

## مدیریت یکپارچه مرزها، راهبردی جهت مدیریت کارآمد مرزهای جمهوری اسلامی ایران

محسن جان‌پرور (استادیار جغرافیای سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران)

janparvar@um.ac.ir

### چکیده

ورود به هزاره سوم با افزایش جریان کالاها، انسان‌ها، قاچاق، ناامنی‌ها و غیره در عرصه‌های مختلف فضایی همراه بوده است. این افزایش به صورت‌های مختلف مدیریت مرزهای کشورهای را با مشکل مواجه کرده و دولت‌ها را بر آن داشته است جهت کنترل و مدیریت مرزهای خود و جلوگیری از ناامنی در کشور راهبردهایی در پیش بگیرند. در این میان جمهوری اسلامی ایران با دارا بودن مرزهای طولانی و همسایگان متعدد نیازمند در پیش‌گیری راهبردی نظام‌مند و کارآمد برای مدیریت مرزهای خود است. بر این اساس، مقاله حاضر با روشی توصیفی-تحلیلی به بررسی و تحلیل وضعیت مدیریت مرزهای کشور از این منظر پرداخته است و فرصت‌ها و چالش‌های فراروی آن را مورد واکاوی قرار داده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد وجود برخی عوامل چون تعدد نهادهای تصمیم‌گیر در مرز و همپوشانی در مسئولیت‌های بین آن‌ها، فقدان وجود قوانین و مقررات یا شفاف نبودن آن‌ها، ابهام در سطوح اختیارات و مسئولیت‌ها و... بر مدیریت کارآمد مرزهای کشور تأثیر منفی گذاشته است. برای مقابله با این چالش، راهکار پیشنهادی جهت دستیابی به مدیریت کارآمد مرزها در جمهوری اسلامی ایران، ایجاد یک ساختار متمرکز مدیریت یکپارچه مرزها متشکل از پنج بخش نظامی و دفاعی-اطلاعاتی و امنیتی، فرهنگی-اجتماعی، حقوقی-سیاسی و اقتصادی-تجاری می‌باشد.

**کلیدواژه‌ها:** مرز، مدیریت یکپارچه مرزی، مدیریت کارآمد، مرزهای ایران

### ۱- مقدمه

با ورود به هزاره سوم و شکل‌گیری فرایند جهانی شدن و افزایش تحرکات انسان‌ها، کالاها، سازمان‌ها و ... وابستگی روزافزون کشورها و انسان‌ها به یکدیگر، نقش و جایگاه مدیریت مرزهای کشورهای به‌طور فزاینده‌ای پیچیده و بیشتر شده است. به‌طوری‌که بسیاری از حکومت‌ها در سراسر جهان از یک سو در پی تأمین امنیت مرزهای خود، جلوگیری از مهاجرت‌های ناخواسته، جرائم و تحرکات منفی دیگر هستند و از

سوی دیگر حکومت‌ها در تلاش برای به حداکثر رساندن فرصت تعاملات مطلوب فرامرزی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در مناطق مرزی می‌باشند (IBRU, 2005: 3). به بیانی دیگر باید گفت مدیریت مرزها با توجه به پیشرفت‌ها و شکل‌گیری مباحث جدیدی مانند جهانی شدن و ورود به عصر اطلاعات دچار تحول و دگرگونی شده است. به طوری که، در قرن بیست و یکم حکومت‌ها در پی کسب مجدد کنترل بر مرزهای خود جهت مهار بیکاری و حفظ صنایع ملی در محدوده مرزهای سرزمینی خود و همچنین کاهش اثرات منفی به شکل‌های مختلف از طریق مدیریت کارآمد مرزهای خود هستند. در این روند، آن دسته از تصمیمات سازمان تجارت جهانی<sup>۱</sup> را که منافع ملی، امنیت ملی، هویت ملی و ... آن‌ها را به خطر اندازد نادیده می‌گیرند و در مقابل آن‌ها با مدیریت کارآمد مرزها به صورت‌های مختلف واکنش نشان داده و سازماندهی مجددی انجام می‌دهند تا به شهروندان خود در زمینه رفاه اقتصادی، اجتماعی، امنیتی و ... اطمینان خاطر بدهند. در این راستا، با توجه به بحران‌های قریب‌الوقوع انرژی، اقتصادی و غیره بسیاری از حکومت‌ها از حقوق اقتصادی و اجتماعی و جمعی برای اعاده‌ی کنترل بر مرزهایشان و مدیریت این بحران‌ها استفاده می‌کنند (Kelly-Kate S. Pease, 2005:444-445). تا با مدیریت کارآمد مرزها بتوانند چالش‌ها و مسائل ناشی از تحولات صورت گرفته در فضای جهانی را بر فضای ملی و کشور خود کاهش داده و منافع و امنیت ملی و شهروندان خود را تأمین کنند. دستیابی به این مهم با توجه به وابستگی روزافزون کشورها به یکدیگر در بخش‌های مختلف تأمین امنیت، تأمین کالاها و منابع مورد نیاز، استفاده و بهره‌برداری از منابع مشترک مرزی و ... از یک سو و حفظ و تأمین امنیت و منافع ملی کشور و جلوگیری از ورود ناامنی، جرائم، کالاهای غیر مجاز، بهره‌برداری مناسب از منابع مشترک و ... از سوی دیگر نیازمند شکل دهی به یک راهبرد مدیریت یکپارچه مرزی است که بتواند هماهنگی و همکاری لازم را در درون کشورها و بین کشورها جهت مدیریت کارآمد مرزها با توجه به شرایط جدید در قرن بیست و یکم برای کشور فراهم آورد.

در این بین، مدیریت مرزهای جمهوری اسلامی ایران به عنوان کشوری که دارای مرزهای طولانی بوده و با پانزده کشور دارای مرز مشترک می‌باشد و اگر تعداد مناطق خودمختار نظیر نخجوان، دبی و ... را به آن اضافه کنیم متوجه می‌شویم که کشور ایران دارای ۲۴ دولت همسایه است که این خود جایگاه و اهمیت مدیریتی مرزهای کشور را برجسته‌تر می‌کند. البته اگر مسائل دیگر نظیر اختلاف‌های مرزی، رودخانه‌های

1 WTO

مرزی، قاچاق مواد مخدر، حکومت‌های همسایه ضعیف، حضور قدرت‌های فرامنطقه در مناطق مرزی ایران، وجود منابع مشترک مرزی فراوان (نظیر نفت، گاز، آب و ...) و ... را نیز به آن اضافه کنیم ضرورت توجه و حرکت به سمت مدیریت کارآمد مرزهای کشور، امری اجتناب‌ناپذیر است؛ زیرا هرگونه تعلل در این حرکت می‌تواند آسیب‌های گسترده‌ای به منافع ملی و امنیت ملی کشور وارد کند که جبران‌ناپذیر است. به‌عنوان مثال هرگونه تعلل در مذاکره و تعامل سازنده از سوی کشور جهت قاعده‌مند کردن بهره‌برداری کشور افغانستان از رود مرزی هریرود می‌تواند ضررهای گسترده‌ای به امنیت و منافع ملی کشور در شمال شرق کشور وارد سازد. یا هرگونه تعلل در بهره‌برداری از منابع مشترک نفت و گاز بین ایران و کشورهای همسایه در خلیج فارس ضررهای اقتصادی گسترده‌ای به کشور وارد می‌سازد؛ بنابراین وجود تعدد و عدم وجود تعامل سازنده و نظام‌مند بین سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با مرز در درون کشور به صورت‌های مختلف زمینه ایجاد ناامنی، چالش و از سوی دیگر به خطر افتاد منافع ملی کشور در عرصه‌های مختلف را فراهم آورده است. این امر نیازمند در پیش‌گیری راهبردی نظام‌مند در این زمینه است که راهبرد پیشنهادی مقاله حاضر راهبرد مدیریت یکپارچه مرزی است تا از این طریق بتوان تا حد امکان از دوباره‌کاری‌ها، ناهماهنگی‌ها و ... در عرصه کنترل و مدیریت مرزهای کشور تا حد قابل توجهی کاست.

## ۲- روش تحقیق

روش اصلی تحقیق حاضر، با توجه به ماهیت نظری آن توصیفی-تحلیلی است. بر این اساس در این تحقیق سعی شده است علاوه بر تصویرسازی درست از وضعیت فعلی وزارت‌خانه‌ها، نهادها و سازمان‌های مرتبط با مرزها، به تبیین چگونگی شکل‌گیری روابط سازمان‌یافته و نظام‌مند بین آن‌ها بپردازد. لازم به ذکر است که در این تحقیق برای گردآوری و فیش‌برداری، از اطلاعات کتابخانه‌ای و اینترنتی در این حوزه استفاده شده است.

## ۳- مفاهیم و نظریه‌ها

### ۳-۱- مفاهیم

#### ۳-۱-۱- کارکرد مرزها

مرزها دارای نقش‌ها و کارکردهای گوناگونی هستند و صاحب‌نظران و کارشناسان نقش‌ها و کارکردهای متفاوتی را مانند کارکرد نظامی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی فرهنگی (پرسکات، ۱۳۵۸: ۶۰)،

اثبات حقوقی یا فیزیکی یک دولت بر یک قلمرو خاص (Mojtahedzadeh, 2002:21)، جداکنندگی، یکپارچه‌سازی، کشمکش و ارتباط (Hafeznia, 2000:191) برای مرزها فائل هستند؛ اما به عقیده بیشتر صاحب نظران مهمترین نقش مرز، ایجاد مانع در برابر حرکت انسان، کالا و تفکرات است؛ اما اگر بر اساس یک نگرش کلی و برون سیستمی (در ارتباط با کشورهای همجوار) به مرزهای بین المللی نگاه شود کارکرد مختلف مرزهای بین المللی را می‌توان در قالب دو گروه طبقه‌بندی کرد: الف) کارکرد دفاعی-امنیتی، ب) کارکرد ارتباطی-تجاری (Zarghani, 2007:186) کارکرد دفاعی-امنیتی جزء کارکردهای اولیه و اساسی مرزهای بین المللی محسوب می‌شود.

### ۳-۱-۲- مدیریت مرز

مدیریت مرز اغلب به روش‌ها و فن‌آوری‌هایی که به افراد، دولت‌ها و حکومت‌ها کمک می‌کند تا مسائل مرزی، عبور مرور افراد و کالا، استفاده بهینه از منابع مشترک و ... را منطبق با قوانین و مقررات کشور انجام دهند، اشاره می‌کند. مدیریت مرز بیش از کنترل مرزی که گمان می‌شود مسئولیت رسیدگی به عبور مرور افراد، کالاها، منابع مرزی و ... داشته باشد با امنیت ملی کشور ارتباط دارد (Heinesson, 2009: 1). به عبارت ساده‌تر «مدیریت مرز، مکانیسمی برای تضمین امنیت مرزهای ملی و برای تنظیم حرکات قانونی در طول مرزها برای دستیابی به نیازهای متفاوت ملت توسط ارتباط فرهنگی-اجتماعی-اقتصادی می‌باشد، که از طریق مرزها فراهم می‌گردد»؛ بنابراین واژه مدیریت مرز واژه گسترده‌تری است که محدوده کنترل امور اجرایی مرزها شامل اطمینان از حفظ حرمت آن‌ها را مشخص می‌کند (Pratt, 2001: 7). به بیان دیگر مدیریت مرزها را می‌توان به عنوان تنظیم رابطه‌ای قاعده مند و حساب شده بیان کرد که از طریق آن بتوان مرزهای کشور در عرصه‌های مختلف را تا حد امکان باز گذاشت تا روابط، عبور و مرور افراد، کالاها، اطلاعات و ... به راحتی از طریق آن جریان داشته باشند و از سوی دیگر مرزها را تا آن حد بسته نگاه داشت که ناامنی‌ها، بی‌نظمی‌ها و سایر چالش‌ها و مسائل فراسوی مرزها نتواند وارد فضای کشور و جامعه شده و زمینه بی‌نظمی و ناامنی را در کشور به وجود آورد.

### ۳-۱-۳- مفهوم مدیریت یکپارچه مرزی

مدیریت یکپارچه مرزی اشاره به هماهنگی و همکاری میان همه مقامات و سازمان‌های مرتبط به امنیت مرزی، تسهیل عبور مرور افراد و تجارت کالاها دارد، تا سیستم مدیریت یکپارچه مرزی بصورت کارآمدی بتواند به هدف خود، یعنی کنترل و ایجاد امنیت و تسهیلات در طول مرزها دست یابد

(Albanian State Police, 2006: 6-7). به عبارتی ساده‌تر، مدیریت یکپارچه مرزی به تعامل و همکاری نظام‌مند بین سازمان‌ها، نهادها و وزارت خانه‌های مرتبط با مرزها در درون یک کشور گفته می‌شود تا از این طریق کشور بتواند مرزهای خود را به صورت بهینه مدیریت کرده و به حداکثر منافع ملی و امنیت ملی از این طریق دست یابد.

### ۳-۲- نظریه‌ها

#### ۳-۲-۱- مدل مدیریت مرزهای زمینی ایران

در پایان نامه‌ای که با عنوان مدیریت مرزهای زمینی ایران انجام شده، در گام نخست بیان شده است که مدیریت مرزها در طول زمان تغییرات وسیعی داشته و به طوری که این تغییرات سبب پیدایش نظام‌های مدیریت مرزی گردیده است. این نظام‌ها شامل، ۱- مدیریت سرحدی؛ ۲- مدیریت نظامی؛ ۳- مدیریت امنیتی؛ ۴- مدیریت کارکردی؛ ۵- مدیریت منطقه‌ای و ۶- مدیریت جهانی می‌شود.

نظام‌های فوق تحولات گفتمانی مدیریت مرزها را در طول حداقل ۳۶۰ سال اخیر نشان می‌دهد. مدیریت سرحدی زوال یافته و امروزه اثری از آن نیست و مدیریت جهانی هنوز تجربه نگردیده ولی به صورت ایده برای آینده مرزها مطرح است. همه کشورهای دنیا با توجه به پیشرفت‌های کشورشان در یکی از نظام‌های مدیریت مرزی جای می‌گیرند. کشور ایران چند سالی است با پشت سر گذاشتن نظام‌های مدیریت مرزی نظامی و امنیتی وارد نظام مرزداری کارکردی شده است. در این پایان نامه مدیریت مرز بدین صورت تعریف شده است، «شیوه‌های اجرایی، صیانت، حفاظت، مراقبت و کنترل مرزهای سیاسی بین‌المللی را که با صلاح دید نهادهای تصمیم‌گیر و توسط دستگاه‌های تخصصی و عمومی اجرا می‌گردد مدیریت مرز می‌گویند؛ به عبارت دیگر شیوه‌های متنوع صیانت، حفاظت، مراقبت و کنترل مرزهای کشور را مدیریت مرزی می‌نامیم». از سوی دیگر، کارکردهای چند جانبه مرز در تعیین حدود حاکمیت سیاسی (خارجی) و حاکمیت داخلی کشور از یک سو و تغییر کار ساختاری صورت گرفته بین دستگاه‌های مسئول هر بخش حضور سازمان‌های اداری مختلف را در مرز اجتناب ناپذیر می‌نماید. بر اساس وظایف ذاتی این دستگاه‌ها، ۱۷ تا ۱۸ سازمان دست‌اندرکار مسائل مرزی کشور هستند. بدیهی است اگر مجموعه این دستگاه‌ها به صورت یک سیستم عمل نکنند ناهماهنگی بین اجزاء، سیستم را به نابودی می‌کشاند. هماهنگی منطقه‌ای میان بخش‌ها به دلیل تمرکز امور بسیار مشکل است. گردش کار اداری برای به انجام رساندن امور مرزی دستگاه‌های ملی اسباب زحمت در انجام امور است همچنین، در این کار بیان می‌شود

که عوامل بسیاری از جوانب مختلف بر مدیریت مرزها نقش دارند که چهار عامل مهم در این زمینه شامل نهاد یا نهادهای تصمیم‌گیر؛ قوانین و مقررات و تصمیمات؛ سازمان‌ها، دستگاه‌ها و مراکز اجرایی سیستم جغرافیای سیاسی مرز است. بر اساس نقش این عوامل مؤثر بر مدیریت مرزها که از سوی محقق به آن‌ها پرداخته شده است تعریف مدیریت مرز بدین گونه بیان شده است. «اجرای قوانین و مقررات و تصمیمات اتخاذ شده از سوی نهاد یا نهادهای تصمیم‌گیر توسط سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی در سیستم جغرافیایی مرز را مدیریت مرز می‌گویند (Moshtaghi, 2006:4-20).

### جمع بندی و نقد مدل مدیریت مرزهای ایران

با نگاهی کوتاه به مدل ارائه شده در بالا می‌توان نواقص موجود در این مدل مدیریت مرزی ارائه شده از سوی محقق را یافت. اولین نقص این مدل این است که مدیریت مرزها دارای دو بخش داخلی و خارجی می‌باشد و نگرش یکطرفه داشتن به مدیریت مرزها نگرش غلطی است؛ زیرا کشورها برای اینکه بتوانند مدیریت مرزهای خود را انجام دهند باید کشور یا کشورهای همسایه خود را در نظر بگیرند. نقص بعدی این مدل تمرکز آن بر نهادهای مؤثر بر مدیریت مرزها و در نظر نگرفتن سایر عوامل و شاخص‌های مؤثر بر مدیریت مرزها از جمله منابع مشترک مرزی، عبور و مرور انسان‌ها و کالاها، نگرش نسبت به مرزها و ... می‌باشد. نقص بعدی این مدل مشخص نبودن وزن و جایگاه نهادها و سازمان‌های مؤثر بر مدیریت مرزها می‌باشد (Janparvar, 2012: 45-46).

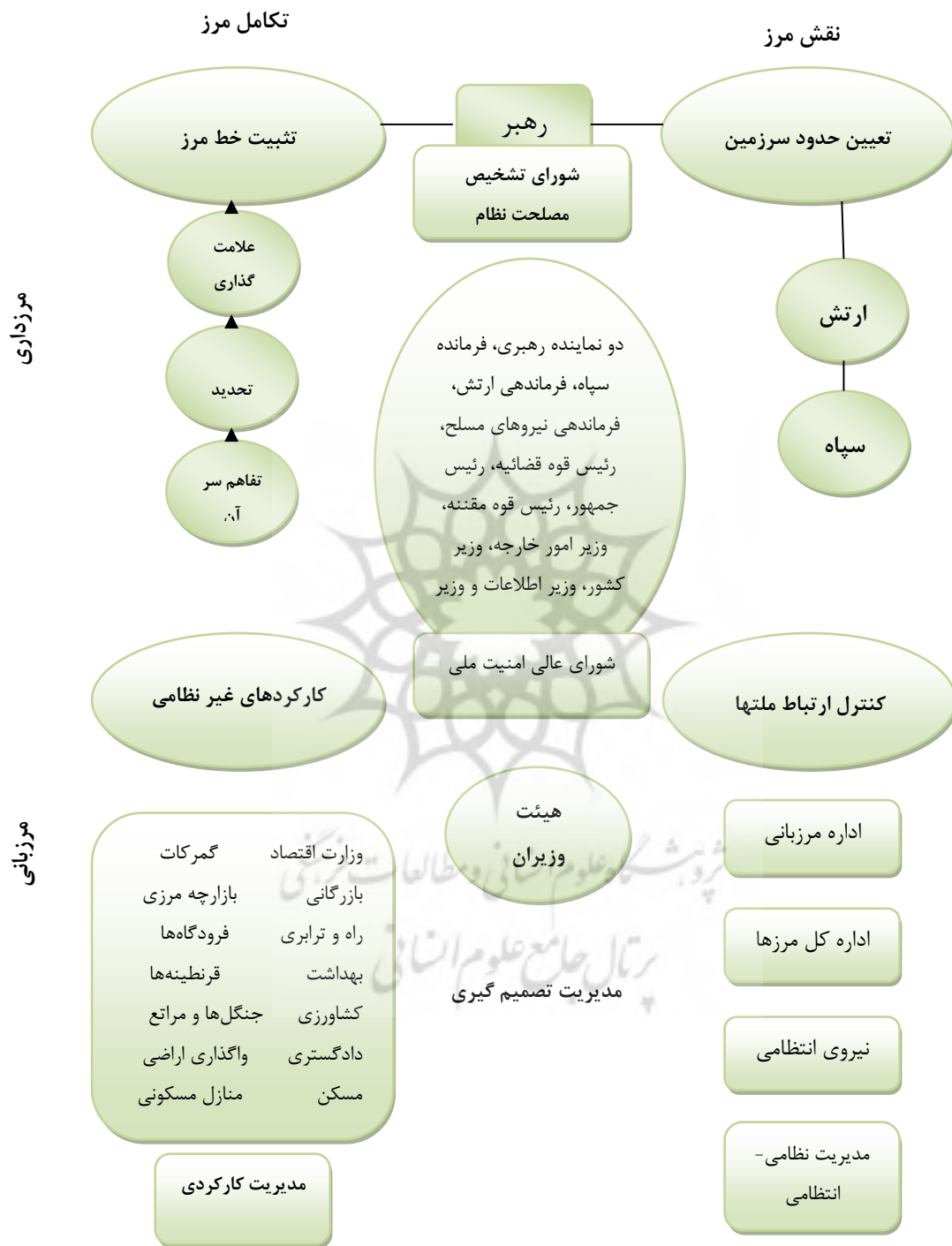
### ۳-۲-۲- مدل مدیریت یکپارچه مرزی<sup>۱</sup>

مدیریت یکپارچه مرزی، سازمان و آژانس نظارت بر فعالیت‌های مرزی است تا بتواند چالش‌های عمومی سر راه حرکات قانونی افراد و کالاها را مادامی که امنیت مرزها و نیازمندی‌های قانونی ملی کشور برآورده شود را تسهیل کند. مدیریت یکپارچه مرزی می‌تواند به دو بخش تقسیم شود:

الف) یکپارچگی داخلی بین سازمان‌های دولتی در داخل یک کشور یا اتحادیه گمرکی

ب) یکپارچه سازی بین‌المللی بین کشورهای همسایه

اما هر دو نوع این مدیریت یکپارچه مرزی نیازمند همکاری دو طرفه، پردازش موازی و همکاری در بنادر، لنگرگاه‌ها و نقاط ورود مرزی (که بعنوان گذرگاه‌های ورود) برای بهره‌وری مؤثر از مؤسسات مرزی است.



شکل ۱- مدل مدیریت مرزهای زمینی ایران (مشتاقی ۱۳۸۵: ۸۷)

برای دسته دوم، همچنین همسایگان یا مقامات ملی متعهد باید با یکدیگر همکاری کنند تا امکانات و روش‌های عبور مرزی برابر شود. ادارات گمرکی معمولاً بهترین موقعیت را برای توسعه یکپارچگی شیوه‌های پردازش کالاها در نقاط ورودی دارا می‌باشند. پلیس مرزی و مهاجرتی عمدتاً بر روی ورود و خروج افراد در نقاط ورودی و به همان اندازه روی ورود و خروج غیرقانونی افراد و کالاهایی از نقاط ورود تمرکز می‌کنند؛ بنابراین تأکید مدیریت یکپارچه مرزی در داخل بر روند آداب و رسوم خود قرار گرفته است.

دو نوع مدیریت یکپارچه مرزی، نیازمند تعریف روشن مسئولیت‌ها برای کالاها (گمرک) و پردازش مسافر (مهاجرت) می‌باشد. مادامی که این مسئولیت‌ها نیازمند عملیات مختلف (طبقه‌بندی کالاها به عنوان مثال، بازرسی حامل و کالاها، جمع‌آوری عواید و تأیید بر آداب و رسوم در مقابل تأیید ویزا، بهداشت و مبارزه با قاچاق برای مهاجران)، تحول در آموزش نیروها و استفاده از فناوری بروز شده می‌باشد. روند دستیابی به مدیریت یکپارچه مرزی نیازمند موارد زیر است:

تعهد سیاسی: قبل از گام گذاشتن در تغییرات سازمانی برای توسعه مدیریت یکپارچه مرزی باید حمایت سیاسی از بالاترین سطح وجود داشته باشد. در اکثر کشورها این بدان معناست که دستور از نخست‌وزیر و یا مقام مشابه با آن در اقتدار بیش از آژانس‌های مربوطه صادر گردد. تعهدات برای هر دو نوع مدیریت یکپارچه مرزی معمولاً شامل یک گروه کاری یا نیروی وظیفه که کار را انجام می‌دهد، می‌شود. همچنین نیازمند قانونی اساسنامه داخلی برای تعیین هر گونه اقتدار اضافی تسهیل‌کننده پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه مرزی می‌باشد. لازم به ذکر است که مدیریت یکپارچه مرزی مؤثر و موفق معمولاً با همکاری یکپارچه داخلی شروع می‌شود به همین دلیل بحث مدیریت یکپارچه مرزی به صورت مفصل با تلاش‌های یکپارچه‌سازی داخلی به عنوان پایه‌ای برای اجرای هر دو نوع مدیریت یکپارچه مرزی شروع می‌شود.

پیاده‌سازی برنامه‌های مدیریت یکپارچه مرزی داخلی: همکاری یکپارچه داخلی اشاره به همکاری یکپارچه افقی و عمودی در داخل یک کشور منحصر به فرد دارد. در این موارد، الزامات مأموریت همه سازمان‌های نظارتی مرزی شناسایی شده و موافقت‌نامه‌هایی روی سیستم‌ها، عناصر داده‌ها و فرایندهای اجرای آن انجام می‌شود. متداول‌ترین و کارآمدترین یکپارچگی داخلی ممکن است منجر به ایجاد یک



«پنجره واحد»<sup>۱</sup> شود اما مدیریت یکپارچه مرزی می‌تواند همچنین صرفاً بر اساس روش‌های رو به توسعه شروع شود. مفهوم پنجره واحد سازماندهی این است که سازمان‌های مرتبط با مرزها در قالب یک چارچوب کلی و ساماندهی آن‌ها از طریق ارائه قوانین واضح و روشن بین آن‌ها برای عدم تداخل در کارها، سیاست‌ها و ... همچنین دستیابی به منابع مشترک و یکدست و عدم افتراق و چندباره‌کاری در کنار یکدیگر فعالیت کنند. استفاده از این روش در سراسر جهان در حال افزایش است.

پیاده‌سازی برنامه‌های مدیریت یکپارچه مرزی بین‌المللی: برای پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه بین‌المللی بهتر است به استراتژی‌های مذاکرات منطقه‌ای و ملی بر اساس مسائل و مشکلات مدیریت مرز و همچنین اهداف آن‌ها توجه شود. در راستای پیاده‌سازی این امر باید استراتژی تک تک کشورها و عوامل تأثیرگذار مورد توجه قرار گیرد.

ارزیابی، اندازه‌گیری و بهره‌وری: از جنبه‌های مهم هر برنامه مدیریت یکپارچه مرزی مدیریت و نگهداری است. عملکرد و نگهداری به وسیله کاهش هزینه‌ها و زمان در نقطه ورود، تضمین امنیت و منافع ملی می‌باشد. برای ارزیابی این عوامل کشورها باید اطلاعات لازم برای ارزیابی بهره‌وری برنامه‌های مدیریت یکپارچه مرزی را از دیدگاه‌های مختلف (ذی‌نفعان، سازمان‌ها و ...) مورد بررسی قرار دهند تا بتوانند به نتیجه مطلوبی در این زمینه برسند (The World Bank Group, 2005). مدل مدیریت یکپارچه مرزی هر چند به مدیریت مرزها نگرش ساده‌انگارانه‌ای دارد ولی گام بزرگی در جهت دستیابی به مدیریت بهینه مرزها برداشته است؛ زیرا از آنجا که مرزها دارای دو طرف می‌باشند هماهنگی و همکاری دو طرف برای دستیابی به مدیریت بهینه مرزی یک الزام است؛ اما لازمه دستیابی به این موضوع در نظر گرفتن و فراهم کردن شرایط ویژه‌ای می‌باشد که کار سختی است. این موضوع زمانی که کشورهای دارای مرزهای مشترک بر سر مرز اختلاف داشته باشند، منطقه مورد اختلاف از نظر استراتژیک اهمیت بالایی داشته باشد و ... سخت‌تر می‌شود. همچنین وجود اهداف ملی، منافع ملی و امنیت ملی خاص کشورها این اجازه را نمی‌دهد که کشورها به سادگی به سوی دستیابی به مدیریت یکپارچه مرزی حرکت کند. در این راستا نقدی که می‌توان بر نظریه مدیریت یکپارچه مرزی داشت این می‌باشد که سیستم مدیریت یکپارچه مرزی تا حدودی آرمان‌گرایانه بوده و دستیابی به آن کار دشواری است (Janparvar, 2012:53).

### ۳-۲-۱- سیستم مدیریت مرزهای بین‌المللی

سیستم‌های مدیریت مرزی بسیار متقابل و پیچیده هستند. بر این مبنا یکی از رویکردهایی که می‌توان در آن تا حدی این پیچیدگی‌ها را قابل درک و شناخت کند، رویکرد سیستماتیک به مرزها است. بر این مبنا، آزمایشگاه ملی سندیا<sup>۱</sup> یک رویکرد سیستماتیک را برای تجزیه و تحلیل سیستم‌های مدیریت مرزی ایجاد کرده است. این رویکرد سیستمیک به مدیریت مرزها را در سه سطح بررسی می‌کند: عوامل منطقه‌ای/جهانی، ملی و عوامل مرزی. هر یک از این سیستم‌های تعامل در سه حوزه وجود دارند: زمین، آب و هوا. در سطح جهانی و در سطح ملی بسیاری از بخش‌های سیستم مدیریت مرزی می‌توانند پاسخگوی اهداف مشترک باشند. با این حال در سطح عوامل مرزی، اکتشاف مدیریت مرزی باید برای مرز مشخصی که در آن حاکم است، مشخص شود (Daggan & Sweeney, 2009: 576). بررسی این نوع مدیریت یکپارچه مرزی نشان دهنده عدم وجود دیدگاه تکمیلی و واضح به بخش عوامل مرزی است؛ یعنی خلاصه کردن و حتی نادیده گرفتن عوامل مرزی. اگر چه در شرایط تدوین چنین نظریه‌ای قاعدتاً مسائل و مشکلات عوامل مرزی در حد محدودی بوده است که این خود تفاوت آن با فضای داخلی کشور جمهوری اسلامی ایران و همچنین رویکردی که بناست در مقاله حاضر به مدیریت یکپارچه درونی مرزها یا همان عوامل مرزی پردازد را نشان می‌دهد.

### ۴- یافته‌های تحقیق

#### ۴-۱- جایگاه مدیریت یکپارچه مرزی در دستیابی به مدیریت کارآمد مرزها

سازمان‌ها و نهادهای متعدد مدیریت‌کننده و مرتبط با مرزها از بازیگران مؤثر در مدیریت مرزها هستند. این سازمان‌ها و نهادهای متعدد که بصورت عمودی و افقی بدون هماهنگی لازم مشغول به انجام کار مشترکی می‌باشند بصورت‌های مختلف زمینه بر هم خوردن نظم موجود را فراهم آورده و دستیابی به نتیجه مطلوب را با مشکل مواجه می‌کنند. این موضوع در زمینه کنترل و مدیریت مرزها نیز صادق می‌باشد. وجود سازمان‌های متعدد مرتبط با مرزها و مسائل مرزی و سازمان‌های متعدد کنترل و مدیریت مرزی در کنار یکدیگر بدون روابط عمودی و افقی قانونمند و هماهنگ به صورت‌های مختلف مدیریت مرزهای کشور را با مشکل مواجه می‌سازد. این تأثیر زمانی بیشتر می‌شوند که مسئولیت‌ها و وظایف سازمان‌های

1 Sandia

مرتبط با مرزها و سازمان‌های کنترل و مدیریت کننده مرزها بصورت واضح و روشن تعریف نشده باشد و قواعد و قوانین خاصی نیز برای آن‌ها در نظر گرفته نشده باشد. بر این اساس می‌توان گفت وجود تعدد سازمان‌های مرتبط و کنترل و مدیریت کننده مرز زمینه عدم کنترل بهینه مرزها را فراهم می‌آورد و این امر با عدم وجود قواعد و قوانین مشخصی که بتواند روابط عمودی و افقی بین این سازمان‌ها را بصورت هماهنگ برقرار کند، بدتر می‌شود (Afshordi & Janparvar, 2013: 176). در این راستا، برای دستیابی به مدیریت مرزی کارآمد باید بتوان یک راهبرد مدیریت یکپارچه مرزی ملی تعیین کرد که بر اساس آن ضمن تبیین و مشخص کردن قواعد و قوانین مشخص، مسئولیت‌ها و ... بین سازمان‌های مرتبط و مدیریت کننده مرزی، روابط عمودی و افقی بین آن‌ها را برای رسیدن به همکاری‌های بهینه نیز به روشنی مشخص و تفکیک و هماهنگی لازم برای دستیابی به الگوی مدیریت کارآمد مرزی را بین آن‌ها برقرار سازد، زیرا مدیریت کارآمد مرزها می‌تواند به ثبات و روابط فرامرزی صلح آمیز بین کشورها کمک کرده و از رفت و آمد یا ورود و خروج بعضی از افراد و کالاهای غیر مجاز و قاچاق و ... جلوگیری کند. همچنین درک روش‌های مدیریت کارآمد مرزی جایگاه مهمی برای کاهش کشمکش‌ها و درگیری‌های مرزهای ناآرام و ناامن دارد و می‌تواند به فرصت‌ها و ظرفیت‌های نواحی مرزی در راستای دستیابی به همکاری‌های دو جانبه بین دو کشور کمک کند. این مدیریت و کنترل نه تنها با حرکت مردم و مهاجرت آن‌ها بلکه از دیدگاه دیگر با مخاطرات محیطی که بر کیفیت زندگی افراد در دو طرف مرز نیز ارتباط دارد، مرتبط است. شکل قابل توجه مدیریت مرزها با پروسه‌هایی که برای مهاجران وجود دارد، صورت می‌گیرد. این مدیریت نه تنها در بخش فیزیکی ورود این افراد به کشور انجام می‌گیرد بلکه در آژانس‌هایی که حقوق پایه‌ای را به مهاجران می‌دهند مانند امنیت اجتماعی، آموزش فرزندان و حمایت از اعضای خانواده ریشه دارند. این پروسه از مدیریت رابطه نزدیکی با طبیعت ورود و خروج دارد (Newman, 2003: 125-127)، این مدیریت کارآمد زمانی قابل دستیابی است که بتوان مرزهای کشور را در قالب مدیریت یکپارچه و نظام‌مند درآورد. در این زمینه می‌توان به حرکت و تلاش برخی کشورها در زمینه یکپارچه‌سازی نهادهای مرزی خود جهت دستیابی به مدیریت کارآمد مرزی به صورت زیر اشاره کرد:

- در فرانسه چهار وزارتخانه درگیر در مدیریت مرز - وزارت دفاع، کشور، تجهیزات و امور مالی - تلاش‌های خود در این راستا با یکدیگر هماهنگ کرده‌اند.

• در انگلستان استراتژی مشترک مرزی برای مدیریت مرزی بین گمرک، پلیس و اداره مهاجرت وجود دارد.

• در ایالات متحده یک استراتژی مشترک و روش متمرکز مدیریت مرزی از طریق وزارت امنیت ملی وجود دارد که تأکید آن بر امنیت است (Field, 2005: 28).

بر این اساس باید گفت از آنجا که تحولات صورت گرفته در عرصه جهانی زمینه وابسته‌تر شدن کشورها به یکدیگر را در بخش‌های مختلف و زمینه حرکت و جریان افراد، کالاها، سرمایه‌ها، جرائم، ناامنی‌ها، تهدیدها، تروریسم بین‌المللی و ... را در سطح جهانی فراهم آورده است، کشورها برای کنترل این جریان‌ها جهت کاهش آسیب‌های ناشی از این تحرک گسترده از یک سو و از سوی دیگر بهره‌برداری و دستیابی به منافع خود نیازمند مدیریت کارآمد و تنظیم شده مرزهای خود هستند که این امر خود نیازمند داشتن یک مدیریت یکپارچه و نظام‌مند و قوی می‌باشد. برای این منظور، حرکت به سمت هماهنگی و یکپارچگی سازمان‌ها، نهادها و وزارتخانه‌های مرتبط با مرزها در درون یک کشور جهت دستیابی به مدیریت یکپارچه گامی مؤثر در مدیریت کارآمد مرزهای کشورها می‌باشد.

#### ۴-۲- وضعیت مدیریت مرزهای جمهوری اسلامی ایران

وجود تعدد سازمان‌ها و نهادهای مدیریت‌کننده و مرتبط با مرز در کنار یکدیگر در کشور بدون تنظیم قوانین و قواعد ارتباطی مشخص بین آنها و بیان واضح وظایف و مسئولیت‌های آنها می‌تواند به صورت‌های مختلف زمینه موازی کاری، عدم انجام صحیح مسئولیت‌ها، عدم نظارت و کنترل دقیق بر کارها و وظایف و سایر مسائل را فراهم آورد. در این میان، جهت دستیابی به وضعیت کلی مدیریتی مرزهای جمهوری اسلامی ایران تعداد سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با مرز در کشور که به نوعی در زمینه مدیریت مرزها فعالیت می‌کنند و یا اینکه به صورتی در بخشی از فعالیت‌های خود مرتبط با مرزها و مسائل مرزی هستند، مورد بررسی قرار گرفته شده است. این سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با مرز که حداقل بیست و هشت عدد می‌باشند در زیر (جدول ۱) آورده شده است.

جدول ۱- سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با مرز در ج.ا. ایران

|   |                             |   |                                    |
|---|-----------------------------|---|------------------------------------|
| ۱ | ستاد کل نیروهای مسلح        | ۲ | ارتش جمهوری اسلامی                 |
| ۳ | سپاه پاسداران انقلاب اسلامی | ۴ | ریاست جمهوری                       |
| ۵ | قوه قضائیه                  | ۶ | وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح |

## ادامه جدول ۱

|                                       |    |                                    |    |
|---------------------------------------|----|------------------------------------|----|
| وزارت کشور                            | ۸  | شورای عالی امنیت ملی               | ۷  |
| وزارت اطلاعات                         | ۱۰ | وزارت امور خارجه                   | ۹  |
| وزارت جهاد کشاورزی                    | ۱۲ | وزارت نیرو                         | ۱۱ |
| وزارت راه و ترابری                    | ۱۴ | وزارت نفت                          | ۱۳ |
| وزارت صنایع و معادن                   | ۱۶ | وزارت بازرگانی                     | ۱۵ |
| سازمان مناطق آزاد تجاری- صنعتی        | ۱۸ | وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی   | ۱۷ |
| وزارت تعاون                           | ۲۰ | وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک) | ۱۹ |
| وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات       | ۲۲ | سازمان حفاظت محیط زیست             | ۲۱ |
| سازمان صدا و سیما                     | ۲۴ | وزارت کار و امور اجتماعی           | ۲۳ |
| سازمان هلال احمر                      | ۲۶ | سازمان حج و زیارت                  | ۲۵ |
| ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز | ۲۸ | ستاد مبارزه با مواد مخدر           | ۲۷ |

مأخذ: (Rezaie,2009:21)

با وجود این که اغلب سازمان‌ها، ارگان‌ها و دستگاه‌های دولتی در کشور بر حسب وظایف قانونی، مسئولیت‌هایی در مرز دارند که همگی در جهت منافع ملی کشور و در نهایت تأمین امنیت کشور می‌باشند؛ اما برای تأمین امنیت و مدیریت شایسته مرز بایستی هر یک از مسئولین ضمن آگاهی به وظایف قانونی خود به وظایف و جایگاه مسئولین سایر سازمان‌ها، ارگان‌ها و دستگاه‌های مرتبط با مرز آشنایی داشته باشند و منافع ملی را ارجح بر منافع محلی و یا سازمانی بدانند. در حال حاضر تعدد این سازمان‌ها و عدم هماهنگی بین این سازمان‌ها و ناآشنایی با وظایف و مسئولیت‌های یکدیگر لطمه‌های جبران‌ناپذیری بر امنیت و مدیریت مرزها وارد می‌آورد (Zarghani, 2007:75). این تعدد سازمان‌ها در کنار فشارهای مختلفی همچون محدودیت‌های مالی و نیروی انسانی، مشکلات درون سازمانی و بین سازمان‌های مرتبط با مرز در زمینه تبادل اطلاعات، قوانین غیر شفاف، افزایش مورد نیاز رویه‌ها، فشار درآمد، مطالبات رو به افزایش بخش خصوصی و ... زمینه عدم دستیابی به مدیریت بهینه مرزها را فراهم کرده‌اند (Doyle, 2007: 12). نگاهی کلی به چگونگی مدیریت مرزهای کشور نشان دهنده آن است که مرزهای کشور در حال حاضر دارای وضعیت مدیریتی مناسبی نمی‌باشد زیرا:

- تردهای غیر مجاز علی رغم تلاش شبانه روزی و بی منت مرزداران از مرزها انجام می‌گیرد؛

- کالای قاچاق از مرزها وارد و خارج می‌شود؛
  - اختلاف و سوسه انگیز قیمت اجناس در دو طرف مرز باقیست؛
  - تهاجم و هجمه فرهنگی بوسیله امواج از مرزهای مختلف صورت می‌پذیرد؛
  - اتباع مرزنشین به راحتی امواج صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران را دریافت نمی‌کنند؛
  - روش‌های آزمون و خطا علی‌رغم زمان‌بر و پرهزینه بودن اجرا می‌شود؛
  - وزارتخانه‌های مختلف بطور کامل به وظایف خود در مرزها عمل ننموده‌اند؛
  - کم‌کاری بعضی وزارتخانه‌ها و ارگان‌ها در مرز محسوس است؛
  - محرومیت مرز و مرزنشینان به قوت خود باقی است؛
  - بعضی از مرزهای مشترک توسط ما به صورت یک طرفه اداره می‌شود؛
  - مسئله بیکاری اتباع مرزنشین حل نشده است؛
  - علل زیادی که باعث مسائل و حوادث مرزی می‌شود باقی است؛
  - مدرنیزاسیون مرزها انجام نشده است؛
  - مرزداری و مرزبانی اغلب با حضور فیزیکی و به صورت انفعالی با مسائل برخورد می‌کند؛
  - اطلاعات دقیق و مکانیزه از وضعیت جغرافیایی حاشیه مرز ضعیف است؛
  - آسیب‌پذیری‌های مناطق مرزی ناشناخته است یا حداقل بررسی کارشناسی نشده است؛
  - آموزش‌های مرزی به صورت سنتی ارائه می‌شود؛
  - توپ در میدان مرزبانی ناجا است؛
  - فناوری اطلاعات و ارتباطات به صورت کامل و تخصصی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد؛
- (Mosala, 2010:154-155).

عدم همکاری و عدم وجود روابط سیستمی بین سازمان‌های مرتبط مرزی در ایران بر مدیریت مرزهای کشور تأثیر منفی داشته است. برای درک بهتر موضوع همپوشانی بین زمینه‌های همکاری بین وزارت کشور و مرزبانی به عنوان دو نهاد اصلی که در کنترل و مدیریت مرزهای کشور نقش آفرینی می‌کنند با سایر سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با مرزها در (جدول ۲) زیر آورده شده است.

## جدول ۲- همپوشانی زمینه‌های همکاری بین وزارت کشور و مرزبانی با سایر سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با مرز

| سازمان و نهادهای مرتبط  | زمینه همکاری بین مرزبانی با وزارت کشور   |
|---|--|
| وزارت امور خارجه؛ وزارت نیرو؛ ستاد کل نیروهای مسلح؛ ارتش؛ سپاه؛ شورای عالی امنیت ملی؛   | ۱- انعکاس گزارشات حوادث مرزی در مواردی که منجر به درگیری مسلحانه مأمورین مرزی خودی با نیروهای مرزی یا اتباع کشورهای همسایه می‌گردد؛                    |
| وزارت اطلاعات؛ وزارت راه و ترابری؛ وزارت اطلاعات و ارتباطات؛ ستاد کل نیروهای مسلح؛ شورای عالی امنیت ملی؛  | ۲- انعکاس اخبار و اطلاعات مرزی در زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و امنیتی؛   |
| وزارت امور خارجه؛ ستاد کل نیروهای مسلح؛ ارتش؛ سپاه؛ شورای عالی امنیت ملی؛   | ۳- انعکاس گزارش تجاوزات مرزی (هوایی، دریایی و زمینی) توسط نیروهای مسلح کشورهای همسایه به خاک ج.ا.ایران؛  |
| وزارت اطلاعات؛ شورای عالی امنیت ملی؛ ستاد کل نیروهای مسلح؛  | ۴- انعکاس گزارش تحرکات و عملیات گروه‌ها و اشخاص مسلح و ضد انقلاب در مناطق مرزی؛  |
| وزارت امور خارجه؛ قوه قضائیه؛ وزارت بازرگانی؛ ستاد کل نیروهای مسلح؛ وزارت نفت؛ ریاست جمهوری؛  | ۵- انعکاس خلاءهای حقوقی و نواقص قوانین موجود مرزی و ارائه پیشنهاد اصلاحی؛  |
| وزارت بازرگانی؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ وزارت راه و ترابری؛ شورای عالی امنیت ملی؛ ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق و ارز؛ ستاد مبارزه با مواد مخدر؛            | ۶- هماهنگی در خصوص وضعیت بازرجه‌های مرزی از نظر جانمایی اولیه، راه اندازی و بهره برداری از آنها؛   |
| وزارت بازرگانی؛ وزارت کشاورزی؛ وزارت کار و امور اجتماعی؛ وزارت تعاون؛ وزارت آموزش و پرورش؛ ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق و ارز؛ ستاد مبارزه با مواد مخدر؛        | ۷- انعکاس مسائل و مشکلات مرز نشینان؛   |
| وزارت اطلاعات؛ وزارت کشاورزی؛ شورای عالی امنیت ملی؛ ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق و ارز؛ ستاد مبارزه با مواد مخدر؛   | ۸- هماهنگی در خصوص مسائل مربوط به امنیت و عمران مرز، طرح‌های کنترل و ایجاد موانع فیزیکی در مرز؛  |
| وزارت نیرو؛ وزارت کار و امور اجتماعی؛ وزارت تعاون؛ شورای عالی امنیت ملی؛ ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق و ارز؛  | ۹- انعکاس مشکلات و کمبودهای مختلف موجود در مرزها؛  |
| ریاست جمهوری؛ ستاد کل نیروهای مسلح؛ شورای عالی امنیت ملی؛   | ۱۰- انعکاس ناهماهنگی احتمالی بین ارگان‌هایی که در مرز فعالیت دارند (در صورت ضرورت)؛  |
| وزارت امور خارجه؛ وزارت نفت؛  | ۱۱- همکاری در زمینه برگزاری اجلاس‌های عالی مرزی و عالی امنیتی با هر یک از کشورهای همسایه؛  |
| وزارت امور خارجه؛ وزارت بازرگانی؛ وزارت نیرو؛ وزارت راه و ترابری؛ ریاست جمهوری؛ ستاد مبارزه با مواد مخدر؛   | ۱۲- هماهنگی در خصوص عزیمت هیئت‌ها به سایر کشورهای همسایه از طریق مرزهای زمینی یا دریایی برای شرکت در اجلاس‌های مرزی و بین‌المللی در امور مرتبط با مرز؛ |
| وزارت بازرگانی؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ وزارت نیرو؛ وزارت راه و ترابری؛ وزارت آموزش و پرورش؛ ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق و ارز؛ ستاد مبارزه با مواد مخدر؛ | ۱۳- هماهنگی در خصوص عزیمت مسئولین محلی استان‌های مرزی با کشورهای همجوار؛   |

## ادامه جدول ۲

| سازمان و نهادهای مرتبط   | زمینه همکاری بین مرزبانی با وزارت کشور  |
|--|---|
| وزارت امور خارجه؛ وزارت اطلاعات؛ قوه قضائیه؛ وزارت کار و امور اجتماعی؛ | ۱۴- هماهنگی و انعکاس مسائل و مشکلات مربوط به امور پناهندگان، آوارگان و معادین در خصوص نحوه تردد، اقامت و نحوه هدایت آنها به کشورهای متبوعه؛ |
| ---  | ۱۵- و ....  |

مأخذ: (Rezaie,2009:35)

با بررسی زمینه‌های همکاری و ارتباط بین وزارت کشور و مرزبانی جمهوری اسلامی ایران در جدول بالا می‌توان گفت بین وزارت کشور و مرزبانی به عنوان دو نهاد اصلی مسئول کنترل و مدیریت مرز در کشور با سایر سازمان‌ها و نهادهای مرتبط تفکیک وظایف روشنی وجود ندارد و همپوشانی گسترده‌ای بین آن‌ها وجود دارد. همچنین، در این زمینه می‌توان به عملکرد بازارچه‌های مرزی یا مناطق آزاد (کیش، قشم و ...) اشاره کرد. در حال حاضر مدیریت بازارچه‌های مرزی بر عهده وزارت کشور بوده و تنها برخی وظایف اجرایی بر عهده گمرک و بازرگانی است. با توجه به چنین ساختاری نگاه حاکم بر بازارچه‌ها، نگاهی بیشتر سیاسی و امنیتی بوده است و از طرف دیگر با توجه به اینکه بازارچه مرزی، نهادی اقتصادی تلقی می‌شود، از آن کارکردهای مناسب اقتصادی انتظار می‌رود، اما به دلیل ساختار فعلی مدیریت حاکم بر بازارچه‌ها، امکان این امر مقدور نبوده، در نتیجه هدایت راهبردی بازارچه میسر نخواهد شد (Karimipur&Heydari,2009:230). وجود این تعدد سازمان‌ها و نهادهای مرزی که مدیریت‌کننده مرزها یا اینکه مرتبط با مرزها هستند و تداخل و همپوشانی گسترده بین وظایف و اختیارات آن‌ها و عدم وجود هماهنگی‌های لازم بین این سازمان‌ها به صورت‌های مختلف، بر مدیریت بهینه مرزهای ایران به ویژه مرزهای ایران تأثیر منفی گذاشته است. البته در این زمینه برای هماهنگی و همکاری‌های بهتر بین این سازمان‌ها تلاش‌هایی نیز صورت گرفته است که زمینه دستیابی به مدیریت کارآمد مرزهای کشور را می‌تواند فراهم آورد. از جمله این تلاش‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- در همکاری و هماهنگی بین ارتش و سپاه برای جلوگیری از موازی کاری و سایر مسائل بین دو نیرو که بصورت‌های مختلف بر مدیریت مرزهای دریایی در خلیج فارس تأثیر گذار است دو نیرو موافقت کرده‌اند که نیروی دریایی سپاه پاسداران جمهوری اسلامی ایران وظیفه حفاظت و حراست از تمامیت ارزی و مرزهای دریایی جمهوری اسلامی ایران را از دهانه اروند تا بندرعباس



بر عهده گیرد و نیروی دریایی ارتش پاسداری و حفاظت از تمامیت ارزی و مرزهای دریایی کشور را از تنگه هرمز تا مرز ایران و پاکستان در دریایی عمان بر عهده بگیرد. این موافقت که در طی چند ماه گذشته بین دو نیرو صورت گرفته است زمینه مدیریت بهتر، نظام‌مندتر مرزهای دریایی ایران در خلیج فارس را می‌تواند فراهم آورد (Interview with Deputy Navy Army of Iran in Bandar Abbas, 2012).

• در مصاحبه‌ای که با مسئول دفتر امور مرزی وزارت کشور صورت گرفت وی از تلاش‌ها برای ساماندهی نهاد مشترکی برای تنظیم روابط و هماهنگی بین همه سازمان‌ها و نهادهای مدیریت کننده و مرتبط مرزی با مدیریت وزارت کشور خبر داد (Interview with Border Affairs Officer of the Ministry of the Interior Iran, 2012).

بر این اساس، به صورت کلی می‌توان گفت با همه تلاش‌هایی که در زمینه تنظیم روابط بین سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با مرزها در کشور صورت گرفته و طی تعاملاتی که از سوی محقق با مسئولین مرتبط در سازمان‌ها و نهادهای مختلف مدیریت کننده و مرتبط با مرز انجام شده است تعدد این سازمان‌ها و نهادهای همپوشانی وظایف آن‌ها نسبت به مرزها، عدم وجود قوانین و مقررات شفاف بین این سازمان‌ها و نهادهای عدم هماهنگی بین این سازمان‌ها و ... یکی از دلایل عدم توفیق دستیابی به مدیریت کارآمد مرزهای جمهوری اسلامی ایران بوده است (Janparvar, 2012: 205). از سوی دیگر باید توجه داشت که وجود این تعدد سازمان‌ها بدون هماهنگی و همکاری‌ها سبب شده است که جریان داده‌ها و اطلاعات بین آن‌ها صورت نگیرد و هر یک از سازمان‌ها و نهادها برای خود آرشیوی از داده‌ها و اطلاعات خاص داشته باشند که به سادگی قابل ارائه به نهاد و سازمان دیگر جهت بهره برداری و استفاده نیست. این امر زمینه بالا رفتن هزینه‌های مادی و زمانی هر یک از سازمان‌ها به صورت جداگانه جهت دستیابی به اطلاعات، آمارها، داده‌های تحقیقی، دوباره‌کاری‌ها و سایر مسائل از این قبیل شده و در نتیجه تأثیر منفی بر مدیریت کارآمد مرزهای کشور داشته باشد.

#### ۵- تجزیه و تحلیل و نتیجه‌گیری

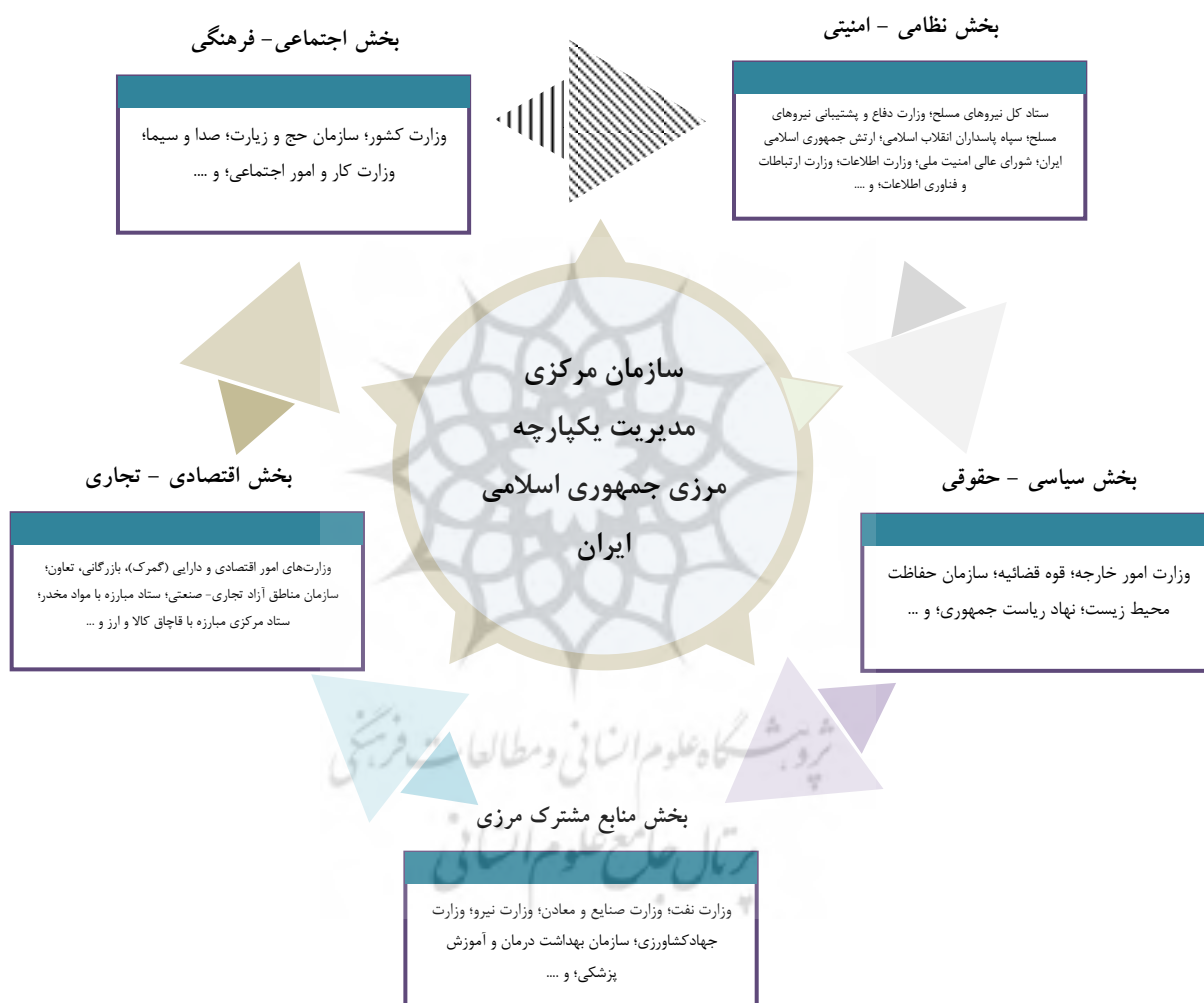
تحولات صورت گرفته در عرصه جهانی نظیر جهانی شدن و ورود به عصر اطلاعات در کنار توسعه تجهیزات نظامی و شکل‌گیری حملات تروریستی سبب شده است که این دیدگاه در بین افراد و برخی صاحب نظران شکل بگیرد که مرزها اهمیت و نقش خود را از دست داده‌اند و کم‌رنگ شده‌اند اما شواهد

موجود نشان دهنده آن است که مرزها از اهمیت و جایگاه برجسته‌ای در برقراری نظم و امنیت دارا می‌باشند و همچنان به عنوان خط مقدم تعامل با سایر کشورها، تهدید و جنگ و ... نسبت به کشورها محسوب می‌شوند. بر این اساس، کشورها به صورت‌های مختلف سعی در حرکت به سمت مدیریت کارآمد مرزهای خود در مقاطع زمانی مختلف می‌کنند. در مقطع حاضر با توجه به وابستگی روزافزون کشورها به یکدیگر، به منابع موجود در مناطق مرز، منابع مشترک مرزی، تحرکات گسترده افراد، کالاها، جرائم، ناامنی‌ها و ...، حرکت در جهت مدیریت کارآمد مرزها به یکی از دغدغه‌های اصلی کشورها تبدیل شده است. در این بین، مدیریت یکپارچه مرزی یکی از راهبردهای پیش رو جهت دستیابی به این مهم است که از سوی کشورهای مختلف در پیش گرفته شده است؛ زیرا راهبرد مدیریت یکپارچه مرزی اشاره به هماهنگی و همکاری میان همه مقامات و سازمان‌های مرتبط به امنیت مرزی، تسهیل عبور مرور افراد و تجارت کالاها دارد تا بتوان بصورت کارآمدی به هدف خود یعنی کنترل و ایجاد امنیت و تسهیلات در طول مرزها با توجه به تحولات هزاره سوم دست یافت.

با توجه به تحولات صورت گرفته در عرصه جهانی جمهوری اسلامی ایران نیز نیازمند اتخاذ راهبردهای جدیدی جهت دستیابی به مدیریت کارآمد مرزهای خود می‌باشد. در این بین، بهره‌گیری از راهبرد مدیریت یکپارچه مرزی با توجه به مرزهای طولانی، تعدد همسایگان، منابع گسترده مشترک مرزی و از همه مهمتر تعدد سازمان‌ها، نهادها و وزارتخانه‌های مدیریت کننده و مرتبط با مرز در کشور از جایگاه برجسته‌ای برخوردار می‌باشد؛ زیرا یکی از مهمترین عواملی که در این زمینه به نظر می‌رسد در درون کشور بر مدیریت کارآمد مرزهای کشور تأثیر منفی گذاشته و مدیریت کارآمد مرزهای کشور را با مشکل مواجه می‌سازد، وجود تعدد سازمان‌ها، نهادها و وزارت خانه‌های مسئول و مرتبط با مرزها در کشور و عدم وجود قوانین و مقررات، سطوح اختیارات و مسئولیت‌های مشخص و تنظیم شده بین آن‌ها، همپوشانی گسترده اختیارات، دوباره‌کاری‌ها، عدم تعامل سازنده و هم افزاینده، چرخش اطلاعات و داده‌ها و غیره می‌باشد. هر چند مدیریت یکپارچه مرزی دارای سه رکن همکاری‌های درون سازمانی، همکاری بین سازمان‌ها و همکاری بین المللی می‌باشد ولی در حال حاضر مهمترین بخش آن که می‌تواند با توجه به شرایط موجود بر مدیریت کارآمد مرزهای کشور قابل دسترس باشد دو رکن اول یعنی همکاری‌های درون سازمان و بین سازمانی در درون کشور می‌باشد. از این طریق می‌توان کم کاری‌ها، دوباره‌کاری‌ها، ناهماهنگی‌ها، تعلل‌ها و ... را تا حد قابل ملاحظه‌ای در مدیریت مرزهای کشور کاهش داد. همچنین باید

توجه داشت که مدیریت کارآمد مرزی می‌تواند راهی به سوی افزایش حسن نیت بین کشورهای همسایه باشد و زمینه همکاری‌ها و تعاملات سازنده بین آن‌ها را فراهم آورد و دستیابی به رکن سوم مدیریت یکپارچه مرزی را امکان‌پذیر ساخت. در مجموع می‌توان گفت، با توجه به اینکه جمهوری اسلامی ایران دارای مرزهای طولانی، تعدد همسایگان و ... می‌باشد، برای اینکه بتواند مرزهای کشور را به صورت کارآمدی مدیریت کند باید از راهبرد مدیریت مرزی یکپارچه پیروی کند؛ زیرا همپوشانی گسترده وظایف نهادها، سازمان‌ها و وزارت خانه‌های مرتبط با مرزها در کشور از یک سو، عدم مشخص بودن و شفاف بودن وظایف، اختیارات و روابط قاعده مند از سوی دیگر، مدیریت مرزهای کشور را با مشکل مواجه کرده است. همچنین باید توجه داشت که اطلاعات، ارتباطات و همکاری در کشور نمی‌تواند از سوی سازمان‌های منفرد و بصورت جداگانه بوجود آید برای اینکه بتوان بصورت کامل به این داده‌ها برای مدیریت کارآمد مرزی دست یافت باید مکانیسم همکاری ملی به وسیله شکل دهی به یک سازمان مرکزی مدیریت یکپارچه مرزی جمهوری اسلامی ایجاد کرد. الگوی پیشنهادی تحقیق حاضر، برای مدیریت مرزهای جمهوری اسلامی ایران در قالب سازمان مرکزی مدیریت یکپارچه مرزی به صورت ذیل است (شکل ۱). یک سازمان مرکزی تنظیم کننده روابط، وظایف، اختیارات و ... جهت مدیریت کارآمد مرزی است که خود شامل پنج زیر بخش کلیدی می‌شود که عبارتند از بخش اول نظامی و دفاعی ° اطلاعاتی - امنیتی که به صورت کلی همکاری‌ها و تعاملات بین سازمان‌های مرتبط با بحث‌های نظامی و دفاعی در یک طرف و سازمان‌های مرتبط با بحث‌های امنیتی و اطلاعاتی در زمینه مرزهای کشور را انجام می‌دهد. این بخش می‌تواند در چارچوب ستاد کل نیروی مسلح شکل بگیرد. بخش دوم اجتماعی ° فرهنگی که به صورت کلی تعاملات بین سازمان‌های مرتبط با بحث‌های اجتماعی و فرهنگی را انجام می‌دهد. این بخش می‌تواند در چارچوب نهادی در وزارت کشور شکل بگیرد. بخش سوم حقوقی ° سیاسی که به صورت کلی تعاملات بین سازمان‌های مرتبط با بحث‌های حقوقی و سیاسی مرتبط با مرزها و کشورهای همسایه را انجام می‌دهد. این بخش می‌تواند در چارچوب نهادی در وزارت کشور یا وزارت امور خارجه شکل بگیرد. بخش چهارم اقتصادی ° تجاری که به صورت کلی تعاملات بین سازمان‌های مرتبط با بحث‌های اقتصادی و بازرگانی و مسائل اقتصادی مرتبط با مناطق مرزی را انجام می‌دهد. این بخش می‌تواند در چارچوب نهادی در وزارت اقتصاد یا وزارت بازرگانی شکل بگیرد. بخش پنجم مدیریت منابع مشترک مرزی از آنجا که جمهوری اسلامی ایران دارای مرزهای طولانی می‌باشد و این مرزها به صورت‌های

مختلف منابع فراوانی را در طول مرزها به دو بخش تقسیم کرده‌اند هر گونه تعلق در بهره‌برداری از این منابع ضررهای اقتصادی زیادی به کشور وارد می‌کند شکل دهی به نهادی جهت بهره‌برداری نظام‌مند و با برنامه از منابع مشترک مرزی یک نیاز ضروری است. این بخش می‌تواند در چارچوب نهادی در وزارت نفت یا وزارت نیرو شکل بگیرد.



شکل ۲- سازمان مرکزی مدیریت یکپارچه مرزی جمهوری اسلامی ایران

مأخذ: یافته‌های تحقیق

## کتابنامه

1. Afshordi, M.A. & Janparvar, M. (2012). *Model of Territorial Border Management (Case Study: Maritime Borders of Iran in Persian Gulf)*. Tehran: National Defense University Press. (In Persian)
2. *Border & Migration Police/Albanian State Police*, 2006: 6-7
3. Daggan, R. & Sweeney, H. (2009). International Border Management Systems: Analyst Tools. *Sandia National Laboratories*.
4. Doyle, T. (2007). Collaborative border management; *Word Customs Journal*. Vol4.
5. Field, A. M. (2005); Supply Chain Management; *the Journal of Commerce*. November 7. Access in: www.joc.com
6. Hafeznia, M.R. (2000). *The Principals of Sociopolitical Studies*, Volume II. Qom: The Organization of overseas seminary and schools. (In Persian)
7. Heinesson. (2009). *Accreditation and Border Management*; Available: www.kghborderservices.com
8. International Boundaries Research Unit (IBRU). (2005); *Management Matters*; Issue 5. University of Durham. UK.
9. Interview with Border Affairs Officer of the Ministry of the Interior, 5/30/2012, (In Persian)
10. Interview with Deputy Navy Army of Iran in Bandar Abbas, 4/23/2012, (In Persian)
11. Janparvar, M. (2012). *The explanation of maritime borders management pattern (case study: Persian Gulf)*. PhD diss., Tarbiat Modares University. (In Persian)
12. Karimipur, Y. & Heydari, M. (2009). *Geopolitics of Marin cost of Iran, from perspective of strategic management*, Tehran: Publication of Ports and Navy Organization. (In Persian)
13. Kelly-Kate S. Pease (2005). *International Organizations*. Translated by Sharifi Tarazkahi, H. Tehran: Publication of Mizan. (In Persian)
14. Mojtahedzadeh, P. (2002). *Political Geography & Geopolitics*. Tehran: Publication of SAMT. (In Persian)
15. Mosala, Gh.R. (2010). Border Guard & Globalization. *Quarterly Journal of Marzban*. (In Persian)
16. Moshtaghi, A. (2006). *Iran borders Management*. Master's Thesis. Advisor Pishgahi Far, Z. Faculty of Geography. University of Tehran. (In Persian)
17. Newman, D. (2003). *Boundaries'. A Companion to Political Geography*; Jan Agnew. The United Kingdom. Blackwell publishing.
18. Pratt, Martin. (2001). *Boundary- Making, Challenges & Opportunities*; IBRU. Durham University. UK.
19. Prescott, V. (1980). *New trends in political geography*. Translated by MirHeydar, D., Tehran: Tehran University Press. (In Persian)
20. Researcher Notes from Interview with Experts and Officer of border management in Iran (2012). (In Persian)

21. The World Bank Group. (2005). *Integrated Border Management*. Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade.
22. Zarghani, S.H (2007). *An Introduction to International Borders recognition with an emphasis on security-law enforcement functions of borders*. Tehran: Publication of Police University. (In Persian)
23. Zarghani, S.H (2007). *Effective Factors in Border Security. (National Borders: Issues and Strategies)*, Proceeding Border Conference, Volume II. Tehran: Publication of Jihad University. (In Persian)

