

سیاست خارجی مکتوب جمهوری اسلامی ایران در پرتو اسناد بالا دستی

مسعود اخوان کاظمی^۱

ایوب نیکونهاد^۲

چکیده

هدف: سیاست خارجی شامل تعیین و پیگیری یک سلسله اهداف و منافع ملی کشورهاست که در صحنه بین‌المللی از سوی دولت‌ها تحقق می‌پذیرد. معمولاً همه کشورها در زمینه سیاست خارجی دارای اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت‌اند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سند چشم‌انداز، به‌عنوان اسناد حاکمیتی و تعیین‌کننده سیاست‌های کلی نظام را می‌توان از جمله اسناد بالادستی و بلندمدت به‌شمار آورد. برنامه‌های توسعه نیز، با توجه به مشخص و مقید بودن آنها به محدوده زمانی خاصی، می‌توانند به‌عنوان اسناد پائین‌دستی و با اهداف کوتاه‌مدت و یا میان‌مدت دولت‌ها تلقی گردند. در مقاله پیش‌رو، در مرحله اول قانون اساسی به‌عنوان مبنا و معیار اصلی فرض‌گردیده و میزان انطباق یا عدم‌انطباق برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور با قانون اساسی و سند چشم‌انداز، همچنین سایر برنامه‌ها با یکدیگر و میزان تغییر و تحولات ایجاد شده در این برنامه‌ها، در حوزه سیاست خارجی سنجیده می‌شوند. در مرحله دوم به این پرسش پاسخ داده می‌شود که چالش‌های سیاست خارجی مکتوب جمهوری اسلامی ایران در اسناد مکتوب و نگارش شده در برنامه‌های توسعه، دربرگیرنده چه مواردی است؟

روش‌شناسی پژوهش: روش به‌کار گرفته شده در این پژوهش، مطالعه اسنادی است که با روش توصیفی - تطبیقی، اسناد با یکدیگر مطابقت داده شده‌اند و با نگاهی تحلیلی، چالش‌های اسناد مکتوب سیاست خارجی مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند.

یافته‌ها: یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند که در برنامه‌های مختلف توسعه، توجه به مقوله سیاست خارجی همواره روند پر نوسانی را طی نموده و یکی از مهم‌ترین چالش‌های موجود در تدوین این اسناد، تکرار جهت‌گیری‌های کلی در قانون اساسی و سیاست‌های کلی برنامه‌ها بوده و برنامه‌ها فاقد ارائه طرح و راهکار اجرایی برای پیشبرد جهت‌گیری‌های کلان کشور در مبحث سیاست خارجی می‌باشند.

نتیجه‌گیری: تأمل در گزاره‌های برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که هنوز اعتقادی به بهره‌گیری از سازوکار دیپلماسی و به‌طور کلی سیاست خارجی، برای پیشبرد برنامه‌های توسعه کشور وجود ندارد.

کلید واژه‌ها: جمهوری اسلامی ایران، سیاست خارجی، قانون اساسی، سند چشم‌انداز، برنامه‌های توسعه.

Email: mak392@yahoo.com

۱- دانشیار علوم سیاسی دانشگاه رازی (نویسنده مسئول)

Email: aparvandi@ymail.com

۲- دانشجوی دکترای آینده پژوهی مطالعات سیاسی انقلاب اسلامی دانشگاه شاهد

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۷/۲۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۰/۱۸

مقدمه

مفهوم سیاست خارجی در هر کشور، به تدوین، اجرا و ارزیابی تصمیم‌گیری‌هایی که از دیدگاه خاص همان کشور جنبه‌ی برون‌مرزی دارند، مربوط می‌شود (کاظمی، ۱۹۹۳: ۴۲). سیاست خارجی می‌تواند عملکرد و اتخاذ روش‌هایی باشد که در صحنه‌ی روابط بین‌الملل، با حداکثر مؤلفه‌های قدرت ملی بتواند یک دیپلماسی مناسب را برقرار و حداکثر منافع ملی را به‌همراه داشته باشد (دهقانی فیروزآبادی، ۲۰۱۰: ۵۷). برخی دیگر، جهتی را که یک دولت در عرصه بین‌المللی برمی‌گزیند و در آن، از خود تحرک نشان می‌دهد و نیز شیوه نگرش دولت را نسبت به جامعه بین‌المللی، سیاست خارجی می‌گویند (قوام، ۲۰۰۹: ۱۰۲). بنابر تعاریف فوق، سیاست خارجی هر کشوری شامل دو قسمت مجزا است: الف) اهداف ملی که هر کشوری در صحنه‌ی بین‌الملل تعقیب می‌کند و درصدد تحقق آنها می‌باشد. ب) سیاست‌ها و روش‌هایی که برای رسیدن به اهداف مزبور اتخاذ و اعمال می‌گردند. بنابراین، نقطه آغاز در سیاست‌گذاری خارجی هر کشوری، نیازها و آرمان‌هایی می‌باشند که به‌عنوان اهداف ملی بیان شده و برای تحقق و تأمین آنها تلاش می‌گردد (محمدی، ۱۹۹۸: ۲۵-۱۵). بدین ترتیب، همه قوانین اساسی کشورها با نگاه ویژه‌ای به ترسیم جهت‌گیری‌ها، تعیین نهادهای مجری و ناظر و گفتمان‌های حاکم بر سیاست خارجی پرداخته‌اند.

درباره هویت سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، باید در نظر داشت که سر رشته سیاست خارجی آن به زنجیره بی‌شماری از عناصر تأثیرگذار چون تأثیر آموزه‌ها و تعلقات مذهبی، نگاه تاریخی و آرمان‌گرایی نسبت به دوستان و دشمنان، محیط ذهنی، فرهنگ و فضای پیرامونی پیوسته است که به‌دلیل تعدد و درهم تنیدگی این عناصر، امکان تعیین وزن هر یک از آنها کاری دشوار است؛ به‌ویژه که شتاب تحولات و ورود عناصر جدید بر پیچیدگی موضوع افزوده، و احتمالاً جایگاه و وزن آنها را به فراخور شرایط تغییر می‌دهند (دهقانی فیروزآبادی، ۲۰۱۰). بر این اساس، یکی از مهم‌ترین منابع و مأخذ برای شناخت اهداف سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی است که با توجه به آنچه که در مقدمه و اصول آن آمده است، می‌توان اهداف نظام و نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی ایران را که بر اساس اصول و ضوابط اسلامی تدوین شده، در عرصه سیاست خارجی مورد شناسایی قرار داد. از منابع و اسناد راهبردی ملی مکتوب دیگری که می‌توان برای شناخت اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به آن رجوع کرد، سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، تدوین شده در سال ۱۳۸۲، و ابلاغ شده از سوی رهبری در سال ۱۳۸۴ است که می‌بایست برنامه‌های چهارم تا هفتم توسعه، به اهداف تعیین شده در آن، جامه عمل ببوشانند. پژوهش پیش‌روی به‌دنبال پاسخگویی به این پرسش است که مقوله سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه دارای چه جایگاهی بوده و تا چه میزان تغییرات و یا پیشرفتی در این برنامه‌ها در ارتباط با اسناد بالادستی حاصل گردیده است؟ همچنین چالش‌ها و موانعی که سبب گردیده که اسناد مکتوب سیاست خارجی همچنان به‌عنوان یک سند نگارش یافته باقی بمانند و فاصله بین نظر و عمل در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران روزبه‌روز افزون‌تر گردد، مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند. بنابراین، شاخصه‌های سیاست خارجی در قانون اساسی به‌عنوان معیار مفروض گردیده و سایر اسناد حاکمیتی و بالادستی نظام با بهره‌گیری از روش

توصیفی - تطبیقی (در ارتباط با قانون اساسی و همچنین در ارتباط با همدیگر) مورد سنجش، ارزیابی و تطبیق قرار گرفته‌اند و سپس با نگاهی تحلیلی، چالش‌ها و موانع تحقق سیاست خارجی مکتوب جمهوری اسلامی ایران مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌اند.

بررسی‌های نگارندگان پژوهش حاضر نشان می‌دهند که اثر درخور توجه و شاخصی که برنامه‌های توسعه را با اسناد بالادستی نظام مقایسه و تطبیق داده باشد، دست کم تا زمان نگارش این پژوهش، منتشر نگردیده است. از جمله آثاری که در ارتباط با برنامه‌های توسعه منتشر گردیده است، می‌توان به گزارشات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، که غالباً به بررسی ظرفیت‌ها و چالش‌های پیش‌روی برنامه‌های توسعه پرداخته‌اند، اشاره کرد. تنها اثر مستقل پژوهشی که به بررسی «ویژگی‌های سیاست خارجی در برنامه پنجم توسعه» پرداخته است، به محسن خلیلی‌خو (۲۰۱۳) تعلق دارد. سایر گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه کشور تنها به میزان اجرایی شدن بندهای برنامه‌ها، به‌خصوص برنامه سوم تعلق داشته و در حد گزارش باقی مانده‌اند.

سیاست خارجی مکتوب جمهوری اسلامی ایران

الف) سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از لحاظ ماهوی و شکلی، شاخص‌های متمایزی دارد که کم‌تر می‌توان آن را با قوانین اساسی یا نظام‌های تجربه‌شده مقایسه کرد. از نظر ماهوی و مبنایی، قانون اساسی مبتنی بر بستر خاصی از آیات و احادیث متواتر و مستند قرار گرفته است؛ به گونه‌ای که فهم آن بدون آگاهی از این زمینه خاص میسر نمی‌شود. بر همین اساس، قانون اساسی از زاویه جهان‌بینی تشیع و ولایت فقیه به تفسیری از انسان، جهان و دولت پرداخته است که جامعه آرمانی یا مطلوب خاصی را نشان می‌دهد که با مفاهیم عرفی و مرسوم ادبیات حقوق سیاسی قابل فهم نیست. آگاهی از مبانی شرعی و واقعیت‌های تاریخ معاصر ایران، در کنار تعالیم و سخنان بنیانگذار انقلاب اسلامی، سه مؤلفه ضروری برای درک ماهیت سیاست خارجی جمهوری اسلامی می‌باشند (Anonymous, 2002: 45).

در همه نظام‌های سیاسی، روابط خارجی به دلیل ضرورت تعاملات بین‌المللی اهمیتی ویژه دارد. برحسب این ضرورت، و با وجود تصریح اصول مختلف قانون اساسی پیرامون سیاست خارجی و نحوه تعامل دولت در روابط خارجی (در بند ج) اصل ۲، بندهای ۵ و ۱۶ اصل ۳، اصل ۸۲، بند ۵ اصل ۱۱۰، اصل ۱۲۵، اصل ۱۲۸، اصل ۱۳۹، اصل ۱۴۵، اصل ۱۴۶ و بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۷۷)، قانونگذار به صورت ویژه فصل مشخصی از قانون اساسی را نیز که در برگزیده چهار اصل می‌باشد، به خط‌مشی‌های کلان روابط خارجی اختصاص داده است (فصل دهم، اصول ۱۵۲ تا ۱۵۵).

بنابراین، قانون اساسی ج.ا.ا. در بند ج اصل ۲ به «نفی هرگونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری» پرداخته و «قسط و عدل، استقلال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همبستگی ملی» را از پایه‌های ایمانی جمهوری اسلامی دانسته است. بند ۱۱ اصل ۳ قانون اساسی نیز دولت جمهوری

اسلامی را موظف دانسته تا «همه امکانات خود را برای نیل به تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور» به کار گیرد.

نکته دیگر در باب مختصات سیاست خارجی جمهوری اسلامی، بهره‌گیری قانونگذار از واژه و مفهوم «ملت» به جای دولت در ارتباط با جوامع اسلامی است. اگرچه این واژه در ادبیات حقوق سیاسی بار معنایی ویژه‌ای دارد، و قانون اساسی در اصل ۱۵۴ «خودداری از هرگونه دخالت در امور داخلی ملت‌های دیگر» را متذکر شده و در اصل ۱۵۲ «ارتباط صلح‌آمیز با دول غیرمحراب» را از اصول خود برشمرده است، اما در قانون اساسی هیچ‌گاه از واژه «دولت» یا «دولت‌های اسلامی» استفاده نشده و به‌جای آن، از واژگانی چون «ملل اسلامی» (اصل ۱۱)، «همه مسلمانان» (اصل ۳)، و «مستضعفان جهان» (اصل ۳)، بهره گرفته شده است. شاید این امر به معنای آن است که در فقه سیاسی تشیع، در دارالاسلام بیش از یک دولت مشروع نمی‌تواند زیست داشته باشد و آنجا که از واژه دولت یا دول استفاده شده، اغلب کشورهای غیراسلامی و غربی را به ذهن متبادر می‌سازد (اصل ۱۵۲). همچنین در بند ۱۶ اصل ۳، «تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان» را از جمله وظایف دولت برشمرده است. در جدول شماره ۱ با بهره‌گیری از مفاد مرتبط با سیاست خارجی در قانون اساسی، اصول کلی آن ترسیم گردیده‌اند.

جدول ۱: اصول کلی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در قانون اساسی

- نفی سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری و جلوگیری از نفوذ اجانب (اصول ۲، ۳، ۱۵۲ و ۱۵۳)
- حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور (اصول ۳، ۹ و ۱۵۲)
- دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر (بند ۱۶ اصل ۳ و اصول ۱۵۲ و ۱۵۴)
- عدم دخالت در امور داخلی دیگر کشورها و حمایت از مبارزات حق‌طلبانه مستضعفین (بند ۱۶ اصل ۳ و اصل ۱۵۴)
- روابط صلح‌آمیز و حسنه متقابل با دول غیرمحراب (اصل ۱۵۲)
- ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی و وحدت جهان اسلام (اصل ۱۱)

ب) سند چشم‌انداز ۱۴۰۴

پس از پایان جنگ عراق و ایران و به‌ویژه در سال ۱۳۷۹، بحث «ایران منطقه‌ای» و قابلیت تبدیل ایران به قدرت اول منطقه مطرح و تدوین سند چشم‌انداز در راستای تحقق این هدف، برنامه‌ریزی شد. سند چشم‌انداز در آبان ماه سال ۱۳۸۲ تدوین و از سال ۱۳۸۴ با ابلاغ آن از سوی مقام رهبری به مبادی ذی‌ربط، مبنای قانون‌گذاری، اتخاذ تصمیمات کلان سیاست‌مداران و اقدامات مجریان گردید. تا زمان تنظیم سند چشم‌انداز، هیچ سند ملی دیگری وجود نداشته که به ترسیم اهداف بلندمدت عینی - نه تنها در زمینه سیاست خارجی، بلکه در همه بخش‌ها - پرداخته باشد. این سند برای نخستین بار استراتژی کلان کشور را ترسیم نمود و

چهره‌اي از جايگاه ايران را در افق سال ١٤٠٤ نشان داد. تا آنجا كه مربوط به اصول و ويژگي‌هاي سياست خارجي ايران در سند چشم‌انداز است، اين اهداف در متن سند (كه سندي حاكميتي با در نظر گرفتن سطح بلندمدت هدف‌ها، فرابخشي و لازم‌الرعايه است) مندرج شده است:

جدول ٢: اصول مرتبط با سياست خارجي ج.ا.ا در سند چشم‌انداز ١٤٠٤

- تاكيد بر توسعه‌يافتگي همراه با حفظ اصول اخلاقي، ارزش‌هاي اسلامي، ملي و انقلابي
- كسب جايگاه اول اقتصادي علمي و فناوري در سطح آسياي جنوب غربي
- الهام‌بخشي فعال و مؤثر بودن در جهان اسلام
- تاثيرگذار بر همگرابي اسلامي و منطقه‌اي مبتني بر تعاليم اسلام و اندیشه‌هاي امام (ره)
- تعامل مؤثر و سازنده با جهان بر اساس اصول عزت، حكمت و مصلحت

با تعمق در مفاد سند چشم‌انداز بيست ساله نظام، مي‌توان دريافت كه متن سند حكايت از اتخاذ راهبردي اميد برانگيز، آينده‌نگر و آينده‌ساز دارد كه عزم ملي مبتني بر ايجاد انگيزه در ميان مردم و نخبگان سياسي، فرهنگي و ارتباطي را اقتضاء مي‌كند. در واقع، اين سند را مي‌توان به منزله رويكردي نوين به سياست خارجي كشور در دو حوزه‌ي خرد و كلان قلمداد كرد كه خواهان نقش هدايت‌گر و مديريت‌كننده دولت با ساختاري منعطف و با سازماني متحول و اتخاذ يك استراتژي هادي و ابداع يك پارادايم واحد ملي با ترمينولوژي منسجم و همسوست، تا از اين رهگذر بتوان ضمن ارتقاي شاخص‌هاي قدرت ملي و ظرفيت‌ها و ويژگي‌هاي اهداف ملي، به نهادينه‌سازي امنيت، ارتقاي ضريب امنيت ملي و منطقه‌اي، بازسازي مجدد روابط خارجي و تجديد سازمان مناسبات قدرت در سطح منطقه‌اي و بين‌المللي مبادرت نمود (دهشيري، ٢٠٠٥: ٤٥). در مقايسه مباحث سياست خارجي در قانون اساسي و سند چشم‌انداز مي‌توان ادعا كرد كه اصول سياست خارجي در سند چشم‌انداز ثابت مانده‌اند اما روش‌ها دچار تحول كاركردي گرديده‌اند تا خواهان ايفاي نقش مؤثرتر و تاثيرگذارتر ايران در سطح منطقه و نظام بين‌الملل باشند. الزامات ايفاي اين نقش، نيازمند سياست‌گذاري مناسب و لحاظ نمودن و اجرايي كردن اهداف سند چشم‌انداز در برنامه‌هاي توسعه مي‌باشند. همچنين بررسي متون سند چشم‌انداز نشان مي‌دهد كه اين سند عموماً جنبه هدف‌گذاري داشته و فاقد هرگونه راهكار عملياتي جهت رسيدن به جايگاه‌ها و اهداف بلندمدت تعيين شده است و وظيفه عملياتي كردن آن به برنامه‌هاي چهارم تا هفتم توسعه با بازه زماني پنج ساله واگذار شده است. اين برنامه‌ها مي‌بايست به‌گونه‌اي تنظيم و اجراء گردند كه رسيدن به اهداف پيش‌گفته در سند چشم‌انداز را ممكن سازند.

ج) سیاست خارجی در برنامه‌های اول تا ششم توسعه

ج ۱) برنامه اول توسعه

قانون اول برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بهمن ماه ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. اجرای این قانون برای سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ پیش‌بینی شده بود. تعمق در بندهای برنامه اول توسعه، گویای آن است که با وجود آن‌که قلمرو موضوعی برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی طیف وسیعی از مقولات مختلف اقتصادی، دفاعی، فرهنگی و قضائی را شامل می‌شود، اما تحت تأثیر اراده دولتمردان وقت برای سازندگی و بازسازی خسارات وارده بر اثر جنگ تحمیلی و همچنین تقویت بنیه دفاعی کشور و افزایش رفاه اجتماعی، را در بر گرفته اما ناباورانه فاقد هرگونه ماده، تبصره و تدبیری در حوزه مسائل سیاسی و از جمله سیاست خارجی است (قانون برنامه اول توسعه قابل دسترسی در پایگاه مرکز پژوهش‌های مجلس به نشانی <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/91755>)

بررسی سیاست‌های کلی حاکم بر برنامه اول و سیاست‌های کلی نظام در دوران بازسازی (پیام امام به ملت ایران در ابلاغ کلی سیاست‌های نظام در دوران بازسازی کشور ۶۷/۰۷/۱۱)، نشان می‌دهد که سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در این برنامه و برهه زمانی، بر اصولی همانند تأکید بر سیاست نه شرقی و نه غربی، قطع وابستگی به بیگانگان در همه زمینه‌ها و توجه به احتمال تحمیل یک جنگ جدید علیه کشور و ضرورت تقویت بنیه دفاعی کشور استوار بوده است (Sahife-ye-imam, v21: 155-159). در واقع علی‌رغم بی‌اعتنایی متن برنامه اول به پرداختن به مسئله سیاست خارجی و بهره‌گیری از آن برای دستیابی به هدف‌گذاری‌های صورت گرفته، سیاست‌های کلی برنامه اول توسعه هم به تکرار اصول سیاست خارجی در قانون اساسی بسنده کرده است.

بر طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۶۹۰۶، عدم پرداختن به مباحث و مسائل در حوزه سیاست و روابط خارجی در برنامه اول، می‌تواند نشأت گرفته از عوامل مختلف احتمالی از جمله: بی‌اعتقادی برنامه‌ریزان و طراحان این برنامه به همبستگی مسائل داخلی و خارجی و توان تأثیرگذاری متغیرهای بیرونی بر روندهای داخلی، برخوردار نبودن از یک وضعیت مساعد و مناسب در روابط خارجی در هنگام تدوین برنامه، و وجود نوعی گرایش بین‌المللی در سطح دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی برای کاهش تعاملات با ایران به‌منظور انزوای این کشور به‌عنوان تهدیدی عمدتاً ایدئولوژیک و امنیتی برای منطقه و جهان در آن زمان، بوده باشد. همچنین این بی‌توجهی را می‌توان در قالب رویکرد سیستمی و از منظر تأثیر شرایط و ساختار بین‌المللی بر امور داخلی، نظامات دوقطبی حاکم بر جهان در اواخر دهه هشتاد میلادی، و در پیش گرفتن سیاست عدم‌تعهد جمهوری اسلامی ایران، تجزیه و تحلیل کرد (سینایی و محمدعلیپور، ۲۰۰۳: ۳-۲).

نکته حائز اهمیت در خصوص برنامه اول توسعه آن است که علی‌رغم ویرانی‌های به‌جا مانده ناشی از جنگ و سطح عقب‌افتادگی کشور، محدودیت در منابع داخلی و گستردگی هزینه‌های بازسازی، پیشبرد برنامه‌های توسعه نمی‌توانست تنها با اتکاء صرف به قابلیت‌های داخلی امکان‌پذیر شود و به اهداف

مطلوبیت‌های اقتصادی در بخش هدف‌های کلی برنامه دست پیدا کند. اما با این وجود، برنامه اول توسعه به‌شدت درون‌گرا بوده و نسبت به متغیرها و مؤلفه‌های بین‌المللی بی‌توجه بوده است و توجه به اهداف سیاست خارجی در آن، جایگاهی نداشته‌است.

ج ۲) برنامه دوم توسعه

مطالعه قوانین برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی که برای اجرا در سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷ به تصویب رسیده بود، نشان می‌دهد که بر خلاف برنامه اول، در این برنامه تا حدودی به حوزه سیاست و روابط خارجی توجه‌شده و تجویزاتی در این خصوص مطرح گردیده است. به‌نظر می‌رسد تصمیم دست‌اندرکاران تنظیم برنامه دوم توسعه به لحاظ نمودن و توجه به مسائل سیاست خارجی، ناشی از تجربه‌های حاصله از برنامه اول و همچنین تغییرات ناشی از فروپاشی نظام دوقطبی و الزامات و ویژگی‌های نوین نظام بین‌الملل بوده‌است.

در بخش هدف‌های کلان کیفی قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه، رهنمودهای مقام رهبری در زمینه سیاست خارجی مبنی بر توجه به عزت، حکمت و مصلحت در این روابط، به‌عنوان مبنای سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه (ماده ۱۲)، مورد تأکید و تصویب قرار گرفت. در ذیل ماده دوازده نیز دوازده بند اختصاصی به‌همراه یک تبصره به سیاست خارجی کشور اختصاص پیدا کرده است. همچنین بیان اصول دیگری همانند دفاع از حقوق مسلمانان جهان با توجه به اولویت‌ها و با رعایت اصل عدم‌دخالت در امور داخلی دیگر کشورها، حفظ و توسعه روابط با دولت‌هایی که قصد سلطه‌جویی و دخالت در امور داخلی کشور ما را ندارند و برنامه‌ریزی جهت حفظ حقوق و منافع ملی و اعاده حقوق از دست‌رفته کشور و اتباع ایرانی، در پیوست لایحه برنامه در مبحث سیاست خارجی ذکر گردیده است.

در بخش هدف‌های کمی و برنامه‌های اجرایی نیز به مواردی چند از قبیل برقراری روابط سیاسی با کشورهای مورد نظر در قالب ۱۲ نمایندگی سیاسی و کنسولی در طی سال‌های برنامه، با حفظ سقف نمایندگی‌های موجود، برگزاری سالانه ۲ سمینار بین‌المللی و ۱۳ سمینار و سخنرانی داخلی در سال‌های برنامه، تأمین تجهیزات حفاظتی و تکمیل اتاق‌های رمز حدود ۱۲۰ نمایندگی در خارج از کشور در طول برنامه، و تقویت نمایندگی‌های خارج از کشور از طریق اعزام کادر مناسب سالانه یکصد نفر و همچنین عضویت در سازمان‌ها و اتحادیه‌های بین‌المللی و منطقه‌ای به‌منظور کسب منافع بیشتر، هدف‌گذاری شده‌است.

جدول ۳: بررسی و تطبیق ماده ۱۲ قانون برنامه دوم توسعه

تطبیق‌های برنامه	(ماده ۱۲ قانون برنامه دوم)
- تطبیق با اصل ۱۵۲ قانون اساسی	۱- تقویت روابط حسنه با همسایگان، دور نمودن تشنج از مرزها، گسترش همکاری‌های منطقه‌ای و قاره‌ای
- تطبیق با اصل ۱۱ و ۱۵۲ قانون اساسی	۲- توسعه و تقویت روابط فرهنگی، سیاسی و اقتصادی و تجاری با کشورهای دوست و [عضو] اکو
- تطبیق با اصل ۱۵۲ قانون اساسی.	۳- ایجاد توازن بین روابط سیاسی و اقتصادی با دیگر کشورها
- برای نخستین بار در برنامه‌های توسعه آمده است. در واقع قانون اساسی درباره مجری سیاست خارجی کشور سکوت اختیار کرده است.	۴- تمرکز فعالیت‌های مختلف در خارج از کشور در چارچوب نمایندگی‌های سیاسی و جلوگیری از پراکنده کاری
- برای نخستین بار در برنامه‌های توسعه آمده است.	۵- بها دادن به نیروهای کیفی در روابط خارجی و تأکید بر تربیت و انتخاب نیروهای کارآمد در نمایندگی‌های خارج از کشور
- این بند را می‌توان از نقاط قوت برنامه دوم توسعه به‌شمار آورد.	۶- حمایت جدی از بخش خصوصی جهت گسترش صادرات غیرنفتی و ایجاد زمینه‌های لازم برای رابطه و حضور در کشورهای دیگر
- به نوعی تطبیق با اصل ۱۵۲ و ۱۵۳ قانون اساسی.	۷- تلاش در جهت ایجاد توازن تجاری با کشورهای دیگر
- تطبیق با اصل ۱۵۲ قانون اساسی.	۸- تأمین امنیت ملی در برابر تهدیدات خارجی
- تطبیق با اصل ۱۵۲ قانون اساسی.	۹- حفظ و صیانت از مرزها و دفاع از تمامیت ارضی و پاسداری از انقلاب اسلامی
- از نقاط مثبت برنامه که هیچ‌گاه عملی نشد.	۱۰- تدوین استراتژی سیاست خارجی بر مبنای اصول قانون اساسی
- بهره‌گیری از دیپلماسی در راستای تعاملات اقتصادی. - برای نخستین بار در برنامه‌های توسعه آمده است.	۱۱- حمایت جدی از فعالیت‌های اقتصادی، فنی و خدماتی بخش دولتی و خصوصی به‌خصوص مساعدت در جهت ارتباط با کشورهای خارج.
- تطبیق با اصل ۱۵۲ و ۱۵۴ قانون اساسی.	۱۲- ادامه مبارزه با رژیم‌های استکباری به‌ویژه آمریکا و حمایت از مبارزاتی که در جهت آزادی قدس و محور رژیم اشغال‌گر قدس انجام می‌گیرد، در چارچوب رهنمودهای مقام ولایت
	تبصره «۳۴»- دولت موظف به اقدام لازم برای تمرکز فعالیت‌های مأموریت‌ها و ارگان‌ها و نهادهای خارج از کشور در نمایندگی‌های سیاسی خارجی است.

در مقام تجزیه و تحلیل برنامه دوم توسعه درخصوص سیاست خارجی می‌توان گفت که اختصاص فصل مستقلی به سیاست خارجی، پیگیری دیپلماسی منطقه‌ای، اذعان به موازی‌کاری و پراکندگی فعالیت‌ها در خصوص سیاست خارجی و محول کردن تمرکز فعالیت‌ها به حوزه کاری وزارت خارجه، طرح تحول کمی و کیفی در دستگاه دیپلماسی، طرح تدوین استراتژی بلندمدت سیاست خارجی که سالیان بعد زمینه نگارش سند چشم‌انداز را فراهم نمود و همچنین توجه به دیپلماسی اقتصادی در راستای جامعه عمل پوشاندن به کلیات برنامه دوم، از نقاط قوت و پیشرفت این برنامه محسوب می‌گردد.

علی‌رغم آن‌که برنامه‌های توسعه نباید به تکرار سیاست‌های کلی نظام مندرج در قانون اساسی بپردازند، بلکه می‌بایست به‌عنوان بازوی اجرائی راهکارهای تحقق بخشیدن به سیاست‌های کلی را مشخص نمایند، اما در بخش سیاست‌های کلی ابلاغی و همچنین متن اصلی برنامه دوم توسعه (ماده ۱۲ قانون برنامه) موارد غیرضروری به تکرار احکامی از سیاست‌های اصلی نظام در قانون اساسی پرداخته است. همچنین با توجه به این‌که برنامه دوم تحت تأثیر سیاست‌های کلی نظام و روند حاکم بر جریان سیاسی کشور در زمان تدوین و نگارش آن، در نوسان بین واقع‌گرایی و آرمان‌گرایی گرفتار شده که بند ۱۲ ماده ۱۲ قانون برنامه شاهد مثال این ادعاست.

ج ۳) برنامه سوم توسعه

برنامه سوم توسعه که در دولت اول اصلاحات و جهت اجرا از سال‌های (۱۳۸۴-۱۳۷۹) نوشته شده بود، در پرداختن به مسائل سیاست و روابط خارجی از برنامه‌های قبلی پیشی گرفت. به‌نظر می‌رسد این پیشرفت می‌تواند ناشی از ملاحظات دولت جدید در حوزه سیاست خارجی و در پیش‌گرفتن اصل تنش‌زدایی و مطرح کردن استراتژی گفتگوی تمدن‌ها در محیط بین‌المللی بوده است. فصل بیست و سوم در این برنامه، به امور عمومی سیاست داخلی و روابط خارجی اختصاص پیدا کرده و مواد ۱۸۳ تا ۱۸۶ برنامه در خصوص سیاست خارجی تجویزاتی را ارائه نموده است (قانون برنامه سوم توسعه قابل دسترسی در پایگاه مرکز پژوهش‌های مجلس به نشانی: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>).

در واقع می‌توان مواد اختصاص یافته به مبحث سیاست خارجی را به دو بخش تقسیم کرد: بخش اول که در برگیرنده مواد ۱۸۳، ۱۸۴ و ۱۸۵ قانون برنامه است، در پی اصلاح سازوکار بیرونی مسئله سیاست خارجی کشور برآمده و با تأسی از بندهای ۴ و ۵ ماده ۱۲ قانون برنامه دوم توسعه و تکرار آنها سعی بر آن دارد تا وزارت امور خارجه را به‌عنوان نهاد رسمی و متولی امورات سیاست خارجی قرار دهد. شاید بتوان ادعا کرد که مشکل پراکندگی و موازی‌کاری در سیاست خارجی، که برنامه دوم بندهایی را به آن اختصاص داده بود، در طول اجرای برنامه دوم همچنان لاینحل بوده و دولت وقت ناگزیر به تکرار بسیط احکام مربوطه در جهت سازماندهی فعالیت‌ها در مقوله سیاست خارجی در برنامه سوم گردیده است. بخش دوم برنامه سوم که ماده ۱۸۶ را شامل می‌شود، به هدف‌گذاری‌ها و تکالیف دستگاه سیاست خارجی اختصاص یافته است.

جدول ۴: مواد ۱۸۳، ۱۸۴ و ۱۸۵ قانون برنامه سوم توسعه

(اصلاح ساختار درونی و بیرونی دستگاه سیاست خارجی)

<p>ماده ۱۸۳- به منظور اعمال سیاست‌های نظام جمهوری اسلامی ایران در روابط خارجی و ایجاد وحدت رویه در این زمینه، وزارت امور خارجه بر کلیه روابط خارجی نظارت خواهد داشت و سایر دستگاه‌ها و واحدهایی که به نحوی در خارج از کشور فعالیت دارند و یا فعالیت و اقدامات آنان در روابط خارجی اثرگذار است، ملزم به اجرای سیاست‌های ابلاغی توسط وزارت امور خارجه هستند. همچنین نمایندگی‌های آنها در خارج از کشور موظفند براساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد وزارت امور خارجه، به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، در انجام فعالیت‌های خود با نمایندگی‌های سیاسی جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور هماهنگی لازم را به عمل آورند.</p> <p>- تبصره ۱ و ۲ این ماده فعالیت‌های مؤسسات و نهادهایی که تحت نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند را از شمول ماده ۱۸۳ قانون برنامه توسعه مستثنی کرده است.</p>
<p>ماده ۱۸۴- به منظور تنظیم سطح روابط جمهوری اسلامی ایران با کشورهای جهان و مجامع بین‌المللی، دولت مکلف است بر اساس گزارش جامعی که وزارت امور خارجه از فعالیت‌های برون مرزی دستگاه‌های اجرایی و همکاری و عضویت آنها در سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای (شامل بررسی وضع موجود، ارزیابی عملکرد و ضرورت یا عدم ضرورت ادامه عضویت یا فعالیت دستگاه‌های مذکور در خارج از کشور و یا کاهش سطح روابط و فعالیت‌ها) تهیه و ارائه می‌کند، در مورد ادامه و یا قطع فعالیت دستگاه‌های اجرائی در خارج از کشور و سطح آن و وضعیت عضویت وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و نهادهای انقلابی در مجامع منطقه‌ای و بین‌المللی اتخاذ تصمیم کند. کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۱۱) این قانون و نهادهای عمومی غیردولتی، در صورت تأیید ادامه فعالیت‌شان در خارج از کشور موظفند حداکثر طی مدت شش ماه تشکیلات و ساختار نمایندگی‌های خارج از کشور و نیز وضعیت عضویت خود در مجامع بین‌المللی را براساس مصوبات هیأت وزیران اصلاح کنند.</p> <p>- تبصره این ماده هم همانند تبصره ماده ۱۸۳، مؤسسات و نهادهای تحت نظر مقام معظم رهبری را از شمول این ماده مستثنی کرده است.</p>
<p>ماده ۱۸۵- ایجاد هرگونه دفتر، نمایندگی، شعبه و واحد اداری جدید و عناوین مشابه در خارج از کشور توسط دستگاه‌های موضوع ماده (۱۱) این قانون و نهادهای عمومی غیردولتی منوط به پیشنهاد دستگاه ذی‌ربط و وزارت امور خارجه و تصویب هیأت وزیران خواهد بود.</p> <p>- تبصره یک این ماده، بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و تبصره ۲ آن، همانند تبصره مواد قبلی، مؤسسات و نهادهای تحت نظر مقام معظم رهبری را از شمول این ماده مستثنی کرده است.</p>

جدول ۵: ماده ۱۸۶ قانون برنامه سوم توسعه (جهت‌گیری‌های سیاست خارجی) و تطبیق با قانون**اساسی و برنامه دوم توسعه**

ماده ۱۸۶ قانون برنامه سوم توسعه (جهت‌گیری‌های سیاست خارجی)	تطبیق‌های برنامه
۱- گسترش همکاری‌های دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی.	تکرار بند ۱ و ۲ ماده ۱۲ برنامه دوم توسعه
۲- ادامه پرهیز از تشنج در روابط با کشورهای غیرمتخاصم.	تکرار بند ۱ ماده ۱۲ برنامه دوم توسعه
۳- بهره‌گیری از روابط برای افزایش توان ملی.	بهره‌گیری از بند ۸ ماده ۱۲ برنامه دوم
۴- مقابله با افزون‌خواهی کشورهای متخاصم.	تطبیق با اصل ۱۵۲ قانون اساسی

۵- تلاش برای رهایی از حضور بیگانگان.	تطبیق با اصل ۱۵۳ قانون اساسی
۶- مقابله با تک قطبی شدن جهان.	تطبیق با اصل ۱۵۴ قانون اساسی
۷- حمایت از مسلمانان و ملت‌های مظلوم.	تکرار اصول ۱۵۲ و ۱۵۴ قانون اساسی
۸- تلاش برای ایجاد نزدیکی بیشتر میان کشورهای اسلامی.	تکرار و تطبیق با اصل ۱۱ قانون اساسی
۹- تلاش برای اصلاح ساختار سازمان ملل.	تطبیق با اصل ۱۵۲ و ۱۵۴ قانون اساسی

تجزیه و تحلیل برنامه سوم توسعه نشان می‌دهد که این برنامه نسبت به سایر برنامه‌های نگارش و اجراء شده دارای ویژگی‌های متمایزی است؛ به این دلیل که اولاً: علی‌رغم تکراری بودن اصول و مواد آن (اصول ۱۸۳، ۱۸۴ و ۱۸۵ برنامه سوم تکرار بندهای ۴ و ۵ ماده دوازده برنامه دوم توسعه و ماده ۱۸۶ تکرار سیاست‌ها و اصول سیاست خارجی در قانون اساسی و موادی از بند دوازده برنامه دوم است)، نخستین برنامه توسعه‌ای است که در مبحث سیاست خارجی در پیوست شماره ۲ خود راهکارهای استراتژیک و راهکارهای اجرایی برای تحقق اهداف ذکر شده بیان نموده است. دوم این که با مدنظر قراردادن نگرانی‌ها و انتقادات مطرح شده درخصوص ناهمگونی‌ها و ناهماهنگی‌های اجرایی مجموعه نیروهای مؤثر در امر روابط خارجی، موضوع ساماندهی وضع مدیریتی و نظارتی حوزه سیاست و روابط خارجی به‌عنوان اولین اصل در زمینه سیاست خارجی (ماده ۱۸۳) برنامه مطرح و بر بازنگری کیفی و کمی در دستگاه دیپلماسی تأکید کرده است. سوم این که با وجود آن که در متن سند در زمینه سیاست خارجی بر آرمان‌گرایی و طرح مباحث کلی در خصوص آرمان‌هایی همانند مقابله با تک قطبی شدن، حمایت از مسلمانان و ملت‌های مظلوم، تلاش برای اصلاح ساختار سازمان ملل متحد و... (ماده ۱۸۶ قانون برنامه توسعه) که در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مدنظر بوده و ضرورتی برای تکرار آن در متن برنامه وجود نداشته مطرح شده، اما به‌نظر می‌رسد آنچه متن برنامه سوم در زمینه سیاست خارجی نسبت به متن سایر برنامه‌ها متمایز ساخته است، منطبق با واقع‌گرایی و عمل‌گرایی مبتنی بر پیگیری منافع ملی در نگارش این برنامه بوده و ضرورت دیپلماسی پویا و فعال، منفعت‌محور و مبتنی بر عقلانیت و مبتنی بر برنامه‌ریزی و اقدام مدنظر دست‌اندرکاران آن بوده است. به‌عنوان مثال، می‌توان از برخی از راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم همانند ساماندهی روابط با اتحادیه اروپا و شناسایی و حذف موانع موجود در ایجاد رابطه با کشورهای اروپایی، تعیین اولویت در توسعه روابط خارجی با کشورها، شناخت و ارزیابی مسائل و مشکلات موجود تنش در روابط خارجی و ارائه راهکارهای لازم، سرمایه‌گذاری در دیگر کشورها صرفاً در صورت تأمین منافع ملی، توسعه روابط با کشورهای که از فناوری بالا و سرمایه فراوان برخوردارند و ایجاد بازار مشترک منطقه‌ای و اسلامی و رفع مشکلات و موانع زیربنایی، گمرگی و ترانزیتی و تبادل اطلاعات خدمات فنی و مهندسی بین این کشورها، تقویت جایگاه سیاسی سازمان کنفرانس اسلامی در صحنه بین‌المللی برای کسب «حق و تو» در شورای امنیت سازمان ملل متحد و ... اشاره کرد.

در جریان تصویب قانون برنامه سوم، ضرورت اعمال نظارت بر اجرای برنامه مورد تأکید نمایندگان قرار گرفته و در ماده ۱۹۸ قانون برنامه رئیس‌جمهور مکلف گردید همه ساله در شهریور ماه گزارش نظارتی سال گذشته برنامه را تقدیم مجلس شورای اسلامی کند. بررسی مجموع گزارش‌های سالیانه درباره اجرایی شدن برنامه سوم توسعه، که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه می‌شد، نشان می‌دهد که بیشتر موفقیت‌های وزارت امور خارجه در سال‌های اجرایی شدن برنامه سوم، در حوزه اصلاح ساختار شکلی دستگاه دیپلماسی بوده که از جمله آنها می‌توان به انجام نظام رتبه‌بندی نمایندگی‌های سیاسی، ساماندهی نیروی انسانی و طرح ارتقای توان علمی و تخصصی کادر موجود و تقویت بنیه کارشناسی با اضافه شدن تعداد ۳۹ کارشناس و ... اشاره کرد. در این گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور چنین آمده که با وجود ملزم شدن دستگاه روابط خارجی در خصوص ایجاد وحدت رویه در میان سازمان‌های اجرایی تأثیرگذار در امر سیاست خارجی و تدوین آئین‌نامه‌ای در سال اول برنامه، در بررسی موانع موجود در زمینه تحقق اهداف و اجرای سیاست‌های برنامه سوم به تعدد مراکز تصمیم‌گیری و عدم همگونی در اتخاذ سیاست‌های متفاوت در ارگان‌های مختلف، به‌عنوان یکی از موانع پیشبرد اهداف روابط خارجی اشاره شده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۲۰۰۳: ۱۳۱۷-۱۳۱۵).

ج ۴) برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه که در جهت اجرا در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۸۴ در دولت دوم اصلاحات به نگارش درآمده بود را شاید بتوان یکی از ضعیف‌ترین برنامه‌های توسعه در زمینه سیاست خارجی، به علت بی‌توجهی سیاست‌گذاران به محیط متغیر و پویای بین‌المللی و شرایط جدید آن به شمار آورد (متن سند برنامه چهارم توسعه قابل دسترسی در پایگاه اینترنتی مرکز پژوهش‌های اسلامی به نشانی: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/94202>).

سیاست‌های کلی پیشنهادی حاکم بر تهیه و تدوین برنامه چهارم توسعه، که در اواخر مرداد ماه ۱۳۸۲ به تصویب هیأت وزیران رسید و برای تأیید و ارائه رهنمودهای لازم به مقام رهبری ارائه شد، بر «اتخاذ دیپلماسی فعال برای گسترش همکاری و حضور کارآمد در مجموعه‌ها و معاهدات منطقه‌ای و بین‌المللی» ، «توسعه همکاری‌های همه‌جانبه با کشورهای دوست منطقه و اسلامی و مشارکت بین‌المللی برای حفظ صلح»، و «حضور مؤثر در بازارهای منطقه‌ای و جهانی و مشارکت فعال در تقسیم کار بین‌المللی» تأکید کرده است (قابل دسترسی به نشانی: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=37764>).

همچنین این برنامه برخلاف برنامه دوم و سوم، که فصل مستقلی به مبحث سیاست خارجی اختصاص داده بودند، با پراکنده‌کاری و بدون انسجام در نگارش متن، ذیل ماده ۱۱۰ و ۱۲۷ به مباحث سیاست خارجی پرداخته و در ماده ۱۹۹ برنامه مواد ۱۸۳ الی ۱۸۶ قانون برنامه سوم را برای دوره چهارم برنامه تنفیذ می‌نماید. در واقع لایحه برنامه چهارم بدون انشای مستقیم مباحث و اولویت‌های مربوط به حوزه سیاست خارجی، صرفاً ملاحظات مربوط به این حوزه در برنامه سوم را مورد اشاره و تأیید قرار داده است.

جدول ۶: بررسی و تطبیق ماده ۱۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه

تطبیق‌های برنامه	ماده ۱۱۰ قانون چهارم توسعه (سیاست خارجی)
<ul style="list-style-type: none"> - بهره‌گیری و تکرار بند ۱ و ۲ ماده ۱۲ برنامه دوم توسعه. - تکرار بند ۱ ماده ۱۸۶ برنامه سوم توسعه 	<p>الف - برنامه‌ریزی در زمینه مشارکت و حضور فعال در فرآیندها، نهادها و مجامع منطقه‌ای و بین‌المللی در باب گفت‌وگوی تمدن‌ها.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - برای نخستین بار در برنامه دوم توسعه در بند ۲ ماده ۱۲ بر بهره‌گیری از دیپلماسی فرهنگی تأکید شده بود. 	<p>ب - فراهم‌سازی شرایط لازم برای تبادل آراء و نظرهای متفکران، دانشمندان، هنرمندان و نهادهای علمی، فرهنگی و مدنی.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - بهره‌گیری از دیپلماسی فرهنگی و دانشگاهی 	<p>ج - اهتمام به معرفی جلوه‌های فرهنگی، هنری و ادبی ایران، در سایر مناطق جهانی و فراهم‌سازی زمینه آشنایی و انتخاب فعال نخبگان و مراکز علمی و فرهنگی و جامعه ایرانی نسبت به دستاوردهای جدید فرهنگی در جهان.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - راهکار اجرایی بندهای (ب) و (ج) برنامه در این بند ذکر شده است. 	<p>د - عقد موافقتنامه‌های فرهنگی منطقه‌ای، قاره‌ای و بین‌المللی و فراهم آوردن شرایط اجرای این موافقتنامه‌ها در برنامه‌های دستگاه‌های اجرائی.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - گسترش دیپلماسی عمومی با بهره‌گیری از سازمان‌های غیردولتی برای نخستین بار در برنامه چهارم توسعه آمده است. 	<p>ه - بهبود ساختارهای اجرائی و حمایت از تأسیس نهادهای غیردولتی برای تحقق عملی گفتگوی فرهنگ‌ها و تمدن‌ها با رویکرد کاهش تصدی دولت و غیردولتی شدن این فعالیت.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - شرایط و راهکار اجرایی بندهای قبلی در این بند ذکر گردیده است. 	<p>و - آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.</p>

همچنین در ذیل ماده ۱۲۷ قانون برنامه چهارم توسعه (بخش پنجم - فصل دهم، مبحث مربوط به امنیت ملی) در خصوص سیاست و روابط خارجی آمده است که: وزارت امور خارجه مکلف است به‌منظور پیشبرد سیاست خارجی کشور و در چارچوب حفظ و توسعه منافع ملی اقدام‌های ذیل را به‌عمل آورد:

جدول ۷: بررسی و تطبیق ماده ۱۲۷ قانون برنامه چهارم توسعه

تطبیق‌های برنامه	ماده ۱۲۷ قانون چهارم برنامه توسعه
<ul style="list-style-type: none"> - تطبیق با اصل ۱۵۲ قانون اساسی (دفاع از حقوق همه مسلمانان) - تکرار بند ۱۰ سیاست‌های استراتژیک برنامه سوم توسعه 	<p>الف - توسعه و تقویت روش‌ها و زمینه‌های ارتباط و مراوده با ایرانیان مقیم خارج از کشور به‌منظور حفظ هویت ملی و اسلامی و بهره‌گیری از سرمایه‌های مادی، معنوی و علمی آنان در چارچوب مصوبات شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور.</p>

<p>ب - می‌توان این بند را مغایر اصل ۱۵۲ و ۱۵۴ قانون اساسی دانست چرا که هدف اساسی سیاست خارجی برطبق قانون اساسی کسب منافع مادی نمی‌تواند فرض قرار گیرد.</p>	<p>ب - تنظیم و اعطای کمک‌های توسعه‌ای رسمی به کشورهای هدف به‌منظور ایجاد بازار برای کالاهای ایرانی و صدور خدمات فنی و مهندسی در چارچوب قوانین بودجه‌های سالانه.</p>
<p>ج - تکرار بند ۱۰ سیاست‌های استراتژیک برنامه سوم توسعه</p>	<p>ج - تسهیل و ارائه بهتر خدمات کنسولی با بهره‌گیری از فناوری اطلاعات به منظور افزایش رضایت‌مندی و تکریب ارباب رجوع.</p>
<p>د - بهره‌گیری از بندهای ۲ و ۳ ماده دوازده برنامه دوم توسعه</p> <p>- بهره‌گیری از مواد ۱۸۳ الی ۱۸۵ برنامه سوم توسعه</p>	<p>د - هماهنگی بخش‌های بین‌المللی کلیه دستگاه‌های اجرائی به‌منظور پیشبرد اهداف سیاست خارجی کشور در چارچوب آئین‌نامه‌ای که به‌همین منظور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.</p>

از آنجایی که محورهای اعلام شده در مواد ۱۸۳ الی ۱۸۶ برنامه سوم توسعه عیناً و بدون هیچ‌گونه تغییراتی برای برنامه چهارم توسعه تنفیذ و ابقاء گردیده است، از ذکر مجدد و کامل آنها در این بخش خودداری می‌گردد. این تکرار بدون تغییر نمایانگر آن است که برنامه دوم و سوم درخصوص اصلاح ساختاری دستگاه سیاست خارجی، علی‌رغم تأکیدات مکرر در برنامه‌های قبلی در این حوزه، توفیقاتی به‌دست نیاورده است.

اگرچه فصل دوم این برنامه هم تحت عنوان «تعامل فعال با اقتصاد جهانی» نام گرفته بود و به برخی راهکارها و دستورالعمل‌ها برای تأمین این هدف اشاره کرده است، اما بررسی‌ها نشان می‌دهند که راهبردهای اعلامی ماهیتی کاملاً اقتصادی داشته و وارد مسائل سیاسی نشده است و به نقش و اهمیت متغیرها و مؤلفه‌های سیاسی پیش برنده یا بازدارنده تعامل با اقتصاد جهانی بی‌توجه است.

باتوجه به این که برنامه چهارم توسعه برای اجرا در دولت‌های نهم و دهم تدوین شده بود، با تغییر رویکرد و گفتمان دولت از ابتدای روی کار آمدن دولت نهم، ویژگی‌های سیاست خارجی مندرج در برنامه چهارم توسعه با شدیدالحن‌ترین واژگان ممکن مورد انتقاد قرار گرفت و منتقدان، برنامه چهارم توسعه را آئینه تمام‌نمای تفکرات سکولاریستی و لیبرال‌گرایانه اصلاح‌طلبانی می‌دانستند که بدون در نظر گرفتن آرمان‌های انقلاب اسلامی، با حالتی انفعالی نسبت به نظام سلطه به تدوین برنامه پرداخته بودند. منتقدان بر این باور بودند که وجود نگاه خاص و بعضاً متضاد با ارزش‌ها و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران در مستندات برنامه چهارم (مانند جمله‌ها و عبارتهایی از قبیل: «بدون ایجاد وجهه مقبول بین‌المللی، حل مسائل سیاسی با قدرت‌های بزرگ برای راه‌یابی به سازمان تجارت جهانی، لاینحل باقی می‌ماند» و یا «از منظر بازیگران اصلی و حتی فرعی بین‌المللی، ایران به‌عنوان بازیگری معترض و تعارض‌جو مطرح است»، «ایران باید ذاتاً طرفدار تغییر وضع موجود خود در قالب حفظ وضع موجود بین‌المللی باشد و تعارض‌گری ستیزه‌جویانه به انحطاط ایران دامن خواهد زد، و حل معضلات داخلی کشور با اتصال به اقتصاد جهانی مقدور و ممکن

می‌باشد»، همگی سبب شدند این طرز تلقی پدیدار گردد که حتی آمریکایی‌ها و سازمان سیا اگر بخواهند علیه ایران و جمهوری اسلامی مطالبی بنویسند، آن‌گونه که تدوین‌کنندگان مبانی این برنامه نوشته‌اند، نمی‌توانستند بنویسند (خلیلی، ۲۰۱۳: ۱۳۶-۱۳۵). این انتقادات و متهم نمودن مبانی برنامه چهارم توسعه به تفکرات سکولاریستی توسط مجریان در دولت نهم، عملاً اجرای برنامه چهارم توسعه تعطیل و بر مبنای جهت‌گیری‌ها و برنامه‌های سازماندهی نشده سلیقه‌ای و غیرکارشناسی دولت نهم، کشور اداره گردید.

تجزیه و تحلیل برنامه چهارم توسعه در زمینه سیاست خارجی نشان می‌دهد که علی‌رغم تلاش‌هایی که از سوی بدنه کارشناسی برنامه چهارم توسعه جهت تعیین اولویت‌ها و الزامات سیاست خارجی صورت گرفته، اما در ادبیات تولید شده و متون رسمی قانون برنامه چهارم توسعه به‌ویژه لایحه ارائه شده به مجلس، توجه لازم و مورد نیاز به سیاست خارجی معطوف نشده است. در واقع، اهتمام لایحه برنامه چهارم نسبت به حوزه سیاست خارجی تا حدی پایین بوده است که صرفاً سفارش به تکرار برخی مواد مرتبط با این حوزه، که پیش‌تر در برنامه سوم اعلام شده بودند، را در دستور کار خود قرار داده بود. سؤال اساسی این جاست که آیا طی سال‌های پس از تدوین برنامه سوم، که نزدیک به چهارسال ادامه داشته است، هیچ‌گونه تحول عمده‌ای در عرصه نظام بین‌الملل که تغییر یا تکمیل اولویت‌های سیاست خارجی کشور را الزامی کند، رخ نداده است؟ مطالعه شرایط نظام جهانی و نیز مناطق پیرامونی ایران صراحتاً با گزاره فوق در تضاد است (سینایی و محمدعلی‌پور، ۲۰۰۳: ۲۶).

باید اذعان داشت که لایحه برنامه چهارم توسعه کشور، درخصوص مسائل و مباحث سیاست خارجی پیشرفتی نداشته است و نقش و جایگاه سیاست خارجی متناسب با اهداف و برنامه‌های توسعه عنصر مغفول در این لایحه بوده است. در عین حال، روند رو به افزایش توجه به حوزه سیاست خارجی در برنامه‌های قبلی، که از آن به‌عنوان فهم در حال گسترش اهمیت موضوع نام برده می‌شد، در برنامه چهارم متوقف شده است.

ج ۵) برنامه پنجم توسعه

با روی کار آمدن دولت نهم، سیاست خارجی کشور نیز دچار تغییر گفتمان شده و رویکرد سیاست خارجی دولت نهم بر مفاهیمی جدید (همانند: تأکید بر احیاء نقش عدالت و معنویت در تحولات جهانی، توجه خاص به متوازن ساختن حق و تکلیف در عرصه سیاست بین‌الملل، تأکید بر پیشرفت همه‌جانبه کشور در سیاست خارجی، رویکرد تهاجمی در سیاست خارجی، توجه و تأکید بیشتر بر نقش مردم و نهادهای مدنی و دیپلماسی مردم محور، تمایل به تغییر در کارویژه‌های سازمان ملل، سیاست خارجی نگاه به شرق و احیای جهت‌گیری سیاست خارجی جنوب- جنوب، تأکید بر اولویت کیفیت بر کمیت در روابط و مناسبات، مهرورزی، به چالش کشیدن هنجارهای جرم‌گونه نظام بین‌الملل و...) متمرکز گردید (عیوضی، ۲۰۰۸: ۲۲۴).

این تغییر گفتمان و رویکرد و تغییر جهت‌گیری، بر محتوای نظری تدوین لایحه برنامه پنجم توسعه در عرصه سیاست خارجی نیز طنین‌انداز شده و در متن برنامه و مواد قانونی، شاهد بازگشت آرمان‌گرایی انقلابی و سیاست خارجی چالش‌برانگیزی هستیم که به جای ارائه راهکارهای لازم برای هموار کردن مسیر

دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز، طریق تعامل با نظام جهانی و استفاده مناسب از ظرفیت‌های آن، و رویه‌ها و هنجارهای موجود را در عرصه بین‌المللی به مبارزه می‌طلبید. این آرمان‌گرایی، در متون اولیه و پیشنهادی لایحه به مجلس، به گونه‌ای بود که مجلس وقت ناچار شد اصلاحاتی در آن جهت تصویب به وجود آورد. این برنامه که تنها برنامه تصویب شده در دولت‌های نهم و دهم بود، پس از تصویب در صحن علنی مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۹/۱۰/۳۰، توسط رئیس‌جمهور وقت جهت اجرا به دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ گردید. (قابل دسترسی در پایگاه اینترنتی مرکز پژوهش‌های اسلامی به نشانی: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>)

در سرفصل ماده ۲۱۰ قانون برنامه پنجم توسعه در زمینه سیاست خارجی کشور، وزارت امور خارجه موظف شده است با بهره‌گیری از نظرات کارشناسان کلیه سازمان‌ها و نهادهای مسؤول و به منظور اعتلاء شأن، موقعیت، اقتدار و نقش جمهوری اسلامی ایران و استفاده از فرصت‌های اقتصادی در منطقه و نظام بین‌الملل و بسط گفتمان عدالت‌خواهی در روابط بین‌الملل، سیاست‌های مناسب را برای اجرایی نمودن احکام ذیل به مراجع ذی‌ربط ارائه دهد:

جدول ۸: بررسی و تطبیق ماده ۲۱۰ قانون برنامه پنجم توسعه

تجویزات ماده ۲۱۰ برنامه پنجم توسعه (سیاست خارجی)	تطبیق‌های برنامه
الف- تنظیم سطح روابط و مناسبات سیاسی، اقتصادی و فرهنگی با کشورهای دارای دیدگاه‌ها و مواضع غیرهمسو با جمهوری اسلامی ایران	- تطبیق با اصل ۱۵۲ قانون اساسی. - بهره‌گیری از بند ۲ و ۳ ماده ۱۲ برنامه دوم توسعه.
ب- تلاش برای حضور فعال، مؤثر و الهام‌بخش در مناسبات دو جانبه و سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی از طریق: ۱- تدوین نظام جامع تقویت حضور ایران در سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی با دستور کار مشخص برای اقدام در مورد هریک از آنها حداکثر در سال اول پس از زمان اجرایی شدن برنامه. ۲- ارزیابی کارآمدی و اثربخشی مأموران شاغل در داخل و خارج از کشور و به‌کارگیری آنان با اولویت تخصص و کارآمدی در سازمان‌ها و سفارتخانه‌های دارای اهمیت راهبردی. ۳- تدوین فرآیند پیشنهادی ایران برای اصلاح ساختار سازمان ملل متحد در راستای منافع ملی جمهوری اسلامی ایران حداکثر در سال اول برنامه و تلاش برای تحقق آن.	- تطبیق بند ب این ماده با جهت‌گیری کلی سند چشم‌انداز. - تطبیق ردیف ۴ بند ب با اصل ۱۵۲ و ۱۵۴ قانون اساسی. - تطبیق ردیف ۲ بند ب ماده ۵ ماده ۱۲ قانون دوم توسعه و همچنین مواد ۱۸۳ الی ۱۸۵ قانون سوم توسعه که در قانون چهارم برنامه توسعه این احکام عیناً ایفا شده بودند.

	<p>۴- پیگیری حمایت از حقوق مسلمانان و مستضعفان جهان به‌ویژه ملت مظلوم فلسطین در سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی.</p> <p>۵- اتخاذ دیپلماسی فعال جهت توقف روند صدور قطعنامه‌های حقوق بشری علیه جمهوری اسلامی ایران.</p>
<p>- تطبیق با اصل ۱۱ قانون اساسی و جهت‌گیری کلی سند چشم‌انداز.</p> <p>- تطبیق با بند ۱ ماده ۱۲ برنامه دوم توسعه و همچنین بندهای ۵ و ۸ ماده ۱۸۶ برنامه سوم توسعه.</p>	<p>ج - همکاری با کشورهای منطقه و اسلامی و نیز استفاده از سایر ظرفیت‌های اقتصادی، حقوقی، سیاسی، فرهنگی، رسانه‌ای و بین‌المللی برای کاهش حضور نظامی بیگانگان در منطقه.</p>
<p>- تطبیق با اصل ۱۵۲ و جهت‌گیری‌های سند چشم‌انداز.</p> <p>- بهره‌گیری از بند ۱ و ۲ ماده ۱۲ قانون برنامه دوم و همچنین بندهای ۱، ۲ و ۸ ماده ۱۸۶ برنامه سوم.</p>	<p>د- تقویت روابط حسنه با همسایگان، اعتمادسازی، تنش‌زدایی و همگرایی با کشورهای منطقه و اسلامی به ویژه حوزه تمدن ایران اسلامی.</p>
<p>- تطبیق با جهت‌گیری‌های سند چشم‌انداز.</p> <p>- بهره‌گیری از بند ۶ ماده ۱۲ قانون برنامه دوم توسعه.</p> <p>- بهره‌گیری از بند ۶ و ۷ پیوست شماره ۲ لایحه برنامه سوم (بخش سیاست‌های استراتژیک)</p>	<p>هـ - تقویت دیپلماسی اقتصادی از طریق حمایت جدی از فعالیت‌های اقتصادی به‌ویژه بخش غیردولتی و ایجاد زمینه‌های لازم برای رابطه و حضور بخش مذکور در دیگر کشورها و منطقه جنوب غربی آسیا به‌ویژه کشورهای همسایه و اسلامی.</p>
<p>- بهره‌گیری از سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های دولت وقت که برای نخستین بار در برنامه‌های توسعه گنجانده شده است.</p>	<p>و - توسعه و تعمیق دیپلماسی عدالت‌خواهانه در جهان.</p>
<p>- تطبیق با جهت‌گیری کلی سند چشم‌انداز.</p> <p>- گرچه برای نخستین بار «اقتصاد انرژی» در مبحث سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه گنجانده شده اما می‌توان به نحوی این بند را مرتبط با بند ۲ پیوست شماره ۲ برنامه سوم توسعه (بخش راهکارهای اجرایی) به شمار آورد.</p>	<p>ز - ارتقاء مدیریت ایران در حوزه اقتصادی در منطقه به‌ویژه در حوزه توزیع و عبور (ترانزیت) انرژی و تلاش برای قرار گرفتن در مسیرهای انتقال انرژی در منطقه.</p>
<p>- بهره‌گیری از بند الف ماده ۱۲۷ قانون چهارم برنامه توسعه.</p>	<p>ح- استفاده از ظرفیت‌های ایرانیان مقیم خارج از کشور به‌ویژه در امر سرمایه‌گذاری در جهت تأمین منافع ملی.</p>
	<p>تبصره - وزارت امور خارجه موظف است سالانه گزارشی از میزان اجرای احکام این ماده به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.</p>

سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیز دارای ۴۵ بند و شامل سرفصل‌های: امور فرهنگی، امور علمی و فناوری، امور اجتماعی، امور اقتصادی و امور سیاسی، دفاعی و امنیتی است که پس از تصویب مجمع

تشخیص مصلحت نظام، از طرف مقام رهبری به دولت وقت اعلام گردیده که بندهای ۳۹ تا ۴۲ آن، به سیاست‌های کلی در زمینه سیاست خارجی اختصاص یافته است. نکته حائز اهمیت در خصوص سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه این است که دست‌اندرکاران تدوین و نگارش برنامه در اکثر موارد بدون حتی کوچک‌ترین تغییر اقدام به بازنویسی سیاست‌های کلی در متن برنامه توسعه نموده‌اند (سیاست‌های ابلاغی برنامه قابل دسترسی به نشانی اینترنتی: <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=5389>).

در مقام تجزیه و تحلیل متن لایحه پنجم توسعه می‌توان مشکلات و ضعف‌های عمده‌ای را برای لایحه پنجم توسعه در زمینه سیاست خارجی کشور برشمرد. اولین و مهمترین ایراد متن لایحه در مبحث سیاست خارجی، کلی بودن و ابهام در احکام این برنامه است؛ به گونه‌ای که بسیاری از احکام برنامه حتی از سیاست‌های کلی نظام و سیاست‌های کلی برنامه کلی‌تر بوده و در مواردی نیز عیناً به تکرار سیاست‌های کلی برنامه پرداخته است و می‌توان احکام برنامه را تکرار اصول و اهداف سیاست خارجی در اسناد بالادستی دانست؛ درحالی‌که برنامه‌های توسعه به‌عنوان برنامه‌های میان مدت باید برنامه‌های اجرایی و عملیاتی را لحاظ نمایند. دومین اشکال برنامه پنجم، به هم‌پوشانی و تداخل مفاد برنامه با وظایف وزارت خارجه برمی‌گردد. بسیاری از این احکام لایحه پنجم، وظایف ذاتی وزارت خارجه است که هم اکنون نیز بر اساس قانون موظف به اجرای آنها است. این درحالی است که برنامه‌های توسعه نباید به دنبال بیان مجدد وظایف دستگاه‌های اجرایی و یا اقدامات کنونی آنان باشند. در مقدمه لایحه پنجم توسعه تأکید گردیده است که برنامه پنجم یک برنامه مشکل محور است. بنابراین باید مشکلات اساسی کشور در حوزه سیاست خارجی نیز در آن لحاظ می‌شد؛ اما ارزیابی‌های انجام شده از برنامه پنجم نشان می‌دهند که این مسئله به هیچ وجه مورد توجه نبوده و اولویت‌های ذکر شده نیز اولویت‌های ضروری وزارت خارجه در پنج سال آینده نبوده و بیشتر احکام آن تکرار اصول کلی سیاست خارجی یا دیگر اسناد بالادستی است. از دیگر اشکالات لایحه برنامه پنجم توسعه در خصوص بندهای سیاست خارجی، می‌توان به ضعف در ارائه سازوکارهای اجرایی، عملیاتی و نظارتی و همچنین ارتباط ضعیف آن با اسناد بالادستی اشاره کرد (دل‌اورپور اقدم، ۲۰۱۰: ۲۷-۲۸).

گزارش شماره ۱۰۲۶۲ مرکز پژوهش‌های مجلس، به یازده کاستی سیاست خارجی ایران پرداخته که برنامه پنجم می‌بایست به نحوی آنها را حل و فصل می‌کرد و نه آن‌که سیاستی کلی و نوپیدا پیش آورد و بخواهد به پیاده‌سازی آن مشغول شود. دشواری‌ها و کژی‌هایی همچون عدم سازگاری سیاست خارجی با الزامات دستیابی به رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی، ضعف در بدنه کارشناسی وزارت امور خارجه، تقویت جایگاه دشمنان و رقبای ایران در منطقه، افزایش واگرایی میان ایران و کشورهای منطقه و گسترش شکاف در جهان اسلام، گسترش روابط همسایگان ایران با قدرت‌های فرامنطقه‌ای، افزایش تهدیدات و تحریم‌ها علیه ایران و محکومیت‌های روزافزون در سازمان‌های بین‌المللی، تصویرسازی منفی رسانه‌ای از ایران، تلاش در جهت حذف ایران از محورهای ترانزیت انرژی، عدم رعایت شأن و عزت ایرانیان در خارج از کشور، کم‌توجهی به خطرات نوظهور و عدم آینده‌نگری و تمرکز کشورهای غربی بر موضوع نقض حقوق

بشر در ایران همگی سبب شده‌اند سیاست خارجی ایران نه پیشا انقلابی تلقی گردد و نه پسا انقلابی؛ و در این میان سرگردان مانده و قدرت شناخت منافع ملی را از دست داده است (خلیلی، ۲۰۱۳: ۱۴۴-۱۴۳).

ج ۶) برنامه ششم توسعه

پس از تمديد يك ساله برنامه پنجم توسعه و با يك سال تأخير، سیاست‌های کلی برنامه ششم پس از تصویب در مجمع تشخیص مصلحت نظام، از سوی مقام معظم رهبری در ابتدای تیرماه سال ۱۳۹۴ ابلاغ گردید و دولت یازدهم و متولیان امر، نگرارش برنامه ششم توسعه را آغاز نمودند. این برنامه تنظیمی دولت که در قالب یک ماده واحد و ۴۵ تبصره، در هفته اول مرداد ۱۳۹۵ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده بود، در مجلس دهم شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفت. بررسی‌های لایحه تصویب شده برنامه ششم نشان می‌دهد که علاوه بر اصلاح ساختاری، که برنامه را از شکل ماده واحد خارج و آن را به ۲۰ بخش در ۱۲۴ ماده و ۱۲۸ تبصره تقسیم کرده، مجلس برنامه پیشنهادی دولت را با حذفیات و الحاقیه‌هایی به تصویب رسانده است. طبق آنچه که در متن برنامه آمده، این برنامه جهت اجرا، از سال ۱۳۹۴ تا سال ۱۴۰۰ به مدت ۶ سال، نگرارش یافته که در بخش ۱۸ و ذیل ماده ۱۰۵ مبحث جداگانه‌ای به سیاست خارجی اختصاص داده شده است.

سیاست‌های کلی برنامه ششم ابلاغی توسط رهبر انقلاب، در زمینه سیاست خارجی بر «حفظ و افزودن بر دستاوردهای سیاسی جمهوری اسلامی در منطقه آسیای جنوب غربی»، «اولویت دادن به دیپلماسی اقتصادی با هدف توسعه سرمایه‌گذاری خارجی، ورود به بازارهای جهانی و دستیابی به فناوری برای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز، توسعه کمی و کیفی رسانه‌های فرامرزی با زبان‌های رایج بین‌المللی، بهره‌گیری حداکثری از روش‌ها و ابزارهای دیپلماسی نوین و عمومی» تأکید نموده است. ماده ۱۰۵ برنامه ششم در زمینه سیاست خارجی مقرر می‌دارد که: در راستای اجرای مفاد مصرح در قانون اساسی و افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و به‌منظور مدیریت منسجم، هماهنگ و مؤثر روابط خارجی جمهوری اسلامی ایران بر مبنای اصل عزت، حکمت و مصلحت و برای تحقق اهداف این قانون، دستگاه‌های اجرائی به جز نیروهای مسلح مکلفند، تمامی اقدامات خود در زمینه روابط خارجی را با هماهنگی وزارت امور خارجه انجام دهند. وزارت امور خارجه موظف است در چارچوب قوانین نسبت به اجرای موارد زیر اقدام نماید:

جدول ۹: بررسی و تطبیق ماده ۱۰۵ قانون برنامه ششم توسعه

ماده ۱۰۵ برنامه ششم توسعه (سیاست خارجی)	تطبیق‌های برنامه
الف- طراحی و اجرای اقدامات دیپلماتیک در سیاست خارجی در جهت تحقق اصول مربوطه قانون اساسی مخصوصاً در بعد مبارزه با استکبار و رژیم	- این بند در متن لایحه پیشنهادی دولت گنجانده نشده بود و مجلس این بند را به برنامه افزوده است.
	- تطبیق با اصل‌های ۱۵۲ و ۱۵۴ قانون اساسی.
	- تطبیق با بند ۱۲ ماده دوازدهم قانون دوم برنامه توسعه.

<ul style="list-style-type: none"> - تطبیق با بندهای ۴ و ۷ ماده ۱۸۶ برنامه سوم توسعه. - تطبیق با بند ۴ ماده ۲۱۰ برنامه پنجم توسعه. 	<p>صهیونیستی و حمایت از جریان مقاومت و مستضعفین</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تطبیق با اصل ۱۵۲ قانون اساسی (روابط صلح آمیز با دول غیرمخارب). - تطبیق با بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۲ برنامه دوم توسعه. - تطبیق با بندهای ۱ ماده ۱۸۶ و بند ۶ پیوست شماره ۲ لایحه (بخش سیاست‌های استراتژیک) - تطبیق با بند (ه) ماده ۲۱۰ برنامه پنجم توسعه. 	<p>ب- ایجاد بسترها و شرایط سیاسی لازم برای تنوع‌بخشی و تقویت پیوندهای همه‌جانبه با کشورهای هدف در جهان به‌ویژه کشورهای منطقه، همسایگان و قدرت‌های نوظهور در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تطبیق با بند ۱۱ ماده ۱۲ قانون برنامه دوم توسعه. - تطبیق با بند ۷ پیوست شماره ۲ لایحه (بخش سیاست های استراتژیک و بند ۲ بخش راهکارهای اجرایی) برنامه سوم توسعه. - تطبیق با بند (ه) ماده ۲۱۰ برنامه پنجم توسعه. 	<p>پ - تقویت دیپلماسی اقتصادی با تمرکز بر ورود به بازارهای جهانی برای صادرات کالا و خدمات فنی و مهندسی، تأمین مالی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و دستیابی به فناوری‌های نوین و ایجاد زمینه‌های لازم برای حضور بخش غیردولتی در دیگر کشورهای منطقه و کشورهای جنوب غربی آسیا به‌ویژه کشورهای همسایه و اسلامی در چهارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - برای اولین بار با درایت مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی رایزنان بازرگانی در سفارتخانه‌های ایران در کشورهای هدف مورد توجه قرار گرفته است. - تکمیل بند (پ) برنامه و راهکارهای اجرایی دیپلماسی اقتصادی در این بند آمده است. 	<p>ت- وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت امور خارجه مکلف است ظرف مدت یک‌سال از زمان لازم‌الاجراء شدن این قانون، رایزنان بازرگانی در سفارتخانه‌های ایران، در کشورهایی که بر اساس آمار گمرک بیشترین رابطه تجاری با ایران را دارند، به گونه‌ای تعیین کند که کلیه این افراد دارای تحصیلات مرتبط با حوزه‌های اقتصادی بوده و به زبان انگلیسی یا کشور هدف تسلط کامل داشته باشند. مدت خدمت این افراد دو سال است. وزارت امور خارجه با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت گزارش سالانه اجرای این حکم را به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌کند. اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی، می‌تواند پیشنهادهای خود را به وزارت صنعت، معدن و تجارت ارائه نماید.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - بهره‌گیری از بند ۱۰ پیوست شماره ۲ لایحه (بخش سیاست‌های استراتژیک) برنامه سوم توسعه. - بهره‌گیری از بند (الف) ماده ۱۱۰ برنامه چهارم توسعه. - تطبیق با بند (ح) ماده ۲۱۰ قانون برنامه پنجم توسعه. 	<p>ث- حمایت همه جانبه از حقوق ایرانیان خارج از کشور و جلب مشارکت آنها در توسعه و پیشرفت کشور.</p>

<p>ج- به کارگیری ظرفیت‌های دیپلماسی رسمی در سطوح دو و چندجانبه برای ایجاد محیط سیاسی و امنیتی با ثبات و پایدار در منطقه</p>	<p>ج- بهره‌برداری از دیپلماسی عمومی و روش‌ها و ابزارهای نوین و کارآمد اطلاع‌رسانی در گستره فرامرزی برای تبیین دیدگاه‌های جمهوری اسلامی ایران در ابعاد گفت‌وگویی و معنایی و ارتقای جایگاه ایران در افکار عمومی جهان</p>
<p>ح- به کارگیری همه امکانات جمهوری اسلامی ایران برای مقابله با خشونت‌گرایی، تروریسم و افراط‌گرایی</p>	<p>چ- این بند را می‌توان علاوه بر تطبیق با سند چشم‌انداز از الزامات دست‌یابی به اهداف آن به شمار آورد. - تطبیق با بند ۳ پیوست شماره ۲ لایحه برنامه دوم (بخش راهکارهای اجرایی). - تطبیق با بند ج ماده ۱۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه.</p>
<p>خ- صیانت از وجهه بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با موضوعات حقوق بشری از طریق رصد و پایش وضعیت حقوق بشر در عرصه بین‌المللی، پاسخ متناسب به ادعاهای بی‌پایه آنان و گسترش حقوق بشر اسلامی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط</p>	<p>ح- قیدهای «خشونت‌گرایی» و «افراط‌گرایی» با توجه به تعریف مبهم تروریسم در حقوق بین‌المللی و در بین دولت‌ها، توسط مجلس شورای اسلامی اضافه گردیده است.</p>
<p>د- اعطای کمک‌های توسعه‌ای به کشورهای هدف در چهارچوب قوانین بودجه سالانه در راستای سیاست‌های کلی نظام</p>	<p>خ- بهره‌گیری و تطبیق با ردیف ۵ بند ۲ ماده ۲۱۰ قانون برنامه پنجم توسعه.</p>
<p>ذ- برنامه‌ریزی و اقدام مؤثر در راستای تحقق اهداف اصول قانون اساسی در بعد مبارزه با نظام سلطه و صهیونیسم و حمایت از جریان مقاومت، فلسطین و مستضعفین</p>	<p>د- تطبیق با اصل ۱۵۲ و ۱۵۴ قانون اساسی - تطبیق نسبی با بندهای ۱۲ ماده ۱۲ قانون برنامه دوم توسعه، بند ۷ ماده ۱۸۶ قانون برنامه سوم توسعه و بند ۴ ماده ۲۱۰ قانون برنامه پنجم</p>
<p>ر- حمایت از جریان‌های تقریبی و وحدت‌آفرین در جهان اسلام به‌ویژه فعالیت‌های مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی و مقابله با توطئه دشمنان در ایجاد تفرقه در جهان اسلام</p>	<p>ذ- تطبیق با اصل ۱۵۲ و ۱۵۴ قانون اساسی و اهداف سند چشم‌انداز. - تطبیق با بند ۱۲ ماده ۱۲ قانون برنامه دوم توسعه. - تطبیق با بند ۷ ماده ۱۸۶ قانون برنامه سوم توسعه. - تطبیق با بند ۴ ماده ۲۱۰ قانون برنامه پنجم توسعه.</p>
<p>ر- حمایت از جریان‌های تقریبی و وحدت‌آفرین در جهان اسلام به‌ویژه فعالیت‌های مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی و مقابله با توطئه دشمنان در ایجاد تفرقه در جهان اسلام</p>	<p>ر- تطبیق با اصل ۱۵۲ و ۱۵۴ قانون اساسی و اهداف سند چشم‌انداز. - تطبیق با بند ۱۲ ماده ۱۲ قانون برنامه دوم توسعه. - تطبیق با بند ۷ ماده ۱۸۶ قانون برنامه سوم توسعه. - تطبیق با بند ۴ ماده ۲۱۰ قانون برنامه پنجم توسعه.</p>

تجزیه و تحلیل برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که در نگارش این سند در بحث سیاست خارجی، از برنامه‌های دوم، سوم و پنجم توسعه بیشترین بهره‌برداری صورت گرفته و کمترین شباهت با احکام برنامه

چهارم توسعه را دارد. نکته حائز اهمیت که سیاست‌های کلی این برنامه را از برنامه‌های قبلی متمایز می‌کند، عدم اکتفای این سیاست‌ها به تکرار سیاست‌های کلی برنامه‌های قبلی است. در حالی که در سیاست‌های کلی برنامه‌های قبلی نوعی هم‌پوشانی و حتی موارد تکراری بسیاری دیده می‌شود، در سیاست‌های کلی برنامه ششم این روند متوقف گردیده و بررسی‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌های کلی برنامه ششم در راستای تحقق بخشیدن به اهداف سند چشم‌انداز به نحو نسبتاً مطلوبی مطابقت دارند.

متن برنامه پیشنهادی دولت به مجلس در عرصه سیاست خارجی، با آنچه که تصویب شده تفاوت‌های خاصی دارد. متن پیشنهادی دولت، تمامی دستگاه‌های اجرایی و «نیروهای مسلح» را مکلف کرده بود تا اقدامات خود را در زمینه روابط خارجی با وزارت امور خارجه هماهنگ کنند؛ اما کمیسیون تلفیق مجلس در اظهار نظر کارشناسی خود به شماره مسلسل ۶-۱۵۱۹۱، عبارت «نیروهای مسلح» را از شمول نهادهایی که مکلفاند اقدامات خود را در حوزه روابط خارجی با هماهنگی وزارت امور خارجه انجام دهند، مستثنی کرده و از متن لایحه تصویبی حذف کرده است. علت این امر آن است که نیروهای مسلح اقدامات خود را با هماهنگی شورای عالی امنیت ملی و مطابق با منویات مقام معظم رهبری انجام می‌دهند و لذا نیازی به هماهنگی با وزارت امور خارجه در این حوزه ندارند (مرکز پژوهش‌های مجلس گزارش دی ماه ۱۳۹۵ به شماره موضوعی ۲۲۰ و شماره مسلسل ۶-۱۵۱۹۱).

همچنین در بند اول لایحه پیشنهادی دولت به مجلس، عبارت «طراحی و اجرای اقدامات اعتمادساز در سیاست خارجی» گنجانده شده بود. این دیدگاه که بینش برخاسته از نگرش دولت یازدهم به مسائل سیاست خارجی را نشان می‌داد، توسط مجلس شورای اسلامی به‌طور کامل حذف و بند الف ماده ۱۰۵ جایگزین آن شده است.

در بند پ ماده ۱۰۵ برنامه، که در راستای تقویت دیپلماسی اقتصادی تنظیم گردیده بود، دولت در متن لایحه پیشنهادی به کلی‌گویی اکتفا کرده بود که مجلس شورای اسلامی در جهت انطباق با سیاست‌های کلی برنامه و هم‌راستایی با سند چشم‌انداز توسعه، کشورهای هدف را (که در برگزیده کشورهای منطقه، کشورهای جنوب غرب آسیا و کشورهای همسایه و اسلامی است)، به متن برنامه افزوده است. همچنین به جهت قابلیت اجرایی برنامه، مجلس شورای اسلامی در بند ت ماده ۱۰۵ «تعیین رایزنان بازرگانی در سفارتخانه‌های ایران» را مشخص کرده که علی‌رغم غفلت دولت در پیش‌بینی و نگارش آن، اقدام مجلس این نقیصه را جبران نموده است.

نکته دیگر درباره این برنامه این است که دولت یازدهم برخلاف سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه، در متن پیشنهادی برنامه عبارت «پاسخگویی به مطالبات بین‌المللی (در زمینه حقوق بشر)» را گنجانده بود که با مخالفت کمیسیون تلفیق برنامه و مجلس شورای اسلامی مواجه گردید. در گزارش کمیسیون تلفیق مجلس آمده است که «... موضوع حقوق بشر، از سوی نظام سلطه به ابزاری برای اعمال فشار بیشتر بر جمهوری اسلامی ایران در نظام بین‌الملل تبدیل شده است و عمده مباحث مرتبط با این موضوع نه به‌عنوان مطالبات واقعی بلکه در چارچوب ادعاهایی بی‌اساس علیه ایران مطرح می‌شوند. از این

رو جایگزینی عبارت «ادعاهای بی‌اساس» به جای «مطالبات» در این بند را منطقی دانسته و در صحن علنی مجلس هم تصویب گردیده است.»

با وجود آن که سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی همواره مسئله فلسطین را مسئله اول جهان اسلام و جمهوری اسلامی می‌داند، اما در متن پیشنهادی دولت هیچ اشاره‌ای به مسئله فلسطین و آرمان اصلی جهان اسلام نگردیده بود و لذا مجلس شورای اسلامی در بندهای الف و د ماده ۱۰۵ برنامه ششم، از کلی‌گویی‌های لایحه دولت عبور کرده و خط مشی سیاست خارجی را مطابق قانون اساسی و اسناد بالادستی نظام به صراحت بیان کرده است.

به‌طور اجمالی می‌توان ادعا کرد که دولت در لایحه پیشنهادی به مجلس، در مبحث سیاست خارجی، به علت عدم تجانس متن نگارش شده با سیاست‌های کلی برنامه ابلاغ شده توسط رهبر انقلاب، عدم هم‌پوشانی و هم‌راستایی با سیاست‌های کلی نظام (قانون اساسی و اسناد بالادستی)، اهتمام جدی و کارشناسی به مباحث سیاست خارجی نداشته و از باب رفع تکلیف موارد مبهمی را به‌صورت کلی‌گویی به مجلس پیشنهاد داده بود؛ هرچند مجلس با تقبل زحمات کارشناسی برنامه، در مبحث سیاست خارجی خلاءهای برنامه پیشنهادی دولت را تا حدودی جبران کرده است.

چالش‌های تحقق سیاست خارجی مکتوب جمهوری اسلامی ایران

باوجود آن که ایران یکی از پیشگامان تدوین برنامه‌های توسعه – چه در رژیم سابق و چه در نظام جمهوری اسلامی – بوده است، اما متأسفانه هنوز جایگاه واقعی خود را به‌رغم توانمندی‌های گسترده در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، امنیتی، اجتماعی و فرهنگی، در منطقه و در نظام بین‌الملل به دست نیاورده است. شواهد نشان می‌دهند که برخی کشورهایی با سابقه برنامه‌ریزی کمتر، که در گذشته نسبت به ایران عقب‌مانده‌تر محسوب می‌شدند، امروزه براساس معیارهای رشد و توسعه‌یافتگی از ایران موفق‌تر هستند.

پس از بررسی کامل متون مکتوب سیاست خارجی ج.ا.ا. در این پژوهش، سؤال اساسی اینجاست که متون رسمی و قانونی مربوط به سیاست خارجی ایران از چه خصوصیات و یا خلاءها و آسیب‌هایی برخوردارند که در هنگام اجرایی شدن با مشکلات عمده‌ای مواجه می‌شوند و همواره بین جهت‌گیری‌های عملی نمایندگان دیپلماسی کشور با متون موجود، تعارض و شکاف‌های عمیقی به‌وجود می‌آید؟

هر چند نگاهی به متون رسمی اسناد برنامه‌های توسعه در حوزه سیاست و روابط خارجی نشان می‌دهد که در مورد ترتیبات مربوط به این حوزه در جهت‌گیری‌های توسعه محور داخلی پیشرفت‌هایی به‌دست آمده، اما در برنامه‌های مختلف، توجه به مقوله سیاست خارجی همواره در نوسان بوده است. چالش‌های عمده‌ای برای سیاست خارجی ایران هم در اسناد بالادستی نظام مانند قانون اساسی و هم در برنامه‌های توسعه وجود دارند که می‌توان آنها را به‌عنوان موانع مهم و اصلی بر سر راه اجرایی شدن سیاست خارجی ایران به‌شمار آورد. برخی از این چالش‌ها عبارتند از این‌که:

۱- یکی از دشواری‌های سیاست خارجی مکتوب جمهوری اسلامی ایران، ابهام در تعریف مفهوم «منافع ملی» است. این مسئله که ناشی از «ارزش محور» بودن تعریف منافع ملی است، مشکلات و تنگناهای سیاست‌گذاران و مجریان حوزه روابط خارجی را مضاعف کرده است. این ویژگی باعث گردیده که هر مجری یا تحلیل‌گری براساس آنچه خود مهم‌ترین و بهترین ارزش برای ملت و کشورش می‌داند، دست به قضاوت ارزشی بزند (دهقانی فیروزآبادی، ۲۰۰۹: ۱۴۱). بررسی‌های پژوهش نشان می‌دهد که در اسناد مکتوب سیاست خارجی جمهوری اسلامی (چه در اسناد بالادستی و چه در برنامه‌های توسعه) دشوار است که بتوان یک نسبت مشخص و شفافی از رابطه میان ملی‌گرایی و فراملی‌گرایی اسلامی به‌دست داد. مشکل اساسی تزاخم میان منافع ملی و مصالح اسلامی و یا به عبارت دقیق‌تر، دو قطبی منافع ایدئولوژیک و منافع ملی (همان، ۱۴۴) که در قانون اساسی وجود دارد، در نگارش مباحث سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه همچنان پابرجاست. حتی اگر به‌صورت مسلم بپذیریم که آرمان‌های فراملی‌گرایی اسلامی مندرج در قانون اساسی مصون از هرگونه خطا و حق‌طلبانه است، امروزه در آستانه دهه پنجم انقلاب نیازی به تکرار همان آرمان‌ها در برنامه‌ریزی‌های توسعه به‌عنوان یک ماده قانونی وجود ندارد؛ بلکه این آرمان‌ها یا باید تاکنون به‌صورت عینی تجلی پیدا کرده باشند یا باید برنامه‌ریزی‌های توسعه مسیر عملیاتی دست‌یابی به این آرمان‌ها را برای متصدیان دستگاه‌های اجرایی به‌صورت یک نقشه راه عملیاتی تعریف نمایند.

۲- در حالی که امروزه کشورها سیاست خارجی خود را بر مبنای تغییرات محیطی و شناخت موقعیت و توانایی‌های خود و دیگران در نظام بین‌الملل ترسیم می‌کنند اما علی‌رغم نگارش شش برنامه توسعه در ایران بعد از انقلاب، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران هنوز نتوانسته است جهت‌گیری‌های خود را با روندهای کلان مؤثر در نظام بین‌الملل تطابق دهد. تحلیل متون سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، نشان‌دهنده این امر است که در این متون از مشخص نمودن منافع ملی ملموس، عینی و قابل پیگیری براساس قاعده «سود و زیان»، اثری دیده نمی‌شود و اهداف و مقاصدی که در برنامه‌های توسعه در حوزه سیاست خارجی تدوین و اعلام می‌شوند، می‌باید بر پایه شناخت موقعیت و جایگاه کشور در منطقه و در نظام بین‌الملل و براساس لحاظ نمودن و شناسایی دقیق فرصت‌ها، ظرفیت‌ها، منابع، توانایی‌ها و محدودیت‌های کشور استوار باشند (سریع‌القلم، ۲۰۰۰: ۱۶-۱۷). تعیین اهدافی فراتر از مقدرات کشور در عرصه سیاست خارجی، نتیجه‌ای جز به هدر رفتن منابع تخصیص‌یافته به این اهداف را در پی ندارد؛ به‌ویژه چنانچه این اهداف در تزاخم و تضاد با نظم بین‌المللی مستقر و موجود بوده و در دستور کار کشورهای دیگر نباشند، هزینه‌های فرارو را افزایش خواهند داد (سینایی و محمدعلیپور، ۲۰۰۳: ۵). برای این که کشوری منافع خود را بشناسد، نخست باید تعریفی از خود و جایگاهش داشته باشد و بداند هدف‌های برترش چیست؟ قطب یا قدرت جهانی شدن، توسعه سیاسی، یکپارچه کردن مسلمانان و پشتیبانی از ستم‌دیدگان، آرمان‌ها و اهداف ارزشمندی هستند ولی روش‌های دست‌یابی به هدف‌ها نیز اهمیت دارد (سریع‌القلم، ۲۰۰۰: ۱۶-۱۷). می‌توان گفت آنچه خلاء متون مکتوب سیاست خارجی جمهوری اسلامی را آشکار می‌سازد، عدم ترسیم روش‌های دست‌یابی به همین اهداف است. شاید بتوان گفت علت این امر تعریف تقابلی جویانه سیاست

خارجی جمهوری اسلامی ایران با مناسبات نظام موجود بین‌المللی است که سیاست‌گذاران رسمی سیاست خارجی را به سمت محافظه‌کاری و غیرعلنی بیان نمودن روش‌ها نموده است. بنابر شواهد یاد شده، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران قصد ندارد به الزامات و هنجارهای ساختاری شکل گرفته و قوام‌یافته نظام بین‌الملل و روابط بین‌المللی توجه کند و حتی برای نخستین بار است که پس از بازنگری در سال ۱۳۶۸، تعبیر منافع ملی وارد این قانون می‌شود. ایده اساسی آن است که سیاست خارجی ایران در قانون اساسی مختصات ویژه‌ای دارد که با ادبیات و رویه غالب شکل گرفته در روابط بین‌الملل دارای تمایزات اساسی است و این امر طیفی از واکنش‌ها، از جاذبه کامل تا دافعه و دشمنی مطلق نسبت به آن را به وجود آورده است. این پیچیدگی نظری و دشواری عملی سیاست خارجی جمهوری اسلامی موجب شده تا هیچ یک از نظریه‌های رایج سیاست خارجی و روابط بین‌الملل توان تحلیل آن را نداشته باشند و غالب تحلیل‌گران، جمهوری اسلامی را با عنوان «قدرت چالش‌گر» مورد خطاب قرار دهند (فاضلی، ۲۰۱۲: ۳۶-۳۵).

۳- آسیب جدی دیگری که متوجه متون سیاست خارجی ایران پس از انقلاب بوده، نگاه ایدئولوژیک و دینی و شرعی برمبنای تکلیف به مسئله سیاست خارجی است. عرصه سیاست خارجی عرصه خیال‌پردازی و آرمان‌گرایی بی‌معنا و مفهوم نیست بلکه عرصه روبه‌رو شدن با واقعیت‌ها و اخذ تصمیم‌گیری‌های عادلانه در مواجهه با چالش‌هاست. ایران در شمار کشورهای است که نظام بین‌الملل کنونی را عادلانه نمی‌داند؛ ارزش‌های موجود در نظام بین‌المللی را مناسب و دلخواه نمی‌شمارد و منتقد آنها است، ولی در آن نیز مشارکت دارد؛ اما در عین حال توانایی دگرگون کردن ساختار نظام را به سود خود ندارد و تنها می‌تواند از فرصت‌هایی که پدید می‌آید بهره‌برداری کند و محدودیت‌ها را کاهش دهد و چون به تنهایی نمی‌تواند به ستیز با این محدودیت‌ها برخیزد، پس باید به همکاری و ائتلاف نیز بیندیشد. اما در نظام بین‌الملل کنونی، دست ایران در برقراری چنین اتحادیه‌هایی باز نیست. رویکرد سیاست خارجی ایران بیش از آن که بر تحولات محیط بین‌الملل استوار باشد، از ضرورت‌های ایدئولوژیک مایه می‌گیرد (محمدی و متقی، ۲۰۰۵: ۲۶۵). یک سیاست خارجی ایدئولوژیک ممکن است در تضاد با منافع ملی قرار گیرد، زیرا در برخی ایدئولوژی‌ها وظیفه و تکلیف مهم‌تر از رسیدن به هدف شمرده می‌شود. اما در سیاست خارجی، افراد نه تنها مأمور انجام دادن وظیفه هستند، بلکه مأمور تحقق بخشیدن به هدف و حتی حسن اجرای روند و به نتیجه رساندن هدف نیز هستند (اسفیدواجانی، ۲۰۰۶: ۸۷۱).

۴- نوسان بین واقع‌گرایی در عمل و آرمان‌گرایی در نظر یا به تعبیری برزخ آرمان‌گرایی و واقعیت‌جهانی در سیاست خارجی مکتوب جمهوری اسلامی ایران، از مشکلات اساسی سیاست خارجی جمهوری اسلامی در طی چهار دهه گذشته بوده است. درحالی‌که رویکرد ملی‌گرایانه معتقد است در عصر تشکیل دولت‌های ملی، اولویت با مسائلی همانند مرزهای ملی، اقتصاد، توسعه و رفاه ملی است، رویکرد آرمان‌گرایانه بر برخی اصول فراملی‌گرایی اسلامی مانند اصل دفاع و حمایت از مسلمانان و نهضت‌های آزادی‌بخش، حمایت از مظلومان و استقرار یک جامعه اسلامی جهانی پافشاری می‌کند (سریع‌القلم، ۲۰۰۰: ۶۲). در تحلیل گفتمان سیاست خارجی و مقایسه آن در صحنه عملی، سیاست خارجی جمهوری اسلامی با سه معمای بزرگ مواجه

است: نیاز به کمک خارجی در عین تمایل به استقلال، منبع اندک در عین اهداف عالی، و امنیتی بودن در عین تمایل به توسعه و پیشرفت (حاجی‌یوسفی، ۲۰۰۵: ۶۹). سیاست خارجی جمهوری اسلامی، در نظر و عمل سیاستی دوگانه است. هم دولت‌ها و هم جنبش‌ها، هر دو را مدنظر قرار می‌دهد. هم حقوق بشر را قبول دارد و هم آن را واجد اشکال اساسی می‌داند. هم عضو سازمان ملل متحد است و هم آن را تابع ابرقدرت‌ها می‌داند (Halliday & Ramezani, 2001:176). مطالعه اصول مربوط به سیاست خارجی در قانون اساسی نشان می‌دهد که این اصول تکالیف سلبیه دولت را مشخص و عملاً دولت را به نوعی بی‌طرفی و عدم گرایش به ائتلاف و تعامل مجبور می‌سازد (نقیب‌زاده، ۲۰۰۹: ۳۷) بی‌آن‌که منکر ارزش والای این اندیشه‌ها و آرمان‌ها شویم، باید اذعان کنیم این اصول و اندیشه‌ها همیشه و در اساس دچار نوعی تخالف ذاتی با خود و با جوهره سیاست خارجی هستند. گرچه یادآوری این نکته ضروری است که ذکر این مفاهیم و آرمان‌های اسلامی و تجلی انضمامی یا حقوقی آنها در قانون اساسی به معنای تحقق عملی آنها در همه کنش‌های دولت نیست؛ چراکه جهت‌دهی و تحقق این آرمان‌ها در هر صورتی مبتنی بر مقدرات ملی و محذورات بین‌المللی است. در این میان واقعیت دیگری که لازم است بیان شود این است که تجربه سه دهه اخیر نشان می‌دهد درحالی‌که در مواضع سیاست خارجی خود طبق قانون اساسی بسیار آرمان‌گرا هستیم، اما در عمل بیشتر واقع‌گرایانه عمل کرده‌ایم (سجادپور، ۲۰۰۲: ۹). ایران پس از انقلاب در کنار داشتن آرمان‌های خاص خود در سیاست خارجی به‌عنوان یک دولت - ملت، در موارد متعدد واقع‌گرایانه عمل کرده است. بقای کشور و نظام در هسته اصلی تفکر و عمل سیاست خارجی ایران برجستگی خاص دارد.

شاید بتوان گفت که مقایسه سیاست خارجی در بعد نظری و صحنه عملیاتی با تناقضاتی همراه است که برای عبور از آنها بازتعریفی از مفاهیم و نگاهی واقع‌گرایانه به روابط بین‌الملل ضرورت دارد.

۵- علی‌رغم این‌که ساختار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایران یک ساختار پیچیده و تشکیل‌یافته از بازیگران رسمی و غیررسمی است، اما سیاست خارجی مکتوب جمهوری اسلامی ایران در برنامه‌های توسعه همانند کلیت برنامه‌ها، از کمترین نگاه بلندمدت و راهبردی در نگارش آن برخوردار شده است. یکی از ویژگی‌های دنیای امروز رشد شتابان تکنولوژی، پیچیدگی روزافزون و روبه‌رو شدن با عدم قطعیت‌های فراوان است. در چنین شرایطی، برنامه‌ریزان و سیستم برنامه‌ریزی‌ای موفق خواهد بود که با درک پیچیدگی‌ها و سرعت تحولات شتابان جهانی شرایط پیرامونی را به خوبی پایش و بنابه شرایط و اقتضائات ملی خود با بهره‌گیری از علم آینده‌پژوهی در مورد آنها برنامه‌ریزی و اقدام نماید. این درحالی‌است که سیاست خارجی جمهوری اسلامی فاقد یک چارچوب نظری مدون و شفاف یا دست‌کم یک دکترین مشخص بوده و در عین حال به تدریج رویکردی در آن شکل گرفته که بیشتر محدودده‌ها تا چارچوب‌های عملیاتی و ترسیم چشم‌اندازهای قابل تحقق را مشخص می‌کرده (نقیب‌زاده، ۲۰۰۹: ۳۶). فقدان تدوین دکترین بلندمدت و راهبردی با توجه به تغییر نگرش دولت‌ها و حاکم شدن طیف‌های سیاسی با سلاقی مختلف، سبب‌ساز سیاست‌زدگی برنامه‌های توسعه و عدم هم‌خوانی آنها در چارچوب یک استراتژی واحد بلندمدت شده است.

۶- تعمق در گزارهای برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که هنوز اعتقادی به بهره‌گیری از سازوکار دیپلماسی و به‌طور کلی سیاست خارجی برای پیشبرد برنامه‌های توسعه کشور وجود ندارد. استمرار در بدبینی نسبت به نظام جهانی و تهدیدآمیز تلقی کردن محیط آن، از مهمترین نقاط ضعف برنامه‌های توسعه به‌شمار می‌رود. به‌عنوان مثال، در ماده ۱۹۳ لایحه برنامه چهارم، راهکارهای مورد اشاره برای حفاظت از تمامیت ارضی و امنیت کشور و حفاظت از منافع ملی در برابر تهدیدات خارجی به‌گونه‌ای تدوین و معرفی شده‌اند که بی‌توجهی به نقش سیاست خارجی را تأیید می‌کنند. راهکارهای ارائه شده نیز عمدتاً بر جوانب سخت‌افزاری تأمین امنیت تأکید دارند و به‌همین دلیل بیش از هر چیز بر ضرورت تقویت بنیه دفاعی و قابلیت نیروهای نظامی اشاره دارند؛ درحالی‌که ادبیات نوین مربوط به تأمین منافع ملی و تضعیف تهدیدات خارجی، مؤید افزایش تأثیر و کارایی جوانب نرم‌افزارانه تأمین امنیت و اهمیت نقش سازوکارهایی نظیر سیاست خارجی و فرآیندهای دیپلماتیک است (پوراحمدی، ۲۰۰۹: ۲۴۵).

۷- در نهایت باید اذعان نمود که سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از آسیب‌های بسیاری رنج می‌برد. پاره‌ای از این آسیب‌ها در حوزه نظری و پاره‌ای نیز مربوط به اجرای سیاست‌هاست. بی‌گمان ضعف نظری در زمینه سیاست خارجی می‌تواند از موفقیت آن در اجرا بکاهد. بدیهی است که سیاست خارجی‌ای که به چالش‌های عینی و محدودیت‌های فراروی خود در عرصه نظام بین‌الملل توجه نکند و از دامن زدن به تشنج و تنش با بازیگران بزرگ پرهیز ننماید و از تبدیل نوع روابط خود با آنها به روابط باحاصل جمع صفر، که منجر به پدید آمدن وضعیت بحرانی است، خودداری نوزد، نمی‌تواند به آمار و اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه کشور دست یابد. متون سیاست خارجی کشور در طول شش برنامه گذشته، با وجود آن‌که در مقاطعی تا حدودی به نگرش واقع‌گرایی نزدیک شده اما همچنان به طرح مباحث کلی و تفسیربردار، تداوم آرمان‌گرایی غیرضروری، و تعیین اهداف غیرمقدور پرداخته است. به‌نظر می‌رسد که در شرایط کنونی، در تدوین استراتژی‌ها، متون سیاست خارجی باید بر جنبه‌های علمی و عملی سیاست خارجی بیشتر تأکید نماید تا متون قانونی سیاست خارجی پشتوانه نظری مستحکم و عقلانی برای پیگیری منافع ملی فراهم آورد.

نتیجه‌گیری

در پژوهش حاضر، سعی بر آن شد تا با تبیین مبانی سیاست خارجی مکتوب جمهوری اسلامی ایران (اعم از قانون اساسی، سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه) و مقایسه میزان تغییرات و شباهت‌های آن‌ها، تغییرات سیاست خارجی مکتوب جمهوری اسلامی بر مبنای اسناد مذکور مورد ارزیابی قرار گیرد. در جمع‌بندی پژوهش در پاسخ به سؤال پژوهش می‌توان گفت تطبیق اسناد مکتوب سیاست خارجی با یکدیگر، که در این پژوهش به‌طور مفصل به آن پرداخته‌ایم، نشان می‌دهد که بیشتر بندهای مرتبط با سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه باز تعریف اصول مندرج در قانون اساسی به اشکال و روش‌های مختلف است و کمترین نوآوری و ابتکاری در بندهای مرتبط با سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه وجود دارد. تدوین برنامه‌های

توسعه از آن روی صورت می‌پذیرد که اهداف اسناد بالادستی نظام همانند قانون اساسی و یا سند چشم‌انداز را برآورده سازد؛ اما همان‌گونه که ملاحظه گردید، بندهای برنامه‌های توسعه، به‌ویژه بحث مورد نظر ما در سیاست خارجی، در تمامی برنامه‌ها به تکرار این اصول حتی در پاره‌ای از بندها بدون کم و کاست پرداخته‌اند. ضعف در تعریف اهداف برنامه‌ها یا ضعف در مجموعه کارشناسی که این برنامه‌ها را به نگارش درآورده مباحث مربوط به سیاست خارجی را به یک سند کم‌خاصیت و غیرراهبردی تبدیل نموده است. نظام برنامه‌ریزی در ایران در عرصه تبیین محتوا، تدوین، اجرا و نظارت، از خلاءها و آسیب‌های عمده‌ای رنج می‌برد. این اشکالات و آسیب‌ها در اسناد بالادستی و مکتوب سیاست خارجی نیز خود را به وضوح نشان داده است. زمینه‌ها و بسترهای آسیب‌های در محتوا و تدوین، اجرا و نظارت در اسناد مکتوب سیاست خارجی را می‌توان ناشی از عدم اجماع میان نخبگان در تعیین اهداف و ابزارهای سیاست خارجی توسعه‌گرا، عدم توجه به مشکلات اساسی کشور در حوزه سیاست خارجی، تحولات منطقه‌ای و بین‌المللی و اولویت‌بندی در تدوین احکام برنامه، ارتباط ضعیف احکام برنامه با اسناد بالادستی و هم‌پوشانی بندهای آن با برنامه‌های توسعه قبلی، عدم ارائه احکام شفاف و متقن و وجود احکام مبهم، کلی و تفسیربردار و متناقض در برنامه‌ها، عدم توجه به شرایط و مقتضیات نظام بین‌المللی و آینده‌نگری در تعیین احکام برنامه و نبود واحد سنجش‌پذیری احکام و ضمانت اجرا و احکام نظارتی، و... دانست که اجرایی‌شدن مواد مرتبط با برنامه‌های سیاست خارجی را با مشکل مواجه کرده است. تعمق در گزاره‌های برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که هنوز اعتقادی به بهره‌گیری از سازوکار دیپلماسی و به‌طور کلی سیاست خارجی، برای پیشبرد برنامه‌های توسعه کشور وجود ندارد.

References

- Anonymous, (2002), "The Eighth Book of Tebyan: Student Questions and Answers" Qom, Esra Publishing, First Edition
- *Collection of reports of the National Management and Planning Organization about the Third Development Plan* (2003), Tehran, Publications of the Management and Planning Organization. (In Persian)
- Dehghani Firoozabadi, Seyed Jalal (2007), "Identity and Interests in the Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran" in the book *National Interests of the Islamic Republic of Iran*, Davoudkiani, Tehran, Research Institute for Strategic Studies Publications. (In Persian)
- Dehghani Firoozabadi, Seyed Jalal (2010), *Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran*, Tehran: Samat. (In Persian)
- Dehshiri, Mohammad Reza (2005), "Requirements for the Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran in the Light of a Twenty-Year Vision Document". *Islamic Revolution Thought Research Quarterly*: 13 and 14. (In Persian)

- Delavarpouraghdam, Mostafa et al. (2010), "Review of the Fifth Development Plan Bill: Chapter Seven Defense, Politics and Security" Political Studies Office of the Parliamentary Research Center. (In Persian)
- Eivazi, Mohammad Rahim (2008), "Analysis of Foreign Policy by Dr. Mahmoud Ahmadinejad", Yas Strategy Magazine, No. 14. (In Persian)
- Esfidvajani, Seyed Mehdi (2006), "Iran's Foreign Policy and the Current International System", Journal of Political-Economic Information, No. 226-223. (In Persian)
- Fazeli, Habibollah (2012), "Independence of forces and foreign policy in the Constitution of the Islamic Republic of Iran." Quarterly Journal of Public Law Studies: 1. (In Persian)
- *Foreign Policy and International Relations from the Viewpoint of Imam Khomeini* (2002), Book 8 of Tebyan. Office for organizing and publishing the works of Imam (GBH).
- Ghavam, Abdul Ali (2009), *Principles of Foreign Policy and International Policy*. Tehran: Samat. (In Persian)
- Haji Yousefi, Amir Mohammad (2005), *The Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran in the Light of Regional Developments*. Tehran: Ministry of Foreign Affairs. (In Persian)
- Halliday, Fred. (2001), "The Iranian Revolution and International Politics: Some European Perspectives." in John L. Esposito and R. K. Ramazani (eds). *Iran at the Crossroads*, New York: Palgrave.
- Kazemi, Ali Asghar (1993), *International Relations in Theory and Practice*. Tehran: Qoms. (In Persian)
- Khalili, Mohsen. (2013), "Characteristics of Foreign Policy in the Fifth Development Plan, Quarterly Journal of International Studies", Year 10, Issue 1. (In Persian)
- Mansour, Jahangir (2001), *Constitution of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Doran Publishing. (In Persian)
- Mohammadi, Manouchehr (1998), *Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran: Principles and Issues*. Tehran: Justice. (In Persian)
- Mohammadi, Manouchehr and Ebrahim Mottaghi (2005), "Twenty Years of Perspective: The Doctrine of Constructive Interaction in Foreign Policy" Yas Strategy No. 2 and 3. (In Persian)
- Mohammai, Manouchehr (1998), *Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran*, Tehran, Qods. (In Persian)
- Naqibzadeh, Ahmad (2009), "Theoretical and Practical Challenges in the Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran" International Quarterly Journal of Foreign Relations, First Year, Second Issue. (In Persian)
- Pourahmadi, Hossein (2009), *New Diplomacy: Essays in the Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Ministry of Foreign Affairs. (In Persian)
- *Sahife-ye-Emam*. Volume 21, Imam Khomeini Publishing House. (In Persian)
- Sajjadpour, Seyed Kazem (2002), *Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Office of Political and International Studies. (In Persian)
- Sari-ol-Qalam, Mahmoud (2000), *Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran: A Theoretical Review and Paradigm of the Coalition*. Tehran: Strategic Research Center. (In Persian)

-
- Sinaei, Vahid and Farideh Mohammad Alipour (2003), "The position of politics and foreign relations in the first to fourth development programs", Political Studies Office of the Parliamentary Research Center. (In Persian)
 - The fifth law of the country's development program at:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>
 - The first law of the country's development program at:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/91755>
 - The fourth law of the country's development program at:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/94202>
 - The second law of the country's development program at:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/92488>
 - The sixth law of the country's development program at:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014547>
 - The third law of the country's development program at:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>