

تأثیر امنیتی‌سازی مهاجرت بر تغییر رویکرد اتحادیه اروپا در ارائه کمک‌های توسعه‌ای

علی صباغیان^{*۱}

راج دیپ سینگ^۲

چکیده

اتحادیه اروپا در ارائه کمک‌های توسعه‌ای در جهان پیشرو است و حدود نیمی از کمک‌های توسعه‌ای جهان را اعضای این اتحادیه تأمین می‌کنند. در این میان، بزرگ‌ترین دریافت‌کنندگان این کمک‌ها بیشتر در میان همسایگان اتحادیه اروپا یافت می‌شوند. سؤال اصلی این پژوهش عبارت است از: امنیتی‌سازی موضوع مهاجرت از سوی اتحادیه اروپا چه نقشی را در جهت‌دهی به ارائه کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا ایفا می‌کند؟ این پژوهش بر اساس این فرضیه به بررسی موضوع پرداخته است که کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا در نتیجه گفتمان امنیتی‌سازی و مدیریت مهاجرت از تمرکز بر فقرزدایی و مبارزه با فقر به مسئله مدیریت مهاجرت تغییر کارکرد داده است. در این پژوهش از روش کیفی و تحلیل آمار با روش گردآوری داده‌ها از نوع اسنادی در داخل چارچوب نظری امنیتی‌سازی بوزان و ویور برای بررسی سؤال مطرح‌شده، استفاده شده است. نتایج پژوهش حاضر نشان می‌دهند که کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه به ابزار سیاست‌های کلان خارجی اتحادیه اروپا در راستای گفتمان امنیتی‌سازی مهاجرت تبدیل شده‌اند و کیفیت و کمیت کمک‌ها تحت تأثیر نگرانی‌های امنیتی اعضای اتحادیه قرار گرفته‌اند. در واقع، گفتمان امنیتی‌سازی مهاجرت از سطح ملی به سطح کلان در اتحادیه اروپا راه‌یافته است و با توجه به اصلاحاتی که در معاهده لیسبون به منظور ایجاد سیاست مشترک امنیتی و خارجی تحت مدیریت واحد سرویس اقدام خارجی اروپا صورت گرفتند و قرارگیری آن در درون بودجه اتحادیه، در عمل سیاست توسعه‌ای تضعیف شده است و در حال تخلیه از محتوای توسعه‌ای و فقرزدایی آن و بازتعریف اهداف از فقرزدایی به مدیریت بحران مهاجرت است.

واژگان کلیدی: کمک توسعه، سرویس اقدام خارجی اتحادیه اروپا، مهاجرت، امنیتی‌سازی

۱. استادیار گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول).

* sabbaghian@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۸/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۵/۲۷

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره سیزدهم، شماره پیاپی پنجاهمین، صص ۳۳-۷

مقدمه

اتحادیه اروپا با تأمین حدود نیمی از کمک‌های توسعه‌ای جهانی، خود را به‌عنوان یک بازیگر توسعه‌ای با اتکاء بر ارزش‌های بیان‌شده در معاهدات بنیادین اتحادیه اروپا معرفی می‌کند که کمک اقتصادی و مالی به کشورهای فقیر جهان در جهت مبارزه با فقر و ریشه‌کن کردن آن از مهم‌ترین خطوط اصلی سیاست توسعه‌ای اتحادیه اروپا است. اتحادیه اروپا که از بدو همگرایی اروپا، سیاست خارجی خود را بر چندجانبه‌گرایی و متکی بر ارزش‌های جهانی و نقش محوری سازمان ملل متحد قرار داده است، یک شریک راهبردی برای سازمان ملل متحد در زمینه مبارزه با فقر محسوب می‌شود و برنامه‌های مبارزه با فقر خود در چارچوب همکاری‌های کلان خود با سازمان ملل متحد تعریف می‌کند؛ باین‌وجود، در سال‌های اخیر بزرگ‌ترین دریافت‌کنندگان کمک‌های اتحادیه اروپا را عموماً کشورهای با وضع اقتصادی متوسط که در همسایگی اتحادیه اروپا قرار دارند، تشکیل می‌دهند. این در حالی است که طبق رویکرد اولیه کمیسیون اروپا هدف اصلی کمک‌های توسعه‌ای فقرزدایی و کاهش حداقلی آن بوده است. با توجه به روند افزایشی کمک‌های اتحادیه به همسایگان و همچنین افزایش هزینه کرد در حوزه صلح‌بانی، توجه نهادهای اتحادیه اروپا از فقرزدایی در قالب بخش توسعه و کمک‌های بشردوستانه که عموماً در آفریقای زیر صحرا و منطقه اقیانوس آرام صورت می‌گیرد، به سمت اهدافی متفاوت و تعریف جدیدی از برنامه کمک‌های توسعه‌ای جلب شده است. در واقع، بزرگ‌ترین دریافت‌کنندگان کمک‌های توسعه‌ای از نهادهای اتحادیه اروپا شرکای اتحادیه اروپا در حوزه سیاست همسایگی اروپا و کشورهای نامزد مانند ترکیه و صربستان هستند. بنابراین، کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا به‌جای تمرکز بر فقیرترین کشورهای جهان، در جهت تأمین منافع امنیتی و سیاسی اتحادیه اروپا قرار گرفته شده‌اند. سؤال اصلی این پژوهش آن است که امنیتی‌سازی موضوع مهاجرت از سوی اتحادیه اروپا چه نقشی را در جهت‌دهی به ارائه کمک‌های توسعه‌ای این اتحادیه ایفا می‌کند؟ فرضیه این پژوهش در جهت پاسخ به سؤال فوق بیان می‌کند که کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا در نتیجه گفتمان امنیتی‌سازی و مدیریت مهاجرت از تمرکز بر فقرزدایی و مبارزه با فقر به مسئله مدیریت مهاجرت تغییر کارکرد داده است.

در این مقاله برای بررسی موضوع روش کیفی و تحلیل آمار برگزیده شده است؛ در ادامه ابتدا پیشینه پژوهشی، سپس چارچوب نظری، و در نهایت روند تغییرات در نگاه اتحادیه اروپا به کمک‌های توسعه‌ای بررسی خواهند شد.

۱. پیشینه پژوهش

کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا به همسایگان اتحادیه در خاورمیانه و شمال آفریقا در سال‌های اخیر مورد توجه بسیاری از محققین بوده است. در مقاله «انعطاف‌پذیری همسایگان اتحادیه اروپا در جنوب و شرق: یک تحلیل مقایسه‌ای»^۱ گودالوف و ترشچنکوف کمک‌هایی که اتحادیه اروپا به کشورهایی که در سیاست همسایگی این اتحادیه در جنوب و شرق آن قرار می‌گیرند را از بعد ثبات سازی در این کشورها مورد بررسی قرار می‌دهد و به اهمیت گفتمان مقاوم‌سازی^۲ در مقابل ثبات تأکید می‌کند؛ در واقع، با انتخاب گفتمان مقاوم‌سازی در این کشورها، اتحادیه اروپا مفهوم امنیتی را در کنار مفهوم توسعه اقتصادی گنجانده است و نگاه راهبردی اتحادیه اروپا به این مناطق در جهت منافع اتحادیه در کنترل مهاجرت مورد توجه قرار گرفته شده است (Gudalov & Treshchenkov, 2020: 16). در فصل «کمک، امنیت و قلعه اروپا: کمک توسعه‌ای اتحادیه اروپا در خاورمیانه و شمال آفریقا»^۳ از کتاب روتلج درباره روابط اتحادیه اروپا و خاورمیانه^۴، بادارین و ویلدمن با بررسی کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا به خاورمیانه و شمال آفریقا و گفتمان هنجاری و لیبرال اتحادیه اروپا، سیاست معاصر توسعه اتحادیه اروپا در قبال منطقه یادشده را بر اساس هدف کوتاه‌مدت جلوگیری از مهاجرت و ارتقای امنیت ارزیابی می‌کنند و توسعه مرکز لجستیکی در شرق اردن به منظور تقویت قابلیت‌های اردن در مرزهای شرقی، با استفاده از منابع کمک‌های توسعه‌ای را به‌عنوان نمونه‌ای از پیوند توسعه و سیاست مقاوم‌سازی و امنیتی‌سازی مطرح می‌شود (Badarin & Wildeman, 2022). در مقاله «امنیتی کردن پدیده مهاجرت توسط احزاب راست‌گرا و تأثیر آن بر انتخابات پارلمان اتحادیه اروپا (۲۰۱۹ - ۲۰۰۹)»^۴ ثانی‌آبادی و موسوی به

۹



تأثیر امنیتی‌سازی
مهاجرت بر تغییر
رویکرد اتحادیه
اروپا در ارائه
کمک‌های توسعه‌ای

¹ The Resilience of the EU Neighbours to the South and to the East: A Comparative Analysis

² Resilience

³ Aid, security and fortress Europe: EU development aid in the Middle East and North Africa

⁴ Routledge Handbook of EU-Middle East Relations

مسئله امنیتی‌سازی مهاجرت توسط احزاب راست در اروپا می‌پردازند و نتایج پژوهش ذکرشده موفقیت این احزاب در انتخابات را به موفقیت آن‌ها در بسط گفتمان ضد مهاجرت و استفاده از استراتژی‌هایی همچون برجسته‌سازی موضوع مهاجرت به‌عنوان چالشی اجتماعی که با مخالفت اکثریت جامعه روبه‌رو است و امنیتی‌سازی آن مرتبط می‌داند (ثانی آبادی و موسوی، ۱۴۰۱).

در مقاله «تعمیق دموکراسی یا ثبات؟ سیاست همسایگی اروپا و بهار عربی^۱»، هتاب گفتمان کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا در سیاست همسایگی را با ترویج دموکراسی مرتبط ارزیابی می‌کند و آن را یکی از ابزارهای اصلی راهبرد سیاست خارجی اتحادیه اروپا در مدیترانه ارزیابی می‌کند که اسناد کلیدی اتحادیه اروپا از آن پشتیبانی می‌کنند؛ درعین‌حال، پژوهش فوق با اشاره به تناقض موجود در پیگیری سیاستی که در آن هم ثبات و هم دموکراسی و ارزش‌های اروپایی همچون حقوق بشر دنبال می‌شود، پاسخ اتحادیه اروپا را بر اساس پویایی سیاسی محلی و سطح درک تهدید اتحادیه اروپا ارزیابی می‌کند (Hatab, 2018). در مقاله «اصلاحات موردحمایت اتحادیه اروپا در همسایگی اتحادیه اروپا به‌عنوان هرج‌ومرج سازمان‌یافته: اوکراین در دوره پس از وقایع میدان^۲»، باتورا و ریکر نوع کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا در قبال اوکراین که در سیاست همسایگی اروپا قرار می‌گیرد را بررسی می‌کنند و نتایج پژوهش فوق بیانگر نه‌تنها ارتباط تنگاتنگ این کمک‌ها با پیاده شدن اصلاحات اقتصادی و سیاسی در اوکراین هستند، بلکه تأثیر سیاست‌های اعضای قدرتمند اتحادیه همچون آلمان و فرانسه در سمت‌وسوی سیاسی آن‌ها مورد تأکید قرار می‌گیرد (Bátorá & Rieker, 2018). در مقاله «کمک‌های توسعه به‌عنوان ابزار سیاست مهاجرت اتحادیه اروپا^۳»، شیمانسکی و کوگیل اهمیت سیاست کنترل مهاجرت از طریق کمک‌های توسعه‌ای اروپا را بررسی می‌کنند و نتایج پژوهش فوق نشان می‌دهد که اتحادیه اروپا از طریق تعامل سیاسی و کمک‌های توسعه‌ای موفق شده است که کشورهای همسایه خود در شرق و جنوب را به

¹ Deepening democracy or stabilization? European neighborhood policy (ENP) and the “Arab spring”

² EU-supported reforms in the EU neighbourhood as organized anarchies: the case of post-Maidan Ukraine

³ Development aid as a tool of the EU's migration policy

بخشی از راهبرد کنترل مهاجرت در زمینه کنترل مرزها و جلوگیری از ورود مهاجرین و پناهندگان به اروپا تبدیل کند (Szymańska & Kugiel, 2020)؛ بنابراین، استفاده اتحادیه اروپا از کمک‌های توسعه‌ای در کشورهایی که در همسایگی اتحادیه اروپا قرار دارند در پژوهش‌های فوق ارزیابی شده‌اند. در مقابل، در پژوهش حاضر به روند تغییرات در کمک‌های توسعه‌ای در قبال فقیرترین کشورها در آفریقای زیر صحرا و اقیانوسیه پرداخته می‌شود و با در نظر گرفتن فقرزدایی به‌عنوان هدف اساسی کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا که در معاهدات مختلف اتحادیه و همچنین اسناد سازمان ملل متحد بیان شده‌اند، به تغییر جهت این هدف به‌سوی تأمین منافع امنیتی و سیاسی اتحادیه اروپا می‌پردازد.

۱۱

۲. رهیافت نظری: امنیتی سازی

نظریه مورد استفاده برای تبیین نظری موضوع این مقاله نظریه امنیتی سازی است. نظریه امنیتی سازی^۱ اولین بار توسط بری بوزان^۲ و ویور^۳ ارائه شد که در آن هدف نظریه به‌روزرسانی تعریف واقع‌گرایی از امنیت بود که در این راستا از دید سیال از امنیت که توسط مکتب ابريستويچ^۴ ارائه شده بود، استفاده شد (Howell & Richter-Montpetit, 2020: 5). در نتیجه، امنیت با تعریف بقا در مواجهه با تهدید وجودی که در آن تهدید دیگر تنها به امنیت نظامی دولت حاکم محدود نمی‌شود، تعریف می‌شود. این نظریه که از روش ساخت‌گرایی اجتماعی تأثیر می‌پذیرد، امنیتی سازی را به‌صورت یک روش ساختارگرایی با ساخت و تبیین تهدید برای مخاطبین و قابل‌پذیرش و عینی کردن این تهدید تعریف می‌کند که موفقیت آن در گروهی تبدیل موضوع امنیتی سازی شده به شکل یک تهدید ماهوی مورد پذیرش مخاطبین است؛ زمانی که یک بازیگر از گفتمان تهدید ماهوی استفاده می‌کند و موضوع را از آنچه شرایط «سیاست عادی» است، خارج می‌کند، امنیتی سازی رخ می‌دهد (Balzacq et al, 2016: 496). در واقع، با برجسب زدن امنیتی، موضوع مورد ارجاع از سطح سیاست خارجی معمول به موضوعی امنیتی تبدیل می‌شود



تأثیر امنیتی سازی
مهاجرت بر تغییر
رویکرد اتحادیه
اروپا در ارائه
کمک‌های توسعه‌ای

¹ Securitization

² Buzan

³ Wæver

⁴ Aberystwyth

که این سطح با بقای بازیگر امنیتی‌ساز گره‌خورده است و در نتیجه موضوع به قلمرو سیاست اضطراری وارد می‌شود؛ در سطح سیاست اضطراری بازیگر امنیتی‌ساز بدون در نظر گرفتن قوانین و مقررات سیاست عادی به سیاست‌گذاری در حوزه امنیتی یاد شده می‌پردازد؛ پس امنیت دیگر محدود به حوزه نظامی نیست و حوزه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی امنیتی شده را نیز شامل می‌شود. در عین حال، بری بوزان سه مرحله را برای امنیتی‌سازی یاد می‌کنند که عبارت‌اند از: (۱) کنش امنیتی‌ساز: شناسایی تهدید ماهوی؛ (۲) اقدام اضطراری: عبور از قوانین و مقررات الزام‌آور؛ (۳) تأثیرات بر روابط بین مخاطب و عامل امنیتی‌ساز از طریق رهایی از قوانین (Taureck, 2006: 3). از سوی دیگر، یک سؤال اصلی آن است که موفق بودن حرکت امنیتی‌سازی بستگی به مخاطب دارد و یا کنش گفتمانی؟ تمرکز بر کنش‌های گفتاری یا مخاطبین دو رویکرد متفاوت به امنیتی‌سازی محسوب می‌شوند که در تمرکز بر کنش گفتاری، اعتبار درونی بر اعتبار بیرونی غلبه دارد زیرا قوانین کنش گفتاری عملکردی درون‌زا دارند و پذیرش مخاطب در درجه دوم اهمیت قرار می‌گیرد؛ در مقابل، در نگاه متمرکز بر مخاطبین، امنیتی‌سازی جنبه بین ادراکی دارد و ساخت تهدید حاصل مذاکره بین مخاطب و عامل امنیتی‌ساز است و مدل ارتباطی حداقل شامل دو طرف است که در آن سعی بر ایجاد یک فهم مشترک از تهدید است. ویور و بوزان بیشتر مدل متمرکز بر مخاطب را مدنظر دارند و در نتیجه اهمیت ایجاد یک گفتمان امنیتی برای جلب مخاطبین از اهمیت بالایی برخوردار است (Balzacq, 2019). در عین حال، در این فرایند امنیتی‌سازی، یک برساخت اجتماعی بین عامل امنیتی‌ساز و مخاطبین و همچنین مابین مخاطبین و عناصر امنیتی شده برقرار می‌شود (Aradau, 2018)؛ بنابراین نوعی پویایی بین مجریان، مخاطبین و عناصر امنیتی شده برقرار می‌شود. در نتیجه، ممکن است فرایند امنیتی‌سازی به دلیل استفاده نکردن یا ندانستن نحوه استفاده از گفتمان امنیتی و عدم مجاب نمودن مخاطبین، ناموفق ظاهر شود؛ پس پویایی درون فرایند امنیتی‌سازی می‌تواند منجر به پذیرش فرایند امنیتی‌ساز و یا رد آن شود.

با توجه به نکات ذکر شده، این نظریه با بسط دادن حوزه امنیت و در نظر گرفتن چگونگی فرایند امنیتی‌سازی از یک موضوع خاص همچون مهاجرت برای بررسی نقش

امنیتی شدن موضوع مهاجرت در تغییر جهت کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا اختیار شد. مفروضه‌های این نظریه عبارت‌اند از: کنش گفتمانی؛ بازیگران دخیل در امنیتی‌سازی (عامل امنیتی‌ساز و مخاطبین)؛ اقدام اضطراری و سازوکار آن برای مدیریت تهدید. جدول ۱ مفروضه‌های اصلی این نظریه و معادل‌های آن در موضوع موردپژوهش این مقاله را نشان می‌دهد.

جدول ۱. مفروضه‌های اصلی نظریه امنیتی‌سازی و عناصر عینی آن

موضوع موردپژوهش	مفروضه‌های نظریه امنیتی‌سازی
گفتمان امنیتی‌سازی مهاجرت	کنش امنیتی‌سازی
نهادهای اتحادیه اروپا و جامعه اروپایی	بازیگران فرایند امنیتی‌سازی
تغییر جهت در کمک‌های توسعه‌ای از فقرزدایی به مدیریت مهاجرت	اقدام اضطراری
قرار گرفتن سیاست توسعه‌ای تحت سرویس اقدام خارجی اروپا	سازوکار اقدام اضطراری

منبع: (Balzacq, 2019)

۳. امنیتی‌سازی مهاجرت توسط اتحادیه اروپا

با توجه به بحران‌های مهاجرتی که ناشی از بی‌ثباتی در کشورهای شمال آفریقا و خاورمیانه، به‌خصوص پس از جنبش‌های آزادی‌خواهانه سال ۲۰۱۰ (معروف به بهار عربی) که به‌صورت موجی از تونس آغاز و تا لیبی و سوریه پیش رفت، درخواست‌ها برای مقابله و کنترل سیر مهاجرت غیرقانونی به ایتحاده اروپا بالا گرفت. در واقع، تنها در سال ۲۰۱۴ بیش از ۳ میلیون مهاجر و پناه‌جو وارد اتحادیه و در میان ۲۸ کشور عضو پخش شدند (صباغیان و کرمی، ۱۳۹۷: ۲۷۴). نهادهای اتحادیه اروپا مانند پارلمان و شورای اتحادیه از طبیعی جلوه دادن ارتباط مهاجرت با سیاست همسایگی اتحادیه اروپا و معرفی آن به‌عنوان تهدید اقتصادی و اجتماعی، پیوند زدن بین عدم توسعه‌یافتگی و مهاجرت، انسجام در مبارزه با تهدید مهاجرت و معرفی کمک‌های توسعه‌ای به‌عنوان

بخشی از سیاست خارجی و نه تنها توسعه‌ای به امنیت‌سازی مهاجرت پرداختند که در جدول ۲ نشان داده شده است. در واقع، در اصلاحات جدید، قرار گرفتن کمک‌های توسعه‌ای در بودجه اتحادیه اروپا در جهت سیاسی کردن و اولویت مبارزه با مهاجرت بوده است.

جدول ۲. مؤلفه‌های امنیت‌سازی مهاجرت و اقدامات نهادهای اروپایی در امنیت‌سازی

مؤلفه‌های امنیت‌سازی مهاجرت	اقدامات نهادهای اروپایی
۱. پیوند طبیعی مهاجرت با همسایگان	اولویت سیاست همسایگی اتحادیه اروپا و نه فقرزدایی
۲. مهاجرت: تهدید اقتصادی و اجتماعی	افزایش نقش پارلمان و سیاسی شدن کمک‌های توسعه‌ای در جهت مبارزه با عوامل مهاجرت
۳. انسجام در مبارزه با تهدید مهاجرت	قرار گرفتن کمک‌های توسعه‌ای تحت سرویس اقدام خارجی اتحادیه (سیاست خارجی و نه توسعه‌ای)

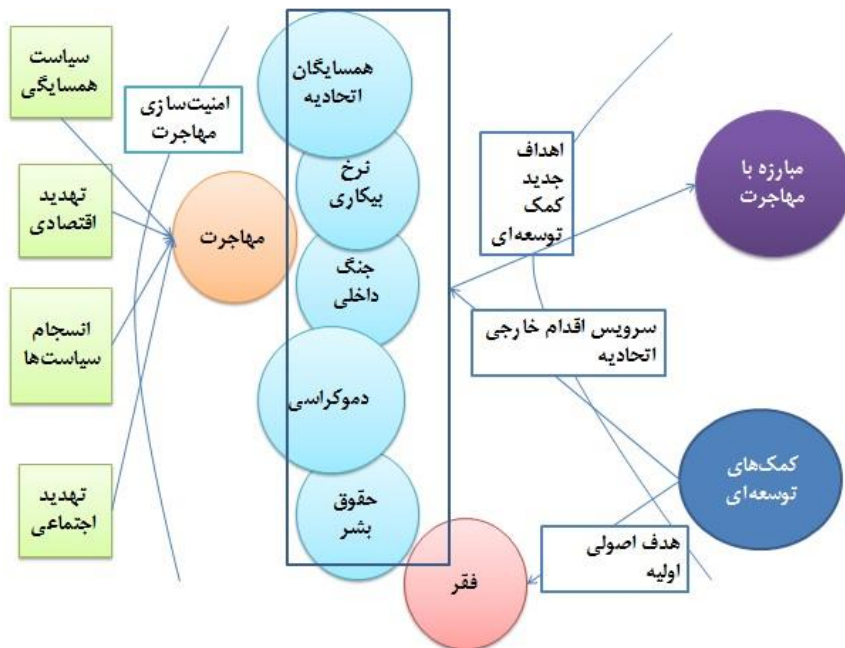
منبع: (مؤلفین)

در واقع، اتحادیه اروپا در اقدامی اضطراری کارکرد برنامه کمک‌های توسعه‌ای خود را از فقرزدایی در فقیرترین کشورها به مهار بحران مهاجرت با تکیه بر همسایگان خود تغییر داد. با توجه به آنکه اتحادیه اروپا خود را بازیگری هنجاری و اخلاقی معرفی می‌کند، با اصلاحاتی از گفتمان امنیتی‌سازی مهاجران و تأکید بر مبارزه ریشه‌ای با بحران مهاجرت برای طراحی سیاست منسجم اتحادیه در حوزه امنیت و سیاست خارجی استفاده نموده است. در همین ارتباط، برای اولین بار در سال ۱۹۹۹ در اجلاس شورای اروپا در تامپره^۱ ایتالیا، ایجاد یک سیاست مشترک پناهندگی و مهاجرت مطرح شد؛ در بخش تصمیمات این اجلاس و در بخش سیاست مشترک پناهندگی و مهاجرت بیان می‌شود که «اتحادیه اروپا به یک رویکرد جامع برای مهاجرت نیاز دارد که به مسائل سیاسی، حقوق بشری و

¹ Tampere

توسعه در کشورها و مناطق مبدأ و ترانزیت رسیدگی کند» و برای رسیدن به چنین امری، «مبارزه با فقر، بهبود شرایط زندگی و فرصت‌های شغلی، جلوگیری از جنگ داخلی و تحکیم دولت‌های دموکراتیک» لازم هستند (Tampere European Council, 1999: 2). از سوی دیگر، سیاست همسایگی اتحادیه اروپا به‌خصوص در قبال کشورهای شمال آفریقا از طریق کمک‌های اقتصادی و دسترسی بیشتر به بازار مشترک اتحادیه اروپا در جهت مقابله با «مهاجرت نشئت‌گرفته از عملکرد ضعیف اقتصادی» طراحی شده است (صباغیان، ۱۳۹۸: ۱۴). اتحادیه اروپا با مرتبط کردن فقر و عدم توسعه‌یافتگی با بحران مهاجرت و امنیت‌سازی مهاجرت، سیاست توسعه‌ای و مبارزه با فقر خود را نیز در جهت مدیریت بحران مهاجرت با اولویت سیاست همسایگی به کار گرفت و تحت سرویس اقدام خارجی قرار داد. نمای کلی ابزار شدن فقر در خدمت سیاست مبارزه با تهدید مهاجرت در شکل ۱ نشان داده شده است.

شکل ۱. نمای کلی قرارگیری کمک‌های توسعه‌ای در خدمت سیاست خارجی اتحادیه اروپا در جهت مبارزه با تهدید مهاجرت



منبع: (Tampere European Council, 1999: 2)

در نتیجه، کمک‌های توسعه‌ای از فقرزدایی به کنترل مهاجرت با تکیه بر همسایگان و مبارزه با جنگ داخلی، تحکیم دولت‌های دموکراتیک، مسائل سیاسی و حقوق بشری بازتعریف شدند. پس از اجلاس تامپره، روند شکل‌گیری حکمرانی مهاجرتی اروپایی در معاهده‌های مختلف اتحادیه اروپا دنبال شد، به گونه‌ای که مسئله مهاجرت و پناهندگی در معاهده ماستریخت به‌عنوان یکی از ستون‌های بین‌دولتی قرار گرفت و در معاهده آمستردام در سال ۱۹۹۷ پیش‌ازپیش به‌عنوان یک سیاست مشترک جامعه اروپایی گنجانده شد؛ سرانجام در معاهده لیسبون حکمرانی مهاجرت اروپایی به‌طور کامل در درون چارچوب معاهده گنجانده شد که در آن پارلمان اروپا، دیوان دادگستری اتحادیه و کمیسیون نقش اساسی در جهت‌پیاده‌سازی حکمرانی مهاجرتی نقش‌آفرینی می‌کنند (Hampshire, 2016). در نتیجه بحران‌های مهاجرتی، بخشی از شهروندان اروپایی تحت تأثیر مطبوعات و رسانه‌های اجتماعی این احساس را دارند که کشورهايشان توسط پناهجویان و مهاجران غیرقانونی محاصره شده‌اند؛ در این میان، دو گروه از مخاطبان در گفتمان امنیتی‌سازی موردتوجه قرار دارند: اقشار کارگری با درآمد پایین که گفتمان امنیتی‌سازی با مرتبط کردن مهاجران و پناهجویان با بیکاری گسترده در کشور میزبان، رقابت برای مشاغل، محدود شدن و رقابت برای دسترسی به آموزش و مزایای مسکن، اقشار کارگری با درآمد پایین را هدف قرار می‌دهد؛ طبقه متوسط که این گفتمان با مرتبط کردن پناهجویان و مهاجران با افزایش جرائم، تهدید و خطر برای امنیت ملی و تروریسم و تأکید فراوان بر جنایات، تجاوزها و قتل‌های مرتب‌شده توسط مهاجران و پناهجویان در جهت به تصویر کشیدن پناهجویان به‌عنوان تهدیدی اجتماعی هدف قرار می‌دهد (Buonfino, 2004)؛

بنابراین، نهادهای اروپایی همچون کمیسیون و شورای اتحادیه در جهت افزایش اقتدار اتحادیه اروپا به‌عنوان بازیگری واحد از اجماع در مقابله با مهاجرت و تمرکز بر همسایگان به‌عنوان نقاط ترانزیت برای مدیریت بحران مهاجرت با قرار دادن این کمک‌ها تحت سرویس اقدام خارجی و از سوی دیگر با قرار دادن کمک‌های توسعه‌ای در درون بودجه اتحادیه اروپا در جهت سیاسی کردن هر چه بیشتر مسئله مهاجرت عمل کرده است و کمک‌های توسعه‌ای را به ابزاری در خدمت سیاست خارجی اتحادیه تبدیل

کرده‌اند. در این ارتباط، روند همگرایی اروپایی و گسترش اتحادیه به اروپای پساکمونستی در اروپای مرکزی و شرقی نیز گفتمان توسعه‌ای و مسئولیت اجتماعی اروپایی‌ها در قبال مستعمرات سابق را تضعیف کرد زیرا تمامی اعضای جدید اتحادیه اروپا در اروپای مرکزی و شرقی فاقد سابقه استعماری بودند و در مقابل سیاست همسایگی برای این کشورها با توجه به اینکه در مرزهای خارجی اتحادیه بودند، اولویت دارد. سخنرانی کاجینسکی، رهبر حزب حاکم وقت در لهستان، در مورد مهاجران و تأکید وی بر اینکه پناهجویان به «راه و رسم زندگی و سنت‌ها و قوانین ما احترام نمی‌گذارند»^۱ و یا اینکه از واژه هم‌نوع^۲ که همان راه‌حل کلیسای کاتولیک یعنی اردو کاریتاتیس^۳ (اولویت‌بندی کمک به کشورهای همسایه اروپایی همچون اوکراین) یادآور اهمیت سیاست همسایگی برای اعضای جدید اتحادیه است (Balicki, 2019: 70-71). در نتیجه، کمیسیون و شورای اتحادیه با استفاده از گفتمان تهدید اجتماعی و اقتصادی مهاجرت به‌عنوان تهدیدی امنیتی و مرتبط کردن بحران پناهجویان با همسایگان (در نتیجه سیاست همسایگی اتحادیه) و در عین حال پیوند زدن فقر و عدم توسعه‌یافتگی با مهاجرت به جلب نظر مخاطبین می‌پردازند؛ این امر با تغییر رویکرد اعضای اتحادیه اروپا به کمک‌های توسعه‌ای اروپا و موفقیت نهادهای اتحادیه برای افزایش قدرت خود از طریق قرار دادن کمک‌های توسعه‌ای تحت سرویس اقدام خارجی اروپا به‌عنوان منبعی برای اقدام فوق‌العاده‌ای که می‌تواند با ریشه تهدید یعنی بحران پناهجویان و مهاجرین ناخواسته با اولویت همسایگان مبارزه کند، صورت گرفت.

۴. کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا

آمار منتشرشده از سوی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه نشان می‌دهد که کمک توسعه‌ای رسمی^۴ توسط اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن به ۷۰.۲ میلیارد یورو یعنی نیمی از کمک‌های توسعه‌ای جهان در سال ۲۰۲۱ رسیده است که نشان‌دهنده پیشرو بودن آن در کمک‌های توسعه‌ای در جهان است (European Commission, 2022).

¹ że nie będą przestrzegać naszego prawa

² współrodzajowość

³ Ordo caritatis

⁴ ODA

سیاست توسعه‌ای اتحادیه اروپا به دهه ۵۰ بازمی‌گردد که در درون چارچوب معاهده روم با توجه به مسئولیت اجتماعی اروپایی‌ها و بدهی تاریخی آن‌ها در قبال مستعمرات سابق، همکاری اقتصادی و حمایت از مستعمرات سابق اعضای جامعه اروپا به‌خصوص در آفریقا، کارائیب و اقیانوسیه تأکید شده بود؛ در همین دوره بود که صندوق توسعه اروپایی^۱ شکل می‌گیرد که خارج از چارچوب بودجه‌ای جامعه اروپایی و بر اساس تصمیم مشترک شورای اروپا عمل می‌کرد. در نتیجه معاهده روم و تمرکز جامعه اروپایی بر توسعه، در اوایل دهه ۶۰ همکاری‌های اقتصادی و کمک‌های توسعه‌ای جامعه اروپایی با کشورهای آفریقایی، کارائیب و اقیانوسیه^۲ در قالب کنوانسیون‌های یائونده شکل رسمی‌تری به خود گرفت که شامل ایجاد یک منطقه تجارت آزاد و تجارت ترجیحی با کشورهای یادشده و همچنین کمک‌های مالی توسعه‌ای بود (Debusscher, 2021). در عین حال، تأثیر مسئولیت تاریخی اروپایی‌ها در ارتباط با توسعه سرزمین‌های دیگر و با توجه به سابقه تاریخی استعماری فرانسوی‌ها، نقش فرانسوی‌ها در کمیسیون و به‌خصوص در اداره توسعه‌ای کمیسیون بسیار پررنگ بود، به‌گونه‌ای که از ۱۹۵۸ تا اوایل دهه ۹۰ تمامی کمیسیون‌های مرتبط با حوزه توسعه فرانسوی بودند (Claeys, 2004). سیاست توسعه‌ای اتحادیه اروپا همچنین متأثر روند همگرایی اتحادیه اروپا و گسترش اتحادیه در سال ۱۹۷۳ با ادغام انگلستان و ایرلند در آن نیز بوده است که با توجه به وضع مناسب مستعمره‌های سابق به‌خصوص در آسیا، نیاز به وجود ابزارهای دیگر فراتر از توافق یائونده و سپس لومه برای سیاست توسعه‌ای احساس شد که با حضور و نقش پررنگ‌تر کمیسیون و به‌خصوص کمیسیون‌های مرتبط با بخش توسعه همراه شد (Hurt, 2010). تمامی موارد یادشده منجر به افزایش قدرت کمیسیون به‌عنوان نهادی مستقل در حوزه سیاست توسعه‌ای گردید. از سوی دیگر، در اوایل دهه ۹۰ با توجه به انتقادات به گفتمان و راه‌کار شرطی‌سازی و تعدیل ساختاری در قبال کمک‌های توسعه‌ای، تغییر رویکرد بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به مبحث توسعه و حرکت به سمت چارچوبی فراگیر برای کمک‌های توسعه‌ای به‌منظور مبارزه با فقر و کاهش آن، همکاری

¹ European Development Fund (EDF)

² Caribbean, African and Pacific countries (CAP)

به‌جای شرطی‌سازی و ایجاد احساس مالکیت پروژه‌های توسعه‌ای توسط خود کشورهای فقیر از طریق مشارکت فقرا در فرآیند توسعه آغاز شد که از آن به‌عنوان اجماع پساواشنگتنی^۱ یاد می‌شود (Baroncelli, 2018). در واقع، با توجه به اجماع پساواشنگتنی حفظ منافع دو طرف در کمک‌های توسعه‌ای اصل بود و اتحادیه اروپا با توجه به نیاز کشورهای فقیر و در حال توسعه به آن‌ها کمک‌های توسعه‌ای اختصاص می‌داد و بر این اساس نزدیک به ۴۰ درصد کمک‌های توسعه‌ای در سال ۲۰۱۰ به کشورهای جنوب صحرای آفریقا اختصاص یافته بود (Jančovič et al., 2021: 10).

در نتیجه اجماع پساواشنگتنی، اتحادیه اروپا نیز اعلام کرد که خود را متعهد به کاهش و ریشه‌کنی فقر از طریق کمک‌های توسعه‌ای خواهد کرد و در واقع، فقرزدایی هدف اصلی سیاست توسعه‌ای اتحادیه اروپا خواهد بود که این امر در دسامبر ۲۰۰۵ با توافق اجماع اروپایی درباره توسعه^۲ تجلی یافت. همچنین اتحادیه اروپا با توجه به سیاست چندجانبه‌گرایی و عمل‌گرایی مبتنی بر اصول (قوانین سازمان ملل متحد) از جمله طبق اهداف توسعه هزاره^۳ سازمان ملل متحد خود را متعهد به کمک‌های توسعه‌ای با هدف فقرزدایی و ریشه‌کنی فقر می‌دانست (Burchi et al., 2022)؛

اداره توسعه که به‌طور کامل تحت نظر کمیسیون بود و بر اساس تخصص خاص توسعه‌ای موجود به برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی کمک‌های توسعه‌ای و خارجی اتحادیه اروپا می‌پرداخت، مسئولیت کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا را بر عهده داشت. برنامه‌نویسی و پیاده‌سازی سیاست کمک خارجی و توسعه به‌طور کامل توسط کمیسیون اجرا می‌شد و مرحله اجرا نیز توسعه کمک اروپا یا پروپاید^۴ صورت می‌گرفت که عملاً چرخه‌ای توسعه‌ای بود و با تخصص‌گرایی کمیسیون و دید فقرزدایی پیاده‌سازی می‌شد (Varrenti, 2010). در عین حال، اجرای سیاست‌های توسعه‌ای در کشورهای مد نظر با کمک رؤسای هیئت‌های^۵ کمیسیون انجام می‌گرفت که مسئول بخش جغرافیایی اداره کل

¹ Post-Washington Consensus

² European Consensus on Development

³ MDG

⁴ EuropeAid

⁵ Heads of Delegations

توسعه کمیسیون بودند و از متخصصین توسعه و بادید ریشه‌کن کردن فقر در کمیسیون به فعالیت می‌پرداختند و به‌نوعی سفرای کمیسیون در محل برای ارزیابی شرایط و تخمین نیازهای توسعه‌ای محسوب می‌شدند (Lecompte & Vircoulon, 2021).

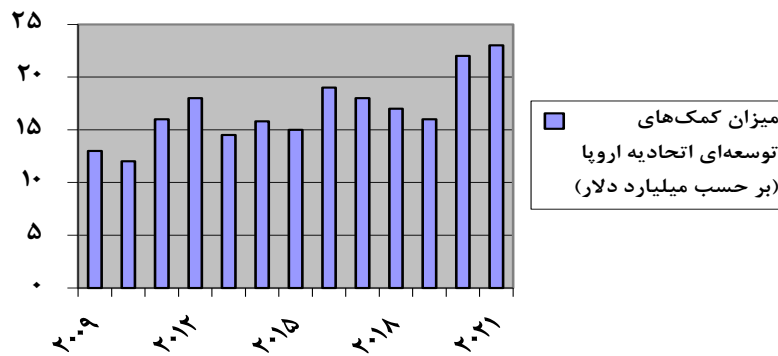
۵. روند تغییرات در نهادهای کمک‌های توسعه‌ای تحت گفتمان امنیتی‌سازی

برغم اجماع فقرزدایی پساواشنگتنی دهه ۹۰، در نتیجه ایجاد گفتمان امنیتی‌سازی مهاجرت و پناهندگی و ایجاد حکمرانی مهاجرتی متناسب با این گفتمان در معاهده لیسبون، با اجرایی شدن معاهده لیسبون، سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا در ارتباط با توسعه دچار تغییر شگرفی شد. در نتیجه اصلاحات معاهده لیسبون بخش توسعه‌ای کمیسیون اروپا به سرویس اقدام خارجی اروپا منتقل شد و عملاً تحت مدیریت واحد سرویس اقدام خارجی اروپا بایستی عمل می‌کرد. مهم‌ترین دلیل مطرح‌شده برای حذف نقش نسبتاً مستقل کمیسیون در خصوص کمک‌های توسعه‌ای و قرار گرفتن سیاست توسعه‌ای تحت سرویس اقدام خارجی اروپا یکپارچه‌سازی، انسجام سیاست خارجی اتحادیه اروپا و البته افزایش بهره‌وری اعلام‌شده‌اند (Varrenti, 2010).

در نتیجه معاهده لیسبون، ساختاری به‌مراتب پیچیده‌تر از قبل ایجاد شد که در آن اداره توسعه در درون ساختار سرویس اقدام خارجی اروپا با هدف اصلی تأمین امنیت و پیشبرد اتحادیه اروپا به‌عنوان بازیگری راهبردی و امنیتی در جهان قرار گرفت. در ساختار جدید ناشی از اصلاحات معاهده لیسبون، اداره کل توسعه پس از انتقال بخش عمده آن به سرویس اقدام خارجی اروپا به اداره کل توسعه-همکاری تبدیل شده است که به‌صورت مشترک با سرویس اقدام خارجی اروپا به برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی کمک‌های توسعه‌ای و خارجی می‌پردازد (Tannous, 2013). در عین حال، در ادامه اصلاحات جدید در سال ۲۰۲۱ در بخش منابع نیز تغییرات دیگری رخ داد و همه کمک‌های توسعه‌ای یکپارچه و در داخل بودجه اتحادیه اروپا قرار گرفت. تغییر دیگر در آرایش و نحوه عملکرد رؤسای هیئت‌های کمیسیون بود که پس از معاهده لیسبون، رؤسای هیئت‌ها اکنون از میان سیاست‌مداران اتحادیه اروپا و تحت سرویس اقدام خارجی اروپا فعالیت می‌کنند و فاقد دید فقرزدایی و توسعه‌ای هستند و از سوی دیگر با توجه به اهداف راهبردی سرویس اقدام خارجی اروپا عمل می‌کنند (Lecompte &

(Vircoulon, 2021). با این وجود، در ساختار پیچیده جدید توسعه‌ای، رؤسای هیئت‌ها بایستی با اداره کل توسعه-همکاری نیز همکاری و تبادل اطلاعات بکنند که البته با توجه به آنکه اکثراً این افراد فاقد تخصص لازم توسعه‌ای هستند، این همکاری‌ها بیشتر به انتقال اطلاعات به اداره کل توسعه-همکاری محدود می‌شوند. از سوی دیگر، با توجه به آنکه رؤسای هیئت‌ها به‌طور مستقیم و تحت مدیریت میزهای جغرافیایی که اکنون در سرویس اقدام خارجی قرار دارند، فعالیت می‌کنند، نوعی وابستگی حرفه‌ای به سرویس اقدام خارجی اروپا نیز در آن‌ها دیده می‌شود که بررسی مسائل راهبردی و کلان سیاست خارجی اتحادیه اروپا در محل فعالیت آن‌ها نسبت به برنامه‌های توسعه‌ای باهدف فقرزدایی از اولویت بیشتری برخوردار است (Vermeiren & Bougrea, 2022). در نتیجه این تغییرات و علی‌رغم تعبیه کنترل‌های مختلف برای حفظ فقرزدایی به‌عنوان هدف اصلی کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه، روند کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا حاکی از یک تغییر اساسی در نگاه اتحادیه به این کمک‌ها و افزایش سهم همسایگان اتحادیه از کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا پس از اصلاحات لیسبون است. روند کمک‌های توسعه‌ای رسمی اتحادیه اروپا در شکل ۲ نشان داده شده است.

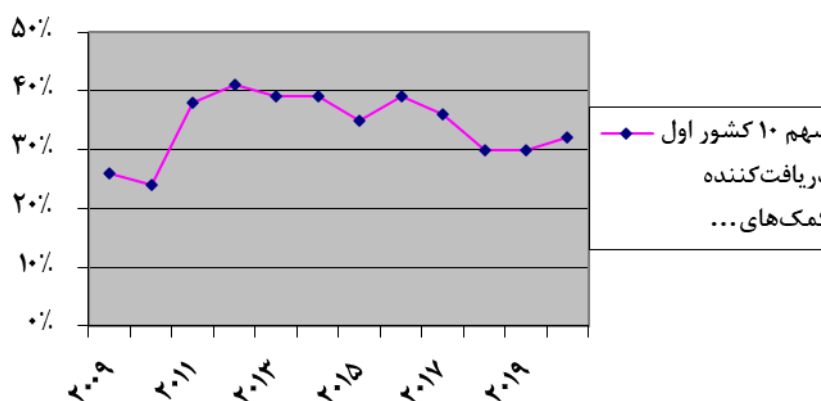
شکل ۲. روند کمک‌های توسعه‌ای رسمی نهادهای اتحادیه اروپا از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۲۱



منبع: (OECD, 2022)

نکته قابل توجه آن است که دریافت‌کنندگان اصلی کمک‌های اتحادیه اروپا را عموماً کشورهایایی که در همسایگی اتحادیه اروپا قرار دارند، تشکیل می‌دهند. در این ارتباط، ده کشور اول دریافت‌کننده کمک‌های توسعه‌ای توسط نهادهای اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۹ ترکیه، مصر، مراکش، جمهوری عربی سوریه، اوکراین، افغانستان، صربستان، تونس، کرانه باختری و نوار غزه و عراق بودند. شکل ۳ سهم ۱۰ کشور اول از کل کمک‌های نهادهای اروپایی از ۲۰۰۹ تا ۲۰۲۰ را نشان می‌دهد.

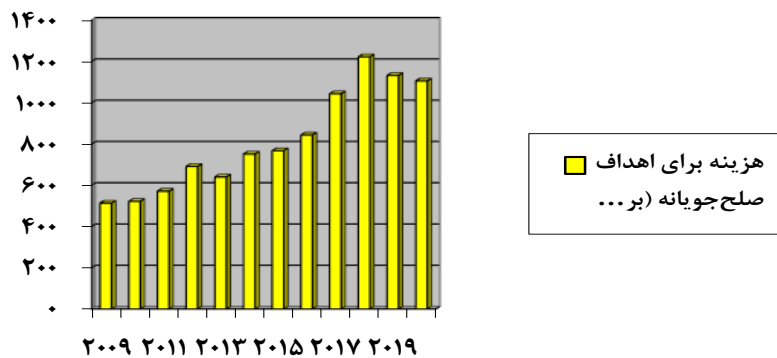
شکل ۳. سهم ۱۰ کشور اول از کل کمک‌های نهادهای اروپایی از ۲۰۰۹ تا ۲۰۲۰



منبع: (OECD, 2022)

درواقع، در سال ۲۰۱۹ هر ۱۰ کشور و در سال ۲۰۲۰، ۹ کشور از ۱۰ کشور در همسایگی اتحادیه اروپا در شمال آفریقا، بالکان و خاورمیانه بودند که در این میان ترکیه و اوکراین در سال‌های اخیر همواره در میان اولین دریافت‌کننده کمک‌های توسعه‌ای نهادهای اتحادیه بوده‌اند. در واقع، اتحادیه اروپا با پیگیری سیاست همسایگی در ترکیه و اوکراین و افزایش کمک‌های توسعه‌ای به آن‌ها هم بازار بزرگی برای خود در این کشورها ایجاد می‌کند و هم به کنترل مهاجرت غیرقانونی چه از این کشورها و چه از مسیر این کشورها می‌پردازد (صباغیان، ۱۴۰۰: ۵۲). سهم ۱۰ کشور اول از سال ۲۰۱۰ به‌طور منظم در حال افزایش بوده است و در سال ۲۰۱۲ به اوج خود می‌رسد و پس از آن علی‌رغم کاهش نسبی، در سال ۲۰۲۰ با میزان ۳۲ درصد همچنان به مراتب بیشتر از سهم

آن‌ها در سال ۲۰۱۰ (۲۴ درصد) است؛ هزینه کرد برای طرح‌های ایجاد صلح نیز با روند افزایشی مواجه بوده است که در شکل ۴ نشان داده شده است. شکل ۴. هزینه کرد اقدامات صلح‌جویانه از مجموع کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا از ۲۰۰۹ تا ۲۰۲۰ (برحسب میلیون دلار)



افزایش هزینه‌های صلح‌بانی در حالی است که طبق رویکرد اولیه کمیسیون اروپا پیش از سال ۲۰۱۰ هدف اصلی کمک‌های توسعه‌ای فقرزدایی و کاهش حداقلی آن بوده است. از سوی دیگر، در حالی که سهم کمک‌های توسعه‌ای اختصاص یافته به کشورهای جنوب صحرائی آفریقا در سال ۲۰۱۰ به ۳۸ درصد رسیده بود، این سهم با روند کاهشی در سال ۲۰۱۶ به ۲۵ درصد کاهش یافت و تنها در سال ۲۰۱۹ مجدداً با افزایش مواجه شد و به ۳۰ درصد رسید که این میزان نیز با توجه به افزایش مشکلات اقتصادی و افزایش فقر در کشورهای جنوب آفریقا همچنان از میزان مشابه آن در سال ۲۰۱۰ کمتر است (Jančovič et al., 2021: 10). در نتیجه، اتحادیه اروپا با اولویت قراردادن حل و فصل بحران مهاجرت، به تغییر کارویژه کمک‌های توسعه‌ای از فقرزدایی به ثبات‌سازی در کشورهای مبدأ مهاجرت و همسایگان پرداخته است. تغییر در نحوه عملکرد کمک توسعه‌ای در منطقه ساحل در سال‌های اخیر نشان‌دهنده سیاسی و امنیتی

شدن کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا است. پس از اصلاحات سال ۲۰۱۰، کمک‌های توسعه‌ای به صورت تدریجی ساختاری یک‌جانبه و بدون مشورت این کشورها به خود گرفته است و در آن تحت عنوان کمک توسعه‌ای، ارسال سلاح و تقویت نیروی نظامی این کشورها در ارجحیت قرار گرفته شده‌اند (Lopez Lucia, 2017).

در عین حال، کنترل‌های تعبیه شده در درون ساختار جدید کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا خوب عمل نکرده‌اند. در واقع، اقتدار سرویس اقدام خارجی اتحادیه در درون این ساختار و رؤسای هیئت‌های اروپایی در منطقه که اکنون اکثراً از میان دیپلمات‌ها هستند، با فشار بر کمیسیون توسعه-همکاری نقش آن را بیش از پیش حاشیه‌ای کرده‌اند که بایستی در جهت توسعه با تعریف جدید آن که با توجه به اسناد راهبردی اتحادیه وابسته به حفظ امنیت در مناطق توسعه‌نیافته و گفتمان مهاجرتی اتحادیه اروپا برای کنترل مهاجرت در مبدأ است، عمل کند. در واقع، در قاره آفریقا است که اتحادیه با کمک‌های توسعه‌ای و افزایش حضور امنیتی خود بیش‌ترین نفوذ سیاسی را اعمال می‌کند و سرویس اقدام خارجی اتحادیه از منابع صندوق اروپایی توسعه با تعریف مسائلی همچون مهاجرت، پناهندگی و مبارزه با تروریسم در قالب ابعاد زیربنایی توسعه، در جهت منافع امنیتی خود استفاده می‌کند.

سرویس اقدام خارجی اتحادیه با توجه به اسناد راهبردی اتحادیه، به خصوص سند راهبردی سال ۲۰۱۶، با گره زدن توسعه و امنیت، در عمل توسعه را به عنوان ابزاری برای رسیدن اتحادیه اروپا به منافع خود و مشخصاً تأمین امنیت بیشتر مورد استفاده قرار می‌دهد؛ بنابراین، مسائل مهاجرتی و بحران پناهندگان که امنیت اتحادیه اروپا را تهدید می‌کنند در اولویت قرار گرفتند و توسعه و فقرزدایی تنها تا جایی که در خدمت گفتمان اصلی عمل می‌کنند حائز اهمیت هستند؛ اقتدار سرویس اقدام خارجی اتحادیه و رؤسای هیئت‌های اروپایی در منطقه که اکنون اکثراً از میان دیپلمات‌ها هستند، با فشار بر کمیسیون توسعه-همکاری نقش آن را بیش از پیش حاشیه‌ای کرده‌اند. سرویس اقدام خارجی اتحادیه از منابع صندوق اروپایی توسعه با تعریف مسائلی همچون مهاجرت، پناهندگی و مبارزه با تروریسم در قالب ابعاد زیربنایی توسعه، در جهت منافع امنیتی اتحادیه استفاده می‌کند. در عین حال، اسناد راهبردی اتحادیه اروپا در هر منطقه حکم

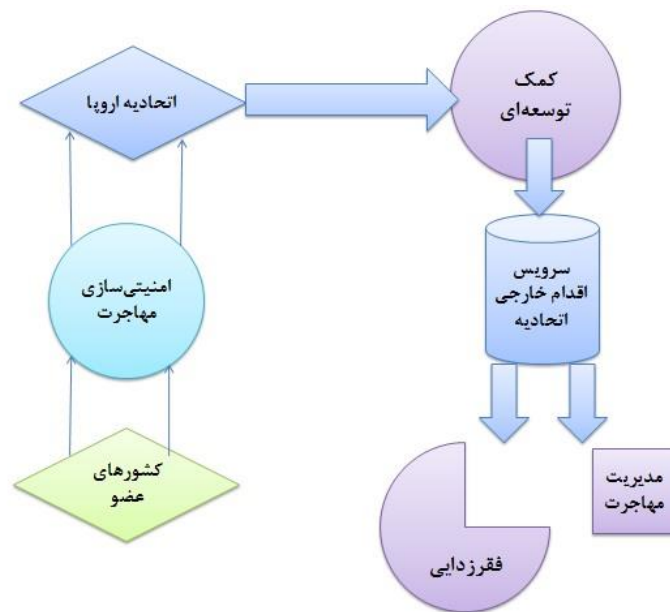
شکل‌دهنده به فعالیت‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا در آن منطقه را یافته است و صندوق توسعه‌ای اروپا حکم کاتالیست پیاده شدن راهبرد اتحادیه در آن منطقه را عهده‌دار شده است. به‌عنوان نمونه، در غرب آفریقا و منطقه ساحل، استراتژی ساحل اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۱ به‌عنوان مرجع و ساختار کلان اقدام اتحادیه در منطقه ساحل محسوب می‌شود. استراتژی ساحل که توسط شورای روابط خارجی و تحت رهبری مدیر بخش آفریقای غربی و مرکزی سرویس اقدام خارجی اتحادیه عمل می‌کند، اهداف عملیاتی همچون حکمرانی خوب و حل تعارضات داخلی، امنیت و حاکمیت قانون، مبارزه با افراط‌گرایی و رادیکالیسم را دنبال می‌کند (Venturi, 2019)؛ با توجه به این سند، کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا در جهت تأمین اهداف استراتژی ساحل اتحادیه اروپا عمل می‌کند. استراتژی ساحل که توسط شورای روابط خارجی و تحت رهبری مدیر بخش آفریقای غربی و مرکزی سرویس اقدام خارجی اتحادیه عمل می‌کند، اهداف عملیاتی همچون حکمرانی خوب و حل تعارضات داخلی، امنیت و حاکمیت قانون، مبارزه با افراط‌گرایی و رادیکالیسم را دنبال می‌کند و منابع توسعه‌ای صندوق توسعه اروپایی و ابزار ثبات که قبلاً تخصیص داده شده بودند، جهت دستیابی به اهداف امنیتی استراتژی اتحادیه در منطقه به کار گرفته می‌شوند (Lopez Lucia, 2017).

۶. تغییر در منابع توسعه‌ای

علاوه بر تغییرات ایجاد شده در نهادهای مسئول کمک‌های توسعه‌ای و نیز فرایندهای تصمیم‌سازی در این خصوص، منابع تخصیص داده شده به امر توسعه نیز در دچار تحول شده است. در اصلاحات جدید اتحادیه اروپا در حوزه کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا و برای بودجه ۲۰۲۲-۲۰۲۷ صندوق توسعه اروپا نیز در درون بودجه اتحادیه اروپا قرار می‌گیرد که عملاً در جهت تقویت نقش پارلمان اروپا در جهت‌دهی به کمک‌های خارجی در جهت منافع سیاسی و راهبردی اتحادیه اروپا خواهد بود و در عین حال، با قرار گرفتن تمامی ابزارهای مالی کمک‌های توسعه‌ای و خارجی با هم در درون یک ساختار، امکان عمل سرویس اقدام خارجی اروپا به‌صورت یکپارچه فراهم می‌شود و در عمل اتحادیه اروپا به‌عنوان یک بازیگر راهبردی و نه توسعه‌ای عمل خواهد کرد. اصلاحات فوق همگی در جهت سیاسی و امنیتی شدن مفهوم توسعه و

به‌کارگیری از توسعه و فقرزدایی در جهت سیاست کلان امنیتی‌سازی مهاجرت در اتحادیه اروپا است (Sergejeff et al., 2022). درعین‌حال، اتحادیه اروپا در ارتباط با وظایف تعریفی خود در درون گفتمان امنیتی‌سازی مهاجرتی که دربرگیرنده مواردی همچون مبارزه با تروریسم و تقویت نیروهای نظامی، حقوق بشر، حکمرانی خوب در کشورهای فقیر و مبدأ مهاجرتی ابزارهای مالی جدید پول اضافی ایجاد نکرده است و از بودجه و برنامه‌های توسعه‌ای موجود برای وظایف جدید استفاده می‌کند که این نکته در مورد ارزیابی کمک‌های توسعه اتحادیه اروپا کم‌تر دیده‌شده است (Lehne, 2016). شکل ۵ نمای کلی ورود امنیتی‌سازی مهاجرت در کمک‌های توسعه‌ای را نشان می‌دهد.

شکل ۵. سازوکار تأثیرگذاری گفتمان امنیتی‌سازی بر کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا



منبع: مؤلفین

مطابق شکل ۴، علی‌رغم ثبات نسبی حجم کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا، نوع کمک‌ها تغییر گسترده‌ای یافته‌اند و در جهت گفتمان امنیتی‌سازی مهاجرت در کشورهای عضو و به صورتی منسجم‌تر درون سیاست مشترک امنیتی و خارجی اتحادیه اروپا تغییر کرده‌اند و در نتیجه بخش فقرزدایی و توسعه‌ای که اتحادیه اروپا خود را از رهبران آن

می‌خواند، بعد از معاهده لیسبون در حاشیه قرار گرفته شده است و در عمل در درون برنامه امنیتی اتحادیه اروپا جذب شده است.

۶-۱. گفتمان امنیتی توسعه و روند همکاری کوتونو

چارچوب همکاری کوتونو بین اتحادیه اروپا و ۷۹ کشور در آفریقا، کارائیب و اقیانوس آرام در شهر کوتونو^۱ در بنین در سال ۲۰۰۰ امضا شد که اهداف توسعه پایدار و فقرزدایی در مستعمرات سابق انگلستان، فرانسه و بلژیک را دنبال می‌کند. موافقت‌نامه کوتونو اقدامات اصلی خود را در حوزه‌های همکاری‌های توسعه‌ای، گفتگوی سیاسی و تجارت باهدف ریشه‌کنی فقر در کشورهای ذینفع در آفریقای زیر صحرا و اقیانوس آرام که از فقیرترین کشورهای جهان هستند، با اولویت اصلی حوزه کمک‌های توسعه‌ای متناسب با نیازهای این کشورها برنامه‌ریزی می‌کند (Tindemans & Brems, 2016). درعین حال، دیگر در توافق جدید خبری از مدیریت مشترک نیست و روندی که از سال ۲۰۱۰ و ۲۰۱۲ آغاز شده بود، با سلسله‌مراتبی کردن کمک‌های توسعه‌ای، تأکید بر کنترل و مدیریت مهاجرت و حذف دولت‌های دریافت‌کننده کمک‌ها در نوع تخصیص آن سیاسی و امنیتی شدن بیش‌ازپیش کمک‌های اتحادیه اروپا را نشان می‌دهد (Affessie, 2022: 5). پس از اصلاحات ساختاری در کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا، سهم پشتیبانی بودجه‌ای به بیش از نیمی از کمک‌های اختصاص‌یافته از اتحادیه اروپا گسترش یافته است که مستقیماً با قیود حکمرانی خوب و ثبات‌سازی داخلی شرطی‌سازی شده است (Schmieg, 2019).

ارجاع موافقت‌نامه کوتونو در حوزه تأمین مالی به صندوق اضطراری اطمینان برای آفریقا^۲ که به منظور مدیریت مهاجرت در سال ۲۰۱۵ تأسیس شد، از نشانه‌های جهت‌گیری جدید مهاجرتی اتحادیه است (Zardo, 2022). درنهایت، در موافقت‌نامه فرا کوتونو^۳ برای سال‌های بودجه‌ای ۲۰۲۰-۲۰۲۷، اتحادیه اروپا با دخیل کردن بازیگران و ابزارهای غیردولتی در میز مذاکرات و حذف اتحادیه‌های منطقه‌ای در برنامه‌ریزی کمک‌ها، سطح روابط خود با کشورهای یادشده را از برابری و تأمین منافع طرف‌های

¹ Cotonou

² Emergency Trust Fund for Africa

³ Post-Cotonou

دریافت‌کننده و اهداءکننده کمک‌ها به تأمین منافع کشورهای اهداءکننده در اتحادیه اروپا تغییر داده است (Carbone, 2022). در موافقت‌نامه جدید کوتونو، کمک توسعه‌ای تنها در میان یکی از اهداف گنجانده شده است که با افزایش فراوان و آشفته اهداف، کاهش نگاه اتحادیه اروپا به حوزه توسعه و در مقابل افزایش اهمیت مسائل امنیتی و سیاست خارجی اتحادیه اروپا و سرویس اقدام خارجی اتحادیه کاملاً مشخص است. از سوی دیگر، در موافقت‌نامه جدید کوتونو، صندوق توسعه اروپایی در درون ابزار جدید توسعه‌ای اتحادیه یعنی ابزار همسایگی، توسعه و همکاری بین‌المللی^۱ که مستقیماً تحت سرویس اقدام خارجی و پارلمان اروپا عمل می‌کند، گنجانده شده است (Affessie, 2022: 5).

نتیجه‌گیری

بررسی کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا و کشورهای دریافت‌کننده اصلی آن در سال‌های اخیر نشان‌دهنده تغییر در محتوا و مقصد کمک‌ها دارد. با توجه به اینکه بزرگ‌ترین دریافت‌کنندگان کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا همسایگان اتحادیه در شرق و جنوب هستند، هدف اصلی این کمک‌ها که اتحادیه اروپا خود را متعهد به آن کرده است، یعنی ریشه‌کنی فقر و فقرزدایی، به نظر در حال جابجایی به سمت وسوی دیگری است؛ بنابراین، سؤال اصلی این پژوهش به‌قرار ذیل بود: امنیتی‌سازی موضوع مهاجرت از سوی اتحادیه اروپا چه نقشی را در جهت‌دهی به ارائه کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا ایفا می‌کند؟ این پژوهش بر اساس این فرضیه به بررسی موضوع پرداخت که کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا در نتیجه گفتمان امنیتی‌سازی و مدیریت مهاجرت از تمرکز بر فقرزدایی و مبارزه با فقر به مسئله مدیریت مهاجرت و بحران پناهندگان تغییر کارکرد داده است. در واقع، نهادهای اتحادیه اروپا مانند کمیسیون و شورای اتحادیه از طبیعی جلوه دادن ارتباط مهاجرت با سیاست همسایگی اتحادیه اروپا و معرفی آن به‌عنوان تهدید اقتصادی و اجتماعی، پیوند زدن بین عدم توسعه‌یافتگی و مهاجرت، انسجام در مبارزه با تهدید مهاجرت و معرفی کمک‌های توسعه‌ای به‌عنوان بخشی از سیاست خارجی و نه تنها توسعه‌ای به امنیت‌سازی مهاجرت پرداختند. نتایج پژوهش

¹ NDICI

حاضر نشان می‌دهند که سیاست کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا با توجه به تاریخچه شکل‌گیری آن‌ها در اتحادیه اروپا بر اساس گفتمان مسئولیت اجتماعی و بدهی تاریخی اروپایی‌ها در قبال مستعمرات سابق و همچنین اجماع پساواشنگتنی بر پایه فقرزدایی و مبارزه با فقر بناشده بود که با چرخش سیاست‌گذاری‌های اتحادیه اروپا از طریق موفقیت گفتمان امنیتی‌سازی مهاجرت مواجه شدند. درواقع، با گسترش اتحادیه اروپا و ادغام کشورهای سابق بلوک کمونیست در اروپای مرکزی و شرقی، اهمیت گفتمان مسئولیت اجتماعی اروپایی در قبال مستعمرات سابق در مقابل نگرانی‌های امنیتی از همسایگان آن‌ها در مرزهای شرقی و جنوبی اتحادیه اروپا رنگ باخت و این گفتمان امنیتی‌سازی مهاجرت با ارتباط آن با سیاست همسایگی بود که هم در شرق و هم در غرب اتحادیه به گفتمان غالب تبدیل شد. از سوی دیگر، امنیتی‌سازی مهاجرت با افزایش نقش‌آفرینی پارلمان از طریق قرار گرفتن تمامی کمک‌های توسعه‌ای در بودجه اتحادیه اروپا و همچنین شورای اروپای با توجه به امنیتی شدن کمک‌های توسعه‌ای همراه بوده است و در مقابل کمیسیون اتحادیه اروپا که پیش‌ازاین بر اساس هدف اصلی فقرزدایی در پیاده‌سازی کمک‌های توسعه‌ای عمل می‌کرد، با چرخش در اهداف خود، ایجاد یک سیاست کلان مهاجرتی و پناهندگی را به‌عنوان هدف اصلی دنبال می‌کند که کمک‌های توسعه‌ای در جهت سیاست یادشده به کار گرفته می‌شود. نتایج پژوهش حاضر نشان می‌دهند که اصلاحاتی که در معاهده لیسبون به‌منظور ایجاد سیاست مشترک امنیتی و خارجی تحت مدیریت واحد سرویس اقدام خارجی اروپا صورت گرفت، در عمل سیاست‌های توسعه‌ای را تضعیف کرده و از درون در حال تخلیه آن از محتوای توسعه‌ای و فقرزدایی است. درواقع، با توجه به اسناد راهبردی اتحادیه اروپا و بخصوص سند راهبردی ۲۰۱۶، توسعه تنها در کنار امنیت معنی پیدا می‌کند و درعین‌حال، نقش‌آفرینی امنیتی در درون گفتمان امنیتی مهاجرت موجه می‌شود. با توجه به جذب شهروندان اروپایی به‌عنوان مخاطبین گفتمان امنیتی مهاجرت و پناهندگان با تأکید بر توجه به همسایگان به‌عنوان پل ترانزیت مهاجران و اجماع اعضای اتحادیه در استفاده از آن، این گفتمان به سطح کلان اتحادیه ارتقاء یافته است و اقدام فوق‌العاده در سطح امنیتی شامل یکپارچه‌سازی تمامی کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه تحت مدیریت واحد سرویس

اقدام خارجی اروپا از سیاست توسعه‌ای و فقرزدایی به درون سیاست خارجی و امنیتی راه یافته است. در عین حال، تغییر ماهوی این کمک‌ها با اضافه شدن ابعاد کلان مدیریت مهاجرت یعنی هنجاری (حقوق بشر، حکمرانی خوب و دموکراسی) و ابعاد نظامی-امنیتی (صلح‌بانی) رخ داده است؛ نتایج پژوهش همچنین نشان می‌دهند که اتحادیه اروپا با اصلاحات جدید خود در کمک‌های توسعه‌ای در بودجه ۲۰۲۲-۲۰۲۷، همچون قرار گرفتن صندوق توسعه اروپا به همراه دیگر ابزارهای مالی کمک‌های خارجی در درون یک ساختار تحت بودجه اتحادیه اروپا و کنترل پارلمان اروپا در جهت تقویت نقش پارلمان اروپا در جهت‌دهی به کمک‌های خارجی در جهت منافع سیاسی و راهبردی اتحادیه اروپا عمل کرده است و امکان عمل سرویس اقدام خارجی اروپا به صورت یکپارچه در جهت گفتمان امنیتی‌سازی مهاجرتی را فراهم کرده است و در عمل اتحادیه اروپا به‌عنوان یک بازیگر راهبردی و نه توسعه‌ای عمل می‌کند. از سوی دیگر، در اصلاحات جدید توافق کوتونو میان اتحادیه اروپا و کشورهای آفریقایی، کارائیب و اقیانوس آرام، خبری از مدیریت مشترک نیست و روندی که از سال ۲۰۱۲ آغاز شده بود، با سلسله‌مراتبی کردن کمک‌های توسعه‌ای، تأکید بر کنترل و مدیریت مهاجرت و حذف دولت‌های دریافت‌کننده کمک‌ها در نوع تخصیص آن و همچنین دخیل کردن پارلمان اروپا در فرایند تخصیص کمک‌های توسعه‌ای در چارچوب کوتونو، شاهد سیاسی و امنیتی شدن بیش‌ازپیش کمک‌های اتحادیه اروپا تحت گفتمان امنیتی‌سازی مهاجرتی در ساختار کلان سیاست مشترک امنیتی و خارجی اتحادیه اروپا است؛ این منافع امنیتی و گفتمان مهاجرتی اتحادیه اروپا و نه مبارزه با فقر در کشورهای دریافت‌کننده هستند که تعیین‌کننده کمک‌های توسعه اتحادیه اروپا هستند.

منابع

- رسولی ثانی آبادی، الهام رسولی و موسوی، صدیقه. (۱۴۰۱). امنیتی کردن پدیده مهاجرت توسط احزاب راست‌گرا و تأثیر آن بر انتخابات پارلمان اتحادیه اروپا (۲۰۱۹ - ۲۰۰۹). فصلنامه سیاست خارجی، ۳۶(۱۴۲)، ۱۳۱-۱۵۲.
- صباغیان، علی (۱۴۰۰). مبانی و کارکردهای سیاست همسایگی اروپا؛ درس‌هایی برای سیاست همسایگی ایران. مطالعات بنیادین و کاربردی جهان اسلام، ۳(۱۰)، ۳۴-۵۴.

صباغیان، علی (۱۳۹۸). قدرت هنجاری و اروپایی سازی کشورهای اسلامی جنوب و شرق مدیترانه از طریق سیاست همسایگی اتحادیه اروپا. *مطالعات سیاسی جهان اسلام*, ۸(۴), ۱-۲۲.

صباغیان، علی و کرمی، علی (۱۳۹۷). بحران مهاجرت و همگرایی اروپا. *فصلنامه جغرافیا (برنامه ریزی منطقه‌ای)*, ۸(۳), ۲۶۹-۲۸۷.

- Affessie, Y. L. (2022). *From Cotonou to post-Cotonou: which way for the EU/ACP partnership?* European University Institute, 22, 1-7, retrieved at https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74775/STG_PB_2022_22.pdf?sequence=1
- Aradau, C. (2018). From securitization theory to critical approaches to (in) security. *European journal of international security*, 3(3), 300-305.
- Badarin, E., & Wildeman, J. (2022). Aid, security and fortress Europe: EU development aid in the Middle East and North Africa. In D. Bouris, D. Huber, & M. Pace (Eds.). *Routledge Handbook of EU-Middle East Relations* (pp. 401-410). New York, NY: Routledge.
- Balicki, J. (2019). The United Right in Poland and the challenges of the migration crisis in Europe: Political and ethical perspective. *Wschodni Rocznik Humanistyczny*, 16(4), 63-84. (In Polish)
- Balzacq, T., Léonard, S., & Ruzicka, J. (2016). Securitization revisited: theory and cases. *International relations*, 30(4), 494-531.
- Balzacq, T. (2019). Securitization theory: Past, present, and future. *Polity*, 51(2), 331-348.
- Baroncelli, E. (2018). The World Bank in the post-crisis landscape: Stasis and change after the post-Washington Consensus. In S. Raudino, S., & A. Poletti (Eds.). *Global Economic Governance and Human Development* (pp. 56-79). New York, NY: Routledge.
- Bátora, J., & Rieker, P. (2018). EU-supported reforms in the EU neighbourhood as organized anarchies: the case of post-Maidan Ukraine. *Journal of European Integration*, 40(4), 461-478.
- Buonfino, A. (2004). Between unity and plurality: the politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe. *New political science*, 26(1), 23-49.
- Burchi, F., Malerba, D., Montenegro, C. E., & Rippin, N. (2022). Assessing trends in multidimensional poverty during the MDGs. *Review of Income and Wealth*, 68(2), 317-346.
- Carbone, M. (2022). Double two-level games and international negotiations: making sense of migration governance in EU-Africa relations. *Journal of Contemporary European Studies*, 30(4), 750-762.
- Debusscher, P. (2021). Development policy. In G. Abels, A. Krizsán, A., H. MacRae, & A. van der Vleuten (Eds.). *The Routledge Handbook of Gender and EU Politics* (pp. 290-301). New York, NY: Routledge.
- European Commission. (2022, July 18). *Team Europe's Official Development Assistance reaches €70.2 billion in 2021*. Retrieved 09 11, 2022, from Europa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_4532

- Gudalov, N. N., & Treshchenkov, E. Y. (2020). The Resilience of the EU Neighbours to the South and to the East: A Comparative Analysis. *Croatian International Relations Review*, 26(86), 6-41.
- Hampshire, J. (2016). European migration governance since the Lisbon treaty: introduction to the special issue. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), 537-553.
- Hatab, S. (2018). Deepening democracy or stabilization? European neighborhood policy (ENP) and the "Arab spring". *Review of Economics and Political Science*. 4(1), 20-37.
- Hurt, S. R. (2010). Understanding EU Development Policy: history, global context and self-interest?. *Third World Quarterly*, 31(1), 159-168.
- Howell, A., & Richter-Montpetit, M. (2020). Is securitization theory racist? Civilizationism, methodological whiteness, and antiblack thought in the Copenhagen School. *Security Dialogue*, 51(1), 3-22.
- Jančovič, P., Zagoršková, N., & Baleha, A. (2021). Geography of the European Union Development Aid Allocation. *Folia Geographica*, 63(2), 5-18.
- Lecompte, D., & Vircoulon, T. (2021). "Delenda est Cotonou?" *The European Union and The ACP States: A Partnership Without Partners*. Ifri, retrieved from https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/lecompte_vircoulon_eu_acp_2021.pdf
- Lehne, S. (2016). *Upgrading the EU's Migration Partnerships*. Brussels: Carnegie Europe. Retrieved from <https://policycommons.net/artifacts/431641/upgrading-the-eus-migration-partnerships/1402722/> on 10 Jun 2023. CID: 20.500.12592/d53qhj.
- Lopez Lucia, E. (2017). Performing EU agency by experimenting the 'comprehensive approach': The European union Sahel strategy. *Journal of Contemporary African Studies*, 35(4), 451-468.
- OECD. (2022, 08 22). *European Union institutions - OECD iLibrary*. Retrieved 10 29, 2022, from https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c0ad1f0d-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter
- Schmieg, E. (2019). *EU and Africa: investment, trade, development; what a post-Cotonou Agreement with the ACP states can achieve*. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 1-7, retrieved from https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/61218/ssoar-2019-schmieg-EU_and_Africa_investment_trade.pdf?sequence=1
- Szymańska, J., & Kugiel, P. (2020). Development aid as a tool of the EU's migration policy. *Studia z Polityki Publicznej*, 4(28), 65-81.
- Tampere European Council. (1999, October 15). *Tampere European Council Presidency Conclusions*. Retrieved 09 11, 2022, from European Council: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

- Tannous, I. (2013). The programming of EU's external assistance and development aid and the fragile balance of power between EEAS and DG DEVCO. *European Foreign Affairs Review*, 18(3), 329-354.
- Taureck, R. (2006). Securitization theory and securitization studies. *Journal of International relations and Development*, 9(1), 53-61.
- Varenti, M. G. (2010). *EU Development Cooperation after Lisbon: The Role of the European External Action Service*. College of Europe EU Diplomacy Papers 10/2010, 1-42.
- Venturi, B. (2019). *An EU integrated approach in the Sahel: the role for governance*. Istituto Affari Internazionali (IAI) and Foundation for European Progressive Studies (FEPS), 1-22, retrieved from <http://www.jstor.com/stable/resrep19689>
- Vermeiren, M., & Bougrea, A. (2022). The New European Financial Architecture for Development: Change or Continuity?. *European Foreign Affairs Review*, 27(3).
- Zardo, F. (2022). The EU Trust Fund for Africa: Geopolitical space making through migration policy instruments. *Geopolitics*, 27(2), 584-603.