

Interpreting the Position of Development-Oriented Foreign Policy in Islamic Republic of Iran Higher Level Documents



*Ehsan Fallahi¹, Nozar Shafiee²

1. PhD Candidate of International Relations, Faculty of Administrative and Economic Sciences, Isfahan University, Isfahan, Iran
2. Associate Professor, Department of International Relations, Faculty of Administrative and Economic Sciences, Isfahan University, Isfahan, Iran



Citation: Fallahi, E., & Shafiee, N. (2022). [Interpreting the Position of Development-Oriented Foreign Policy in Islamic Republic of Iran Higher Level Documents]. *Quarterly Journal of the Macro and Strategic Policies*, 9 (Special Issue), 82-105. <https://doi.org/10.30507/JMSP.2021.291888.2270>

doi <https://doi.org/10.30507/JMSP.2021.291888.2270>

20.1001.1.23452544.1400.9.0.4.4



Funding: See Page 102

Received: 23/06/2021

Accepted: 02/10/2021

Available Online: 20/01/2022

Article Type: Research paper

Key words:

Foreign policy; Iran; development; higher level document.

ABSTRACT

Development requires an internal plan in the higher documents. However, in the interdependent world, the internal development of any country is related to the external world as well, in that the development plan cannot happen without catering for the international environment. Accordingly, most of the developing countries are dealing with the higher documents in the foreign policies. Although the lack of such a document in the Islamic Republic of Iran could be a weakness, the higher documents have general and indirectly addressed development in foreign affairs. The current study aimed to investigate such a document and answer the following questions: What is the development plan in the higher documents of the Islamic Republic of Iran? What is the relationship of this document with the development-oriented foreign policies? It would be argued that the development plan in the higher documents is externally oriented but internally based. This model of development cannot happen without the development-oriented foreign policies. The study is developmental-practical through a descriptive-analytical approach which focuses on document analysis within the development government theory.

JEL Classification: F63, F10, I30, I28, I39.

* Corresponding Author:

Ehsan Fallahi

Address: Isfahan University, Isfahan

Tel: +98 (918) 8784290

E-mail: eh.fallahi@ase.ui.ac.ir

بازخوانی جایگاه سیاست خارجی توسعه‌گرا در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران

* احسان فلاحی^۱، نوذر شفیعی^۲

۱. دانشجوی دکتری، رشته روابط بین‌الملل، دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران
۲. دانشیار، گروه روابط بین‌الملل، دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران

 20.1001.1.23452544.1400.9.0.4.4

چیکید

تاریخ دریافت: ۲ تیر ۱۴۰۰

تاریخ پذیرش: ۱۰ مهر ۱۴۰۰

تاریخ انتشار: ۳۰ دی ۱۴۰۰

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

کلیدواژه‌ها:

سیاست خارجی،
ایران، توسعه، اسناد
بالادستی، برون‌گرایی.

حرکت در مسیر توسعه نیازمند تدوین برنامه‌های داخلی در قالب اسناد بالادستی است. اما در جهان وابستگی‌های متقابل، توسعه درونی کشورها با محیط خارجی پیوندی ناگسستنی یافته است؛ به طوری که برنامه توسعه بدون توجه به محیط بین‌المللی و روابط خارجی سودمند نیست. از این رو اکثر کشورهایی که بر مدار توسعه قرار گرفته‌اند، دارای سند بالادستی در حوزه سیاست خارجی هستند. اگرچه فقدان چنین سندی در جمهوری اسلامی ایران نقطه ضعف محسوب می‌شود، سایر اسناد بالادستی به‌شکلی کلی و غیرمستقیم اهداف توسعه‌ای را در حوزه سیاست خارجی مطرح کرده‌اند. پژوهش حاضر با بازخوانی این اسناد، در پی پاسخ به این پرسش‌هاست: راهبرد توسعه در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی چه‌الگویی دارد؟ رابطه میان این الگو با سیاست خارجی توسعه‌گرا چگونه است؟ در پاسخ به پرسش‌ها، استدلال می‌شود که الگوی توسعه در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران برون‌گرای درون‌محور است. این الگوی توسعه بدون سیاست خارجی توسعه‌گرا امکان عملیاتی شدن ندارد. پژوهش حاضر از نوع مطالعات توسعه‌ای - کاربردی است که با رویکرد توصیفی - تحلیلی و با روش سندپژوهی در چارچوب نظریه دولت توسعه‌گرا تدوین شده است.

طبقه‌بندی JEL: F10, F63, I30, I28, I39.

* نویسنده مسئول:

احسان فلاحی

نشانی: اصفهان، دانشگاه اصفهان

تلفن: ۰۲۹۰۸۷۸۴۲۹۰ (۹۱۸) ۹۸+

پست الکترونیک: eh.fallahi@ase.ui.ac.ir

۱. مقدمه

پدیده جهانی شدن حرکت در مسیر توسعه را بدون تعامل سازنده با عرصه بین‌المللی تقریباً ناممکن ساخته است. در چنین جهانی، عرصه سیاست خارجی بیش از پیش تخصصی شده است. در همین راستا، متناسب با الگوی توسعه کشورهای، راهبرد مشخص سیاست خارجی نیز مورد نیاز است. تناسب میان راهبرد سیاست خارجی و الگوی توسعه کشورهای به‌حدی اهمیت دارد که ناهماهنگی میان آن‌ها باعث عقیم ماندن فرایند توسعه می‌شود. بنابراین تعامل میان الگوی توسعه و سیاست خارجی کشورها به یکی از مقولات مهم در روند سیاست‌گذاری تبدیل شده است. کشورهای پیشرو با درک واقع‌بینانه چنین رابطه‌ای، اسناد تخصصی مدوئی را در حوزه سیاست خارجی تدوین کرده‌اند که هدف نهایی آن‌ها کسب ثروت و قدرت ملی و در یک کلام، تأمین منافع شهروندان است.^۱

از آنجایی که توسعه و رفاه یکی از مهم‌ترین عناصر منافع ملی همه کشورهای محسوب می‌شود، جمهوری اسلامی ایران نیز در قانون اساسی (مواد ۳، ۲۹، ۳۱ و ۴۳) به آن توجهی ویژه کرده است. بی‌تردید تأمین رفاه شهروندان در گرو تحقق توسعه است. به همین منظور، اسنادی مانند سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه برای قرار گرفتن بر روی ریل توسعه تدوین شده که در عین توجه به اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، تا حدودی مبتنی بر مقتضیات محیط بین‌المللی نیز بوده است. البته بعد از پایان جنگ تحمیلی مقتضیات محیط بین‌المللی برای جمهوری اسلامی ایران اهمیت بیشتری یافت و در همان زمان نیز نخستین برنامه توسعه تدوین شد. از همان زمان، احساس نیاز به سیاست خارجی عمل‌گرا برای بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ و تسریع روند توسعه شکل گرفت.

فقدان سیاست خارجی عمل‌گرا در دهه اول انقلاب بیشتر بدان سبب بود که الگوی اقتصادی حاکم بر جمهوری اسلامی ایران تا پایان جنگ تحمیلی مبتنی بر اقتصاد متمرکز درون‌گرا بود. بدین سبب تا پایان جنگ نیاز چندانی به سیاست خارجی عمل‌گرایانه احساس نمی‌شد. شرایط انقلابی آن دوران نیز مزید بر علت شده بود. از سوی دیگر با شروع جنگ تحمیلی در شهریور ۱۳۵۹، موقعیت اضطراری بر کشور حاکم شد و تلاش برای بقا به اصلی‌ترین هدف جمهوری اسلامی ایران تبدیل شد. به همین سبب در عرصه اقتصادی تلاش می‌شد تا با اتکا به امکانات و منابع داخلی از واردات خارجی کاسته شود تا بدین وسیله از آسیب‌پذیری

۱. برای مثال می‌توان به اسنادی همچون «دکترین سیاست خارجی روسیه»، سند سیاست خارجی چین با عنوان «چین و جهان در عصر جدید»، «راهبرد سیاست خارجی و امنیتی دانمارک» و برگه سفید سیاست خارجی آفریقای جنوبی و استرالیا اشاره کرد. این اسناد در برخی از کشورها با عنوان «برگه سفید» (White paper) منتشر می‌شود که بیشتر ویژگی‌ها و راهکارهای سیاست خارجی کشور را تشریح می‌کند.

بیشتر کشور جلوگیری گردد. بنابه دلایل پیش‌گفته، تا سال ۱۳۶۸ الگوی جایگزینی واردات سرلوحه نظام اقتصادی کشور بود و بر همین اساس، راهبرد اقتصادی کشور^۲ مبتنی بر الگوی درون‌گرایی بود. اما با اتمام جنگ، بازسازی خسارت‌ها در صدر برنامه اقتصادی کشور قرار گرفت؛ به طوری که در نخستین برنامه توسعه کشور ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ دو هدف اصلی وجود داشت: ۱. بازسازی و تجهیز بنیه دفاعی کشور؛ ۲. بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی و مراکز جمعیتی خسارت‌دیده در طول جنگ (برنامه اول توسعه، ۱۳۶۸). از این پس به‌منظور تحقق اهداف مندرج در اسناد بالادستی، ضرورت اتخاذ سیاست خارجی عمل‌گرا مطرح شد. از سوی دیگر در طول هشت سال جنگ تحمیلی، رفتار مبتنی بر تجدیدنظرطلبی انقلابی به تحقق اهداف جمهوری اسلامی ایران منجر نشده بود. بنابراین اتخاذ سیاست خارجی عمل‌گرا در مرکز توجه تصمیم‌گیران قرار گرفت (ازغندی، ۱۳۸۷، ص. ۱۴۳) که باید با برنامه توسعه کشور هماهنگی لازم را داشته باشد. به هر حال، با گذشت یک دهه از انقلاب اسلامی و خارج شدن کشور از شرایط جنگی، ضرورت تدوین و پیگیری برنامه توسعه منسجم مطرح شد که سیاست‌گذاری خارجی بخشی مهم از آن محسوب می‌شود. مقاله پیش‌رو با بررسی اسناد بالادستی در پی پاسخ به این پرسش‌هاست:

- الگوی توسعه جمهوری اسلامی ایران در اسناد بالادستی چیست؟

- رابطه میان این الگو با سیاست خارجی توسعه‌گرا چگونه است؟

الگوی توسعه جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر الگوی «برون‌گرایی درون‌محور» است. عملیاتی شدن این الگو وابسته به سیاست خارجی توسعه‌گراست. لذا رابطه متقابل میان این دو برقرار است؛ به طوری که فقدان یکی به ناکارآمدی دیگری خواهد انجامید. این دیدگاه در چارچوب نظریه دولت توسعه‌گرا بررسی شده است. این مقاله به‌روش سندپژوهی کتابخانه‌ای، یعنی با بررسی متون اسناد، تدوین شده است. از فواید این روش صحت‌وسقم مطالب است که بسیاری از سوءبرداشت‌ها درمورد موضوعات مختلف را کاهش می‌دهد.

۲. چارچوب نظری: دولت توسعه‌گرا، سیاست خارجی توسعه‌گرا

اندیشمندان همچون پتر ایوانز، آدریان لفت‌ویچ، ریچارد اسکالر، کیت گریفین و تری مک‌نلی نظریه دولت توسعه‌گرا را با تأکید بر نقش دولت در اقتصاد مفصل‌بندی کرده‌اند. این اندیشمندان بیشتر براساس تجربه برخی کشورهای شرق و جنوب شرقی آسیا (به‌ویژه بره‌های آسیایی یعنی کره جنوبی، تایوان، سنگاپور و هنگ‌کنگ) نظریات خود را تدوین کرده‌اند. به نظر نگارندگان، در میان این اندیشمندان، آدریان لفت‌ویچ نظریه منسجم‌تری

۲. برنامه اقتصادی کشور در دوران جنگ تحمیلی را نمی‌توان راهبرد توسعه نامید؛ زیرا هدف اساسی در آن زمان توسعه نبود، بلکه حفظ بقا بود؛ زیرا کشوری که دل‌مشغولی اصلی‌اش بقاست، نمی‌تواند به فکر توسعه باشد (روحانی، ۱۳۸۷، ص. ۱۶).

را ارائه داده است. لفت‌ویچ معتقد است که برای حرکت در مسیر توسعه به جای تأکید بر شکل حکومت (دمکراسی یا غیردمکراسی)، باید بر سیاست و ماهیت دولت تأکید کرد. به همین منظور، لفت‌ویچ سیاست را این‌چنین تعریف می‌کند: «تمام فعالیت‌های کشمکش‌آمیز مبتنی بر همکاری و یا مذاکره برای استفاده، تولید و توزیع منابع مادی و غیرمادی، در سطوح محلی، ملی یا بین‌المللی که در عرصه فردی یا عمومی به کار می‌رود» (Leftwich, 1996, p. 6). لفت‌ویچ اگرچه ماهیت دولت‌ها را با یکدیگر متفاوت می‌داند، با توجه به تجربه تاریخی کشورهای مورد بررسی‌اش نشان می‌دهد که موفقیت دولت‌ها در زمینه توسعه بیش از دمکراتیک یا غیردمکراتیک بودن آنها، به مواردی همچون ثبات داخلی (از نوع دمکراتیک یا غیردمکراتیک)، مشارکت در بازارهای اقتصادی و سیاسی بین‌المللی، روابط مطلوب با اقتصادهای قدرتمند، استقلال نسبی دولت در سیاست، زیربنای سالم و دستگاه اجرایی توانا، کاهش فساد، توافق میان گروه‌ها درباره توسعه، برابری منطقه‌ای در توزیع هزینه‌ها و سود بستگی دارد. موارد مذکور همگی از کارکردهای سیاست است؛ یعنی از الگوهای همکاری، کشمکش، مذاکره برای استفاده، تولید و توزیع در جامعه سرچشمه می‌گیرند. بنابراین دولت در این روند اصلی‌ترین نقش را برعهده دارد. بر همین اساس، اکثر اندیشمندان این حوزه معتقدند که دولت در کشورهایی مانند مالزی، سنگاپور، کره، چین و سنگاپور محرک اصلی توسعه (به‌ویژه در مراحل ابتدایی) بوده است. بر این اساس، لفت‌ویچ دولت توسعه‌گرا را دولتی می‌داند که سیاست‌های داخلی و روابط خارجی آن در جهت کسب قدرت، اقتدار، استقلال، توانمندی و ظرفیتی است که از طریق ایجاد و ارتقای شرایط رشد اقتصادی دستیابی به اهداف آشکار توسعه‌ای را امکان‌پذیر می‌سازد (ibid., pp. 20-26).

نکته درخور توجه این است که برنامه‌هایی که دولت‌ها اجرا می‌کنند، از سوی قانون‌گذاران تدوین می‌شود و در قالب اسناد بالادستی قرار می‌گیرد. بنابراین علاوه بر الگوی توسعه در اسناد بالادستی، نحوه اجرای این اسناد، به‌ویژه در حوزه سیاست خارجی، نیز اهمیت دارد. از این رو هم الگوی توسعه در اسناد بالادستی و هم نحوه اجرای آن توسط دولت در بخش‌های مختلف، به‌ویژه در حوزه سیاست خارجی، اهمیت دارد. بدین ترتیب، کشورهای می‌توانند دارای سیاست خارجی توسعه‌گرا باشند که علاوه بر اسناد بالادستی مدون، یک دولت توسعه‌گرا نیز در آنها حاکم باشد. در این میان، سیاست خارجی توسعه‌گرا یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت توسعه‌گرا برای دستیابی به اهداف توسعه است. ضمن اینکه در دولت‌های کمتر توسعه‌یافته، دولت‌ها به‌ناچار نقش اصلی را در اقتصاد ایفا می‌کنند. چنین دولت‌هایی اگر نتوانند بین اهداف توسعه‌ای خود با سیاست خارجی تعادل برقرار نمایند، در فرایند توسعه ناکام خواهند ماند. این سبک از سیاست خارجی را می‌توان سیاست خارجی توسعه‌گرا نامید که هدف از آن رفع موانع پیش‌روی توسعه داخلی در عرصه بین‌المللی

است. نگارندگان سه ویژگی زیر را از شروط اصلی سیاست خارجی توسعه‌گرا می‌دانند:

- تلاش برای کسب جایگاه در بازارهای جهانی تولید؛
- جذب سرمایه‌گذاری خارجی (مستقیم و غیرمستقیم)؛
- محافظت از اقتصاد ملی در مقابل چالش‌های جهانی.

۱-۲. انواع الگوهای توسعه

تا کنون الگوهای متفاوتی برای تبیین روند توسعه در کشورهای مختلف بیان شده است. برای ساده‌سازی این الگوها می‌توان آن‌ها را در قالب سه الگوی برون‌گرا، درون‌گرا و مختلط طبقه‌بندی کرد. هرکدام از الگوهای مذکور براساس **جدول ۱** دارای راهبرد اقتصادی مشخصی هستند که متناظر با یک راهبرد خاص در سیاست خارجی است. رویکرد «برون‌گرایی محض» راهبرد توسعه صادرات را بر مبنای اقتصاد بازار ترویج می‌کند. بنابراین سیاست درهای باز در عرصه سیاست خارجی به شکل افراطی اجرا می‌شود. در نقطه مقابل، «درون‌گرایی محض» قرار دارد که سیاست جایگزینی واردات را ترویج می‌کند و معمولاً با رویکرد انزواگرایی در عرصه سیاست خارجی همراه می‌شود. در الگوی «مختلط» راهبرد اقتصادی ممکن است با اولویت داخلی یا خارجی شکل بگیرد.

در الگوی «برون‌گرایی درون‌محور»، استفاده از منابع و امکانات خارجی ارجحیت دارد و فرصت‌های داخلی در راستای آن به کار گرفته می‌شود. در این رویکرد، تلاش می‌شود با نظام اقتصاد جهانی تعاملی سازنده شکل بگیرد؛ یعنی با استفاده از منابع و امکانات فراملی، توانایی‌ها و ظرفیت‌های ملی به بهترین شکل ممکن در مسیر توسعه به کار گرفته شود. در این الگو، دغدغه اصلی صنایع داخلی علاوه بر تأمین نیازهای کشور، بسترسازی برای راهیابی به بازارهای جهانی نیز هست. یکی از ضروریات این امر دخالت دولت و حمایت از صنایع داخلی بر پایه نظریه دولت توسعه‌گراست که نمود آن در عرصه روابط خارجی شکل‌گیری «سیاست خارجی فعال و تعاملی» است. از این رهگذر، سیاست خارجی رنگوبوی اقتصادی به خود می‌گیرد؛ به طوری که این شکل از تعامل خارجی را می‌توان «سیاست خارجی توسعه‌گرایانه» نامید. برخلاف الگوی برون‌گرایی درون‌محور، در الگوی «درون‌گرایی برون‌محور» منابع و امکانات داخلی ارجحیت دارد، اما به شکل گزینشی و پراکنده از ظرفیت‌های بین‌المللی نیز استفاده می‌شود. به همین جهت، راهبرد اقتصادی متناسب با آن جایگزینی واردات است. نکته درخور توجه در مورد الگوی مذکور این است که اولویت در حوزه سیاست خارجی معمولاً با مقولات سیاسی و ژئوپلیتیکی است. به همین سبب، چنانچه دولت مذکور از توانایی‌های کافی برخوردار باشد، سیاست خارجی «فعال تقابلی»

را درپیش می‌گیرد. درحالی که در الگوی برون‌گرای درون‌محور اولویت به حوزه اقتصادی داده می‌شود و سیاست به جاده‌صاف‌کن اقتصاد تبدیل می‌گردد؛ یعنی در عرصه سیاست خارجی شکلی تعدیل‌شده از راهبرد درهای باز درپیش گرفته می‌شود؛ اما برخلاف الگوی برون‌گرایی محض، نقش نظارتی و کنترلی دولت در آن برجسته‌تر است. **جدول ۱** الگوهای توسعه و راهبردهای اقتصادی و سیاست خارجی متناسب با آن را نشان می‌دهد.

جدول ۱. الگوهای توسعه و راهبردهای سیاست خارجی

مختلط				
الگوی توسعه	برون‌گرای محض	درون‌گرای محض	برون‌گرای درون‌محور	درون‌گرای برون‌محور
راهبرد اقتصادی	توسعه صادرات بر مبنای اقتصاد بازار	جایگزینی واردات	توسعه صادرات بر مبنای دخالت دولت	جایگزینی واردات
راهبرد سیاست خارجی	سیاست درهای باز	انزواگرایی	فعال تعاملی (توسعه‌گرا)	فعال تقابلی

(منبع: یافته‌های تحقیق)

۲-۲. الگوی توسعه جمهوری اسلامی ایران در اسناد بالادستی

منظور از اسناد بالادستی در این پژوهش قانون اساسی، برنامه چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه است. این اسناد دارای اهمیت سلسله‌مراتبی هستند؛ به این معنا که قانون اساسی در رأس قرار دارد و در ذیل آن برنامه چشم‌انداز بیست‌ساله رویکرد میان‌مدت جمهوری اسلامی ایران تا سال ۱۴۰۴ را تعیین کرده است. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نیز در راستای تحقق اهداف سند چشم‌انداز طراحی می‌شود. اما تعیین رابطه میان سیاست خارجی توسعه‌گرا با اسناد بالادستی نیازمند پاسخ این سؤال است که اساساً الگوی توسعه جمهوری اسلامی ایران در اسناد بالادستی چگونه است. در پاسخ، تلاش شده است که برنامه توسعه جمهوری اسلامی ایران از سه سند بالادستی، یعنی قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، استخراج شود.

مفاد اقتصادی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌گونه‌ای است که در کنار وظایف عقیدتی و اسلامی دولت، ویژگی‌های دولت رفاه را نیز مطرح کرده است. برای مثال بند ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی دولت را موظف به «پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه برطبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه

و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» کرده است. اصل ۳۱ داشتن مسکن را حق هر فرد و خانواده ایرانی دانسته و دولت را موظف به تأمین آن کرده است. مجدداً در بند ۱ اصل ۴۳ بر تأمین نیازهای اساسی، از قبیل «مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده»، تأکید شده است. همچنین اصل ۲۹ «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره» را حقی همگانی دانسته و دولت را موظف به تأمین هزینه‌های آن از محل درآمدهای عمومی کرده است (قانون اساسی، ۱۳۶۸). ویژگی‌های بالا عناصر مشترکی هستند که در میان دولت‌های رفاهی مشاهده می‌شود. اگرچه در قانون اساسی به صراحت از الگوی توسعه سخنی به میان نیامده، تجربه بین‌المللی، به ویژه بعد از جنگ جهانی دوم، نشان می‌دهد که الگوی توسعه در دولت‌های رفاهی (ژاپن، کره جنوبی، کشورهای اسکاندیناوی، اروپای غربی و امریکای شمالی) مبتنی بر نوعی برون‌گرایی است. در همین راستا، اگر اسناد بالادستی کشور را در طول یکدیگر بدانیم، الگوی رفاه مطرح شده در قانون اساسی با الگوی توسعه برون‌گرایانه مطرح شده در سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه تکمیل شده است.

راهبرد و الگوی توسعه صادرات صراحتاً در سند چشم‌انداز بیست‌ساله ذکر نشده است. اما با توجه به فرایند توسعه ایران در چارچوب برنامه‌های پنج‌ساله و متن اولیه آن تحت عنوان «توسعه پایدار ملی با رویکرد جهانی» می‌توان نتیجه گرفت که راهبرد اتخاذی برای دستیابی به اهداف چشم‌انداز، توسعه صادرات است. حداقل جهت‌گیری الگوی توسعه کشور در چارچوب این سند، برون‌گرایی اقتصادی خواهد بود، نه درون‌گرایی؛ زیرا در وضعیت وابستگی متقابل اقتصادی و جهانی شدن، نمی‌توان با درون‌گرایی به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه [...] دست یافت (دهقانی‌فیروزآبادی، ۱۳۸۲، ص. ۱۳۱).

سند چشم‌انداز اهداف کلی را تعیین می‌کند؛ اما برنامه‌های پنج‌ساله توسعه راه‌های دستیابی به آن اهداف را مشخص می‌کند؛ یعنی برنامه‌های پنج‌ساله باید در راستای سند چشم‌انداز توسعه قرار داشته باشد. در هر شش برنامه تصویب شده، می‌توان نشانه‌هایی از الگوی توسعه برون‌گرا (توسعه صادرات) را یافت. چنان‌که در مقدمه ذکر شد، با پایان یافتن جنگ تحمیلی، بازسازی کشور تبدیل به اولویت نخست شد. به همین منظور، الگوی اقتصادی دولت‌محور به سمت الگوی اقتصادی بازار و خصوصی‌سازی سوق پیدا کرد. بدین ترتیب، راهبرد اقتصادی برنامه اول، دوم و سوم توسعه بر مبنای توسعه صادرات شکل گرفت (دهقانی‌فیروزآبادی، ۱۳۸۷، ص. ۱۲۸) و در برنامه‌های بعدی نیز تداوم یافت. در سیاست‌های کلی برنامه چهارم، به «تعامل فعال با کشورها و نهادهای مؤثر در اقتصاد جهانی در جهت نهادینه کردن روابط اقتصادی، افزایش جذب منابع و سرمایه‌گذاری خارجی و فناوری پیشرفته» توجه

شده است (سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۲). در قانون برنامه پنجم توسعه به مواردی همچون اعطای تسهیلات صادرات خدمات فنی و مهندسی به شرکت‌های خصوصی و تعاونی، اعطای تسهیلات خرید به طرف‌های خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف، ارائه مشوق‌ها و حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم در حوزه صادرات غیرنفتی، ممنوعیت اخذ مالیات و عوارض از صادرات کالاهای غیرنفتی، رقابتی کردن تولید و افزایش صادرات محصولات کشاورزی، توسعه صنایع میانی پتروشیمی و گسترش زنجیره صادراتی، افزایش صادرات محصولات دفاعی به میزان ۵۰ درصد (برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۹) توجه شده است. همچنین در قانون برنامه ششم توسعه، بر ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر کردن کالاهای تولید داخلی برای صادرات، حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تقویت صادرات، توسعه اقتصاد صادرات‌محور روستایی و منطقه‌ای، احداث و گسترش بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر و صادرات‌گرا، افزایش تولیدات کشاورزی دارای مزیت صادراتی، حمایت از توسعه ظرفیت صادراتی صنایع تبدیلی، ایجاد خوشه‌های صادراتی و مشوق‌های صادراتی، تشویق صادرات صنایع معدنی دارای ارزش افزوده بالا (برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۶) تأکید شده است. با توجه به این موارد می‌توان گفت که الگوی توسعه ایران در اسناد بالادستی صراحتاً مبتنی بر برون‌گرایی است.

اما برون‌گرایی مدنظر در اسناد بالادستی به شکل مطلق نیست؛ بلکه با برخی شروط محدود شده است. برای مثال در اصل ۱۵۲ قانون اساسی بر «حفظ استقلال همه‌جانبه» تأکید شده که بخشی از این استقلال مربوط به مسائل اقتصادی است و یا اصل ۱۵۳ «هرگونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی، اقتصادی کشور گردد» را ممنوع اعلام کرده است (قانون اساسی، ۱۳۶۸). بنابراین هرگونه برون‌گرایی اقتصادی باید در راستای این اصول و توجه به ملزومات داخلی باشد؛ چنان‌که در متن ابلاغیه رهبر معظم انقلاب در خصوص سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر «آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرایند تدریجی و هدفمند» تأکید شده است؛ همچنین به «جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی» اشاره شده است (سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ۱۳۸۴). در اسناد پنج‌ساله توسعه نیز برون‌گرایی اقتصادی با برخی قیود محدود شده است. برای مثال در ماده ۷۸ برنامه پنجم توسعه آمده است: «دولت موظف است در جهت حمایت از تولیدات داخلی، کالاها و خدمات مورد نیاز خود را با اولویت از تولیدکنندگان داخلی خرید نماید»؛ یا در ماده ۱۴۵ ذکر شده است: «دولت مکلف است به منظور حمایت از تولیدات داخلی، برای واردات کلیه کالاها و محصولات بخش کشاورزی تعرفه مؤثر وضع نماید؛ به گونه‌ای که نرخ مبادله همواره به نفع تولیدکننده داخلی باشد» (برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۹). اصل توجه به درون درعین برون‌گرایی اقتصادی در برنامه ششم توسعه به این شکل مطرح شده است:

جذب شرکتهای معتبر جهانی و منطقه‌ای در زنجیره تولید داخلی به شکل مستقیم و با اولویت مشارکت با سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان داخلی به منظور افزایش توانمندی، رقابت‌پذیری و صادرات کالاها و خدمات تولیدی با رفع موانع قانونی و حقوقی براساس عزت، حکمت و مصلحت و مشروط به عدم نفوذ فرهنگ غربی (برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۶).

با توجه به شواهد ذکرشده، الگوی توسعه جمهوری اسلامی ایران مختلط است که به اعتقاد نگارندگان، کفه ترازوی آن به نفع محیط خارجی سنگینی می‌کند؛ یعنی نگاهی ویژه به جایگاه محیط بین‌المللی در توسعه داخلی وجود دارد که هدف غایی آن بهره‌برداری بهتر و کارآمدتر از امکانات داخلی است. بنابراین با توجه به شواهد استخراج‌شده از اسناد بالادستی و با توجه به **جدول ۱** می‌توان مدعی شد که الگوی توسعه جمهوری اسلامی ایران «برون‌گرایی درون‌محور» است.

۳-۲. جایگاه سیاست خارجی در اسناد بالادستی ایران و عملکرد دولت‌ها

حال که الگوی توسعه جمهوری اسلامی ایران براساس اسناد بالادستی مشخص گردید، تعیین جایگاه سیاست خارجی نیز در این اسناد ضروری است. اساساً منظور از اسناد بالادستی قوانین لازم‌الاجرائی است که می‌توان آن‌ها را در سه دسته جای داد. اسناد دسته اول دایره شمول گسترده‌ای دارد و موضوعات مختلفی را دربر می‌گیرد. اصلی‌ترین و گسترده‌ترین سند بالادستی در هر کشوری قانون اساسی آن کشور است. دسته دوم شامل اسنادی است که دایره شمول محدودتری دارد، اما به طور کامل نیز نمی‌توان آن‌ها را تخصصی شمرد؛ مانند سند چشم‌انداز بیست‌ساله توسعه ۱۴۰۴، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. دسته سوم دربرگیرنده اسناد تخصصی در حوزه‌های مشخص است که به فراخور وظایف و مسئولیت‌های تخصصی تدوین شده است. مواردی مانند سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و قانون کار جمهوری اسلامی ایران در این دسته جای می‌گیرد. در جمهوری اسلامی ایران، هیچ سند تخصصی که استراتژی سیاست خارجی کشور را تعیین کرده باشد، وجود ندارد. به‌باور نگارندگان، حتی در اسناد دسته دوم (نیمه تخصصی) نیز به کفایت به مقوله سیاست خارجی پرداخته نشده است. برای مثال در برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ نه فقط هیچ قسمتی به طور مشخص به سیاست خارجی نپرداخته، بلکه در کل سند نیز فقط دو بار از واژه سیاست خارجی استفاده شده است.^۳ با وجود این نواقص و محدودیت‌ها، اسناد دسته اول و دوم مهم‌ترین اسناد بالادستی در حوزه سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. بنابراین در پرتو اسنادی مانند قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه می‌توان به تبیین راهبرد سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران پرداخت. شایان ذکر است که فقدان یک سند تمام‌تخصصی در حوزه سیاست خارجی موجب شده است که تفاسیر و تعبیر

۳. یک بار در بخش مربوط به اقتصاد کلان و یک بار در بخش مربوط به موضوعات دفاعی و امنیتی.

گونگون و گاه متضادی از اسناد دسته اول و دوم در حوزه سیاست خارجی شکل گیرد. این مسئله در عرصه عملیاتی نوعی آشفتگی به همراه داشته است. برای مثال احمدی‌نژاد معتقد بود:

افراد بی‌اطلاع سند چشم‌انداز را نوشته‌اند [...] این سند موقعیت ایران را در بیست سال آینده مشخص کرده است. اما تنظیم‌کنندگان آن به توانایی ملت ایران واقف نبوده‌اند [...] ما می‌توانیم در زمانی کمتر از آن نیز به اهداف دست یابیم (روزنامه شرق، ۱۳۸۹/۱۰/۲۶).

بر مبنای این برداشت رئیس‌جمهور، روش دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز در سیاست خارجی دولت نهم و دهم بر محور انقلابی‌گری و مخالفت آشکار با نظام بین‌الملل، به‌ویژه قطب‌های ثروت و قدرت جهانی، می‌چرخید. این رویکرد با روح سند چشم‌انداز مبنی بر «تعامل سازنده و مؤثر با نظام بین‌الملل» سازگاری چندانی نداشت. از سوی دیگر روحانی تعبیر دیگری از سند چشم‌انداز داشت. وی در سال ۱۳۸۶ درباره مفاهیم مطرح‌شده در سند چشم‌انداز اظهار کرده بود:

آیا سیاست خارجی به معنای درشت‌گویی است؟ یعنی حرف‌هایی بزنیم که تکبیرآفرین باشد؟! یا راه و روش درست سلوک با دنیاست که در نتیجه آن، تهدید کاسته و یا منفعتی جلب شود. آیا ما به جلب منفعت و دفع تهدیدات نیاز داریم یا نداریم؟ اگر نداریم، زهی سعادت! پس دیگر به آن تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل نیاز نخواهیم داشت. ولی اگر نیاز داریم، که قطعاً نیاز داریم، پس چه باید کنیم؟ (روحانی، ۱۳۸۷، ص. ۲۲).

بر مبنای این برداشت، رویکرد تعامل‌محور با نظام بین‌الملل و قطب‌های ثروت و قدرت جهانی در پیش گرفته شد که بارزترین براینند آن «برجام» بود. اما با خروج ترامپ از برجام، سیاست خارجی تعاملی دولت دوازدهم با چالش‌هایی مواجه شد. علی‌رغم برداشت و عملکرد متفاوت دولت‌ها، در قسمت بعد نشانه‌های سیاست خارجی تعاملی از اسناد بالادستی استخراج شده است.

۴-۲. نشانگان سیاست خارجی تعاملی در اسناد بالادستی

اسناد بالادستی توسعه در جمهوری اسلامی ایران به‌گونه‌ای تنظیم شده که اتخاذ سیاست خارجی تعاملی را به ضرورتی انکارناپذیر تبدیل کرده است. همان‌گونه که ذکر شد، الگوی توسعه جمهوری اسلامی ایران براساس اسناد بالادستی «برون‌گرای درون‌محور» است. در مقام مقایسه، الگوی توسعه برون‌گرایانه نسبت به الگوی درون‌گرایانه نیازمند سیاست خارجی فعال تعاملی (نه فعال تقابلی) است. به همین جهت، در الگوی توسعه جمهوری اسلامی ایران بار مسئولیت سیاست خارجی دوچندان است. واضح است که دستیابی به اهداف توسعه مبتنی بر الگوی برون‌گرایی در عصر جهانی شدن از طریق تعاملات بین‌المللی

دوجانبه و چندجانبه (در سطح منطقه‌ای و جهانی) امکان‌پذیر است. از ضرورت مذکور با عنوان سیاست خارجی توسعه‌گرا نیز یاد می‌شود که در اسناد بالادستی مورد توجه قرار گرفته است. در ادامه، به بررسی قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در این زمینه پرداخته شده است.

۲-۴-۱. قانون اساسی

در قانون اساسی، فقط به ماهیت کلی سیاست خارجی و اصولی از جمله حفظ استقلال، نفی سلطه‌پذیری، حمایت از مسلمانان و تأمین منافع ایران اشاره شده است. مفاد مربوط به سیاست خارجی در فصل دهم قانون اساسی مواد ۱۵۲ تا ۱۵۵ مطرح شده است. در بخش‌هایی از متن قانون اساسی می‌توان نشانگانی از سیاست خارجی تعاملی به این شرح استخراج کرد: روابط صلح‌آمیز و حسنه متقابل با دول غیرمحراب، احترام به قراردادهای و معاهدات بین‌المللی، خودداری از مداخله در امور داخلی دیگران، حل اختلافات از طریق مسالمت‌آمیز، سعادت بشر در جامعه بین‌المللی و نفی سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری.

۲-۴-۲. سند چشم‌انداز بیست‌ساله ۱۴۰۴

سند چشم‌انداز بیست‌ساله در واقع یک استراتژی ملی برای مشخص کردن هدف و تعیین موقعیت جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۴ است. بر این اساس، همه برنامه‌های سیاسی، اقتصادی، دفاعی، فرهنگی و غیره باید در این راستا تدوین شود. در سند چشم‌انداز بیست‌ساله، دو بار به «تعامل سازنده با جهان» اشاره شده است که نشان از رویکرد تعاملی این سند دارد. همچنین هدف سند چشم‌انداز بیست‌ساله تبدیل شدن ایران به کشوری «توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل» است. در این سند، بر جایگاه منطقه‌ای ایران تأکید ویژه‌ای شده است؛ به‌طوری که ایران در سال ۱۴۰۴ باید کشوری «دست‌یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه» باشد (سند چشم‌انداز بیست‌ساله، ۱۳۸۲). همین مسئله ضرورت عمل‌گرایی در سیاست خارجی کشور را نشان می‌دهد؛ زیرا بدون سیاست خارجی توسعه‌گرا نمی‌توان انگیزه تبدیل شدن به قدرت اول منطقه‌ای را مطرح کرد؛ به این دلیل که هیچ کشوری در پوسته بسته خود نه فقط قدرت برتر منطقه‌ای نخواهد شد (سجادپور و نوریان، ۱۳۸۹، ص. ۴۴)، بلکه در ابعاد داخلی توسعه نیز با مشکل مواجه می‌شود. همچنین براساس تجربه عینی در جهان معاصر نمی‌توان هیچ کشوری را مثال زد که توسعه یافته باشد اما با محیط خارجی خود و نظام بین‌الملل تعامل سازنده نداشته باشد (سریع‌القلم، ۱۳۹۴، ص. ۸۸). از بُعد تئوریک نیز، منطق کارکردگرایی در روابط بین‌الملل

بیان می‌کند که همکاری‌های منطقه‌ای از عرصه‌های کم‌تنش شروع می‌شود و سپس به حوزه‌های سیاسی تسری می‌یابد (جوادی‌ارجمند، ۱۳۸۷، ص. ۳۱۲). به عبارتی ثروت به تدریج تبدیل به قدرت می‌شود. اما پیش‌نیاز کسب ثروت (جایگاه اول اقتصادی) تعامل سازنده با کشورهای منطقه در چارچوب سیاست خارجی تعاملی است.

به‌منظور اجرای بهتر سند چشم‌انداز، مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۷ پیش‌نویس الزامات تحقق سند چشم‌انداز بیست‌ساله را تصویب و به رهبری ارائه کرد. در این پیش‌نویس ۲۵ ماده‌ای، ۸ ماده به سیاست خارجی اختصاص یافته است که همگی بر تعامل سازنده و مؤثر ایران در روابط بین‌الملل تأکید می‌کنند؛ از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: ماده ۲۰ تعامل سازنده با فرایند طبیعی جهانی شدن، ماده ۲۱ بسترسازی لازم در روابط خارجی برای تعامل مؤثر و سازنده در مناسبات منطقه‌ای و بین‌المللی، ماده ۲۲ همکاری سازنده بین پیروان مذاهب اسلامی و تعامل مؤثر با پیروان ادیان الهی، ماده ۲۳ حمایت از ایرانیان خارج از کشور برای استفاده از ظرفیت‌های علمی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی آنان در روابط خارجی، ماده ۲۴ تلاش مشترک برای ایجاد مناسبات و نظامات جدید اقتصادی، سیاسی و فرهنگی منطقه‌ای و جهانی (پیش‌نویس الزامات تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله، ۱۳۸۷). موارد بالا همگی ایده «سیاست خارجی فعال تعاملی» را در سند چشم‌انداز بیست‌ساله تقویت می‌کند.

۲-۴-۳. برنامه اول تا ششم توسعه

علاوه بر قانون اساسی و سند چشم‌انداز، تا کنون در قالب شش برنامه پنج‌ساله اولویت‌هایی برای سیاست خارجی کشور در نظر گرفته شده است. ماهیت اولویت‌های حاکم بر سیاست خارجی در هر شش برنامه یکسان بوده؛ به طوری که می‌توان ادعا کرد راهبرد اتخاذی در برنامه‌های اول، دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه همگی مبتنی بر الگوی توسعه صادرات است. این الگو برخلاف راهبرد جایگزینی واردات، نیازمند رویکرد تعاملی فعال در حوزه سیاست خارجی است. البته در هر کدام از برنامه‌های پنج‌ساله یک بعد از سیاست خارجی تعاملی بیشتر برجسته شده است. برای مثال هدف اصلی برنامه اول توسعه بازسازی خرابی‌های جنگ هشت‌ساله بود؛ به همین جهت، سیاست خارجی وقت در پرتو سازندگی قرار گرفت. اگرچه تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران تا پیش از این در انحصار دولت بود، در چارچوب برنامه اول توسعه برای نخستین بار به دولت اجازه داده شد که «بخشی از واردات و صادرات کالا و خدمات را به اشخاص حقیقی و حقوقی، بخش‌های تعاونی و خصوصی واگذار کند». همچنین در مورد توسعه صادرات غیرنفتی در برنامه اول آمده است که «اگر ایجاد تنوع در منابع ارزی کشور در سال‌های آتی اتفاق نیفتد، آسیب‌پذیری اقتصاد از ارز نفت همچنان حفظ خواهد شد». حجم صادرات غیرنفتی طی این برنامه معادل ۱۷۸۳۶ میلیون دلار پیش‌بینی شده بود (برنامه اول توسعه، ۱۳۶۸).

در برنامه دوم توسعه، بر گسترش صادرات تأکید بیشتری شده است. در ماده ۲۴ این

سند، به دولت اجازه داده شده که به‌منظور توسعه صادرات، تعرفه کالاهای وارداتی کشور هدف را درمقابل کسب امتیاز در برابر کالاهای صادراتی کاهش دهد. همچنین به «عضویت در سازمان‌ها و اتحادیه‌های بین‌المللی و منطقه‌ای به‌منظور کسب منافع بیشتر در امور تجاری با دنیای خارج» اشاره شده است. در این سند، دو بار بر ایجاد توازن میان روابط سیاسی و اقتصادی با دیگر کشورها تأکید شده است. همان‌گونه که ذکر شد، در الگوی توسعه برون‌گرای درون‌محور، سیاست جاده‌صاف‌کن اقتصاد است. در همین راستا، در برنامه دوم توسعه، «تقویت روابط حسنه با همسایگان، دور نمودن تشنج از مرزها و گسترش همکاری‌های منطقه‌ای و قاره‌ای» مطرح شده است (برنامه دوم توسعه، ۱۳۷۳).

همانند دو برنامه قبلی، در برنامه سوم توسعه نیز بر توسعه صادرات پافشاری شده است. اما غلظت نگاه سیاسی در این برنامه تا حدودی بیشتر است؛ به‌طوری که در دو برنامه قبلی به مباحث مربوط به سیاست خارجی در اثنای متن اشارات پراکنده‌ای وجود داشت، اما در برنامه سوم، یک بخش مجزا (فصل بیست‌وسوم) با عنوان سیاست داخلی و روابط خارجی تدوین شده و به مباحث مربوط به سیاست خارجی انسجام بیشتری بخشیده است. در فصل مذکور، نهادهای برون‌مرزی جمهوری اسلامی ایران ملزم به هماهنگی با مصوبات هیئت وزیران و وزارت امور خارجه شده‌اند.^۴ در برنامه سوم مجدداً بندهایی به گسترش همکاری‌های دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی و همچنین ادامه پرهیز از تنش در روابط با کشورهای غیرمتخاصم اختصاص یافته است (برنامه سوم توسعه، ۱۳۷۹).

برنامه چهارم شدیداً بر توسعه صادرات تأکید کرده است. فصل چهارم این سند به «تعامل فعال با اقتصاد جهانی» اختصاص یافته است. در ماده ۳۳، دولت مکلف به اهدای جوایز صادراتی در قالب برنامه‌های مستقیم و غیرمستقیم شده و برقراری هرگونه مالیات و عوارض برای کالاهای صادراتی در طول برنامه ممنوع اعلام شده است. همچنین صادرات کالا و خدمات از اخذ هرگونه مجوز، به‌استثنای موارد اجباری در تجارت بین‌الملل، معاف شده است. در راستای الگوی توسعه صادرات، تمام بنگاه‌های تجاری و شبکه‌های توزیع موظف شده‌اند که «استانداردهای ابلاغی از سوی وزارت بازرگانی را در جهت نوین‌سازی شبکه‌های توزیع کشور و پیوستن به سازمان تجارت جهانی رعایت نمایند». از سوی دیگر با توجه به سیاست برون‌گرایانه نهفته در این سند، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری سایر سازمان‌های ذی‌ربط مکلف به ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور و تعامل مؤثر در اقتصاد بین‌الملل شده است. راهکارهای پیش‌بینی‌شده در این زمینه شامل استفاده از توان کلان‌شهرها، بهره‌گیری از قابلیت‌های ترانزیتی کشور، پیوند مناطق مرزی با اقتصاد ملی و فراملی و ایجاد پارک‌های علمی تحقیقاتی است. شایان ذکر است که وزارت خارجه در

۴. مؤسسات و نهادهایی که تحت نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شود، منوط به تأیید معظم‌له است.

برنامه چهارم مکلف به تسهیل خدمات کنسولی و گسترش مراوده با ایرانیان خارج از کشور شده است (برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۳).

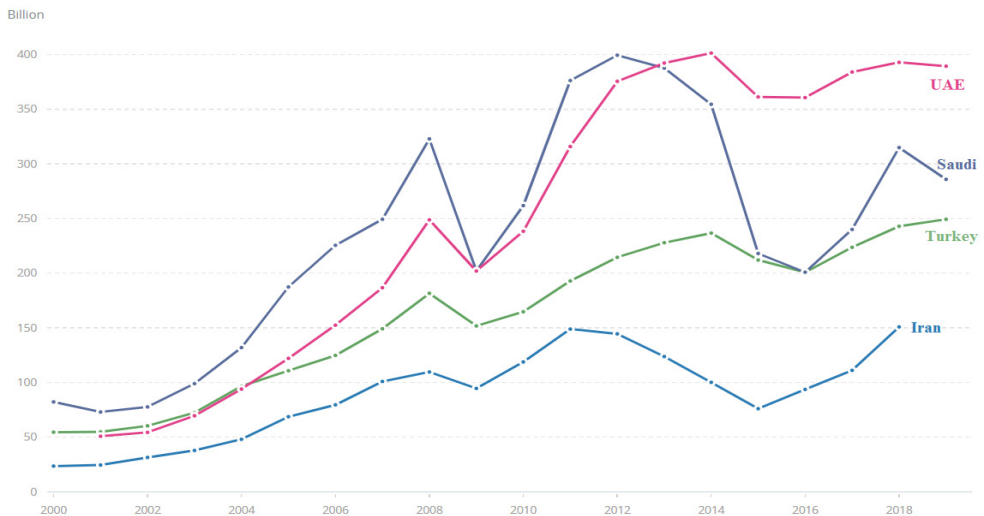
در برنامه پنجم، الگوی توسعه صادرات کماکان پیگیری شده است. مواردی همچون معافیت مالیاتی برای صادرات غیرنفتی، مشوق‌های صادراتی، معافیت اخذ مجوز برای کالاهای صادراتی، تعامل اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی، تقویت دیپلماسی اقتصادی و تلاش برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی در برنامه پنجم توسعه تکرار شده است. در حوزه سیاست خارجی نیز مواردی مانند تعامل و همکاری دوجانبه و چندجانبه، تشنج‌زدایی و اعتمادسازی در سند مطرح شده است. اما مواردی مانند توسعه دیپلماسی عدالت‌خواهانه، تنظیم سطح روابط با کشورهای غیرهمسو با جمهوری اسلامی ایران، بسط گفتمان عدالت در جهان، تدوین فرآیند پیشنهادی برای اصلاح سازمان ملل، حمایت از ملت‌های مظلوم و فلسطین در برنامه پنجم توسعه آمده است (برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۹). اگرچه در چهار برنامه قبلی به مواردی مانند حمایت از ملت‌های مظلوم یا اصلاح سازمان ملل به صورت گذرا اشاره شده است، در این سند تأکید بیشتری بر این موارد وجود دارد. مواردی مانند عدالت جهانی و تنظیم روابط با کشورهای غیرهمسو نیز مفاهیمی کاملاً جدید در برنامه پنجم است که در اسناد قبلی مشابهی ندارد.^۵ لذا به نظر می‌رسد اهمیت سیاست خارجی تعاملی در برنامه پنجم تا حدودی کاهش یافته است.

در برنامه ششم توسعه، الگوی توسعه صادرات همچنان پیگیری و مطرح و تلاش شده است که سیاست خارجی متناسب با آن نیز پی گرفته شود. از جمله نکات تازه در حوزه سیاست خارجی در برنامه ششم توسعه اشاره به گسترش همکاری با قدرت‌های نوظهور است. نکات درخور توجه در این سند تأکید بر افزایش سرمایه‌گذاری خارجی است. در این زمینه منابع مالی مورد نیاز خارجی «تا متوسط سالیانه ۳۰ میلیارد دلار از خطوط اعتباری بانک‌های خارجی در قالب تأمین مالی خارجی (فاینانس) خودگردان با اولویت تأمین مالی اسلامی، ۱۵ میلیارد دلار به شکل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و ۲۰ میلیارد دلار قراردادهای مشارکتی خارجی» پیش‌بینی شده است. در راستای تقویت سیاست خارجی تعاملی، وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت امور خارجه مکلف شده است راینزان بازرگانی در کشورهایی که بیشترین میزان مبادله تجاری را با ایران داشته‌اند، تعیین کنند. ارتقای جایگاه ایران در افکار عمومی جهان یکی دیگر از نکات درخور توجه در برنامه ششم است (برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۶). چنان‌که مشاهده می‌شود، سیاست خارجی تعاملی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به‌طور مستقیم و غیرمستقیم مورد توجه قرار گرفته است.

۵. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به صورت لایحه از طرف دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد و در کمیسیون تلفیق برنامه و بودجه بررسی می‌شود. شایان ذکر است که لایحه برنامه ششم توسعه از طرف دولت دهم تنظیم شده بود و مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

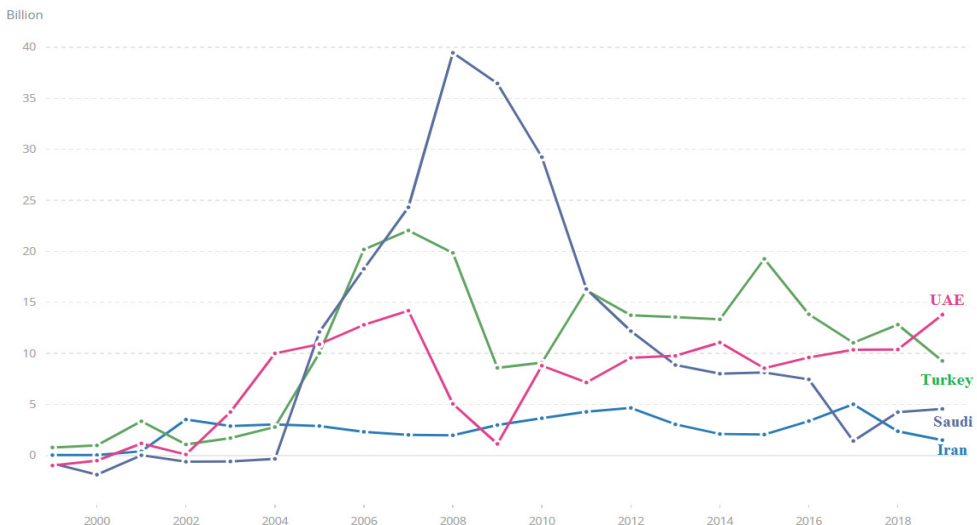
۵-۲. ارزیابی عملکرد توسعه‌گرایی در سیاست خارجی ایران

با توجه به آنچه بیان شد، اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران امکان اتخاذ سیاست خارجی توسعه‌گرا و رویکرد تعاملی در روابط خارجی را فراهم کرده است. اما در مقام اجرا رویکرد توسعه‌گرایانه در سیاست خارجی ایران نتوانسته است موفق عمل کند. برای ارزیابی رویکرد سیاست خارجی توسعه‌گرا در ایران می‌توان از سه معیاری که در قسمت چارچوب نظری مطرح شد، استفاده کرد. اما ارزیابی این شاخص‌ها به‌صورت مقایسه‌ای معنادار خواهد شد؛ چنان‌که ایران براساس سند چشم‌انداز بیست‌ساله، تا سال ۱۴۰۴ باید قدرت اول منطقه در جنوب غرب آسیا باشد. بدین منظور، شاخص‌های مورد اشاره با چند کشور مهم و هم‌سطح منطقه‌ای، از جمله عربستان، ترکیه و امارات متحده عربی^۶، مقایسه شده است. در مورد معیار نخست، یعنی «تلاش برای کسب جایگاه در بازارهای جهانی تولید»، می‌توان از شاخص میزان صادرات استفاده کرد. امارات در سال ۲۰۱۹ م، حدود ۳۸۹ میلیارد دلار، عربستان و ترکیه به ترتیب ۲۸۶ و ۲۴۹ میلیارد دلار و ایران حدود ۱۵۱ میلیارد دلار صادرات داشته‌اند. شکل ۱ روند صادرات این چهار کشور را طی دو دهه گذشته نشان می‌دهد.



۶. امارات متحده عربی نیز اگرچه به‌لحاظ وسعت، جمعیت و موقعیت ژئوپلیتیکی با این سه کشور قابل مقایسه نیست، به‌عنوان کشوری که رویکردی به‌شدت اقتصادی در سیاست خارجی دارد، به این مقایسه افزوده شده است.

معیار دوم جذب سرمایه گذاری خارجی بود. برای ارزیابی این معیار از داده های مربوط به سرمایه گذاری مستقیم خارجی^۷ در بانک جهانی استفاده شده است. امارات در سال ۲۰۱۹ م حدود ۱۴ میلیارد دلار سرمایه گذاری خارجی در کشور داشته است. این رقم برای ترکیه، عربستان و ایران به ترتیب حدود ۹ میلیارد، ۵ میلیارد و ۵/۱ میلیارد دلار بوده است. جالب توجه است که عربستان در سال ۲۰۰۸ م موفق به جذب حدود ۴۰ میلیارد دلار سرمایه خارجی شده است. چنان که در شکل ۲ مشاهده می شود، متوسط سرمایه گذاری خارجی در ایران نسبت به سه کشور از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۹ م پایین تر بوده است.

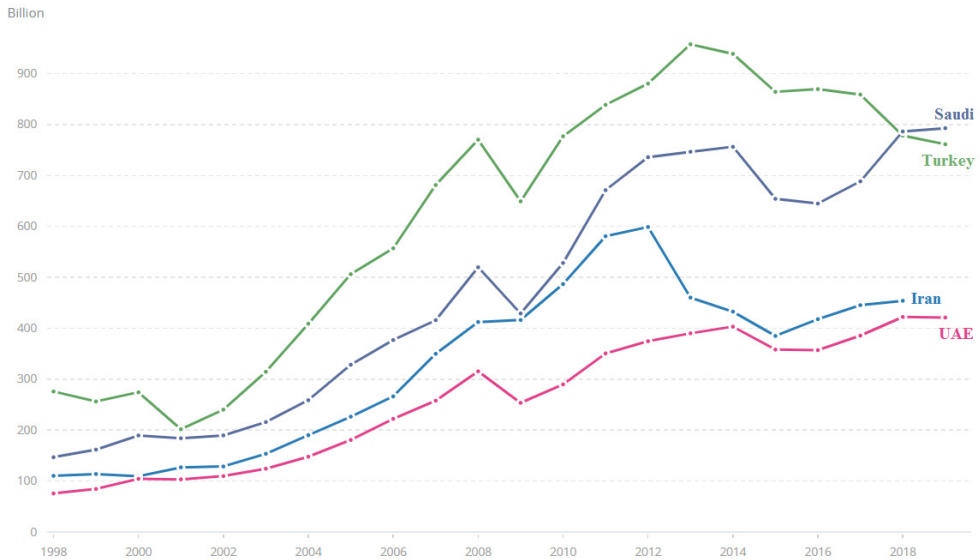


شکل ۲. مقایسه سرمایه گذاری خارجی (Source: World Bank, 2021b)

برای ارزیابی معیار سوم، یعنی «محافظت از اقتصاد ملی»، می توان از شاخص تولید ناخالص داخلی^۸ و سهم هر کشور از GDP جهانی استفاده کرد. براساس شکل ۳، عربستان سعودی در سال ۲۰۱۹ م حدود ۷۹۳ میلیارد دلار، ترکیه ۷۶۱ میلیارد دلار، ایران ۴۵۴ میلیارد دلار و امارات ۴۲۱ میلیارد دلار تولید ناخالص داخلی داشته اند. روند تولید ناخالص داخلی این کشورها از سال ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۹ م در شکل ۳ آمده است.

7. Foreign Direct Investment (FDI)

8. Gross Domestic Production (GDP)



شکل ۳. مقایسه تولید ناخالص داخلی (Source: World Bank, 2021c)

سهم هرکدام از کشورهای مذکور از تولید ناخالص داخلی جهان به شرح جدول زیر است.

جدول ۲. سهم از تولید ناخالص جهان

امارات	ایران	ترکیه	عربستان	
٪۰/۴۹	٪۰/۵۲	٪۰/۹۰	٪۰/۹۱	۲۰۱۸
٪۰/۴۸	-	٪۰/۸۷	٪۰/۹۰	۲۰۱۹

(Source: Authors Finding based on World Bank Data)

اسناد بالادستی توسعه در جمهوری اسلامی ایران با تعیین رویکرد توسعه برون‌گرا به‌درستی بر پیوند میان توسعه درونی و الزامات جهانی صحه گذاشته‌اند. این الزامات توسعه و رفاه شهروندان را به بنیان اصلی مشروعیت و ثبات نظام سیاسی تبدیل کرده است. از این رو در اسناد بالادستی به‌شکل غیرمستقیم بر سیاست خارجی توسعه‌گرا به‌عنوان ابزاری برای ایجاد پیوند پویا میان الزامات جهانی و الگوی توسعه برون‌گرا تأکید شده است. اما ساختار معنایی / ذهنی حاکم بر ارکان اجرایی جمهوری اسلامی

ایران باعث شده سیاست خارجی توسعه‌گرا، به‌عنوان ابزاری در روابط خارجی، انسجام و قوام لازم را نیابد و عملاً یک رویکرد غیر توسعه‌ای مواجهه‌آمیز در مقابل جهان غرب، به‌عنوان کانون اصلی ثروت و قدرت جهانی، ایجاد شده است (موسوی شفقانی، ۱۳۸۹، ص. ۳۳۷). به عبارت دیگر، در مرحله عملیاتی شدن سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، منطق مسئولیت^۹ (حکایت از مستضعفان و مسلمانان جهان) بر منطق نتیجه‌گرایی^{۱۰} غالب شده است (Mohammadnia, 2010, p. 155). با وجود این، جمهوری اسلامی ایران با نگاه به شرق، به‌ویژه چین و روسیه، تلاش می‌کند منابع فنی و مالی مورد نیاز را از این طرق تأمین کند.

۳. نتیجه‌گیری

در عصر وابستگی‌های متقابل، توسعه‌یافتگی و توسعه‌نیافتگی کشورها پیوندی عمیق با جهت‌گیری سیاست خارجی آن‌ها دارد. به عبارت دیگر، الزامات جهانی شدن ایجاب می‌کند که میان‌الگوی توسعه کشورها و سیاست خارجی آن‌ها ارتباطی منطقی برقرار شود؛ زیرا در جهان معاصر، تصمیماتی که خارج از مدار وابستگی‌های متقابل و با تأکید محض بر خودکفایی در اکثر زمینه‌ها اتخاذ می‌شود، معمولاً موفقیت‌آمیز نخواهد بود. لذا الگوی توسعه کشورها و سیاست خارجی آن‌ها اثرگذاری متقابل بر یکدیگر دارند. با عنایت به اهمیت پدیده مذکور این پرسش‌ها مطرح شد: الگوی توسعه در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران چیست؟ رابطه میان این الگو با سیاست خارجی توسعه‌گرا چگونه است؟

اسناد بالادستی نشان می‌دهد که الگوی توسعه جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر شکل تعدیل‌شده‌ای از برون‌گرایی است که در این پژوهش با عنوان «برون‌گرایی درون‌محور» از آن یاد شد. سیاست خارجی متناسب با این الگو نمی‌تواند از یک الگوی انفعالی و انزواجویانه تبعیت کند. چنان‌که سند چشم‌انداز بیست‌ساله به‌روشنی اعلام کرده که هدف جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۴ رسیدن به جایگاه اول منطقه‌ای در آسیای جنوب غربی است. ماهیت این هدف کلی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه با جزئیات بیشتری تبیین شده است. شاخص‌هایی از قبیل تعامل سازنده با جهان، الگوی توسعه صادرات، منطقه‌گرایی، تنش‌زدایی، اعتمادسازی، تمایل در پیوستن به سازمان تجارت جهانی، دیپلماسی اقتصادی و رشد سرمایه‌گذاری خارجی همگی مهر تأییدی بر برون‌گرا بودن برنامه توسعه ملی ایران است که بارها در اسناد بالادستی به آن‌ها اشاره شده است. در همین راستا، متناسب با الگوی توسعه مطرح‌شده در اسناد بالادستی، سیاست خارجی فعال نیز مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفته است. اما آن نوعی از سیاست خارجی فعال با الگوی توسعه

9. Logic of responsibility

10. Logic of consequentiality

برون‌گرایانه تناسب دارد که مبتنی بر پرهیز از تنش و تلاش برای جذب منابع بین‌المللی به درون کشور باشد که از آن با عنوان سیاست خارجی توسعه‌گرایانه یاد می‌شود. به عبارت دیگر، منظور از سیاست خارجی توسعه‌گرا تلاش برای استفاده از امکانات موجود در عرصه بین‌المللی برای دستیابی به توسعه داخلی است؛ یعنی سیاست خارجی توسعه‌گرا ابزار جذب و هدایت منابع بین‌المللی به درون مرزهای ملی است. بر این اساس، هدف اصلی سیاست خارجی توسعه‌گرا یاری رساندن به توسعه اقتصادی کشور است. در شرایطی که الگوی توسعه کشور بر مبنای برون‌گرایی طراحی شده باشد، سیاست خارجی توسعه‌گرا نقش حیاتی خواهد یافت؛ به طوری که اتخاذ سایر اشکال سیاست خارجی، مانند الگوی فعال تقابلی یا سیاست خارجی انزواگرایانه، (بر اساس جدول ۱) باعث عقیم ماندن الگوی توسعه «برون‌گرایانه درون‌محور» خواهد شد. اسناد بالادستی توسعه نیز به شکل غیرمستقیم بر سیاست خارجی توسعه‌گرا صحنه می‌گذارند. اما فقدان یک سند تخصصی در حوزه سیاست خارجی باعث ارائه تفاسیر گوناگون از اسناد بالادستی در حوزه سیاست خارجی و در نتیجه عملکرد متفاوت هر دولت در عرصه سیاست خارجی شده است؛ به طوری که اعداد و ارقام در مقایسه با کشورهای برجسته منطقه نشان می‌دهد که سیاست خارجی ایران در جذب منابع بین‌المللی به درون مرزهای ملی موفق عمل نکرده است.

از نظر نگارندگان، پیشنهادی‌های زیر به کارایی سیاست خارجی توسعه‌گرا در ایران کمک خواهد کرد:

- تدوین سند بالادستی تخصصی در حوزه سیاست خارجی؛
- مشارکت فعال در سازمان‌های منطقه‌ای؛
- فعال کردن دفاتر اقتصادی در سفارتخانه‌ها و کنسولگری‌ها؛
- استفاده بهینه از موقعیت جغرافیایی کشور در تبادلات اقتصادی؛
- نگرستن به بحران‌های منطقه‌ای از چشم‌انداز اقتصادی و نه صرفاً نظامی؛
- پی‌ریزی متوازن روابط اقتصادی با قدرت‌های غربی و شرقی؛
- مشارکت فعال در مگاپروژه‌هایی مانند طرح تراسیکا و کمربند راه؛
- درنهایت پیش‌شرط همه این پیشنهادها کاستن از بُعد ایدئولوژیک سیاست خارجی (منطق مسئولیت) به نفع ابعاد اقتصادی (منطق نتیجه) است. در پایان، این نکته درخور ذکر است که منطق مسئولیت و منطق نتیجه دو روی سکه سیاست خارجی جمهوری اسلامی است که همانند دو بال، سیاست خارجی ایران را در سال‌های بعد از انقلاب به حرکت

در آورده است. ایجاد توازن واقع‌بینانه میان این دو بیانگر پیچیدگی ماهیت سیاست خارجی در جمهوری اسلامی ایران است.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی

این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان

تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.

تعارض منافع

بنابه اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

تعهد کپی‌رایت

طبق تعهد نویسندگان، حق کپی‌رایت (CC) رعایت شده است.

References

- Azghandi, A. (2008). Détente in Foreign policy case study: I.R. IRAN. *Foreign Policy Quarterly*, 13(4), 1035-1047. (Persian)
- Dehghani Firoozababdi, S. J. (2003). Necessities of national development foreign policy in Iran's twenty-year prospective document. *Political and International Approaches*, 5(1), 117-161. (Persian)
- Dehghani Firoozababdi, S. J. (2008). *A conceptual framework for evaluating the foreign policy of Islamic Republic of Iran*. Tehran: Deputy research of Expediency Discernment Council. (Persian)
- Fifth Development Plans. (2011). Fifth five years Economic, Social, and Cultural Development Plans of Islamic Republic of Iran. Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of IRAN. Available at: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>. Accessed on: 2021/05/03.
- First Development Plans. (1990). First five years Economic, Social, and Cultural Development Plans of Islamic Republic of Iran. Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of IRAN. Available at: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/91755>. Accessed on: 2021/05/03.
- Forth Development Plans. (2005). Forth five years Economic, Social, and Cultural Development Plans of Islamic Republic of Iran. Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of IRAN. Available at: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/94202>. Accessed on: 2021/05/03.
- Islamic Republic of Iran Constitution law.
- Javadi Arjomand, M. J. (2008). Foreign policy of Islamic Republic of Iran from the 1404 Prospective Document viewpoint with emphasis on Developmental State. In Mousavi Shafae, S. M. (ed.), *National Conference of Developmental oriented foreign Policy* (pp. 297-316). Tehran: Center for Strategic Research. (Persian)
- Leftwich, A. (1996). *Democracy and development: Theory and practice*. Cambridge: Polity Press.
- Main Politics of 44 article in constitution law. (2006). Great leader Announcement Text of Main Politics of 44 article in constitution law. ministry of cooperatives labor and social welfare. Available at: <https://www.mcls.gov.ir/fa/law/234>. Accessed on: 2021/05/09. (Persian)
- Main Politics of forth development plan. (2005). Signification of Main Politics of forth de-

velopment plan. Available at: <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=37764>. Accessed on: 2021/05/09. (Persian)

Mohammadinia, M. (2010). Understanding Iran's Foreign Policy: An Application of Holistic Constructivism. *Alternatives*, 9(1), 148-180.

Mousavi Shafae, S. M. (2010). Developmentalist approach to the foreign policy of Iran; necessities & challenges. *Politics Quarterly*, 40(2), 319-338. (Persian)

Rouhani, H. (2008). Is the foreign policy of the Islamic Republic of Iran in line of the 20-year prospective document?. In Mousavi Shafae, S. M. (ed.), *National Conference of Developmental oriented foreign Policy* (pp. 297-316). Tehran: Center for Strategic Research. (Persian)

Sajadpour, S. M. K., & Nourian, A. (2010). Foreign Policy Planning in Iran: The Study of the Relationship between Regional Power, Economy and Foreign Policy on the Basis of "Iran's 2025 Prospective Document. *Strategy Quarterly*, 19(56), 71-43. (Persian)

Sariolghalam, M. (2015). Development, production of developmental state. *Textile and Clothing Industry Magazine*, 33(287), 88-89. (Persian)

Second Development Plans. (1995). Second five years Economic, Social, and Cultural Development Plans of Islamic Republic of Iran. Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of IRAN. Available at: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/92488>. Accessed on: 2021/05/03.

Shargh (2011). Ahmadinejad: Illiterate persons wrote prospective Document. *Shargh* newspaper Archive.

Sixth Development Plans. (2017). Sixth five years Economic, Social, and Cultural Development Plans of Islamic Republic of Iran. Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of IRAN. Available at: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014547>. Accessed on: 2021/05/03.

Third Development Plans. (2001). Third five years Economic, Social, and Cultural Development Plans of Islamic Republic of Iran. Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of IRAN. Available at: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>. Accessed on: 2021/05/03.

Twenty years prospective Document 1404. (2003). Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of IRAN. Available at: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/132295>. Accessed on: 2021/05/03.

World Bank. (2020a). Exports of goods and services (current US\$). *The World Bank Data*.

Available at: data.worldbank.org/indicator. Accessed on: 2020/03/01.

World Bank. (2020b). Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$). *The World Bank Data*. Available at: data.worldbank.org/indicator. Accessed on: 2020/03/01.

World Bank. (2020c). GDP (current US\$). *The World Bank Data*. Available at: data.worldbank.org/indicator. Accessed on: 2020/03/01.