

მიგრაციის მართვის სისტემების მოქალე მიმოხილვა – საერთაშორისოდან ეროვნულ დონემდე

*„.... ამ თემის აქტუალობის მიუხედავად (ან, სწორედ ამ მიზეზით),
თითქმის არცერთხელ არ ყოფილა მცდელობა, დადგენილიყო,
თუ სინამდვილეში რას ნიშნავს 'მიგრაციის მართვა'“.“
Martin Geiger, Antoine Pécoud (2012)*

რეზიუმე

უკვე აღიარებულია ფაქტი, რომ თანამედროვე მიგრაციის მართვა ტრადიციული სისტემებით/მექანიზმებით არაეფექტურია. ამის მიზეზი თავად მიგრაციის სფეროა, რომელიც ისე განვითარდა, რომ ნელ-ნელა სახელმწიფო მოწყობის პრაქტიკულად ყველა სფეროში შეაღწია და საკუთარი წესები და სტანდარტები დაამკვიდრა. სათანადოდ, ასეთმა რეალობამ ახალი იდეები და, მათთან ერთად, გადანაცვრეტილებებიც წარმოშვა, რამაც, თავის მხრივ, საფუძველი ჩაუყარა სფეროსადმი ახლებურ მიდგომას სახელწოდებით – „მიგრაცია და განვითარება“. მიდგომის ნოვატორული არსის მიუხედავად, აზრები მაინც გაიყო მასზე, თუ როგორი უნდა ყოფილიყო ასეთ მიდგომაზე დაფუძნებული მიგრაციის მართვის სისტემა, კერძოდ, ერთ- (ე.ი. ტრადიციული) თუ მრავალსუბიექტიანი (ე.ი. კორპორაციული). საბოლოო ჯამში, პრაქტიკისა და მოცემულობების გათვალისწინებით, უფრო მეტი მხარდამჭერი მოიპოვა მართვის კორპორაციულმა სისტემამ, რაც მოქმედი აქტორების საერთო პლატფორმაზე გაერთიანებას და კოორდინირებულ თანაქმედებას გულისხმობს.

ადამიანთა მიგრაცია თავისი ბუნებით, ხასიათითა და მამოძრავებელი ფაქტორებით ერთ რიგში დგას დედამიწაზე მოსახლე სხვა ცოცხალ ორგანიზმთა მიგრაციულ პროცესებთან და ეფუძნება საერთო თვისებრივ მახასიათებლებს. სწორედ ამიტომ მიგრაციის წარმოშობა შეიძლება მივიჩნიოთ ადამიანის გაჩენის პარალელურ მოვლენად და იმ ელემენტად, რომელიც მუდმივ და მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ჩვენს ცხოვრებაზე. უკეთესი ყოფითი ან ეკონომიკური პირობების ძიება, ბუნებრივი თუ ადამიანური ფაქტორებისგან გამომწვეული კატაკლიზმებისგან თავის დაღწევის მცდელობა, პოლიტიკა, სამხედრო კამპანიები და მოგზაურობები – არის ის უცვლელი და ძირითადი მიზეზები, რომლებიც საუკუნეების განმავლობაში სხვადასხვა მასშტაბით განაპირობებს ხალხთა მიგრაციას. პრეისტორიული ხანიდან დღემდე ადამიანის ამგვარ გადაადგილებას სისტემური ხასიათი ჰქონდა და იმართებოდა საკუთარი დროისათვის დამახასიათებელი მექანიზმებით.

პრიმიტიული და ადრეული სისტემის მართვის თანამედროვე, ე.წ. 'ჭკვიან' სისტემად გარდაქმნამდე ხანგრძლივმა დრომ განვლო. მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის მონაწილეობით მიგრაციის ორგანიზებული პროცესები დაახლოებით 200 000-წლიან პერიოდს მოიცავს, მისი გამომწვევი მიზეზებისგან განსხვავებით, მართვის მექანიზმები დინამიკურად იცვლება და ქვეყნების, რეგიონებისა და კონტინენტების მიხედვით ზოგ შემთხვევაში რადიკალურადაც კი განსხვავდება. თუმცა უფრო მართებული იქნება, ითქვას, რომ იცვლება მასშტაბები და ტექნოლოგიები, ხოლო ისტორიულად

დამკვიდრებული მოდელები მაინც უცვლელია. თუ ყურადღებით გადავავლებთ თვალს მიგრაციის ისტორიას, ადვილად შევამჩნევთ, რომ თანამედროვე პოპულარული ტერმინების (სავიზო რეჟიმი, ცირკულარული მიგრაცია, ტრეფიკინგი, არალეგალური მიგრაცია და სხვ.) უკან დგას შეიძლება უფრო პრიმიტიული, მაგრამ სრულიად ანალოგიური დატვირთვის მქონე უძველესი პრაქტიკა, რომელიც ან დავინწყებული და ხელმეორედ აღმოცენებული, ან უბრალოდ ახალი სახელწოდებით გვევლინება.

XXI საუკუნის მიგრაციული პროცესების ძირითადი მასაზრდოებელი წყარო გასული ასწლეულის განმავლობაში სხვადასხვა ისტორიული მოდელის შერწყმის საფუძველზე ფორმირებული მიგრაციული პოლიტიკა და მისგან მომდინარე მართვის სისტემაა. გარკვეულწილად, სწორედ ამ, დღევანდელი სათვალის მეტად მოძველებულმა მიგრაციის მართვის სისტემამ განაპირობა თანამედროვე მიგრაციული პროცესები და წარმოშვა მათი მართვის ძირეულად, გლობალურ და ეროვნულ დონეებზე ხელახლა გააზრებისა და რეფორმირების აუცილებლობა.

საკვანძო სიტყვები: მიგრაციის მართვა; ეროვნული, რეგიონული და გლობალური მართვის სისტემები.

მიგრაციის მართვის სისტემა

ერთი შეხედვით, თუკი მიგრაციის გამომწვევი მიზეზები, თავისი არსით, ფაქტობრივად, უცვლელად გადადის ერთი ეპოქიდან მეორეში და დღემდე ამგვარი სახით მოაღწია, მაშინ თანამედროვე ტექნოლოგიების შესაძლებლობებით მიგრაციული პროცესების მართვა როგორც ეროვნულ, ასევე საერთაშორისო დონეზე მეტად მარტივ პროცესად შეიძლება მოგვეჩვენოს, განსაკუთრებით, ათასწლეულების განმავლობაში დაგროვილი გამოცდილებისა და ამ ბაზაზე დახვეწილი პრაქტიკის გათვალისწინებით. თუმცა რეალობაში მართვის არათუ საყოველთაო, არამედ ეროვნულ დონეზე იდეალურად გამართული და საერთაშორისოსთან თავსებადი მოდელის მოძიებაც გაჭირდება. ამის ერთ-ერთი მიზეზთაგანია აცდენა მართვის ინდივიდუალურ სისტემებსა და გლობალურ პროცესებს და მექანიზმებს შორის. ან, უკეთეს შემთხვევაში, პარალელური, მაგრამ არაეფექტიანი ქმედება, რაც ისევ და ისევ ურთიერთისგან აცდენილი ინტერესების, შესაძლებლობებისა და რეალობების შედეგია.

ამგვარ ვითარებაში წინა პლანზე გამოდის წარმოშობის და დანიშნულების ქვეყნებში თავად ტერმინის – ‘მიგრაციის მართვა’ – აღქმა, რადგან ის, თუ როგორ განმარტავს და ახორციელებს ერთი ან მეორე მხარე ‘მართვას’, განსაზღვრავს მიგრაციის და თავად მიგრანტთა წარმატებას. პარალელურად გასათვალისწინებელია მესამე, ქვეყნის მიღმა, გლობალური (მათ შორის, რეგიონული) ფაქტორი, რომელიც საერთაშორისო დონეზე ხანგრძლივი დროის განმავლობაში გვთავაზობდა ტერმინის ინდივიდუალურ ინტერპრეტაციას.

არსებულ რეალობაში ტერმინთა განმარტება მართლაც რომ აუცილებელი ელემენტია მართვაში ჩართულ უკლებლივ ყველა მხარეს/დონეს შორის საერთო ენის გამონახვის ან თუნდაც მარტივი კოორდინაციის (ზოგ შემთხვევაში, უბრალოდ კომუნიკაციის) დამყარების მიზნით. კოორდინაცია კი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია და მისი არარსებობა მხარეებს/დონეებს შორის შედეგზე ორიენტირებული თანამშრომლობის ერთ-ერთ მთავარ ხელისშემშლელ მიზეზს წარმოადგენს. მოცემულობაში, როდესაც მიგრაციის ეროვნულ დონეზე მართვა გარკვეულ ასპექტებში (შესაძლოა ძირითადად) გახდა საერთაშორისო სისტემის ნაწილი და ამ უკანასკნელის წარმატებული ქმედება პირდაპირ უკავშირდება ეროვნული სისტემის გამართულ მუშაობას და პირიქით, გადამწყვეტ როლს იძენს კომპლექსური ქმედება, რაც აუცილებელია საჭირო და მდგრადი მექანიზმების შესაქმნელად, მათ გასავითარებლად და გამომწვევებზე დროული რეაგირების უზრუნველსაყოფად.

ეროვნული გადმოსახედიდან ზემოხსენებულ ინტერაქციას სამგანზომილებიანი პერსპექტივა – ადგილობრივი, რეგიონული და გლობალური – გააჩნია. სამივე მათგანი ურთიერთზე უკიდურესად დამოკიდებულია. ადგილობრივი (ე.ი. ეროვნული) პლატფორმა, რომელიც გავლენას ახდენს მომდევნო ორზე, მრავალწინაგოვანია და გარკვეულწილად დამოკიდებულია მათზე, ვისზეც თავად ახდენს გავლენას. დღეს კოორდინაცია ამ სამეულს შორის ჰგავს (ან უნდა ჰგავდეს) გვირაბის მშენებლობის პროცესს, სადაც ორი გუნდი საპირისპირო მხრიდან (ზოგჯერ დონიდან) მესამე გუნდის დახმარებით მიიწვევს კვეთის საერთო წერტილისკენ. პროექტი წარმატებულად ითვლება მაშინ, როდესაც დასასრულს გვირაბი ერთდება სწორედ იმ წერტილში, რომელიც სამივე, სხვადასხვა პოზიციიდან მყოფმა გუნდმა ერთობლივად განსაზღვრა.

თანამედროვე მიგრაციის მულტიდისციპლინური ბუნების გათვალისწინებით, მის მართვაში ჩაბმულ აქტორთა რიცხვი როგორც ეროვნულ, ასევე საერთაშორისო დონეებზე წლიდან წლამდე იზრდება, რაც იწვევს მათი კოორდინირებული ქმედების გარდაუვალ აუცილებლობას. ეროვნულ დონეზე მიგრაციის მართვის სფეროში არსებული უახლესი ვითარების საერთო ანალიზით ადვილად მივალთ იმ დასკვნამდე, რომ ამგვარი შეთანხმებული და ამავდროულად ეფექტიანი თანაქმედებისთვის საჭიროა დღევანდელ მოთხოვნებზე სწორად მორგებული, მრავალფუნქციური, მოქნილი მექანიზმი, რომელსაც შესწევს ძალა, აწარმოოს სინქრონული, ურთიერთგადაჭაჭვული, მაღალი ხარისხის კოორდინაცია უკლებლივ ყველა აქტორის მონაწილეობით. ამ გამოწვევაზე პასუხი არის საერთო პლატფორმა¹, რომელშიც თავს მოიყრის მიგრაციის სფეროში მოქმედი ყველა (მათ შორის, სფეროსთვის ახალი) მოთამაშე: დარგობრივი სახელმწიფო სტრუქტურები, საერთაშორისო ორგანიზაციები, სამოქალაქო საზოგადოება, აკადემია, მუნიციპალიტეტები, ადამიანის უფლებათა დამცველნი, კერძო სექტორი და თავად მიგრანტები.

კორპორაციული მოწყობის ამგვარ ჯგუფს შეუძლია შეიმუშაოს, დაგეგმოს, კოორდინაცია გაუწიოს და წარმატებით მართოს მიგრაციის ინტეგრირებული პოლიტიკა, სადაც ყველას როლი პრაგმატულად განაწილდება და იქნება კოორდინაციის ერთიანი სქემის ნაწილი. ეს საქმეში გამორიცხავს გადაფარვას, პარალელურ ქმედებას და დუბლირებას, რაც განაპირობებს ეფექტიან მართვას და უზრუნველყოფს მიღებული გადაწყვეტილებების მდგრადობას. მეორე მხრივ, ასეთ მექანიზმს, თუკი მისი ანალოგი ზედა დონეზეც არსებობს, შეუძლია ეროვნულ და საერთაშორისო დონეებს შორის სუსტი ან დაგვიანებული კომუნიკაციის პრევენცია და ამის საპირწონედ გამართული თანამშრომლობის წარმართვა.

გარკვეული პერიოდის განმავლობაში მიგრაციის მართვის სფეროში ასეთი კორპორაციული ორგანოების შექმნის საბოლოო მიზანი არ გულისხმობდა მართვის მუდმივმოქმედი ინტეგრირებული სისტემის ჩამოყალიბებას. იდეის არსი ის გახლდათ, რომ ასეთ ორგანოს საფუძველი უნდა მოემზადებინა იმ ერთი სტრუქტურისათვის, რომელიც, საბოლოო ჯამში, ჩაიბარებდა სფეროს მართვას. თუმცა ამ დროს თავად სფეროც და მისი მართვაც ტრადიციული გაგების შედარებით უფრო ვიწრო ჩრდილში აღიქმებოდა. მიგრაციული პროცესების გააქტიურებამ კი წარმოაჩინა თემის სხვა, აქამდე უცნობი მხარეები და მათთან ერთად ის შესაძლებლობები, რაც ერთდროულად მიგრაციის რეგულირების და მისი დადებითი შედეგის გამოყენების შესაძლებლობას იძლეოდა. აუცილებელი გახდა დისციპლინის უფრო სიღრმისეული და კომპლექსური გააზრება, რამაც კორპორაციის ფუნქციების ერთ სტრუქტურაში გადატანის პროცესი შეაჩერა და პირიქით, მისი, როგორც მართვის ერთადერთი მართებული ინსტრუმენტის, განვითარება განაპირობა. ხოლო იქ, სადაც მხოლოდ ერთი სტრუქტურა უძღვებოდა მართვას, დაიწყო ფიქრი/მუშაობა მის კორპორაციად გარდაქმნასა და სფეროს მრავალაქტორიანი ძალებით მართვაზე.

მიგრაციის ამ სახით მართვა არის ის მთავარი ელემენტი, რაც უზრუნველყოფს მის კავშირს განვითარებასთან. სათანადოდ, ცნება „მიგრაცია და განვითარება“ არ ატარებს აქსიომურ ხასიათს,

¹ საქართველოს შემთხვევაში ასეთი პლატფორმის ჩამოყალიბება და მისი შემდგომი განვითარება უკავშირდება ევროინტეგრაციის პროცესს და განსაკუთრებით ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციას.

არის ფართო გაგების და გულისხმობს ყველა იმ მიმართულების კოორდინირებულ, სწორ და პრაგმატულ ორკესტრირებას, რომელიც ქვეყნის განვითარებას უწყობს ხელს, რაც უზრუნველყოფს იმას, რომ თითოეული შემადგენელი თემატური მიმართულება ჩამოყალიბებულია საერთო ხედვისა და მიზნის შესაბამისად, ხოლო ამ მიზნების მისაღწევად მართვა ხორციელდება კოორდინირებული და თანაბარი ვალდებულებებით თანამშრომლობის გზით.

ამრიგად, რაც უფრო კომპლექსური და განვითარებულია მიგრაციული პროცესები, მით უფრო გუნდური და კოორდინირებული ქმედება მოითხოვება. და ეს ეხება სამივე დონეს ცალ-ცალკე და ყველას ერთად – ეროვნულ-რეგიონულიდან დაწყებული, გლობალურით დამთავრებული და პირუკუ. სათანადოდ, სწორად, მაგრამ განცალკევებულად მართული კოორდინაცია გლობალურ დონეზე სრულებით არ ნიშნავს მის იდეალურ, ან საერთოდ თავსებადობას ეროვნული ან რეგიონული დონის სისტემებთან და პირიქით. ნებისმიერ დონეზე ფრაგმენტულმა და დანაწევრებულმა ქმედებამ შეიძლება დააზიანოს პროცესები ორივე – საკუთარ და სხვა – დონეზე.

* * *

როგორც დასაწყისშივე აღინიშნა, მიგრაციის მართვის სრულიად მოძველებულმა აღქმამ განაპირობა თანამედროვე მიგრაციული პროცესები და წარმოშვა მათი ყველა დონეზე დარეგულირების აუცილებლობა. რასაკვირველია, პროცესებში პირველ რიგში იგულისხმება 2013 წელს დაწყებული და 2015-ში თავის პიკს მიღწეული მიგრაციული კრიზისი და დიდწილად მისი ბიძგიტო კოორდინაციის მიზნით სამივე დონეზე შექმნილი მართვის მრავალსექტორიანი მექანიზმები და მათი განსახორციელებელი ინსტრუმენტები (ეროვნულ დონეზე – ახალი თაობის სტრატეგიული ხედვები და შესაბამისი სტრუქტურები; რეგიონულზე – ევროკავშირის ახალი პაქტი მიგრაციასა და თავშესაფარზე; საერთაშორისოზე კი – გლობალური შეთანხმება მიგრაციაზე და გაეროს მიგრაციის ქსელი). ამიტომაც, შეიძლება ითქვას, რომ დღეს 'მართვის' შეჯერებულ განმარტებაზე საყოველთაო თანხმობა უკვე არსებობს და გულისხმობს უკლებლივ ყველა აქტორის მაქსიმალურ ჩართულობას, ამ სიტყვის ფართო გაგებით. თუმცა დინამიკურად (განსაკუთრებით კლიმატური და ეკოლოგიური მიზეზებით) ცვალებადი თანამედროვე მიგრაციული პროცესები აუცილებლად მოითხოვს ასეთი მექანიზმების მუდმივ დახვეწას, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს რეალობასთან სწრაფი ადაპტაცია და, მასთან ერთად, მიზნობრივი და პარალელური ქმედება ყველა დონეზე.

გამოყენებული ლიტერატურა

- ICMPD. (2017). მიგრაციის სახელმძღვანელო – „მიგრაციის ისტორია“. თბილისი, ISBN 978-3-903120-07-5.
- Audebert, C., Kamel Dorai, M. (Eds.). (2010). Migration in a Globalised World – New Research Issues and Prospects. Amsterdam University Press.
- Bulliet, R.W., Kyle Crossley, P., Headrick, D.R., Hirsch, S.W., Johnson, L.L., Northrup, D. (2006). The Earth and its Peoples: a Global History. Advanced Placement Edition, 3rd edn, Houghton Mifflin Company, Boston, NY. Library of Congress Catalog Card Number: 2003113993.
- Cohen, J.H., Sirkeci, I. (2011). Cultures of Migration – The Global Nature of Contemporary Mobility. University of Texas Press.
- EU. (2020). New Pact on Migration and Asylum.
https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en
 Accessed: 14.09.2023

- Faist, T., Fauser, M., Kivisto, P. (2011). (Eds.). *The Migration – Development Nexus – A Transnational Perspective*. Palgrave Macmillan.
- Geiger, M., Pécoud, A. (2012). *The Politics of International Migration Management*. NY, Palgrave Macmillan.
- IOM. *World Migration Report – 2022*.
<https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022> **Accessed: 14.09.2023**
- McKay, J.P., Hill, B.D., Buckler, J., Haru Crowston, C., Wiesner-Hanks, M.E. (2004). *A History of World Societies*. Boston, 9th edn.
- UN. *New York Declaration for Refugees and Migrants*. (2016); *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (2018).
- Fisher, M.H. (2014). *Migration: A World History*. NY, Oxford University Press, 1st edn.

A BRIEF REVIEW OF MIGRATION MANAGEMENT SYSTEMS – FROM INTERNATIONAL TO NATIONAL LEVEL

The perception, and along with it, the management of migration had gone through a long way and was strongly affected by number of factors. Today most of its management systems, still mainly based on an old foundation, are being transformed in accordance with the modern challenges the states are facing worldwide, while the realities in the countries, regions and globally are very much differing.

Today it is a widely accepted opinion that governance/management of modern migration through conventional mechanisms/systems is ineffective. The reason for that is migration itself, which has increased to the extent that it has penetrated into practically all spheres of the state set-up and even introduced its own rules and standards, which are to be considered and very much taken into account. In a global search for most effective solutions, the migration management community came to the point where migration must establish a strong nexus with the development and apply its positive effect for country development along with enhancing management capacities.

In a modern world, much of the migration governance and management related problems are in most cases linked to several main characteristic aspects: *a.* understanding the meaning of Migration and Development based governance/management; *b.* scattered, or to be more correct – poor inter-agency communication and coordination; and *c.* miscommunication between levels (national, regional, global).

Thus, the article briefly goes through various levels of migration governance and management, highlighting the essence and necessity of a collaborative system of migration management and its significance in coping with modern challenges. Keeping that in mind, the current and future processes of governance and management systems' related reforms at a global, regional and national levels, are seen in a 3D perspective and respectively reviewed.

Key words: migration governance, management, national, regional and global governance, management systems.