مطالعات مهاجرت، تعریفی جامع و مانع از مهاجر وجود ندارد. علت فقدان یک تعریف کاملاً عملیاتی^{۱۲} این است که چون مهاجر از متن‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی مختلفی بر می‌خیزد، رسیدن به یک توافق مفهومی را مشکل می‌کند. تفاوت در متن و زمینه مهاجرت^{۱۳} و یا فضایی که مهاجرت در آن صورت می‌گیرد، پژوهشگران را با انواع متغیرها^{۱۴} روبه‌رو می‌سازد و این به نوبه خود دستیابی به تعریف را با چالش روبرو می‌سازد. بر اساس تعریف سازمان ملل متحد، بنا به دلایل آماری، مهاجر کسی است که به کشوری به غیر از کشورهایی که تابعیت آن را دارا می‌باشد وارد شده و حداقل ۱۲ ماه در آن اقامت می‌گزیند (سازمان ملل، ۱۹۹۸، ۵-۴). هر چند که تعریف آماری سازمان ملل

که به عنوان یک مبنا کم و بیش توسط پژوهشگران امور مهاجرت مورد استفاده قرار می‌گیرد ولی تعریف مهاجر، مخصوصاً در چارچوب‌های حقوقی، ممکن است از کشوری نسبت به کشور دیگر تغییر کند. مهاجرت دارای دو وجه "جغرافیایی" و "انسانی" است. در وجه جغرافیایی، مهاجرت، حرکت فرد و یا دسته‌ای از انسان‌ها از یک واحد جغرافیایی به واحد جغرافیایی دیگر است. واحد جغرافیایی جدید محل تولد مهاجر نیست و مهاجر قصد دارد به صورت دائمی و یا موقت در آن سکنی گزیند. از این تعریف، با توجه به فضای جغرافیایی، بین چند حوزه را باید تمیز داد: مکان اولیه و اصلی، مکان خروج، مکان نهایی و مقصد و مکان ورود، همچنین باید بین مهاجرت داخلی و مهاجرت بین‌المللی تفاوت قایل شد. مهاجرت بین‌المللی مستلزم گذر و عبور از مرزهای سیاسی ملی و استقرار در سرزمینی با سیستم سیاسی متفاوت می‌باشد. در این نوشتار موضوع مورد مطالعه مهاجرت بین‌المللی است (IOM, 2003, 8-9).

در وجه انسانی در تعریف مهاجر بر داوطلبانه بودن و شخصی بودن تصمیم به جابجایی و اقامت در مکان دیگری مدنظر قرار می‌گیرد و این در برگیرنده مهاجرت‌های قانونی و غیرقانونی است. آنچه مهم است تصمیم و محاسبه شخص به جابجایی و اقامت جدید باشد و این خود تمیز دهنده بین مهاجر و مسافر از یک سو و مهاجر با پناهنده^{۱۵} و آواره^{۱۶} از سوی دیگر است. شایان ذکر است که بعضاً بین مهاجر و پناهجو^{۱۷} و پناهنده و آواره اختلاط و اغتشاش به وجود می‌آید. هر کدام از این مفاهیم با دیگری متفاوت بوده و از نظر حقوق، تکالیف، و مسؤولیت‌های متفاوتی روبرو می‌باشند. در عمل فرق بین مهاجر و پناهنده در موارد فراوانی سخت قابل تشخیص بوده و همپوشانی فراوانی در حوزه مهاجرت و پناهندگی به وجود می‌آید (Crisp, 2003, 7). به کسانی که به اجبار ناشی از جنگ و خشونت، یا نقص سازمان یافته حقوق بشر و فرار از بلایای طبیعی، خانه و کاشانه خود را ترک کرده‌اند افراد جابجا شده داخلی^{۱۸} می‌نامند.

ب- دسته‌بندی مهاجرت: جهت سهولت در فهم مسایل مهاجرت پژوهشگران مطالعات مهاجرت به خاطر تنوع و رنگارنگی مهاجرت‌ها و مهاجرین ناچار به دسته‌بندی‌های مختلفی شده‌اند. هر کدام از این دسته‌بندی‌ها ناظر به جنبه‌ای از جنبه‌های متنوع وجوه مختلف

15. Refugee.
17. Asylum Seeker.

16. Displaced.
18. Internally Displaced Persons.

مهاجرت می‌باشد. برخی از تقسیم‌بندی‌ها ناظر به جنبه‌های مکانی می‌باشند. در این تقسیم‌بندی به جابجایی مکانی مهاجرین از قالب سفرهای یک طرفه^{۱۹}، سفرهای بازگشتی^{۲۰} و سفر برای مهاجرت توجه می‌گردد. دسته‌بندی فرهنگی و اجتماعی بر ویژگی‌های جنسیتی، خانوادگی، سنی، حرفه‌ای، قومی و مذهبی تکیه می‌کنند. دلیل مهاجرت خود مبنای دسته‌بندی دیگری است و مهاجرت به خاطر رشد اقتصادی، زیست‌محیطی، جمعیت شناختی و سیاسی در این دسته‌بندی جا می‌گیرند. وضعیت حقوقی مهاجران نیز به عنوان شاخصه‌ای برای تقسیم‌بندی انتخاب شده و در یک دسته‌بندی عام مهاجرت قانونی و مهاجرت غیرقانونی در این زمینه مطرح می‌شوند (IOM, 2003, 10-11).

مدیریت مهاجرت، در مرحله نظری، نیاز به فرا رفتن از مرحله تعریف از مهاجر و دسته‌بندی از مهاجرت داشته و قوس و غوری - هر چند گذرا - در نظریه‌های مهاجرت را می‌طلبد. این نگاه گذرا به فهم ما از چگونگی پیدایش مدیریت مهاجرت کمک می‌نماید.

ج - نظریه‌های مهاجرت: نظریه‌های مهاجرت، متعدد بوده و در یک دسته‌بندی عام می‌توان آنها به سه گروه تقسیم کرد: گروه اول، نظریه‌هایی هستند که در چارچوب اقتصاد آزاد شکل گرفته و سعی دارند که با اصل اقتصادی عرضه و تقاضا، مهاجرت را توضیح دهند. در این نظریه مهاجرت در اثر توزیع نابرابر سرمایه و نیروی کار و به تبع آن تفاوت در دستمزدها به وجود می‌آید. گروه دوم نظریه‌ها، در چارچوب دیدگاه‌های مارکسیستی، نابرابری ساختار اقتصادی را مبنای مهاجرت می‌دانند. بر اساس این گروه از نظرات، کشورهای صنعتی با بهره‌کشی از کشورهایی که در حاشیه این اقتصاد قرار دارند، مهاجرت را تبدیل به یکی از ابزارهای سلطه خود بر دیگران می‌کنند. گروه سوم، نظریه‌ها را می‌توان با عنوان نظریه‌ای اقتصادی - اجتماعی شناخت. در این نظریه‌ها هر چند که در قالب نظریه‌های اقتصاد باز به پدیده مهاجرت پرداخته می‌شود ولی بر اهمیت ابعاد اجتماعی مثل نقش خانواده تأکید می‌گردد. نظریه پردازی در مطالعات مهاجرت با بحران‌ها و چالش‌های عمده‌ای روبه روست. همگی نظریه‌ها، غالباً انگیزه مهاجرت را برجسته کرده و سعی در توضیح آن دارند و به روند و پیامدهای مهاجرت و تغییرات ناشی از آن توجه نداشته و در این زمینه فاقد ظرفیت تحلیلی برای توضیح پیامدهای مهاجرت می‌باشند. ثانیاً ابعاد اقتصادی را برجسته کرده و نتوانسته‌اند توضیح جامعی در ارتباط بین

19. One Way Journey.

20. Return Journey.

جنبه‌های اقتصادی، فرهنگی، امنیتی، اقتصادی، اجتماعی و بهداشتی پدیده مهاجرت عرضه دارند. ثالثاً عمده نظریه‌پردازی‌های در حوزه مهاجرت جنوب به شمال صورت گرفته و نسبت به عرضه دلایل تحلیلی در حوزه مهاجرت جنوب- جنوب، توجه لازم نشده است (Massey, 1993, 431-466; Portres, 1999, 21-32).

د- **گرایش‌های جدیدی در مطالعات مهاجرت:** با توجه به اهمیت روزافزون مهاجرت در تمام اکناف و اطراف عالم و جهانی شدن مهاجرت، در چند سال گذشته، در رشته مطالعات مهاجرت، گرایش‌های خاصی به وجود آمده است (Portes & Dewind, 2004, 829). **گرایش اول،** ترجیح مطالعات تطبیقی بر مطالعات ملی است. **گرایش دوم،** ترجیح مطالعات بین رشته^{۲۱} بر مطالعات تک‌رشته‌ای می‌باشد (Laczo & Wijkstrom, 2004, 110-120). **گرایش سوم،** پرهیز از نظریه‌های کلان و سوق دادن رشته به سمت نظریه‌پردازی با وسعت میانه^{۲۲} می‌باشد بدین صورت که اجماعی در حال شکل‌گیری است که نمی‌توان با یک نظریه کلان و عام- چه کاپیتالیستی و چه مارکسیستی- پیچیدگی‌های مهاجرت را توضیح داد (Meyers, 2004, 1-30). **گرایش چهارم،** متوجه لوزم ایجاد ارتباط بین نظریه‌پردازی و سیاست‌گذاری^{۲۳} در امر مهاجرت می‌باشد. بدین صورت که نظریه‌پردازی باید بتواند به حل مسایل سیاست‌گذاری کمک کند.

در مطالعات مهاجرت، گرایش به سمت پژوهش‌های تطبیقی، میان‌رشته‌ای و کاربردی و پرهیز از نظریه‌پردازی کلان، تمایلات به نظریه‌ای میان برد می‌باشد و در این میان مدیریت مهاجرت رشته‌ای مطرح و قابل توجه است. مدیریت مهاجرت، از نظر متدولوژیک و نظری متوجه نظریه‌های میان برد و از زاویه عملیاتی متمرکز بر اداره چالشی است که جهان معاصر در قالب مهاجرت بین‌المللی با آن روبروست. در بهره دوم به مدیریت مهاجرت پرداخته خواهد شد.

بهره دوم: مدیریت مهاجرت

برای شناخت آنچه که به عنوان مدیریت مهاجرت نامیده می‌شود، طرح چند پرسش ضروری است: اول آنکه پیش فرض‌هایی که این رشته فکری و عملیاتی بر آن بنا شده است کدامند؟ دوم آنکه پایه‌های اصلی و موضوعات محوری این رشته چگونه قابل تبیین

می‌باشند؟ سوم آنکه بازیگران و کنشگران در مدیریت مهاجرت چگونه قابل تشخیص می‌باشند؟ در این فراز ضمن پاسخ دادن به این سؤالات سعی می‌شود که در مجموع دیدی نسبتاً جامع از چارچوب‌های این رشته عرضه شده و نهایتاً اصولی که در مدیریت مهاجرت حالت اجماعی دارند مطرح گردند.

الف- پیش‌فرض‌ها^{۲۴}: در هر رشته‌ای پیش‌فرض‌هایی وجود دارد که تمامیت آن رشته با قبول آنها شکل و سامان می‌گیرد. در رشته مدیریت مهاجرت حداقل سه پیش‌فرض اصلی و مرتبط با هم وجود دارد، اول آنکه سیاست‌های جلوگیری از خروج و ورود مهاجرین و کنترل سخت نه میسر است و نه مفید. پیش‌فرض دوم آن است که می‌توان جنبه‌های مثبت مهاجرت را تقویت و جنبه‌های منفی آن را کاهش داد. پیش‌فرض سوم آن است که مهاجرت آن چنان فراگیر و وسیع شده که نمی‌توان آن را به صورت مسأله‌ای جدا از سایر مسائل مطالعه کرد و باید به صورت جامع مدیریت شود.

ب- پایه‌ها: حال باید دید که مدیریت مهاجرت بر چه پایه‌ها و چارچوب‌هایی استوار است؟ سه پایه اصلی در مدیریت مهاجرت وجود دارد: "توجه به زیرساخت اداری مهاجرت"، "وجود چهار حوزه مستقل مدیریتی" و "فرا حوزه‌ای بودن برخی از موضوعات مدیریتی". اولین پایه اصلی در توجه به زیرساخت اداری مدیریت مهاجرت است که ترکیبی از دستگاه‌های سیاست‌گذاری، قانونگذاری و سازمان‌های اداری را در بر می‌گیرد. به عبارت دیگر مدیریت مهاجرت، امری است که نیاز به درگیر شدن بوروکراسی حکومتی را دارد (IOM, 2004, vol.1, 10-30). پایه دوم بر اساس تقسیم‌بندی سازمان بین‌المللی مهاجرت چهار حوزه در مدیریت مهاجرت وجود دارند که عبارتند از: ۱. مهاجرت و توسعه^{۲۵}؛ ۲. تسهیل مهاجرت^{۲۶}؛ ۳. به نظم در آوردن مهاجرت و قانونمندی آن^{۲۷}؛ ۴. مهاجرت اجباری^{۲۸}. هر کدام از این حوزه‌ها، تخصصی و زیرمجموعه‌های مفهومی و عملیاتی خاص خود را دارند در ادامه مباحث، زیرمجموعه‌های اصلی هر کدام از حوزه‌های چهارگانه نام برده و بعضاً نکاتی در خصوص برخی از آنها مطرح خواهد شد. پایه سوم آن است که برخی از فعالیت‌های مدیریتی فراحوزه‌ای بوده و در تمامی چهار حوزه‌ای که نام برده شدند در بر می‌گیرند فعالیت‌های فراگیر^{۲۹} به قرار زیر می‌باشند:

24. Assumptions.
27. Regulating Migration.

25. Migration and Development.
28. Forced Migration.

26. Facilitating Migration.
29. Cross-Cutting. www.SID.ir

۱. همکاری‌های فنی و ظرفیت‌سازی؛ ۲. حقوق مهاجرین و قوانین بین‌المللی مهاجرت؛ ۳. گردآوری اطلاعات و داده‌ها ۴. مباحث سیاستگذاری و ارایه راهکار؛ ۵. همکاری منطقه‌ای و بین‌المللی؛ ۶. اطلاعات عمومی و آموزش؛ ۷. بهداشت مهاجرت؛ ۸. ابعاد جنسیتی؛ ۹. ادغام و ادغام مجدد، هرکدام از این ابعاد نه‌گانه به چهار حوزه‌ای که مطرح شدند ارتباط پیدا می‌کنند. به عنوان مثال مسایل بهداشتی مهاجرت در سطح جهانی نیاز به مدیریت بهتری دارد. با حضور بیش از ۴۰ میلیون افراد آلوده به ویروس HIV/ایدز در جهان، افزایش رفت و آمد در سطح جهانی، مهاجرین در زمره آسیب‌پذیرترین گروه اجتماعی برای ابتلاء به این بیماری و سایر بیماری‌های کشنده و مهلک می‌باشند. اهمیت مسایل بهداشتی مربوط به مهاجرین به حدی است که سازمان جهانی بهداشت^{۳۰} و سازمان بین‌المللی مهاجرت در قالب گفتگوهای جهانی مهاجرت در سال ۲۰۰۱ سمینار مشترکی با عنوان "پر کردن شکاف بین مهاجرت و بهداشت" راه‌اندازی کردند (IOM, 2005, 5-15).

در موضوع مهاجرت و توسعه، زیرمجموعه بازگشت نخبگان، تبادل تخصص مهاجرین، فرستادن پول توسط مهاجرین به کشور خود، جوامع محلی مهاجرین در کشورهای خارجی، طرح‌های مربوط به اعتبارات خرد، کمک‌های هدفمند و سرانجام فرار و جذب مغزها قرار دارد. هرکدام از این موضوعات ذکر شده، از ادبیات، نوشتار و مفاهیم خاصی برخوردار می‌باشند. هدف پرداختن به همه آنها نیست هدف روشن کردن چارچوب‌های مدیریت مهاجرت می‌باشد ولی یادآور می‌شود که توسعه و مهاجرت پیوندی نزدیک و به هم پیوسته دارند. بسیاری از کشورها ثروت خود را مرهون و مدیون موج‌ها و حرکت‌های مهاجرتی در طی قرون هستند. مهاجرت همچنین می‌تواند در کاهش فقر مؤثر باشد. در این میان بحث مهم "فرار مغزها" مطرح می‌شود که پیامدهای منفی دارد. اما پیامدهای منفی می‌تواند با فعال شدن جمعیت‌های مهاجر در استراتژی‌هایی که تعادل لازم را ایجاد و کسری ناشی از فرار مغزها را جبران کند تغییر جهت یابد. مهاجران می‌توانند با در اختیار قرار دادن مهارت‌های خود از طریق ظرفیت‌سازی آموزش، انتقال تکنولوژی و سرمایه‌گذاری به توسعه کشورهای اصلی کمک کنند (Adams & Page, 2003, 16).

برای برخی از کشورها، پول ارسالی توسط مهاجر نشان عمده‌ترین تأمین درآمد ارزی و میزان آن بالاتر از سایر منابع مانند سرمایه‌گذاری، قرض خارجی، صدور کالا و خدمات و

کمک‌های خارجی است. بر اساس آمارهای منتشره توسط بانک جهانی، میزان رسمی پول‌هایی که توسط مهاجرین به کشورهایشان ارسال می‌گردد حدود ۹۳ تا ۱۰۰ میلیارد دلار در سال می‌باشد؛ رقمی که به صورت غیررسمی و ثبت نشده ارسال می‌گردد بالغ بر ۳۰۰ میلیارد دلار در سال می‌باشد (Maimbo & Ratha, 2005). مسأله پول‌ارسالی توسط مهاجرین، در حال حاضر، بار سیاسی نیز یافته به گونه‌ای که در کنفرانس سران هشت کشور صنعتی در اکتبر ۲۰۰۴ به عنوان یک موضوع جدید مطرح شد و تحقیقات و مطالعات گسترده‌ای در این زمینه در حال انجام می‌باشد (Mc-Kinsy, 2005, 1).

فراتر از ارسال پول، رابطه مهاجرت و توسعه سطوح پیچیده‌تری را در بر می‌گیرد. سه جریان مهاجرتی در حال افزایش کارگران مهاجر، جوانان مهاجر، و زنان مهاجر، نسبت به سایر جریانات مهاجرتی در ارتباط مستقیم‌تری با توسعه قرار می‌گیرند بر اساس گزارش بانک توسعه آسیایی، مهاجران فیلیپینی و هندی از موفق‌ترین مهاجران در امر توسعه سرزمین‌های مادری خود بوده‌اند (بانک توسعه آسیایی، ۲۰۰۴، ۴۰-۲۰).

نوبت به شمارش موضوعات در حوزه تسهیل امر مهاجرت می‌رسد. در این زیرمجموعه، امور مهاجرت کارگران و متخصصین؛ دانشجویان و کارآموزان؛ به هم پیوستن افراد خانواده مهاجرین استخدام و کاریابی؛ رایه اسناد؛ آموزش زبان و خدمات کنسولی وجود دارد (IOM, 2004, vol.3, 1-18). در هر کدام از زیرمجموعه تسهیل امر مهاجرت، نوشتارها و کنش‌ها و واکنش‌های فراوانی وجود دارد. به عنوان نمونه می‌توان به کنفرانسی اشاره کرد که سازمان بین‌المللی مهاجرت^{۳۱} در سال ۲۰۰۳ با حضور وزارت کار ده کشور آسیایی در کلمبیا راه‌اندازی کرد که در آن روند ارسال نیروی کار این کشورها مورد بررسی قرار گرفت. این کنفرانس که موسوم به کلمبیا ۱۰ می‌باشد خود منجر به کنفرانس در هماهنگی بین کشورهای آسیایی و کشورهای عربی حوزه جنوبی خلیج فارس در ۲۰۰۴ گردید (IOM, 2003, 50-75).

در حوزه به نظم درآوردن مهاجرت موضوعات سیستم‌های ویزا، ورود و اقامت؛ مدیریت مرزها؛ به کار بردن تکنولوژی؛ کمک به بازگشت و ادغام مجدد؛ مبارزه با قاچاق انسان و مهاجرین سرگردان و معطل وجود دارد (IOM, 2004, vol.2, 1-20). در حوزه به نظم درآوردن و قانونمند کردن مهاجرت نیز فعالیت‌های گسترده‌ای در حال انجام

است. به عنوان مثال، در حوزه تدوین مقررات و کنوانسیون‌های بین‌المللی می‌توان نمونه‌ای را ذکر کرد. مجمع عمومی سازمان ملل در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۰، در قطعنامه شماره ۴۵/۱۵۸ کنوانسیون بین‌المللی حقوق تمام کارگران مهاجر و خانواده‌های آنها را تصویب کرد. متعاقباً کمیته حفظ حقوق تمام کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنها تشکیل شد. نیازهای حقوقی مربوط به نظم بخشیدن به مهاجران باعث پیدایش رشته‌ای به نام حقوق مهاجرت بین‌المللی با واژگان خاص گردیده است (Aleinikoff & Chetail, 2003, 1-25). در حوزه مهاجرت اجباری زیرمجموعه پناهندگان بازگشت به میهن، آوارگان داخلی، دوره گذر و بازسازی، مبارزین و جنگجویان سابق، ادعاهای خسارت و پرداخت غرامت و انتخابات و مراجعه به آراء عمومی برای مهاجرین در خارج، قرار دارند.

ج- بازیگران و کنشگران مدیریت مهاجرت: مدیریت مهاجرت در گرو به بازی گرفتن تمام بازیگران می‌باشد. برای درک بهتر این بازیگران، باید مدار و مسیر شکل‌گیری مهاجرت و فعل و انفعالات مربوط بین کشور فرستنده و کشور دریافت‌کننده مهاجرین را شناخت. این فعل و انفعالات عمیقاً پویا، به ظهور جوامع ماوراء ملی می‌انجامد. یکی از مفاهیمی عمومی که در ادبیات مهاجرت در چند سال گذشته توجه بیشتری را به خود جلب کرده مفهوم ماوراء ملی بودن^{۳۲} است. بدین صورت که این مفهوم به افراد و جوامعی اطلاق می‌گردد که در یک مکان زندگی می‌کنند ولی به سرزمین اصلی خود مرتبط هستند و در حیات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی دو مکان درگیر می‌باشند. این جوامع از عمده‌ترین بازیگران عرصه مهاجرت می‌باشند (Grillo & Kiristo, 2001, 549-577; Portes, 2002, 278-298).

نگاهی به چگونگی روند ظهور آنها، پویایی مهاجرت و نیاز به مدیریت آن توسط دولت‌ها در امر مهاجرت را برجسته می‌کند (Castle, 2004, 825-881; Hollifield, 2004, 885-913). در مجموع باید به مهاجران، دولت‌های فرستنده و دریافت‌کننده، نقش جوامع مدنی و بخش خصوصی به عنوان بازیگرانی که در سرنوشت نهایی مهاجرت و مهاجرین تأثیر دارند توجه داشت. تصمیمات نهایی دولت‌ها نهایتاً متأثر از فشارهایی است که از طرف بازیگرانی که ذکر شوند، به آنها وارد می‌شود. نتیجه این کنش‌ها و واکنش‌ها هر چه باشد، نقش فعال دولت‌ها در سیاستگذاری را می‌طلبد. از آنجا که همان‌گونه در

پیش درآمد این نوشتار مطرح شد، مهاجرت جهانی شده و همه جوامع با چالش‌های مثبت و منفی مهاجرت روبرو هستند. تلاش‌های عمده‌ای توسط بازیگران بین‌المللی - که عمدتاً در قالب سازمان‌های بین دولتها^{۳۳} متشکل می‌باشند برای نظم بخشیدن به مدیریت مهاجرت صورت می‌پذیرند.

شایان ذکر است که در سطح بین‌المللی در زمینه مهاجرت، نهادهای گوناگونی مشغول تولید اطلاعات، تحلیل، چارچوب‌های عملیاتی و خدمات مهاجرتی می‌باشند. اما در اینجا به لحاظ اختصار و اهمیت صرفاً به عمده‌ترین اقدامات بین دولتها پرداخته می‌شود. اینها شامل نگاه به دو سازمان بین دولتها یعنی سازمان بین‌المللی مهاجرت^{۳۴} و سازمان بین‌المللی کار^{۳۵} و دو ابتکار بین دولتها^{۳۶} یعنی ابتکار برن و کمیسیون بین‌المللی مهاجرت پرداخته می‌شود.

سازمان بین‌المللی مهاجرت عمده‌ترین سازمان بین‌المللی که در امر مدیریت مهاجرت فعال می‌باشد. (IOM) محصول دوران بعد از جنگ دوم جهانی است. در زمینه مدیریت مهاجرت، فعالیت‌ها و دستاوردها (IOM) در دو زمینه قابل شناسایی می‌باشند. زمینه اول، کارهای مفهومی، فکری و مطالعاتی است. زمینه دوم، اقدامات عملی است. فعالیت‌های بیش از پنجاه ساله (IOM) در عرصه‌های فکری و عملی به گونه‌ای وسیع و گسترش یافته است که می‌توان گفت هر گونه بحث و گفتگویی در زمینه مدیریت مهاجرت، نیاز به مراجعه و استناد به ادبیات تولید شده و پروژه‌های اجرا شده توسط (IOM) دارد (Rogier, 2001).

سازمان بین‌المللی کار از دیگر بازیگران بین‌المللی در عرصه مدیریت مهاجرت می‌باشد. با توجه به عنوان زمینه تخصصی سازمان جهانی کار، این سازمان بر مسأله مهاجرت نیروی کار و حقوق کارگران مهاجر متمرکز است. سازمان بین‌المللی کار با تدوین کنوانسیون‌های لازم، در سامان‌دهی امور حقوقی کارگران مهاجر چارچوب‌های سودمندی را فراهم آورده است (سپهری و همکاران، ۱۳۸۰، ۵۸-۵۶، ۲۱۵-۲۱۳، ۳۴۷-۳۳۶ و ۱۷۷-۱۸۴) کرده است.

در کنار دو سازمان بین‌المللی مهاجرت و سازمان بین‌المللی کار که نهادهای جاافتاده بین دولتها هستند باید به دو ابتکار بین دولتها که مانند دو سازمان مذکور، تشکیلات جهانی ندارند ولی در امر مدیریت مهاجرت مؤثرند، اشاره کرد. این‌ها عبارتند از ابتکار

33. Intergovernmental.

34. IOM.

35. ILO

36. Intergovernmental Initiative. SID.ir

برن و کمیسیون جهانی برای مهاجرت بین‌المللی. ابتکار برن یک روند مشورتی با هدف دستیابی به مدیریت بهتر مهاجرت در سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی از طریق همکاری بین دولت‌هاست. چهار مفهوم کلان شکل‌دهنده بنیاد کار در پروسه برن برای مدیریت مهاجرت می‌باشد که عبارتند از "همکاری"، "جامعیت"، "تعادل" و "قابلیت پیش‌بینی". به عبارت دیگر این مفاهیم، مبانی نظری مدیریت مهاجرت از نظر ابتکار برن می‌باشند.

از نظر اجرایی، ابتکار برن بر همکاری جهانی تکیه می‌کند و برای رسیدن به هدف فوق در سال ۲۰۰۱ به دعوت دولت سوئیس، ترکیبی از مقامات دولتی، نمایندگان سازمان‌های بین‌المللی و پژوهشگران امر مهاجرت در برن گرد آمدند تا چارچوب سیاست‌گذاری برای مدیریت مهاجرت و همکاری بین دولت‌ها را تنظیم کنند و این مهم در کنفرانس دیگری در سال ۲۰۰۳ دنبال شد و منجر به تدوین "دستورالعمل جهانی برای مدیریت مهاجرت" گردید. هدف دستورالعمل جهانی برای مدیریت مهاجرت، تدوین حقوق بین‌الملل مهاجرت نیست، اما نسبت به هنجارها و رفتارهای حقوقی که در این زمینه وجود دارد توجه می‌کند. جالب آنکه ابتکار برن با همکاری (IOM) دست به انتشار هنجارهای حقوقی بین‌المللی و مهاجرت در سال ۲۰۰۳ زد. در همین راستا، (IOM)، کتاب "حقوق مهاجرت بین‌المللی: واژگان مهاجرت" در سال ۲۰۰۴ منتشر ساخت.

ابتکار برن جهت بررسی و جانداختن دستورالعمل بین‌المللی برای مدیریت مهاجرت یکسری مشورت‌های منطقه‌ای را در سال ۲۰۰۴ راه‌اندازی کرد. آنچه در این مشورت‌های منطقه‌ای به دست آمده اینکه تقریباً همه دولت‌ها، با پدیده‌ها و چالش‌های مشترکی در امر مدیریت، مهاجرت روبرو هستند و نقاط اشتراک آنها در این خصوص بیشتر از نقاط افتراق آنهاست (اداره فدرال مهاجرتی سوئیس، ۲۰۰۵).

در ابتکار برن، دولت سوئیس محور است. اما در کمیسیون جهانی برای مهاجرت بین‌المللی، سازمان ملل محور می‌باشد. کمیسیون جهانی مهاجرت بین‌المللی^{۳۷} در دسامبر ۲۰۰۳ به منظور ارزیابی از وضعیت مهاجرت در سه سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی راه‌اندازی شد. این کمیسیون که متشکل از ۱۹ کارشناس مستقل در امر مهاجرت از سراسر دنیا می‌باشد قرار است در سال ۲۰۰۶ در مجمع عمومی سازمان ملل، گفتگوی مقامات

عالی رتبه در زمینه مهاجرت و توسعه برگزار گردد و گزارش کمیسیون جهانی مهاجرت بین‌المللی یکی از منابع مبنای گفتگوی مقامات عالی خواهد بود. در مجموع این ابتکارات بین‌المللی چند کارکرد اصلی روند مدیریت مهاجرت دارند. کارکرد اول، پالایش فکری و مفهومی و تولید فهم مشترک جهانی از پدیده مهاجرت و موضوعات مربوط به اداره و مدیریت آن است. کارکرد دوم، هنجارسازی^{۳۸} و حرکت به سمت تدوین نهایی مقررات بین‌المللی در امر مهاجرت است. کارکرد سوم، شبکه‌سازی^{۳۹} بین دولت‌ها و کارشناسان امور مهاجرت مخصوصاً در عرصه سیاست‌گذاری است و سرانجام کارکرد چهارم ظرفیت‌سازی^{۴۰} در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی برای اداره عملی مهاجرت است.

از آنچه که در این بهره بیان شد، چارچوب‌های مدیریت مهاجرت ترسیم گردید. تقطیر و تلخیص پیش‌فرض‌ها، پایه‌ها، موضوعات، بازیگران مطرح در مدیریت مهاجرت در چند اصل که به صورت اجماع در نوشتارهای این رشته مطرح و در عمل راهنمای اداره و مدیریت چالش مهاجرت بین‌المللی می‌باشند در زیر منعکس می‌شوند: اصل اول، افزایش هماهنگی بین ارگان‌های دولتی است؛ اصل دوم، انسجام بین سیاست‌های مهاجرت است؛ اصل سوم، گردآوری اطلاعات آماری درباره مهاجرت می‌باشد؛ اصل چهارم، تقویت همکاری‌های بین‌المللی است؛ اصل پنجم، به بازی گرفتن تمام بازیگران است؛ اصول اجماعی پنج‌گانه ماحصل جمع‌بندی‌های مفهومی و عملیاتی در حوزه مدیریت مهاجرت بوده و چارچوب مناسبی برای سنجش فعالیت‌های ملی در امر مدیریت مهاجرت می‌باشد.

بهره سوم: ایران و مدیریت مهاجرت

حال که چارچوب‌های مدیریت مهاجرت روشن شد باید به اختصار به ایران پرداخت. برای بحث مدیریت مهاجرت در ایران باید ابتدا دید که نگرش ایران به عنوان یک واحد سیاسی نسبت به پدیده مهاجرت چیست؟ و با چه مفاهیمی می‌توان این نگرش‌ها را شناخت؟ و بعد باید دید اصول اجماعی مدیریت مهاجرت چگونه در مورد ایران قابل تعمیم می‌باشد؟ و سرانجام آینده مدیریت مهاجرت در ایران را چگونه می‌تواند پیش‌بینی کرد؟ راهکارهای فراروی ایران کدامند؟

الف- نگرش نسبت به مهاجرت: مدیریت مهاجرت در گرو واری و بازبینی چارچوب‌های فکری و نگرش‌های موجود در خصوص پدیده مهاجرت در ایران می‌باشد. هر چند که تحقیقات میدانی در مورد نگرش ایرانی‌ها نسبت به مهاجرت صورت نگرفته ولی در مجموع بر اساس اظهارنظرها، نوشته‌ها و همچنین بازشناسی نگرش‌ها می‌توان چند مفهوم را برای بیان رفتار ایران به کار گرفت:

۱) حرکت از نگرش سیاسی به سوی نگرش اقتصادی. به طور کلی در ایران پدیده مهاجرت عمدتاً متأثر از نگرش سیاسی بوده و در ادبیات مربوط به مهاجرت در ایران، غلبه آثار سیاسی بر سایر ابعاد را می‌توان مشاهده کرد. نفس سیاسی نگرستن به پدیده مهاجرت نیز نشیب و فراز خود را داشته است و موضوعاتی چون مهاجرت‌های سیاسی قبل از انقلاب تا سیاسی کردن ایرانیان مهاجر بعد از انقلاب را در بر می‌گیرد. اما آنچه شایان توجه است دگرگونی از نگرش سیاسی صرف به پدیده مهاجرت در سالیان گذشته به سمت نگرش اقتصادی می‌باشد که عمدتاً در دوران بعد از پایان جنگ ایران و عراق آغاز شده و ادامه دارد. گفتمان مسلط در حال حاضر توجه به سرمایه‌های ایرانی‌های خارج است. لزوم فراهم ساختن شرایط حقوقی و اقتصادی برای استفاده از امکانات سرمایه‌های ایرانیان، حرف محوری این گفتمان می‌باشد. هر چند که در این سیر، تحولات مثبتی از جمله کمتر سیاسی دیدن پدیده مهاجرت به چشم می‌خورد، اما باید در نظر داشت فقدان نگاه اجتماعی و در نظر گرفتن چالش‌های گوناگونی که در پدیده مهاجرت باید مدیریت شود، در این سیر قابل مشاهده می‌باشد.

۲) فقدان نگاه متوازن در مهاجر فرستی، مهاجرپذیری و گذر مهاجری ایران. غالب بحث‌هایی که در مورد مهاجرت در ایران می‌شود، متمرکز و متوجه ایرانی‌های مهاجر در خارج از کشور بوده و به وضعیت ایران به عنوان یک کشور مهاجرپذیر و همچنین کشوری که محل عبور مهاجرین به مقصدهای دیگر است توجه نمی‌شود. مهاجرپذیر بودن ایران، دلایل جغرافیایی، فرهنگی و اجتماعی خاص خود را دارد. علاوه بر دلایل و جاذبه‌های جغرافیایی، جامعه و فرهنگ ایران، به طور مقایسه‌ای با سایر ملت‌ها، پذیرایی بیشتری نسبت به مهاجران نشان داده است. هر چند که بخشی از افرادی که در اثر تحولات و نابسامانی اقتصادی و اجتماعی در سرزمین‌هایشان به ایران آمده، بعد از ثبات نسبی به کشور خود بازگشته‌اند، اما همیشه بخشی در ایران مانده و مهاجرت موقتی آنها به

مهاجرت دائمی تبدیل شده است و این پدیده‌ای مستمر در حیات اجتماعی ایران می‌باشد. همراه با مهاجرپذیری، ایران گذر مهاجرتی^{۴۱} نیز می‌باشد. بدین صورت که در حال حاضر مقصد بسیاری از مهاجرین آسیایی و آفریقایی به اروپا می‌باشد.

۳) عدم توجه به مدیریت جامع مهاجرتی. در گفتمان‌های موجود در امور مربوط به ارتباط مهاجرت با ایران "مدیریت مهاجرت" کم و بیش غائب است در گفتمان‌های مربوطه به ایرانیان خارج از کشور گفتمان ارتباط فرهنگی" و "حفظ هویت ایرانی-اسلامی". "گفتمان بهره‌برداری از دانش و ثروت" و "گفتمان افتخار به موقعیت ممتاز مهاجران ایرانی عمدتاً در آمریکای شمالی" مسلط می‌باشند.

در چند سال گذشته بحث اشتغال ایرانی‌ها در خارج مطرح و به یکی از گفتمان‌های فرعی، اشتغال و کارایی تبدیل شده است. آنچه تقریباً از تمامی گفتمان‌ها غایب است لزوم نگرش جامع مدیریت مهاجرتی است. بدین صورت که "مهاجرت از ایران"، "مهاجرت به ایران" و "مهاجرت از طریق ایران" را می‌توان با مددسازی و کارهای تحلیلی^{۴۲}، سیاست‌گذاری^{۴۳} و عملیاتی^{۴۴} مدیریت کرد.

نگرش ایران نسبت به مهاجرت بر اساس آنچه که گفته شد، در حال دگرگونی بوده و نیازمند چارچوب‌های منسجم تحلیلی است. در این راستا باید دید که در تعمیم اصول عام مدیریت مهاجرت به ایران چه استنباط‌هایی را می‌توان داشت.

ب- تعمیم اصول اجماعی مدیریت مهاجرت: ۱- افزایش هماهنگی بین ارگان‌های دولتی. در حال حاضر تعداد قابل توجهی وزارتخانه و نهاد دولتی در امر مدیریت مهاجرت درگیر می‌باشند عمده‌ترین آنها وزارت امور خارجه (خدمات کنسولی به ایرانیان خارج از کشور، اعطای مجوز ورود به خارجی‌ها به ایران، مذاکره برای باز کردن فضای خارج از کشور با دولت‌های خارجی به نمایندگی دولت ایران نزد سازمان‌های بین‌المللی مربوط به امر مهاجرت) وزارت کشور (مدیریت پناهندگان خارجی در ایران صدور اجازه اقامت برای خارجی‌ها در ایران، جنبه‌های مربوط به ارتباطات استان‌های مرزی)، وزارت کار (صدور مجوز کار برای خارجی‌های مقیم ایران و هماهنگی امور اشتغال ایرانی‌ها در خارج)، وزارت اطلاعات (امور امنیتی مربوط به اتباع خارجی در ایران و مهاجران ایرانی در خارج)، وزارت اقتصاد و دارایی (سرمایه‌گذاری خارجی‌ها در ایران، سرمایه‌گذاری‌های

41. Migration Transit Route.

42. Analytical.

43. Policy Making.

44. Operational. www.SID.ir

ایرانی‌های خارج از ایران، امور گمرک و مبادلات کالا)، سازمان صدا و سیما (برنامه‌های رادیو و تلویزیونی برای ایرانیان خارج)، وزارت تحقیقات و آموزش عالی (دانشجویان خارجی در ایران و دانشجویان و فارغ‌التحصیلان ایران در خارج)، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی (ارتباط با ایرانیان خارج)، وزارت آموزش و پرورش (مدارس ایرانی خارج از کشور و مدارس خارجی در ایران)، نهاد ریاست جمهوری (جذب نخبگان ایرانی خارج از کشور)، وزارت بهداشت (کنترل بیماری‌های ناشی از مسافرت و مهاجرت) می‌باشند. شایان ذکر است که فهرست فوق، عمده‌ترین سازمان‌های دولتی را در بردارد و کامل نیست. بلکه تعداد قابل توجهی ستاد و شورای عالی در امور مربوط به مدیریت مهاجرت ایران وجود دارد. هماهنگی بین این نهادها، اولین ضرورت مدیریت مهاجرت می‌باشد هماهنگی مستلزم چند گام فکری و عملیاتی است. اول آنکه، تعریف و مفهوم مهاجرت از نظر دو اثر و نهادهای دولتی روشن شود. دوم، پذیرش این فکر که همه ابعاد مهاجرت با یکدیگر پیوند داشته و نمی‌توان آنها را از هم جدا کرد. سوم اینکه، نیروی محرکه‌ای که پیش‌تاز هماهنگی مدیریت مهاجرت در نهادهای دولتی باشد مورد نیاز است و چهارم اینکه هماهنگی در مدیریت مهاجرت، چالشی جهانی است و ایران می‌تواند از تجارب مدیریتی دیگر بازیگران دولتی بهره گیرد.

۲) انسجام بین سیاست‌های مهاجرتی. به سختی می‌توان از وجود سیاست‌های مهاجرتی^{۴۵} منسجم در ایران سخن گفت. برای انسجام بین سیاست‌های مهاجرتی لازم است اولاً ایران سندی ملی در تدوین چارچوب‌های مهاجرتی تدوین کند. ثانیاً نقش مجلس شورای اسلامی در تدوین قوانین مهاجرتی ایران و بازبینی قوانینی که احتیاج به روز شدن دارند باید مد توجه قرار گیرد. مجموعه پیچیده‌ای از قوانین تابعیت، اقامت، کار، تحصیل مسافرت در ایران وجود دارد که گنجینه حقوقی سودمندی برای انسجام بخشیدن به سیاست‌های مهاجرتی می‌توانند باشند. اما نیاز به بررسی و ایجاد تعادل‌های لازم در آنها ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. ثالثاً چارچوب‌های سیاست‌گذاری باید در ظرفیت اجرایی تعریف شده و وظایف، اختیارات و مسؤولیت‌های سازمان‌های درگیر را به گونه شفاف روشن سازد تا از تداخل و تکرار امور اجرایی در مدیریت مهاجرت جلوگیری به عمل آید.

۳) گردآوری اطلاعات آماری درباره مهاجرت. ایران در این زمینه نیاز دارد که اولاً تعداد ایرانی‌های مهاجر در خارج را روشن کند. گاهی اختلاف در ارقام مطرح شده بیش از یک تا دو میلیون نفر می‌باشد و مراجع رسمی مختلفی - ظاهراً بدون سرشماری و کار علمی آماری - ارقام گوناگونی عرضه می‌دارند. همین پدیده در مورد ثروت ایرانیان خارجی از کشور نیز صادق است.

۴) تقویت همکاری‌های بین‌المللی. ایران به عضویت سازمان‌های بین‌المللی مهاجرت درآمده و وزارت کشور به عنوان نقطه تماس در نظر گرفته شده است و متعاقباً (IOM) در تهران دفتری تأسیس به راه‌اندازی آکادمی مهاجرت تحت نظارت وزارت کشور انجامیده که در مراحل اولیه کار خود می‌باشد. با تجربه نسبتاً مثبت همکاری با (IOM)، ایران؛ اولاً، باید چارچوب سیاست همکاری‌های بین‌المللی در امر مهاجرت و مدیریت مهاجرت خود را تنظیم کند. ثانیاً، همکاری مهاجرتی با کشورهای مهاجرپذیر را قانونمند سازد. ثالثاً، ایران می‌تواند محور همکاری‌های منطقه‌ای در غرب آسیا در زمینه مدیریت مهاجرت باشد.

۵) به بازی گرفتن تمام بازیگران در مدیریت مهاجرت دولت ایران، نه فقط با مهاجران ایران در سطح فردی، بلکه باید با سازمان‌های گوناگون مهاجرین ایرانی، سازمان‌های غیر دولتی امر مهاجرت و سازمان‌های بین‌المللی امور مدیریت مهاجرت نه فقط تعامل داشته باشد، بلکه چارچوب مشخصی برای تعامل تدوین کند.

ج- آینده مدیریت مهاجرت در ایران: کشور ما، نمی‌تواند بدون استفاده از چارچوب‌های علمی و بین‌المللی، پدیده مهاجرت را مدیریت کند. ایران دارای ظرفیت‌های لازم اداری، قانونی و انسانی برای مدیریت مهاجرت می‌باشد، آنچه فراروی ایران قرار دارد، آن است که اولاً از نظر علمی، پدیده مهاجرت به طور عام و مدیریت مهاجرت به طور خاص را باید جدی گیرد. ثانیاً ایران باید در امر، تعمیم اصول مدیریت مهاجرت، با توجه به امکانات موجود، ساز و کار سازمانی و اداری مطلوب مدیریت مهاجرت را شکل دهد. خلا مرکز، نهاد، سازمان و بنیادی که بتواند به عنوان نیروی محرکه‌ای در این راستا حرکت کند احساس می‌شود. در عین حال مدیریت مهاجرت به معنای افزایش بوروکراسی نباید قلمداد گردد ولی بدون ساز و کار منسجم هم نمی‌توان مهاجرت را مدیریت کرد.

جمع‌بندی: مهاجرت به عنوان پدیده‌ای عمیق و ریشه‌دار در تاریخ بشری در دوران معاصر ماهیتاً متحول شده است از نظر کمی و آماری مهاجران رقم بی‌نظیری را تشکیل می‌دهند. از نظر کیفی مهاجرت در عصر جهانی شدن، فرصت‌ها و چالش‌های فراوانی را به همراه آورده و مدیریت مهاجرت را تبدیل به حوزه جدیدی از مناسبات اجتماعی کرده است. برای مدیریت مهاجرت، باید اصل پدیده مهاجرت را درک کرد. نظریه‌های کلان مهاجرت به خاطر تمرکز برانگیزه مهاجرت نمی‌توانند پیامدها و روندهای ناشی از مهاجرت را توضیح داده و تبیین کنند و لذا جای نظریه‌های کلان بایستی از نظریات میان برد استفاده کرد. مباحث مربوط به مدیریت مهاجرت در زمره این دسته از نظرات بوده و در قالب گرایش‌هایی اخیر پژوهش‌های آکادمیک مهاجرت که توجه به جنبه‌ای میان رشته‌ای، حل مسأله‌گرا و پیوند زنده بین نظریه و واقعیت دارند، سودمندی مفهومی و عملیاتی بیشتری دارند. بنیاد رشته مدیریت مهاجرت بر نگاه مثبت به مهاجرت، عدم امکان متوقف ساختن آن و ضرورت افزایش نکات مثبت و کاهش نکات منفی این پدیده جهانی از طریق دسته‌بندی از مسایل مدیریتی در مهاجرت، افزایش ظرفیت تحلیلی در فهم آنها و ایجاد مکانیزم‌های سیاستگذاری و ابزارهای لازم اجرایی برای روند بهتر و مهاجرت بنا شده است. سرانجام به مورد مدیریت مهاجرت، ایران پرداخته شد در این خصوص تحول نگرش به پدیده مهاجرت در دوران اخیر در ایران در قالب مفاهیم حرکت از نگرش سیاسی به سوی نگرش اقتصادی، فقدان نگاه متوازن در مهاجر فرستی، مهاجرپذیری و گذر مهاجر ایران مورد بررسی قرار گرفته وضعیت فعلی و وضعیت مطلوب مدیریت مهاجرت با توجه به اصول عام مدیریت مهاجرت تجزیه و تحلیل شد و نهایتاً بر این نکته تأکید گردیده که با در نظر گرفتن وضعیت جهانی مهاجرت و موقعیت ایران در حلقه‌ها و زنجیره‌های مهاجرتی، باید در دو سطح نظری و عملی، مدیریت مهاجرت را جدی‌تر گیرد تا منافع همه جانبه ایران و ایرانیان بهتر تأمین گردد.

تشکر و قدردانی

نگارنده از مسؤولین کتابخانه دفتر اروپایی سازمان ملل متحد و همچنین از کتابخانه سازمان بین‌المللی مهاجرت در ژنو سپاسگزار می‌باشد. این مقاله علاوه بر منابع کتابخانه‌ای مرهون دیدار، مصاحبه با کارشناسان مهاجرت و شرکت در سمینارهای بین‌المللی مربوط به مهاجرت از سال‌های

منابع و مأخذ

۱. سپهری، محمدرضا و همکاران (۱۳۸۳)؛ مقاله نامه‌های بین‌المللی کار ۱۹۹۹-۲۰۰۴، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
2. Adams Richard and John Page (2003); **The Impact & International Migration and Remittance on Poverty**, Poverty Reduction Group, World Bank, Paper Prepared for DFID/World Bank Conference on Migrant Remittances, London .
3. T. Alexander Aleinikoff and Vincent Chetail (2003); **Migration and Internatinal Legal Norms**, The Hauge: TMC Asser Press.
4. Asian Development Bank (2004); **Developing the Diaspora; Third Coordinating Meeting on International Migration**, Oct. 27-28.
5. S.Castle, (2004); **The Factors that Make and Unmake Migration Policies**, International Migration Review, Vol. 38, No. 3, pp. 852-881.
6. Bimal Ghosh, (2000); **Managing Migration : Time for a New International Regime?** Oxford: Oxford University Press.
7. Collinson Sarah, (1999); **Globalization and the Dynamics of International Migration: Implication for Refugee Regim**, New Issves in Refugee Research, Working Paper, No.1 (Geneva: UNCHR).
8. Crisp Jeff (2003); **A New Asylum Paradigm? Globlization , Migration and the Uncertain Future of the International Refugee Regime**. New Issues in Refugee Research, Working Paper, No.107. (Geneva: UNHCR).
9. Freedman Janc (2004); **Immigratian and Insecurity in France**, Aldershot: Ashgate.
10. Grillo. R.D(2001); **Transnational Migration and Multiculturalism in Europe** Oxford: Oxford University Press.
11. Hollifield. J (2004), **The Emerging Migration State**, international Migration Review, Vol. 38, No. 3, pp. 885-913.
12. IOM, (2003); **World Migration 2003: Managing Migraton: Challenges and Responses for People on the Move** (Geneva: IOM). pp.8-9.
13. IOM, (2004); **Essential & Migration Management For Policy Makers and Practitioners**, Vol. 1 Migration Managment Foundations. Geneva: IOM, 2004.
14. IOM, (2004); **Essentials of Migration Mangement for Policy Makers and Practitioners** Vol. 2, Derc loping Migration Policy.Geneva: IOM.
15. IOM, (2004); **essentials of Migration Management for Policy Makers and Practittoners**, Vol.3, Managing Migration. Geneva: IOM.
16. IOM, (2004); **International Migration Law: Glossary on Migration**. Geneva.
17. IOM, (2003); **Labour, Migration in Asia: Trends, halenges and Policy Responses in Countries of Origion**. Geneva: IOM.
18. IOM. (2005); **Health and Migration: Bridging the Gap** Geneva: IOM .
19. IOM, (2005); **World Migration 2005: Coost and Benefits of Internatinal Migration** Geneva-IOM, pp.48.
20. Kiristo. P; **Theorizing Transnational Immigration: A Critical Efforts**; Ethnic and Racial Studies, Vol. 24 (4), 2001, 549-77.
21. Laczko Frank and Boris Wijkstrom, (2004); **Enhancing the Contribution of Migration Research To Policy Making : Intergovernmental Workshop**, International Migration, Vol. 42(2) . pp. 110-120.
22. Massey D.S, G. Hudo et.al, (1993); **Theories of International Migration: A Review and Appraisal**, Population and Development Review, pp. 431-466.
23. Toto-morn. Maurai and Marixsa Alicea (2004); **Migration and Immigratim: A Global View**. (Westport: Greenwood Press.
24. Manzele Samuel Maimbo and Dilip Ratha (2005); **Remittances: Development Impact and Future Prospects**. Washington DC: World Bank.
25. Meyers Eytan. (2004); **International Immigration Poly: A Theoretical and Comparative Analysis**. New York: Palgrave.
26. Mc- Kinsy , Chars (2004); **IOM.Director General's Remarks at 101 Session of The Executine Committee**, June 2-3, Geneva. MIC/EM/3/2004.
27. Portes, Alejandro and Josh Dewwind, (2004); **A Cross- Atlantic Dialogue: The Progress of Research and Theory of Internatinal Migration**, International Migration Review, Vol.38, No. 3 , p.829,840.
28. United Nations, **Report of The Committee on the Rights of All Members of Their Families**, Supplement No. 48 (A/60/48), New York, 2005.
29. Portres .A, **The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field**, Ethnic and Racial Studies, Vol. 22 (2), pp. 217-237.
30. Portes A. W. Haller and L.E Gaurnizo, (2002); **Transnational Entrepreneurs: An Alternative Form of Immigrant Adaption** . American Sociological Review, Vol. 67, pp. 278-298.
31. Portres .A (1999); **Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunitios**, in Handbork of International Migration : The American Experience, Edited by Hirschman Kasinitz and J.Dewind (New York: Russel Sage Foudration, pp. 21-32.
32. Rogier, Marianne Ducasse (2001); **The International Organization for Migration: 1951-2001**, Geneva: IOM.
33. Stoecker , Sally and Louise Shelley (2005) **Human Traffic and Transnational Crime: Eursain and American Perspctires** (Lauhham : Rowman & Littlefield), pp.1-13.
34. Teitbaum M.S (2002); **The Role of State in International Migration**, The Brown Journal of World Affairs, Vol. 8, No. 2(Winter). pp75-95.
35. United Nations (1998); **Recommendations on Statities of International Migration**, Statiaical Papers, No.58 New York, U.N.