

فصلنامه سیاست خارجی
سال سی و دوم، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۷، صص ۹۱-۱۵۸



تحول دیپلماسی اقتصادی جمهوری

اسلامی ایران

بررسی دستاوردهای چهار دهه گذشته

و چالش‌های پیش رو

دکتر مرتضی دامن پاک جامی^۱

^۱. دکتری روابط بین‌الملل، معاون پژوهشی و مطالعاتی مرکز مطالعات سیاسی و بین‌المللی

چکیده

دیپلماسی اقتصادی، به مفهوم اولویت یافتن موضوعات اقتصادی در سیاست خارجی، یکی از ابزارهای مهم در پیشبرد اهداف بلندمدت رشد و توسعه اقتصادی کشورها به حساب می آید. ایران با اتکاء به ویژگی های ممتاز جغرافیایی، منابع سرشار طبیعی و نیروی جوان و تحصیل کرده، در سه الی چهار دهه گذشته به دنبال بهره گیری بیشتر از امکانات و ظرفیت های داخلی در عرصه تعاملات اقتصادی جهان با استفاده از ابزارهای سیاست خارجی بوده است. به همین دلیل، موضوع دیپلماسی اقتصادی و استفاده از ابزارها و ظرفیت های سیاست خارجی برای پیشبرد اهداف توسعه ملی در دولت های مختلف پس از جنگ تحمیلی کمابیش مورد توجه قرار گرفت و در برنامه های توسعه و اسناد کلان راهبردی کشور نیز انعکاس یافت. بررسی برنامه های دولت روحانی نیز نشان می دهد که اولویت یافتن اهداف اقتصادی در سیاست خارجی از طریق تعامل سازنده و موثر با دنیا به عنوان محور اصلی سیاست خارجی تعیین گردید. در این میان، بررسی نقش دستگاه دیپلماسی در پیشبرد روابط اقتصادی خارجی حائز اهمیت فراوانی است. بر این اساس، سؤال اصلی پژوهش این است که *دیپلماسی اقتصادی از چه جایگاه و اهمیتی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران برخوردار بوده و چه دستاوردهایی را به همراه داشته است؟* فرض پژوهش این است که الزامات ناشی از اهداف توسعه کشور و اسناد بالادستی و نوع برنامه ها و اولویت های سیاست خارجی اتخاذ شده از سوی دولت ها در سطح داخلی همراه با تاثیر عوامل نظام بین الملل به ویژه جهانی شدن اقتصادی باعث شدند تا سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران خصوصا از دولت سازندگی به بعد نیازمند توجه بیشتر به موضوعات اقتصادی و به کارگیری ابزار دیپلماسی اقتصادی باشد. روش پژوهش تحلیلی - توصیفی است و داده ها با استفاده از روش اسنادی-کتابخانه ای، استفاده از آمارهای ملی و بین المللی و بررسی های میدانی گردآوری و تحلیل گردیده است.

واژگان کلیدی

دیپلماسی اقتصادی، جهانی شدن اقتصاد، سیاست خارجی جمهوری اسلامی، دولت روحانی.

مقدمه

دیپلماسی اقتصادی، به مفهوم اولویت یافتن اهداف و موضوعات اقتصادی در سیاست خارجی، یکی از ابزارهای مهم در پیشبرد اهداف بلندمدت رشد و توسعه اقتصادی کشورها به حساب می آید و به عنوان نقطه تلاقی دیپلماسی و فعالیت‌های اقتصاد ملی و بین المللی و فصل مشترک بین منافع اقتصاد ملی و سایر منافع سیاسی امنیتی و فرهنگی یک کشور در سطح نظام اقتصاد سیاسی جهان تعبیر می‌گردد (پوراحمدی، ۱۳۸۸: ۴۵۶). این موضوع به ویژه در فرآیند جهانی شدن اقتصاد اهمیتی مضاعف یافته است. در واقع، دیپلماسی اقتصادی موضوعی است که در دوران پس از جنگ سرد و با گسترش فرآیند جهانی شدن به عنوان یکی از ابزارهای نوین و قدرتمند کنش در فضای بین المللی در برابر دیپلماسی سنتی قرار گرفته است تا کاستی‌های آن را برای پاسخ‌گویی به نیازهای جدید کشورها در عرصه جهانی جبران و تکمیل نماید (شیخ عطار، ۱۳۸۵: ۱۲). اهمیت دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی کشورها از آن روی است که در دنیایی که با رشد چشمگیر فن‌آوری‌های اطلاعات و ارتباطات و گسترش دامنه نفوذ نظام نوین تجارت جهانی مواجه است و کشورها بر اساس میزان توانایی ملی و برنامه‌های توسعه‌ای، سهمی از اقتصاد و تجارت جهانی را برای خود تعریف می‌کنند، تنها یک سیاست خارجی فعال، پویا و توسعه‌گرا می‌تواند منافع ملی کشورها را تامین و سهم مورد انتظار آنها از اقتصاد جهانی را تضمین نماید. به همین دلیل، امروزه مسأله تنظیم روابط اقتصادی به مرکز دیپلماسی منتقل شده و موقعیتی هم طراز موضوعات سیاسی یافته است؛ تا آن جا که اکنون سهم بالایی از مذاکرات رسمی مقامات سیاسی کشورها برای اهداف تجاری و تعرفه‌ای است و طرح موضوعات اقتصادی در ملاقات‌های رهبران و مقامات عالی رتبه کشورها امری طبیعی تلقی می‌شود (دهقانی فیروزآبادی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۴، ۹). شواهد موجود نشان می‌دهد که بسیاری از کشورها با استفاده از ابزارهای نوین دیپلماسی در عرصه اقتصاد جهانی، دیپلماسی اقتصادی فعالی

را در پیش گرفته‌اند. این امر علاوه بر تضمین منافع اقتصادی به تحکیم روابط سیاسی و در نهایت امنیت ملی آنها نیز می‌انجامد.

جمهوری اسلامی ایران نیز به منظور تحقق اهداف توسعه اقتصادی خود نیازمند بهره‌گیری بیشتر از امکانات و ظرفیت‌های داخلی در عرصه تعاملات اقتصادی جهان با استفاده از ابزارهای سیاست خارجی است. برخورداری از موقعیت برجسته جغرافیایی، منابع سرشار زیر زمینی (به ویژه نفت و گاز) و نیروی انسانی جوان و تحصیل کرده، ایران را به یک کشور مهم و ذی نفوذ در منطقه غرب آسیا و تاثیرگذار در جهان تبدیل کرده است. ایران با اتکاء به این ویژگی‌های ممتاز، در دو الی سه دهه گذشته برای افزایش اقتدار ملی و تحکیم قدرت منطقه‌ای خود تلاش نموده و مترصد آن بوده است که به محور ترانزیت کالا، خدمات و مسافر در منطقه تبدیل شود تا از این طریق جایگاه و سهم مناسبی را از اقتصاد و تجارت جهانی نصیب خود ساخته و از وابستگی مزمن به درآمدهای نفتی رهایی یابد. به همین دلیل، موضوع دیپلماسی اقتصادی و استفاده از ابزارها و ظرفیت‌های سیاست خارجی برای پیشبرد اهداف توسعه ملی در دولت‌های مختلف پس از جنگ تحمیلی مورد توجه قرار گرفت و در برنامه‌های توسعه کشور نیز انعکاس یافت.

در همین حال، جمهوری اسلامی ایران در ادامه برنامه‌های توسعه پس از جنگ و به منظور دستیابی به جایگاه برتر اقتصادی، علمی و فنی در سطح منطقه، سند راهبردی «چشم‌انداز بیست ساله کشور» (۱) را تدوین و از سال ۱۳۸۳ در قالب چهار برنامه پنج ساله توسعه به اجرا گذاشته است. از سوی دیگر، سیاست‌های کلان راهبردی اقتصاد مقاومتی (۲) نیز که از اواخر سال ۱۳۹۲ به اجرا گذاشته شد، ضمن تاکید بر درونزایی اقتصادی، دولت را به برونگرایی از طریق تعامل سازنده با جهان و همکاری و همگرایی اقتصادی با کشورهای منطقه و بازارهای هدف ملزم می‌سازد. بنابراین، اسناد کلان جمهوری اسلامی ایران راهبرد "تعامل سازنده و موثر" را برای پی‌گیری اهداف توسعه ملی ایران در صحنه بین‌المللی تجویز کرده‌اند که متضمن در پیش گرفتن یک سیاست خارجی توسعه‌گرا و تعامل‌گرا می‌باشد. بدون تردید، برای تحقق چنین هدفی

توجه به دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی ایران از اهمیت بالایی برخوردار می‌باشد.

اجرائی شدن اسناد کلان راهبردی در شرایطی بود که از مرداد سال ۱۳۹۲ دولت اعتدال گرای دکتر حسن روحانی سکان دولت یازدهم را برای اداره امور کشور در دست گرفت. دولت روحانی هدف اصلی خود را در عرصه روابط خارجی پیشبرد اصل "تعامل سازنده معطوف به تامین منافع متقابل با اقتصاد جهانی از طریق غیرامنیتی کردن موقعیت ایران در نظام بین الملل، عادی سازی و بهبود روابط با کشورهای غیرمتخاصم و حذف تحریم‌های ظالمانه و در یک کلام، بهره گیری از این فرصت‌ها برای کمک به توسعه اقتصادی کشور عنوان کرد" (بشیری، ۱۳۹۳: ۶۹). بررسی برنامه‌های دولت یازدهم نشان می‌دهد که اولویت یافتن اهداف اقتصادی در سیاست خارجی یا همان دیپلماسی اقتصادی از طریق تعامل سازنده و موثر با دنیا به عنوان محور اصلی سیاست خارجی تعیین گردید. بر این اساس، در گفتمان سیاست خارجی اعتدال گرا بر "محور قرار دادن اقتصاد و توسعه ملی در روابط خارجی به عنوان یکی از اجزاء مهم راهبرد کلان سیاست خارجی دولت" تاکید گردید و در راستای اقتصادمحور کردن سیاست خارجی راهبردهای عملیاتی متعددی پیشنهاد شد (ظریف، ۱۳۹۲: ۳۴-۳۶).

در چارچوب اصل تعامل سازنده و موثر با جهان، باز گرداندن تعاملات اقتصادی ایران با جهان غرب در مسیر عادی و خنثی سازی اقدامات آمریکا و متحدان آن برای مداخله در مدیریت روابط اقتصادی کشورها و نهادهای چندجانبه با ایران از اهمیت زیادی برخوردار بود. به همین دلیل، ایران پس از سال‌ها رویارویی و گفتگوهای غیرمستقیم با آمریکا بر سر برنامه هسته‌ای خود، در چارچوب سیاست‌های راهبردی دولت روحانی برای شکستن اجماع بین المللی علیه ایران، مذاکره مستقیم با آمریکا را نیز در کنار گفتگوهای جدی و هدفمند با ۱+۵ در دستورکار قرار داد. این گفتگوها پس از حدود دو سال مذاکرات نفس گیر به توافق وین بر سر برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)^۱ در تیرماه سال ۱۳۹۴ انجامید. (۳) با اجرایی شدن توافق از ۲۷ دی

^۱. Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA).

ماه ۱۳۹۴، فرآیند لغو عملی تحریم‌ها آغاز گردید. هرچند، در مورد چگونگی پای‌بندی طرف‌های دیگر توافق به انجام تعهدات خود در برجام چالش‌های جدی وجود داشته است.

بنابراین، هرچند در دولت‌های پس از جنگ تحمیلی نیاز به بهره‌گیری از سیاست خارجی برای توسعه روابط اقتصادی کشور کمابیش احساس گردید و این موضوع با شدت و ضعف‌هایی از سوی دستگاه دیپلماسی دنبال شد، اما به نظر می‌رسد دولت روحانی توجه ویژه‌ای را به دیپلماسی اقتصادی معطوف داشته است. با این حال، در خصوص دلایل و چگونگی اتخاذ این رویکرد و نتایج احتمالی آن اطلاعات کافی در دسترس نمی‌باشد. از سوی دیگر، علی‌رغم اهمیت نقش دستگاه دیپلماسی ایران به عنوان مهمترین رکن اجرای سیاست خارجی، در مورد میزان کارایی و اثربخشی آن در پیشبرد تعاملات اقتصادی خارجی کشور طی سال‌های پس از انقلاب نیز اطلاعات چندانی وجود ندارد. بررسی آثار موجود نشان می‌دهد که علیرغم اهمیت یافتن دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، اثر علمی و پژوهشی قابل توجهی در مورد رابطه بین اقتصاد و سیاست خارجی در ایران انجام نگردیده و موارد معدودی از فعالیت‌های نوشتاری در این زمینه، بیشتر شامل اعلام مواضع، رؤس برنامه‌ها، گزارش‌های رسانه‌ای یا بررسی‌های توصیفی است.

هدف مقاله حاضر پاسخ‌گویی به برخی از سوالات و ابهامات در این خصوص و پر کردن خلاءهای پژوهشی موجود است. با توجه به آن چه گفته شد، پژوهش حاضر به دنبال پاسخ‌گویی به این سؤال اصلی است که دیپلماسی اقتصادی از چه جایگاه و اهمیتی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به ویژه در دولت روحانی برخوردار بوده و چه دستاوردهایی را به همراه داشته است؟ در این رابطه، سئوالات دیگری نیز نیازمند پاسخ‌گویی هستند؛ از جمله اینکه تأثیر نظام دیوانسالاری و کارکرد ساختار-کارگزار بر دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران چگونه بوده است؟ دیپلماسی اقتصادی ایران با چه چالش‌ها و موانعی روبرو می‌باشد؟ فرض پژوهش این است که الزامات ناشی از اهداف توسعه کشور و اسناد بالادستی و نوع برنامه‌ها و اولویت‌های سیاست خارجی اتخاذ شده از سوی دولت‌ها در سطح داخلی همراه با تأثیر عوامل نظام

بین الملل به ویژه جهانی شدن اقتصادی باعث شدند تا سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران خصوصاً از دولت سازندگی به بعد نیازمند توجه بیشتر به موضوعات اقتصادی و به کارگیری ابزار دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی باشد. روش این پژوهش تبیینی- توصیفی است و تلاش گردیده است تا با بررسی و تحلیل داده‌های موجود به توضیح و تحلیل اهمیت و جایگاه و سیر تحول دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران و نتایج حاصل از این رویکرد پرداخته شود.

۱. چهارچوب نظری و مفهومی

همان گونه که در مقدمه توضیح داده شد، دیپلماسی اقتصادی به مفهوم اولویت بخشیدن به اهداف توسعه اقتصادی در سیاست خارجی کشورها و روابط بین الملل، اصطلاحی است که در دهه‌های اخیر وارد مطالعات سیاست خارجی و روابط بین‌الملل شده است. لذا در کنار تحول در مفهوم کارکردی دیپلماسی اقتصادی، توجه به تحول در نگاه علمی و آکادمیک به این موضوع نیز حائز اهمیت است. واقعیت این است که در ادبیات رایج روابط بین‌الملل پس از جنگ جهانی دوم که تحت تأثیر جریان‌های غالب فکری "واقع‌گرایانه دولت محور"^۱ و با تمرکز بر موضوعات سیاسی و امنیتی شکل گرفتند، دیپلماسی اقتصادی نیز به عنوان بخشی از جریان کلی دیپلماسی از دریچه سیاست قدرت مورد توجه واقع شده است. (Berridge, 2005: 3). در رویکردهای واقع‌گرایانه، دیپلماسی اقتصادی به معنی پیگیری امنیت (و منافع) اقتصادی کشورها در یک نظام بین‌الملل آنارشیک تلقی شده که مسئولیت آن برعهده دولت و به طور مشخص نهاد روابط خارجی است. این برداشت نشان می‌دهد که اصولاً اقتصاددانان جریان اصلی در برابر دیپلماسی اقتصادی و کارایی ابزارهای آن نگاه بدبینانه‌ای داشته‌اند (Moons & Bergijk, 2013: 6). بررسی محتوای اغلب ادبیات رایج در مورد دیپلماسی نشان می‌دهد که دیپلماسی اقتصادی به معنی استفاده از روش‌ها و ابزارهای سنتی دیپلماسی مثل جمع‌آوری اطلاعات، لابی‌گری، نمایندگی، مذاکره و حمایت برای

¹. State- Centric Realist Approaches.

پیگیری سیاست‌های اقتصادی خارجی دولت تعریف شده است (Donna and Hocking, 2010:1221).

به این ترتیب، مطالعات و تحلیل‌های سنتی در مورد نقش و جایگاه دیپلماسی در روابط بین‌الملل بر دستورکارهای سیاسی دولت محور تأکید می‌کنند. در نتیجه، بسیاری از ادبیات رایج در این رویکرد گرایش به کم ارزش نشان دادن موضوعات اقتصادی داشته و از توضیح روندهای اصلی بین‌المللی مثل توسعه و جهانی شدن بازماندند. این در حالی است که تحولات بین‌المللی در دوره پس از جنگ جهانی دوم به ویژه از دهه ۱۹۷۰ به بعد متأثر از مجموعه‌ای از عوامل سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی بوده اند که تأثیر هیچ یک از آنها به اندازه روندها و ساختارهای اقتصادی جهانی نبوده است. تحولات مورد اشاره می‌تواند فهم ما را از مسیری که جهان در آن حرکت می‌کند تغییر داده و موجبات تحول فکری در رشته روابط بین‌الملل را با ظهور رویکردهای نظری جدیدی مثل: تئوری‌های وابستگی، ثبات هژمونیک یا افول هژمونی، توسعه، گذار سیاسی و اقتصادی، منطقه گرایی، نهادگرایی و جهانی شدن فراهم آورد. تحولات و رویدادهای عرصه عملی و نظری روابط بین‌الملل باعث گردید تا در دو الی سه دهه گذشته، دانش پژوهان متعددی به ویژه در اردوگاه نئولیبرالی برای نشان دادن اهمیت و تأثیر رفتار بازیگران و منافع اقتصادی بر روندها و رویه‌های دیپلماتیک، اقدام به وارد کردن ابزارهای تحلیلی از دیگر زمینه‌های علوم اجتماعی به ویژه رشته اقتصاد سیاسی بین‌الملل^۱ و مطالعات کسب و کار^۲ به حوزه دیپلماسی و روابط بین‌الملل کرده و در نتیجه تفسیری نسبتاً وسیع از دیپلماسی اقتصادی ارائه نمایند. آنها در این اقدام، مفاهیم جدیدی از دیپلماسی مثل دیپلماسی کاتالیزوری^۳، دیپلماسی شبکه ای^۴، دیپلماسی بازی‌های دوسطحی^۵، دیپلماسی دولبه^۶، دیپلماسی مثلثی^۷ و دیپلماسی

1. International Political Economy (IPE)

2. Business Studies

3. Catalyst Diplomacy

4. Network Playing Diplomacy

5. Double-Edge Diplomacy

6. Two-Level Games

7. Triangular Diplomacy

ترکیبی چند ذینفع^۱ را ابداع کرده اند که نه تنها ابزارهای تحلیلی جدیدی را برای شناسایی طیف متنوعی از بازیگران دولتی و غیردولتی در عرصه اقدام دیپلماتیک فراهم می‌کند، بلکه ماهیت متحول و متنوع روندهای دیپلماتیک را در عرصه‌های مختلف فرهنگی، اجتماعی و فرهنگی نیز نمایان می‌سازد. بنابراین، دیپلماسی اقتصادی امروزه به یک بحث عمده در پژوهش‌های علمی و تجربی^۲ ادبیات حوزه اقتصاد سیاسی بین‌الملل و روابط بین‌الملل تبدیل شده است. در همین راستا، مطالعات دیپلماسی اقتصادی از اواسط دهه اول هزاره سوم به عنوان یکی از موضوعات مهم حوزه پژوهشی اقتصاد سیاسی بین‌الملل مطرح گردید (8: Moons & Bergeijk, 2013).

از طرح این موضوعات مشخص می‌گردد که دیپلماسی اقتصادی در حوزه نظری بیانگر رابطه نزدیک و معنادار بین سه مفهوم سیاست، اقتصاد و روابط بین‌الملل است (وودز، ۱۳۸۸: ۶۱۸). بنابراین، برای تحلیل رفتار سیاست خارجی کشورها در عرصه اقتصادی می‌باید به سراغ نظریه‌های اقتصاد سیاسی بین‌الملل رفت که روایت کنونی از آن تنها از قدمتی حدود چهار دهه برخوردار است. هسته اصلی اقتصاد سیاسی بین‌الملل را کنش متقابل میان عوامل سیاسی و اقتصادی و نیز تعامل میان سطوح ملی و بین‌المللی سیاستگذاری تشکیل می‌دهد (باین و ولکاک، ۱۳۸۸: ۳۶). چنانچه مسأله اصلی مورد اختلاف و منازعه بین نظریه‌های اصلی اقتصاد سیاسی بین‌الملل را نوع نگاه آنها به رابطه بین اقتصاد و سیاست در عرصه روابط بین‌المللی بدانیم، سؤال مهم این است که کدام نظریه روابط بین‌الملل بهتر می‌تواند مفاهیم و کارکردهای دیپلماسی اقتصادی را در بستر اقتصاد سیاسی بین‌الملل تبیین نماید؟ در پاسخ به این سؤال، همانگونه که اشاره شد، واقع‌گرایان اعم از جریان‌های کلاسیک و نو، بازیگران اصلی نظام اقتصاد بین‌الملل را دولت‌های ملی جویای اهداف قدرت طلبانه تلقی کرده و در این رهگذر، اقتصاد را تابع سیاست می‌دانند. دولت‌ها به عنوان بازیگرانی خردمند و کنشگرانی یکپارچه به دنبال آن هستند تا از طریق اصل خودیاری و بر اساس بازی

1. Multi- Stakeholder Diplomacy

2. Empirical.

حاصل جمع صفر دستاوردهای نسبی خود را افزایش دهند و بقای خود را در نظام بین الملل آنارشیک تضمین نمایند (چرنوف، ۱۳۸۸: ۱۰۲).

رویکرد های واقع گرا در رابطه با جایگاه مسائل اقتصادی در روابط بین الملل دیدگاه ها و فرضیه های مشترکی با سنت مرکانتیلیستی، ناسیونالیسم اقتصادی و طرفداران اقتصاد کینزی دارند. آنها معتقدند که کشورها برای افزایش توان و قدرت ملی خود در عرصه اقتصاد جهانی به رقابت می پردازند. چنین نظریه ای برای تبیین دیپلماسی اقتصادی که به تعامل میان مسائل سیاسی و اقتصادی می پردازد، چندان مناسب نیست (باین و ولکاک، ۱۳۸۸: ۱۵). رویکرد اصلی دیگر به مسائل اقتصاد جهانی، نظریه های مارکسیستی است. از دیدگاه این مکتب فکری، مهمترین ویژگی سیاست جهانی وجه سرمایه داری آن است. در این جهان اقتصادی، مهمترین بازیگران دولت ها نیستند بلکه طبقات اجتماعی هستند که رفتار سایر بازیگران از جمله دولت ها، شرکتها و سازمان های بین المللی را نیز مشخص می سازند. نظریه های مارکسیستی، سیاست جهانی را عرصه تعارض طبقات و نظم حاکم بر آن را بر پایه مسائل اقتصادی و رابطه مرکز- پیرامونی تعریف می کنند. از نظر آنها، تاکید بر اهمیت اقتصاد نه به خاطر جایگاه والای آن در سیاست خارجی و تامین منافع دولت ها، بلکه به دلیل کارکرد اقتصاد به عنوان زیربنای روابط بین طبقات اجتماعی در ایجاد تحولات سیاسی در جامعه است (هایدن و وین جونز، ۱۳۸۸: ۴۵۶-۴۵۵). نظریه های مارکسیستی با توجه به نوع نگاه انتقادی آنان نسبت به نظام سرمایه داری، جهانی شدن اقتصاد را تداوم روند هایی می دانند که در پی توسعه نظام سرمایه داری ایجاد شده اند و لذا نسبت به آن بدبین هستند (بیلیس و اسمیت، ۱۳۸۸: ۳۳).

بر خلاف دیدگاه های واقع گرا و مارکسیستی، رویکردهای لیبرال بر تعامل بین سیاست و اقتصاد تاکید می کنند. نحله های جدید لیبرالی به ویژه اندیشه نئولیبرال ضمن تاکید بر اقتصاد بازار، در باره روابط بین دولت ها معتقد به امکان همکاری و ایجاد وابستگی های متقابل اقتصادی هستند و نقش نهاد های بین المللی و رژیم ها را در این زمینه بسیار مهم می دانند. دستور کار لیبرال بر اهمیت نقش مسائل اقتصادی و رفاهی، محیط زیست، انرژی و استفاده از فناوری یعنی حوزه سیاست ملایم در کنار قدرت نظامی و رقابت های

سرزمینی برای تحکیم قدرت و تامین منافع کشورها تاکید می کند و هیچ سلسله مراتبی را برای دستورکار سیاست خارجی قائل نمی شود (Keohane and Nye, 2001: 22-23). مهم ترین ویژگی نئولیبرالیسم این است که ضمن ارائه قرائت و تفسیر جدیدی از اصول و مفروضه های لیبرالیسم، بعضی از اصول و مفروضه های نوواقع گرایی را نیز می پذیرد و از این منظر، تلاش می کند عناصر و مؤلفه های اصلی واقع گرایی و لیبرالیسم را در زمینه نقش دولت ها در روابط بین الملل، انگیزه های همکاری به وسیله وابستگی متقابل و شیوه های تأثیرگذاری نهادهای بین المللی بر ادراک منافع و ترجیحات کشورها از طریق تأثیرگذاری بر محاسبات سود و زیان گزینه های مختلف مورد توجه قرار دهد (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۴: ۱۹۹).

نحله های جدید لیبرالیسم اقتصادی در عین پای بندی به اصول اولیه این رهیافت چون تقسیم کار بین المللی^۱ و مزیت نسبی^۲، تلاش کرده اند بازخوانی نوینی را از آن ارائه دهند که با جهان واقعی امروز انطباق بیشتری داشته باشد. نئولیبرال های اقتصادی در گرایش های نوین خود بر نقش مثبت و تأثیرگذار مجموعه ای از عوامل و موضوعات در پیشبرد رفاه اقتصادی تأکید می ورزند و بر مشارکت طیف گسترده ای از کنشگران، متشکل از دولت ها، شرکت ها و گروه های ذی نفع در اقتصاد تمرکز دارند. آنها به جای تأکید بر اجتناب ناپذیری تعارض و منازعه، به دنبال شرایطی برای همکاری هستند. در دیدگاه نئولیبرالی، دولت ها، مردم و بنگاه ها می توانند برای منافع متقابل با یکدیگر تعامل داشته باشند. آنها به جای بازی با حاصل جمع صفر به بازی با حاصل جمع مثبت اعتقاد دارند که براساس آن همه می توانند از منافع اقتصادی همکاری بهره مند شوند (برین و ویلیامز، ۱۳۹۵: ۲۹). رویکرد نئولیبرالی، نظم اقتصاد جهانی را نتیجه عملکرد نسبتاً آزاد بازارها می داند که به وسیله افراد سیاست گذار معقول هدایت می شود. مطلوب ترین نقش دولت این است که عملکرد روان و بدون نظارت بازارها را تامین کند (وودز، ۱۳۸۸: ۶۳۴). نئولیبرال های طرفدار بازار آزاد معتقدند که دولت ها نباید با جهانی شدن مبارزه کنند یا سعی نمایند روند آن را کند سازند. آنها خواستار دخالت حداقلی دولت در بازارهای ملی یا

1. Division of Labor

2. Comparative Advantages

جهانی هستند (لمی، ۱۳۸۸: ۴۳۶). در مجموع، برنامه سیاسی و اقتصادی نئولیبرالیسم برای نظام بین‌الملل، بر نقش دولت‌ها در ایجاد و تکوین رژیم‌های بین‌المللی، اهمیت حقوق بین‌الملل، نقش بازار آزاد و تجارت بین‌المللی در ایجاد و توسعه همکاری، حق تعیین سرنوشت و دموکراسی تأکید می‌کند (Griffin, 1997: 212). در طول دهه‌های گذشته، به خصوص از دهه ۱۹۸۰ به این سو، نئولیبرالیسم نقش بسیار مهمی در توضیح نظام حاکم بر سیاست و اقتصاد جهانی داشته است. این نظریه همچنین یکی از بسترهای اصلی گفتمان جهانی شدن اقتصاد و توسعه اقتصادی به حساب می‌آید (Jackson and Sorensen, 2016: 139-140).

با توجه به مفروضات و مفاهیم اصلی مطرح شده در نظریه‌های مختلف اقتصاد سیاسی بین‌الملل، به نظر می‌رسد نئولیبرالیسم اقتصادی نظریه غالب در اقتصاد سیاسی بین‌الملل به شمار می‌رود. در بررسی رویکرد نظری نئولیبرالیسم در حوزه اقتصاد و نوع نگاه آن به موضوعاتی چون تجارت آزاد، همگرایی، رژیم‌های بین‌المللی، وابستگی متقابل و جهانی شدن اقتصاد، مشخص می‌گردد که این نظریه در مجموع نوعی رویکرد نظری مبتنی بر تعامل اقتصاد و سیاست بوده و تأثیر متقابل آنها بر یکدیگر را دنبال می‌کند. این در حالی است که دیپلماسی اقتصادی نیز در عرصه عمل مفهومی مناسب برای توضیح تعاملات اقتصادی رو به رشد کشورها در دوران پس از جنگ سرد با استفاده از ابزار سیاست خارجی است. این موضوع بیانگر آن است که اقتصاد جهانی امروز تا حدود زیادی طبق اصول نئولیبرالی اداره می‌شود. برای مثال، رژیم تجارت جهانی بر مبنای تجارت آزاد استوار است و ما شاهد آزادسازی اشکال مختلف فعالیت‌های اقتصادی هستیم. لذا بر اساس مباحث مطرح شده، این نتیجه حاصل می‌گردد که هر چند هیچ نظریه واحدی در مورد دیپلماسی اقتصادی وجود ندارد، اما نظریه نئولیبرالیسم با توجه به دیدگاه‌های آن در مورد همکاری و تعامل در اقتصاد بین‌الملل و تأکید بر نقش متوازن دولت‌ها و سایر کنشگران در تعاملات اقتصادی بین‌المللی، بهتر از سایر نظریه‌ها می‌تواند دیپلماسی اقتصادی را به مفهوم مورد توجه در این مقاله تبیین نماید و منطق حاکم بر کارکرد دیپلماسی اقتصادی در

عصر جهانی شدن با اصول و مفروضه های نظری حاکم بر نئولیبرالیسم همخوانی بیشتری دارد.

۲. تحول مفهوم دیپلماسی اقتصادی در بستر نئولیبرالیسم

اقتصاددانان نئولیبرال تعریف‌های مختلف و متنوعی از دیپلماسی اقتصادی ارائه کرده‌اند. فرلک، دیپلماسی اقتصادی را "انتخاب ابزارهایی مانند خط مشی اقتصادی خارجی می‌داند که به ما کمک می‌کند تا به اهداف اقتصادی به گونه‌ای مدبرانه، مؤدبانه، تیزبینانه، زیرکانه و هوشمندانه دست یابیم" (Frelek, 2000: 6). از نظر سانر و یی تو، دیپلماسی اقتصادی با موضوع سیاست‌های اقتصادی سر و کار دارد و دیپلمات‌های اقتصادی به تصمیم‌گیرندگان کشور خود درباره چگونگی تأثیر بر سیاست‌های اقتصادی کشورهای دیگر مشورت می‌دهند (Saner and Yiu, 2003: 3-4). در تعریف باین و ولکاک، دیپلماسی اقتصادی عبارت است از: "سیاست‌های مربوط به تولید، انتقال یا تبادل کالاها، خدمات سرمایه‌گذاری‌ها، پول، اطلاعات و مقررات مربوط به آنها" (باین و ولکاک، ۱۳۸۸: ۱۲) در یک تعریف جامع‌تر می‌توان دیپلماسی اقتصادی را شامل تمامی فعالیت‌ها، استراتژی‌ها و ابتکارات هماهنگ و سازگار اقتصادی و سیاسی در دو سطح دولتی و غیردولتی تعریف کرد که در سیاست خارجی کشورها در دو عرصه تعامل ملی و بین‌المللی با هدف دستیابی و حضور در عرصه اقتصاد جهانی به کار گرفته می‌شود (صالحی، ۱۳۹۲: ۴۱۵). در هر حال، دیپلماسی اقتصادی مفهومی عام است که تمامی موضوعات اقتصادی میان کشورها را در برمی‌گیرد. در این پژوهش نیز منظور از دیپلماسی اقتصادی تلفیقی از فعالیت‌های سیاسی-اقتصادی است که برای پیشبرد دیپلماسی اقتصادی در همه انواع آن اعم از دیپلماسی بازرگانی، دیپلماسی کسب و کار، دیپلماسی شرکتی و نظایر آن به کار گرفته می‌شود. کلیدواژه اصلی مفهوم دیپلماسی اقتصادی، کلمه "دیپلماسی" است که به معنی فن، تدبیر، یا روش مسالمت‌آمیز مدیریت روابط بین واحدهای سیاسی و ابزاری برای پیشبرد سیاست خارجی دولت‌ها، شناخته می‌شود (کاظمی، ۱۳۶۵: ۱۲۱). دیپلماسی در ارتباطات بشری عاملی جدید به حساب نمی‌آید؛ از کهن‌ترین جوامع انسانی تا معاصرترین آنها نهاد دیپلماسی ضرورتی

پایدار برای ایجاد فضای تعامل و پرهیز از اختلافات یا مدیریت آن بوده است. دیپلماسی اقتصادی نیز علیرغم اهمیت روزافزون و ماهیت پیچیده و چند بُعدی آن، در شرایط کنونی یک اتفاق یا پدیده جدید به حساب نمی آید بلکه دارای ریشه‌های عمیق تاریخی است. طی قرن‌های گذشته، یکی از فعالیت‌های اساسی سیاست خارجی هر کشوری حفاظت و حمایت از تجار و بازرگانان خود در سرزمین‌های بیگانه و تأمین امنیت راه‌های تجاری بوده است (Szatlach, 2015: 209).

صرفنظر از این ریشه تاریخی، دیپلماسی اقتصادی به مفهوم امروزی، سابقه زیادی ندارد. تا دو الی سه دهه قبل، دیپلمات‌ها به عنوان مجریان تنظیم و اداره روابط سیاسی بین‌کشورها کمترین توجه و علاقه را به پی‌گیری مسائل تجاری و اقتصادی نشان می‌دادند. اما امروزه برقراری روابط تجاری و اقتصادی که قبلاً به عنوان یک فعالیت حاشیه‌ای و کم رنگ در روابط دیپلماتیک تلقی می‌شد، به مرکز دیپلماسی نقل مکان کرده است و از این جهت ما با یک چرخش جالب تاریخی در بازگشت مجدد موضوع دیپلماسی اقتصادی به دستورکار دولت‌ها مواجه هستیم (رانا، ۱۳۹۵: ۹۳). از سوی دیگر، حوزه عمل دولت‌ها در عرصه مناسبات اقتصادی نیز گسترش یافته است و دیپلماسی اقتصادی دارای جنبه‌های صرفاً تجاری نیست. همچنین، با ورود شمار فزاینده‌ای از بازیگران دولتی و غیردولتی به عرصه روابط اقتصادی خارجی کشورها، دیپلماسی سنتی مبتنی بر الگوی دولت-ملت به چالش کشیده شده است. امروزه و در فضای جهانی شدن اقتصاد، بازیگران جدیدی نظیر: شرکت‌ها و فعالان اقتصادی یا اتحادیه‌های چندگانه فراملی به عنوان دیپلمات‌های اقتصادی در کنار دیپلمات‌های رسمی وارد حوزه سنتی دیپلماسی شده‌اند و با به کارگیری ابزارهای نوین دیپلماسی - مثل دیپلماسی اقتصادی و تجاری - تلاش می‌کنند به گونه‌ای موثرتر به تأمین منافع ملی کشورشان کمک کنند (موسوی شفایی، ۱۳۸۸: ۸۸-۸۹). بنابراین، در نگاه تاریخی به دیپلماسی، بایستی دیپلماسی هزاره سوم را با موضوعات اقتصادی پیوند زد. در این برداشت، دیپلماسی اقتصادی در مقابل دیپلماسی کلاسیک یا سنتی قرار می‌گیرد که به مناسبات سیاسی بر مبنای ارجحیت‌های اقتصادی اولویت می‌بخشد (طلایی، ۱۳۸۸: ۲۲۳). در همین راستا، در خلال دهه‌های اخیر بسیاری از کشورهای دنیا برای پررنگ‌تر

کردن نقش اقتصاد در روابط خارجی، سازماندهی جدیدی در دستگاه سیاست خارجی خود انجام داده اند و با برجسته کردن جایگاه اقتصاد در ساختار و رفتار سیاست خارجی، مسئولیت های ویژه ای را در این مورد به دستگاه دیپلماسی خود محول نموده اند (دامن پاک جامی، ۱۳۸۸: ۵۶).

۳. عوامل تاثیرگذار بر دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

به طور کلی، یکی از مسائل عمده در روابط بین الملل، فهم عوامل تاثیرگذار بر رفتار سیاست خارجی کشورها به عنوان کنشگران اصلی سیاست جهانی است. بر اساس مباحث نظری مطرح شده، آنچه که طی دهه های اخیر سیاست خارجی کشورها را تحت تاثیر جدی قرار داده و آنها را ملزم به بازتعریف اهداف و اولویت های سیاست خارجی خود در ارتباط با مولفه های نظام بین الملل و نیازهای داخلی کرده است، نیازهای توسعه در داخل و شرایط تحمیلی محیط خارجی به ویژه اقتضات ناشی از نحوه تعامل با اقتصاد بین الملل است. لذا در بین اکثر صاحب نظران این اتفاق نظر نسبی وجود دارد که منابع تاثیرگذار بر سیاست خارجی کشورها به دو دسته عوامل داخلی و خارجی تقسیم می گردند و سیاست خارجی نتیجه دیالوگ و تعامل مابین داخل و خارج است (Northedge, 1969: 10). در این میان، شاید بتوان الگوی پیوستگی های ملی و بین المللی روزنا^۱ را چارچوب نظری مناسبی برای بررسی این عوامل دانست. بر اساس این الگو که بر تلفیق بین سطوح مبتنی است، مجموعه ای از عوامل فردی و نقشی، داخلی و خارجی، سیاست خارجی کشورها را تحت تاثیر قرار می دهد (۴). در مدل روزنا برای محیط داخلی ۲۴ عامل و برای سیستم بین المللی حداقل شش عامل تاثیرگذار بر داده ها و ستاده های^۲ به وجود آورنده رفتار سیاست خارجی در نظر گرفته شده است (Roseneau, 1980: 387-388). برای فهم دقیق ماهیت و جایگاه موضوعات اقتصادی در سیاست خارجی ایران به ویژه دولت روحانی نیز بررسی نقش عوامل تاثیرگذار داخلی و بین المللی بر رفتار سیاست خارجی آن ضروری است. به عبارت دیگر، منابع سیاست خارجی دولت ایران همانند سایر کشورها به دو دسته

1. National- International Linkages

2. Input and Output

کلی منابع داخلی و منابع خارجی تقسیم می‌شوند که هر یک به تنهایی یا برآیندی از آنها در جهت‌گیری سیاست خارجی و چگونگی تامین امنیت و منافع ملی نقش دارند. بدون شک، آنچه به لحاظ ساختاری و رفتاری، بیش از عناصر نظام بین‌الملل بر سیاست خارجی هر دولتی در ایران از جمله دولت روحانی تاثیر می‌گذارد، شرایط محیط داخلی و نقش عوامل و عناصر فردی و شخصیتی رهبران است. همان گونه که روزنا تاکید می‌نماید، سیاست خارجی مانند هر پدیده و فرآیند سیاسی دیگری در نظام بین‌الملل، در خلاء و خارج از نیازها و اقتضائات جوامع داخلی شکل نمی‌گیرد، بلکه معلول شرایط و بافت سیاسی- فرهنگی و عوامل جغرافیایی و اقتصادی خاص یک جامعه است که به تعاملات و رفتارهای بیرونی آن شکل می‌دهد (Ibid, 368 and 425-426). لذا برای درک و فهم ماهیت و رفتار سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به ویژه در عرصه دیپلماسی اقتصادی، شناخت و تعیین منابع مادی و خصوصیات ملی و رفتاری جامعه ایرانی لازم و ضروری است. تاثیر این شرایط را بر سیاست خارجی ایران می‌توان ذیل موضوعاتی چون ویژگی‌های ژئوپلتیکی، عوامل مادی، فرهنگی و اجتماعی، عوامل فردی و نقشی، رفتار گفتمانی سیاست خارجی، نظام دیوانسالاری سیاست خارجی و الزامات ناشی از مدل توسعه اقتصادی بر اساس اهداف اسناد کلان و بالادستی کشور مورد بررسی قرار داد. (۵)

از سوی دیگر، در کنار عوامل درونی جامعه و سیاستهای اعلام شده دولتها که ایران را به همکاری و تعامل یا تقابل با دیگر کشورها وادار می‌سازد، ماهیت نظام بین‌الملل و منافی که بازیگران مختلف آن دنبال می‌کنند، نیز در تعیین اولویتهای سیاست خارجی کشورمان تاثیر تعیین کننده‌ای دارند. از منظر روزنا، عوامل سیستمی یا سطح نظام بین‌الملل به عواملی اطلاق می‌شود که در جهان خارج اتفاق می‌افتد و نسبت به یک جامعه نقش بیرونی دارند (Roseneau, 1980: 429). شرایط محیط خارجی، از دو طریق بر رفتار سیاست خارجی یک دولت تاثیر می‌گذارد. نخست، عوامل محیط بین‌الملل در اغلب موارد محدودیت‌ها و در برخی موارد فرصت‌هایی را ایجاد می‌کنند. دوم، نیروهایی را بر می‌انگیزند که دولتها را به یک جهت خاص وا می‌دارد یا از آن باز می‌دارد (حاج یوسفی، ۱۳۸۴: ۸). لذا در چهارچوب نظریه نئولیبرالیسم باید نقش و تاثیر عوامل محیط عملیاتی خارجی به طور عام و کارکرد اقتصادی آن در نظام بین‌الملل به

طور خاص را یکی از مهم‌ترین منابع تعیین‌کننده دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران محسوب کرد؛ به شکلی که این عوامل بر رویکردها و تعاملات سیاسی و اقتصادی آن در مناسبات خارجی تأثیرات زیادی بر جای می‌گذارد. برخی از مهمترین این عوامل که از دو دهه گذشته تاکنون بر سیاست خارجی ایران تأثیر گذاشته و اغلب دولت‌های حاکم از جمله دولت روحانی را به عمل‌گرایی و پیگیری منافع ملی هدایت نموده‌اند، شامل تحولات محیط ژئوپلتیک، شرایط دوران گذار نظام بین‌الملل و نقش بازیگران عمده آن، مناقشه بر سر پرونده هسته‌ای و تأثیر پدیده جهانی شدن اقتصادی می‌باشند. می‌توان نتیجه گرفت که تحولات محیط بین‌المللی در سطح ساختاری و کارگزاری هم فرصت‌هایی را برای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در زمینه کمک به توسعه اقتصادی در داخل خلق کرده و هم تهدیدها و محدودیت‌هایی را برای آن به وجود می‌آورد؛ به گونه‌ای که میزان موفقیت سیاست خارجی در عرصه دیپلماسی اقتصادی به چگونگی استفاده بهینه از این فرصت‌ها و خنثی‌سازی چالش‌ها بستگی داشته است. به طور کلی، در چهار دهه گذشته الگوی حاکم بر سیاست خارجی ایران در نتیجه تأثیر عوامل گفته شده تداوم و تغییر داشته است. از یک طرف، برخی از این عوامل به ویژه در سطح داخلی کمابیش ثابت بوده و تأثیرات مشابهی را بر سیاست خارجی ایران در ادوار مختلف برجای گذاشته و باعث استمرار و ثبات نسبی آن شده‌اند. از طرف دیگر، تغییر و تحولات در منابع و عوامل محیط‌های سه‌گانه فردی-نقشی، داخلی و خارجی مستلزم انطباق تاکتیکی و ابزاری سیاست‌ها با جهان خارج بوده و دولت‌های مختلف را به تعدیل روش‌ها و شیوه‌های خود برای همسویی با شرایط جدید واداشته و باعث تغییر و تحول سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران گردیده‌اند (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۹: ۶۸).

۴. تحول دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

تحولات نظام بین‌الملل و اولویت یافتن اهداف توسعه اقتصادی در فضای جهانی شدن، برخورد فعال سیاست خارجی کشورها با مسائل اقتصادی را اجتناب‌ناپذیر و بلکه ضروری ساخته است. بررسی تجربه کشورهای موفق در پیشبرد فرآیند توسعه در

دهه‌های گذشته نشان می‌دهد که سیاست خارجی این کشورها نقش مهمی در روند توسعه آنها ایفا کرده است. در این نوع از سیاست خارجی که از آن به عنوان سیاست خارجی توسعه‌گرا یاد می‌شود، پیشبرد اهداف توسعه کشور در صدر اولویت‌های سیاست خارجی قرار دارد (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۶۱). با توجه به بررسی مهمترین علل و عوامل محیط داخلی و خارجی تاثیرگذار بر رفتار سیاست خارجی جمهوری اسلامی، اکنون این سؤال مطرح می‌شود که بازتاب تاثیر این عوامل بر برنامه‌ها، اهداف و دستورکار دولت‌های حاکم در جمهوری اسلامی در عرصه دیپلماسی اقتصادی چه بوده است؟ آیا دستگاه دیپلماسی و به عبارتی نظام دیوانسالاری سیاست خارجی ایران آمادگی لازم را برای اجرای اهداف و برنامه‌های مذکور از نظر سخت افزاری و نرم افزاری دارا بوده است؟ برای پاسخ به این سئوالات، نیازمند بررسی میزان اهمیت و توجه به اولویت‌های اقتصادی در برنامه‌ها و دستورکار سیاست خارجی و چگونگی تحول آن در سازمان اجرای دیپلماسی (ساختار و کارگزار) در وزارت خارجه دولت‌های مختلف پس از انقلاب هستیم. این موضوع را در دو بخش برنامه‌ها و اولویت‌های دستورکار و نظام دیوانسالاری سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۴-۱. تحول در برنامه‌ها، اهداف و اولویت‌های دیپلماسی اقتصادی و دستاوردهای آن

همان گونه که در بحث نظام دیوانسالاری در ادامه اشاره خواهیم کرد، در دوره قاجار که نهاد متولی امور دیپلماسی به تدریج شکل گرفت و توسعه یافت و در شرایط حاکم بر نظام بین الملل قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم که مبتنی بر دیپلماسی قدرت محور بود، صحبت از دیپلماسی اقتصادی به شکلی که امروز مورد نظر است، امری دور از انتظار بود. در دوران رژیم گذشته نیز به دلایل مختلفی از جمله نوع ساختار اقتصادی کشور که متکی بر درآمدهای کلان نفتی بود و کلیه نیازهای کشور را تامین می‌کرد، مسائل اقتصادی در وزارت امور خارجه از توجه عمده‌ای برخوردار نبود. به همین دلیل، وزارتخانه‌های اقتصادی کشور با توجه به سیاست رژیم پهلوی و مشخص بودن طرف‌های همکاری خود، نیازی به تعیین تکلیف از سوی دستگاه دیپلماسی کشور احساس نمی‌کردند (دامن پاک جامی، ۱۳۸۸: ۲۳۵).

۱-۱-۴. دیپلماسی اقتصادی در دهه اول انقلاب

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و در دوران جنگ تحمیلی، با وجود نیاز کشور به بازنگری در ساختار و شیوه عمل روابط اقتصادی با جهان خارج، شرایط خاص کشور از جمله درگیر شدن در جنگ تحمیلی عراق، آثار تحریمها و تداوم وابستگی به درآمدهای نفتی برای اداره اقتصاد جنگ، مانع از توجه و نگرش جدی به سیاست‌های اقتصادی بلند مدت در روابط خارجی گردید (دهقانی فیروزآبادی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۴: ۲۴). به تبع آن، در ساختار وزارت امور خارجه نیز توجه چندانی به موضوع دیپلماسی اقتصادی ایجاد نشد. در این رابطه، با دو مقطع دوره دولت موقت و دوره جنگ تحمیلی روبرو بوده ایم. در مقطع کوتاه اول، سیاست خارجی ایران به نوعی استمرار سیاست خارجی قبل از انقلاب بود با این تفاوت که اصل نه شرقی، نه غربی یا "عدم تعهد ملت گرایانه" مورد تأکید قرار گرفت (ایزدی، ۱۳۹۶: ۳۰). به طور طبیعی، در این شرایط فوق‌العاده که کشور نیاز به تثبیت اوضاع داشت، سخن گفتن از توسعه روابط اقتصادی و یا حتی سیاسی با جهان خارج امری دور از ذهن و انتظار می‌نمود. مقطع دوم با سقوط دولت موقت در آبان ۱۳۵۸ و تفوق جریان انقلابی در حاکمیت کشور آغاز گردید که مشکلات تثبیت دستاوردهای انقلاب و چالش رویارویی با تحریم‌های آمریکا در نتیجه بحران گروگانگیری را پیش رو داشت. از سوی دیگر، رژیم بعثی عراق در ۳۱ شهریور ۱۳۵۹ با بمباران فرودگاه‌های ایران رسماً جنگی تجاوزکارانه را علیه نظام نوپای جمهوری اسلامی آغاز کرد؛ جنگی که هشت سال طول کشید و خسارات جانی و مالی فراوانی را بر هر دو ملت ایران و عراق تحمیل نمود. از این تاریخ تا پایان جنگ در تابستان سال ۱۳۶۷، چگونگی مدیریت جنگ و دفاع از انقلاب و تمامیت ارضی کشور در اولویت نخست سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفت، به طوری که جنگ به کلیه مسائل و ابعاد سیاست خارجی ایران در سطوح فراملی بین‌المللی و منطقه‌ای شکل می‌داد (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۹: ۳۳۲).

در حوزه اقتصادی، با توجه به اینکه مدل اقتصادی جمهوری اسلامی ایران تا سال ۱۳۶۸ اقتصاد برنامه ریزی شده دولتی بر مبنای استراتژی جانشینی واردات بود، راهبرد درون‌گرا در ارتباطات اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. براساس این راهبرد، تلاش گردید

با اتکای بر منابع و امکانات داخلی با کمترین تعامل و ارتباط با اقتصاد بین‌المللی و بازار جهانی، تولیدات داخلی به میزانی افزایش یابد که کشور تا حد ممکن از واردات خارجی بی‌نیاز گردد. در اثر منطق خود اتکایی این الگو، ارتباطات و مبادلات اقتصادی با جهان خارج و نفوذ در بازارهای جهانی به حداقل ممکن کاهش پیدا می‌کند (همان، ۴۰۲-۴۰۳). در سال‌های پایانی جنگ، ایران با دشواری‌های اقتصادی رو به تشدید و مشکلات فراوان در تأمین نیازهای اقتصادی و جنگی خود روبرو بود. تحت چنین شرایطی، سخن گفتن از موضوع دیپلماسی اقتصادی به مفهوم امروز جایگاهی نداشت. از این رو، موضوعات امنیتی و دفاعی در سیاست خارجی بیشتر از موضوعات اقتصادی مورد توجه قرار گرفت و هدف از فعالیت‌های اقتصادی نیز تلاش برای ارتقای توان دفاعی کشور در برابر تجاوزهای رژیم بعثی عراق بود (صالحی، ۱۳۹۲: ۴۱۲). با این حال، احساس نیاز به هماهنگ نمودن دستگاه‌های مختلف اقتصادی با اهداف سیاست خارجی کشور، در اوایل دی ماه ۱۳۶۰ با ایجاد ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی متشکل از معاونین وزارتخانه‌های اقتصادی به ریاست معاون اقتصادی-بین‌المللی وزیر خارجه، مورد توجه قرار گرفت. (۶) هرچند به دلیل عدم تعریف صحیح از جایگاه فکری، حقوقی و اجرایی، این ستاد نتوانست آن گونه که انتظار می‌رفت، تأثیرات لازم را در تنظیم روابط خارجی بر جای بگذارد.

۲-۱-۴. دیپلماسی اقتصادی در دولت‌های پس از جنگ تحمیلی

دیپلماسی اقتصادی ایران در دولت سازندگی: پس از پایان جنگ عراق علیه ایران، مرحله جدیدی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران آغاز گردید که از آن به عنوان دوران سازندگی یاد می‌شود. سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در این دوره در عین استمرار، دستخوش تغییر و تحول نیز شد. این دگرگونی، معلول عوامل و متغیرهای چندگانه در سطوح مختلف فردی، داخلی و بین‌المللی است که تغییرات رفتاری انکارناپذیری را باعث گردید (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۹: ۳۸۷). در واقع، تقارن بی‌سابقه‌ای از تغییرات چشمگیر در ساختارهای قدرت در داخل و خارج از ایران، به تدریج سیاست خارجی ایران را متحول کرد. در داخل، پایان جنگ هشت ساله، بازنگری قانون اساسی و رحلت امام خمینی در خرداد ۱۳۶۸ و آغاز نقش آفرینی آیت الله

خامنهای به عنوان رهبر جدید و مرحوم اکبر هاشمی رفسنجانی به عنوان رئیس جمهور و در خارج نیز جنگ سال ۱۹۹۱ خلیج فارس (علیه تهاجم صدام به کویت) و پایان جنگ سرد و فروپاشی اتحاد شوروی که به ظهور جمهوری‌های مسلمان در مرزهای شمال غرب و شمال شرق ایران منجر شد، آموزه‌ها و رویه‌های عملی ایران را در عرصه سیاست خارجی دگرگون ساخت (رمضانی، ۱۳۸۴: ۸۱). با توجه به تأثیر شرایط و عوامل مورد اشاره، راهبرد جدید دولت نوپای هاشمی رفسنجانی با سیاست آزادسازی اقتصادی در داخل و تعامل‌گرایی در خارج همراه شد. توسعه سیاسی و اقتصادی در شرایط پس از جنگ زمانی تحقق می‌یافت که ایران بتواند جایگاه خویش را در محیط بین‌المللی پیدا کند. امری که باعث شد این کشور خود را به لحاظ رفتاری تجدید سامان نموده و الگوی جدیدی را در رفتار روابط خارجی دنبال کند (صالحی، ۱۳۹۳: ۱۷۹). لذا جهت‌گیری سیاست خارجی ایران را در دوران سازندگی بر مبنای اصل نه شرقی، نه غربی می‌توان عدم تعهد اصلاح طلب خواند که مبتنی بر گفتمان مصلحت محور بود. براساس این جهت‌گیری، اصول، اهداف و الگوهای رفتاری سیاست خارجی ایران را می‌توان در محورهایی چون: بهبود وجهه نظام در سطح جهانی، توجه به الزامات منافع ملی و اولویت نسبی اهداف ملی بر فراملی؛ توسعه‌گرایی و اقتصادمحوری؛ تنش‌زدایی و عادی سازی روابط خارجی؛ چندجانبه گرایی و مشارکت فعال در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مورد توجه قرار داد (ایزدی، ۱۳۹۶: ۲۷). در این راستا، عادی سازی روابط با اروپا، مشارکت فعال در سازمان ملل و نهادهای چندجانبه مثل جنبش عدم تعهد، کنفرانس اسلامی و سازمان اگو، توسعه روابط با کشورهای حوزه خلیج فارس و آسیای مرکزی و قفقاز و همکاری نزدیک با روسیه و چین در دستورکار قرار گرفت. در چهارچوب رویکرد تعاملی سیاست خارجی دولت سازندگی، زمینه و بستر لازم برای پیشبرد توسعه‌گرایی در روابط خارجی جمهوری اسلامی ایران فراهم گردید. برای دستیابی به اهداف دوگانه بازسازی و الگوپردازی اقتصادی، مدل و الگوی توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران نیز از اقتصاد متمرکز دولت محور به سمت اقتصاد بازار حرکت کرد که از آن به عنوان تعدیل اقتصادی یاد می‌شود. سیاست تعدیل اقتصادی گامی در جهت پیوند با اقتصاد جهانی، جذب سرمایه گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی

بود که آزادسازی اقتصادی و خصوص سازی را در پی داشت. بنابراین، راهبرد برنامه اول و دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران، توسعه صادرات به معنای برون‌گرایی اقتصادی تعیین شد. پیش نیاز و پیش شرط لازم این راهبرد توسعه نیز، اقتصاد بازار آزاد بر مبنای آزادسازی اقتصادی و خصوصی سازی گسترده و همه جانبه بود. همچنین، هم پیوندی و ارتباط با اقتصاد بین‌الملل و بازارهای جهانی اجتناب‌ناپذیر شد. از این رو، یکی از سیاست‌های اصلی این دو برنامه، تعامل فعال با کشورها و نهادهای مؤثر در اقتصاد جهانی در جهت نهادینه کردن روابط اقتصادی، افزایش جذب منابع و سرمایه گذاری خارجی و فناوری پیشرفته و گسترش بازارهای صادراتی به منظور افزایش سهم ایران از تجارت جهانی بود. لذا جمهوری اسلامی ایران در صدد ایفای نقش مطلوب‌تری در حوزه اقتصاد جهانی برآمد و تعامل مثبت با نظام اقتصاد سیاسی جهان را در دستورکار قرار داد (پوراحمدی، ۱۳۸۸: ۲۶۲). در این راستا، دولت سازندگی در سال پایانی مسئولیت خود در ۱۳۷۵ درخواست عضویت ایران در سازمان تجارت جهانی را ارائه کرد. همچنین در چارچوب سیاست چند جانبه‌گرایی اقتصادی و همگرایی با کشورهای منطقه، رفتار سیاست خارجی و دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر توجه به احیاء و گسترش سازمان همکاری اقتصادی (ا.ک.و)، پیوستن به گروه موسوم به دی هشت، فعال کردن همکاری‌ها در خزر و توسعه روابط اقتصادی با کشورهای تازه استقلال یافته آسیای مرکزی و قفقاز استوار گردید تا بتواند مهم‌ترین هدف و اولویت ملی یعنی توسعه و رفاه اقتصادی را تأمین کند (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۹: ۴۰۴).

دوره پس از جنگ به منزله ورود به دوره‌ی تنش زدایی و بازسازی روابط با کشورها و سازمان‌های بین‌المللی بود. به همین دلیل، وزارت امور خارجه می‌بایستی خود را برای اجرای سیاست‌های دولت آماده و تجهیز می‌کرد. در مورد تغییرات در حوزه ساختاری در مبحث بعدی توضیح خواهیم داد. در زمینه رویکردی نیز با توجه به برنامه‌های دولت برای سرعت بخشیدن به روند بازسازی و توسعه اقتصادی کشور و نیاز به جلب سرمایه و امکانات خارجی در این زمینه، نقش وزارت امور خارجه برای هماهنگی و تسهیل روابط اقتصادی خارجی مورد توجه واقع شد. در این رابطه، ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی به موجب تصویب نامه مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۷ هیأت

دولت فعال شد و دبیرخانه آن با مسئولیت وزارت امور خارجه تشکیل گردید. از سوی دیگر، نمایندگی‌های سیاسی جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور برای کمک به دستگاه‌های اقتصادی فراخوانده شدند. با پایین آمدن قیمت نفت در اوایل دهه ۱۳۷۰ که زنگ خطر جدی را در مسیر برنامه‌های بازسازی و توسعه اقتصادی دولت سازندگی به صدا در آورد، دستگاه دیپلماسی ایران برای انجام مذاکرات مربوط به استمهال بدهی‌های خارجی، جلب سرمایه‌گذاری خارجی و اجرای طرح‌های فاینانس، به طور جدی وارد صحنه روابط اقتصادی خارجی شد. به طور کلی، در مورد رویکرد دولت سازندگی نسبت به دیپلماسی اقتصادی بایستی اذعان کرد که کشور در این دوره شاهد توجه بیشتر به مسائل اقتصادی در سیاست خارجی بود از این منظر، نقش دستگاه سیاست خارجی به ویژه نمایندگی‌های سیاسی آن نیز مورد توجه بیشتری قرار گرفت. اما بررسی شاخص‌های دیپلماسی اقتصادی در این دوره نشان می‌دهد که دیپلماسی اقتصادی هنوز کارگزار اصلی خود را برای فعالیت‌های اقتصادی پیدا نکرده و هماهنگی کاملی میان وزارتخانه‌ها و نهادهای متولی فعالیت اقتصادی با سیاست خارجی به وجود نیامده بود. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که در دوران سازندگی تأکید بر اقتصاد در کنار فعالیت‌های سیاسی و امنیتی کشور حرکت می‌کرد و در حالی که تلاش می‌شد تا ملاحظات اقتصادی سرلوحه صورت‌بندی سیاست خارجی جمهوری اسلامی قرار گیرد، هنوز غلبه ملاحظات سیاسی و امنیتی بر سیاست خارجی کنار گذاشته نشده بود. لذا دیپلماسی اقتصادی به صورت موقت و واکنشی در قبال تحولات جهانی شدن اقتصاد و نه به مفهوم یک تفکر استراتژیک بلندمدت و نهادینه مورد توجه قرار گرفت (صالحی، ۱۳۹۳: ۲۰۱ و ۲۰۶).

اولویت‌ها، دستورکار و دستاوردهای دیپلماسی اقتصادی دولت اصلاحات:

پیروزی سید محمد خاتمی در انتخابات دوم خرداد ۱۳۷۶ با اتکاء به شعار توسعه سیاسی و مردم‌سالاری دینی، فضای جدیدی در صحنه سیاست داخلی و خارجی ایجاد کرد. در این دوره که به علت طرح برنامه‌های اصلاح طلبانه رئیس‌جمهور به "دوران اصلاحات" مشهور شد، سیاست خارجی ایران در عین تداوم، دستخوش تغییرات رفتاری شگرفی شد. اصول و جهت‌گیری کلی سیاست خارجی نیز بر محور اهداف و اولویت‌های

ترسیم شده در سیاست داخلی تنظیم و به اجرا گذاشته شد. خاتمی به جای تأکید بر توسعه اقتصادی از بالا، اصلاحات مبتنی بر گسترش مردم سالاری را دنبال نمود و حداقل در دوره اول ریاست جمهوری خود، توسعه سیاسی را بر توسعه اقتصادی مقدم شمرد (رمضانی، ۱۳۸۴: ۱۳۳). در صحنه خارجی نیز دولت آقای خاتمی با اتخاذ سیاست تنش زدایی، اعتمادسازی و ارائه طرح گفتگوی تمدن‌ها، اجرای سیاست‌های عملگرایانه مبتنی بر منافع ملی و توجه به قواعد نظام بین‌الملل را دنبال کرد. این دوره با تدوین اجرای برنامه توسعه پنج ساله سوم کشور (۸۳-۱۳۷۹) همراه بود. در این برنامه، مسئله کاهش اتکاء به نفت از طریق توسعه صادرات غیرنفتی و اجرای سیاست جهش صادراتی، صدور خدمات فنی و مهندسی و جذب سرمایه خارجی از عناصر مهم دیپلماسی اقتصادی دولت به شمار می‌رفت (دهقانی فیروزآبادی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۴: ۲۶-۲۵). اصل اساسی سیاست خارجی این دوره مبتنی بر مصلحت اندیشی فردگرا و واقع بینی در سیاست خارجی بود که با عنوان "صلح‌گرایی مردم سالار" شناخته می‌شد (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۳: ۱۱۷). در حوزه دیپلماسی اقتصادی، سیاست خارجی جمهوری اسلامی طی دوره اصلاحات با بهره‌گیری از رویکرد تنش‌زدایی فعال و اعتمادسازی و اصلاحات داخلی ناظر بر تقویت جامعه مدنی، توفیقات و دستاوردهای قابل توجهی را برای کشور به ارمغان آورد. هدف سیاست تنش‌زدایی به عنوان پیش نیاز استفاده از دیپلماسی برای توسعه روابط اقتصادی با جهان خارج، تقویت، توسعه و تثبیت منافع جمهوری اسلامی و فراهم ساختن شرایط برای مشارکت در همکاری منطقه‌ای و جهانی و توسعه سیاسی-اقتصادی بود (گزارش عملکرد سیاست خارجی دولت خاتمی، ۱۳۸۴: ۲۸). بر اساس سیاست تنش‌زدایی، عادی سازی و توسعه روابط و مناسبات با شورای همکاری خلیج فارس، اتحادیه اروپا و همسایگان در دستورکار و اولویت سیاست خارجی جمهوری اسلامی قرار گرفت و در پرتو آن استفاده از ابزار دیپلماسی برای کمک به گسترش روابط اقتصادی نیز مورد توجه قرار گرفت. بخش دیگری از جهت‌گیری دولت اصلاحات بر پیگیری سیاست چندجانبه‌گرایی و منطقه‌گرایی اقتصادی تأکید می‌کرد. در این رابطه، حضور فعال در سازمان‌های منطقه‌ای و چندجانبه مثل اگو، دی هشت و بخش‌های اقتصادی سازمان همکاری

اسلامی، درخواست عضویت در سازمان شانگهای و میزبانی یا حضور در مجامع و کنفرانس‌های اقتصادی بین‌المللی مثل مجمع جهانی اقتصاد (داوس) به منظور ارائه ظرفیت‌ها و شرایط مناسب جذب و تسهیل سرمایه‌گذاری خارجی و مشارکت شرکت‌های بین‌المللی در ایران از سوی وزارت خارجه با جدیت دنبال گردید.

سیاست خارجی جمهوری اسلامی طی دوره اصلاحات به یمن رویکرد تنش‌زدایی فعال و اصلاحات داخلی، توفیقات و دستاوردهای قابل توجهی در زمینه سیاسی، اقتصادی و فرهنگی برای جمهوری اسلامی به ارمغان آورد. از مهم‌ترین دستاوردها در عرصه دیپلماسی اقتصادی می‌توان به: گسترش روابط اقتصادی و تجاری ایران با کشورها و مناطق مختلف به ویژه کشورهای عضو اتحادیه اروپا و حوزه جنوبی خلیج فارس اشاره کرد. با فعال‌سازی کمیسیون‌های مشترک اقتصادی، تبادل هیأت‌های اقتصادی و انعقاد قراردادهای تجاری و سرمایه‌گذاری بر زمینه توسعه صادرات کالاهای تجاری ایران فراهم شد. به طوری که حجم تجارت خارجی غیرنفتی ایران طی سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۳ از حدود یک میلیارد دلار به بیش از هفت میلیارد دلار افزایش یافت. طی همین مدت، میزان سرمایه‌گذاری خارجی در ایران به رقم ۸/۳ میلیارد دلار رسید (همان، ۱۱۴-۱۱۳). از سوی دیگر، پی‌گیری موافقتنامه تجارت و همکاری^۱ با اتحادیه اروپا، عملیاتی شدن کریدور شمال- جنوب، پیگیری خطوط لوله استراتژیک انتقال گاز ایران به اروپا، هند، ارمنستان و ترکیه و طرح‌های سوآپ نفت و گاز از خزر از جمله طرح‌های اقتصادی راهبردی بودند که با اجرای یک دیپلماسی اقتصادی فعال حاصل گردیدند (همان، ۹۴). با همه این احوال، چالش‌های پیش روی ایران در عرصه بین‌المللی به ویژه باز شدن پرونده هسته‌ای در دو سال پایانی دولت اصلاحات، تداوم مشکلات ساختاری اقتصادی (مثل دولتی بودن اقتصاد و فقدان یک بخش خصوصی مولد و بین‌المللی) که مانع از اتخاذ یک رویکرد ثابت و پایدار و بلندمدت در برقراری مناسبات اقتصادی با جهان خارج می‌گردید، همراه با چالش‌های مربوط به ضعف کارگزاران عرصه دیپلماسی اقتصادی به ویژه فقدان دیپلمات‌های آشنا به مسائل اقتصاد جهانی و ضعف کنش‌گری شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی ایران در عرصه

۱. Trade and Cooperation Agreement (TCA).

دیپلماسی اقتصادی مانع از مشارکت فعال و اثرگذار ایران در اقتصاد جهانی و بهره‌گیری مناسب از ابزار دیپلماسی اقتصادی برای کمک به توسعه کشور می‌شد.

تحول در برنامه‌ها، اهداف و دستورکار دیپلماسی اقتصادی در دولت احمدی

نژاد: آغاز اجرای برنامه چهارم توسعه و به عبارتی اولین سال از اجرای سند چشم‌انداز بیست ساله (۱۳۸۴-۱۴۰۴) با روی کار آمدن دولت اصول‌گرای نهم همراه بود. دورانی که از آن به حاکمیت گفتمان "اصول‌گرایی عدالت محور" یاد می‌شود. رئیس‌جمهور احمدی نژاد در چارچوب این گفتمان، ضمن انتقاد صریح از سیاست‌های دولت‌های گذشته، بازگشت به آرمان‌های انقلاب در زمینه اجرای عدالت و مبارزه با فقر، فساد و تبعیض را در سیاست داخلی و نفی نظام سلطه، تقویت نگاه به شرق، توسعه روابط با همسایگان، کشورهای اسلامی و جهان در حال توسعه و نیز تقدم نگاه منطقه‌ای در روابط بین‌الملل را در قالب یک «سیاست خارجی تهاجمی اما نرم افزارانه»، سرلوحه اهداف و برنامه‌های دولت خود قرار داد (اصول، اهداف و برنامه‌های سیاست خارجی دولت نهم، روزنامه شرق، ۱۳۸۴/۴/۲۳). با توجه به رویکرد تهاجمی و سیاسی-امنیتی دولت‌های نهم و دهم در عرصه سیاست خارجی و تأکید بر تقابل با نظام سلطه، روابط جمهوری اسلامی با غرب مورد بازنگری قرار گرفت و با اتخاذ سیاست نگاه به شرق، توسعه روابط با چین، روسیه و هند جهت موازنه سازی در روابط خارجی در دستورکار قرار گرفت. از سوی دیگر، توسعه روابط با همسایگان و کشورهای در حال توسعه به ویژه در آفریقا و آمریکای لاتین با هدف متوازن سازی روابط سیاسی و اقتصادی با اولویت دنبال گردید و تقویت چندجانبه‌گرایی بخش مهمی از سیاست خارجی دولت را به خود اختصاص داد. دولت احمدی نژاد با اتخاذ این سیاست‌ها به دنبال آن بود تا ضمن مقابله با تحریم‌های غرب، امکان اجرای یک دیپلماسی اقتصادی فعال را در روابط خارجی به ویژه برای مقابله با تحریم‌ها فراهم سازد. در این راستا، می‌توان برخی از مهم‌ترین اولویت‌های سیاست خارجی دولت نهم در عرصه روابط اقتصادی خارجی را که در برنامه‌های پیشنهادی منوچهر متکی برای وزارت امور خارجه مطرح شده بود، شامل: برنامه ریزی برای حضور فعال در فرآیندها، نهادها و مجامع منطقه‌ای و بین‌المللی، کمک به جذب سرمایه‌گذاری خارجی در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون

اساسی، تسهیل صدور خدمات فنی و مهندسی و گسترش حضور بخش خصوصی در خارج از کشور (به ویژه آفریقا و آمریکای لاتین) و کمک به دستگاه‌های اقتصادی برای مقابله با تحریم‌ها برشمرد (دامن پاک جامی، ۱۳۸۸: ۲۴۲-۲۴۱). به طور کلی، رویکرد دیپلماسی اقتصادی دولت احمدی نژاد بر پایه ایجاد توازن بین روابط سیاسی و اقتصادی و تلاش برای مقابله با تحریم‌های اقتصادی یا به اصطلاح دور زدن تحریم‌ها استوار بود. برنامه‌های اقتصادی این دولت در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی از جمله اهداف مربوط به توسعه صادرات نفتی، صدور خدمات فنی و مهندسی و مقابله با تحریم‌ها باعث شد تا وظایف و مسئولیت‌های وزارت خارجه در صحنه روابط اقتصادی خارجی بیش از گذشته افزایش یابد و با تمرکز مجدد کلیه امور اقتصادی دوجانبه، چندجانبه و بین‌المللی در معاونت اقتصادی این وزارتخانه، مسئولیت مستقیم کمیسیون‌های مشترک اقتصادی با کشورهای همسایه و چند کشور مهم دیگر نیز به این معاونت محول شود (همان، ۱۹۲-۱۹۳).

با این حال، اقدامات این دولت که از همان ابتدای کار محور اصلی برنامه سیاست خارجی خود را بر رویارویی با غرب بر سر حفظ دستاوردهای هسته‌ای قرار داده بود، آثار و پیامدهای منفی را برای روابط خارجی کشور به ویژه در بخش اقتصادی به دنبال داشت که از آن جمله می‌توان به توقف مذاکرات با اتحادیه اروپا در قالب موافقتنامه تجارت و همکاری، کاهش سطح مناسبات اقتصادی با کشورهای توسعه یافته، اعمال تحریم‌های اقتصادی بی سابقه (به ویژه در امور انرژی، بانکی، بیمه‌ای و فن آوری) و ایجاد وقفه در روند مذاکرات الحاق به سازمان تجارت جهانی اشاره کرد (دهقانی فیروزآبادی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۴: ۲۶). بررسی اولویت‌ها و برنامه‌ها و عملکرد سیاست خارجی دولت احمدی نژاد نشان می‌دهد که سیاست خارجی این دولت به طور عام و دیپلماسی اقتصادی آن به طور خاص با دو چالش اصلی مواجه بود؛ چالش مفهومی و چالش کارکردی. چالش اول دارای وجه ادراکی بوده و به عدم شناخت و درک درست از مناسبات بین‌المللی و ماهیت نظام بین‌الملل مربوط می‌شد. از نظر رئیس جمهور احمدی نژاد، نظام سرمایه داری جهانی یک نظام سلطه‌گر و استکباری بود که می‌باید با اتخاذ یک سیاست خارجی تهاجمی در مقابل زیاده خواهی‌های آن

ایستاد و به اصلاح آن پرداخت. طبیعتاً در چنین رویکردی، دیپلماسی اقتصادی که در چهارچوب سیاست ملایم و وابستگی‌های متقابل اقتصادی و تعامل اقتصاد داخلی با نظام اقتصاد جهانی قابل پیگیری و اجراست، نمی‌توانست جایگاهی داشته باشد. لذا آن چه به نام دیپلماسی اقتصادی مطرح می‌شد، در واقع برداشت و تلقی از یک سلسله مفاهیم و موضوعات شکلی و شعاری بود که صرفاً نیازهای روزمره روابط اقتصادی خارجی به ویژه دور زدن تحریم‌ها را رفع و رجوع می‌کرد. به همین دلیل، موضوعاتی مثل: جذب سرمایه گذاری خارجی و گسترش تجارت خارجی، در سیاست خارجی متاثر از چنین برداشتی جایگاه چندانی نداشت. در حوزه کارکردی نیز با فرض درک صحیح مناسبات اقتصاد جهانی و وجود یک سیاست خارجی توسعه‌گرا در دولت احمدی نژاد، دیپلماسی اقتصادی ایران با تداوم چالش‌های مربوط به ساختار و کارگزار در دولت‌های قبل از خود مواجه بود که در بخش بعدی به آنها اشاره خواهیم کرد. بنابراین، با توجه به سیطره اقتصاد دولتی و فقدان یک بخش خصوص فعال و مولد که بتواند در عرصه اقتصاد جهانی کنشگری کند و همچنین تقدم سیاست بر اقتصاد در رویکرد دولت، امکان بازیگری فعال و اثرگذار ایران در اقتصاد جهانی و پی‌گیری یک دیپلماسی اقتصادی مؤثر و کارآمد وجود نداشت.

اهداف، اولویت‌ها و دستاوردهای دیپلماسی اقتصادی دولت روحانی: انتخابات

۲۴ خرداد ۱۳۹۲ به انتخاب خط مشی اعتدال‌گرایانه دکتر حسن روحانی به عنوان رئیس دولت یازدهم منجر شد. دولت روحانی در شرایطی سکان اداره امور کشور را در دست گرفت که در نتیجه اعمال و تشدید تحریم‌های ظالمانه غرب علیه جمهوری اسلامی ایران به بهانه مقابله با برنامه هسته‌ای صلح‌آمیز ایران و در پرتو سیاست خارجی تقابلی دولت گذشته، دیپلماسی اقتصادی نتوانسته بود چندان فرصت تحرک و نقش‌آفرینی در عرصه روابط خارجی پیدا کند. در پی تشدید تحریم‌های خارجی و تداوم مشکلات ساختاری در داخل، اقتصاد ایران با افزایش هزینه‌های تولید، سیاست‌های انبساطی پولی و مالی، بروز پدیده رکود تورمی و نهایتاً بی‌ثباتی اقتصادی در مسائل ارزی و تجاری و کاهش شدید رشد اقتصادی کشور تا سطح حدود منهای شش درصد روبرو شده بود. لذا دولت جدید، هدف اصلی خود را در عرصه سیاست

خارجی، نجات اقتصاد کشور از بحران و تعامل سازنده معطوف به تأمین منافع متقابل با اقتصاد جهانی از طریق غیرامنیتی کردن موقعیت ایران در نظام بین‌الملل، عادی سازی و بهبود روابط با کشورهای غیرمتخاصم، حذف تحریم‌های ظالمانه و در یک کلام، اقتصاد محور کردن سیاست خارجی عنوان کرد (ظریف، ۱۳۹۲: ۳۴). بنابراین، دولت یازدهم توجه ویژه‌ای را به موضوع دیپلماسی اقتصادی معطوف داشت و در برنامه‌ها و اصول سیاست خارجی خود اولویت بالایی را برای آن قائل گردید. در چارچوب این برنامه، دیپلماسی اقتصادی از طریق تعامل سازنده و موثر با دنیا به عنوان محور اصلی سیاست خارجی دولت روحانی تعیین گردید. (۷) بر این اساس، در برنامه پیشنهادی وزیر امور خارجه به مجلس شورای اسلامی نیز بر محور قرار دادن اقتصاد و توسعه ملی در روابط خارجی به عنوان یکی از اجزاء مهم راهبرد کلان سیاست خارجی دولت تأکید گردید و در راستای اقتصاد محور کردن سیاست خارجی، راهبردهای عملیاتی متعددی پیشنهاد گردیدند (همان، ۳۶-۳۴). در همین حال، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز که در سال اول مسئولیت این دولت به اجرا در آمد، ضمن تأکید بر درون زایی و اتکا به ظرفیت‌های تولید داخل، اصل برون‌گرایی را مکمل آن قرار داده است که بر مدل توسعه برون‌گرای معطوف به داخل تأکید می‌نماید.

بدون تردید، دو رویکرد مورد نظر اسناد بالادستی کشور که در برنامه ششم توسعه نیز انعکاسی در خور یافته است، یعنی "اصل تعامل سازنده و مؤثر" و "اصل برون‌گرایی درون‌زا"، متناسب با رویکرد یک دولت توسعه‌گرا قلمداد می‌شود. دولت روحانی نیز با بهره‌گیری از تجربه دولت‌های گذشته در عرصه دیپلماسی اقتصادی و با درک این مسأله که توسعه اقتصادی کشور و برچیدن تحریم‌ها جز با اتخاذ یک سیاست خارجی توسعه‌گرا و اولویت بخشی به اقتصاد در عرصه سیاست داخلی و خارجی امکان پذیر نیست، سیاست خارجی خود را اقتصاد محور و هدف آن را کمک به توسعه و رفاه ملی اعلام کرد. با بررسی اهداف و راهبردهای سیاست خارجی دولت اول روحانی و تکالیف قانونی آن به ویژه برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی، می‌توان سه ابراولویت را برای دیپلماسی اقتصادی این دولت در چهارچوب گفتمان اعتدال و اصل تعامل سازنده و مؤثر در نظر گرفت: ۱- حل و فصل موضوع هسته‌ای و رفع تحریم‌های

هسته ای به منظور ایجاد فضای آرام و به دور از تنش برای پیشبرد اهداف توسعه اقتصادی کشور^۲ - پیشبرد اهداف اقتصاد مقاومتی و بهبود معیشت مردم در حوزه دیپلماسی اقتصادی و ^۳ - محوریت یافتن نقش وزارت امور خارجه در زمینه پیشبرد اهداف دیپلماسی اقتصادی. در برنامه سیاست خارجی دولت دوم روحانی نیز ضمن توجه به ضرورت تداوم اولویت های گذشته، دو ابراولویت شامل: حل و فصل مشکلات منطقه ای و تقویت روابط با همسایگان در حوزه سیاسی و کمک به اهداف اقتصاد مقاومتی و بهبود وضعیت معیشت مردم در حوزه دیپلماسی اقتصادی تعیین گردید (ظریف، ۱۳۹۶: ۸).

در عرصه عمل نیز، دولت روحانی در گام اول با حل مناقشه هسته‌ای به عنوان مهم‌ترین مسأله‌ای که در یک دهه گذشته به امنیتی کردن سیاست خارجی کشور منجر شده بود و با برداشتن بخشی از تحریم‌های اقتصادی مرتبط با موضوع هسته‌ای، گشایش‌های قابل توجهی را در فضای روابط اقتصادی خارجی کشور ایجاد کرد و با اتخاذ سیاست تعاملی در روابط خارجی و ارائه چهره‌ای صلح طلب از جمهوری اسلامی ایران، به موفقیت‌های قابل توجهی در زمینه توسعه مراودات اقتصادی و پیشبرد دیپلماسی اقتصادی دست یافت. مهم‌ترین اقدام دولت روحانی به نتیجه رساندن مذاکرات هسته‌ای و دستیابی به توافقی بود که شرایط بین‌المللی را به نفع ایران کاملاً تغییر داد. تا جایی که برخی از اهل علم در تلاش برای تمهید مبانی فقهی این توافق، آن را با صلح حدیبیه مقایسه کردند که از حمله آثار مثبت آن تضمین منافع ملی و تأمین مصالح اجتماعی است. (۸) برجام علاوه بر تثبیت حقوق هسته‌ای و گشودن باب همکاری‌های بین‌المللی با برنامه صلح آمیز هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران، به خروج ایران از فصل هفتم منشور ملل متحد منجر شد که در بیش از هفت دهه از حیات سازمان ملل اقدامی بی‌سابقه و منحصر به فرد بوده است. این توافق همچنین با برداشتن تحریم‌های اقتصادی و مالی مربوط به هسته‌ای شورای امنیت، اتحادیه اروپا و ایالات متحده در حوزه‌های گوناگون اقتصادی و آزاد کردن دهها میلیارد دلار دارایی‌های مسدود شده ایران، به تعبیر رئیس دولت یازدهم "عبور از گردنه‌ای خطرناک در اقتصاد کشور را امکان پذیر ساخت" (بیانیه روحانی به مناسبت آغاز اجرای برجام، بهمین

۱۳۹۴). دستاوردهای دولت یازدهم در عرصه سیاست خارجی تنها منحصر به موفقیت در مذاکرات هسته‌ای و گشایش فضای تعامل سیاسی و بین‌المللی کشور نبود. برجام، به دیپلماسی اقتصادی دولت اول روحانی فرصت داد تا در فضای مثبت ایجاد شده امکان تحرک بیشتری را بدست آورد و ارتباطات اقتصادی و تجاری خود را در سطح بین‌المللی گسترش دهد.

متعاقب اجرای برجام، تغییر کاملاً محسوس و معنی داری در فضای بین‌المللی به نفع ایران صورت گرفت و سفرهای متعدد هیئت‌های عالی رتبه سیاسی، اقتصادی، شرکت‌ها و اشخاص آغاز گردید. بر اساس آمار اعلام شده، در دو سال اول پس از برجام ۲۰ رئیس‌جمهور، ۱۷ نخست‌وزیر، معاون رئیس‌جمهور و رئیس مجلس، بیش از ۴۰ وزیر خارجه و ۸۰ وزیر اقتصادی از ایران دیدار کردند که به طور متوسط بیانگر حضور پنج هیأت بلندپایه سیاسی در هر ماه در ایران بوده است. در همین مدت، قریب به ۳۵۰ هیأت اقتصادی، فرهنگی و تجاری بخش خصوصی و دولتی از ۳۵ کشور از ایران دیدار کردند (دومین گزارش سه ماهه اجرای برجام، ۱۳۹۵/۴/۲۶). در این شرایط، قفل مناسبات خارجی با بسیاری از کشورها به صورت متوازن، هدفمند و هوشمندانه گشوده شد و توفیق‌های فراوانی اعم از عادی شدن فروش نفت با حذف دلایلی‌های پر فساد، سرمایه‌گذاری در حوزه‌های انرژی، افزایش گردشگری، عقد قراردادهای گوناگون اقتصادی و تجاری، باز شدن مسیر تعاملات بانکی و توسعه همکاری‌های فن آوری به دست آمد. همچنین در سایه تلاش‌های دیپلماسی اقتصادی ضمن رفع موانع حمل و نقل دریایی، هوایی و ریلی، ورود چندین میلیارد دلار سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و ده‌ها میلیارد دلار قراردادهای تأمین مالی در حوزه‌های اقتصادی، تجاری، زیرساختی و افزایش گردشگری حاصل گردید و صادرات نفت از یک میلیون بشکه در سال ۱۳۹۲ به ۲/۵ میلیون در سال ۱۳۹۶ افزایش یافت.

به طور کلی، اگر دستاوردهای ناشی از سیاست خارجی توسعه‌گرا و کاربرد مؤثر دیپلماسی اقتصادی را برای تأمین اهداف توسعه ملی و به اصطلاح کمک سیاست خارجی به اقتصاد کشور بدانیم، آمار و ارقام داخلی و بین‌المللی مؤید تأثیر مثبت برداشته شدن تحریم‌ها بر رشد اقتصادی، مهار تورم و حرکت به سمت توسعه اقتصادی در دولت اول

روحانی بوده است. آمار بانک مرکزی نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۴ رشد اقتصادی کشور به چهار درصد رسید و نرخ تورم به ۱۱/۹ درصد کاهش یافت. این وضعیت بیانگر خروج اقتصاد کشور از رکود و آغاز مراحل رونق اقتصادی بود (گزارش آمار بانک مرکزی، ۱۳۹۵). آهنگ رشد اقتصاد کشور در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ نیز روند مثبت خود را پی گرفت و در بسیاری از شاخص‌های اقتصادی وضعیت اقتصادی ایران نسبت به دوره تحریم شرایط امیدوار کننده‌ای را نشان می‌داد. هرچند، با خروج آمریکا از توافق و بازگشت تحریم‌ها، شاخص‌های رشد اقتصادی ایران در سال ۱۳۹۷ با شرایط نگران کننده‌ای روبرو شد. به همین دلیل، با وجود نتایج و دستاوردهای مثبت دولت روحانی در عرصه دیپلماسی اقتصادی در فضای پسابرجام، تلاش‌های دولت در ادامه مسیر خود با موانع و چالش‌های جدی داخلی و خارجی مواجه گردید. به مهمترین این موانع در بخش پایانی مقاله اشاره خواهیم کرد.

۲-۴. تحول در نظام دیوانسالاری (ساختار و کارگزار) اجرای دیپلماسی اقتصادی

۱-۲-۴. پیشینه و اهمیت نظام دیوانسالاری سیاست خارجی ایران:

اگر برقراری ارتباط بین کشورها و آنچه امروز دیپلماسی و روابط خارجی نامیده می‌شود را دارای قدمتی به اندازه تشکیل اولین اشکال اجتماعات بشری در دوران باستان فرض کنیم، برای نهاد اجرای دیپلماسی که امروز وزارت امور خارجه نامیده می‌شود نمی‌توانیم گذشته‌ای فراتر از اوایل قرن نوزدهم میلادی جستجو کنیم. در کنگره وین ۱۸۱۵م. قدم بزرگی در مسیر تنظیم روابط دیپلماتیک کشورها و تعیین آداب و تشریفات ویژه برای مبادله سفرا و نمایندگان سیاسی کشورها برداشته شد. در پروتکل‌های این کنگره توافق شد تشکیلاتی بدین منظور ایجاد گردد و برای مأموریت‌های سیاسی کارکنان مخصوص تربیت شوند. از آن پس در اغلب کشورهای بزرگ وزارتخانه یا نهادی بوروکراتیک به نام وزارت امور خارجه ایجاد شد (دامن پاک جامی، ۱۳۹۶: ۸-۹). در ایران قبل از دوره قاجار و بیشتر در دوره صفویه که ارتباطات خارجی ایران گسترش یافت، علاوه بر شاه و صدراعظم که مسئولیت اصلی و کلیدی تصمیم‌گیری و نظارت بر مناسبات خارجی ایران با قدرت‌های بیگانه را بر عهده داشتند، دو منصب مشخص و رسمی دیگر نیز امور دیوانی و ارتباطات خارجی‌ها را ثبت و ضبط

می‌کردند و پاسخ‌گوی جنبه‌های معینی از مناسبات با دول خارجی بودند؛ مجلس نویس و مهماندار. (۹) شغل مجلس نویس بعد از دوره شاه عباس به دو وظیفه مشخص و مستقل مجلس نویس و منشی الممالکی تفکیک شد (همان، ۱۸).

از ابتدای قرن نوزدهم که انتصاب سفرای دائمی مقیم در دربار ایران مرسوم شد، کثرت امور مربوط به سیاست خارجی و نمایندگان سیاسی متعددی که از جانب دول خارجی به ایران عزام می‌شدند، باعث گردید که فتحعلی شاه در سال ۱۱۸۸ ه.ش. (۱۸۰۹ م.) میرزا قلی خان منشی الممالک نوایی کفیل وزارت داخله را که وظیفه اصلی او دریافت‌های نامه‌های سلاطین خارجی و قرائت آنها در حضور شاه و تهیه جواب‌های مربوطه بود، با تعریف گسترده‌تر از مفهوم منشی الممالکی دوره صفویه، مأمور مراجعات و تشریفات نمایندگان خارجی نماید (محیط طباطبایی، ۱۳۹۰: ۱۷۵). متعاقب آن به لحاظ مسائل مهمی که هر روز در مناسبات ایران با دول بیگانه پیش می‌آمد و همچنین ضرورت انجام و پیگیری تعهدات ناشی از پیمان‌های خاصی که با کشورهای همجوار منعقد می‌شد، فتحعلی شاه اقدام به تشکیل وزارت امور خارجه کرد. او طی فرمان سال ۱۲۳۶ ق. / ۱۸۲۱ م. دستور تأسیس این وزارتخانه را صادر و میرزا عبدالوهاب خان نشاط اصفهانی دانشمند و ادیب مشهور را مأمور "انتظام مهام امور خارجه و محاورت و مطارحت با سفرا و ایلیچیان کشورها و مکاتبت با اعیان دولت‌های دیگر" کرد. (۱۰) از این زمان بود که تعهد مهام امور خارجه از وظیفه و لقب منشی الممالکی تفکیک شد و استقلال به هم رسانید. لذا او را بایستی اولین وزیر خارجه ایران به حساب آورد (همان، ۱۸۰-۱۷۹). در دوره صدارت میرزا تقی خان امیرکبیر، تشکیلات وزارت خارجه سر و سامانی پیدا کرد و او خود مسئولیت این وزارتخانه را بر عهده گرفت. در این زمان (۱۸۵۱ م.)، اولین سفارتخانه‌های دائمی ایران در روسیه، عثمانی و انگلستان تأسیس گردیدند. در دوره‌های بعدی، به تدریج افرادی که در راس این وزارتخانه قرار گرفتند کوشیدند تا با توجه به توانایی‌ها و امکانات خود و کشور، با تربیت و جذب نیروهای متخصص، توانمندی این نهاد را برای رویارویی با چالش‌های رو به گسترش پیش روی ایران در عرصه جهانی به ویژه با ورود به قرن بیستم، افزایش دهند. در سال‌های ۱۳۱۳ ش. و ۱۳۵۲ ش. لوایح قانونی اساسنامه اصلاحی وزارت خارجه به تصویب مجلس شورای ملی

رسید و به موجب آن مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مشخص گردید. طی مدت ۵۳ سال سلطنت پهلوی‌ها به علل مختلف به ویژه افزایش تعداد کشورها و اهمیت استراتژیک روزافزون ایران، تشکیلات وزارت امور خارجه در داخل کشور و در سطح نمایندگی‌های سیاسی گسترش یافت. در سالهای آخر سلطنت محمدرضا پهلوی، وزارت امور خارجه از چهار معاونت (فرهنگی و سیاسی؛ اجتماعی و کنسولی؛ روابط بین‌الملل و اقتصادی و اداری، مالی و پارلمانی) ده اداره کل و ۳۸ اداره و دفاتر و بخش‌های مختلف تشکیل می‌گردید (ازغندی، ۱۳۸۶: ۱۸۷-۱۹۶).

یکی از ویژگی‌های تشکیلات حکومتی جمهوری اسلامی ایران که مانند هر کشور دیگری بر سیاست خارجی آن اثر می‌گذارد، نقش نظام دیوان سالاری و کارگزاری سیاست خارجی است. به همین دلیل، در دوره پس از انقلاب اسلامی به دلیل حساسیت فعالیت‌ها و جایگاه خاص حکومتی ناگزیر از به کارگیری نیروهای جدید و تربیت کادر وفادار به اهداف و آرمان‌های انقلاب گردید. در این راستا، در سال‌های اول تشکیل نظام جمهوری اسلامی ایران که بسیاری از سازمانهای رژیم گذشته هم از بابت تشکیلاتی و هم از جهت پرسنلی دچار تغییر و تحولات اساسی شدند بیشترین تحول را در وزارت امور خارجه شاهد بودیم که بخش زیادی از کارکنان آن در اوایل انقلاب اخراج یا باز خرید شدند و نیروهای تازه کار انقلابی جای آنها را گرفتند (همان). اهمیت نظام دیوانسالاری سیاست خارجی از آن روی است که وزارت امور خارجه صرفاً یک دستگاه مجری سیاست خارجی نبوده و در تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی نیز تاثیرگذار است؛ در راس این وزارتخانه یک وزیر قرار دارد که در اتخاذ تصمیمات کابینه از جمله در حوزه سیاست خارجی و در فرآیند تصمیم‌گیری نهادهای موثر در سیاست خارجی نظیر: مجلس، مجمع تشخیص و شورای امنیت ملی نقش اساسی ایفا می‌کند. لذا در ساختار تصمیم‌گیری ایران، وزارت امور خارجه یکی از اعضای فعال در دور میز تصمیم‌گیری سیاست خارجی^۱ است. علاوه بر وزیر، کارمندان عالی‌رتبه سیاسی این وزارتخانه نیز به عنوان افرادی متخصص و با قابلیت تحلیل‌گری مسائل سیاست خارجی، همیشه در سیاستگذاری مورد مشورت مجلس و

^۱. Around the Table of Foreign Policy Decision Making

نهادهای دیگر تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند. ضمن این که کادر دیپلماتیک سفارتخانه‌ها به عنوان نمایندگان کشور در عرصه جهانی، مسئولیت بیشتری نسبت به سایر کارمندان عالی‌رتبه حکومتی در عرصه روابط خارجی بر عهده دارند.

بنابراین، در طراحی و اجرای سیاست‌ها از جمله در زمینه دیپلماسی اقتصادی، ساختار اداری و کارگزاران سیاست خارجی نقش مهمی را بر عهده دارند. با این حال، علی‌رغم نقش مهم و تأثیرگذار دستگاه دیوانسالاری وزارت امور خارجه در تصمیم‌سازی و اجرای سیاست خارجی، اولاً، این نقش در نظام اداری ایران به طور کامل مورد استفاده قرار نگرفته و نهادهای موازی همواره و در مقاطع مختلف سهمی از مسئولیت کارگزاری سیاست خارجی را عمدتاً بدون هماهنگی با دیپلماسی رسمی بر عهده گرفته‌اند. ثانیاً، در داخل مجموعه دولت و دستگاه اجرایی کشور نیز بعضاً نقش کارگزاری اصلی سیاست خارجی نادیده گرفته شده یا تضعیف شده است. نمونه بارز این مسأله را در دولت‌های نهم و دهم شاهد بودیم که از یک سو پرونده‌های مهم سیاست خارجی مثل مذاکرات هسته‌ای وجه امنیتی یافته و در خارج از وزارت امور خارجه دنبال شدند و از سوی دیگر، به دلیل اختلاف نظر بین رئیس‌جمهور و وزیر امور خارجه، تشکیلات موازی مثل معاونت‌های رئیس‌جمهور در حوزه‌های مختلف سیاست خارجی ایجاد گردیدند. با روی کار آمدن دولت یازدهم، تلاش گردید تا نقش وزارت امور خارجه به مسیر اصلی خود بازگردانده شود. در گام اول، با انتخاب وزیر امور خارجه ای که دارای سابقه طولانی در عرصه دیپلماتیک بود، زمینه ایجاد تغییر در جهت‌گیری سیاست خارجی ایران فراهم شد (Mohammadian and Rezaei, 2016: 137). در گام بعدی، مسئولیت مهم‌ترین پرونده سیاست خارجی یعنی مذاکرات هسته‌ای با تصمیم مسئولان عالی کشور از شورای امنیت ملی به وزارت امور خارجه تفویض گردید. همچنین از وزارت خارجه خواسته شد تا در سبک و سیاق سیاست خارجی تجدیدنظر کرده و به کلید حل مشکلات کشور به ویژه در عرصه تعاملات بین‌المللی و اجرای دیپلماسی اقتصادی تبدیل شود (سخنرانی روحانی در مراسم معارفه ظریف، ۲۶ مرداد ۱۳۹۲). در همین راستا، محمدجواد ظریف وزیر امور خارجه دولت روحانی نیز برای تقویت نقش وزارت امور خارجه در زمینه اجرای

مسئولیت‌ها، در برنامه پیشنهادی خود ضرورت احیای جایگاه این وزارتخانه در چرخه سیاست سازی، سیاست گذاری و اجرای سیاست‌های مصوب، ارتقای ظرفیت ساختاری و کارکردی دستگاه سیاست خارجی و آماده‌سازی آن برای تعامل با چالش‌های ویژه سیاست خارجی را مورد تأکید قرار داد (ظریف، ۱۳۹۲: ۳۶-۳۵).

از سوی دیگر، امروزه نظام دیوانسالاری سیاست خارجی صرفاً در تشکیلات وزارت امور خارجه خلاصه و منحصر نمی‌گردد. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، در نظام پیچیده و متحول روابط بین‌الملل امروز انحصار بازیگری و نقش‌آفرینی دولت‌ها از میان رفته است. این موضوع به ویژه در عرصه دیپلماسی اقتصادی ضرورت بیشتری پیدا می‌کند که کنشگران متعدد و متنوعی دارد. در واقع، بازیگران عرصه دیپلماسی در عصر جهانی شدن اقتصاد اکنون فراتر از دستگاه سنتی دیپلماسی هستند و مدعیانی نظیر بازیگران غیردولتی - مثل شرکت‌های فراملی و سازمانهای غیردولتی - و حتی سایر دستگاه‌های دولتی رقیب وزارت امور خارجه را نیز در بر می‌گیرند (دهقانی فیروزآبادی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۴: ۳۱). این مساله تا حدود زیادی در رابطه با دستگاه دیپلماسی جمهوری اسلامی ایران نیز مصداق پیدا می‌کند. بر این اساس، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به طور عام و دیپلماسی اقتصادی آن به طور خاص تحت تأثیر عوامل دیوانسالارانه دستگاه‌ها و ارگان‌های مختلف سیاسی، نظامی، امنیتی، تجاری و اقتصادی و فرهنگی قرار داشته است که به طور مستقیم یا غیرمستقیم در این فرآیند حضور دارند و بر آن تأثیر می‌گذارند (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۹: ۸۳). هر چند، ایجاد توازن در این مسئولیت‌ها و به رسمیت شناختن نقش محوری دستگاه دیپلماسی در همه عرصه‌ها موضوعی است که در نظام دیوانسالاری سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران جای بحث و تامل بیشتری دارد. در هر حال، دستگاه دیپلماسی ایران که اکنون نزدیک به دو قرن از فعالیت آن می‌گذرد، تغییرات زیادی را در ادوار مختلف شاهد بوده و کوله باری سنگین از تجربه و نهادینه سازی رفتار سازمانی در عرصه متلاطم و پیچیده دیپلماسی را با خود به همراه دارد. این دستگاه به یمن تجربه بوروکراتیک انباشته شده در آن امانت دار میراثی گرانسنگ از تجربه دیوانسالاری ایرانی است که در مقاطع مختلف تاریخ معاصر ایران توانسته کشور

را به مدد بهره‌گیری از قدرت خرد و عقل دیپلماتیک ایرانی از دل گردهادهای سهمگین سده‌های ۱۹ و ۲۰ به سلامت عبور دهد و چون سایر ادوار تاریخی از دوران باستان تاکنون ققنوس استقلال ایرانی را حفظ نماید (اسلامی، ۱۳۹۴: ۲۷۲). بررسی سیر تحول ساختاری و کارگزاری این وزارتخانه در خصوص نحوه پرداختن به موضوعات و اولویت‌های اقتصادی در دوران جمهوری اسلامی می‌تواند میزان آمادگی و کارایی آن را برای کمک به تحقق اهداف و برنامه‌های دیپلماسی اقتصادی کشور نشان دهد.

۲-۴. تحول در ساختار اجرای دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

وزارت امور خارجه در دوران تثبیت انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی: پس از

استقرار نظام جمهوری اسلامی، در سه سال اول پس از انقلاب هیچ تغییری در تشکیلات کلان وزارت امور خارجه ایجاد نشد و این وزارتخانه ساختار دوره قبل از انقلاب را حفظ کرد. به این ترتیب، تشکیلات وزارت امور خارجه در این دوره زمانی همانی بود که از سال ۱۳۵۶ اجرا شده و شامل چهار معاونت با محوریت موضوعی از جمله معاونت امور اقتصادی و بین‌المللی بود. لذا این مقطع را می‌توان دوره تجربه اندوزی از یک سو و اصلاح وضعیت نیروی انسانی با توجه به تصفیه وابستگان به رژیم گذشته از سوی دیگر، تلقی کرد. وزارت امور خارجه در اولین گام برای رویارویی با چالش کمبود نیروهای انقلابی، متخصص و باتجربه، در سال ۱۳۶۱ به تأسیس دانشکده روابط بین‌الملل اقدام کرد. در همین سال، دومین اقدام اصلاحی در وزارت امور خارجه با ایجاد پست قائم مقام و معاون هماهنگ کننده و معاونت حقوقی و امور مجلس برای پاسخ‌گویی و ارتباط بیشتر با مجلس انجام گرفت. به تدریج و با درک اهمیت نقش دستگاه دیپلماسی در پیشبرد روابط سیاسی و اقتصادی کشور، ساختار اداری این وزارتخانه و نیز شرح وظایف آن نیز دستخوش تغییر و تحولات زیادی شد. در حوزه شرح وظایف، اساسنامه جدید یا قانون مقررات استخدامی وزارت امور خارجه برای تطبیق وظایف، مسئولیت‌ها و تشکیلات آن با شرایط نوین پس از انقلاب، در ۲۸ فروردین ۱۳۶۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. به موجب این قانون، وظایف وزارت امور خارجه به پنج بخش سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، مطبوعاتی و کنسولی

تقسیم می‌شود. از جمله مهم‌ترین وظایف سیاسی این وزارتخانه، گسترش روابط با کشورهای جهان از طریق مذاکره، مکاتبه و تماس‌های رسمی است. در بخش اقتصادی نیز وظایف متعددی برای این وزارتخانه تعیین شده است (دامن پاک جامی، ۱۳۸۸: ۲۴۷). در راستای تسهیل اجرای وظایف و مسئولیت‌های قانونی جدید، در سال ۱۳۶۷ اولین تجدیدنظر اساسی در ساختار کلان تشکیلاتی وزارت امور خارجه صورت گرفت. در این تشکیلات، معاونت سیاسی به سه معاونت منطقه‌ای عربی-آفریقایی، آسیا-اقیانوسیه و اروپا-آمریکا تبدیل شد و چهار معاونت موضوعی نیز در ساختار جدید طراحی گردید؛ دو معاونت جدید امور بین‌المللی و آموزش و پژوهش در کنار معاونت‌های از پیش موجود اداری و مالی و حقوقی، کنسولی و امور مجلس. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در این تغییر ساختاری، عنوان اقتصادی از معاونت امور اقتصادی و بین‌المللی حذف شد ولی جایگاه مستقلی در ساختار کلان تشکیلاتی جدید وزارت امور خارجه پیدا نکرد (آرشیو اسناد دفتر تشکیلات و بودجه، ۱۳۶۷). با این حال، مسئولیت پیگیری روابط اقتصادی دوجانبه به ادارات منطقه‌ای محول شد و در زمره وظایف روزمره دیپلمات‌های کل‌گرا قرار گرفت.

وزارت امور خارجه دولت سازندگی و اجرای دیپلماسی اقتصادی: در این دوره، دولت به دنبال آن بود تا با عبور از شرایط اضطراری به وجود آمده در دوره پس از انقلاب و ضرورت‌های جنگ، در چارچوب سیاست تنش‌زدایی و عمل گرایانه خود به بازسازی اقتصادی و صنعتی کشور پرداخته و خسارت‌های دوره جنگ تحمیلی را ترمیم و به توسعه اقتصادی کشور کمک کند. به طور طبیعی، وزارت امور خارجه می‌بایستی در حوزه ساختاری خود را برای اجرای سیاست‌های دولت آماده و تجهیز می‌کرد. لذا دو معاونت ارتباطات و پشتیبانی امور سیاسی برای ایجاد تحرک بیشتر در فعالیت‌های وزارت امور خارجه در صحنه بین‌الملل ایجاد شدند. از سوی دیگر، با پایین آمدن قیمت نفت در اوایل دهه ۱۳۷۰ دستگاه دیپلماسی برای انجام مذاکرات مربوط به استمهال بدهی‌های خارجی و جذب سرمایه‌گذاری به طور جدی وارد صحنه روابط اقتصادی خارجی شد. اما ضرورت‌های توجه به مسائل اقتصادی در سیاست خارجی به ایجاد تشکیلاتی مستقل با شرح وظایفی مشخص در حوزه دیپلماسی اقتصادی منجر نگردید (دهقانی فیروزآبادی و دامن پاک جامی،

۱۳۹۴: ۲۵). در سال ۱۳۷۰ به دلیل فروپاشی شوروی و ظهور کشورهای جدید در همسایگی ایران، اداره کل کشورهای مستقل مشترک المنافع برای تمرکز بر تحولات آسیای مرکزی و قفقاز ایجاد شد. همچنین با ایجاد دفتر امور اکو تلاش شد همکاری اقتصادی منطقه‌ای با این کشورها به شکل فعال‌تری پی‌گیری شود. بنابراین، تشکیلات وزارت امور خارجه در سال‌های ۷۵-۱۳۷۰ شامل قائم مقام وزیر، ۱۰ معاونت، ۲۲ اداره کل، ۱۱ دفتر، دانشکده روابط بین‌الملل و چندین ستاد (از جمله ستاد قطعنامه ۵۹۸، ستاد هماهنگی روابط اقتصادی و ستاد امور افغانستان) بود. در این ساختار، مسائل اقتصادی جایگاه مشخصی در ساختار تشکیلاتی وزارت خارجه نداشت و پیگیری امور اقتصادی دوجانبه عمدتاً توسط ادارات سیاسی انجام می‌گرفت. بنابراین، به دلیل تداوم مشکلات ساختاری و عدم وجود جایگاه مشخص سازمانی برای تنظیم و پیگیری روابط اقتصادی خارجی در دستگاه دیپلماسی، این وزارتخانه نتوانست به انتظارات بخش‌های اقتصادی کشور پاسخی در خور بدهد. نمایندگی‌های سیاسی ایران نیز به دلیل نگاه غالب سیاسی و امنیتی و فقدان نیروهای کارشناسی آشنا به مسائل اقتصادی آمادگی لازم را برای همراهی با برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور به دست نیاوردند (دامن پاک جامی، ۱۳۹۷: ۱۱۱).

وزارت امور خارجه دولت اصلاحات و اجرای دیپلماسی اقتصادی: در حوزه ساز و کار اجرای دیپلماسی به مفهوم آماده ساختن دستگاه سیاست خارجی برای اجرای مسئولیت‌ها و مأموریت‌های ناشی از اهداف تنش‌زدایی و توسعه روابط اقتصادی، از اولین اقدامات اصلاحی در ساختار کلان وزارت امور خارجه دولت اصلاحات در سال ۱۳۷۷، حذف پست قائم مقام و معاون هماهنگ کننده و پست‌های معاونت پشتیبانی امور سیاسی و معاونت ارتباطات بود. در مقابل، اقدام مهم دولت آقای خاتمی در زمینه افزایش توجه به مسائل اقتصادی در روابط خارجی، ایجاد معاونت اقتصادی وزارت خارجه در آغاز کار این دولت و ایجاد پست‌های ویژه اقتصادی سفارتخانه‌ها بود. معاونت اقتصادی علیرغم برخی مقاومتهای درون دستگاهی ناشی از نو بودن تجربه و نامتجانس بودن آن با ساختار سنتی وزارت خارجه و تردیدهای موجود در دستگاه‌های اجرایی دارای روابط خارجی، به تدریج توانست جایگاه خود را در داخل وزارت خارجه و دیگر وزارتخانه‌ها و نهادهای اقتصادی به

عنوان هماهنگ کننده دیپلماسی اقتصادی کشور تثبیت نماید. معاونت مذکور در یک روند تکاملی، وظایف نسبتاً مشخص و کلیدی را در زمینه هماهنگی روابط اقتصادی خارجی در سطوح دوجانبه، منطقه‌ای و جهانی به عهده گرفت (دهقانی فیروزآبادی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۴: ۳۲-۳۳). ساختار معاونت اقتصادی در تشکیلات جدید شامل دو اداره کل تحت عناوین: اداره کل همکاری‌های اقتصادی چندجانبه و اداره هماهنگی و راهبرد روابط اقتصادی به همراه دبیرخانه هماهنگی روابط دفاعی بود. از اصلاحات دیگر در این دوره، ایجاد دفتر برنامه ریزی راهبردی در حوزه وزیر برای تدوین راهبردها و سیاست‌های بین‌المللی، منطقه‌ای و دوجانبه بود. علاوه بر این، وزارت امور خارجه در این دوره با تعطیلی و کاهش سقف نیروهای ۱۸ نمایندگی سیاسی و کنسولی به دلیل تنگناهای مالی مواجه شد که بر عملکرد کلی وزارت امور خارجه تأثیر منفی بر جای گذاشت (گزارش عملکرد سیاست خارجی دولت خاتمی، ۱۳۸۴: ۱۸۷).

وزارت امور خارجه دولت احمدی نژاد و اجرای دیپلماسی اقتصادی: وزارت

امور خارجه دولت نهم، براساس تقسیم بندی جغرافیایی تعداد معاونت‌های سیاسی را به پنج مورد افزایش داد. ساختار معاونت اقتصادی نیز به عنوان مسئول مستقیم دیپلماسی اقتصادی گسترش یافت و دو اداره کل تحت عناوین: همکاری‌های اقتصادی دوجانبه و همکاری‌های اقتصادی بین‌المللی ایجاد شدند. اداره کل همکاری‌های اقتصادی (دوجانبه) مسئولیت پی گیری روابط اقتصادی ایران با کلیه کشورهای جهان را در چارچوب ادارات اقتصادی منطقه‌ای به عهده داشت و به طور همزمان مسائل کلان روابط اقتصادی خارجی (طرح‌های راهبردی، صدور خدمات فنی و مهندسی، جذب سرمایه گذاری و ...) و امور دبیرخانه ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی را نیز دنبال می‌کرد. اداره کل همکاری‌های اقتصادی بین‌المللی نیز کلیه امور اقتصادی منطقه‌ای، چندجانبه و بین‌المللی - به جز تشکیلات سازمان ملل متحد- را از طریق ادارات امور اکو، همکاری‌های اقتصادی چندجانبه و هماهنگی مذاکرات تجاری انجام می‌داد. این ساختار به نوعی بازگشت به ساختار اوایل دهه ۱۳۶۰ بود که روابط اقتصادی دوجانبه و بین‌المللی در یک مجموعه متمرکز شده بود. در چارچوب این ساختار، معاونت اقتصادی وزارت امور خارجه وظایف و مسئولیتهای متعددی را در ارتباط با

هماهنگی روابط اقتصادی خارجی به عهده گرفت. از سوی دیگر، وظایف مشخصی نیز برای پی‌گیری دیپلماسی اقتصادی به عهده سفارتخانه‌های ایران گذاشته شد. پیرو دستورالعملی که در شهریور ۱۳۸۵ از سوی وزیر امور خارجه برای تقویت دیپلماسی اقتصادی صادر گردید، سفارتخانه‌ها موظف شدند کلیه امور اقتصادی را با حوزه معاونت اقتصادی هماهنگ نمایند. همچنین ادارات مرکزی و نمایندگیهای خارج از کشور می‌بایستی ضمن تلاش در جهت تقویت همکاری‌های اقتصادی خارجی، هر گونه همکاری و هماهنگی لازم را با معاونت اقتصادی در انجام وظایف محوله به عمل آورند (۱۱). دستاوردهای حاصل از این تحول ساختاری به همراه برنامه‌ها و اولویت‌های اقتصادی دولت نهم باعث گردید تا وظایف و مسئولیت‌های معاونت اقتصادی وزارت خارجه بیش از گذشته افزایش یافته و تقویت گردد. اما با غالب شدن ملاحظات سیاسی بر رفتار اقتصادی دولت دهم و تضعیف روزافزون نقش و جایگاه وزارت امور خارجه، معاونت اقتصادی آن نیز علیرغم یک تجربه مفید ده ساله در ابتدای کار این دولت از هم پاشید و ادارات کل آن به معاونت‌های دیگر واگذار گردید؛ هرچند یک دستیار ویژه وزیر در امور اقتصادی مسئولیت هماهنگی برخی از امور اقتصادی را با دستگاه‌های اجرایی بر عهده گرفت (دهقانی فیروزآبادی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۴: ۳۳).

سازوکار اجرایی دیپلماسی اقتصادی در وزارت امور خارجه دولت روحانی:

با توجه به الزامات سیاست خارجی دولت روحانی و تعیین جایگاه ویژه برای دیپلماسی اقتصادی، انتظارات از وزارت امور خارجه برای کمک به تحقق اهداف توسعه اقتصادی دولت افزایش یافت و ضرورت تحرک و نقش آفرینی جدی وزارت امور خارجه در عرصه روابط اقتصادی خارجی را بیش از پیش آشکار نمود. اما با وجود توجه و تاکید ویژه به امر دیپلماسی اقتصادی در اهداف و برنامه‌های دولت یازدهم، در حوزه سازوکار اجرایی اقدام جدی صورت نگرفت. به شکلی که دستگاه سیاست خارجی در دولت اول روحانی تقریباً همانند دوره گذشته باقی ماند. هرچند به سیاق دولت‌های گذشته بحث‌های درون سازمانی برای چابک سازی و افزایش کارایی بخش‌های مختلف این وزارتخانه در جریان بوده است، اما این بحث‌ها تا پایان کار دولت به ایجاد یک سازوکار منسجم برای پیشبرد دیپلماسی اقتصادی منجر نشد؛ به گونه‌ای که تنها یک اداره کل تحت عنوان:

هماهنگی روابط اقتصادی زیر نظر قائم مقام وزیر مسئولیت‌پذیری برخی امور اقتصادی با دستگاه‌های اجرائی، هماهنگی مسائل مربوط به دیپلماسی اقتصادی مقاومتی و ستاد هماهنگی روابط اقتصادی را بر عهده داشت. در مورد دلایل و چگونگی این وضعیت، وزیر امور خارجه معتقد بود: "وزارت خارجه (دولت یازدهم) در زمینه ایجاد معاونت اقتصادی با محدودیت‌های ساختاری مواجه بوده است. اگر می‌خواستیم یک معاونت اقتصادی درست کنیم، دعوای بخشی و حوزه‌ای ایجاد می‌شد" (سخنرانی ظریف در نشست سالانه اتاق بازرگانی، ۱۱ مرداد ۱۳۹۵). علی‌رغم این استدلال‌ها، برخی از نهادهای قانونی مثل مجلس شورای اسلامی و مراکز اقتصادی کشور نیز بحث‌هایی را در مورد ضرورت احیای معاونت اقتصادی وزارت امور خارجه در دولت روحانی مطرح کردند (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، تیر ۱۳۹۶). در جریان بررسی صلاحیت محمدجواد ظریف در مجلس برای دومین دوره وزارت نیز یکی از انتقادات به وی کم‌توجهی به مسأله دیپلماسی اقتصادی و عدم ایجاد معاونت اقتصادی بود (پورا براهیمی، ۲۵ مرداد ۱۳۹۶). از بحث‌های انجام شده در داخل وزارت امور خارجه و مطالبات و انتظارات مراجع خارج از این وزارتخانه این گونه بر می‌آید که سازوکار وزارت امور خارجه دولت اول روحانی برای پیشبرد برنامه‌های دیپلماسی اقتصادی از ظرفیت و کارایی لازم برخوردار نبوده است، به ویژه از آن روی که مسئولیت بخش مهمی از اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و پیگیری امور برجام نیز بر عهده وزارت امور خارجه قرار داده شد. لذا نیاز به سازوکار مشخصی برای این موضوع وجود داشت که صرفاً با تفویض کلی مسئولیت امور اقتصادی به قائم مقام وزیر قابل جبران نبود (دامن پاک جامی، ۱۳۹۷: ۴۰۳).

وزیر امور خارجه سرانجام برای احیای معاونت اقتصادی متقاعد شد و در جریان رأی اعتماد برای تصدی دوباره مسئولیت وزارت امور خارجه قول تشکیل معاونت اقتصادی را به مجلس داد. با تشکیل دولت دوازدهم، وی در اول دی ۱۳۹۶ و چند ماه پس از آغاز مسئولیت در دولت جدید، ساختار جدید وزارت امور خارجه را که به نتیجه چند سال تلاش و بررسی بوده است، طی نامه‌ای توضیحی خطاب به مدیران و کارشناسان وزارت امور خارجه ابلاغ کرد (۱۲). در ساختار جدید وزارت امور خارجه با توجه به

تجربه‌های قبلی و با عنایت به اهمیت روابط دوجانبه به عنوان بخش محوری سیاست خارجی و به منظور کاهش حداکثری لایه‌های مدیریتی و تضمین پاسخ‌گویی مستقیم و هم وزن ادارات کل منطقه‌ای به تمامی معاونت‌های وزارت امور خارجه به ویژه معاونت‌های سیاسی و اقتصادی، این ادارات کل مستقیماً زیر نظر مستقیم وزیر قرار گرفتند. اینکه ساختار جدید به ویژه در حوزه پیشبرد دیپلماسی اقتصادی تا چه اندازه موفق بوده و اشکالات مورد اشاره وزیر را بر طرف ساخته است، موضوعی است که می‌باید در آینده مورد قضاوت و ارزیابی قرار داد.

۳-۲-۴. تحول در کارگزاری دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

همانگونه که اشاره شد، برخلاف گذشته که دولت‌ها نقش اصلی را در هدایت و مدیریت دیپلماسی اقتصادی بر عهده داشتند، اکنون به واسطه گسترش شبکه‌های پیچیده تولید و تأمین بین‌المللی، بازیگران غیردولتی هم در دیپلماسی اقتصادی و تجاری نقش دارند. با فعال شدن انواع بازیگران دولتی و غیردولتی در دیپلماسی اقتصادی، دیپلماسی‌ها و دیپلمات‌های اقتصادی گوناگونی ظاهر شده‌اند و در عرصه اقتصاد بین‌المللی نقش آفرینی می‌کنند. این بازیگران عبارتند از: نهادها و دیپلمات‌های دولتی ملی و بین‌المللی، نهادها و دیپلمات‌های شرکتی و سازمان‌های غیردولتی (Santer and Yiu, 2003: 11-17). به همین دلیل، یکی از عوامل مؤثر بر دیپلماسی اقتصادی، سبک‌ها و رویکردهای کشورها در مورد به کارگیری دیپلمات‌های اقتصادی یا تجاری است. معمولاً این نوع دیپلمات‌ها به سه دسته اصلی تقسیم می‌شوند: ۱- دیپلمات تاجرنش یا تجارت گستر^۱، ۲- دیپلمات کارمندنش^۲ و ۳- دیپلمات عمومی^۳ یا کل‌گرا (بزرگی، ۱۳۹۶: ۱۹۹). یک دیپلمات تجاری تاجرنش (مثل کره ای‌ها و ژاپنی‌ها) خصلتی تجارت‌گرا و فعال دارد و عمدتاً در پی کسب رضایت شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی و نه وزارتخانه‌ها و نهادهای رسمی است. او به شرکت‌های متقاضی مشورت می‌دهد و آنها را راهنمایی می‌کند. این دیپلمات، نقش فعال تری را در زمینه

¹. Business Promoter.

². Civil Servant.

³. Generalist.

دیپلماسی تجاری ایفا می‌کند و خدمات بسیاری را ارائه می‌دهند. یک دیپلمات تجاری کارمندمنش، رفتاری مانند کارمند وزارت بازرگانی دارد. این افراد دارای روحیه محافظه کار و احتیاط آمیز بوده و از معاملات تجاری فاصله می‌گیرند. آنها نوعاً روی اجرای سیاست‌ها و دستورالعمل‌های تجاری دولتی و برقراری ارتباط بین فعالان اقتصادی وزارتخانه‌ها کار می‌کنند و بیشتر در سطح نهادها و اتحادیه‌ها ارتباط برقرار می‌کنند تا شرکت‌ها. یک دیپلمات اقتصادی کل‌گرا یا عمومی، دیپلماتی حرفه‌ای است که به صورت موردی و در کنار سایر وظایف دیپلماتیک خود به امور مربوط به پشتیبانی تجاری می‌پردازد. این گونه دیپلمات‌ها اگرچه دارای سطح اطلاعات و تخصص کمتر از دو گونه قبلی در زمینه مسائل اقتصادی هستند، اما ممکن است ارتباطات خوبی را به ویژه در سطح سفیران برقرار و اقدامات مربوط به دیپلماسی اقتصادی و تجاری را در چهارچوب وسیع‌تر دیپلماسی ملی انجام دهند (Kostecki and Naray, 2007: 21).

آنچه مسلم است، در حوزه کارگزاری دیپلماسی اقتصادی وابستگی‌های متقابل و پیچیدگی دنیای حاضر باعث کمرنگ شدن مرز دیپلماسی‌های گوناگون شده و این امر تعامل و همکاری بازیگران گوناگون را ضروری کرده است. از یک طرف، دولت‌ها، شرکت‌ها و دانشگاه‌ها و سازمان‌های غیردولتی جامعه مدنی به تخصص و تجربه یکدیگر احتیاج دارند و برای ایفای نقش مؤثر در کلیه حوزه‌ها در بازار جهانی باید به مبادله دانش فنی و تجربه خود با سایرین بپردازند. از طرف دیگر، این بازیگران برای تسهیل موفقیت خود در مجامع و حوزه‌های مختلف به همکاری و کمک سیاسی یکدیگر نیاز دارند. این مسأله باعث شده است که دولت‌ها افراد ماهر و مجرب را از شرکت‌ها، دانشگاه‌ها یا سازمان‌های غیردولتی استخدام کنند. همچنین، شرکت‌ها و سازمان‌های غیردولتی نیز به اشکال مختلف دولتمردان زبده و مجرب را استخدام می‌کنند یا از مشاوره آنها بهره می‌برند (Saner & Yiu, 2003: 23-24).

با توجه به مطالب پیش گفته در عرصه کارگزاری و بررسی پیشینه نقش و کارکرد وزارت امور خارجه ایران در عرصه روابط اقتصادی خارجی، مشخص می‌گردد که جایگاه متغیر و متلاطم امور اقتصادی در وزارت امور خارجه و کمبود شدید دیپلمات‌های آشنا به مسائل اقتصادی از جمله چالش‌های اصلی در پیشبرد دیپلماسی

اقتصادی جمهوری اسلامی ایران محسوب می گردند. بررسی شاخص‌های کارکردی دیپلماسی اقتصادی در دولت‌های پس از انقلاب نشان می دهد که در هیچ یک از این دولت‌ها دیپلماسی اقتصادی به شکلی که در بالا توضیح داده شد، کارگزار اصلی خود را برای فعالیت‌های اقتصادی پیدا نکرد. در دولت سازندگی افرادی که به صورت حرفه‌ای اهداف دیپلماسی اقتصادی را در دستگاه دیپلماسی دنبال کنند و بتوان عنوان "دیپلمات اقتصادی" را برای آنها به کار برد وجود نداشتند و اصولاً چنین افرادی تربیت نشده بودند. لذا به رغم رشد به کارگیری نیروهای تکنوکرات و متخصص، هنوز فعالیت‌های اقتصادی در دستگاه سیاست خارجی از طریق دیپلمات‌های کل‌گرا پیگیری می‌شد (صالحی، ۱۳۹۳: ۱۹۸). در دولت اصلاحات نیز علیرغم ایجاد ساختار مناسب دیپلماسی اقتصادی، چالش‌های مربوط به ضعف کارگزاری عرصه دیپلماسی اقتصادی و ضعف کنش‌گری شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی ایران در عرصه دیپلماسی اقتصادی مانع از مشارکت فعال و اثرگذار ایران در اقتصاد جهانی و بهره‌گیری مناسب از ابزار دیپلماسی اقتصادی برای کمک به توسعه کشور می‌شد. به همین منوال، در دولت‌های نهم و دهم علاوه بر مشخص نبودن مسئولیت‌ها و وظایف سایر بخش‌های اجرایی کشور در عرصه دیپلماسی اقتصادی، وزارت امور خارجه نیز به صورت وظیفه محوری و در چهارچوب دیپلمات‌های کل‌گرا این مهم را دنبال می‌کرد. لذا هرچند دامنه فعالیت‌های بخش اقتصادی وزارت امور خارجه گسترش یافته بود، اما باور به اهمیت دیپلماسی اقتصادی در این دستگاه نهادینه نشده و یک تفکر استراتژیک بلندمدت پشت این موضوع قرار نداشت. در واقع، پرداختن به دیپلماسی اقتصادی در دستگاه سیاست خارجی بیشتر یک نوع انجام وظیفه اداری و تکلیف محور توسط دیپلمات‌های کل‌گرا بود تا باور به این که اقتصاد می‌بایستی به محور فعالیت‌های سیاست خارجی تبدیل شود. از سوی دیگر، در حالی که دولت اول روحانی اولویت بالایی را برای دیپلماسی اقتصادی قائل گردید و در دولت دوازدهم معاونت دیپلماسی اقتصادی در ساختار وزارت خارجه احیاء شد، مشکل کارگزاری دیپلماسی اقتصادی به قوت خود باقی ماند. به باور وزیر امور خارجه دولت روحانی، در دولت‌های گذشته به دو دلیل دیپلمات‌های وزارت امور

خارجی در مرکز و سفارتخانه‌ها گرایش اقتصادی زیادی نداشته اند؛ دلیل اول گرایش سیاسی و امنیتی مجموعه این وزارتخانه است که در چهار دهه پس از انقلاب استمرار یافته است. دلیل دوم این است که دیپلمات‌ها نگران بوده اند کمک به بنگاه‌های اقتصادی برای بازاریابی در بازارهای خارجی و جذب سرمایه و فناوری باعث ایراد این اتهام و سؤال شود که چرا آنها وارد حوزه فعالیت اقتصادی شده‌اند. در دولت روحانی موضوع اول این گونه اصلاح شد که از این به بعد فعالیت دیپلمات‌ها در نمایندگی‌ها با ملاک میزان کمک آنها به توسعه کشور سنجیده می‌شود. اقدام دوم این بود که به آنها اطمینان داده شود که ورود به این حوزه مورد تأیید وزارت خارجه است و نباید نگران اقدامات سالم خود باشند (مصاحبه ظریف با روزنامه ایران، ۹ شهریور ۱۳۹۵).

در پاسخ به برخی انتقادات در مورد سازوکار اجرایی دیپلماسی اقتصادی دولت اول روحانی به ویژه در حوزه کارگزاری، مسئولان وزارت امور خارجه معتقد بودند که علاوه بر تناقض‌های ساختاری پیش گفته، محدودیت‌های شدید بودجه‌ای نیز از موانع اصلی اجرای مسئولیت این وزارتخانه در زمینه دیپلماسی اقتصادی به حساب می‌آید. به طوری که محدودیت‌های بودجه‌ای وزارت خارجه در چند سال اخیر به کاهش قابل توجه پست‌های کارشناسی تعداد زیادی از نمایندگی‌های سیاسی خارج از کشور به ویژه در بخش اقتصادی منجر گردید و به طور طبیعی بر کمیت و کیفیت کار این وزارتخانه در عرصه روابط اقتصادی خارجی اثرات منفی بر جای گذاشت. به تعبیر وزیر امور خارجه، وزارتخانه وی به لحاظ بودجه رتبه دوم وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های فقیر را به خود اختصاص داده است (همان). صرف‌نظر از این اظهارات، نکته اصلی اینجاست که حتی با فرض رفع مشکلات بودجه‌ای و آموزش دیپلماسی اقتصادی به دیپلمات‌های موجود برای افزایش آگاهی و توان چانه زنی آنها در ارتباطات اقتصادی خارجی، این وزارتخانه از وجود نیروی انسانی متخصص در مسائل اقتصادی یا همان دیپلمات اقتصادی رنج می‌برد. در مجموعه بیش از هزار نیروی شاغل در بدنه کارشناسی سیاسی وزارت امور خارجه، درصد پائینی از آنها دارای مدرک اقتصادی هستند. طبیعی است که دیپلمات‌های عمومی نتوانند از عهده پیگیری تخصصی مسائل اقتصادی به خوبی برآیند (دهقانی فیروزآبادی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۴: ۳۴-۳۵).

علاوه بر مشکلات بودجه ای و ضعف بنیه علمی در حوزه دیپلماسی اقتصادی، فرهنگ اعتقاد و علاقه به انجام کار اقتصادی در میان کارگزاران سیاست خارجی کشور نیز بسیار پائین است. در واقع، به دلیل غالب بودن موضوعات سیاسی و امنیتی در کارکرد نیروهای کادر سیاسی وزارت امور خارجه در عرصه علم و عمل، کار ویژه اکثر نیروهای انسانی موجود این وزارتخانه متمرکز بر مسائل اقتصادی نبوده و تجربه و دانش اقتصادی نهادینه و روشنی که در دیپلماسی اقتصادی روندسازی و فرهنگ سازی کند، وجود ندارد. این موضوع از سوی وزیر امور خارجه نیز بارها مورد اشاره قرار گرفته است. به گفته ظریف، "پیدایش دیپلماسی اقتصادی چالش جدی برای وزارت امور خارجه بوده است. زیرا گرایش این وزارتخانه از ابتدای انقلاب به دلیل شرایط ناشی از جنگ تحمیلی، فشارهای سیاسی خارجی و تحریم‌های هسته‌ای، صرفاً سیاسی و امنیتی بود و به تبع آن تبحر و تخصص پرسنل وزارت خارجه نیز به این سمت حرکت کرده بود" (مصاحبه ظریف با روزنامه ایران، ۹ شهریور ۱۳۹۵).

بنابراین، شرط نهادینه ساختن دیپلماسی اقتصادی در دستگاه دیپلماسی، اصلاح تفکرات و روندها و فرهنگ سازی در حوزه دیپلماسی اقتصادی است. به عبارت دیگر، مشکل اصلی کارگزاری دیپلماسی اقتصادی در ایران فقدان رویکردها و قواعد اصولی در زمینه پیشبرد روابط اقتصادی خارجی است. این مساله باعث شده است تا اغلب دستگاه‌ها و شرکت‌های فعال در حوزه ارتباطات اقتصادی خارجی خود را بی نیاز از مشورت و نظارت وزارت امور خارجه بدانند. اما زمانی که در این تعاملات دچار مشکل می‌شوند (مثل شرایط تحریم‌ها) همه نگاه‌ها به سوی وزارت امور خارجه جلب می‌شود. لذا صرفنظر از ماهیت ساختار و جایگاه دیپلماسی اقتصادی در وزارت خارجه، آن چه بیشتر حائز اهمیت است چگونگی نهادینه شدن و اولویت یافتن امور اقتصادی و تبدیل آن به مأموریت اصلی در مجموعه کارگزاران این وزارتخانه به ویژه مدیران ارشد آن است (دامن پاک جامی، ۱۳۹۷: ۳۹۹). از سوی دیگر، وزارت امور خارجه به تنهایی نقش تعیین کننده‌ای در دیپلماسی اقتصادی ندارد. برای موفقیت در این عرصه، می‌بایست شاهد انسجام کارگزاری کلیه بخش‌های کشور در این حوزه باشیم. بدون تردید، پی گیری اولویت‌ها در عرصه روابط اقتصادی خارجی نیاز به

یک پنجره واحد و هماهنگی بین بخشی دارد که از نظر قانونی در حیطة مسئولیت‌های وزارت امور خارجه قرار می‌گیرد. اما از آن جا که ماهیت و کارکرد دستگاه دیپلماسی اساساً ماموریت محور است، دستگاه‌های اقتصادی کشور نیز بایستی دستورکاری روشن برای همکاری با طرف‌های خارجی داشته باشند و اقداماتی را که لازم است به لحاظ قانونی، فرآیندی و زیرساختی در داخل کشور به ویژه در زمینه تجارت و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی انجام گیرد، در دستورکار قرار دهند. یکی از این دستگاه‌ها، وزارت صنعت و تجارت و شاخه مسئول تجارت خارجی آن سازمان توسعه تجارت است که همواره به دنبال افزایش حضور نمایندگان خود در صحنه تعاملات اقتصادی خارجی است. به طور طبیعی، این حضور می‌بایستی در هماهنگی کامل با وزارت امور خارجه و بهره‌گیری از افراد آشنا به وظایف یک دیپلمات تجاری یا تاجرنش باشد تا به هم‌افزایی ملی در زمینه دیپلماسی اقتصادی کمک کند.

۵. چالش‌ها و موانع اجرای دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در مسیر تحقق اهداف خود، در کنار فرصت‌ها و گشایش‌های قابل توجه به ویژه در شرایط پس از توافق هسته‌ای، با چالش‌ها و موانع جدی داخلی و خارجی نیز روبرو بوده است. استمرار این چالش‌ها و عدم توجه به راه‌های رفع یا کاهش آثار آنها امکان کارکرد موثر سیاست خارجی در فضایی آرام و بدور از تنش و اولویت بخشی به مسائل اقتصادی در روابط خارجی را مشکل می‌سازد. در ادامه به مهمترین این چالش‌ها اشاره خواهیم کرد.

۵-۱. چالش‌های محیط داخلی برای دیپلماسی اقتصادی ایران

در حالی که ضرورت‌های بازیابی قدرت ملی به منظور افزایش سهم و جایگاه ایران در اقتصاد جهانی و بازدارندگی تهدیدهای محیطی به ویژه مقابله با سیاست‌های تحریمی کاربست دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی ایران را ضروری می‌سازد، فعال‌سازی و پیشبرد دیپلماسی اقتصادی در بطن یک سیاست خارجی توسعه‌گرا از جمله در دولت روحانی با چالش‌هایی در سطح داخلی مواجه است. در واقع، برخی موانع

و مشکلات فنی در ساختار اقتصادی و نظام تصمیم‌گیری ایران وجود دارند که در ایجاد تعاملات اقتصادی و تجاری ایران با خارج و پیشبرد اهداف دیپلماسی اقتصادی مواعی جدی را ایجاد کرده‌اند. مهم‌ترین این مواع عبارتند از: مشکلات ساختاری نظام بانکی کشور، اقتصاد دولت محور در برابر بخش خصوصی ضعیف و ضعف رقابت‌پذیری اقتصاد ایران، ضعف قوانین و مقررات داخلی در حمایت از دیپلماسی اقتصادی و تلقی وجود تقابل بین محیط داخلی و خارجی در عرصه تعاملات اقتصادی. به این فهرست می‌باید نقش منازعات سیاسی و جناحی و چالش ساختار-کارگزار دیپلماسی اقتصادی را نیز اضافه کرد.

مشکلات ساختاری نظام بانکی کشور: علیرغم گشایش‌های بانکی ایجاد شده پس از برجام، در بسیاری از حوزه‌های اقتصاد داخلی به خصوص حوزه بانکی، مشکلات فنی و اجرایی جدی وجود دارند. بسیاری از این مشکلات ارتباطی به تحریم نداشته و صرفاً به دلیل دور بودن سیستم مالی کشور از تحولات شگرف در مقررات بانکی بین‌المللی به وجود آمده‌اند ولی به دلیل تحریم‌ها ضرورت و عجله‌ای در حل و فصل آنها وجود نداشته و با رفع تحریم‌ها مجدداً برجسته شده‌اند (دومین گزارش اجرای برجام، ۱۳۹۵/۴/۲۶).

اقتصاد دولت محور در برابر بخش خصوصی ضعیف: در حالی که یکی از بازیگران اصلی دیپلماسی اقتصادی در صحنه اقتصاد بین‌الملل شرکت‌ها و بنگاه‌های غیردولتی هستند و خودمختاری اقتصادی دیگر بازیگران در کنار دولت‌ها از ویژگی‌های مهم دیپلماسی اقتصادی محسوب می‌گردد، بازیگر غالب در عرصه دیپلماسی اقتصادی ایران از دوران سازندگی تاکنون با توجه به ماهیت اقتصاد ایران همچنان بخش دولتی است. اقتصاد قدرتمند دولت-محور و بخش خصوصی ضعیفی که دولت را بزرگ‌ترین رقیب خود در فعالیتهای اقتصادی می‌بیند و از طرفی کمترین سهم را در اقتصاد داخلی دارد، از توان رقابتی اندکی در صحنه بین‌المللی نیز برخوردار است. اولین و مهم‌ترین پیامد کارگزاری و کنترل دولت در شرکت‌ها و مؤسسات دولتی خروج نظم اقتصادی از وضعیت رقابتی به وضعیت غیررقابتی و غیربازاری است. این وضعیت باعث می‌شود که

اقتصاد غیررقابتی ایران به دلیل ناسازگاری و ناهمگنی با منطق اقتصاد جهانی، فرصت و امکان مشارکت مؤثر در آن را به دست نیاورد (سلیمانی پورلک، ۱۳۹۵: ۳۳۵).

مشکلات در قوانین و مقررات داخلی ناظر بر روابط اقتصادی خارجی: یکی از ضرورت‌ها و نیازهای اساسی در زمینه تسهیل سرمایه‌گذاری خارجی در کشور و تجارت کالا و خدمات، توجه به مباحث حقوقی و موانع قانونی است که در این حوزه‌ها وجود دارد. به باور بسیاری از فعالان و صاحب‌نظران اقتصادی، زیرساخت‌های اقتصاد ایران به خصوص در حوزه قوانین و مقررات برای پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی مناسب نیستند. به زعم فعالان بخش خصوصی، وقتی بسترهای داخلی مهیا نیست و برای اعطای مجوز فعالیت اقتصادی به حدود دو هزار استعلام نیاز داریم، فایده‌ای ندارد اولویت را به دیپلماسی اقتصادی بدهیم یا مشوق‌هایی برای جذب سرمایه خارجی بگذاریم (مصاحبه روزنامه شرق با شرفی، ۲ شهریور ۱۳۹۵).

تلقی وجود تقابل محیط اقتصادی داخلی و خارجی: گسترش فرآیند جهانی شدن در دهه‌های اخیر خط پایانی بر تمایز میان سیاست داخلی و سیاست بین‌المللی کشیده و ضمن افزایش پیچیدگی‌های دیپلماسی اقتصادی، آن را به عرصه تصمیم‌گیری‌های داخلی وارد کرده است (Bayen and Woolcok, 2011: 11). همان‌گونه که پیش‌تر مورد اشاره قرار گرفت، راهبرد توسعه ایران آن‌گونه که در سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ترسیم شده است، تعامل با اقتصاد جهانی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های آن در زمینه سرمایه، فن‌آوری و تجارت (برون‌گرایی) در کنار بهره‌گیری از ظرفیت‌های ملی (درون‌زایی) است. اما تقابل میان دو دیدگاه کلی در کشور که یکی سیاست را به اقتصاد ترجیح می‌دهد و دیگری اقتصاد را به سیاست، در طول سال‌های پس از انقلاب بر روند سرمایه‌گذاری خارجی و تجارت خارجی ایران سایه افکننده و به تقابل ساختاری میان دو محیط داخل و خارج دامن زده است. در حالی که یکی از کارکردهای مهم دیپلماسی اقتصادی، نقش آن در تلاش برای افزایش مبادلات و همکاری‌های اقتصادی خارجی است، بررسی روند مبادلات اقتصادی خارجی ایران در دو الی دهه گذشته بر نبود مطلوبیت کافی در این زمینه صحنه می‌گذارد و این موضوع عمدتاً معلول تقابل دو محیط داخلی و خارجی است (سلیمانی پورلک، ۱۳۹۵:

۳۳۷). دولت های پس از جنگ در این زمینه رویکردهای متفاوتی داشته اند و هر کدام از آنها به یکی از دو رویکرد مورد اشاره نزدیکتر بوده اند. با این حال، برآیند کلی عملکرد اقتصادی ایران در اقتصاد جهانی هم سویی با رویکرد مبتنی بر تفوق نقش دولت در فعالیت های اقتصادی یا ترجیح سیاست بر اقتصاد بوده است. برای اجرای یک دیپلماسی اقتصادی موثر، باید سیاست از عرصه اقتصاد کنار برود تا میدان برای بخش خصوصی باز شود (سخنان روحانی در دیدار با نمایندگان مجلس، ۱۶ خرداد ۱۳۹۶)

نقش و تأثیر منازعات سیاسی داخلی بر دیپلماسی اقتصادی: یکی از مشکلات اصلی سیاست خارجی ایران، کشانده شدن موضوعات مهم و حساس آن به عرصه مناقشات جناحی، تریبون های غیر رسمی و مباحثات افراد و گروه ها در کف خیابان ها است. این مساله باعث شده تا موضوعات مهم کشور قبل از آن که در بخش ها و نهاد های تخصصی ذیربط به بحث گذاشته شده و به تصمیمات کارشناسی منجر شود، در کانون منازعات سیاسی داخلی قرار گیرد. موضوعات متعددی را می توان در این رابطه مورد اشاره قرار داد. اما شاید یکی از جنجالی ترین و پر تنش ترین موضوعات یک دهه اخیر سیاست داخلی و خارجی کشور مساله هسته ای است. مروری بر دیدگاه و مواضع هر یک از دو گروه موافقان و مخالفان دولت در جریان مذاکرات هسته ای منتهی به برجام و پس از آن می تواند تصویر بهتری از میزان این تأثیرگذاری را نشان دهد. (۱۳)

چالش ساختار- کارگزار در اجرای دیپلماسی اقتصادی: با توجه به بحث های پیشین، تردیدی وجود ندارد که دیپلماسی اقتصادی نیازمند تخصص و دانش اقتصادی از سوی دیپلمات ها می باشد. دیپلمات های اقتصادی، افراد حرفه ای هستند که ضمن آشنایی با اصول و مبانی بنیادین اقتصاد سیاسی و شناخت کافی از اقتصاد و ظرفیت های اقتصادی کشور خود، بتوانند با بهره گیری از ابزارها و روش های دیپلماتیک نوین، اهداف و منافع اقتصادی کشور را محقق سازند. در جمهوری اسلامی ایران علیرغم تأکید بر اهمیت دیپلماسی اقتصادی به ویژه در دو دهه گذشته، کارگزار دیپلماسی اقتصادی به معنی واقعی نداشته ایم. علیرغم برخی تغییرات ساختاری در وزارت خارجه در جهت افزایش توجه به امور اقتصادی در برخی از مقاطع مثل دولت اصلاحات و دولت

دوازدهم، این وزارتخانه از کمبود شدید دیپلمات‌های اقتصادی حرفه‌ای یا دیپلمات‌های کل‌گرای آموزش دیده در زمینه مسائل اقتصادی رنج می‌برد.

۲-۵. چالش‌های محیط خارجی دیپلماسی اقتصادی ایران

در عرصه خارجی، چالش‌های مربوط به استمرار و تشدید سیاست‌های ضدایرانی آمریکا، ادامه تنش‌ها در مناطق پیرامونی و تشدید فضای ایران هراسی کارکرد روان و موثر دیپلماسی اقتصادی ایران را با مشکل مواجه ساخته‌اند. به این چالش‌ها به صورت خلاصه اشاره خواهیم کرد.

نقش فشارهای سیاسی و سیاست‌های تحریمی آمریکا علیه ایران: رفتار خصمانه و فشارهای سیاسی و تحریمی آمریکا از اولین ماه‌های پس از انقلاب علیه نظام جمهوری اسلامی ایران آغاز شده است. با فروپاشی شوروی، ایران اگر چه از تهدیدات حضور یک ابرقدرت در مرزهای شمالی خود رهایی یافت، اما از سوی دیگر، شدت رویارویی کشور با آمریکا نیز افزایش یافت. لذا این واقعیت را باید پذیرفت که آمریکا به عنوان یکی از بازیگران اصلی نظام بین‌الملل، هم به صورت مستقیم از طریق تهدیدات نظامی، اعمال تحریم‌ها و مداخله در مساله هسته‌ای و هم به صورت غیرمستقیم از طریق هم‌پیمانان خود در منطقه، در چهار دهه گذشته بر فرآیند تصمیم‌گیری و اجرایی سیاست خارجی و امور داخلی ایران تاثیر منفی زیادی بر جای گذاشته است. در همین حال، با وجود دستیابی دولت یازدهم به توافق هسته‌ای با هدف خنثی‌سازی اهرم‌های آمریکا و متحدان آن در مدیریت روابط اقتصادی کشورها و نهادهای چندجانبه با ایران، به طور قطع مهم‌ترین مانع در مسیر اجرای این توافق و عدم انتفاع ایران از مزایای آن نیز کارشکنی و بدعهدی دولت آمریکا در انجام تعهدات خود و ایجاد جو بی‌اعتمادی و ترس در بین کشورها و شرکت‌های علاقه‌مند به همکاری با ایران بوده که هم در دولت اوپاما و هم با شدت بیشتر و علنی‌تری در دولت ترامپ دنبال شده است. در طول مدت دو سال اول پس از اجرایی شدن برجام، به ویژه پس از روی کار آمدن ترامپ، مجموعه‌ای از نقض، بدعهدی، تأخیر، تعلل و تخطی از اجرای برجام توسط دولت آمریکا انجام گردید که بارها از سوی جمهوری اسلامی ایران در کمیسیون مشترک برجام مطرح و مورد رسیدگی قرار گرفت (هفتمین گزارش سه ماهه اجرای برجام، ۲۶ مهر

۱۳۹۶). بنابراین، موضوع تخلفات و بدعهدی آمریکا و مهم‌تر از آن خروج این کشور از برجام و نقض فاحش قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، به بزرگ‌ترین مانع بهره‌مندی ایران از مزایای برجام تبدیل گردید. این موضوع، علاوه بر آثار و تبعات سیاسی و امنیتی که برای ایران به همراه داشته، چالشی جدی را نیز در برابر دیپلماسی اقتصادی آن ایجاد کرده است. در ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ نیز رئیس‌جمهور آمریکا با ایراد یک سخنرانی ضد ایرانی، خروج این کشور از توافق هسته‌ای و بازگشت تحریم‌های هسته‌ای علیه ایران طی مدت شش ماه را اعلام کرد. رئیس‌جمهور آمریکا پس از این سخنرانی با صدور یک یادداشت ریاستی به مراجع و مقامات ذیربط این کشور دستور داد تا برای عملیاتی نمودن خروج آمریکا از برجام اقدامات مقتضی را انجام دهند (Presidential Memoranda, 8 May 2018). متعاقب آن در مهلت ۹۰ روزه، وزارت خزانه داری آمریکا مجوزهای مربوط به واردات فرش و خشکبار از ایران و مجوز فروش هواپیماهای مسافربری به ایران را ابطال کرد. در پایان مهلت ۱۸۰ روزه نیز وزارت امور خارجه آمریکا با صدور بیانیه‌ای اعلام کرد که دولت این کشور تعداد ۷۰۰ نفر از اشخاص و نهادهایی که به موجب برجام از فهرست تحریم‌های خود حذف کرده بود را مجدداً در فهرست تحریم‌ها قرار داد (۱۴). به طور کلی، خروج آمریکا از توافق هسته‌ای دارای دو دسته از تأثیرات منفی بر منافع ایران از توافق بوده است: الف- اجرای تعهدات برجام توسط سایر کشورهای عضو برجام را با اختلال مواجه ساخته است. ب- بازگشت تحریم‌های آمریکا خسارات قابل توجهی را بر روابط تجاری بین‌المللی عادی ایران با سایر کشورها وارد کرده است.

ناتوانی و ضعف اروپا در تضمین منافع اقتصادی ایران: علاوه بر چالشی که خروج آمریکا از توافق و بازگرداندن تحریم‌های هسته‌ای برای ایران ایجاد کرده است، این موضوع اتحادیه اروپا را نیز به عنوان هم‌پیمان این کشور بر سر دو راهی بزرگی قرار داده است. در وضع موجود که ایران به همراه اروپا و دیگر طرف‌ها (چین و روسیه) در توافق باقی مانده‌اند، در حالی که آمریکا تحریم‌های هسته‌ای و ثانویه علیه شرکت‌های طرف همکاری با ایران را حتی شدیدتر از دوره گذشته اعمال می‌کند، مشخص نیست که اتحادیه اروپا تا کجا بتواند در مقابل فشارهای آمریکا مقاومت کند

و امکان استفاده ایران از مزایای اقتصادی توافق را فراهم آورد. تاکنون با وجود فشارهای فزاینده واشنگتن و لابی قدرتمند تل آویو- ریاض، اتحادیه اروپا به طور نسبی به برجام وفادار مانده و به دنبال اقداماتی برای تضمین بهره مندی ایران از مزایای توافق بر آمده است. با این حال، نشانه‌هایی از همراهی اروپا با آمریکا در موضوعات دیگر مثل اتهام اقدامات ضد امنیتی ایران در اروپا، نفوذ ایران در منطقه و برنامه موشکی آن بروز کرده است، به شکلی که برخی از کشورهای اروپایی علناً از سیاست تشدید فشار بر ایران در مسائل غیرهسته‌ای حمایت می‌کنند. لذا، نباید امیدوار بود که اروپا برای همیشه و به صورت نامشروط با ایران همراه باشد و روابط ناگسستنی سیاسی و منافع اقتصادی گسترده خود با آن سوی آتلانتیک را فدای حقانیت ایران می‌کند. از سوی دیگر، در توان و ظرفیت اتحادیه اروپا و حتی امکان وجود یک صدای واحد در این اتحادیه برای مقاومت در برابر فشارهای آمریکا علیه ایران و حفظ توافق هسته‌ای نیز تردیدهای جدی وجود دارد. (۱۵) این موضوعی است که مقامات ایرانی بارها در مورد آن هشدار داده‌اند و تاخیر مکرر اعلام شروع به کار مکانیزم ویژه مالی اروپا برای کار با ایران نیز شاهدهی بر این ادعا تلقی می‌شود.

چالش همکاری ایران با رژیم‌های مالی بین‌المللی: یکی دیگر از مهم‌ترین مشکلات در مسیر همکاری‌های بین‌المللی ایران در حوزه بانکی، مربوط به مقررات گروه ویژه اقدام مالی^۱ (فاتف) است که فعالیت‌های نظام مالی و بانکی کشورها در سطح بین‌المللی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. نام ایران از سال ۱۳۸۸ با انگیزه‌های عمدتاً سیاسی در لیست کشورهای دارای ریسک بالای پولشویی و تأمین مالی تروریسم از سوی گروه فاتف قرار گرفت. اگرچه در فضای مثبت پساجرام ایران به طور موقت در چند نوبت از فهرست سیاه تعلیق شده است، اما برای تعلیق دائمی اقدامات مقابله‌ای فاتف و خارج شدن از این لیست می‌بایستی لوایح اصلاحی چهارگانه مربوط به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم (۱۶) را به تصویب برساند. صرف‌نظر از تحریم‌های آمریکا، حرکت در چهارچوب مقررات فاتف دسترسی به سیستم مالی و بانکی ایران به بازارهای مالی

^۱. Financial Act Task Force (FATF).

بین‌المللی را تسهیل و زمینه همکاری بنگاه‌های اقتصادی خارجی با ایران را فراهم می‌کند. با این حال، موضوع تصویب لوایح چهارگانه به یک چالش عمده در منازعات سیاسی داخلی تبدیل گردید.

تشدید اقدامات ایران هراسی از سوی مخالفان منطقه‌ای ایران: از سوی دیگر، نباید سهم چالش‌های مربوط به مناطق پیرامونی ایران و رفتار برخی از کنشگران منطقه‌ای را در تخریب فضای تعاملات بین‌المللی ایران نادیده گرفت. مخالفان منطقه‌ای توافق هسته‌ای مثل عربستان سعودی و رژیم صهیونیستی نهایت تلاش خود را برای جلوگیری از موفقیت مذاکرات هسته‌ای به کار بستند. آنها در دوره پس از توافق نیز در ائتلافی نامیمون سعی کرده اند با تشدید فضای ایران هراسی دوباره ایران را به عنوان تهدید امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی مطرح کنند. در این راستا، رژیم سعودی با به راه انداختن یک کمپین بین‌المللی علیه توافق هسته‌ای و تبلیغ خطر گسترش نفوذ منطقه‌ای ایران (۱۷)، توانست لابی‌های افراطی داخل آمریکا را نیز در تشدید مخالفت با توافق با خود همراه سازد. با روی کار آمدن ترامپ، شرایط برای انجام تحرکات ضدایرانی حکام سعودی بیشتر از دوره اوباما فراهم شد. بنابراین، پروژه ایران هراسی که در فضای پسابرجام و در پرتو تعاملات ایران با کشورهای مختلف منطقه و جهان تا حدود زیادی بی اثر گردید، در حال بازگشت است و نظام رسانه‌ای آمریکا و برخی از کشورهای منطقه این پروژه را با جدیت دنبال می‌کنند.

نتیجه‌گیری

اهمیت دیپلماسی اقتصادی در جهان امروز بر کسی پوشیده نیست. مسیری که بسیاری از کشورهای توسعه یافته و اقتصادهای نوظهور پیموده اند، دلالت بر اولویت‌بندی سیاست خارجی این کشورها بر محوریت موضوعات اقتصادی و توسعه‌گرایی از طریق فعال سازی دیپلماسی اقتصادی دارد. جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان یک کشور در حال توسعه و تاثیرگذار در عرصه منطقه‌ای و جهانی، از این قاعده مستثنی نبوده و نمی‌تواند و نباید از کنار اهمیت مسائل اقتصادی در روابط خارجی بی‌تفاوت عبور کند.

به طور کلی، هرچند شرایط و جهت گیری دوران جنگ تحمیلی امکان توجه به اهداف اقتصادی در سیاست خارجی را فراهم نمی کند، تلاش‌هایی که در زمینه استفاده از ابزار سیاست خارجی برای پیشبرد اهداف اقتصادی و توسعه‌ای کشور از دوران سازندگی آغاز شد، در دولت اصلاح طلب خاتمی به نقطه قابل اتکایی رسید و در دولت احمدی‌نژاد نیز با رویکرد متفاوتی دنبال گردید، در مجموع دستاوردهای مثبت و تاثیرگذاری را برای کشور به همراه داشته است. به همین دلیل، دیپلماسی اقتصادی این دولت‌ها علیرغم رویارویی با چالش‌های مهم ساختاری و کارگزاری در عرصه دیپلماسی اقتصادی، به موفقیت‌های نسبی در تحقق اهداف ترسیم شده دست یافتند. هرچند این تلاش‌ها به نهادینه کردن جایگاه و تفکر دیپلماسی اقتصادی در وزارت امور خارجه نیانجامید. در همین حال، دولت روحانی نیز اصل کلی برنامه سیاست خارجی خود را تعامل مؤثر و سازنده با جهان قرار داد. دولت مذکور با بهره‌گیری از تجربه دولت‌های گذشته در عرصه دیپلماسی اقتصادی و با درک این مسأله که برچیدن تحریم‌ها به عنوان پیش نیاز توسعه اقتصادی کشور جز با اتخاذ یک سیاست خارجی تعامل‌گرا و اولویت بخشی به اقتصاد در عرصه سیاست داخلی و خارجی امکان پذیر نیست، سیاست خارجی خود را اقتصاد محور و هدف آن را کمک به توسعه و رفاه ملی اعلام کرد. در عرصه عمل، دولت روحانی با حل مناقشه هسته‌ای به عنوان مهم‌ترین مسأله‌ای که به امنیتی کردن سیاست خارجی کشور منجر شده بود، در جهت زمینه سازی برای توسعه مراودات اقتصادی و پیشبرد دیپلماسی اقتصادی کشور به موفقیت‌های قابل توجهی دست یافت.

بر این اساس، می‌توان به یک جمع‌بندی کلی از کارکرد سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در عرصه دیپلماسی اقتصادی دست یافت. سیر تحول فعالیت‌های دستگاه دیپلماسی ایران در سال‌های پس از پیروزی انقلاب نشان می‌دهد که اگر چه در دوران جنگ تحمیلی، دیپلماسی دفاع و اداره امور جنگ اولویت اول سیاست‌های داخلی و خارجی کشور بوده است، اما در دوره پس از جنگ نیاز به توسعه روابط اقتصادی خارجی تا حدودی احساس گردید و این موضوع به صورت تکالیفی در اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه‌ای کشور نیز انعکاس یافت. برآیند این تحولات، علیرغم شدت و ضعف آن در دولت‌های مختلف، به تقویت رویکرد اقتصادی در وزارت امور خارجه انجامیده

است. به عبارت دیگر، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران طی سه دهه گذشته دچار یک تحول سخت‌افزاری (ساختاری) و نرم‌افزاری (اهداف و برنامه‌ها) در جهت برجسته‌تر شدن نقش و جایگاه اقتصاد در سیاست خارجی شده است. اگرچه این تغییر به پایداری و نهادینه سازی نقش عوامل اقتصادی در روابط خارجی ایران منجر نگردید، اما به عنوان میراث و تجربه‌ای انکارناپذیر، بستر لازم را برای پی گیری اهداف اقتصادی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران فراهم آورده است. با این حال، علیرغم دستاوردهای قابل توجه دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران به ویژه در دولت روحانی، اقدامات انجام گرفته برای نهادینه کردن دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی ایران در مقایسه با کشورهای پیش‌تاز در این عرصه کافی نبوده و در مسیر خود با موانع و چالش‌های جدی داخلی و خارجی مواجه بوده است. در عرصه داخلی، مشکلات ساختاری اقتصادی، جناحی اندیشی در مورد سیاست خارجی، ناهماهنگی و بعضاً اتخاذ سیاست‌های موازی دستگاه‌ها از چالش‌های عمده ای هستند که امکان کارکرد موثر سیاست خارجی در فضایی آرام و به دور از تنش و اولویت بخشی به مسائل اقتصادی در روابط خارجی را مشکل می سازند. در عرصه خارجی نیز، چالش‌های مربوط به استمرار و تشدید سیاست های ضدایرانی آمریکا، امنیتی سازی محیط کنشگری خارجی ایران و ادامه تنش‌ها در مناطق پیرامونی، سیاست خارجی ایران را آزار می دهند.

باید توجه داشت که فقدان مدلی مشخص برای کارکرد سیاست خارجی و نحوه اولویت بخشی به اهداف اقتصادی در دیپلماسی، به عنوان یک مانع عمده در مسیر موفقیت دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران خودنمایی کرده است. بنابراین، استفاده از طرحی که در آن خطوط قرمز واقعی به همراه اولویت‌های منافع ملی تدوین شده باشد و همه ارکان نظام روی آن توافق نمایند، می‌تواند امکان استفاده از فرصت را برای نهاد دولت در تنظیم روابط با نظام بین‌الملل و بهره برداری از فرصت‌ها در عرصه دیپلماسی اقتصادی فراهم کند. به باور این پژوهشگر، برای تقویت و تحکیم گام‌های اتخاذ شده در دولت های مختلف در مسیر اقتصادمحور کردن سیاست خارجی و کاستن از چالش‌های پیش روی، نیازمند یک برنامه منسجم، نهادینه و بلندمدت ملی در عرصه

دیپلماسی اقتصادی هستیم. برنامه‌ای که با آمد و شد دولت‌ها تغییر نکند و خود را برای مقابله با چالش‌ها و تکانه‌های محیط بین‌المللی از طریق اجرایی کردن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی آماده نماید و مسیر ایجاد تحرک و تعالی در توسعه اقتصادی کشور را بدون هیچ مشکل و اعمال سلیقه‌ای بر مبنای اسناد کلان راهبردی ملی ادامه دهد. شاید سند الگوی پایه ایرانی-اسلامی پیشرفت (۱۷) که پس از فراخوان مقام معظم رهبری برای بررسی و تکمیل آن در ۲۲ مهر ۱۳۹۷، ظرف دو سال پیش رو فرصت بازبینی، اصلاح و تکمیل را دارد، محل مناسبی برای پرداختن به یک برنامه ملی در زمینه دیپلماسی اقتصادی نیز باشد. بدون تردید، بر اساس اسناد کلان و راهبردی کشور، هم‌پوندی اقتصاد ملی و بین‌المللی، استفاده مناسب از جایگاه ژئوپولیتیک ایران، توجه به منطقه‌گرایی اقتصادی، بازدارندگی در برابر آثار تحریم، تقویت دیپلماسی انرژی و نقش آفرینی نهادی در عرصه جهانی (مثل الحاق به سازمان تجارت جهانی) از مهم‌ترین ضرورت‌های دیپلماسی اقتصادی ایران محسوب می‌شود.

از سوی دیگر، با توجه به چالش‌های موجود در حوزه ساختار-کارگزاری دیپلماسی اقتصادی، تدوین راهبرد کلی دیپلماسی اقتصادی ایران باید به تغییر و بازبینی وظایف دستگاه دیپلماسی در دو عرصه بینش (فکر) و کنش (عمل) و بازتعریف وظایف دیپلمات‌ها منجر شود. در حوزه بینش، از آنجا که اصولاً ساختار و رویکرد این وزارتخانه در طول چهار دهه پس از انقلاب بر محور غالب مسائل سیاسی و امنیتی شکل گرفته است، برای افزایش توجه به دیپلماسی اقتصادی می‌باید علاوه بر ساختار، ذهنیت سیاسی-امنیتی نهادینه شده در این وزارتخانه را نیز تغییر داد و نسبت به بازتعریف مفهوم و جایگاه دیپلماسی با توجه به اهمیت روزافزون اقتصاد در سطح بین‌المللی و افزایش نقش بازیگران غیردولتی در تعاملات اقتصادی جهان اقدام کرد. در عرصه کنش نیز برای تحقق دیپلماسی اقتصادی، دیگر وظایف سنتی دستگاه دیپلماسی کفایت نمی‌کند و دیپلمات‌های کل‌گرا نمی‌توانند در دنیای پرشتاب امروز نقش خود را به خوبی ایفا کنند. دیپلماسی اقتصادی نیازمند دستگاه دیپلماسی است که بتواند بین وظایف سنتی خود در ایجاد ارتباط دولت-دولت و پیشبرد اهداف سیاسی-امنیتی و وظایف جدید آن در عرصه روابط اقتصادی ارتباط و توازن برقرار کند. در راستای بازتعریف وظایف دستگاه

دیپلماسی ایران، همچنین باید مفهوم دیپلمات نیز دوباره تعریف شود. دیپلمات مدرن دیپلماتی است که در جهت حفظ و گسترش متوازن منافع اقتصادی و سیاسی کشور خود چیزی بیش از وظایف مرسوم پنج گانه دیپلماتها مقرر در کنوانسیون ۱۹۶۱ وین انجام دهد و در جهت تحقق اهداف اقتصادی کشور تلاش نماید. علی رغم برخی تغییرات ساختاری در وزارت خارجه در جهت افزایش توجه به امور اقتصادی، این وزارتخانه از کمبود دیپلماتهای اقتصادی حرفه‌ای یا دیپلماتهای کل گرای آموزش دیده در زمینه مسائل اقتصادی رنج می‌برد. لذا به منظور تحقق هدف تغییر بینش و کنش در کارگزاران عرصه سیاست خارجی در جهت ارتقاء توجه به دیپلماسی اقتصادی، دو دسته از اقدامات در کوتاه مدت و بلند مدت متصور است: در کوتاه مدت، بهترین اقدام استفاده از ساختار و بضاعت موجود دستگاه دیپلماسی است. برگزاری دوره‌های آموزشی در زمینه‌های اقتصادی، بازرگانی، انرژی و غیره می‌تواند تأمین کننده بخشی از نیازهای دستگاه دیپلماسی در حوزه دیپلماسی اقتصادی باشد. در بلند مدت نیز وزارت امور خارجه باید به فکر جذب نیروهای جدید برای ترمیم کاستی‌های موجود در زمینه اجرای دیپلماسی اقتصادی باشد و برای رسیدگی به موضوعات متنوع و پیچیده عرصه اقتصاد سیاسی بین‌الملل دیپلمات‌های جدیدی تربیت کند تا در کادر رسمی این وزارتخانه میان دیپلمات‌های عمومی و دیپلمات‌های متخصص توازن برقرار شود.

یادداشت‌ها

۱. برای اطلاع از مفاد سند چشم انداز بیست ساله رک به: www.maslahat.ir.
۲. برای اطلاع از این سیاست‌ها نک به: پایگاه اطلاع رسانی ریاست جمهوری، قابل دسترسی در www.president.ir.
۳. برای اطلاعات بیشتری در باره روزشمار مذاکرات هسته ای و متن کامل مجموعه اسناد توافق هسته ای نک به: دریایی، ۱۳۹۴.
۴. برای اطلاعات بیشتر در مورد تاثیر عوامل داخلی و خارجی بر سیاست خارجی نک به: James. N. Roseneau, Scientific Study of Foreign Policy, 1980: Part 4:

۵. برای توضیحات بیشتری در مورد منابع سیاست خارجی ایران رک به: دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۹: ۱۲۳-۶۷.
۶. به موجب تصویبنامه شماره ۸۸۳۴۶ مورخ ۱۳۶۰/۱۰/۴ هیأت وزیران، ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی بنا به پیشنهاد وزارت امور خارجه تشکیل گردید. دبیرخانه ستاد مذکور در وزارت امور خارجه مستقر می‌باشد (آرشیو اسناد معاونت اقتصادی وزارت امور خارجه، ۱۳۸۶).
۷. در میان اصول ۱۶ گانه برنامه دولت آقای روحانی، اصل کلی در حوزه سیاست خارجی "تعامل سازنده در روابط بین الملل" عنوان گردید. بر مبنای این اصل، تعامل سازنده با دنیا همواره مورد تاکید نظام جمهوری اسلامی ایران بوده است. بدون رابطه سازنده با دنیا نمی‌توان منافع کشور را تامین کرد و اقتصاد ما نیز باید تعامل سازنده معطوف به تامین منافع متقابل با اقتصاد جهانی داشته باشد. (برنامه و اصول کلی سیاست خارجی دولت یازدهم، ۱۳۹۲/۰۵/۱۴).
۸. اشاره به نامه‌ای که در سال ۱۳۹۵ از سوی حجه الاسلام جوادی آملی در خصوص مقایسه برجام با صلح حدیبیه برای وزیر امور خارجه ارسال گردید.
۹. برای اطلاعات بیشتر در این باره نک به: دامن پاک جامی، ۱۳۹۶: ۱۸-۱۶. همچنین نک به فلور، ۱۳۸۴: ۹۲-۹۰.
۱۰. برای اطلاع بیشتر از جزئیات این فرمان نک به: سید محمد محیط طباطبایی، "نخستین وزیر امور خارجه ایران"، نشریه وزارت امور خارجه، دوره دوم، ش ۱۲، اسفند ۱۳۳۹.
۱۱. برای توضیحات بیشتری در این مورد نک به: دامن پاک جامی، ۱۳۸۸: ۲۵۲.
۱۲. به گفته ظریف: " ساختار جدید حاصل بیش از دو سال و نیم تلاش و بحث و با توجه به نظرات و پیشنهادهای دریافتی از مجموعه همکاران در تمامی سطوح و از طرق مختلف بوده و در طراحی آن از آخرین یافته‌های تحقیقاتی و مطالعاتی از جمله ساختارهای مشابه در وزارت خارجه دیگر کشورها استفاده شده و تلاش گردیده تا مشکلات موجود در ارتباط با ساختار فعلی وزارت امور خارجه تا حد امکان برطرف شود. سابقه نه چندان مطلوب معاونت اقتصادی در گذشته و تزامم وظایف آن با

مسئولیت‌های معاونت‌های دوجانبه ایجاد می‌کرد تا طراحی و قالب‌بندی این معاونت به نحوی مدیریت شود که مشکلات قبلی را به دنبال نداشته باشد (ابلاغ ساختار جدید وزارت امور خارجه، ۱۳۹۶/۱۰/۱).

۱۳. برای اطلاع از دیدگاه‌های موافقان و مخالفان مذاکرات هسته‌ای و برجام نک به: دامن پاک جامی، ۱۳۹۷: ۴۶۵-۴۶۶

۱۴. برای اطلاعات بیشتری در مورد این تحریم‌ها نگاه کنید به فرمان اجرایی ترامپ در سند: Executive Order 13846 of August 6, 2018. همچنین اعلامیه وزارت خارجه آمریکا را در سند زیر ملاحظه نمایید: Press Release by Department of State, 5 November 2018.

۱۵. به عنوان مثال، برگزاری کنفرانس ضدایرانی آمریکا در لهستان در ۲۴ بهمن ماه ۱۳۹۷ همزمان با چهلمین سالگرد پیروزی انقلاب اسلامی را که با اعلام عدم شرکت موگرینی مسئول سیاست خارجی اتحادیه اروپا روبرو شد، می‌توان نشانه آشکاری از بروز چند صدایی و انشقاق در اتحادیه اروپا به حساب آورد.

۱۶. این لوایح شامل اصلاح قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم، اصلاح قانون مبارزه با پولشویی، پیوستن ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی (پالمو) و پیوستن ایران به کنوانسیون مقابله با تامین مالی تروریسم (Combating the Financing of Terrorism and Proliferation -CFT) هستند.

۱۷. تنها در یک مورد سعودی‌ها فقط شش میلیون دلار برای یک ماه آگهی تبلیغاتی در شبکه‌های تلویزیونی آمریکا علیه توافق هسته‌ای و ده‌ها میلیون دلار در کنگره این کشور هزینه کردند (موسویان، ۱۳۹۴).

۱۸. برای اطلاع از محتوای این سند رک به: پایگاه اطلاع رسانی مرکز الگوی ایرانی-اسلامی پیشرفت

منابع و ارجاعات

- آرشیو اداره اسناد و تاریخ دیپلماسی، (۱۳۸۶). وظایف و فعالیت‌های معاونت اقتصادی وزارت امور خارجه

- آرشیو اسناد وزارت امور خارجه، (۱۳۹۶). ابلاغ ساختار جدید از سوی وزیر امور خارجه. نامه مورخ ۱ دی.
- ابرین، رابرت و ویلیامز، مارک، (۲۰۱۳). *اقتصاد سیاسی جهانی*. ترجمه: غلامعلی چگنی زاده و میترا راه نجات، (۱۳۹۵). تهران: مرکز آموزش و پژوهش‌های بین‌المللی.
- ازغندی، علیرضا، (۱۳۸۴). *سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران* (چاپ چهارم). تهران: قومس.
- اسلامی، روح الله، (۱۳۹۴). *ارزیابی الگوی سیاست خارجی ایران بین دو انقلاب* (از انقلاب مشروطه تا کودتای ۲۸ مرداد). تهران: اداره اسناد و تاریخ دیپلماسی.
- اصول و برنامه کلی دولت یازدهم (۱۳۹۲). خبرگزاری خانه ملت. بازیابی شده از: www.icana.ir: ۱۳۹۷/۱۰/۱۸
- اصول، برنامه و خط مشی کلی دولت دوازدهم (۱۳۹۶). پایگاه اطلاع رسانی دولت، بازیابی شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۵ از: www.dolat.ir.
- اصول، اهداف و برنامه‌های سیاست خارجی دولت نهم، (۱۳۸۴). روزنامه شرق، ۲۳ تیر.
- ایزدی، جهانبخش، (۱۳۹۶). *دیپلماسی و تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: ابرار معاصر.
- باین، نیکلاس و وولکاک، استفان، (۱۳۸۸). ترجمه محمد حسن شیخ الاسلامی. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی
- بشیری، عباس، (۱۳۹۳). *گفتمان اعتدال: گذری بر آراء و اندیشه‌های دکتر حسن روحانی*. تهران: تیسرا.
- بلیس، جان و اسمیت، استیو، (۲۰۰۴). *جهانی شدن سیاست: روابط بین‌الملل در عصر نوین*. ترجمه: ابوالقاسم راه چمنی، (۱۳۸۳). تهران: ابرار معاصر.
- تشکیلات جدید وزارت امور خارجه، (۱۳۶۷). دفتر تشکیلات و بودجه.
- پوراابراهیمی، محمدرضا، (۱۳۹۶). سخنران مخالف در جریان رای اعتماد به وزیر امور خارجه دولت دوازدهم. مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی (۲۴ مرداد). بازیابی شده در تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۵ از سایت خبرگزاری خانه ملت: پوراابراهیمی <http://www.icana.ir/Fa/>

- پوراحمدی، حسین، (۱۳۸۸). مبانی نظری دیپلماسی نوین: هدایت دیپلماسی در عصر جهانی شدن. در دیپلماسی نوین: جستارهایی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران. گردآوری: حسین پوراحمدی. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی
- حاج یوسفی، امیرمحمد، (۱۳۸۴). سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در پرتو تحولات منطقه ای. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- چرنوف، فرد، (۲۰۰۷). نظریه و زیرنظریه در روابط بین‌الملل. ترجمه علیرضا طیب(۱۳۸۸). تهران: نشر نی.
- دامن پاک جامی، مرتضی، (۱۳۸۸). دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در آسیای مرکزی. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- _____، (۱۳۹۶). جستارهایی در تاریخ روابط خارجی ایران. تهران: وزارت امور خارجه.
- _____، (۱۳۹۷). جایگاه دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی دولت یازدهم (پایان نامه دکتری روابط بین‌الملل). دانشکده حقوق و علوم سیاسی. دانشگاه علامه طباطبائی. تهران.
- دریایی، محمدحسن، (۱۳۹۴). مجموعه اسناد مذاکرات هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران با کشورهای ۵+۱. تهران: انتشارات وزارت امور خارجه
- دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال، (۱۳۸۹). سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران. تهران: سمت.
- _____، (۱۳۹۳). چرخه گفتمانی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران: از دولت بازرگان تا دولت روحانی. تهران: نشر مخاطب.
- _____، (۱۳۹۴). نظریه‌ها و فرآیندها در روابط بین‌الملل. تهران: نشر مخاطب.
- دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال و دامن پاک جامی، مرتضی، (۱۳۹۴). دیپلماسی اقتصادی دولت یازدهم. فصلنامه سیاست خارجی. بهار: ۲۹ (۱). ۷-۵۲.
- _____، (۱۳۹۵). دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در آسیای مرکزی: ارزیابی ۲۵ سال روابط اقتصادی

- ایران و جمهوری‌ها پس از استقلال. *مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*. زمستان: ۹۶. ۲۵-۶۶.
- رانا، کیشان اس، (۲۰۰۲). *دیپلماسی دو جانبه*. ترجمه محمد سبحانی (۱۳۹۶). تهران: وزارت امور خارجه.
- رضائی، روح الله، (۲۰۰۴). *چهارچوب تحلیلی برای بررسی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران* (چاپ چهارم). ترجمه علیرضا طیب (۱۳۸۴). تهران: نی
- روحانی، حسن، (۱۳۹۲). سخنرانی در جمع مدیران و کارکنان وزارت امور خارجه. خبرگزاری ایرنا. ۲۵ شهریور. بازیابی شده ۱۳۹۶/۱۲/۱۶ از: www.irna.ir
- _____، (۱۳۹۶). *سخنرانی در ضیافت افطار با نمایندگان مجلس*، سه شنبه ۱۶ خرداد. پایگاه اطلاع رسانی ریاست جمهوری. ۴ آذر. قابل دسترسی در: www.president.ir. تاریخ دسترسی ۱۳۹۷/۱۱/۸.
- سلیمانی پورلک، فاطمه، (۱۳۹۵). *چالش‌ها و ضرورت‌های دیپلماسی اقتصادی ایران و الزامات آن در حوزه سیاست خارجی*. *فصلنامه علمی- پژوهشی مجلس و راهبرد*. زمستان: ۲۳(۸۸). ۳۵۸-۳۲۵.
- سند چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۸۳). پایگاه اطلاع رسانی تشخیص مصلحت نظام. بازیابی شده ۱۳۹۶/۲/۱۵ از: www.moslahat.ir.
- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، (۱۳۹۲). پایگاه حفظ و نشر آثار مقام معظم رهبری. بازیابی شده ۱۳۹۵/۹/۱۰ از: farsi.khamenei.ir.
- شرفی، سهراب، (۱۳۹۵). *مصاحبه با روزنامه شرق*، ۲ شهریور.
- شیخ عطار، علیرضا، (۱۳۸۵). *همراهی دیپلماسی و اقتصاد: جایگاه دیپلماسی اقتصادی در همکاری‌های منطقه‌ای ایران*. *همشهری دیپلماتیک* ۱ (۳): ۱۲-۱۳.
- صالحی، مختار، (۱۳۹۲). *جایگاه دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران: مطالعه موردی دفاع مقدس*. *فصلنامه سیاست خارجی* ۲۷ (۲): ۴۱۱-۴۴۴.
- _____، (۱۳۹۳). *دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در دوران سازندگی*. *پژوهشنامه علوم سیاسی*. تابستان: ۹ (۳). ۲۱۴-۱۷۵.

- طلائی، محسن، (۱۳۸۸). دیپلماسی اقتصادی دولت نهم. در مبانی حکمی و سیاست عملی دولت نهم. ضمیمه فصلنامه تخصصی نامه دولت اسلامی ۲ (۵۳): ۲۲۱-۲۳۹.
- ظریف، محمدجواد، (۱۳۹۲). برنامه سیاست خارجی. تهران: وزارت امور خارجه.
- _____، (۱۳۹۵). سخنرانی در بیست و دومین نشست اتاق بازرگانی. ۱۱ مرداد. بازیابی شده ۱۳۹۷/۵/۲۳ از: پایگاه اطلاع رسانی وزارت امور خارجه به آدرس: www.mfa.ir.gov
- _____، (۱۳۹۵). مصاحبه با روزنامه ایران. ۹ شهریور. بازیابی شده ۱۳۹۷/۶/۲۷ از: پایگاه اطلاع رسانی وزارت امور خارجه به آدرس: www.mfa.ir.gov
- _____، (۱۳۹۶). سخنرانی در جلسه رأی اعتماد در مجلس دهم. ۲۵ مرداد. بازیابی شده ۱۳۹۶/۵/۳۰ از: پایگاه اطلاع رسانی وزارت امور خارجه به آدرس: www.mfa.ir.gov
- _____، (۱۳۹۶). رویکرد و برنامه سیاست خارجی دولت دوازدهم. ۱۵ مرداد، قابل دسترسی در www.mfa.gov.ir
- فلور، ویلم، (۱۳۸۴). تاریخچه وزارت امور خارجه ایران. ترجمه: جواد کریمی. فصلنامه تاریخ روابط خارجی. ۶ (۲۵-۲۴): ۱۰۱-۸۹.
- قانون شرح وظایف وزارت امور خارجه، (۱۳۷۰). تهران: دفتر تشکیلات و بودجه.
- کاظمی، سیدعلی اصغر، (۱۳۶۵). دیپلماسی نوین در عصر دگرگونی در روابط بین‌الملل. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- گزارش آمار اقتصادی بانک مرکزی ایران، (۱۳۹۱). (۱۳۹۲). (۱۳۹۶). بازیابی ۲۳ / ۹ / ۱۳۹۷ از: www.cbi.ir
- گزارش بانک مرکزی از تحولات اقتصادی ایران (۱۳۹۳). (۱۳۹۶). بازیابی شده ۱۳۹۷/۱۱/۳ از: www.cbi.ir
- گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد دیپلماسی اقتصادی (۱۳۹۶). بازیابی شده ۱۳۹۷/۱۰/۲۷ از: <http://rc.majlis.ir/fa>

- گزارش‌های سه ماهه وزارت امر خارجه از اجرای برجام به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی. گزارش دوم، (۱۳۹۵/۴/۲۶). گزارش هفتم (۱۳۹۶/۷/۲۶). بازیابی شده ۱۳۹۷/۱۰/۲۳ از: <http://www.mfa.gov.ir>
- لمی، استیون ال، (۱۳۸۸). *رویکردهای معاصر و جدید: نئورئالیسم و نئولیبرالیسم*. در جهانی شدن سیاست: روابط بین الملل در عصر نوین. ویراستاران جان بلیس و استیو اسمیت. ترجمه ابوالقاسم راه چمنی و دیگران. ج ۱. چاپ دوم. تهران: انتشارات ابرار معاصر.
- محیط طباطبایی، سیدمحمد، (۱۳۹۰). *نخستین وزیر امور خارجه ایران*. در *گوشه‌هایی از تاریخ دیپلماسی ایران*. به کوشش: امیرسعید الهی. تهران: اداره اسناد و تاریخ دیپلماسی. ۱۸۲-۱۷۱.
- موسوی شفایی، مسعود، (۱۳۸۸). *دیپلماسی اقتصادی، ابزار نوین سیاست خارجی در عصر جهانی شدن*. در *دیپلماسی اقتصادی*. به کوشش محمود واعظی و مسعود موسوی شفایی. تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
- موسویان، سیدحسین، (۱۳۹۴). *گفتگو با نشریه صدا*. ۲۸ شهریور: ۵۲.
- نامه حجه الاسلام مرتضی جوادی آملی به وزیر امور خارجه در حمایت از اجرای برجام. ۱۳۹۵/۵/۲۳.
- واعظی، محمود و موسوی شفایی، مسعود، (۱۳۸۸). *دیپلماسی اقتصادی*. تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
- وزارت امور خارجه، (۱۳۸۴). *عملکرد سیاست خارجی دولت خاتمی: ۱۳۷۶-۱۳۷۴*. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- وودز، نگر، (۱۳۸۸). *اقتصاد سیاسی بین الملل در عصر جهانی شدن*. در *جهانی شدن سیاست: روابط بین الملل در عصر نوین*. ویراستاران جان بلیس و استیو اسمیت. ترجمه ابوالقاسم راه چمنی و دیگران. ج ۱. چاپ دوم. تهران: انتشارات ابرار معاصر.

- Bayne, Nicolas and Stephan Woolcock (2011). Third Edition. *The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiation in International Economical Relations*. 2nd Edition. Aldershot: Ashgate.

- Berridge, G. R (2005). *Diplomacy: Theory and Practice* (3rd Edition). Houndmills: Palgrave
- Dona, Lee and Hocking, Brian (2010). *Economic Diplomacy*. In Robert A. Denmark (ed). *The International Studies Encyclopedia*. Vol. 11. Blackwell: 1216-1227.
- Frelek, Ryszard (2000). *Najkrótsza Historia Dyplomacji*. Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Griffin, Clifford E. (1997). *Democracy and Neoliberalism in the Developing World: Lessons from the Anglophone Caribbean*. Ashgate Publishing.
- Jackson, Robert and Jorge Sorenson (2016). *Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Keohane, Robert and Josef Nye (2001). *Power and Independence* (Third Edition). London: Longman.
- Kostecki, M. and O. Narray (2007). *Commercial Diplomacy and International Business. A Discussion Paper in Diplomacy*. No. 107, Netherlands: Institute of International Relations. Retrieved 16 July 2017 from: www.elingendael.nl.
- Mohammadian, Ali and Rezaei, Alireza (2016). Explanation of the Islamic Republic of Iran's Foreign Policy in the Age of Rouhani from the Perspective of James Roseneau Continuum Theory. *Journal of Productivity and Development* 2(3): 133-143
- Moons, S. and Bergeijk, P. Van (2013). A meta-analysis of economic diplomacy and its effect on international economic flows. ISS Working Papers - General Series 50074, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam (ISS). The Hague. Retrieved from: <https://ideas.repec.org/p/ems/euriss/50074.html>.
- Northedge, F.S. (1969). *The Nature of Foreign Policy*. In F.S. Northedge. Ed. *The Foreign Policies of Powers*. London: Faber and Faber
- Presidential Memoranda (2018). *Ceasing U.S. Participation in the JCPOA and Taking Additional Action to Counter Iran's Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon*. Available on: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcpoa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon>.

- Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran (2018). Executive Order 13846 of August 6, 2018. Available at: Presidential Documents No. 38939. Federal Register Vol. 83. No. 152. August 7.
- Rosenau, James N. (1980). *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Nichols Publishing.
- Sanner, Reymond and Lichia YIU (2003). *International Economic Diplomacy: Mutations in Post- Modern Times*. Discussion Paper No. 84. The Hague: Netherlands Institute of International Relations.
- Szatlach, Maria Ewa (The importance of economic diplomacy in the era of globalization (the case of China). Retrieved 20 April 2017 from: <stream/handle/item/4200/The%20importance%20of%20economic%20diplomacy%20in%20the%20era%20of%20globalization%20the%20case%20of%20China.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- U.S. Government Fully Re-Imposes Sanctions on the Iranian Regime as Part of Unprecedented U.S. Economic Pressure Campaign, Press Release by Department of State. 5 November 2018 .Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm541>.