

نگاهی به چالش‌ها، مسائل و الزامات فراروی وزارت امور خارجه و معیارهای وزیر مطلوب

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۳۱۲۶

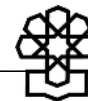
مردادماه ۱۳۹۲

دفتر: مطالعات سیاسی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱. وضعیت کلی وزارت امور خارجه
۵	۲. مسائل اساسی در حوزه مأموریت وزیر امور خارجه
۱۱	۳. الزامات اسناد فرادستی کشور در حوزه سیاست خارجی
۲۴	۴. معیارهای انتخاب وزیر امور خارجه
۳۲	جمع بندی
۳۳	پی نوشت ها



نگاهی به چالش‌ها، مسائل و الزامات فراروی وزارت امور خارجه و معیارهای وزیر مطلوب

چکیده

وزیر امور خارجه دولت یازدهم در حالی عهده‌دار سیاست خارجی کشور می‌شود که دیدگاه‌ها و نظرات مختلفی درباره چالش‌های فراروی آن وجود دارد. بررسی ساختار اداری و تشکیلاتی و عملکرد سازمانی وزارت امور خارجه و همچنین سیاست خارجی کشور در قبال محیط‌های مختلف منطقه‌ای و بین‌المللی، همگی حکایت از وجود چالش‌هایی در حوزه‌های ساختاری، کارگزاری و پویایی این وزارتخانه دارد. این در حالی است که اسناد فرادستی کشور نیز اهداف کلانی را ترسیم کرده که تحقق بخشی از آنها در گرو کارکرد مطلوب سیاست خارجی کشور است. براین اساس، در گزارش پیش‌رو، ضمن طبقه‌بندی چالش‌ها و مسائل فراروی وزارت امور خارجه، به الزامات ناظر بر سیاست خارجی کشور براساس اسناد فرادستی نیز پرداخته شده و درنهایت معیارهای وزیر خارجه مطلوب برشمرده شده است.

مقدمه

وزارت امور خارجه مهمترین نهاد در حوزه و اجرای تصمیمات سیاست خارجی است. سیاست خارجی ایران طی چند سال گذشته تحت تأثیر عوامل مختلف داخلی و بین‌المللی فراز و نشیب‌های فراوانی را پشت سر نهاده است. کنترل روندهای سازمانی و سمت‌گیری‌ها و اصلاح یا تغییر موارد ضروری آن از اصلی‌ترین موضوعات فراروی وزیر خارجه جدید است. بر همین اساس، وجود برنامه‌ای منسجم و جامع از ضروریات وزارت امور خارجه است که از وزیر پیشنهادی انتظار می‌رود با اشراف کامل به موضوعات مبتلابه وزارتخانه مربوطه، به تدوین آن همت گمارد.

طبعاً رسیدگی به مسائل و مشکلات جاری وزارت امور خارجه به‌عنوان متولی اصلی پیگیری ملاحظات کشور در حوزه سیاست خارجی و تجمیع ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها برای اجرای درست وظایف و مأموریت‌های این وزارتخانه به‌ویژه از حیث تحقق الزامات و تجویزات ملحوظ در اسناد بالادستی کشور می‌تواند در ارتقای کیفیت عملکرد و کارکرد آن نقش مؤثری داشته باشد. این گزارش ضمن تبیین وضعیت کلان وزارت امور خارجه در شرایط کنونی، مسائل و ملاحظات اساسی که در حوزه مأموریت وزیر امور خارجه قرار دارد را تشریح کرده و الزامات منتج از اسناد

بالادستی کشور در عرصه سیاست خارجی را شرح می‌دهد. در پایان نیز مهمترین معیارهایی که می‌تواند در فرآیند انتخاب وزیر امور خارجه جدید مورد توجه قرار گیرد تشریح خواهد شد.

۱. وضعیت کلی وزارت امور خارجه

وضعیت کلی وزارت امور خارجه را می‌توان در قالب‌های سازمانی و تشکیلاتی در چند محور خلاصه کرد که حاکی از ضرورت وجود برنامه‌ای به‌روز و بهنگام است. این محورها عبارتند از:

۱-۱. به‌روز نبودن قوانین و مقررات تشکیلاتی وزارتخانه

قوانین و مقررات تشکیلاتی و استخدامی وزارت امور خارجه مصوب سال ۱۳۵۲ بوده که پس از گذشت چهار دهه هنوز مرحله آزمایشی خود را می‌گذرانند. عملکرد بهینه وزارت امور خارجه مستلزم اصلاح و به‌روزرسانی اساسنامه آن است تا پاسخگوی نیازهای متحول و گسترده نهاد سیاست خارجی کشور شود، زیرا با گذشت چهار دهه از تصویب این قانون و تغییر اوضاع و احوال و پدیداری الزامات نوین، وزارت امور خارجه با پرسش‌هایی در زمینه محمل‌های قانونی عملکرد اداری و تشکیلاتی خود مواجه است. بر این اساس، روزآمد کردن قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی وزارت امور خارجه، موضوعی سازمانی است که مستلزم تنظیم برنامه‌ای منسجم ازسوی وزارت امور خارجه و با همکاری مجلس شورای اسلامی است. اساسنامه، کارکنان وزارت امور خارجه را در قالب دو رسته سیاسی و اداری دسته‌بندی می‌کند. معیارهای این تفکیک از حیث تجربه، تخصص و سایر شرایط شغلی نیازمند بازنگری است. شاید یکی از مهمترین الزامات این اساسنامه وجود قوانینی در مورد انتصابات و مأموریت‌هاست، به‌گونه‌ای که امکان استمرار فعالیت افراد لایق و کارآمد در مسئولیت خود فراهم شده و ضرورتاً با تغییرات در سطوح کلان وزارتخانه تمامی سطوح مدیریتی دستخوش تحول نشود. در واقع، ساختارها باید به شکلی تنظیم شود که انتصابات براساس چارچوب‌های قانونی و منافع ملی صورت پذیرد. در پاسخ به چنین ضرورتی است که تشکیل کارگروهی برای تدوین اساسنامه جامع وزارت امور خارجه اهمیت می‌یابد.

۱-۲. مسائل مربوط به سطح مهارت‌های تخصصی مأموران و کارآمدی ساختارهای وزارتخانه

کارکنان وزارت امور خارجه به‌ویژه در رسته سیاسی و یا دیپلمات‌ها از ارکان اصلی اجرایی وزارتخانه محسوب می‌شوند. در داخل هر نمایندگی سیاسی دو نوع مأمور یا عضو دیپلماتیک



مشغول به کار هستند: یکی شامل دیپلمات‌های حرفه‌ای^۱ که از جانب وزارت امور خارجه کشور فرستنده مأمور می‌شوند و حرفه آنها انجام وظایف و امور دیپلماتیک است. دوم شامل دیپلمات‌های غیرحرفه‌ای^۲ که از آنها به‌عنوان وابستگان تخصصی یاد می‌شود، گروهی از دیپلمات‌ها هستند که برای انجام مأموریت خاص از جانب وزارتخانه‌ها و یا سازمان‌های مختلف برای هدایت و انجام امور مربوط به خود اعزام می‌شوند و معمولاً دارای مقام‌های عالی‌رتبه‌ای می‌باشند. واضح است که گسترش روابط بین کشورها و تنوع این روابط ایجاب می‌کند افرادی متخصص به‌منظور انجام اموری مشخص به مأموریت‌های دیپلماتیک اعزام شوند، دامنه این نوع وابسته‌ها به نسبت گستردگی روابط بین کشورها روبه افزایش است. در بین وابستگان تخصصی، وابسته نظامی در رأس فهرست جای داشته و بعد از آن وابستگان فرهنگی، بازرگانی، علمی، کار، کشاورزی، ماهیگیری، حقوقی، توریسم، مهاجرت و... قرار دارند. دیپلمات‌ها به‌عنوان نمایندگان جمهوری اسلامی در خارج از کشور باید در مقام یک کارشناس خبره باشند. بنابراین سطح دانش و مهارت آنها نقش مهمی در نوع عملکرد وزارتخانه دارد. در شرایط موجود، وزارت امور خارجه نیازمند اهتمام جدی‌تر به امر آموزش و تقویت علمی و حرفه‌ای کارکنان خود است. نکته جالب آنکه این وزارتخانه از پشتوانه علمی کافی نیز برخوردار است و دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه می‌تواند سهم بسزایی در پاسخگویی به این نیاز داشته باشد.

۳-۱. وجود ساختارها و کارگزاران موازی

فرآیند سیاست خارجی کشور از دو ساختار رسمی و غیررسمی تشکیل و میزان اثرگذاری هر یک از گونه‌های ساختاری به تناسب شرایط موجود تعیین می‌شود. بنابراین، کارگزاران و نهادهای گوناگونی، ذینفع و دخیل در امر سیاست خارجی کشور هستند که امری طبیعی است و در تمامی کشورها مشاهده می‌شود. مشکل از آنجا آغاز می‌شود که بعضاً میان نظرات و دیدگاه‌های مختلف اجماعی صورت نمی‌گیرد. به عبارت دیگر، وجود اختلاف‌نظر میان تصمیم‌گیرندگان امری طبیعی قلمداد می‌شود، اما مسئله مهم وجود سازوکارهایی است که بتواند نوعی اجماع میان آنها ایجاد کند و تصمیمات در وضعیتی متعادل اخذ و اجرا شود. در حوزه سیاست خارجی کشور به‌نظر می‌رسد در پاره‌ای موارد اختلاف‌نظرها فراوان است و از آنجا که مراجع و کارگزاران متعدد منشأ اثر در این حوزه هستند، بعضاً هر یک مطابق نظر خود مسیر سیاست خارجی کشور را تعریف می‌کنند. نتیجه چنین شرایطی جز پراکندگی و گهگاه تناقض و ناسازگاری در تصمیمات سیاست خارجی

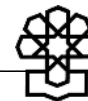
1. Career Diplomat

2. Non Career Diplomat

نخواهد بود. زیرا نهادها و کارگزاران به موازات یکدیگر و متفاوت از یکدیگر به ایفای نقش در حوزه تصمیم‌گیری سیاست خارجی می‌پردازند. برای مثال می‌توان به ایجاد نمایندگی‌های ویژه برای مناطق مختلف جغرافیایی اشاره کرد، مانند تشکیل نماینده ویژه در امور خاورمیانه، آسیا و... که در قانون و عرف سیاست خارجی کشورمان تعریف نشده و با توجه به اختلاط مأموریت این نمایندگان با دستگاه سیاست خارجی کشور، ایجاد آن نوعی موازی‌کاری محسوب می‌شود. لذا با وجود دستگاه وزارت امور خارجه ضرورتی ندارد که امور مرتبط با سیاست خارجی و روابط با دیگر کشورها از دستگاهی غیر از این وزارتخانه پیگیری شود. این درحالی است که از مراجع صاحب نقش و نفوذ در سیاست خارجی می‌توان به‌عنوان مشاوران در امر طرح و اجرای سیاست خارجی استفاده کرد. ارتقای این ساختارها یا کارگزاران موازی در جایگاه اخذ و اجرای تصمیمات و سیاست‌ها نتیجه‌ای جز نمایش تصویری مغشوش و مبهم از مراکز تصمیم‌گیری کشور به همراه ندارد. بنابراین یکپارچه‌سازی نهادها و بازیگران در حوزه سیاست خارجی به معنای حذف آنها نیست، بلکه به معنای بهره‌مندی از ظرفیت‌های موجود با تعیین جایگاه آنها با محوریت وزارت امور خارجه می‌باشد. همچنین، وزارت خارجه به دلیل اشراف کامل بر موضوعات فرامرزی از توان ارائه خدمات به سایر نهادها و وزارتخانه‌ها نیز برخوردار است. در این راستا می‌توان به نقش این وزارتخانه در تأمین و همکاری با معاونت‌های بین‌الملل سایر وزارتخانه‌ها اشاره داشت که در این صورت نوعی پیوند مؤثر و حرفه‌ای میان کارکرد وزارتخانه‌ها با نقش بین‌الملل آنها ایجاد می‌شود.

۴-۱. افول فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی وزارت امور خارجه

سیاست خارجی در حوزه‌های نظری و عملی موضوعی تخصصی و نیازمند پشتوانه‌های قوی علمی است. مراکز آموزشی و پژوهشی پشتوانه علمی هر نهادی به شمار می‌روند و وزارت امور خارجه نیز سال‌ها از خدمات مرکز آموزش و پژوهش دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی برخوردار بوده است. برگزاری کنفرانس‌ها و سمینارهای بین‌المللی در حوزه‌های مختلف با حضور نخبگان علمی و اجرایی داخلی و خارجی، برگزاری کارگاه‌های آموزشی، اجرای طرح‌های پژوهشی بزرگ، انتشار آثار علمی در قالب کتاب و مجله‌های تخصصی؛ بخش مهمی از عملکرد این مرکز طی سال‌های گذشته بوده است. با تغییرات ایجاد شده در معاونت پژوهشی دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، مرکز آموزش و پژوهش آن نیز دوره‌ای از رکود را سپری می‌کند. الزام موجود در این حوزه ضمن اینکه ناظر بر فعال‌سازی بخش آموزش و پژوهش وزارتخانه می‌باشد، بر همکاری با مراکز آموزشی و پژوهشی مستقل داخلی نیز دلالت دارد. بدین ترتیب، موضوعاتی که از ضریب



حساسیت بالایی برخوردارند و طرح و بسط آنها از سوی نهادهای دولتی همانند وزارت امور خارجه موجب واکنش منفی سایر کشورها می‌شود، مقتضی است به مراکز آموزشی و پژوهشی مستقل واگذار شوند. در این شرایط به دور از موضع‌گیری سیاسی رسمی جایگاه این قبیل موضوعات تا حد مباحث آکادمیک نیز ارتقا می‌یابد.

۵-۱. جایگاه و نقش کاهنده وزارت امور خارجه در فرآیند اخذ و اجرای تصمیمات

سیاست خارجی

همان‌گونه که اشاره شد، اصلی‌ترین نهاد سیاست خارجی کشور وزارت امور خارجه است. درست است که وزارت امور خارجه به همراه شورای عالی امنیت ملی کشور اداره امور و روابط بین‌المللی جمهوری اسلامی با سایر ممالک را عهده‌دار است و از منظری واقعی مجری تصمیماتی است که در سطوح کلان‌تر اخذ می‌شود، اما این به معنای نادیده انگاشتن سهم مؤثر آن در کل فرآیند سیاست خارجی از اخذ تا اجرای تصمیمات نیست. یک وزارتخانه فعال می‌تواند به نسبت نقش فعالانه خود، سهمش را در این فرآیند تعیین نماید. اما طی چند سال گذشته این نهاد از ایفای نقش شایسته و بایسته خود بازمانده است. این درحالی است که سیاست خارجی باید در وزارت امور خارجه متمرکز شود، زیرا وجود رویکردهای موازی در این حوزه، با تضعیف جایگاه این وزارتخانه باعث تضعیف قدرت و امنیت ملی کشور و ارتباطات خارجی خواهد شد. جبران این وضعیت بیش از هر چیز مستلزم اهتمام شخص رئیس‌جمهور است تا با رعایت مکانت و منزلت وزارت امور خارجه به احیای جایگاه و نقش وزارت امور خارجه کمک کند. تجربه سال‌های گذشته حاکی از آن است که افول نقش وزارت خارجه متأثر از نوع عملکرد رئیس قوه اجرایی بوده است و از این رو، مسئولیت اولیه این وضعیت متوجه شخص رئیس‌جمهور است که مستلزم نگاه دقیق و جدی نمایندگان مجلس نیز می‌باشد.

۲. مسائل اساسی در حوزه مأموریت وزیر امور خارجه

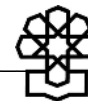
وزیر امور خارجه جدید با مسائل اساسی و مهمی در حوزه مأموریت خود مواجه خواهد بود که بخش عمده این موضوعات معطوف به جهان خارج بوده و بخشی از آن نیز به زمینه‌سازی‌های داخلی مربوط می‌شود. مهمترین این مسائل عبارتند از:

۲-۱. پیشبرد فرآیند هسته‌ای

مهمترین مسئله در حوزه مأموریت وزیر امور خارجه جدید پیشبرد فرآیند هسته‌ای کشور به سهم خود در مجامع بین‌المللی و در برابر بازیگران اصلی است. مسئله هسته‌ای ایران موضوعی چندوجهی است که با بردی کلان سپهر امنیتی کشور را در وجوه مختلف اعم از اقتصادی، سیاسی و استراتژیک متأثر ساخته است. انتظار می‌رود وزیر امور خارجه براساس نظرات رئیس‌جمهور منتخب که بر سیاست «شفاف‌سازی، تعامل و اعتمادسازی متقابل» برای حل این مسئله تأکید کرده و «تعلیق غنی‌سازی اورانیم را متعلق به گذشته» دانسته است، مسیر هسته‌ای را به پیش برد.

نکته مهم این است که حلقه‌های تحریمی که طی چند سال گذشته کشور را دربرگرفته، همگی بر تداوم روندی دلالت دارند که در چارچوب چندجانبه‌گرایی، پیشبرد فرآیند هسته‌ای ایران را هدف قرار داده‌اند. اهمیت چندبعدی موضوع تا بدان جاست که کارشناسان، تحقق برنامه‌های اقتصادی دولت جدید را در نیز در گرو لغو تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران می‌دانند که خود نیازمند موفقیت مذاکرات هسته‌ای است. به بار نشستن مذاکرات نیز مستلزم طی فرآیندی پیچیده خواهد بود، زیرا تنش‌های موجود میان ایران و آمریکا محدود به فعالیت‌های هسته‌ای ایران نیست. در دستور کار قرار گرفتن پرونده ایران در شورای امنیت به این معنی است که فعالیت‌های هسته‌ای کشورمان در یک فرآیند اساساً سیاسی و ظاهراً حقوقی با مسئله صلح و امنیت بین‌المللی مرتبط شده است. قدرت‌های بزرگ و در رأس آنها آمریکا با تصویب چند قطعنامه براساس ماده (۴۱) منشور ملل متحد مجازات‌هایی را علیه ایران اعمال کرده‌اند تا گزینه تعلیق فعالیت‌های هسته‌ای ایران را حقوقی و قانونی جلوه دهند. با این حال با توجه به سیاسی بودن این روند، ایران همچنان سیاست مقاومت را در پیش گرفته است. آمریکا در مقام محرک اصلی تلاش دارد تا با تقویت این تصویر که ایران با توسعه فعالیت‌های هسته‌ای نظامی، صلح و امنیت بین‌المللی را تهدید می‌کند، قدرت‌های بزرگ را به همکاری برای اعمال فشارهای بیشتر سوق دهد و ایران را به انزوای سیاسی بکشاند. در همین راستا، تهدیدهای آمریکا در قبال برنامه‌های هسته‌ای ایران طیفی از گزینه‌های نظامی تا غیرنظامی را دربرمی‌گیرد.^(۱)

سیاست امنیتی واشنگتن، بر این فرض استوار است که هر گونه آزمایش هسته‌ای زمینه‌های لازم را برای ایجاد دومینوی هسته‌ای در خاورمیانه به وجود می‌آورد.^(۲) بنابراین، آمریکا با دستمایه قرار دادن مسابقه تسلیحاتی هسته‌ای در منطقه و پیامدهای امنیتی آن سعی در تشدید فشارها علیه ایران دارد. در چنین فضایی چالش بزرگ وزیر خارجه جدید خنثی کردن سیاست‌های ضدایرانی واشنگتن در منطقه و جهان در ارتباط با برنامه‌های هسته‌ای کشورمان خواهد بود.



۲-۲. مقابله با تحریم‌های بین‌المللی

تحریم‌های خارجی علیه ایران چالش مهم دیگری است که البته از پیوستگی آشکار با سایر موضوعات از جمله پرونده هسته‌ای برخوردار است و مسئله‌ای پیچیده در حوزه مأموریت وزیر خارجه جدید به‌شمار می‌رود. این تحریم‌ها از نظر کارگزاران به دو دسته و از نظر موضوعی به سه گروه تقسیم می‌شود. تحریم‌های بین‌المللی و تحریم‌های یکجانبه نشان‌دهنده دو مرجع متفاوت تصویب تحریم علیه جمهوری اسلامی ایران است که عبارتند از: شورای امنیت سازمان ملل و دولت‌های غربی. رعایت تحریم‌های بین‌المللی برای همه کشورها لازم‌الاجراست، اما تحریم‌های یکجانبه از سوی دولت‌های غربی با تصویب و تصمیم‌گیری از آنها و یا به‌صورت گروهی انجام می‌شود و اعمال آن به اراده و قدرت دولت‌های غربی و میزان وابستگی بازیگران دیگر به این قدرت‌ها بستگی دارد. معیار دوم در تقسیم‌بندی تحریم‌ها به موضوع یا دلیل تحریم باز می‌گردد. به‌طور کلی سه دلیل برای تحریم ایران مطرح شده است: فعالیت‌های هسته‌ای، حمایت از تروریسم و نقض حقوق بشر. براساس این معیارها بیشترین حجم تحریم‌ها علیه ایران از نوع تحریم‌های یکجانبه دولت‌های غربی به بهانه فعالیت‌های هسته‌ای ایران است که آن را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی می‌دانند. پس از آن تحریم‌های بین‌المللی قرار دارند که دلیل آنها نیز فعالیت‌های هسته‌ای است.^(۳)

با توجه به ارتباط میان پرونده هسته‌ای و تحریم‌های اقتصادی، هدف اصلی و غایی تحریم‌ها فی‌نفسه آشفته کردن اقتصاد ایران نیست، بلکه هدف تمکین ایران در برابر خواست قدرت‌های بزرگ مبنی بر عقب‌نشینی کامل از برنامه‌های هسته‌ای است. اما از زمانی که روند تحریم‌ها آغاز شده، نه تنها فعالیت‌های هسته‌ای ایران متوقف نشده، بلکه پیشرفت‌های جدیدی شامل غنی‌سازی بیست درصدی نیز به دست آمده است.^(۴) چالش فراروی دولت یازدهم نابسامانی‌های اقتصادی ناشی از تحریم‌هاست که نیازمند رسیدگی جدی است. از آنجا که ساماندهی و بهبود اقتصاد کشور مستلزم تعدیل بار تحریم‌هاست، موضوع چگونگی رفع یا تخفیف تحریم‌های بین‌المللی یا یکجانبه، یکی از چالش‌های مهم در فرآیند چانه‌زنی‌های بین‌المللی وزیر خارجه و هیئت‌های دیپلماتیک کشور به‌شمار می‌آید. مهمترین اولویت وزارت امور خارجه در مقابله با تحریم‌های بین‌المللی، خارج کردن نام ایران از دستور کار شورای امنیت سازمان ملل است. نیل به این هدف غایی فرآیندی زمانمند و البته زمینه‌مند بوده، زیرا این ضرورت مستلزم تحقق الزامات و پیش‌شرط‌هایی اساساً در داخل کشور و همچنین در محیط بین‌المللی است.

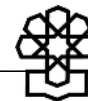
۲-۳. مدیریت روابط با آمریکا

دو مسئله مهمی که پیش از این مورد بحث قرار گرفت، به طور مستقیم و آشکار به آمریکا و نوع بازیگری آن در قبال ایران مربوط می‌شود. به عبارت دیگر، بازیگر اصلی پرونده هسته‌ای و تحریم‌های بین‌المللی ایران ایالات متحده است. بنابراین، به شکلی پایه‌ای مهمترین مسئله در حوزه مأموریت وزیر خارجه جدید اجرای سیاست‌های نظام در حوزه مدیریت روابط با آمریکاست. البته در تحلیل روابط ایران و آمریکا باید به این نکته توجه داشت که این رابطه تنها محدود و منحصر به تهران و واشنگتن به‌عنوان بازیگران اصلی و مستقیم نیست، بلکه بازیگران دیگری هم هستند که بر سرنوشت این روابط تأثیرگذارند. بنابراین تدوین هرگونه راهبردی برای مدیریت روابط با آمریکا مستلزم شناخت این جریان‌ها و نیروهاست.

بخشی از این بازیگران و عوامل را باید در داخل آمریکا و ایران و برخی دیگر را در مناسبات منطقه‌ای و بین‌المللی جستجو کرد. تجربه سیاسی نشان می‌دهد که لابی کشورهای عربی و لابی اسلحه و لابی آپیک در کنگره آمریکا به آسانی به بهبود روابط ایران و آمریکا تن نخواهند داد. رژیم صهیونیستی، عربستان سعودی و دیگر کشورهای عرب منطقه از جدی‌ترین مخالفان بهبود روابط ایران و آمریکا هستند که از لابی مخصوص خود در کنگره برخوردارند. این موضوع به‌ویژه از این جهت حائز اهمیت است که تصمیم در ایجاد روابط خارجی آمریکا با دیگر کشورها از اختیارات کنگره است و قوه مجریه در این مورد نمی‌تواند به‌طور انحصاری تأثیرگذار باشد و در این زمینه نقش کاتالیزور و اجرایی دارد.^(۵)

طبعاً عمق خصومت ساختاری سیاستگذاران آمریکایی که سنخ آن به لحاظ ماهیتی و هویتی علیه منافع ملی ایران است، باعث تداوم بی‌اعتمادی کشورمان نسبت به واشنگتن شده است. لذا درحالی که برخی سیاستمداران آمریکایی علاقمندی خود را نسبت به مذاکره با تهران نشان می‌دهند، پیگیری سیاست‌هایی که در تلاش برای تهدیدمحور نشان دادن ایران طراحی شده و به دنبال امنیتی کردن چهره ایران در نظام بین‌المللی هستند، نمی‌تواند قدم‌های کوچک راهبردی آمریکا را منجر به گشایشی استراتژیک در روابط با کشورمان نماید.^(۶)

با این حال تلاش برای مدیریت نوع روابط ایران و آمریکا به نحوی که باعث کاهش تحرکات خصمانه واشنگتن بر ضد کشورمان شود و نیز فضا را برای پیگیری اقدامات ضدایرانی و لابی‌های عبری و عربی در آمریکا کمتر کند، از چالش‌های مهم وزیر خارجه دولت آینده است.



۴-۲. ترمیم روابط با اروپا

مسئله بعدی در حوزه مأموریت وزیر خارجه جدید به تنظیم و ترمیم رابطه افول یافته ایران و اروپا مربوط می‌شود. روابط ایران و اروپا در سطح دوجانبه با اعضا و در سطح چندجانبه با مجموعه اتحادیه اروپا قابل مطالعه است. به‌طور کلی روابط اتحادیه اروپا با کشورها پس از پیمان ماستریخت، وارد مرحله جدیدی شد و جمهوری اسلامی ایران نیز تلاش کرد با توجه به شرایط جدید، روابط با اتحادیه را مدیریت کند. شروع مذاکرات با تروئیکای اتحادیه در راستای این سیاست تلقی می‌شود. البته بروز حوادث مختلف در روابط با اروپا و اختلاف‌نظرها تا به حال مانع شکل‌گیری یک چارچوب حقوقی و نهادینه همکاری میان ایران و اتحادیه اروپا شده است، اما این مسائل به‌دلیل ویژگی‌های ممتازی که دو طرف برای یکدیگر قائل هستند، همواره امید به آینده جهت گسترش و تعمیق روابط از بین نرفته است. ذخایر غنی نفت و گاز ایران، نقش مؤثر و محوری کشورمان در تحولات منطقه‌ای و بالاخره بازار داخلی ایران، جملگی محرکه‌هایی تعیین‌کننده برای تمایل اتحادیه اروپا به همکاری بیشتر با ایران هستند. در مقابل، ایران نیز نقش اتحادیه اروپا را از حیث جذب سرمایه و تکنولوژی پیشرفته و استفاده از توان میانجیگری آن در مسائل بین‌المللی، بسیار مهم تلقی می‌کند. به‌ویژه آنکه به‌دلیل پیشینه تاریخی، در مجموع، ذهنیت منفی در ایران نسبت به اروپا در مقایسه با آمریکا کمتر بوده است.

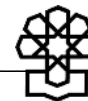
اما در کنار این عوامل تسهیل‌کننده، طی سی سال گذشته و به‌ویژه در چند سال اخیر، عوامل بازدارنده و محدودیت‌زا مانع گسترش روابط میان ایران و اتحادیه اروپا شده‌اند. فشارهای آمریکا، برنامه هسته‌ای ایران، اختلاف‌نظرهای اتحادیه اروپا و ایران درخصوص موضوعاتی مانند تروریسم، تحولات خاورمیانه به‌ویژه فلسطین و حقوق بشر از جمله موانع بسط و گسترش روابط بین دو طرف بوده است. البته شماری از صاحب‌نظران معتقدند که برخی موانع موجود در روابط ایران با اتحادیه اروپا واقعی نیست و بیشتر بر حدس و گمان استوار است. اگر پیش‌دآوری‌ها برداشته شود و روی مشترکات که منافع دو طرف را تأمین می‌کند، کار شده و اعتمادسازی شود، زمینه همکاری‌های بیشتر فراهم می‌شود.^(۷)

فضاسازی مبتنی بر اعتماد متقابل از آن‌رو اهمیت دارد که در گذشته به‌دلیل روابط تاریخی و فرهنگی ایران با اروپا، تصویر دو طرف از یکدیگر عمدتاً مثبت بوده، اما امروزه این تصویر برداشت تحت تأثیر مقاصد سیاسی اروپا به تدریج از گفتمان آمریکایی الهام پذیرفته و وجه و معنای امنیتی پیدا کرده است. در سال‌های اخیر اتحادیه اروپا دنباله‌رو سیاست‌های آمریکا و رژیم صهیونیستی در قبال ایران بوده و همین امر دلیل اصلی دوری اروپا و ایران طی این سال‌ها بوده است. بنابراین، ممانعت از آمریکایی شدن گفتمان سیاسی اروپا، جلوگیری از استمرار اجماع

فراآتلانتیکی در برابر جمهوری اسلامی ایران و متقاعد کردن اروپایی‌ها به تبعیت کمتر از آمریکا و سوق دادن اروپایی‌ها به سمت تصویر واقع‌بینانه از ایران از الزامات مهم ناظر بر عملکرد دستگاه سیاست خارجی به‌طور کلی و شخص وزیر امور خارجه به‌طور خاص است. در این میان، موضوع قطع رابطه با انگلیس چالشی جدی در دستور کار سیاست خارجی کشور محسوب می‌شود. حمله به سفارت انگلیس و سپس تصمیم به قطع رابطه با این کشور فارغ از شرایط ویژه‌ای که در آن برهه زمانی وجود داشت، جبهه جدید چالش و نزاع را در فضای سیاست خارجی کشورمان ایجاد کرده است که نیازمند بررسی و حل‌وفصل از جانب وزیر خارجه جدید است. به ویژه اگر توجه داشته باشیم که انگلیس از اعضای مؤثر اتحادیه اروپاست و تنظیم روابط با این اتحادیه بدون انگلیس ممکن نخواهد بود. از آنجا که مجلس شورای اسلامی نقش فعالی در تصمیم‌گیری درخصوص قطع رابطه با انگلیس داشته است، هرگونه اقدام دولت در این زمینه مستلزم تعامل رئیس‌جمهور و وزیر خارجه با مجلس است. از این‌رو، در صورت برداشتن گام‌های عملی توسط انگلیس برای بهبود رابطه با ایران، زمینه بازنگری در مصوبه مجلس فراهم می‌شود.

۵-۲. استمرار دیپلماسی مقاومت

مقاومت‌گرایی در رأس دیپلماسی کشور در برخورد با تقاضاهای محیط بین‌المللی بوده است. مقاومت نه یک گزینه رفتاری که طیفی از گزینه‌های رفتاری را دربرمی‌گیرد؛ از تعامل تا نزاع و کشمکش. به این معنا که مقاومت ضرورتاً همنشین ستیزه‌جویی نیست. در شرایطی که مقاومت‌ستیزی، اجرای سیاست آمریکا در راستای اجماع‌سازی بین‌المللی علیه ایران را تسهیل کند، عقلانیت سیاسی ایجاب می‌کند که مقاومت در وجهی دیگر در دستور کار قرار گیرد. مقاومت با رویکرد تعاملی نیاز امروز کشور در حوزه سیاست خارجی است که جلوه‌ای مهم از آن را در عملکرد وزیر امور خارجه باید به‌نظاره نشست. در واقع، از آنجا که دیپلماسی کشور بر محور مقاومت تعریف گشته، حفظ اصول و بنیان‌های آن از ضروریات فرآیند سیاست خارجی کشور است. اما از سوی دیگر، کشورمان در این برهه بیش از هر زمان دیگری نیازمند تعامل سازنده با جهان خارج است تا از رهگذر آن اهداف کلان و منافع ملی کشور تأمین شود. از این‌رو، براساس رویکردی تلفیقی تعامل وجه غالب دیپلماسی مقاومت بوده و دستگاه سیاست خارجی کشور به‌ویژه شخص وزیر امور خارجه ملزم به عملیاتی‌سازی آن در قبال محیط خارجی می‌باشد تا مقاومت در قالبی جدید مطابق مقتضیات و شرایط حاکم منشأ اثر واقع شود.



۶-۲. تعامل‌گرایی و اجماع‌سازی داخلی

سیاست‌گذاری در سطوح کلان مستلزم هماهنگی بوروکراتیک است. اختلاف‌نظر در حوزه سیاست خارجی معضلی لاینحل به شمار نمی‌آید، مشروط بر آنکه نوعی سازگاری ساختاری پیش‌بینی شده باشد. فراتر از این مسئله ویژگی‌های شخصیتی و رفتاری وزیر امور خارجه می‌تواند سهم بسزایی در ایجاد اجماع از طریق تعامل میان افراد و نهادهای مؤثر در فرآیند سیاست خارجی داشته باشد. بر همین اساس، وزیر خارجه به‌عنوان مجری اصلی سیاست خارجی کشور برای پیشبرد امور ناگزیر از هماهنگی با سایر نهادها و وزارتخانه‌هاست. تجربه دوره فعلی و اخیر سیاست خارجی کشور که بعضاً مجلس شورای اسلامی را به واکنش واداشته است، به روشنی گویای ضرورت تعامل نهادی در کشور است. مجلس شورای اسلامی طی سال‌های اخیر به شیوه‌های مختلف اعم از پرسش از وزیر امور خارجه و یا فعال‌سازی دیپلماسی پارلمانی به منظور رفع کاستی‌های دستگاه وزارت امور خارجه به ایفای نقش در کنار این وزارتخانه پرداخته است. علاوه بر آن درخصوص موضوعات مهم مرتبط با امنیت ملی، هماهنگی وزیر خارجه با دبیر شورای عالی امنیت ملی و رؤسای نهادهای امنیتی و اطلاعاتی کشور ضروری به‌نظر می‌رسد. تحرکات بیگانگان در امنیتی شدن محیط پیرامون کشور ایجاب می‌کند تا نهادهای امنیتی و اطلاعاتی کشور وارد صحنه شوند. این امر ضرورت همکاری کارگزاران امنیتی کشور با وزیر خارجه را مضاعف می‌سازد.

همچنین باید به این موضوع توجه داشت که موضوعات جاری در محیط اطراف ایران از اهمیت خطیری برای نظام بین‌الملل برخوردارند. بحران‌های عراق، افغانستان، فلسطین، لبنان و حتی برنامه‌های نظامی و هسته‌ای کشورهای اطراف خلیج فارس که همگی آنها با حضور نیروهای خارجی ارتباط مستقیم دارند، ملاحظات سیاسی - امنیتی ایران را تشدید می‌کنند. این وضعیت الزام قاطعی را فراروی وزیر امور خارجه قرار می‌دهد تا مسائل دیپلماسی را با اولویت معضلات امنیتی در هماهنگی با نهادهای مربوطه پیگیری کند.

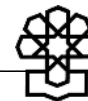
۳. الزامات اسناد فرادستی کشور در حوزه سیاست خارجی

اسناد فرادستی کشور در حوزه سیاست‌گذاری‌های کلان عمدتاً شامل سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، برنامه پنجم توسعه و سیاست‌های کلی نظام بوده که هر یک دارای استنتاجات و مصرحاتی در عرصه سیاست خارجی هستند. از این منظر الزاماتی ناظر بر فرآیند سیاست خارجی کشور بدین‌شرح است:

۳-۱. منطقه‌گرایی

جمهوری اسلامی ایران با توجه به جایگاه متمایز در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی همواره با چالش‌ها و تهدیدهایی از جانب محیط خارجی مواجه بوده است. در این فضا عوامل منطقه‌ای و بین‌المللی چنان در هم تنیده‌اند که حضور همزمان آنها در دستور کار سیاست خارجی ضروری است. اگر هدف ایران را احیا و ارتقای جایگاه منطقه‌ای و بین‌المللی خود تلقی کنیم، باید توجه داشت که ایفای نقش منطقه‌ای برای ایران در گرو بهبود نقش و جایگاه بین‌المللی آن است و ارتقای جایگاه منطقه‌ای کشور نیز به وزن بین‌المللی آن کمک فراوانی می‌کند. به عبارتی یک ایران فعال و مؤثر منطقه‌ای بهتر می‌تواند در نظام بین‌الملل منافع خود را تأمین کند. کماینکه یک ایران به لحاظ بین‌المللی قدرتمند، سمت‌گیری منطقه‌ای سیاست خارجی کشور را تسهیل می‌کند. تمامی این پیشرفت‌ها مستلزم تعامل سازنده و برنامه‌ریزی شده با بازیگران مختلف و در حوزه‌های موضوعی گوناگون اعم از سیاسی، اقتصادی و امنیتی است.

بر همین اساس، رئیس‌جمهور منتخب بر موضوع اساسی سیاست خارجی دست‌گذاشته است که همانا منطقه‌گرایی است. دکترین منطقه‌گرایی در سیاست خارجی ایران باعث می‌شود که اولاً منافع ملی ایران به نحو احسن حفظ شود، ثانیاً امنیت ملی ارتقا یابد، ثالثاً بازارهای جدید برای اقتصاد ایران باز شود و رابعاً همکاری‌های منطقه‌ای راه را برای خروج نیروهای نظامی از این منطقه تسهیل می‌کند. در این راستا، تعیین منطقه یا مناطق پیرامون ایران به‌منظور شناخت فرصت‌ها و چالش‌های مستتر در آنها ضروری است. همسایگان ایران را می‌توان در چند دسته تقسیم‌بندی کرد: کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس و عراق، منطقه خاورمیانه و جهان اسلام، کشورهای آسیای مرکزی و افغانستان، کشورهای حوزه قفقاز به‌علاوه روسیه، ترکیه و پاکستان.^(۸) در مورد گشایش روابط با گروه اول (کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس و عراق)، اقدامات سیاسی و امنیتی بر همه رویکردهای دیگر مقدم است. به‌نظر می‌رسد وزیر خارجه جدید می‌تواند سه طرح همزمان برای کشورهای مزبور داشته باشد. اول توافق بر غیرقابل‌تغییر بودن مرزهای کنونی در خلیج فارس با تحفظ مواضع هر کشور. دوم پیشنهاد توافق بر یک معاهده دسته‌جمعی مبنی بر عدم تجاوز کشورهای منطقه به یکدیگر. سوم پیشنهاد عضویت ۳ کشور منطقه یعنی عراق، ایران و یمن به شورای همکاری خلیج فارس و یا طرحی تحت عنوان ۳ + ۶. در این خصوص منطقه خلیج فارس و کشورهای حاشیه آن با توجه به بیشترین ارتباطات، پیوندها و علائق تاریخی، دینی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی و در یک کلام، منافع و نگرانی‌های مشترک از ظرفیت‌های بالایی برای همکاری با کشورمان برخوردار هستند. تقویت وحدت اسلامی و تقویت



همگرایی منطقه‌ای در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و امنیتی، امنیت خلیج فارس و تنگه هرمز، طراحی سازوکارهای لازم برای امنیت منطقه‌ای و نفی حضور نیروها و پایگاه‌های خارجی، شکل‌گیری همکاری‌های چندجانبه جدید منطقه‌ای و تقویت ارتباط و همکاری با تشکل‌های موجود به‌ویژه شورای همکاری خلیج فارس و اتحادیه عرب از مهمترین الزامات ناظر بر سیاست منطقه‌ای کشور در خلیج فارس است.

در گروه دوم (منطقه خاورمیانه و جهان اسلام)، با اشاره به ضرورت همکاری با کشورهای اسلامی مندرج در اسناد فرادستی کشور که شامل منطقه کلان خاورمیانه و جهان اسلام است که با تحولات اخیر و جاری در این منطقه فرصت بیشتری برای نقش‌آفرینی ایران فراهم شده است. جنبش بیداری اسلامی منجر به گسترش ژئوکالچر اسلامی (جغرافیای فرهنگی اسلامی) در منطقه شده و در این فضای متحول ایران به بازیگری مسلم و اثرگذار تبدیل شده است. به‌نظر می‌رسد با وجود اهمیت فراوانی که این منطقه در سیاست خارجی کشور دارد، نوعی اولویت‌بندی در این حوزه ضروری است. تحولات در کشورهای نظیر سوریه، بحرین و بعد مصر می‌تواند به‌کانون توجه وزارت امور خارجه در سیاستگذاری‌های خاورمیانه‌ای بدل شود. بنابراین، الزام دستگاه دیپلماسی کشور در این منطقه بحران‌خیز بر پایه رویکرد عمدتاً ژئوپلیتیک و استراتژیک ناظر بر مداخله در روندها، پویاها و تحولات جاری به‌ویژه در جهان اسلام است. مداخله به معنای ایفای نقش شایسته و بایسته منطقه‌ای است که مستلزم بهره‌گیری از فرصت‌هاست.

در گروه سوم (کشورهای آسیای مرکزی و افغانستان)، رهیافت سیاست خارجی ایران می‌تواند رهیافتی اقتصادی - سیاسی باشد. مسیرهای حمل‌ونقل، تبادل کالا، بازارهای جدید منطقه پس از فروپاشی شوروی در آسیای مرکزی و سقوط طالبان در افغانستان، انتقال انرژی و به‌ویژه گاز طبیعی و مشترکات فرهنگی، کشورهای مزبور را به تکمیل روابط خارجی خود با دیگر بازیگران منطقه‌ای علی‌الخصوص ایران، روسیه و چین تشویق کرده است. بر این اساس و با توجه به مندرجات اسناد فرادستی کشور درخصوص احراز جایگاه ترانزیت و نقل و انتقالات تجاری، اقتصادی، وزیر خارجه جدید می‌تواند برای ارتقای سطح همکاری با کشورهای موصوف، طرحی ارائه کند که متضمن ایجاد سیستم حمل‌ونقل ترکیبی مرکب از کشتیرانی در اقیانوس هند، دریای عمان و دریای خزر، راه‌اندازی خطوط ریلی و جاده‌ای در شرق کشور برای تسهیل صادرات و واردات این کشورها باشد.

گروه چهارم (کشورهای حوزه قفقاز به‌علاوه روسیه، ترکیه و پاکستان)، سیاست خارجی کشور نیازمند روابط ویژه ایران با روسیه و استفاده از کریدور قفقاز برای همکاری‌های استراتژیک با مسکو است. روسیه قدرتی در سطح جهانی است که علیرغم محدودیت‌های بین‌المللی می‌تواند

نقش مهمی در حمایت از ایران و کاهش سطح فشارها علیه کشور داشته باشد. بر این اساس، ارزیابی دوباره و واقع‌بینانه از ظرفیت‌های روسیه ضروری است. در قفقاز، جمهوری آذربایجان از مهمترین طرف‌های سیاست خارجی ایران است. روابط مناسب و حساب شده با این کشور می‌تواند ایران را از تهدیدات سیاسی و تجزیه‌طلبانه دور نگاه دارد. آذربایجان، ارمنستان و گرجستان می‌توانند مسیر انتقال انرژی ایران به اروپا و انتقال کالا از اروپا به ایران در دوره تحریم‌ها علیه کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران باشند.

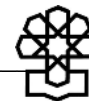
در بخش دیگری از این گروه و در ارتباط با ترکیه، تاریخ روابط ایران و همسایه غربی آن نشان می‌دهد که این دو کشور در ابعاد سیاسی و اقتصادی می‌توانند مکمل یکدیگر باشند. اکنون با حاکمیت حزب عدالت و توسعه، ایران می‌تواند همچنان روابط اقتصادی، بازرگانی و مالی خود را با ترکیه گسترش دهد و از طرف دیگر در مدیریت کاهش تنش در خاورمیانه، افغانستان و قفقاز با این کشور به وحدت نظر برسد. ترکیه به خوبی دریافته است که در موضوع سوریه، سیاست‌های عجولانه غرب را دنبال کرده که به مشکلات امنیتی، نظامی و مرزی با سوریه منتج شده است.

در مورد پاکستان، با توجه به وضعیت حاکم بر آن و سوابق موجود، وزیر خارجه می‌تواند همکاری و مذاکرات امنیتی با این کشور برای حفاظت از مرزهای ایران و جلوگیری از قاچاق مواد مخدر را در دستورکار سیاست منطقه‌ای در رابطه با اسلام‌آباد قرار دهد.

بنابراین، وزارت خارجه بر پایه الزامات برآمده از اسناد بالادستی کشور با ضرورت اجرایی‌سازی راهبرد منطقه‌گرایی مواجه است. در سند چشم‌انداز آینده ایران آمده است که کشور باید در منطقه به بازیگر قدرتمند و درجه اول تبدیل شود. در این شرایط سیاست تنش‌زدایی، اعتمادسازی و غیرامنیتی‌سازی فضاهای منطقه‌ای از اجزای لاینفک سیاست منطقه‌ای ایران خواهد بود.

۲-۳. بین‌الملل‌گرایی

سند چشم‌انداز در آخرین بند به ایران دارای تعامل سازنده و مؤثر با جهان براساس اصول عزت، حکمت و مصلحت اشاره دارد. برنامه پنجم توسعه نیز وزارت امور خارجه را موظف به اجرای سیاست‌هایی برای حضور فعال، مؤثر و الهام‌بخش در مناسبات دوجانبه و سازمان‌های بین‌المللی و همچنین تنظیم سطح روابط و مناسبات سیاسی، اقتصادی و فرهنگی با کشورهای دارای دیدگاه‌ها و مواضع غیرهمسو با جمهوری اسلامی ایران کرده است. از این رو، الزام سیاست خارجی کشور، هماهنگی و همکاری در روابط بین‌الملل است. البته اصالت دادن به همکاری بین‌المللی به معنای پرهیز از تنش و تقابل با نظام بین‌الملل است و نه وادادگی در برابر قدرت‌های بزرگ و پذیرش وضع موجود



در نظام بین‌الملل. دکترین تعامل سازنده مناسب‌ترین چارچوب عملیاتی سیاست خارجی کشور در راستای اهداف مندرج در اسناد فرادستی است که با استفاده از قواعد بین‌المللی و با ایجاد اجماع هدفمند با کشورهای مختلف خصوصاً کشورهای همسوی گام برمی‌دارد. این دکترین به معنای برقراری روابط تأثیرگذار و همکاری اثربخش میان جمهوری اسلامی ایران و بازیگران مهم بین‌المللی اعم از کشورها، سازمان‌های بین‌المللی با در نظر گرفتن منافع ملی و رعایت الزامات ناظر بر امنیت ملی و توسعه کشور است. توجه به اهمیت روابط چندجانبه در نظام بین‌الملل، ضروری است تا وزارت امور خارجه فعال‌سازی دیپلماسی چندجانبه بین‌المللی را در دستور کار قرار دهد. چندجانبه‌گرایی که به واسطه پویایی و توقف ناپذیری از دوجانبه‌گرایی متمایز می‌گردد، فضایی فراهم می‌آورد که به واسطه آن امکان تعامل مستمر برای دولت‌ها مهیا می‌شود. رویکرد تلفیقی متضمن چندجانبه‌گرایی نهادینه (در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی و مشارکت در سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای) و غیرنهادینه در قالب برگزاری نشست‌ها و کنفرانس‌هایی با مشارکت بازیگران تعیین‌کننده نظام بین‌الملل است که بعضاً به دیپلماسی دوجانبه نیز می‌انجامد. دیپلماسی چندجانبه در سیاست خارجی ایران به معنای حضور و نقش‌آفرینی کنشی در عرصه بین‌المللی از راه مشارکت کارآمد و سازنده در نهادها، مجامع، کنفرانس‌ها، ترتیبات و رژیم‌های اقتصادی، سیاسی، امنیتی و فرهنگی بین‌المللی است.^(۹) در چنین شرایطی می‌توان نظاره‌گر اثربخشی کشورمان در شکل‌دهی به فرآیندهای بین‌المللی و حل و فصل درگیری‌های بین‌المللی و هنجاری باشیم.

بر این اساس، دیپلماسی چندجانبه‌گرایی بین‌المللی ایران به مثابه ضداستراتژی در برابر آمریکا است. الگوی رفتاری آمریکا در راستای تأمین و جاهت چندجانبه‌گرایی مبتنی بر اجماع و بین‌المللی‌سازی موضوعات مرتبط با ایران است. اعمال فشارهای تصاعدی آمریکا علیه ایران از طریق ایجاد یک حرکت چندجانبه جهانی با هدف خنثی‌سازی برنامه هسته‌ای ایران با استفاده از سازوکارهایی نظیر اجرای رژیم بین‌المللی عدم اشاعه و تشدید تحریم‌های سیاسی و اقتصادی در چارچوب نهادهای بین‌المللی مانند آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و شورای امنیت سازمان ملل متحد از محورهای اصلی بین‌المللی‌گرایی آمریکا علیه ایران است. در چنین شرایطی راهبرد مؤثر ایران در چارچوب ورود به فرآیندهای بین‌المللی نهادینه و غیرنهادینه و تنظیم سیاست‌ها براساس قواعد و هنجارهای پذیرفته شده بین‌المللی تعریف می‌شود.^(۱۰) بدین سان، تعامل‌گرایی با محیط بین‌المللی اعم از کشورهای قدرتمند مانند اروپا، روسیه، چین و نهادهای مهم بین‌المللی الگوی مثبتی در جهت مقابله با چالش‌های ناشی از سیاست‌های آمریکا است.

چندجانبه‌گرایی بین‌المللی خود مستلزم شروطی است که عبارتند از: تنش‌زدایی و اعتمادسازی بین‌المللی با ایجاد تصویری مثبت از ایران، همزیستی مسالمت‌آمیز، پرهیز از رویکردهای تقابلی و

مخاصمه‌آمیز، به‌کارگیری بهینه زبان و ادبیات سیاست بین‌الملل یا دیپلماتیک، توجه به هنجارهای بین‌المللی، خلق متحد یا متحدین استراتژیک.

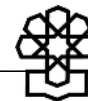
۳-۳. توسعه‌گرایی

با دقت در محتوای اسناد فرادستی و خصوصاً سند چشم‌انداز و عبارت «ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول علمی، اقتصادی و فناوری در منطقه»، می‌توان دریافت که در این سند توسعه به‌عنوان یکی از اهداف اصلی تعیین شده است. به بیان دیگر، بر مبنای این سند، توسعه علمی، اقتصادی و فناوری به‌عنوان انتخاب استراتژیک کشور تلقی شده است. انتخابی که تمامی منابع باید در جهت تحقق عینی آن بسیج شود. اما نکته اساسی آن است که چنین هدفی برای تحقق عینی نیازمند ترجمه آن به سیاست‌ها و استراتژی‌های مناسب است. بدون ترجمه اهداف به استراتژی و سیاست‌های متناسب، امکان تحقق آنها وجود نخواهد داشت. بنابراین تحقق هدف کانونی سند چشم‌انداز نیازمند طراحی و اجرای سیاست‌های متناسب در هر دو حوزه سیاست داخلی و خارجی است. ناگفته پیداست که حوزه سیاست خارجی به‌عنوان حلقه وصل یک کشور به عرصه بین‌المللی از اهمیت بسیار بالایی جهت نیل به این هدف برخوردار است. نقش این حوزه هنگامی روشن‌تر می‌شود که توجه داشته باشیم توسعه مد نظر سند چشم‌انداز، توسعه‌ای برون‌گرا و در تعامل با محیط بین‌المللی است. اهمیت این حوزه را از سه زاویه کلی می‌توان تبیین کرد:

الف) جذب منابع بین‌المللی برای توسعه: تاریخ توسعه در دوران پس از جنگ دوم جهانی به روشنی گواه آن است که یک کشور هرچند به لحاظ داخلی غنی باشد، توانایی تأمین تمامی منابع مورد نیاز خود را در روند توسعه ندارد. از این رو به ناگزیر باید بخشی از این منابع را از محیط بین‌المللی کسب کند. اهمیت این امر از آنجا ناشی می‌شود که در نتیجه فرآیند جهانی شدن، منابع بین‌المللی توسعه‌ای نقش اساسی در رشد و پیشرفت یک کشور پیدا کرده‌اند. از این نظر، سیاست خارجی دولت‌ها و نوع تعامل آنها با سایر کشورها می‌تواند نقش مهمی در جذب این منابع ایفا کند.

ب) ایجاد و حفظ ثبات در محیط امنیتی: کشوری که پیشبرد توسعه را گزینه استراتژیک خود قرار می‌دهد، نیازمند محیط امنیتی با ثبات است، زیرا بین ثبات و امکان پیشبرد توسعه رابطه مستقیم و تنگاتنگی وجود دارد. اگر آشوب و اغتشاش روند مسلط در محیط امنیتی یک بازیگر باشد، طبیعی است که بخش اصلی زمان و توان آن بازیگر صرف مقابله با تهدیدات محیطی می‌شود و فرصتی برای پیشبرد توسعه باقی نمی‌ماند.

ج) تصویرسازی یک کشور به‌عنوان فرصت‌جمعی: سومین کارکرد پراهمیت سیاست خارجی



در تحقق اهداف توسعه‌ای یک کشور تصویرسازی آن به‌عنوان فرصتی جمعی است، به‌گونه‌ای که اولاً رشد و توسعه آن تهدیدی برای سایرین تلقی نگردد و ثانیاً اکثریت آنها این روند را فرصتی برای خود تلقی کنند. طبیعی است مادامی که تصویر یک کشور در عرصه بین‌المللی به‌عنوان یک تهدید جلوه کند، نه تنها این کشور نمی‌تواند از امکانات و فرصت‌های این عرصه بهره‌گیرد، بلکه این امکانات در جهت مقابله و مانع‌تراشی در مسیر توسعه آن بسیج می‌گردد.

بر این مبنا می‌توان گفت طراحی و اجرای سیاست خارجی متناسب با هدف کانونی سند چشم‌انداز، نقش بسیار اساسی جهت تحقق آن ایفا می‌کند. سیاست خارجی متناسب با این هدف را با توجه به موارد یاد شده می‌توان سیاست خارجی «توسعه‌گرا» نام نهاد. سیاست خارجی توسعه‌گرا همان‌گونه که از نام آن برمی‌آید، رسالت اصلی خود را به زمینه‌سازی برای تحقق فرآیند توسعه پایدار تعریف می‌کند. به بیان دیگر، چنین سیاستی، در واقع، یکی از ابزارهای اصلی دولت توسعه‌گرا جهت عینیت‌بخشی به اهداف خود است. به‌طور کلی، در سیاست خارجی توسعه‌گرا اصل بر همکاری و هماهنگی در عرصه روابط بین‌الملل است. همان‌گونه که گفته شد اصالت یافتن همکاری در این سیاست همان‌طور که از تنش و تقابل با نظام بین‌الملل پرهیز می‌کند، به معنای وادادگی و پذیرش وضع موجود در عرصه بین‌المللی نیست، بلکه با استفاده از قواعد بین‌المللی و با ایجاد اجماع و هدفمند، با کشورهای همسو و در راستای منافع و اهداف کشور گام برمی‌دارد.^(۱۱)

۳-۴. انقلابی‌گری

محور مورد تأکید اسناد فرادستی کشور در حوزه سیاست خارجی حفظ، تداوم و استمرار بنیان‌های سیاست جمهوری اسلامی در برابر جهان خارج می‌باشد که از صبغه ایدئولوژیک و انقلابی برخوردار بوده و مضمون قانون اساسی کشور را نیز تشکیل می‌دهد. انقلاب و انقلابی‌گری ویژگی ماهوی جمهوری اسلامی است و لاجرم سیاست در کلیت آن اعم از داخلی و خارجی منبعت از الزامات انقلابی می‌باشد. مهمترین شاخص‌های روحیه و منش انقلابی ایران ایده صدور انقلاب از طریق الهام‌بخشی ملل مسلمان و مبارز و رویکرد ضدنظام سلطه در قالب تقویت جبهه مقاومت است.

استقلال، اتحاد امت اسلامی، احترام به حقوق متقابل، نفی ظلم، اصل نفی سبیل، روابط حسنه و مسالمت‌آمیز با دیگران، دفاع از کیان اسلام و مسلمین، سیاست نه شرقی، نه غربی، گسترش روابط بر اساس مبانی اسلامی و انسانی و کمک به نهضت‌های آزادیبخش از شاخص‌های انقلابی‌گری در سیاست خارجی کشور است.^(۱۲) بر این اساس، هرگونه تغییری در سیاست خارجی کشور به‌منظور به‌روزرسانی و سازگار ساختن آن با واقعیات حاکم ضرورتاً با حفظ بنیان‌ها و شالوده‌های انقلابی نظام پذیرفتنی است و این الزامی اساسی فراروی وزارت امور خارجه در اجرای سیاست‌ها و

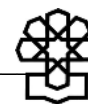
خط‌مشی‌ها در قبال محیط خارج به شمار می‌آید.

در بیان علمی و نظری این شاخص‌ها می‌توان گفت هر چه قدرت هژمون، فشارهای منطقه‌ای بیشتری بر ایران وارد آورد، ایران نیز می‌تواند فضای مشروعیتی - اخلاقی حاکم را به میزان بیشتری بر قدرت هژمون ضیق کند. برای این کار، ضرورت دارد که سیاست خارجی ایران عمدتاً توسط رهبران طراز اول کشور یعنی مقام رهبری و ریاست‌جمهوری هدایت و توسط دستگاه وزارت امور خارجه اجرا شود. آنان می‌توانند در زمان‌های لازم، پیایی ملت‌ها را به داوری فرا بخوانند و قضاوت عقول سلیمه جهانیان را بطلبند. اگر نیک بنگریم، این، اصلی‌ترین کارکرد امام خمینی (ره) در عرصه روابط بین‌الملل بود. اصولاً صدور ندهای ماهیتاً اخلاقی به جهان، ابزار قدرت یا تداوم حیات نظام جمهوری اسلامی است. ظرفیت بسیار عظیم ایران، خصلت ابلاغ‌گرایانه ایده انقلاب اسلامی است. همان‌گونه که گفته شد، از دیرباز، قدرت منطقه‌ای بودن، بزرگ‌ترین هدف در سیاست خارجی ایران بوده است، اما گونه‌ای مرجعیت جهانی، امر موجود سیاست خارجی ایران است. اولی امری ذهنی است که تا تحقق آن فاصله است و دومی امری واقعی و انضمامی است. در چنین شرایطی باید از دومی به اولی رسید و نه برعکس، زیرا اولی موعود است و دومی موجود. با نگاهی به گذشته نزدیک سیاست خارجی ایران می‌توان فهمید از موضع دومی یعنی پذیرش واقعیت مرجعیت می‌توان تا حدی به اهداف نوع اول رسید، اما از طریق عمل ورزیدن بر مدار شق اول یعنی خواست قدرت منطقه‌ای بودن، نمی‌توان به پاسداشت دومی (مرجعیت) اقدام ورزید و در پرتو این ناتوانی هم موقعیت موجود و هم خواست فعلاً ناموجود، به محاق می‌رود.^(۱۳)

۳-۵. دیپلماسی اقتصادی

برنامه پنجم توسعه به دیپلماسی اقتصادی از طریق حمایت جدی از فعالیت‌های اقتصادی به‌ویژه بخش خصوصی و ایجاد زمینه‌های لازم برای حضور این بخش در دیگر کشورها و منطقه آسیای جنوب غربی و همچنین ارتقای مدیریت ایران در حوزه اقتصادی در منطقه به ویژه در حوزه عبور (ترانزیت) انرژی اشاره می‌کند. بر همین اساس، اقتصاد به بخش مهمی از عملکرد دستگاه سیاست خارجی کشور تبدیل می‌شود. به تعبیری امروزه امور سیاسی آغازکننده کار اقتصادی است و در مقابل، اقتصاد نیز می‌تواند استحکام‌بخش پیوندهای سیاسی باشد. ارتباط بین سیاست خارجی و توسعه اقتصادی چنان در هم تنیده شده که رابطه اقتصادی به مثابه عامل قوام‌بخش روابط سیاسی عمل می‌کند.

اگرچه تعریف دقیقی از دیپلماسی اقتصادی در دست نیست، اما می‌توان دیپلماسی اقتصادی را تنظیم و پیشبرد سیاست‌های مرتبط با تولید، جابجایی یا مبادله کالاها، خدمات، کار و سرمایه‌گذاری



در دیگر کشورها تعریف کرد. یک مشخصه متمایز دیپلماسی اقتصادی این است که بخش‌های خصوصی برای تأثیرگذاری بر مذاکره و با هدف باقی ماندن در بازار رقابتی جهانی یا منطقه‌ای در فرآیند سیاستگذاری مشارکت می‌کنند. سطوح عمل دیپلماسی اقتصادی در سه سطح دوسویه، منطقه‌ای و چندسویه است. تعاریف دیگری نیز که اجزا و کارکردهای دیپلماسی اقتصادی را نمایانگر می‌سازد، در ادامه در ذیل آورده خواهد شد. دیپلماسی اقتصادی یک موضوع تعیین‌کننده در راهبرد اقدام هر کشور در سطح بین‌المللی برای تحقق منافع ملی است. دیپلماسی اقتصادی به معنای فصل مشترک دیپلماسی و منافع اقتصادی و به مفهوم کارکردی کردن دیپلماسی در عرصه اقتصاد و به کارگیری توانایی‌های بالقوه و بالفعل دیپلماسی برای تحقق اهداف اقتصادی کشور است و بدون روابط سیاسی مناسب با کشورها نمی‌توان روابط اقتصادی گسترده را انتظار داشت. بنابراین، این نوع دیپلماسی مستلزم ابزارهایی است که به ایجاد محیطی مناسب جهت ارتقای رشد و توسعه اقتصاد ملی منجر می‌شود.^(۱۴)

با این تعریف، دیپلماسی اقتصادی کشور در شرایط موجود که تحریم‌های بین‌المللی آن را فراگرفته، خود متضمن دو نوع دیگر دیپلماسی تکمیلی در حوزه‌های تجارت و انرژی است. دیپلماسی تجاری، دیپلماسی یا سیاستی است که به اداره و هدایت روابط تجاری بین‌الملل به تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی در زمینه کالاها و خدمات می‌پردازد. به سخن دیگر، در دیپلماسی تجاری، کشورها با توجه به توانایی‌ها و منافع ملی اقتصادی خود می‌کوشند تا در چارچوب راهبردهای ویژه (مانند راهبردهای جایگزین واردات یا توسعه صادرات) به هدف‌هایی ویژه و عملیاتی (مانند توسعه صادرات یا جذب سرمایه‌گذاری خارجی) با به‌کار گرفتن ابزارهایی ویژه (چون ابزارهای تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای) نائل شوند.^(۱۵) دیپلماسی تجاری با تمرکز بر استفاده از ظرفیت‌های سیاست خارجی برای کمک به رونق اقتصاد ملی، می‌کوشد تا با ادغام منافع ملی در حوزه سیاست خارجی و بازرگانی خارجی، ابزار دیپلماتیک را به شیوه‌های مختلف در خدمت تولیدکنندگان داخلی قرار دهد. کارویژه‌های وزارت خارجه کشور در حوزه دیپلماسی تجاری طیف گسترده‌ای را دربرمی‌گیرد؛ از تلاش برای به‌کارگیری ظرفیت‌های دیپلماتیک در جهت سهل‌الوصول کردن و تثبیت دسترسی به بازارهای تجاری جدید برای تولیدکنندگان داخلی گرفته، تا زمینه‌سازی برای گسترش سرمایه‌گذاری‌های مشترک بین تولیدکنندگان داخلی و خارجی، ایجاد موافقتنامه‌های تجاری دوجانبه و چندجانبه در زمینه کاهش متقابل تعرفه‌های تجاری و مانند آن. به این ترتیب، وزارت خارجه کشور باید دیپلمات‌های خود در هر کشور را مأمور کند که مسائلی مانند تلاش برای دسترسی تولیدکنندگان داخلی به بازار کشور هدف، جذب گردشگر و نیز جذب سرمایه‌گذاری‌های مشترک را به عنوان بخش مهمی از وظایف خود پیگیری کنند. همچنین یکی دیگر از جلوه‌های فراگیر شدن رویکرد دیپلماسی تجاری که در سال‌های اخیر نمود ویژه‌ای

داشته، به حضور نمایندگان تشکل‌های بزرگ بخش خصوصی در سفرهای خارجی مقام‌های سیاسی ارشد کشورها مربوط می‌شود. کافی است به یاد آوریم که وقتی در سفر سال ۱۳۸۹ نخست‌وزیر ترکیه و رئیس‌جمهور برزیل به ایران، اگرچه موضوع کلیدی این سفر به گفتگوهای سیاسی و بحث بر سر مسائل هسته‌ای مربوط می‌شد، اما هم ترکیه و هم برزیل از این فرصت استفاده کردند و با همراه آوردن انبوهی از نمایندگان تشکل‌های بخش خصوصی، سعی کردند جنبه‌های تجاری و اقتصادی این سفر را نیز تقویت کنند.

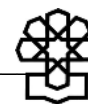
خوشبختانه در ایران هم به ویژه در دو سال اخیر، شاهد رسمیت بخشی به حضور نمایندگان بخش خصوصی در رده‌های کلان سیاستگذاری کشور بوده‌ایم. برای مثال می‌توان به دو اتفاق کمابیش جدید تشکیل شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی و همین‌طور برنامه گسترده اخیر اتاق بازرگانی برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های دیپلماتیک کشور در جهت توسعه تعامل تجاری با کشور هند و نیز کشورهای همسایه اشاره کرد. نیاز مهم کشور در حوزه سیاست تجاری آگاهی از جایگاه شرکای تجاری و اولویت‌بندی آنها در برقراری روابط تجاری است.

در زیر مؤلفه‌هایی که اهمیت اساسی از نظر صاحب‌نظران در تکوین و شکل‌گیری یک دیپلماسی اقتصادی منسجم و مؤثر دارند و کمرنگ بودن آن به‌صورت نقیصه‌هایی در کارکرد دیپلماسی اقتصادی به چشم می‌خورد برشمرده می‌شوند:

- بهره‌گیری مطلوب از ابزارهای اقتصادی در چانه‌زنی‌ها،
- اجرای دقیق و هدفمند سیاست تنش‌زدایی،
- حل مسائل و مشکلات موجود در روابط ایران و قدرت‌های بزرگ اقتصادی،
- گرایش بیشتر سفارتخانه‌ها و نمایندگی‌های ایران در خارج از کشور به مسائل اقتصادی و تجاری،
- تلاش برای عملی ساختن طرح‌های اقتصادی و تجاری منطقه‌ای و بین‌المللی،
- برقراری ارتباط سازنده و مفید فی‌مابین وزراتخانه‌ها و سازمان‌های اقتصادی و تجاری کشور با وزارت امور خارجه،^(۱۶)

- الحاق به سازمان تجارت جهانی که سبب کاهش موانع تجارت خارجی ایران شده، فضای رقابتی اقتصاد کشور را بسط داده و علاوه بر آن باعث تسریع فرآیند خصوصی‌سازی، اصلاح نظام مالیاتی، حذف موانع غیرتعرفه‌ای و تبدیل آنها به تعرفه‌های گمرکی می‌گردد.^(۱۷)

از دیگر حوزه‌های دیپلماسی مور تأکید اسناد فرادستی کشور که با اذعان به مزیت نسبی ایران انجام پذیرفته، دیپلماسی انرژی است. برخورداری ایران از موقعیت ژئواکونومیک از یک‌سو و نیاز قدرت‌های بزرگ و نوظهور به منابع نفت و گاز ایران از سوی دیگر، تدوین سیاست‌های مناسب



سیاست انرژی در قالب دیپلماسی انرژی را به یک ضرورت برای کشور تبدیل کرده است. انرژی به عنوان مهمترین مزیت نسبی ایران اصلی ترین حلقه اتصال کشور به بازارها و نیروهای جهانی است تا بدین طریق ضمن کاهش آثار تحریم های بین المللی به الزامات برنامه توسعه برون گرا نیز جامعه عمل بپوشاند.

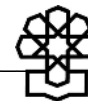
دیپلماسی انرژی کنش متقابلی است که معطوف به نگاه بلندمدت و راهبردی به بسط همکاری بین المللی و جهانی انرژی و بر بستری از همکاری بین المللی، ابزار تشویق و حمایت از سرمایه گذاری های چندجانبه در زمینه تولید و تجارت است.^(۱۸) دیپلماسی انرژی به عنوان یک برنامه متقن، منسجم و کارآمد می تواند بازارهای هدف انرژی جهانی را تشخیص داده و با تحلیل آنها، برنامه هایی برای حضور مؤثر در این بازارها ارائه کند و در مقابل تحولات جهانی عرصه انرژی (نظیر معاهدات و توافق های بین المللی چون نوباکو و یا تشکیل مجمع کشورهای صادرکننده گاز)، رویکردهای مناسب را به سیاستگذاران کشور دیکته کرده و در نهایت سبب صادرات انرژی آنان را تعیین کند. برای ایران به عنوان کشوری با ذخایر عظیم انرژی جهانی، دیپلماسی انرژی ابزاری برای پیشینه سازی دستاوردهای کشور از نظام اقتصاد جهانی به شمار می رود. بر این اساس، وزارت امور خارجه با غلبه نگاه بازرگانی به موضوع انرژی نقش مهمی در ترسیم نقش بازیگر کنش مند و فعال در عرصه های منطقه ای و بین المللی دارد.^(۱۹)

بدین ترتیب، تدوین دیپلماسی انرژی به گونه ای که در پیوندی سازنده با توسعه از یک سو و سیاست خارجی به شکل بستری برای نفوذ بیشتر از سوی دیگر قرار گیرد، حائز اهمیت حیاتی در تحقق اهداف سند چشم انداز بیست ساله می باشد. سند چشم انداز جهت گیری کلان کشور تا افق ۱۴۰۴ را در مسیر توسعه برون گرا و مبتنی بر تعامل سازنده با جهان معین کرده است. این به معنای ضرورت مشارکت ایران در روندهای بین المللی و و ارائه تصویری از ایران به عنوان فرصتی بین المللی است. در این میان، انرژی و امنیت آن، به عنوان محور و مفهوم اصلی دیپلماسی انرژی در صورتی که با توسعه برون گرا پیوند بخورد، می تواند به عنوان یکی از مهمترین محمل های پیوند ایران با قدرت های بزرگ و کشورهای در حال توسعه به ویژه در آسیا و اروپا تبدیل شود و کمک مؤثری به تحقق الزامات سند چشم انداز و توسعه کشور نماید.^(۲۰) در توضیح مطلب باید افزود که برقراری مناسبات انرژی محور با سایر کشورها خصوصاً کشورهای صاحب نقش و نفوذ علاوه بر منافع اقتصادی، منافع امنیتی درخور توجهی نیز به همراه خواهد داشت، زیرا آنها را در تأمین کالای استراتژیک انرژی به ایران مرتبط خواهد ساخت. بر این اساس است که انرژی خود نیازمند تخصیص حوزه ای از کارکرد دیپلماسی کشور می باشد.

۳-۶. دیپلماسی عمومی

بررسی قانون اساسی و همین‌طور سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران، به‌گونه‌ای آشکار، مفاهیم قدرت نرم و دیپلماسی عمومی را در خود ملحوظ دارد؛ هر چند باید این نکته را مد نظر قرار داد که این اشاره و تأکید کاملاً به گونه مفهومی است و به صراحت واژه قدرت نرم و دیپلماسی عمومی مورد اشاره قرار نگرفته است. دلیل آن را می‌توان در نو بودن این مفاهیم در قالب واژه‌ها و نه در محتوا دانست. از اسناد فرادستی کشور در مواردی چند ضرورت کاربست قدرت نرم و دیپلماسی عمومی به‌عنوان ابزار قدرت نرم مستفاد می‌گردد. ایران از جمله کشورهای است که توانایی بالقوه زیادی در جذب و تأثیرگذاری بر مخاطبان جهانی دارد. با این حال هر چند گام‌هایی در این مسیر برداشته شده است، ولی هنوز برنامه مدون و منسجمی در قالب دیپلماسی عمومی تکوین نشده است. از این‌رو ضرورت دارد تا با در نظر گرفتن توانایی‌های ایران، استراتژی مدونی برای دیپلماسی عمومی ارائه شود. این استراتژی باید شامل بهره‌گیری از کلیه منابع قدرت نرم و طرح و شیوه‌های مشخصی برای برقراری ارتباط با مخاطبان باشد. همچنین الزامات دیپلماسی عمومی باعث می‌شود تا نهادی در قالب دستگاه سیاست خارجی، عهده‌دار تدوین و اجرای دیپلماسی عمومی باشد و سایر نهادها نقش مکمل را برای این نهاد بازی کنند.

جمهوری اسلامی ایران با توجه به اهداف و آرمان‌های خود و همچنین حیطة دائماً روبه‌گسترش نفوذ سیاست خارجی آن و رسالت اسلامی و انقلابی که نفی‌کننده وضع موجود جهان است، همواره تلاش کرده از این ابزار اعمال قدرت برای نیل به اهداف خود بهره‌جوید، زیرا به اعتقاد بسیاری از اندیشمندان؛ تنها راه دفاع از عقاید و اصول یک کشور، شناساندن آنهاست. از این‌رو سیاست‌گذاران، تصمیم‌سازان و متصدیان روابط خارجی ایران متقاعد شده‌اند که شناس موفقیت ایران در دیپلماسی عمومی می‌تواند افکار عمومی جهانیان را نسبت به این کشور تغییر داده و حرکت در راستای اهداف تعیین شده را تسریع کند. بررسی کارنامه‌ی سی‌وچند ساله جمهوری اسلامی ایران در عرصه روابط بین‌المللی و سیاست خارجی گویای این امر است که کشور همواره بعد مردمی و عمومی این‌گونه روابط را وجهه همت خود قرار داده و از ابتدا در کنار روابط رسمی با دولت‌های دیگر - جهت‌گفتمان‌سازی نظم مطلوب مورد نظر خود، تبیین اهداف و دستاوردها و مقابله با تبلیغات رسانه‌ای و رفع اتهام‌ها ضد کشور و ارائه تصویری صحیح از خود در جهان از یک سو و پیشبرد منافع ملی و تحقق سیاست خارجی خود از سوی دیگر - به ارتباط با افکار عمومی کشورهای دیگر توجه ویژه‌ای داشته است. در همین راستا، در وزارت امور خارجه نیز طی سال‌های اخیر اداره کل هماهنگی‌های امور فرهنگی مسئولیت هماهنگی، تنظیم و هدایت روابط



فرهنگی را بر عهده داشته است و در سال های گذشته نیز مرکز دیپلماسی عمومی در این وزارتخانه آغاز به کار کرده است؛ اما در حال حاضر وزارتخانه ها و سازمان های بسیاری در تنظیم و اجرای روابط فرهنگی دخیل هستند که از آن جمله می توان به وزارتخانه های فرهنگ و ارشاد اسلامی، علوم، تحقیقات و فناوری و سازمان هایی نظیر سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، سازمان اوقاف و امور خیریه، سازمان حج و زیارت، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، سازمان صداوسیما، مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی و پاره ای دیگر از نهادها و سازمان ها که عمدتاً وابسته به نهادهای دینی و مذهبی هستند، اشاره کرد. شایان ذکر است که در جمهوری اسلامی ایران فعالیت های فرهنگی و ترویجی در خارج از کشور، مترادف با به کارگیری قدرت نرم و دیپلماسی عمومی برای نیل به اهداف است. اما وزارتخانه ها و سازمان های اصلی مجری قدرت نرم و دیپلماسی عمومی ایران را می توان به شرح زیر برشمرد:

الف) وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی،

ب) سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی،

ج) وزارت امور خارجه، (همچون نهادی تنظیم کننده و هماهنگ کننده در این عرصه).

شایان ذکر است که در تمامی این موارد وزارت امور خارجه مسئولیت تنظیم، هماهنگی و نظارت بر امور فرهنگی برون مرزی ایران را با سایر کشورها برعهده دارد. این وزارتخانه در مسائل اجرایی فرهنگی دخالت ندارد، اما با تنظیم، اعمال نظارت، هماهنگی و هدایت فعالیت های فرهنگی برون مرزی جمهوری اسلامی ایران و نیز فعالیت های فرهنگی خارجیان در کشورمان و همچنین بررسی، پیگیری و پیشنهاد انعقاد موافقتنامه ها، تفاهمنامه ها و برنامه های مبادلات فرهنگی با کشورهای مختلف جهان و مراقبت در اجرای مفاد اسناد فرهنگی یاد شده، رسالت خود را در توسعه مناسبات فرهنگی، هنری، علمی، فنی و آموزشی کشورمان با سایر کشورهای جهان به انجام می رساند. شایان ذکر است که به موجب ماده (۲) آیین نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقنامه های بین المللی مصوب هیئت وزیران در خردادماه ۱۳۷۱ هجری شمسی و اصلاحیه های آن؛ تمامی دستگاه های اجرایی موظف اند قبل از تنظیم، انجام مذاکره، پاراف و امضای موقت توافق های بین المللی حقوقی تشریفاتی (نظیر موافقتنامه های فرهنگی) و همچنین قبل از تنظیم توافق های بین المللی حقوقی ساده و نزاکتی (نظیر برنامه های مبادلات و همکاری های فرهنگی و تفاهمنامه های فرهنگی و خواهرخواندگی) هماهنگی لازم را با وزارت خارجه انجام دهند؛ البته در مورد موافقتنامه های فرهنگی هماهنگی قبلی با سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی نیز الزامی است.^(۲۱)

از جمله کانون های بسیار مهم دیپلماسی عمومی که به صراحت در برنامه پنجم توسعه نیز آمده، استفاده از ظرفیت های ایرانیان مقیم خارج از کشور به ویژه در امر سرمایه گذاری در جهت

تأمین منافع ملی است. جلب مشارکت ایرانیان خارج از کشور به‌عنوان بخشی از موتور محرکه اقتصاد کشور به‌شمار می‌آید، همانند نقشی که چینی‌های مقیم خارج از چین در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۷۰ میلادی بازی کرده‌اند. البته نگاه خاص کارگزاران دیپلماسی و همچنین امنیتی شدن فضای سیاست خارجی ایران در فضای بین‌المللی که در قالب تحریم‌ها نمود یافت، پیگیری اهداف را با مشکل مواجه کرده است. در کنار تمامی محدودیت‌ها، ایرانیان خارج از کشور از حیث ثروت، دانش و تجربه بین‌المللی بخشی از ذخایر ایران هستند که بایسته است دستگاه سیاست خارجی حفظ این ذخایر و پیوند دادن آن با داخل و نیازهای کشور را به‌عنوان یک کارکرد بنیادین و طبیعی مد نظر قرار دهد.^(۲۲) وزارت امور خارجه در انجام این مأموریت معاونتی تحت عنوان معاونت کنسولی، مجلس و امور ایرانیان در اختیار دارد. این درحالی است که شناسایی و بهره‌گیری از فرصت‌های مربوط به ایرانیان خارج از کشور خود مستلزم وجود نهادی مستقل با دستورکار و شرح وظایف مشخص و مدون است.

۴. معیارهای انتخاب وزیر امور خارجه

در ساختار سیاسی تمامی کشورهای جهان وزارت امور خارجه از جمله نهادهای بسیار حساس و کلیدی محسوب می‌شود. صرفنظر از نوع نظام سیاسی حاکم، این وزارتخانه و شخص وزیر امور خارجه هم در سطح داخلی و هم در سطح خارجی از اهمیت بالایی برخوردارند. زیرا این وزارتخانه نهادی چندوجهی و چندسطحی است که در کلیه فعالیت‌ها و اقدامات اعم از اقتصادی، فرهنگی و سیاسی نقش مؤثری در تعامل با دنیا دارد. طبعاً نقش وزارت امور خارجه در کشورهایمانند ایران که از موقعیت و جایگاه ویژه‌ای در سطوح بین‌المللی و منطقه‌ای برخوردارند و به‌تبع آن درگیر ملاحظات و محاسبات مختلف و پیچیده‌ای هستند، از اهمیت بیشتری برخوردار است. بر این اساس و به‌ویژه با توجه به آغاز دور دیگری از چرخه انتقال دموکراتیک قدرت در کشور و الزام رئیس‌جمهور منتخب به معرفی وزرای جدید و با در نظر گرفتن اهمیت فزاینده مسائل و مباحث مرتبط با حوزه سیاست خارجی کشور، نیاز قاطعی به رعایت دقت نظر و همه‌جانبه‌نگری در انتخاب وزیر امور خارجه جدید کشور احساس می‌شود. این امر ضرورتی است که اهتمام رئیس‌جمهور منتخب را برای انتخاب وزیر پیشنهادی و حساسیت نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی را در بررسی و تصمیم‌گیری نهایی (جهت اعطای رأی اعتماد) طلب می‌کند. در این راستا مهمترین شاخص‌ها و معیارها برای انتخاب و ارزیابی وزیر خارجه جدید را می‌توان به‌شرح ذیل مورد اشاره قرار داد:



۴-۱. تعهد به سیاست‌های کلی نظام و التزام عملی به گفتمان انقلابی حضرت امام (ره) و رهبری اولین ملاک مهم برای انتخاب وزیر امور خارجه در دولت جدید، تعهد وی به ایده‌ها، ارزش‌ها و هنجارهای بنیادین نظام جمهوری اسلامی است. ایده‌هایی که در قالب گفتمان انقلاب اسلامی و امام خمینی (ره) و سیاست‌های کلی نظام و همچنین دیدگاه‌های مقام معظم رهبری تجلی می‌یابد. زیرا سیاست خارجی اساساً اجرای اهداف، ارزش‌ها و اصول حاکم بر رفتار یک دولت است. در مورد ایران از آنجایی که نوعی همنشینی و هم‌پیوندی میان منافع ملی و مصالح ارزشی و ایدئولوژیک برآمده از انقلاب برقرار است، سیاست خارجی نیز بر مبانی و اصولی استوار است که به جهت‌گیری‌های کلان کشور سمت و سو می‌دهد. بنابراین، هرگونه تصمیم‌گیری درخصوص انتخاب شخص وزیر امور خارجه و تأیید نهایی آن در قالب رأی اعتماد مجلس شورای اسلامی مستلزم وجود چنین شاخصه مهمی در وزیر پیشنهادی است. زیرا وزارت امور خارجه و به‌طور مشخص وزیر خارجه نماینده گفتمان انقلاب اسلامی و سخنگوی سیاست‌های کلی نظام در عرصه بین‌المللی می‌باشد. سیاست‌هایی که بنیان‌های آن را مقام معظم رهبری بر اساس سه اصل کلیدی عزت، حکمت و مصلحت تشریح کرده‌اند.

۴-۲. برخورداری از تخصص علمی و تجربی

با توجه به حساسیت و اهمیت مدیریت روابط کشور با جهان خارج انتخاب وزیر امور خارجه مستلزم رعایت و ملحوظ داشتن اصل تخصص علمی و تجربی است. برخورداری از تخصص علمی در حوزه سیاست و به‌طور مشخص در حوزه روابط بین‌الملل و سیاست خارجی از شاخص‌های ضروری برای فردی است که قرار است هدایت و مدیریت دستگاه دیپلماسی و وزارت امور خارجه را عهده‌دار شود. آشنایی با زبان و ادبیات علم سیاست و دانش سیاسی بی‌شک راهگشای توان مدیریتی وزیر در سطح بین‌المللی خواهد بود. این ویژگی زمانی کامل‌تر می‌شود که با تخصص تجربی نیز همراه شود. در واقع وزیر مورد نظر باید از تخصص تجربی و مهارت حرفه‌ای در حوزه سیاست خارجی بهره‌مند باشد. سابقه فعالیت در وزارت امور خارجه و دیگر دستگاه‌های مرتبط با حوزه سیاست خارجی و ارزیابی کارنامه وزیر پیشنهادی در مدت خدمت می‌تواند ملاک مناسبی در این راستا باشد. زیرا سیاست نه تنها علم، بلکه نوعی هنر و فن است که جمع آنها می‌تواند نتایج مناسب‌تری را در چارچوب منافع و مصالح ملی کشور به ثمر بنشانند. بنابراین انتخاب فردی که فاقد سابقه حرفه‌ای در دستگاه‌ها و حوزه‌های مرتبط با سیاست و روابط خارجی بوده و تجربه مفیدی در این حوزه نداشته باشد، می‌تواند خسارت‌بار باشد. تجربه حرفه‌ای نه تنها در حوزه آگاهی از موضوعات بین‌المللی قابل تعریف است، بلکه ضرورت آگاهی از فنون و آداب دیپلماتیک را نیز شامل می‌شود.

به‌طور کلی، دیپلماسی و روابط دیپلماتیک دو موضوع مستقل و در عین حال غیرقابل تفکیک هستند. بدون تردید دیپلماسی از عناصر عمده قدرت واحدهای سیاسی و اهرم اصلی سیاست خارجی است که تجلی آن در روابط دیپلماتیک قابل مشاهده است.

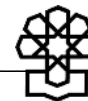
در این بین نقش وزیر امور خارجه به‌عنوان مجری اصلی سیاست خارجی در به ثمر رساندن اهداف دیپلماسی کشور آن هم در شرایط حساس و سرنوشت‌ساز کنونی بسیار حائز اهمیت است. شخص وزیر امور خارجه در صحنه روابط دیپلماتیک آینه تمام‌نمای کشور است که باید با کسب مهارت و استفاده مناسب از هنر دیپلماسی و شناخت آداب آن و فنون و ظرایف دیپلماتیک، حتی نقاط ضعف و نارسایی‌های دیگر نهادها را پوشش داده و راه ترقی کشور در محیط چالش‌انگیز بین‌المللی را هموار سازد. دیپلماسی به مثابه یک هنر و فن، مستلزم آداب، فنون و رویه‌های خاصی است که آگاهی از آنها و کاربست آنها از ویژگی‌های ضروری وزیر امور خارجه است.

۳-۴. تسلط به زبان‌های خارجی

علاوه‌بر دانش دیپلماتیک، دانش زبان‌های خارجی نیز از ضروریات وزیر خارجه پیشنهادی است، زیرا ارتباطات، اساس و شالوده دیپلماسی است. ارتباطات به مفهوم ارتباط افکار و عقاید، بیان دیدگاه‌ها و مواضع تعریفی از ارتباط بین دولت‌هاست که به‌طور معمول بخش عمده‌ای از آن به‌وسیله وزارت امور خارجه کشورها و در رأس آنها شخص وزیر امور خارجه نزد کشورهای دیگر و در مجامع بین‌المللی برقرار می‌شود. بنابراین، از ویژگی‌های مهم وزیر خارجه آشنایی و تسلط آن به زبان‌های خارجی به‌ویژه زبان‌های مهم بین‌المللی است. تسلط به یک زبان به معنای آشنایی با فحوای معانی و گفتمان‌های حاکم بر آن زبان تلقی می‌شود. بنابراین، دانستن زبان خارجی تکمیل‌کننده سایر خصایل دیپلماتیک شخص وزیر محسوب می‌شود. مشارکت مستقیم و بی‌واسطه در گفت‌وگوهای بین‌المللی بی‌شک مهارتی است که در کنار سایر مهارت‌ها می‌تواند نقش مهمی در تعیین نتایج مذاکرات و مراودات داشته باشد.

۴-۴. همسویی با ایده‌ها، ملاحظات و سیاست‌های رئیس‌جمهور منتخب

از آنجا که رئیس‌جمهور منتخب (یازدهم) در حوزه سیاست خارجی دارای گفتمان اعلامی تحت عنوان گفتمان اعتدال است، طبعاً نیازمند وزیری در سطح بین‌المللی است که به خوبی انعکاس‌دهنده این گفتمان و پیش‌برنده سیاست‌های مورد نظر وی در این حوزه باشد. به‌عبارت دیگر، قرابت فکری و همسویی گفتمانی وزیر امور خارجه با رئیس‌جمهور از ضروریات پیشبرد هماهنگ و موفق سیاست خارجی بر محور منافع ملی کشور است. شاخصه اصلی گفتمان رئیس‌جمهور در حوزه



سیاست خارجی تأکید بر مشی اعتدال در برخورد با موضوعات بین‌المللی مرتبط با ایران و تعامل با جهان است. طبعاً وزیر پیشنهادی در حوزه سیاست خارجی نیز ضرورتاً باید از رویکرد و رویه اعتدالی برخوردار باشد. عدم همسویی و افتراق‌گفتمانی دو مقام ارشد اجرایی در حوزه تعامل با جهان خارج نتیجه‌ای جز برخوردهای دوگانه با موضوعات بین‌المللی نخواهد داشت. چه بسا این اختلاف‌نظرها به رویه‌هایی غیرمعمول در رفتارهای سازمانی منجر شود که در دوره قبلی نحوه عزل وزیر خارجه و انعکاس آن در مجامع داخلی و بین‌المللی نمونه‌ای از این دست بوده که بیش از هر چیز هزینه آن از منافع ملی کشور پرداخت شد. به‌علاوه، موضوعات و مسائلی که کشور در عرصه سیاست خارجی با آنها مواجه است، از جنبه‌های مختلف اقتصادی (نظیر جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی، مسائل مربوط به بازار جهانی نفت، انرژی و...) و مسائل سیاسی، امنیتی، ایدئولوژیک در کنار موضوعات مرتبط با روابط منطقه‌ای و روابط با قدرت‌های بزرگ و... همگی از برجسته بودن نقش نهاد وزارت خارجه و شخص وزیر خارجه حکایت دارد. حتی بسیاری بر این باورند که وزیر امور خارجه از نظر اهمیت و جایگاه سازمانی در قوه مجریه فرد دوم بعد از رئیس‌جمهور است. بنابراین طبیعی است که شخص اول اجرایی کشور فردی را به‌عنوان وزیر امور خارجه منصوب کند تا سیاست خارجی کشور را در جهت اهداف و برنامه‌های مورد نظر وی به پیش برد. همین رابطه مبتنی بر همسویی و تعهد، روابط خاصی را بین رئیس‌جمهور و وزیر امور خارجه به وجود می‌آورد که نتیجه منطقی حساس بودن وظایف مترتب بر اهداف وزارت امور خارجه در یک تشکیلات دولتی است.

۴-۵. اهتمام به به‌کارگیری مشاوران و کارشناسان زبده و مجرب

اولویت در انتخاب وزیر امور خارجه برخورداری از تخصص علمی و تجربی است، هر چند این انتخاب تحت شرایطی ممکن است با محدودیت‌هایی همراه باشد. محدودیت‌های حاصل از این امر را می‌توان با انتصاب یک گروه مشاوران قوی برای وزیر امور خارجه برطرف کرد. به همین دلیل نهادسازی، راهبردها و بحث تقویت آموزش و پژوهش در درون وزارت امور خارجه از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است که می‌تواند بسیاری از خلأها را پر کند. البته حتی در شرایطی هم که وزیر خارجه خود نیرویی متخصص و آگاه به مسائل سیاست خارجی باشد، باز هم بی‌نیاز از مشاوران زبده و کارآمد نخواهد بود. این گروه مشاوران قوی می‌توانند متشکل از دیپلمات‌های سابق که در حوزه‌ها یا مناطق خاص دارای تجربه هستند، یا یک گروه آکادمیک و پژوهشگر قوی برای پشتیبانی تئوریک از بحث‌های سیاست خارجی و غیره باشند. در همین راستا می‌توان تدابیری اندیشید که راهبردهای سیاست خارجی ابتدا به شکل تئوریک در فضاهای دانشگاهی، مراکز پژوهشی

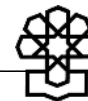
و رسانه‌های جمعی مورد بحث قرار گیرد و سپس به نوعی در سیاستگذاری خارجی عملیاتی شوند. بر این اساس می‌توان انتظار داشت که اهتمام به به‌کارگیری کارشناسان و فعالیت‌های کارشناسی باید یکی از ویژگی‌های برجسته وزیر پیشنهادی رئیس‌جمهور برای نهاد وزارت امور خارجه باشد.

۴-۶. بصیرت سیاسی و بین‌المللی

ایران به لحاظ ژئوپلیتیک کشوری است با موقعیت منطقه‌ای حساس و به اذعان بسیاری از صاحب‌نظران نه یک بازیگر منطقه‌ای که یک قدرت برتر منطقه‌ای است. این مسئله به نوع ویژگی‌ها و جایگاه ایران در ساخت قدرت و سیاست منطقه‌ای و جهانی ارتباط دارد. ایران کشوری است که امور سیاست خارجی و روابط بین‌المللی آن به دلیل ویژگی‌های خاص، از جمله موقعیت ژئوپلیتیک حساس و مهم و همچنین به جهت نقش آن در امنیت انرژی و مسائل سیاسی - امنیتی و ایدئولوژیک، برای نظام بین‌الملل اهمیت وافری دارد. این ویژگی‌ها هر چند برای ایران فرصت‌های زیادی به همراه داشته، اما همزمان چالش‌هایی را نیز ایجاد کرده است. ویژگی‌های خاص ایران از جمله برخورداری از ذخایر عظیم انرژی و جایگاه برجسته آن در نظام بین‌المللی همواره محرک قدرت‌های بزرگ برای دخالت در مسائل ایران بوده است.

جایگاه خاص ایران در نظام‌های منطقه‌ای و بین‌المللی از یکسو قدرت‌های بزرگ و بیگانگان را نسبت به داشتن نقش بیشتر در ایران حساس کرده و ازسوی دیگر فضایی را به وجود آورده تا سیاستمداران ایران برای نجات و بقای کشور از گزند بیگانگان نیاز به دانش لازم و بهنگام از روندها و معادلات بین‌المللی داشته باشند. زیرا ضرورت آشکار کشور در شرایط موجود درک مشکلات و سپس تلاش برای مشکل‌گشایی است که خود مستلزم دانش کافی از شرایط بین‌المللی است.

مقام معظم رهبری هم مصلحت را از معیارهای حل مشکلات تعیین کرده‌اند. بنابراین وزارت امور خارجه نیازمند وزیری است که قادر به درک و شناسایی مشکلات سیاست خارجی کشور بوده و در عین حال شناخت عمیقی از روند تحولات جهانی داشته باشد. از آنجا که حوادث و روندهای بین‌المللی تأثیر قاطع و اجتناب‌ناپذیری بر مسائل داخلی همچون (اقتصاد ملی، امنیت ملی و...) بر جای می‌گذارند، از این رو، ضرورت دارد تا فردی که سکandar دستگاه دیپلماسی و سیاست خارجی کشور می‌شود، نسبت به جریان شتابان و متغیر تحولات جهانی بصیرت، آگاهی و دانش لازم را داشته باشد. این ویژگی به نقش و جایگاه وزارت امور خارجه و شخص وزیر خارجه در ساخت قدرت ایران اهمیت خاصی بخشیده است. بنابراین، شناخت و بصیرت وزیر خارجه به‌عنوان کارگزار اجرایی ایران در عرصه بین‌المللی نسبت به این جایگاه و تلاش جهت ارتقا و تثبیت آن از ویژگی‌های بایسته وزیر پیشنهادی است.



۴-۷. برخورداری از روحیه و توان اجماع‌سازی و تعامل داخلی

سیاستگذاری در سطوح کلان مستلزم هماهنگی بوروکراتیک است. بر همین اساس، وزارت امور خارجه به‌عنوان نهاد و کارگزار اصلی سیاست خارجی ایران برای پیشبرد امور ناگزیر از هماهنگی با سایر نهادها و وزارتخانه‌هاست. تجربه دوره فعلی و اخیر سیاست خارجی کشور که بعضاً مجلس شورای اسلامی را به واکنش واداشته است، به روشنی گویای ضرورت تعامل نهادی در کشور است. مجلس شورای اسلامی طی سال‌های اخیر به شیوه‌های مختلف اعم از پرسش از وزیر امور خارجه و یا فعال‌سازی دیپلماسی پارلمانی به‌منظور رفع کاستی‌های دستگاه وزارت امور خارجه به ایفای نقش در کنار این وزارتخانه پرداخته است. علاوه بر آن درخصوص موضوعات مهم مرتبط با امنیت ملی، هماهنگی وزارت امور خارجه با شورای عالی امنیت ملی و نهادهای امنیتی و اطلاعاتی کشور ضروری به‌نظر می‌رسد. تحرکات بیگانگان در امنیتی شدن محیط پیرامون کشور ایجاب می‌کند تا نهادهای امنیتی و اطلاعاتی کشور وارد صحنه شوند. این امر ضرورت همکاری نهادهای امنیتی کشور با وزارت امور خارجه را مضاعف می‌سازد.

همچنین باید به این موضوع توجه داشت که موضوعات جاری در محیط اطراف ایران از اهمیت خطیری برای نظام بین‌الملل برخوردارند. بحران‌های عراق، افغانستان، فلسطین، لبنان و حتی برنامه‌های نظامی و هسته‌ای کشورهای اطراف خلیج فارس که همگی آنها با حضور نیروهای خارجی ارتباط مستقیم دارند، ملاحظات سیاسی - امنیتی ایران را تشدید می‌کنند. این وضعیت الزام قاطعی را فراروی وزیر امور خارجه قرار می‌دهد تا مسائل دیپلماسی را با اولویت معضلات امنیتی در هماهنگی با نهادهای مربوطه پیگیری کند.

۴-۸. داشتن طرح و برنامه منسجم نهادی برای وزارت امور خارجه

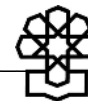
به‌طور طبیعی وزیر امور خارجه پیشنهادی باید طرح و برنامه‌ای کامل و منسجم برای مدیریت وزارت امور خارجه و پیشبرد اهداف کلان سیاست خارجی کشور در دست داشته باشد. نکته مهم در این راستا بررسی دقیق امور جاری وزارت امور خارجه و همچنین پویای سیاست خارجی کشور است. شاکله‌های مهم این برنامه را می‌توان در دو بعد ساختاری و پویایی جستجو کرد. در بعد ساختاری، تقویت و ارتقای سطح کارآیی و تخصص کادر وزارت امور خارجه در قالب برنامه‌های آموزشی و یا به‌کارگیری نیروهای کارآمد و اثربخش در حوزه سیاست خارجی مد نظر است که البته مورد اخیر بازنگری قوانین استخدامی وزارتخانه و هماهنگی با سایر نهادها به‌ویژه مجلس شورای اسلامی را طلب می‌کند. طرح اصلاح موادی از قانون و مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب (۱۳۵۲) که در دستور کار مجلس شورای

اسلامی قرار گرفت، در همین راستا قابل ارزیابی است، زیرا با گذشت چهار دهه از تصویب این قانون و تغییر اوضاع و احوال و پدیداری الزامات نوین وزارت امور خارجه با پرسش‌هایی در زمینه محمل‌های قانونی عملکرد اداری و تشکیلاتی خود مواجه است. بر این اساس، روزآمد کردن قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی وزارت امور خارجه، موضوعی سازمانی است که مستلزم تنظیم برنامه‌ای منسجم از سوی وزارت امور خارجه و با همکاری مجلس شورای اسلامی است. عنصر ساختاری دیگر برنامه، ضرورت رفع تداخل‌ها و موازی‌کاری‌هایی است که طی چند سال گذشته از خارج از دستگاه وزارت امور خارجه در حوزه سیاست خارجی اعمال شده و معضل‌آفرین بوده است. پرهیز از پراکندگی روندهای سیاست خارجی و سوق دادن آن به سوی یک سیاست خارجی سازگار و هماهنگ مستلزم یکپارچه‌سازی نهادی وزارت امور خارجه است.

بُعد پویایی این برنامه دربرگیرنده رویکرد سازنده به روند جهت‌گیری‌های فرامرزی کشور است. استمرار روندهای مطلوب و سیاست‌های اصولی و منسجم که معطوف به منافع ملی است از یک‌سو و تغییر سیاست‌های پراکنده و غیراصولی از سوی دیگر در این راستا معنا می‌یابد. بر این اساس، مهمترین عناصری که در پویایی سیاست خارجی کشور ضروری بوده و انتظار می‌رود برنامه جامع وزیر خارجه پیشنهادی متضمن آنها باشد، عبارتند از: تقویت سیاست خارجی در سطح منطقه‌ای و احیای مناطق بلافصل در هدفگذاری‌ها، تعامل با دولت‌های برآمده از انقلاب‌های منطقه به‌منظور جلوگیری از مصادره انقلاب‌ها توسط آمریکا، ارتقای سطح روابط با کشورهای منطقه، نقش‌آفرینی فعال و سازنده در تحولات سوریه و بحرین، طراحی ظرفیت‌های دیپلماتیک جدید به منظور مقابله با تحریم‌های اقتصادی، حضور فعال در مجامع و نهادهای بین‌المللی برای بی‌اثر یا کم‌اثر کردن تحریم‌ها و تلاش برای توسعه روابط اقتصادی دوجانبه و چندجانبه در شرایط تشدید تحریم‌ها. طرح و تنظیم این ملاحظات در قالب برنامه‌ای مدون، پاسخی ناگزیر به ضرورت‌های یک سیاست خارجی منسجم، پویا و سازگار است.

۹-۴. اجماع و اتفاق نظر داخلی در مورد شخصیت و بینش وزیر خارجه

همان‌گونه که بیان شد، نهادها و بازیگران متعددی در فرآیند سیاست خارجی دخیلند. طبعاً وزیر خارجه که حلقه اتصال و مجرای نهایی سیاست خارجی کشور به‌شمار می‌آید، موضوعی مورد علاقه و حساسیت آنهاست. از این رو، مسئولیت خطیر رئیس‌جمهور، پیشنهاد فردی است که بازیگران مؤثر سیاست خارجی بر سر شخصیت، بینش و منش او اجماع و اتفاق نظر داشته باشند، زیرا در غیر این صورت بخش مهمی از انرژی کشور صرف اختلافات و مناقشات داخلی خواهد شد. در



شرایط حاضر، وجود وزیر خارجه‌ای با این مشخصه به مهمترین نیاز کشور در حوزه سیاست خارجی که همان وحدت رویه است، کمک بسزایی می‌کند.

۴-۱۰. داشتن یک دکترین مشخص سیاست خارجی

سیاست خارجی مجموعه‌ای از مسائل سیاسی مرتبط به حوزه خارجی و فرامرزی است و از دو بخش نسبتاً ثابت و متغیر تشکیل می‌شود. قسمت ثابت آن، بیانگر چارچوب کلی سیاستگذاری خارجی است که خط‌مشی‌ها و استراتژی‌های سیاست خارجی در درون آن تنظیم می‌شود، این بخش عمدتاً مبتنی بر قانون اساسی، آموزه‌های نظری و نظام ارزشی حاکم است. عناصر متغیر سیاست خارجی ناظر به تاکتیک‌هایی است که متناسب با اوضاع و شرایط تنظیم و تدوین می‌گردند. در این میان دکترین سیاست خارجی راه‌های اجرایی‌سازی سیاست‌های برآورنده منافع ملی در قبال محیط خارجی را تبیین می‌کند. در شرایط موجود، حوزه سیاست خارجی که از اهمیت اساسی در تعیین سرنوشت کشور برخوردار شده است، بیش از هرچیز نیازمند یک دکترین مشخص است تا متضمن ترسیم راهکارهای اجرایی و عملی در این حوزه باشد. دکترین یا رهنامه در سیاست به معنی طرز تفکر و خط‌مشی دولتمردان در امور سیاسی کشور قلمداد شده است. این مفهوم ناظر بر مجموعه اقدامات و خط‌مشی‌های سیاسی یک دولتمرد که ممکن است مشابه دولتمردان قبل و بعد از او باشد نیست، بلکه بخشی از اقدامات و سیاست‌های او را شامل می‌شود که جنبه ابتکاری داشته و آثار مهمی برجای می‌گذارد. رکن اصلی دکترین سیاست خارجی کشور را تعریف متفق‌القول منافع ملی کشور تشکیل می‌دهد. بنابراین، از وزیر خارجه جدید انتظار می‌رود تا ضمن ایجاد اجماع میان نقش‌آفرینان حوزه سیاست خارجی بر سر منافع ملی به تدوین دکترین مشخص در این حوزه اهتمام ورزد. حاکم ساختن دکترین واحد و منسجم بر فرآیند اخذ و اجرای تصمیمات، سیاست خارجی کشور را به فرآیندی به غایت هدفمند تبدیل می‌کند.

۴-۱۱. اعتبار و وجه مثبت بین‌المللی و منطقه‌ای وزیر خارجه

اشتهار مثبت وزیر خارجه به‌عنوان نماینده و سخنگوی جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور تأثیر معناداری بر پیشبرد اهداف سیاست خارجی دارد. اعتبار از جمله مؤلفه‌های غیرمادی قدرت برای کشورها به‌شمار می‌آید که بخشی از آن محصول ویژگی‌های شخصیتی و کارکردی سیاستمداران است. در موضوع سیاست خارجی اعتبار و وجه شخص وزیر امور خارجه در محیط‌های بین‌المللی و منطقه‌ای نقش مهمی در تبیین مواضع کشور و متقاعدسازی سایر بازیگران دارد.

جمع‌بندی

تغییر دولت در ایران و تصدی قدرت توسط رئیس‌جمهور یازدهم با دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص سیاست خارجی (به‌عنوان نقطه اتکای مسائل و موضوعات مبتلابه کشور) همراه شده است. از این رو، سیاست خارجی کشور از منظر ساختاری، پویایی و کارگزاری قابلیت بررسی دارد. از بعد ساختاری وزارت امور خارجه درگیر روندهای تشکیلاتی و سازمانی نظیر اساسنامه قدیمی، ضرورت ارتقای مهارت‌های تخصصی کارکنان خصوصاً کارکنان رسته سیاسی یا دیپلماتیک، وجود نهادهای موازی، ضرورت تقویت نهادهای آموزشی و پژوهشی و در نهایت ضرورت اساسی ارتقای نقش افول یافته وزارتخانه در امور سیاست خارجی است. بنابراین بر وزیر خارجه جدید است که بخشی از برنامه مدون را به تنظیم و اصلاح امور سازمانی این وزارتخانه اختصاص دهد.

در بعد پویایی وزیر امور خارجه جدید موضوعاتی زمانمند را در حوزه کاری خود دارد. موضوعاتی که بنا به مأموریت وزیر ماهیتاً از خاستگاه بین‌المللی و منطقه‌ای برخوردارند. در رأس موضوعات پویایی سیاست خارجی مسئله هسته‌ای ایران و موضوعات مرتبط با آن یعنی تحریم‌های بین‌المللی است که درهم تنیده‌اند. از دیگر موضوعاتی که به پرونده هسته‌ای پیوند خورده، تنظیم و مدیریت روابط با غرب و در رأس آنها آمریکا و سپس اتحادیه اروپاست. مأموریت مهم دیگر وزیر به ارائه چارچوب عملیاتی جدید و متناسب از دیپلماسی مقاومت مربوط می‌شود که باید همنشین تعامل سازنده شود. بخش مهمی از تحقق این امور منوط به توان وزیر خارجه در ایجاد اجماع داخلی بر سر اهداف و شیوه‌های دستیابی به اهداف سیاست خارجی است. از سوی دیگر، سیاست خارجی کشور مشروط به الزاماتی است که از اسناد فرادستی مستفاد می‌شود. الزاماتی که پیش‌شرط دستیابی به اهداف کلان کشور هستند، عبارتند از: منطقه‌گرایی که به نوبه خود مستلزم بین‌الملل‌گرایی است، توسعه‌گرایی، انقلابی‌گری، دیپلماسی اقتصادی و دیپلماسی عمومی.

موضوع دیگر به ویژگی‌های شخص وزیر امور خارجه مربوط می‌شود. در شرایط فعلی، کشور به وزیر خارجه‌ای توانمند و صاحب دانش و آگاهی نیاز دارد. وزیری که با گفتمان بین‌المللی آشنا بوده، قادر به کنش گفتاری به‌گونه‌ای قابل فهم و پذیرفته برای مخاطبان باشد. اما قبل از این ملاحظات، الزاماتی داخلی بر وزیر ناظر است که از اهمیت خاصی برخوردارند، الزاماتی نظیر تعهد به سیاست‌های کلی نظام و التزام عملی به گفتمان انقلابی حضرت امام (ره) و رهبری، هماهنگی و همگامی با رئیس‌جمهور، توان اجماع‌سازی داخلی، داشتن روحیه مشورتی به منظور به کارگیری مشاوران زبده و مجرب، داشتن بصیرت سیاسی و بین‌المللی، برخورداری از شخصیت مورد قبول و اجماع در داخل، داشتن طرح و برنامه منسجم و مدون، داشتن دکترین مشخص سیاست خارجی و



بهره‌مندی از اعتبار و وجاهت بین‌المللی. مجموعه این ویژگی‌ها، شاخص‌ها و الزامات مربوط به وزارت امور خارجه در شرایطی از اهمیت برخوردار شده است که کشور دوره مهمی از تاریخ خود را پشت سر می‌گذارد و براین اساس اتخاذ سیاست‌های مطلوب و حسابگرانه از سوی این وزارتخانه می‌تواند تا حدود زیادی نتیجه معادلات منطقه‌ای و بین‌المللی را بیش از گذشته به نفع کشور رقم زند.

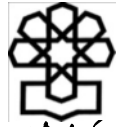
پی‌نوشت‌ها

۱. عبدالله قنبرلو، آمریکا و بحران هسته‌ای ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال یازدهم، ش ۱۴، زمستان ۱۳۸۷، صص ۸۴۹-۸۵۰.
۲. رضا سیمبر، سیاست خارجی آمریکا و تحریم‌های جدید علیه جمهوری اسلامی ایران، در: http://danesh.sadijournals.ir/?_action=articleInfo&article=11
۳. محمود یزدان فام، تحریم‌های یک‌جانبه و غافل‌گیری انتخاباتی، ماه‌نگار راهبردی دیده‌بان امنیت ملی، ش ۱۵، تیر ۱۳۹۲، صص ۲۸-۲۷.
۴. عبدالله قنبرلو، وضعیت تحریم‌های بین‌المللی، ماه‌نگار راهبردی دیده‌بان امنیت ملی، ش ۱۴، خرداد ۱۳۹۲، ص ۳۲.
5. <http://www.irdiplomacy.ir/fa/page/1900125>
۶. ابراهیم متقی، نشانه‌ها و فرآیندهای سیاست خارجی اوپاما ۲۰۰۹-۲۰۱۰، فصلنامه روابط خارجی، سال دوم، ش ۶، تابستان ۱۳۸۹، ص ۱۵۳.
۷. سیدشمس‌الدین خارقانی، روابط ایران و اتحادیه اروپایی؛ قابلیت‌ها و محدودیت‌ها، در: <http://www.isrjournals.ir/fa/iran-foreign-policy-farsi/481-iran-european-union.html>
8. <http://www.al-monitor.com/pulse/fa/originals/2013/07/rouhani-stresses-regionalism-in-iranian-foreign-policy.html#ixzz2ZmMOB5w>
۹. جهان‌بخش ایزدی، راهبردهای تحقق تعامل مؤثر و سازنده ایران در نظام بین‌الملل (بر پایه سند چشم‌انداز)، فصلنامه رهنامه سیاستگذاری، سال دوم، ش ۳، بهار ۱۳۹۰، ص ۵۶.
۱۰. فاطمه سلیمانی، ایران و آمریکا؛ در بستر تعاملات نرم افزاری قدرت و امنیت، نامه دفاع، مرکز تحقیقات راهبردی دفاعی، ش ۲، ۱۳۸۵.
11. <http://www.csr.ir/departments.aspx?lng=fa&abtid=08&depid=44&semid=65>
۱۲. سیدجواد میرخلیلی، امام خمینی و سیاست خارجی جمهوری اسلامی (۲)، در: <http://www.irdc.ir/fa/content/30660/default.aspx>
۱۳. سیدجواد طاهایی، اندیشه جدید سیاست خارجی ایران، گزارش راهبردی، مرکز تحقیقات استراتژیک، آبان‌ماه ۱۳۸۲، در: <http://www.csr.ir/departments.aspx?lng=fa&abtid=06&depid=44&semid=680>
۱۴. امیر محسن زادگان، تأثیر دیپلماسی بر قدرت ملی ایران در عرصه جهانی، فصلنامه مطالعات راهبردی جهانی شدن، دوره دوم، ش ۳، تابستان ۱۳۹۰، ص ۱۴۲.
۱۵. وحید بزرگی و محمدرضا عابدین، چارچوبی برای بررسی و تدوین دیپلماسی تجاری در دوران جهانی شدن و وابستگی متقابل، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، سال ۱۳۸۷، ش ۲۴۷-۲۴۸، ص ۱۵۱.
۱۶. امیر محسن زادگان، پیشین.

۱۷. محمود سریع‌القلم، ایران و جهانی شدن، چاپ اول، تهران، مرکز تحقیقات راهبردی، ۱۳۸۴، ص ۱۱۴.
۱۸. جواد کی‌پور، دیپلماسی انرژی و لزوم استفاده از آن برای تأمین منافع ملی ایران در جهان، فصلنامه روابط خارجی، سال اول، ش ۴، زمستان ۱۳۸۸.
۱۹. حسین پوراحمدی، دیپلماسی انرژی و منافع ملی جمهوری اسلامی ایران، دانش سیاسی، سال پنجم، ش ۱، بهار و تابستان ۱۳۸۸، صص ۳۴-۳۵.
۲۰. محمود واعظی، دیپلماسی انرژی ایران و قدرت‌های بزرگ در خلیج فارس، در: نفت و سیاست خارجی، ص ۱۴۷، در:

<http://www.isrjournals.ir/images/pdf/as-vaezi-3.pdf>

۲۱. فرهاد بیات، مناسبات و اسناد فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول: نهادها و مراکز فرهنگی، تهران: مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۹، ص ۶۳.
۲۲. سید محمدکاظم سجادی‌پور، مهاجرت و سیاست خارجی ایران، سیاست خارجی، ش ۸۵، بهار ۱۳۸۷، ص ۱۱.



مركز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۱۲۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نگاهی به چالش‌ها، مسائل و الزامات فراروی وزارت امور خارجه و معیارهای وزیر مطلوب

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست خارجی)

تدوین‌کنندگان: فاطمه سلیمانی، نرگس کلاکی

ناظر علمی: مهدی امیری

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. وزارت امور خارجه

۲. وزیر امور خارجه

۳. چالش‌ها

۴. الزامات

۵. اسناد بالادستی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۱۳