

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

دیپلماسی به‌عنوان راهکاری  
برای مدیریت دیاسپورا:  
مورد هند و دولت‌های خلیج فارس

◇  
گزیده پژوهش‌های جهان: دیپلماسی به‌عنوان راهکاری برای مدیریت دیاسپورا: مورد هند و

دولت‌های خلیج فارس

بررسی و نظارت: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران -

معاونت پژوهشی

تألیف: طاهره مقری مؤذن

تاریخ انتشار: ۹۷/۹/۱۲

تلفن و دورنگار: ۷ - ۸۸۷۵۶۲۰۵

صندوق پستی: ۳۸۴۹ - ۱۵۸۷۵

نشانی اینترنت: [www.tisri.org](http://www.tisri.org)

کلیه حقوق مادی و معنوی این گزارش متعلق به مؤسسه تهران است. تکثیر، انتشار و یا واگذاری آن به دیگران به  
در صورت و بدون اجازه کتبی این مؤسسه مجاز نمی‌باشد.



## خلاصه اجرایی

نوشتار حاضر به ارزیابی میزان اثرگذاری و کیفیت راه‌حل هند برای مدیریت دیاسپورای خود در کشورهای حاشیه خلیج فارس اختصاص یافته است. از دید نویسنده، این راه‌حل که همان به‌کارگیری نیروی دستگاه دیپلماسی هند در این کشورهاست، تاکنون خروجی مطلوبی نداشته است. ابتدا نویسنده چرایی اهمیت دیاسپورای هندی را در کشورهای حاشیه خلیج فارس برای خود این کشور توضیح داده و موضوعات اقتصادی و توسعه‌ای را نخستین دلیل هند برای تلاش جهت حفظ مهاجران خود در کشورهای حاشیه خلیج فارس معرفی کرده است. از دید او، هند با بهره‌مندی از سهم قابل توجهی از دست‌مزد کارگرانش در کشورهای حاشیه خلیج فارس که به خانواده‌های خود پول ارسال می‌کنند، مایل نیست جریان‌های مهاجرتی روند معکوس پیدا کنند.

با این حال، در سال‌های اخیر، در خصوص استثمار و سوءرفتار یا سوءاستفاده کارفرمایان در کشورهای حاشیه خلیج فارس از کارگران هندی روشن‌گرایی‌هایی عمومی صورت گرفته که این موضوع را به بحثی داغ نزد افکار عمومی تبدیل کرده است. مردم هند بی‌صبرانه خواهان رسیدگی حکومت این کشور به این موضوع و حمایت از اتباع هندی در کشورهای حاشیه خلیج فارس هستند و این امر فشار بر دستگاه دیپلماسی هند را دوچندان کرده است. به گفته نویسنده، حکومت هند در پاسخ به این مطالبات و با در نظر گرفتن این غایت که جریان‌های مهاجرتی نباید معکوس شوند، اقدامات محدود دیپلماتیکی را اتخاذ کرده است که اکثر این اقدامات، نخست، به علت نبود بودجه کافی و دوم، با توجه به رویکرد نرم مقامات دولت هند در برخورد با دولت‌های میزبان بی‌فایده بوده‌اند.

راه‌حلی که پیش از این برای تأمین مالی دستگاه دیپلماسی هند در کشورهای حاشیه خلیج فارس در نظر گرفته شده است، تکیه بر بخش خصوصی یا تجار ثروتمند هندی و جلب کمک مالی از آنان بوده است. با این حال، گذر زمان نشان داده است که این راه‌حل با توجه به مداخله بخش خصوصی در روابط هند با کشورهای حاشیه خلیج فارس و حتی



تحت الشعاع قرار دادن رابطه این کشور با دیگر کشورهای فرامنطقه‌ای مانند فرانسه و بریتانیا که در خلیج فارس حضور دارند، می‌تواند منبعی برای سیاسی‌سازی امور عادی باشد. از سوی دیگر، وابستگی دیپلمات‌های هندی به بخش خصوصی و تکیه بر منابع آنها، احتمال رشد فساد را گسترش داده است.

نویسنده با بررسی این آسیب‌ها توصیه کرده است که دستگاه دیپلماسی هند بیشتر بر دیپلماسی خود در قبال کشورهای حاشیه خلیج فارس متمرکز شود و با در نظر گرفتن نمونه موردی فیلیپین و رویکردی که این کشور در قبال بر خورد با کارگزارانش در کشورهای حاشیه خلیج فارس دارد تلاش کند با برقراری ارتباطات گسترده‌تر اقتصادی یا همکاری دفاعی که به نوعی ایجاد وابستگی مثبت و به‌زای آن طرح خواسته خود به نظر می‌رسد، این معضل دیاسپورا را رفع کند.



## دیپلماسی به‌عنوان راهکاری برای مدیریت دیاسپورا: مورد هند و دولت‌های خلیج فارس<sup>۱</sup>

### مقدمه

در حدود هشت میلیون کارگر هندی در کشورهای شورای همکاری خلیج فارس حضور دارند که با ارسال بخشی از درآمد خود به خانواده، سالیانه ارزشی بالغ بر حدود ۳۵ میلیون دلار به اقتصاد هندوستان می‌افزایند. این وجه به‌صورت حواله خارج از بانک ارسال می‌شود که به آن (worth of remittances) یا ارزش حواله گفته می‌شود. «ارزش حواله»، پولی است که مهاجر یا کارگر بین‌المللی به فردی از خانواده خود در کشور مادری‌اش ارسال می‌کند. جریان این «ارزش حواله» مهاجران، به‌عنوان یکی از بزرگترین جریان‌های مالی به کشورهای در حال توسعه، گاه با «کمک‌های بین‌المللی» در رقابت است. این امر به‌ویژه برای کشورهای صادرکننده کارگر اهمیت فراوانی دارد. در سال ۲۰۱۴، ۴۳۶ میلیارد دلار جریان مالی ارزش حواله به‌سوی کشورهای در حال توسعه به‌راه افتاد که در نوع خود رکوردی بی‌سابقه محسوب می‌شود. برخی کشورها مانند چین و هند، ده‌ها میلیون دلار از خلال «ارزش حواله» مهاجران و کارگران هندی در خارج از کشور دریافت می‌کنند. در سال ۲۰۱۴، هند از مهاجران و کارگران جهانی خود، ۷۰ میلیارد دلار درآمد کسب کرده است. هشتاد درصد از این کارگران هندی در خلیج فارس، مهارت‌های اندکی دارند یا کارگران موقت نیمه‌ماهری هستند که به‌سبب حضور در پیشه‌های نازل، بسیاری از آنان از استثمار و سوءاستفاده نظام حاکم بر امور مدنی و اشتغال در خلیج فارس رنج می‌برند. با توجه به حجم بالای مهاجرت شهروندان هندوستان به کشورهای حاشیه خلیج فارس و دشواری‌هایی که این جریان‌ها با آنها روبه‌رو هستند، دیپلماسی دهلی‌نو در منطقه خلیج فارس متأثر از مدیریت دیاسپورا است.

۱. این متن ترجمه و تلخیصی است از:

Levaillant, Mélissa (2017). "Diplomacy as Diaspora Management: The Case of India and the Gulf States", *L'Institut Français des Relations Internationales (IFRI)*.



در نوشتار حاضر که از سوی اندیشکدهٔ ایفری فرانسه در نوامبر ۲۰۱۷ انتشار یافته تلاش شده است با توجه به اهمیت بررسی روش دیپلماتیک هند در کشورهای حاشیهٔ خلیج فارس، ابعاد این موضوع و اثر آن بر مدیریت دیاسپورا واکاوی شود. ملیسا لویان، نویسندهٔ این اثر، یکی از محققان مرکز دانشگاهی علوم سیاسی پاریس (سُری) و استاد این دانشگاه در رشتهٔ سیاست جهان و امنیت آسیای جنوبی است. او پیش از این سرپرست برنامهٔ آسیای جنوبی در شبکهٔ محققان امور بین‌الملل (نوریا) بوده است. رسالهٔ دکتری لویان بر نهادسازی وزارت امور خارجهٔ هند در سال‌های ۱۹۴۷ تا ۲۰۱۵ در منطقهٔ خلیج فارس متمرکز بوده است. تحقیقات او به‌طور کلی، شامل سیاست دفاعی هند، موضوعات امنیتی در آسیای جنوبی و تحلیل سیاست خارجی این کشور می‌شود. لویان به همراه می‌شاه هنسل و رافائل خان، کتابی را با عنوان نظریه‌پردازی سیاست خارجی هند (راتلج، ۲۰۱۷) منتشر کرده است.

نوشتار حاضر، در پنج فصل تدوین شده است: در فصل نخست، پیوندهای روبه‌رشد بین دیپلماسی هند و سیاست دیاسپورای این کشور مورد مطالعه قرار گرفته است. در فصل دوم، عوامل سهیم در ارتقاء سیاست دیاسپورای هندی و در فصل سوم، ابزارهای دیپلماتیک محدود در مدیریت مهاجرتی هند در منطقه خلیج فارس مورد توجه بوده‌اند. در فصل چهارم، وابستگی متقابل بین بازیگران دولتی و غیردولتی با تمرکز بر مشارکت بخش‌های خصوصی و دولتی، و همچنین ارتباط دیپلماسی و درگیری‌های بالقوه بر سر منافع مطالعه شده است. در فصل پایانی، نویسنده نتیجه‌گیری خود را در قالب بررسی مشکلات ایجاد سازش دوباره میان مدیریت مهاجرتی و دیپلماسی ارائه داده است.

## مفاهیم ابتدایی برای درک رابطهٔ مدیریت دیاسپورا در خلیج فارس و

### دیپلماسی هند

در ژانویهٔ ۲۰۱۶، فیلمی با عنوان «ایرلیفت» در هندوستان به‌نمایش درآمد که داستان آن براساس رویدادهای واقعی پس از مداخلهٔ عراق در کویت در سال ۱۹۹۰ بود. این فیلم به بررسی زندگی تاجر هندی موفق‌ی پرداخته است که تلاش می‌کند هزاران کارگر هندی را از کویت به اردن منتقل کند و جان آنها را نجات دهد. البته این داستان کاملاً با واقعیت تطابق ندارد، اما به باور نویسنده، پذیرش مردمی این ایده را نشان می‌دهد که دیپلماسی هند در تأمین امنیت و حفاظت از اتباع ملی خود در خلیج فارس ناکارآمد و بی‌فایده بوده است.



از سوی دیگر، این فیلم گویای توقع و مطالبات شهروندان هند از دولت خود، و تأکید آنان بر ضرورت وجود نهادهای کنسولگری با توجه به افزایش جریان‌های گردشگری و مهاجرتی است. در سال‌های اخیر، مدیریت دیاسپورا، امور کنسولگری و دیپلماسی به شدت مورد توجه قرار گرفته‌اند و وابستگی متقابل فزاینده‌ای بین موضوعات داخلی و بین‌المللی، و همچنین تحول رویکردهای دیپلماتیک به سمت اجرای وظایف نهادهایی با اولویت‌های پائینی را نشان می‌دهند. به نظر نویسنده، سیاست دیاسپورای هند در ناحیه خلیج فارس، مثالی معمولی از این پدیده است.

طبق توضیح نویسنده، «دیاسپورای هندی»، هم به اشخاصی با اصالت هندی اطلاق می‌شود که دیگر ملیت‌های خارجی را پذیرفته‌اند و هم به هندی‌هایی برمی‌گردد که هنوز شهروند این کشور هستند؛ اما برای مدت زمانی در خارج از این کشور زندگی می‌کنند. نوشتار حاضر، سیاست دیاسپورای کشور هند را در قبال نوع دوم، یعنی شهروندانی که برای مدت زمانی محدود جلای وطن کرده‌اند تحلیل می‌کند.

جریان‌های مهاجرتی معاصر هند دو نوع هستند: نوع اول، نتیجه مهاجرت متخصصان بسیار ماهر، شامل کارگرانی با مهارت‌های فنی و دانشجویان، به سمت کشورهای غربی است و نوع دوم، شامل مهاجرت کارگران نیمه‌ماهر یا بسیار مبتدی و بی‌مهارت است که بسیاری از آنها در کشورهای حاشیه خلیج فارس در جستجوی کار هستند. به علت وجود تفاوت در پرونده مهاجران هندی، هدف و ابزار سیاست دیاسپورای هند از کشوری به کشور دیگر متفاوت بوده است. در حالی که دیاسپورا دربرگیرنده منبع مهمی از قدرت نرم و اقتصادی برای دیپلماسی هند در آمریکاست، در کشورهای حاشیه خلیج فارس نیازمند به کارگیری دیپلماسی منسجم هند بوده است.

به گفته نویسنده، وجود هشت میلیون کارگر هندی در کشورهای شورای همکاری خلیج فارس (عربستان سعودی، امارات متحده عربی، قطر، کویت، بحرین، و عمان) نشانگر سهم گسترده مهاجران در اقتصاد و توسعه هند است. با وجود این، برخی تعلق‌ها در سیاست دیاسپورا، فشار مطالبات این شهروندان مهاجر برای دریافت حمایت از دولت هند در قبال رویکرد کارفرمایان عرب را بیشتر کرده است. به گفته نویسنده، هشتاد درصد از کارگران هندی در کشورهای حاشیه خلیج فارس از استثمار و سوءاستفاده کارفرمایان خود در رنج هستند. در نتیجه، حضور دیاسپورای هندی در خلیج فارس، یکی از عوامل تعیین‌کننده سیاست



منطقه‌ای هند و همزمان نیاز برای تضمین امنیت انرژی این کشور (هند چهل درصد انرژی، از کشورهای حاشیه خلیج فارس وارد می‌کند) است. دیپلماسی هند در قبال کشورهای حاشیه خلیج فارس با مدیریت موضوعات مربوط به کنسولگری همراه بوده است. این نوشتار برای تحلیل تأثیر سیاست‌های دیاسپورای کشور هند بر رویکرد دیپلماسی این کشور در قبال کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، سیاست‌های دیاسپورا را از دهه ۱۹۹۰ بررسی کرده است. به باور نویسنده، اگرچه موضوع رفاه مهاجران هندی در دستور کار دیپلماتیک هند گنجانده شده، هند در حمایت از مهاجران خود در برابر سوءاستفاده و استثمار موفق نبوده است. یافته‌های تجربی بیشتر بر اساس مصاحبه‌هایی هستند که بین سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۵ با افسران نهادهای خارجی هند در دهلی‌نو، مسقط، ابوظبی، دبی، و همچنین مقاماتی از تریواندروم (مرکز ایالت کرالا در هند) و جامعه مهاجرتی هند در عمان و در امارات متحده عربی صورت گرفته‌اند.

### فصل اول: پیوند روبه‌رشد میان دیپلماسی هند و سیاست دیاسپورای این کشور

به گفته نویسنده، سیاست هند در قبال دیاسپورای خود از گذشته تاکنون دستخوش تغییرات عمده‌ای بوده است و در حال حاضر، دیپلماسی راه‌گیزی برای مدیریت مهاجرتی هند محسوب می‌شود. در عین حال، هنوز هم هند نتوانسته است سیستم مناسبی برای حمایت و حفاظت از اتباع خود در سایر کشورها ایجاد کند.

### دیاسپورای هند: موضوعی مهم در دستور کار دیپلماتیک هند

در این بخش، نویسنده اثرگذاری سیاست دیاسپورا بر دیپلماسی هند، و فراز و فرود تاریخی آن را مورد مطالعه قرار داده است. از دهه ۱۹۲۰ تا استقلال هند، جنبش ملی‌گرایی هند، هندی‌هایی را که در خارج از این کشور زندگی می‌کردند، به مشارکت در مبارزه برای آزادی تشویق می‌کرد و پیش از استقلال، رفتار مستعمرات بریتانیا در قبال کارگران هندی، موضوعی اساسی در کنگره این کشور بود؛ اما در دوره پسااستعماری و در دوره وزارت جواهر لعل نهرو، موضع‌گیری حکومت هند در قبال دیاسپورای این کشور کاملاً تغییر کرد. این نخست‌وزیر هند، سیاست خارجی محتاطانه‌ای در قبال مهاجران هندی داشت. او به جامعه‌های هندی در دیگر کشورها توصیه می‌کرد ملیت آن کشورها را بپذیرند و به آن





کشورها وفادار باشند. این دیدگاه، جهان‌بینی کشورهای پسااستعماری را بازتاب می‌دهد که بر حاکمیت ملی و روابط دوستانه بین‌المللی، و موضع‌گیری غیرمداخله‌جویانه و غیرمتعهد تأکید دارند.

در نتیجه، بین سال‌های ۱۹۴۷ و پایان دهه ۱۹۸۰ ویژگی مهم برخورد متقابل بین حکومت هند و دیاسپورای آن، بی‌اعتمادی سیاسی متقابل بود. مهاجرانی از هند که در آمریکا و بریتانیا حضور داشتند، به‌عنوان خائنان به ملت شناخته می‌شدند و حکومت هند هرگز در پرونده‌های سوءرفتار با هندی‌ها در خارج از این کشور به‌صورت دیپلماتیک وارد عمل نشد.

در دوره‌های بعدی نیز رویکرد هند در قبال مهاجران خود دست‌کمی از این موضوع نداشت. از دهه ۲۰۰۰، حکومت هند طیفی از ابزارهای سیاسی را برای نمایش تعهد خود در قبال دیاسپورای هندی به کار گرفت. این تحولات تأثیر مستقیمی بر عملکرد دیپلماسی هند داشتند. مأموریت‌های دیپلماتیک این کشور با فشار فزاینده‌ای برای گسترش توانایی‌های سیستم، در حمایت از جوامع هند رویارو بودند. نارندرا مودی که در سال ۲۰۱۴ انتخاب شد، تأکید بیشتری بر ضرورت توجه به نقش دیاسپورا در ارتقاء منافع هند در خارج از این کشور داشت و از هندی‌هایی که ملیت دیگر کشورها را پذیرفته بودند درخواست می‌کرد در هند نیز سرمایه‌گذاری کنند. با وجود این، نیمرخ اجتماعی - سیاسی مهاجران هندی بسیار متنوع است و حکومت هند هنوز نتوانسته است سیاست دیاسپورایی را اتخاذ کند که تمامی این گوناگونی‌ها را دربرگیرد. امروز، شکافی بین توجه بسیار دولت هند به دیاسپورای این کشور در کشورهای خارجی و ازسوی دیگر، ناکارآمدی‌های سیستم حفاظت مهاجران هند دیده می‌شود.

### ناکارآمدی‌ها سیستم حفاظت مهاجرتی هند

مهم‌ترین ابزار نهادی برای حمایت از کارگران فاقد مهارت، قانون مهاجرتی سال ۱۹۸۳ هند است. در چهارچوب قانونی ۱۹۸۳، کارگران هندی به دو بخش تقسیم شده‌اند: افرادی که دارای گذرنامه‌هایی هستند که نیازمند تأییدیه مهاجرتی است و دیگر افرادی که گذرنامه‌های آنان به این تأییدیه نیازی ندارد. گروهی که نیازمند تأییدیه هستند، افرادی را شامل می‌شوند که دوره متوسطة تحصیلی را به پایان نرسانده‌اند و چنانچه خواهان مهاجرت به هفده کشور موجود در فهرست، از جمله کشورهای شورای همکاری خلیج فارس باشند،



باید تأییدیه مهاجرتی، گواهی حمایت از مهاجران، ویزای کار، قرارداد استخدام، و گواهی مقر دیپلماتیک هند در کشور میزبان خود را نیز تهیه کنند.

هدف اصلی این قانون، ایجاد سامانه‌ای قانونی برای حفاظت از کارگران فاقد مهارت و توجه ویژه به قراردادهای آنان است. با وجود این، این چهارچوب نهادی برای مبارزه علیه فساد و استثمار کاری ناکافی است؛ در نتیجه، یکی از مجراهایی که حکومت هند بر بررسی آن تأکید دارد نهادهای کاربایی در این کشور هستند که مسئول هدایت روندهای مهاجرتی به کشورهای خلیج فارس، گزینش کارگران و تعریف شرایط قراردادها محسوب می‌شوند. با این برون‌سپاری، مسئولیت حمایت از کارگران مهاجر به این نهادهای کاربایی واگذار شده است.

با این حال، از دید نویسنده، نهادهای کاربایی خود سهم گسترده‌ای در استثمار مهاجران کاری دارند و بر ناکارآمدی قانون ۱۹۸۳ می‌افزایند. ناتوانی نهادی برای قاعده‌مندسازی و نظارت بر عملکرد نهادهایی که به عنوان کاریاب ثبت شده‌اند، و نبود اقدامات تنبیهی علیه نهادهای کاربایی غیرقانونی، بستر معیوبی را برای استثمار کارگران در خلیج فارس به وجود آورده است. حکومت هند اخیراً سیاست‌هایی تک‌کاربردی در قبال مهاجران اتخاذ کرده است که بر حمایت از کارگران و رفاه آنان تأکید دارد. این اقدامات جدید منجر به ظهور سیاست دیاسپورای هند در منطقه خلیج فارس شده است.

## فصل دوم: عوامل مؤثر بر رشد سیاست دیاسپورای هند در خلیج فارس

در این فصل، عواملی که در رشد سیاست دیاسپورای هندی مؤثر بوده‌اند بررسی شده‌اند. نویسنده آسیب‌پذیری‌های مهاجران هندی در دولت‌های شورای همکاری خلیج فارس را شناسایی کرده، و به ضرورت توجه همزمان به مطالبات مهاجران و نیز برخورد با بحران‌های ژئوپلیتیکی یا به عبارتی راضی نگاه داشتن کشورهای پذیرای مهاجران پرداخته است. از دید او، با توجه به افزایش آگاهی مردم از وضعیت مهاجران، و تقاضای افکار عمومی هند برای تحقق اقدامی عملی در حمایت از مهاجران، حکومت این کشور با فشار داخلی بسیاری رویاروست.



## آسیب‌پذیری‌های مهاجران هندی در دولت‌های شورای همکاری خلیج فارس

به گفته نویسنده، با توجه به وجود رابطه تجاری دیرپا میان هند و کشورهای حاشیه خلیج فارس، قرن‌هاست که هندی‌های بسیاری در کشورهای شورای همکاری زندگی می‌کنند. در ابتدای قرن بیستم که کشورهای خلیج فارس هنوز استقلال نیافته بودند، کارگران ماهر هندی نقشی کلیدی در بخش‌های مختلف دولت‌های استعماری بازی می‌کردند. پس از کشف نفت، کارگران نیمه‌ماهر، به‌عنوان حسابدار یا کارمند در شرکت‌های آمریکایی و بریتانیایی در منطقه استخدام شدند. بین سال‌های ۱۹۴۸ و ۱۹۷۰، با حضور بیشتر هند در خلیج فارس، شمار کارگران آن از ۱۴۰۰ نفر به چهل هزار نفر افزایش یافت.

امروز، ناحیه خلیج فارس بالاترین تعداد ساکنان خارجی در جهان را دارد: افراد خارجی ۴۵ درصد از جمعیت کشورهای خلیج فارس را شامل می‌شوند. آنها در عمان ۲۷/۶ درصد، در عربستان سعودی ۳۱ درصد، در بحرین ۴۰ درصد، در کویت ۷۰ درصد، در قطر ۸۰ درصد و در امارات متحده عربی ۸۸/۵ درصد هستند. در این میان، جامعه هند بزرگ‌ترین جامعه کارگران این کشورها در بخش خصوصی، و بزرگ‌ترین تأمین‌کننده نیروی کار در منطقه به‌شمار می‌رود. گفتنی است هشتاد درصد از کارگران تازه‌وارد نیز از هند هستند.

اغلب مهاجران در خلیج فارس، قراردادهایی موقتی را امضا کرده‌اند که خود منبعی برای سوءاستفاده کارفرمایان را پدید آورده است. علاوه‌براین، کشورهای خلیج فارس، شهروندی و حقوق اجتماعی - اقتصادی مهاجران خارجی را رد می‌کنند؛ بنابراین، کارگران فاقد مهارت هند، آسیب‌پذیرترین مهاجران این کشور در خلیج فارس هستند که جز حکومت هند چشم‌امیدی ندارند.

## نیاز به برخورد با بحران‌های ژئوپلیتیکی

عامل اثرگذار دیگر، نیاز به برخورد با بحران‌های ژئوپلیتیکی بوده است. در فاصله زمانی ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۱، یعنی جنگ خلیج فارس، آسیب‌پذیری کارگران هند در منطقه، و ارزش بالای آنها برای اقتصاد هند بیش‌ازپیش پررنگ شد. با حمله صدام حسین در ۲ اوت ۱۹۹۰ به کویت، ۱۵۰ هزار هندی از این کشور خارج شدند که این امر چالش‌های جدیدی را برای سیاست خارجی هند در منطقه پدید آورد.

درواقع، وزارت امور خارجه هند، رویکرد بسیار ملایمی را درقبال عراق اتخاذ کرد و با



محکوم نکردن مداخله نظامی این کشور در کویت، فقط شرایط خروج اتباع خود را به‌شکلی موفقیت‌آمیز از کویت به اردن با گذر از سرزمین‌های عراقی فراهم آورد. اگرچه این موفقیت می‌توانست برای هند شادی‌آفرین باشد، مواجهه با انتقادات آمریکا، کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، و سازمان ملل، سیاست خارجی هند را با چالش روبه‌رو کرد. در نوامبر ۱۹۹۰، حکومت هند با ائتلافی کوتاه‌مدت به رهبری نخست‌وزیر چاندرا شیخار جایگزین شد که به‌سرعت سیاست منطقه‌ای هند را از نو تنظیم کرد. این حکومت جدید، نه‌فقط عراق را به‌شدت محکوم کرد، بلکه بعداً از قطعنامه ژانویه ۱۹۹۱ سازمان ملل متحد برای مداخله بین‌المللی، در صورت عقب‌نشینی نکردن نیروهای عراقی از کویت حمایت کرد.

به نظر نویسنده، بروز این رویدادها و تصمیمات متناقض با دو حکومت متوالی نشانگر سیاست سردرگم هند در منطقه خلیج فارس است. از دید او، این نقطه تاریخی، سنگ‌بنای تحول سیاست هند در غرب آسیا نیز محسوب می‌شود. با بازگشت صد هزار کارگر هندی به کشور، سیاست‌گذاران دریافته‌اند که آنچه در خلیج فارس به‌وقوع می‌پیوندد، علی‌رغم سیاست بی‌طرفی آنان، اثری اجتناب‌ناپذیر بر منافع هند می‌گذارد. این امر موجب شد حکومت هند به فکر تنظیم کنشی پیشگیرانه برای ممانعت از بازگشت ناگهانی کارگران خود بیفتد. در این راستا، حکومت هند گفتگوی تازه‌ای را با هریک از کشورهای خلیج فارس در پیش گرفته است تا تنش‌های سیاسی احتمالی را برطرف کند. به گفته نویسنده، این مباحثات و مدارا تا امروز ادامه یافته است.

## افزایش فشار داخلی

از سال‌های دهه ۱۹۹۰، توجه ویژه وزارت امور خارجه هند به دیاسپورای این کشور، ناشی از تقاضای روبه‌رشد شهروندان برای دریافت حمایت دولتی از هند در خارج از کشور بوده است؛ به این ترتیب، افزایش کمک‌رسانی به شهروندان نیازمند، دیپلماسی دیاسپورای هند را به موضوعی مردمی تبدیل کرده است. در بحث‌های عمومی هند، در نزد افکار عمومی، دانشگاهیان، روزنامه‌نگاران، فعالان حقوق بشر، و سیاستمداران به این موضوع نیز پرداخته می‌شود. برنامه‌ای تلویزیونی با عنوان «کرالا» که محبوبیتی گسترده دارد به موضوع هندی‌های گمشده در خارج از این کشور و کمک به خانواده‌های آنان اختصاص یافته است که از دید نویسنده، موجب گسترش آگاهی عمومی در خصوص مسائل مهاجرتی، به‌ویژه در



کشورهای حاشیهٔ خلیج فارس شده است. در سال ۱۹۹۶، استان کرالای هند اولین ایالتی بود که دپارتمان‌ها را با وظیفهٔ بررسی موضوعات مهاجرتی با عنوان «نورکا» تأسیس کرد. وزارت امور خارجهٔ هند تلاش داشته است اقداماتی را برای حمایت از دیاسپورا صورت دهد و سازکارهای جدیدی را برای بهبود این اقدامات ترتیب دهد. با این حال، حکومت در برابر این اقدامات به‌نوعی از خود سلب مسئولیت کرده و وزارت امور خارجه را در فشاری مضاعف قرار داده است. در حال حاضر، دیپلمات‌های هند در کشورهای خارجی مسئول امنیت و حفاظت از شهروندان هندی هستند، در حالی که بودجهٔ لازم برای این کار را در اختیار ندارند و فقط به کمک رایزنی‌های دیپلماتیک می‌کوشند تغییراتی را در نگاه و رویکرد کشورهای خلیج فارس در قبال کارگران هندی به‌وجود آورند.

### فصل سوم: ابزارهای دیپلماتیک محدود در مدیریت مهاجرتی هند در منطقه خلیج فارس

در این فصل، دامنهٔ توان و قابلیت دیپلماتیک حکومت هند در مدیریت دیاسپورای خود بررسی شده است. از دید نویسنده، در نبود بودجه و توجه جدی به مدیریت مهاجرتی، اقداماتی که تاکنون در نظر گرفته شده‌اند فاقد خروجی ملموس و مؤثر برای برخورد استمارگرانه یا سوءاستفاده‌های احتمالی کارفرمایان غرب از شهروندان هندی هستند.

#### تلاش‌های فزاینده برای مدرن‌سازی کنسولگری‌های هندی

از نظر نویسنده، مقامات کنسولی و دیپلمات‌های هندی که در خارج از این کشور منصوب شده‌اند نقشی اساسی در حمایت از مهاجران ایفا می‌کنند. آنها به لحاظ قانونی حق دسترسی به شهروندان و برقراری ارتباط با آنان را دارند. همچنین از ظرفیت قانونی برای مذاکره با حکومت‌های میزبان، به‌نفع شهروندان هندی برخوردارند. با این حال، با توجه به نبود کمک‌های مالی، محدودیت‌های بسیاری برای کنسولگری آنها وجود دارد و آنها می‌کوشند با کمک گرفتن از منابعی ابتکاری، مانند حمایت و جلب اعانه از تجار هندی، این خلأ را برطرف کنند.

اقداماتی که از طرف وزارت امور خارجهٔ هند در کشورهای حاشیهٔ خلیج فارس در نظر گرفته شده است، عبارت‌اند از:



۱. تأسیس صندوق رفاه جامعه هند در هریک از کشورهای عضو شورای همکاری از اکتبر ۲۰۰۹، که به کارگران کمک‌هایی قانونی و پزشکی و برای بازگرداندن اجساد مردگان ارائه می‌دهد و هزینه‌های آن را متقبل می‌شود.
  ۲. گشایش مراکز تأمین کارگران خارجی که برای اطلاع‌رسانی به مهاجران و خانواده‌های آنها در خصوص شرایط کاری و زندگی در خلیج فارس اطلاع‌سانی می‌کند. اولین مرکز از طرف سفارت هند در دبی در سال ۲۰۱۰ تأسیس شد و مراکز مشابه به تدریج در دیگر کشورهای منطقه گشایش یافته‌اند.
  ۳. ایجاد پناهگاه‌هایی برای زنان محنت‌زده‌ای که از دست کارفرمایانشان فرار کرده‌اند. این پناهگاه‌ها در سفارت هند در عربستان سعودی، بحرین، عمان، و امارات متحده عربی تأسیس شده‌اند.
  ۴. اختصاص یک خط تلفنی بیست و چهار ساعته برای دریافت شکایات کارگران.
  ۵. تعیین روزهایی در هفته برای دیدار مهاجران و مسئولان دولتی در سفارت‌خانه‌های هند در تمامی نمایندگی‌های هندی حاضر در خلیج فارس، با هدف تسهیل تعامل دیپلمات‌ها و کارگران.
  ۶. افزایش نظارت بر روندهای استخدامی در خارج از کشور در تمامی هفده کشور فهرست وزارت امور خارجه هند، از جمله کشورهای حاشیه خلیج فارس که از سال ۲۰۱۵ آغاز شده است.
- به باور نویسنده، ایالت‌های مختلف هند نگرانی شدیدی در خصوص جریان‌های مهاجرتی به کشورهای خلیج فارس دارند. حکومت هند برای برطرف کردن این نگرانی‌ها همکاری سیاسی را بین دیپلمات‌ها و ایالت‌ها تشویق کرده است. از سال ۲۰۰۶، همایشی دوسالانه در خلیج فارس و در نه کشور دیگر در فهرست وزارت امور خارجه هند برگزار می‌شود و سخنگوی وزارت امور خارجه هند و برخی از نمایندگان وزارت کشور و وزارت کار نیز در این همایش حضور می‌یابند. با وجود این، با توجه به نبود منابع مالی و انسانی مختص به مأموریت‌های هندی در خلیج فارس، تمامی این ابزارهای کنسولی اثر محدودی بر حمایت از شهروندان هندی در این منطقه دارند.

### دیپلماسی مقتصدانه هند

بودجه و نیروی انسانی محدود در وزارت امور خارجه هند، توانایی این کشور برای تطابق



یافتن با نیازهای جدید مدیریت مهاجرتی را با چالش روبه‌رو کرده است. در سال ۲۰۱۶، وزارت امور خارجه هند فقط ۹۱۲ افسر نهاد خارجی طراز اول داشت. این کمبود کارکنان و کمبود تجهیزات و ابزار کافی در خلیج فارس، در مقایسه با مأموریت‌های راهبردی‌تر دستگاه سیاست خارجی هند در آسیای جنوبی و آسیای غربی بهتر دیده می‌شود. حجم بالای کاری در سفارتخانه‌های هند در کشورهای حاشیه خلیج فارس و نداشتن مهارت‌های فنی ضروری برای پاسخ‌گویی به موضوعات کارگران و نبود قوانین و قواعد درست ملی در این باره در هند، موجب شده است کل نظام دیپلماتیک هند در قبال کارگزاران ناتوان باشد و نتواند خدمتی درخور به اتباع ملی هند در این کشورها ارائه دهد. به باور نویسنده، سیاست مقتصدانه هند موجب شده است حکومت و دیپلمات‌های هندی هیچ‌کدام اطلاع دقیقی از شمار مهاجران حاضر در منطقه، چه افراد قانونی و چه افراد غیرقانونی نداشته باشند و حتی در این خصوص نیز بر آمار و اطلاعات حکومت‌های خلیج فارس متکی باشند.

### پارادوکس دیپلماسی کنسولی هند در خلیج فارس

به نظر نویسنده، از جنبه نظری، دیپلماسی کنسولی هند در ناحیه خلیج فارس شامل فعالیت‌های متنوعی، مانند مذاکره در خصوص چهارچوب‌های قانونی کار با کشورهای میزبان یا برقراری گفتگو با وزارتخانه‌های خلیج فارس به منظور حل چالش‌هایی، مانند مهاجران غیرقانونی یا موارد سوءاستفاده از کارگران قرار گرفته می‌شود. با این حال، این دیپلماسی کنسولی تضادی در خود دارد: از سویی، دیپلمات‌ها تلاش فزاینده‌ای برای ارتقاء حقوق مهاجران هندی دارند و بر وظیفه جدی کشور میزبان در حمایت از کارگران هندی تأکید می‌کنند و از سوی دیگر، اولویت سیاسی آنها در راستای حفظ جریان‌های مهاجرتی است و از ترس معکوس شدن جریان مهاجرتی تلاش دارند با انعطاف با کشور میزبان برخورد کنند و آنها را نرنجانند.

درواقع، ارزشی که کارگران هندی در خلیج فارس به کشور مادر خود می‌فرستند، هنوز نقشی اساسی در رشد اقتصادی و توسعه ایالت‌های مهمی از هند دارند. این مسئله مانع مهمی بر سر پذیرش خطر در گفتگوهای دیپلماتیک است و دیپلمات‌ها هراس دارند که حمایت بسیار از حقوق کارگری، به ممنوعیت موقت کار کارگران هندی منجر شود. در دو یا سه دهه گذشته، پادشاهی‌های خلیج فارس نیز سیاست‌های مهاجرتی خود را



تشدید کرده‌اند. علاوه بر این، قیام‌های عربی در سال ۲۰۱۱، آنها را در خصوص بیکاری محلی و تأثیر اجتماعی - سیاسی آن نگران کرده است. بنابراین، این کشورها ترجیح می‌دهند برنامه اشتغال خود را ملی‌سازی کنند. در این صورت، کار برای کارگران خارجی که حاضرند تحت سیاست‌های حمایتی ملی کشورهای خلیج فارس کار کنند بسیار دشوارتر خواهد شد. رویارو با این مشکل، هند تلاش داشته است مذاکرات دوجانبه با کشورهای میزبان را افزایش دهد. توافق‌نامه‌هایی با کشورهای امارات (۲۰۰۶ و ۲۰۰۷)، قطر (۱۹۸۵ و ۲۰۰۷)، کویت (۲۰۰۷)، عمان (۲۰۰۸)، بحرین (۲۰۰۹)، و عربستان سعودی (۲۰۱۴ و ۲۰۱۶) امضا شده است. این توافق‌نامه‌ها عموماً تلاش دارند همکاری‌ها در خصوص همکاری و نیروی کار را ارتقا دهند. البته هیچ شواهد ملموسی دال بر تأثیر این توافق‌نامه‌های دوجانبه در بهبود حمایت از کارگران وجود ندارد. به باور نویسنده، در سطح چندجانبه، اصلاً دیپلماسی هند قابل بحث نیست و اقداماتی که در این زمینه صورت گرفته است در مرحله اجرایی الکن بوده‌اند.

در نتیجه، از نظر نویسنده، در نبود هیچ‌گونه اصلاحی، چه در قوانین هند و چه در قوانین کشورهای حاشیه خلیج فارس، این فقط کارگران هندی هستند که با حجم بسیاری مواجه‌اند. به گفته یکی از دیپلمات‌های هندی، تنها کاری که آنها می‌توانند انجام دهند این است که کارگران را نگه دارند و از آنها بخواهند به قوانین کشورهای میزبان احترام بگذارند. به گفته نویسنده، این اظهارنظرهای مقامات هند، در مقایسه با دیپلماسی کنسولی فیلیپین که در آن، حتی با وجود احتمال ممنوعیت کار، حمایت فعال و تضمین‌کننده‌ای از اتباع و مهاجران کار فیلیپینی وجود دارد به شدت متفاوت است.

## وابستگی متقابل بازیگران دولتی و غیردولتی

### مشارکت بخش خصوصی و دولتی در رفع مشکل

ظهور مدیریت دیاسپورا در دستور کار دیپلماتیک هند، وزارت امور خارجه این کشور را مجبور کرده است با کمک بازیگران غیردولتی، عملکرد خود را تقویت کند. به گفته نویسنده، دیپلمات‌های هند در خلیج فارس عمدتاً بر حمایت مالی و مادی نهادهای هندی محلی که کارگران متخصص یا تجار هندی را گردهم آورده‌اند و به امور خیریه می‌پردازند تکیه دارند.

بی‌شک صندوق‌های حمایتی یا پناه‌گاه‌هایی که برای حمایت از زنان تأسیس شده‌اند، و





دیگر اقداماتی که به‌صورت مشارکتی بین بخش خصوصی و دولتی هند تقسیم شده‌اند، و اغلب از آنها با عنوان اقداماتی غیررسمی یاد می‌شود، ظرفیت دولت برای پاسخگویی به مطالبات دیاسپورای خود در ناحیه خلیج فارس را بالا برده است. باوجوداین، از دید نویسنده، این خطر وجود دارد که حضور جامعه هند و دخالت آن در امور مختلف، منجر به سیاسی‌سازی مسائل، و یا گسترش فساد میان افسران نهادهای خارجی شود و این هر دو آثار به‌مراتب مخرب‌تری برای دیپلماسی هند در کشورهای حاشیه خلیج فارس خواهد داشت.

### دیپلماسی و درگیری‌های بالقوه بر سر منافع

باقتار خاص مدیریت دیاسپورا در پادشاهی‌های خلیج فارس موجب توسعه تعاملات متداولی بین بازیگران بخش خصوصی و دیپلمات‌های هندی شده است. در کشورهای حاشیه خلیج فارس، فعالیت سازمان‌های سیاسی ممنوع است و فقط انجمن‌های مذهبی، منطقه‌ای و فرهنگی که سفارتخانه‌های هند هزینه‌های آنها را می‌پردازند و از نظر قانونی تحت نظارت مقامات میزبان هستند می‌توانند فعالیت داشته باشند؛ در نتیجه، بخش عمده‌ای از فعالیت‌های دیپلماتیک هندی در خلیج فارس از اقدامات انجمن‌های هندی گوناگون، جدانشدنی است. این انجمن‌ها حتی سفر و دیپلمات‌های کشورهای ثالث نظیر فرانسه و بریتانیا را نیز به رویدادهای خود دعوت می‌کنند و از خلال این رویدادها، به تجار هندی این امکان را می‌بخشند که با کشورهای دیگر ارتباط برقرار کنند.

نمود نظارت و مدیریت بر این انجمن‌های خصوصی می‌تواند اثر معکوسی بر دیپلماسی هند داشته باشد؛ به‌ویژه آنجا که این انجمن‌ها برای حصول منافع خود، منافع ملی هند را زیر سؤال ببرند یا با افزایش رقابت منطقه‌ای در امور اقتصادی، به تخریب نقشه دیپلماتیک هند در قبال کشورهای حاشیه خلیج فارس دست بزنند. حتی به نظر نویسنده، برخی از این انجمن‌ها برخلاف قوانین سختگیرانه کشورهای حاشیه خلیج فارس، به مینیاتوری از احزاب سیاسی هند تبدیل شده‌اند که به فعالیت‌های سیاسی ممنوع دست می‌زنند. نمونه آن مرکز فرهنگی مسلمانان کراالا است که از حزب مسلمان کراالا ریشه می‌گیرد. این مسئله بستر زایی برای سیاسی شدن امور فراهم می‌آورد.



## فصل پایانی: نتیجه‌گیری: دشواری‌های سازش مجدد میان مدیریت مهاجرت و دیپلماسی

دیپلماسی دیاسپورای هند توجه را به اجزای اجتماعی در عملکرد دیپلماتیک جلب می‌کند. به گفته نویسنده، از آنجا که مدیریت مهاجرت بر دیپلماسی هند در منطقه اثرگذار است و حتی آن را بیش از پیش در برابر چشمان افکار عمومی قرار می‌دهد، چاره‌اندیشی برای آن جزئی از دغدغه‌های دیپلماسی هند بوده است. دیپلمات‌های هندی نیز علی‌رغم نبود منابعی مختص وزارت امور خارجه هند تلاش کرده‌اند با ابتکاراتی، راهی برای پاسخگویی به این نیاز بیابند.

براین اساس، یکی از کاربدهای عمده سفارتخانه‌های هند در خلیج فارس، حمایت از منافع مالی و اقتصادی آن دسته از ایالت‌های هندی معرفی می‌شود که ساکنان خود را به خلیج فارس می‌فرستند. علاوه بر این، جامعه مهاجر هند بیش از پیش با حکومت این کشور از خلال خدمات کنسولی، اجتماعی و فرهنگی عجین شده است. مدیریت مهاجرت به‌عنوان عملکردی قانونی در دیپلماسی هند در خلیج فارس ظاهر شده است؛ اما حکومت هند و دیپلمات‌های آن هنوز ابزار و نیروی کافی برای اجرای سیاست حمایتی مناسب را ندارند؛ به این جهت، انجمن‌های مهاجرتی هندی اغلب نقشی اساسی در تکمیل وظایف حکومتی داشته‌اند. خود این موضوع موجب سیاسی‌سازی امور در برخی موارد و همچنین بروز فساد در میان دیپلمات‌های هندی شده است. از سوی دیگر، سیاست منطقه‌ای هند و حتی روابط این کشور با قدرت‌های فرامنطقه‌ای که منافع در کشورهای حاشیه خلیج فارس دارند نیز تحت تأثیر مدیریت ناکارآمد دیاسپورا قرار دارند. به باور نویسنده، دیپلمات‌های هندی نمی‌توانند سازشی بین الزامات مدیریت دیاسپورا با هدایت فعالیت‌های دیپلماتیک دیگر برقرار کنند. او توصیه کرده است با توجه به اینکه امور دیپلماتیک با کشورهای خلیج فارس نیازمند برقراری پیوندهای فردی با حاکمان جهت تسهیل مذاکرات اقتصادی و سیاسی است، و دیپلمات‌های هندی فرصت و زمان معاشرت با نخبگان محلی را ندارند، باید بتوانند با ارتقاء دیگر جنبه‌های دیپلماسی، مانند دیپلماسی اقتصادی و همکاری دفاعی، ارتباط خود را با نهادهای میزبان محکم‌تر کنند و همزمان با این اقدامات دیپلماتیک، خدماتی را برای آسیب‌پذیرترین شهروندان خود در نظر بگیرند.