

Capacities and Requirements of the Institutional Approach in the Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran

Abbas Ziaoddini^{*}

Mohammad Kamalizadeh^{**}

Seyyed Khodayar Mortazavi^{***}

Seyyed Ataollah Sinaei^{****}

This research seeks to examine the foreign policy of the Islamic Republic of Iran through the lens of institutionalism. This approach is predicated on the assumption that institutional structures and rules established upon specific principles, norms, attitudes, and values constrain the options available to policymakers and steer them toward particular decisions. The foreign policy approach of the I.R. Iran is no exception to this rule. By employing an institutionalist framework and a descriptive-analytical method, this article addresses the following research questions: How can the capacities of institutionalism be leveraged to render the foreign policy of the Islamic Republic of Iran more efficient and effective, and what indicators distinguish the foreign policy of the I.R. Iran from an institutionalist perspective? The findings indicate that strengthening institutional interactions, enhancing coordination among domestic institutions, and utilizing

^{*} Corresponding Author: Ph.D. Student in Political Science, Tehran South Branch, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

a.ziaeddin@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0009-5718-4128>

^{**} Assistant Professor, Department of Political Science, Institute for Humanities and Social Studies, ACECR, Tehran, Iran.

mohammadkamalizadeh@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1391-6547>

^{***} Assistant Professor, Department of Political Science, Tehran South Branch, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Kh-mortazavi@azad.ic.ir

<https://orcid.org/0000-0002-0514-4412>

^{****} Assistant Professor, Department of Political Science, Faculty of Law and Social Sciences, Payame Noor University, Tehran, Iran.

sinaee@pnu.ac.ir

<https://orcid.org/0000-0002-6999-3042>

regional and international cultural, economic, and strategic capacities are among the key imperatives of institutionalism for the foreign policy of the Islamic Republic of Iran.

Keywords: Institution, Institutionalism, Institutional Capacities, Constitution, Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran.

Introduction

The general premise of foreign policy is that the state, as a social institution, is situated within two distinct environments: on the one hand, the domestic environment, comprising all institutions located within the territory defined by the state and their mutual interactions; and on the other hand, the external environment, consisting of all other states, their bilateral interactions, and international institutions. Conventional International Relations theory posits that the state is constantly engaged in attempts to intervene in both environments; that is, it enters into both domestic and foreign politics (Eslami & Akbari, 2020: 4). Foreign policy encompasses the decisions, actions, and initiatives of a country vis-à-vis other actors and the international environment (Reynolds, 2001: 63). Therefore, foreign policy is pursued on the basis of a predetermined plan, program, and strategy formulated by decision-makers to secure specific, defined objectives (Dehghani Firoozabadi, 2015: 21).

This article seeks to examine the capacities and imperatives of institutionalism to offer solutions for reinforcing this approach in the foreign policy of the Islamic Republic of Iran. The primary question addressed by this study is: How can the capacities and imperatives of institutionalism be leveraged to render the foreign policy of the Islamic Republic of Iran more efficient and effective?

Research Methodology and Theoretical Framework

This study utilizes a descriptive-analytical method based on library research and document analysis to investigate the impact of institutionalism on the foreign policy of the Islamic Republic of Iran. The theoretical framework of the research is grounded in New Institutionalism.

The foundations of New Institutionalism are attributed to March and Olsen, who, in a seminal 1984 article, called for renewed attention to the institutional character of politics. The primary themes of their argument can be outlined as follows:

- Political institutions possess relative autonomy and independent effects, and their organizational properties matter. From the perspective of New Institutionalism, both contextualism which reduces politics to a mere reflection of society and reductionism which reduces politics to the aggregate behavior of individuals are rejected.
- Politics revolves around the interpretation of life, the elaboration of meaning, purpose, and direction, and not merely around policymaking and resource allocation.
- Attention must be paid to the ways in which institutionalized rules, routines, standards, and norms shape behavior, underscoring that political action cannot be reduced solely to the conduct of calculating individuals. History is not sufficient, yet institutions cannot be regarded as ahistorical (March & Olsen, 1984: 749).

From their perspective, political actors organize themselves and their conduct in accordance with socially constructed routines and rules that are publicly known and accepted. By virtue of these rules and procedures, political institutions define fundamental political rights and duties, structure and regulate the allocation of privileges, opportunities, and obligations in society, and establish authority to resolve conflicts. Administrative bodies, legislative committees, and courts while serving as arenas for the contestation of social forces are also sets of standard operating procedures and structures that define and constrain individual interests and choices, constituting political agents in their own right.

Institutions and Institutionalism in the Foreign Policy of the I.R. Iran

The institutional capacities embedded in the foreign policy of the Islamic Republic of Iran comprise the following:

- **The Role of Domestic Institutions in Iran's Foreign Policy:** These institutions include the government and the diplomatic apparatus, the Islamic Consultative Assembly (Majles), and extra-branch (supra-constitutional) bodies such as the Supreme National Security Council (SNSC) and the Supreme Leader. Each of these institutions, by virtue of its legal standing, exercises a decisive influence over the formulation and execution of foreign policy (Dehghani Firoozabadi, 2019: 23).
- **The Executive Branch and Diplomatic Apparatus:** The government and specifically the Ministry of Foreign Affairs is regarded as the primary executive institution in Iranian foreign policy. It bears direct responsibility for conducting negotiations, implementing international accords, and managing the state's diplomatic relations.
- **The Islamic Consultative Assembly (Majles):** As the legislative authority, the Islamic Consultative Assembly helps delineate the legal parameters of foreign policy. The parliament influences foreign affairs by ratifying or rejecting international treaties and agreements, allocating budgetary resources to the diplomatic apparatus, and exercising oversight over the executive branch. The Parliament's National Security and Foreign Policy Commission is a specialized body tasked with reviewing foreign policy matters.
- **Extra-Branch Institutions and the Leadership:** In the Islamic Republic of Iran, the Supreme Leader occupies a strategic position in steering foreign policy. The regime's overarching macro-policies in international relations are formulated based on the directives of the Supreme Leader in consultation with bodies such as the Supreme National Security Council (Dehghani Firoozabadi, 2019: 56). The SNSC, as the country's highest political and security decision-making institution, plays a vital role in determining foreign policy strategy and oversees the trajectory of international negotiations and engagements (Rahmani, 2020: 45).
- **Regional and International Institutions and Iran's Position:** Regional and international organizations constitute a vital pillar of institutionalism in the foreign policy of the

Islamic Republic of Iran. These bodies provide Iran with opportunities to utilize multilateral cooperation to secure its national interests. Notable examples include the Organization of Islamic Cooperation (OIC), the United Nations and its affiliated agencies, and regional pacts and organizations such as the Shanghai Cooperation Organisation (SCO) and the Economic Cooperation Organization (ECO) (Rahmani, 2020: 102).

- **Iran's Cultural, Economic, and Strategic Capacities in Leveraging Institutionalism:** Possessing a historical civilization, extensive energy resources, and an advantageous geopolitical position, Iran exhibits high potential for active participation in international institutions. For instance, Iran's participation in China's Belt and Road Initiative (BRI) reflects the mobilization of economic capacities within international interactions (ibid.: 152).
 - Cultural Capacities: With its rich historical civilization and cultural footprint across the Islamic world and the Shia sphere, Iran possesses substantial potential for cultural diplomacy. Iranian cultural centers abroad, international media presence, and participation in global cultural organizations represent key institutional strategies in this domain (Dehghani Firoozabadi, 2019: 18).
 - Economic Capacities: As one of the world's leading oil and natural gas producers, Iran can play a pivotal role in global energy governance through platforms such as the Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) (Reuters, 2025: 5).
 - Strategic Capacities: Iran's geopolitical position across the Middle East, the Caspian Sea, and the Persian Gulf enables the state to maintain an active role in regional security architectures and political processes.

Conclusion

The Islamic Republic of Iran possesses expansive capacities for utilizing institutionalism in its foreign policy. Domestic institutions

such as the executive branch, parliament, the Supreme National Security Council, and the Leadership play key roles in foreign policymaking. Concurrently, Iran's engagement with regional and international organizations lays the groundwork for strengthening multilateral cooperation. Furthermore, Iran's cultural, economic, and strategic assets can be mobilized as instruments of institutional diplomacy in the nation's foreign affairs. Reinforcing the role of domestic institutions in foreign policy decision-making, pursuing constructive engagement with international bodies and multilateral diplomacy, managing structural challenges and barriers, and outlining strategies to consolidate institutionalism were focal points of this analysis. By enacting viable and operational policies in these domains, Iran can more effectively harness the capacities of institutionalism to render its foreign policy more efficient and efficacious in safeguarding its national interests.

References

- Ahmadi, H., & Fazeli, H. (2007) Nasionalism, moshkele-ye haviyat va dolat-e melli dar theori-ye ejtemaei [Nationalism, the problem of identity, and the nation-state in social theory]. *Political Quarterly*, 37(4), 21–40. [in Persian]
- Ahmadvand, S., & Bakhshi, M. (2022) Barresi-ye zamineh va paradigm-e zabani dar andisheh-ye siasi-ye Zartosht [Investigating the context and linguistic paradigm in Zoroastrian political thought]. *Theoretical Politics Research*, 31(1), 139–163.
<https://doi.org/10.22059/jpq.2023.318019.1007734> [in Persian]
- Ashraf, A. (2020) Haviyat-e irani az doran-e bastan ta payan-e pahlavi [Iranian identity from antiquity to the end of the Pahlavi era] (H. Ahmadi, Ed. & Trans.; 10th ed.). Nashr-e Ney. [in Persian]
- Bartold, V. (1998) Joghrafiya-ye tarikhi-ye iran-e bastan [Historical geography of ancient Iran] (H. Sanati, Trans.). Bonyad-e Moqoofat-e Mahmoud Afshar Yazdi. [in Persian]
- Cameron, G. G. (1986) Iran dar sepideh-dam-e tarikh [Iran at the dawn of history] (H. Anoosheh, Trans.). Elmi va Farhangi. [in Persian]
- Christensen, A. (1953) Iran dar zaman-e sasaniyan [Iran in the Sassanid period] (R. Yasemi, Trans.). Ebn-e Sina. [in Persian]
- Cottam, R. (1978) *Nationalism in Iran*. University of Pittsburgh Press.

- Dehghani Firoozabadi, J. (2015) Osool va mabani-ye ravabet-e beynolmelal [Principles and foundations of international relations] (Vol. 1). Samt. [in Persian]
- Duchesne-Guillemain, J. (1996) Din-e iran-e bastan [Religion of ancient Iran] (R. Monajem, Trans.). Fekr-e Rooz. [in Persian]
- Eslami, R., & Akbari, Z. (2020) Asib-shenasi-ye siyasat-e khareji-ye jomhuri-ye eslami-ye iran az manzar-e nehad-geraee [Pathology of the foreign policy of the Islamic Republic of Iran from the perspective of institutionalism]. Quarterly Journal of Public Policy Strategies, (35), 3–26. [in Persian]
- Frye, R. N. (2007) Tarikh-e bastani-ye iran [The history of ancient Iran] (M. Rajabnia, Trans.; 3rd ed.). Elmi va Farhangi. [in Persian]
- Ghirshman, R. (1957) Iran az aghaz ta islam [Iran from the beginning to Islam] (M. Moein, Trans.). Bongah-e Tarjomeh va Nashr-e Ketab. [in Persian]
- Haghighat, S. (1997) Masooliyat-haye faramelli dar siyasat-e khareji-ye dolat-e eslami [Transnational responsibilities in the foreign policy of the Islamic government]. Center for Strategic Research. [in Persian]
- Herzfeld, E. (1975) Tarikh-e bastani-ye iran bar bonyad-e bastan-shenasi [Ancient history of Iran based on archaeology] (A. A. Hekmat, Trans.). Anjoman-e Asar-e Melli. [in Persian]
- Hodgson, G. M. (1998) The approach of institutional economics. Journal of Economic Literature, 36(1), 166–192.
- Hosseinizadeh, S. M. A. (2012) Az nehad-geraee ta gofteman: Daramadi bar karbord-e nazariye-haye nehad-geraee dar oloom-e siyasi [From institutionalism to discourse: An introduction to the application of institutional theories in political science]. Baqir al-Ulum, 15(60), 83–109. [in Persian]
- Hutchinson, J. (1994) Cultural nationalism and moral regeneration. In J. Hutchinson & A. Smith (Eds.), Nationalism. Oxford University Press.
- Ishiyama, J. T. (2012) Comparative politics: Principles of democracy and democratization. Blackwell Publishing Ltd.
- Jackson, R., & Sorensen, G. (2015) Daramadi bar ravabet-e beynolmelal [Introduction to international relations] (M. Zakerian, A. Taghizadeh, & H. Saeid Kolahi, Trans.). Mizan. [in Persian]
- Kazemi, H. (2013) Nehad-geraee be onvan-e olgooei baraye tahlil-e siyasi [Institutionalism as a model for political analysis]. Theoretical Politics Research, (13), 1–27. [in Persian]

- Khoshvaght, M. H. (2006) Tajziye va tahlil-e tasmim-giri dar siyasat-e khareji [Decision-making analysis in foreign policy]. Ministry of Foreign Affairs Printing and Publishing Center. [in Persian]
- Kohn, H. (1944) The idea of nationalism: A study in its origins and background. Macmillan.
- Kuhrt, A. (2009) The Persian Empire: A corpus of sources from the Achaemenid period (Vol. 1). Routledge.
- March, J., & Olsen, J. (1984) The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749.
- Maskub, S. (2000) Haviyat-e irani va zaban-e farsi [Iranian identity and the Persian language] (2nd ed.). Farzan. [in Persian]
- Miscevich, N. (2020) Nationalism. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford encyclopedia of philosophy* (Fall 2020 ed.). <https://plato.stanford.edu/entries/nationalism/>
- Mirzaei, A. (2017) Nasionalism va ghomiyat dar iran [Nationalism and ethnicity in Iran]. *Iranian Journal of Sociology*, 18(1), 32–68. [in Persian]
- Mohammadi, H. R. (2014) Tabyeen-e neshegan-e ghodrat va ta'sir-e an bar siyasat-e khareji-ye amrika dar ghebal-e iran [Explaining the signs of power and their impact on US foreign policy toward Iran]. *International Geopolitics Quarterly*, 10(53), 122–148. [in Persian]
- Motevaseli, M., et al. (2010) Eghtesad-e nehad-i: Pishgaman-e nehad-geraee ke elm-e eghtesad ra motahavvel kardand [Institutional economics: Pioneers of institutionalism who transformed economics]. Imam Sadiq University Press. [in Persian]
- O'Sullivan, M. L. (2018) *Shrewd diplomacy: Iran's foreign policy and the global order*. Oxford University Press.
- Pirnia, H. (2004) Asr-e asatiri-ye tarikh-e iran: Khotoot-e barjaste-ye dastan-haye iran-e ghadim [The mythological age of Iranian history: Prominent lines of ancient Iranian stories]. Hirmand. [in Persian]
- Pourdavoud, I. (1998) Gatha: Kohan-tarin bakhsh-e ovesta [Gathas: The oldest part of the Avesta]. Asatir. [in Persian]
- Rahmani, M. (2020) *Institutionalism and foreign policy: An analysis of the role of domestic and international institutions*. Routledge.
- Ramezani, R. (2001) Charchoobi tahlili baraye barresi-ye siyasat-e khareji-ye jomhuri-ye eslami-ye iran [An analytical framework for examining the foreign policy of the Islamic Republic of Iran] (A. Tayeb, Trans.). Nashr-e Ney. [in Persian]

- Ramezani Baseri, A., & Mirfardi, A. (2014) Tabyeen-e nehad-geraee va gerayesh-e an be towse-e [Explaining institutionalism and its tendency toward development]. *Economic Journal*, 14(3–4), 133–150. [in Persian]
- Renan, E., & Renouvin, P. (2012) Mellat, hess-e melli, nasionalism [Nation, national feeling, nationalism] (A. Ahmadi, Trans.). Agah. [in Persian]
- Reuters. (2025, February 4) An overview of Iran's energy industry and infrastructure. <https://www.reuters.com/world/middle-east/an-overview-irans-energy-infrastructure-2025-02-04/>
- Reynolds, P. A. (2001) Shenakht-e osool-e ravabet-e beynolmelal [Introduction to international relations] (J. Zanganeh, Trans.). Ministry of Foreign Affairs Printing and Publishing Center. [in Persian]
- Rhodes, R. A. W. (2005) Rahyaft-e nehad-geraee [The institutional approach]. In D. Marsh & J. Stoker (Eds.), *Method and theory in political science* (A. M. Haj-Yousefi, Trans.). Strategic Studies Research Institute. [in Persian]
- Sahraei, A. (2011) Daramadi bar siyasat-e khareji-ye jomhuri-ye eslami-ye iran az 1979 ta 2005 [Introduction to the foreign policy of the Islamic Republic of Iran from 1979 to 2005]. Sokhangostar. [in Persian]
- Sariolghalam, M. (2011) Mafhoom-e ghodrat va amalkard-e siyasat-e khareji: Moghayese-ye chin va iran [The concept of power and foreign policy performance: Comparing China and Iran]. *Foreign Relations Quarterly*, 3(1), 49–74. [in Persian]
- Sedghi, A. (2007) Siasat-e khareji-ye jomhuri-ye eslami-ye iran az aghaz ta sal-e 1368 [Foreign policy of the Islamic Republic of Iran from the beginning to 1989]. Center for Islamic Revolution Documentation. [in Persian]
- Shafiei-Kadkani, M. (2025) *Gozine-ye ashar* [Selected poems] (20th ed.). Morvarid. [in Persian]
- Skocpol, T. (2018) Binesh va ravesh dar jame-e-shenasi-ye tarikhi [Vision and method in historical sociology] (S. H. Aghajari, Trans.; 3rd ed.). Nashr-e Markaz. [in Persian]
- Smith, A. (2004) Nasionalism, nazariye, ideology, tarikh [Nationalism: Theory, ideology, history] (M. Ansari, Trans.). Iranian Civilization Studies. [in Persian]
- Sotoudeh, M. (2006) Tahavolat-e nezam-e beynolmelal va siyasat-e khareji-ye jomhuri-ye eslami-ye iran [Developments in the international

- system and the foreign policy of the Islamic Republic of Iran]. [in Persian]
- Tabatabai, J. (2001) Ta'amoli darbare-ye iran: Dibache-i bar nazariye-ye enhetat-e iran [Reflections on Iran: A preface to the theory of Iranian decadence]. Negah-e Moaser. [in Persian]
- Vaziri, M. (2013) Iran as imagined nation: The construction of national identity. Gorgias Press.
- Woods, E. T. (2016) Cultural nationalism. In D. Inglis & A. M. Almila (Eds.), *The SAGE handbook of cultural sociology* (pp. 429–441). SAGE Publications.

دوفصلنامه علمی «پژوهش سیاست نظری»

شماره سی و نهم، بهار و تابستان ۱۴۰۵: ۲۹۹-۲۷۹

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۱۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۴/۱۱

نوع مقاله: پژوهشی

ظرفیت‌ها و بایسته‌های رویکرد نهادگرایانه در سیاست خارجی ج.ا.ایران

* عباس ضیاءالدینی

** محمد کمالی‌زاده

*** سید خدایار مرتضوی

**** سید عطاءالله سینائی

چکیده

پژوهش حاضر در پی شناخت سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به رویکرد نهادگرایی است. این رویکرد بر این فرض استوار است که ساختارها و قواعد نهادی که با تکیه بر اصول، هنجارها، نگرش‌ها و ارزش‌ها ایجاد شده‌اند، گزینه‌های سیاست‌گذاران را محدود کرده، آنها را به سمت تصمیم‌های مشخصی هدایت می‌کنند. رویکرد سیاست خارجی ج.ا.ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست. این مقاله با استفاده از رویکرد نهادگرایی و روش توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخ به این پرسش است که چگونه می‌توان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های نهادگرایی، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران را کارآمدتر و مؤثرتر ساخت

* نویسنده مسئول: دانشجوی دکتری علوم سیاسی، واحد تهران جنوب، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
a.ziaeddin@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0009-5718-4128>

** استادیار گروه علوم سیاسی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی، تهران، ایران
mohammadkamalizadeh@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-1391-6547>

*** استادیار گروه علوم سیاسی، واحد تهران جنوب، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
Kh-mortazavi@azad.ic.ir

<https://orcid.org/0000-0002-0514-4412>

**** استادیار گروه علوم اجتماعی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران
sinaee@pnu.ac.ir
<https://orcid.org/0000-0002-6999-3042>



و چه شاخص‌هایی، سیاست خارجی ج.ا.ا را از منظر نهادگرایی متمایز می‌نماید. نتایج نشان می‌دهد که تقویت تعاملات نهادی، افزایش هماهنگی بین نهادهای داخلی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های فرهنگی، اقتصادی و راهبردی منطقه‌ای و بین‌المللی، از جمله الزامات کلیدی نهادگرایی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران است.

واژه‌های کلیدی: نهاد، نهادگرایی، ظرفیت‌های نهادگرایی، قانون اساسی و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران.

مقدمه

نهادها از مهم‌ترین سازوکارهای شکل‌دهنده به رفتار سیاسی و نتایج سیاستگذاری اند. نهادگرایی جدید، در واکنش به رویکردهایی که رفتار سیاسی را عمدتاً به ترجیحات فردی یا متغیرهای اجتماعی و اقتصادی فرو می‌کاستند، بر نقش قواعد رسمی، هنجارهای غیررسمی، رویه‌های تثبیت‌شده و ساختارهای سازمانی در جهت‌دهی به انتخاب کنشگران تأکید می‌کند. در این تلقی، نهادها صرفاً محدودکننده رفتار نیستند؛ بلکه با کاهش عدم قطعیت، تعریف صلاحیت‌ها، ایجاد رویه‌های تصمیم‌گیری و تنظیم انتظارات متقابل، امکان کنش جمعی و سیاستگذاری پایدار را نیز فراهم می‌کنند. از این رو، کیفیت نهادها می‌تواند بر ظرفیت دولت برای تبدیل منابع و ترجیحات سیاسی به تصمیم‌های منسجم و قابل اجرا اثر بگذارد (March & Olsen, 1983: 734).

اهمیت این مسئله در حوزه سیاست خارجی دوچندان است؛ زیرا سیاست خارجی در نقطه اتصال محیط داخلی و بین‌المللی قرار دارد. تصمیم خارجی نه فقط محصول فشارهای نظام بین‌الملل، بلکه حاصل تعامل نهادهای داخلی، قواعد حقوقی، ترجیحات کارگزاران، ظرفیت کارشناسی و سازوکارهای هماهنگی است. در نتیجه، برای فهم رفتار خارجی یک دولت باید هم ساختار تصمیم‌گیری داخلی و هم نحوه تعامل آن با نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی بررسی شود. ادبیات نهادگرایی تاریخی نیز نشان می‌دهد که انتخاب‌های نهادی گذشته می‌توانند از طریق وابستگی به مسیر، دامنه‌گزین‌های سیاستگذاران بعدی را محدود یا تسهیل کنند؛ بنابراین، سیاست خارجی را نمی‌توان صرفاً مجموعه‌ای از تصمیم‌های مقطعی تلقی کرد (Hall & Taylor, 1996: 938; Pierson, 2000: 251).

جمهوری اسلامی ایران نمونه‌ای مهم برای مطالعه این مسئله است؛ زیرا سیاست خارجی آن در چارچوب مجموعه‌ای از قواعد حقوقی، ارزش‌های سیاسی و دینی، نهادهای تصمیم‌گیر و اجرایی و نیز تعهدات بین‌المللی شکل می‌گیرد. قانون اساسی، سیاست‌های کلی، جایگاه رهبری، شورای عالی امنیت ملی، دولت و وزارت امور خارجه، مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای مرتبط، هر یک در سطوح متفاوت بر فرآیند سیاست خارجی اثرگذارند. در کنار این ساختار داخلی، ایران در نهادها و ترتیبات منطقه‌ای و بین‌المللی نیز مشارکت دارد. بنابراین، مسئله اصلی پژوهش صرفاً شناسایی

تعداد یا جایگاه این نهادها نیست؛ بلکه بررسی کیفیت روابط میان آنها، ظرفیت تبدیل تصمیم به اجرا، قابلیت ایجاد تعهد معتبر و امکان بهره‌گیری از ترتیبات چندجانبه برای تأمین منافع ملی است.

پژوهش حاضر از این منظر بدنبال پاسخ به این پرسش است که: ظرفیت‌های رویکرد نهادگرایانه در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران چیست و چه بایسته‌هایی برای افزایش کارآمدی آن وجود دارد؟ فرض راهنمای مقاله آن است که وجود نهادهای متعدد به خودی خود به معنای ظرفیت نهادی بالا نیست؛ بلکه اثرگذاری نهادی زمانی افزایش می‌یابد که صلاحیت‌ها روشن، هماهنگی میان نهادها مؤثر، ظرفیت کارشناسی کافی، قواعد نسبتاً باثبات و سازوکارهای اجرای تصمیم‌ها قابل اتکا باشند. در سطح خارجی نیز عضویت در سازمان‌ها و رژیم‌های بین‌المللی زمانی به ظرفیت واقعی تبدیل می‌شود که با دستورکار مشخص، دیپلماسی فعال، ائتلاف‌سازی و سازوکارهای اجرایی همراه باشد.

روش پژوهش توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر مطالعه اسناد و منابع کتابخانه‌ای است. برای تقویت جنبه تحلیلی، از منطق مطالعه موردی و تحلیل فرایندی در بررسی نمونه‌هایی از جمله برجام، عضویت ایران در سازمان همکاری‌های شانگهای و بریکس استفاده می‌شود. واحد تحلیل، «فرایند یا تصمیم سیاست خارجی نهادمندشده» در نظر گرفته شده است. داده‌های مورد استفاده شامل قانون اساسی و اسناد رسمی جمهوری اسلامی ایران، اسناد سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای، منابع علمی فارسی و انگلیسی و مطالعات معتبر درباره نهادگرایی و سیاست خارجی است. مقاله در سه بخش اصلی سازمان یافته است: نخست، مبانی و ساختار نهادگرایی در جمهوری اسلامی ایران؛ دوم، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از منظر ظرفیت و عملکرد نهادی؛ و سوم، بایسته‌های تقویت نهادگرایی و افزایش کارآمدی سیاست خارجی.

نهادگرایی در جمهوری اسلامی ایران

در ادبیات نهادگرایی، نخست باید میان «نهاد»، «سازمان» و «نهادگرایی» تمایز گذاشت. نهادها مجموعه‌ای از قواعد رسمی و غیررسمی‌اند که رفتار کنشگران را

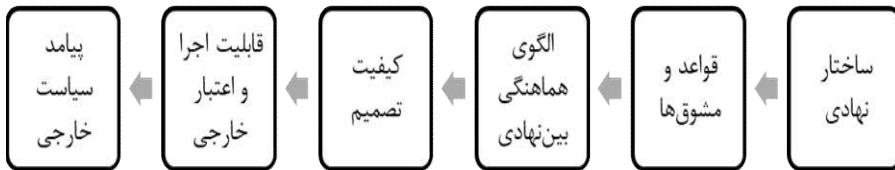
ساختاربندی می‌کنند؛ سازمان‌ها واحدهای دارای مرز و ساختار هستند که در درون این قواعد عمل می‌کنند؛ و نهادگرایی رویکردی تحلیلی است که می‌کوشد اثر این قواعد و ترتیبات بر رفتار و نتایج سیاسی را توضیح دهد. بنابراین، وزارت امور خارجه یا مجلس را می‌توان سازمان‌های سیاسی دانست، در حالی که قواعد حقوقی حاکم بر صلاحیت آنها، رویه‌های تصمیم‌گیری و هنجارهای پذیرفته‌شده، وجه نهادی موضوع را تشکیل می‌دهند (North, 1990: 3-5).

نهادگرایی جدید نیز یک نظریه واحد نیست و معمولاً در سه شاخه نهادگرایی انتخاب عقلانی، تاریخی و جامعه‌شناختی بررسی می‌شود. نهادگرایی انتخاب عقلانی بر قواعد و مشوق‌هایی تمرکز دارد که انتخاب کنشگران را ساختاربندی می‌کنند؛ نهادگرایی تاریخی بر زمان‌مندی، وابستگی به مسیر و آثار انتخاب‌های گذشته تأکید دارد؛ و نهادگرایی جامعه‌شناختی نقش هنجارها، هویت‌ها و منطق تناسب را برجسته می‌کند. برای تحلیل سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، ترکیب این سه زاویه سودمندتر از تقلیل مسئله به یکی از آنهاست؛ زیرا رفتار سیاست خارجی هم تحت تأثیر قواعد رسمی و محاسبه منافع است، هم از میراث نهادی و تاریخی اثر می‌پذیرد و هم با ارزش‌ها و هنجارهای سیاسی و فرهنگی پیوند دارد (Hall & Taylor, 1996: 936).

در جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی مهم‌ترین چارچوب رسمی برای تنظیم ساختار قدرت و برخی اصول سیاست خارجی است. در کنار آن، نهادهای تصمیم‌گیر و هماهنگ‌کننده‌ای مانند رهبری و شورای عالی امنیت ملی، نهادهای اجرایی مانند دولت و وزارت امور خارجه و نهاد قانون‌گذار و ناظر مانند مجلس شورای اسلامی، در سطوح متفاوت در فرایند سیاست خارجی حضور دارند. از منظر نهادی، اهمیت این ساختار در «تقسیم کار» میان سازمان‌ها و نیز در سازوکار هماهنگی آنهاست. اگر تقسیم صلاحیت‌ها روشن و ارتباط میان آنها منظم باشد، تعدد نهادها می‌تواند ظرفیت تصمیم‌گیری را افزایش دهد؛ اما اگر مرز مسئولیت‌ها مبهم یا سازوکار حل اختلاف ناکارآمد باشد، همان تعدد می‌تواند به افزایش هزینه‌های تصمیم‌گیری و کاهش انسجام پیام خارجی منجر شود.

از این منظر، می‌توان ظرفیت نهادی سیاست خارجی ایران را با شاخص‌هایی چون وضوح صلاحیت‌ها، هماهنگی بین‌نهادی، ظرفیت کارشناسی، قابلیت اجرا، ثبات قواعد و

اثرگذاری بین‌المللی ارزیابی کرد. این شاخص‌ها امکان می‌دهند بحث نهادگرایی از سطح توصیف ساختارها فراتر رود و به ارزیابی عملکرد آنها نزدیک شود. بر اساس این چارچوب، زنجیره علی مورد نظر مقاله عبارت است از:



این زنجیره همچنین نشان می‌دهد که ظرفیت نهادی مفهومی چندبعدی است و نمی‌توان آن را صرفاً با وجود قوانین یا عضویت در سازمان‌های بین‌المللی سنجید (Hall & Taylor, 1996: 936).

رویکرد نهادگرایانه در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به مفهومی اشاره دارد که برای توضیح و تحلیل رفتار جمهوری اسلامی ایران در روابط بین‌المللی استفاده شده است. این رویکرد بر این عقیده مبتنی است که نهادها، اعتقادات، ارزش‌ها و سیستم‌های سیاسی، مؤثرترین عوامل در تعیین سیاست خارجی یک کشور هستند (March & Olsen, 1983: 734; Hall & Taylor, 1996: 936).

– ظرفیت‌های فرهنگی، اقتصادی و راهبردی ایران در بهره‌گیری از نهادگرایی:

ایران با برخورداری از تمدن تاریخی، منابع انرژی و موقعیت ژئوپلیتیکی، پتانسیل بالایی برای نقش‌آفرینی در نهادهای بین‌المللی دارد. برای مثال، مشارکت ایران در پیمانهای همکاری نظیر شانگهای و بریکس نشان‌دهنده استفاده از ظرفیت‌های اقتصادی در تعاملات بین‌المللی است.

در حوزه فرهنگی، ایران با دارا بودن تمدن تاریخی، نفوذ فرهنگی در جهان اسلام و تشیع، پتانسیل بالایی برای دیپلماسی فرهنگی دارد. مراکز فرهنگی ایران در کشورهای مختلف، حضور رسانه‌ای در سطح بین‌المللی و مشارکت در برنامه‌های سازمان‌های فرهنگی جهانی، از جمله راهبردهای نهادگرایانه ایران در این حوزه است.

در حوزه اقتصادی، ایران به عنوان یکی از بزرگ‌ترین تولیدکنندگان نفت و گاز جهان، می‌تواند از طریق سازمان‌هایی مانند اوپک، نقش مهمی در سیاست‌گذاری‌های انرژی جهانی ایفا کند. موقعیت جغرافیایی ایران در مسیر کریدورهای بین‌المللی، این

کشور را به یکی از بازیگران کلیدی در ترانزیت کالا تبدیل کرده است. البته تمرکز بر تنوع‌بخشی به اقتصاد و توسعه صادرات غیر نفتی، بسیار مهم است. تحریم‌های اقتصادی نشان داده که اتکا به فروش نفت و گاز به تنهایی نمی‌تواند تأمین‌کننده امنیت اقتصادی کشور باشد (ر.ک: Reuters, 2025).

در حوزه راهبردی، موقعیت ژئوپلیتیکی ایران در منطقه خاورمیانه، دریای خزر و خلیج فارس، به این کشور امکان داده است تا در فرآیندهای امنیتی و سیاسی منطقه، نقش فعالی ایفا کند. همکاری‌های امنیتی ایران با سازمان‌هایی مانند سازمان همکاری شانگهای و ائتلاف‌های منطقه‌ای، نمونه‌هایی از بهره‌گیری از ظرفیت‌های راهبردی در سیاست خارجی هستند (ر.ک: Shanghai Cooperation Organization, 2023).

جدول ۱. شاخص‌های عملیاتی سنجش ظرفیت نهادی سیاست خارجی

شاخص	تعریف عملیاتی	نشانه/داده قابل بررسی
وضوح صلاحیت‌ها	روشن بودن حدود مسئولیت نهادهای تصمیم‌گیر و مجری	قوانین، آیین‌نامه‌ها، شرح وظایف و رویه‌های رسمی
هماهنگی بین نهادی	میزان سازگاری تصمیم‌ها و تبادل اطلاعات میان نهادها	مصوبات مشترک، سازوکارهای هماهنگی و موارد تعارض
ظرفیت کارشناسی	توان تولید و استفاده از دانش تخصصی	گزارش‌های کارشناسی، ارزیابی حقوقی/اقتصادی و سناریوها
قابلیت اجرا	توان تبدیل تصمیم به اقدام و نتیجه	اجرای توافقات، پروژه‌ها، بودجه و گزارش عملکرد
ثبات قواعد	قابلیت پیش‌بینی قواعد برای بازیگران داخلی و خارجی	تداوم رویه‌ها، تغییرات قانونی و میزان پایبندی به تعهدات
اثرگذاری بین المللی	توان تبدیل عضویت به نفوذ و نتیجه	ابتکارهای پذیرفته‌شده، پروژه های مشترک و نقش در دستورکار

سیاست خارجی در جمهوری اسلامی ایران

سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران را باید در تعامل میان اصول هنجاری، ساختارهای تصمیم‌گیری داخلی و محیط بین‌المللی تحلیل کرد. از یک سو، قانون اساسی و اسناد رسمی، مجموعه‌ای از اصول و اهداف را برای سیاست خارجی ترسیم می‌کنند و از سوی دیگر، تصمیم‌های مشخص در مواجهه با بحران‌ها، مذاکرات، تحریم‌ها و ترتیبات منطقه‌ای و بین‌المللی در درون یک ساختار نهادی اتخاذ می‌شوند. بنابراین، فاصله میان «اصول اعلام‌شده» و «نتایج سیاستی» تا حد زیادی به ظرفیت نهادی برای ترجمه اصول به تصمیم و سپس اجرای آن وابسته است (Putnam, 1988: 434-435).

در سطح داخلی، رهبری جایگاهی راهبردی در تعیین سیاست‌های کلی دارد؛ شورای عالی امنیت ملی در هماهنگی سیاست‌های امنیتی و خارجی نقش دارد؛ دولت و وزارت امور خارجه مسئولیت مهمی در مذاکره، دیپلماسی و اجرای تعهدات بر عهده دارند؛ و مجلس از طریق قانون‌گذاری، تصویب برخی تعهدات و نظارت، در فرایند سیاست خارجی اثر می‌گذارد (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول ۱۱۰ و ۱۷۶، اصول ۶۲ الی ۹۹). از منظر نهادگرایی، مسئله مهم نه تعیین یک «نهاد برتر» به صورت انتزاعی، بلکه بررسی چگونگی اتصال این سطوح تصمیم‌گیری و اجرای سیاست است. هرچه سازوکارهای هماهنگی، تبادل اطلاعات و حل اختلاف روشن‌تر باشند، احتمال تبدیل ترجیحات سیاسی به سیاست خارجی منسجم بیشتر خواهد بود (Putnam, 1988: 428).

در سطح بین‌المللی نیز نهادها فقط محدودیت ایجاد نمی‌کنند؛ بلکه می‌توانند فرصت ایجاد کنند. عضویت در سازمان ملل متحد، سازمان همکاری اسلامی، سازمان همکاری شانگهای، بریکس و سایر ترتیبات چندجانبه، امکان دسترسی به شبکه‌های همکاری، قواعد، اطلاعات و ائتلاف‌های سیاسی و اقتصادی را فراهم می‌کند. با این حال، عضویت به تنهایی شاخص اثرگذاری نیست. معیار مناسب‌تر، میزان توان کشور برای شکل‌دهی به دستور کار، ایجاد ائتلاف، پیشبرد ابتکارها و تبدیل همکاری نهادی به دستاوردهای اقتصادی، سیاسی و امنیتی است (Shanghai, 2023; Keohane, 1984: 85-109; Cooperation Organisation, 2023; BRICS Brasil, 2024).

سیاست خارجی، نتیجه تصمیم‌گیری‌های جزئی و در عین حال مهم است و آنچه به سیاست خارجی یک کشور شکل می‌دهد، نهادهای تصمیم‌گیرنده آن هستند. فرض کلی سیاست خارجی این است که دولت به عنوان نهادی اجتماعی در دو محیط قرار دارد: از یکسو، محیط داخلی که متشکل از همه نهادهای واقع در قلمرو مشخص شده توسط دولت و تعاملات آنها با یکدیگر است و از سوی دیگر، محیط خارجی که متشکل از همه دولت‌های دیگر و تعاملات آنها با یکدیگر و نهادهای بین‌المللی است. نظریه روابط بین‌الملل متعارف، فرض می‌کند که دولت پیوسته درگیر تلاش برای مداخله در هر دو محیط است؛ یعنی در سیاست داخلی و خارجی وارد می‌شود (اسلامی و اکبری، ۱۳۹۹: ۴). سیاست خارجی، تصمیم‌ها، کنش‌ها و اقدامات یک کشور در قبال سایر بازیگران و محیط بین‌المللی است (رینولدز، ۱۳۸۰: ۶۳). بنابراین سیاست خارجی بر پایه یک طرح و برنامه و راهبرد از پیش تعیین شده به وسیله تصمیم‌گیرندگان برای تأمین اهداف مشخص و معین صورت می‌گیرد (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۴: ۲۱). به بیان دیگر، سیاست خارجی متشکل از اهداف، استراتژی‌ها، تدابیر، روش‌ها، دستورالعمل‌ها، رهنمودها، برداشت‌ها و توافق‌هاست (خوشوقت، ۱۳۸۵: ۱۴۵). همه دولت‌ها به واسطه این حقیقت صرف که موجودیت جدای بین‌المللی دارند، به یک سیاست خارجی راهبردی در قبال دولت‌های دیگر و سایر بازیگران بین‌المللی متعهد هستند. سیاست خارجی با این نیت، در برگیرنده اهداف و تدابیری است که تصمیم‌ها و اقدامات دولت را در ارتباط با مسائل خارجی -به‌ویژه با سایر کشورها- راهبری می‌کند (جکسون و سورنسون، ۱۳۹۴: ۳۹۳).

برخی تحلیل کرده‌اند که سیاست خارجی دولت اسلامی، برگرفته از منابع اسلامی است؛ به طوری که پایبندی به این اصول که مستند به قرآن و سنت است، وجه تمایز دولت اسلامی از دیگر دولت‌ها خواهد بود. اصول سیاست خارجی دولت اسلامی برای دستیابی به اهداف آن، ابزار و استراتژی را مشخص می‌کند و حدود استفاده از هر ابزار و شرایط آن را تعیین می‌نماید (حقیقت، ۱۳۷۶: ۲۳). انقلاب اسلامی، نخستین انقلاب مذهبی عصر حاضر، یا به تعبیر دیگر، اولین شورش بزرگ علیه نظام‌های زمینی بود که در فرایند آن، گفتمانی سیادت‌طلب شکل گرفت که با تمامی بداعتش، ریشه در سنت دیرینه اسلام داشت (صحرايي، ۱۳۹۰: ۱۴۰). انقلاب تحت تأثیر یک ایدئولوژی طبقاتی یا

گروهی نبود، بلکه از ایدئولوژی اسلامی نشأت گرفته بود که هم با نظام استبدادی و هم با نظام استعماری در تضاد بود و مهم‌ترین هدف آن، برقراری عدالت در سطح جامعه و نظام بین‌الملل است. با توجه به جایگاه و نقش ایدئولوژی اسلامی، نه‌تنها اهداف و جهت‌گیری‌های سیاست خارجی ایران را مشخص می‌سازد، بلکه معیارهای سنجش و توجیهات لازم را برای کنش‌ها نیز فراهم می‌کند (ستوده، ۱۳۸۵: ۷۹-۸۱).

با توجه به این مسئله، گفتمان جمهوری اسلامی هم در درون خود، استقلال و آزادی را جست‌وجو می‌کرد، چون این گفتمان، بُعدی فراملی داشت و می‌خواست آمال خود را در دیگر نقاط جهان و با همکاری با جنبش‌های آزادی‌بخش محقق کند (صحرائی، ۱۳۹۰: ۱۴۱). علاوه بر این، اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی نیز در کتاب، سنت، سیره معصومین و شیوه حکومتی آنان ریشه دارد. بر اساس اسناد رسمی، به‌ویژه قانون اساسی، بیانات امام خمینی و عملکرد رفتاری ایران، اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی عبارتند از: نفی سلطه‌گری و سلطه‌پذیری؛ استکبارزدایی، ظلم‌ستیزی و عدالت‌خواهی؛ حمایت از مستضعفان و محرومان؛ حمایت و دفاع از حقوق مسلمانان؛ هم‌زیستی مسالمت‌آمیز و صلح‌طلبی؛ عدم مداخله در امور داخلی کشورها و احترام متقابل؛ تعهدات به قراردادهای و قوانین بین‌المللی (صدقی، ۱۳۸۶: ۶۳).

بر همین پایه، رهبر شهید انقلاب اسلامی، عزت و حکمت و مصلحت را یک مثلث الزامی برای چارچوب ارتباطات بین‌المللی می‌دانستند. ایشان در طراحی سه اصل مهم عزت، حکمت و مصلحت در دیدار با مسئولان وزارت امور خارجه و تبیین این سه اصل، به‌روشنی جایگاه نهادی و نقشه راه نهادهای مرتبط با سیاست خارجی را نشان می‌دهند.

مطالعات موردی

الف) برجام به مثابه آزمون ظرفیت نهادی:

برجام نمونه مناسبی برای نشان دادن رابطه میان نهادهای داخلی، نهادهای بین‌المللی و اعتبار تعهدات است. قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت در ۲۰ ژوئیه ۲۰۱۵ (۲۹ تیر ۱۳۹۴) به اتفاق آرا تصویب شد و برجام را در چارچوب تصمیم شورای امنیت قرار داد. از منظر نهادگرایی، این فرایند اهمیت «نهادینه‌سازی» یک توافق را نشان می‌دهد؛ زیرا توافق از سطح مذاکره دوجانبه یا چندجانبه خارج و در یک چارچوب حقوقی و

نظارتی بین‌المللی قرار گرفت. با این حال، دبیرکل سازمان ملل متحد در ۸ مه ۲۰۱۸، پس از اعلام خروج ایالات متحده از برجام، بر ضرورت استفاده از سازوکارهای پیش‌بینی شده در خود توافق تأکید کرد. از منظر تحلیلی، این تجربه نشان می‌دهد که نهادینه سازی حقوقی شرط مهمی برای همکاری است، اما به تنهایی تضمین‌کننده پایداری آن نیست. پایداری نیازمند سازوکارهای مؤثر برای نظارت، حل اختلاف، هزینه‌مند کردن نقض تعهدات و نیز هماهنگی سیاسی میان اعضاست (United Nations Security Council, 2015; United Nations, 2018).

از این تجربه می‌توان یک نتیجه محدود و قابل دفاع استخراج کرد: کیفیت یک نهاد بین‌المللی فقط با «وجود سند حقوقی» سنجیده نمی‌شود، بلکه باید ظرفیت آن برای ایجاد تعهد معتبر و مدیریت تغییرات سیاسی نیز ارزیابی شود. بنابراین در تحلیل سیاست خارجی ایران، ارزیابی نهادها باید از سنجش عضویت و امضای اسناد فراتر رود و به مرحله اجرا، نظارت و حل اختلاف برسد.

(ب) عضویت در سازمان همکاری شانگهای و گذار از عضویت به اثرگذاری:

ایران در ژوئیه ۲۰۲۳ روند پذیرش به‌عنوان عضو کامل سازمان همکاری شانگهای را تکمیل کرد. اسناد رسمی سازمان همکاری شانگهای نشان می‌دهد که ایران پس از تکمیل فرایند پذیرش، به عضو کامل سازمان تبدیل شد و در نشست‌های آن در سطح اعضا مشارکت کرد. این تحول از منظر نهادگرایی ظرفیت مهمی برای توسعه همکاری های اقتصادی، حمل‌ونقل، انرژی، علمی، فرهنگی و امنیتی ایجاد می‌کند. با این حال، از نظر تحلیلی باید میان «عضویت» و «اثرگذاری نهادی» تمایز گذاشت. عضویت یک ورودی نهادی است؛ اثرگذاری زمانی محقق می‌شود که کشور عضو بتواند از طریق ائتلاف‌سازی، ابتکارهای مشترک، مشارکت در کمیته‌های تخصصی، تأمین مالی پروژه‌ها و استفاده از سازوکارهای تصمیم‌گیری، نتایج ملموس تولید کند (Shanghai Cooperation Organisation, 2023).

اسناد سازمان همکاری شانگهای در سال‌های اخیر از سازوکارهایی مانند همکاری تجاری و اقتصادی، سرمایه‌گذاری، همکاری بانکی، علمی و فناوری و نیز سازوکارهای منطقه‌ای در حوزه‌های مختلف سخن می‌گویند. از این‌رو، یکی از پیشنهادهای این مقاله آن است که عملکرد ایران در سازمان‌های منطقه‌ای با شاخص‌های قابل اندازه‌گیری

ارزیابی شود؛ برای مثال، تعداد ابتکارهای پیشنهادی و پذیرفته شده، پروژه‌های مشترک اجرا شده، توافقات اقتصادی عملیاتی، میزان همکاری علمی و تعداد سازوکارهای نهادی که ایران در آنها نقش فعال دارد.

ج) بریکس و ظرفیت دیپلماسی نهادی:

عضویت ایران در بریکس که از سال ۲۰۲۴ در شمار اعضای گسترش یافته آن قرار گرفت، نمونه دیگری از ظرفیت چندجانبه‌گرایی است. وبگاه رسمی بریکس این گروه را یک سازوکار هماهنگی سیاسی و دیپلماتیک معرفی می‌کند و تأکید دارد که فعالیت‌های آن در حوزه‌های سیاسی-امنیتی، اقتصادی-مالی و ارتباطات مردمی سازمان می‌یابد. این ویژگی، بریکس را برای تحلیل ظرفیت نهادی ایران مهم می‌کند؛ زیرا برخلاف سازمان‌های دارای ساختار حقوقی و اداری سخت‌تر، بریکس بیشتر یک سازوکار هماهنگی و اجماع است. بنابراین بهره‌برداری ایران از این عضویت بیش از هر چیز به توانایی آن در ائتلاف‌سازی، تولید دستورکار، همکاری اقتصادی و ایجاد پیوند میان سیاست خارجی و دستگاه‌های اقتصادی و علمی داخلی وابسته است (ر.ک: BRICS, 2025).

در نتیجه، عضویت در بریکس نباید به عنوان هدف نهایی سیاست خارجی تلقی شود. ارزش نهادی عضویت زمانی افزایش می‌یابد که بتوان آن را به همکاری‌های مالی و تجاری، پروژه‌های مشترک، سازوکارهای پرداخت، همکاری علمی و فناوری و هماهنگی مواضع در نهادهای جهانی پیوند زد. به عبارت دیگر، «دیپلماسی عضویت» باید به «دیپلماسی نتیجه‌محور» تبدیل شود.

ج) تحریم‌ها و مسئله هزینه‌های مبادله:

تحریم‌های اقتصادی نشان می‌دهند که ظرفیت نهادی سیاست خارجی فقط به نهادهای سیاسی محدود نیست و با نهادهای اقتصادی و حقوقی نیز ارتباط مستقیم دارد. بانک جهانی در مطالعه‌ای درباره آثار رفع تحریم‌های اقتصادی ایران، کانال‌هایی مانند کاهش هزینه‌های تجاری، رفع محدودیت‌های صادرات نفت و آزادسازی برخی خدمات مالی و حمل‌ونقل را در نتایج اقتصادی مؤثر می‌داند. بنابراین از منظر نهادی، دیپلماسی اقتصادی موفق باید بتواند تصمیم سیاسی را به کاهش هزینه‌های مبادله و

ایجاد سازوکارهای پایدار برای تجارت، سرمایه‌گذاری، حمل‌ونقل و پرداخت تبدیل کند (Ianchovichina et al., 2016: 3-4).

این نکته برای سیاست خارجی ایران اهمیت ویژه دارد؛ زیرا حتی اگر یک توافق سیاسی یا عضویت بین‌المللی حاصل شود، در صورت نبود سازوکارهای بانکی، حقوقی، گمرکی، حمل‌ونقلی و بیمه‌ای مناسب، دستاورد آن به سطح اقتصادی منتقل نمی‌شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود «زنجیره سیاست خارجی تا نتیجه اقتصادی» به‌عنوان یکی از واحدهای اصلی ارزیابی ظرفیت نهادی در نظر گرفته شود. این زنجیره شامل تصمیم دیپلماتیک، ترتیبات حقوقی، سازمان اجرایی، تأمین مالی، اجرای پروژه و ارزیابی نتیجه است.

بایسته‌های نهادگرایی در جمهوری اسلامی ایران

ضرورت ارتقای نقش نهادهای داخلی در تصمیم‌گیری سیاست خارجی

نهادهای داخلی جمهوری اسلامی ایران نقش حیاتی در سیاست خارجی ایفا می‌کنند و تقویت ظرفیت این نهادها می‌تواند موجب تقویت جایگاه ایران در عرصه بین‌المللی شود. با توجه به چالش‌های پیش‌رو در عرصه جهانی، ضرورت دارد نهادهای مرتبط با سیاست خارجی در فرایند تصمیم‌گیری، با رعایت تقسیم کار قانونی، از ظرفیت کارشناسی و اطلاعاتی کافی برخوردار باشند.

ارتقای نظام تصمیم‌گیری نیازمند بهره‌گیری از مطالعات علمی و داده‌محور برای تدوین و ارزیابی سیاست‌های خارجی است. تصمیم‌گیری نهادی زمانی می‌تواند به نتایج پایدار منجر شود که میان اطلاعات، تخصص، صلاحیت قانونی و مسئولیت اجرایی پیوند برقرار شود.

افزایش تعامل و همکاری میان نهادهای داخلی

برای تقویت نقش نهادهای داخلی در سیاست خارجی، لازم است تعاملات و همکاری‌های میان نهادهای مختلف تقویت شود. این امر می‌تواند از طریق سازوکارهای مشورتی، تبادل منظم اطلاعات، جلسات هماهنگی و سازوکارهای روشن برای حل اختلافات نهادی صورت گیرد.

هدف از هماهنگی نهادی، حذف اختلاف دیدگاه‌ها نیست؛ بلکه تبدیل اختلاف دیدگاه‌ها به فرآیندی قابل مدیریت و جلوگیری از انتقال تعارضات حل‌نشده به مرحله

اجرای سیاست خارجی است. در واقع، اختلاف نظر در یک نظام سیاسی می‌تواند طبیعی باشد، اما اگر سازوکار نهادی برای حل آن وجود نداشته باشد، هزینه تصمیم‌گیری و اجرای سیاست افزایش می‌یابد.

تقویت نهادهای تخصصی در مجلس

مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد قانون‌گذار می‌تواند با تقویت کمیسیون‌های تخصصی، به‌ویژه کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی، نقش مؤثرتری در بررسی و ارزیابی سیاست خارجی ایفا کند. تصویب یا بررسی توافقات بین‌المللی، نظارت بر اجرای آنها و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی از جمله حوزه‌هایی است که ظرفیت تخصصی مجلس در آنها اهمیت دارد.

تعامل سازنده با نهادهای بین‌المللی و دیپلماسی چندجانبه

یکی از بایسته‌های مهم نهادگرایی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، تعامل سازنده با نهادهای بین‌المللی و بهره‌گیری هدفمند از دیپلماسی چندجانبه است. این رویکرد می‌تواند به ایران کمک کند تا در مسائل جهانی، ظرفیت چانه‌زنی و اثرگذاری بیشتری پیدا کند و از ظرفیت‌های موجود در سازمان‌ها و ترتیبات بین‌المللی بهره‌برداری نماید.

تقویت دیپلماسی چندجانبه

دیپلماسی چندجانبه فرصتی برای تقویت همکاری‌های بین‌المللی در قالب گروه‌های متنوع و میان‌دولتی فراهم می‌کند. ایران می‌تواند با مشارکت فعال در نهادهایی همچون سازمان ملل متحد، سازمان همکاری اسلامی، سازمان همکاری شانگهای و بریکس، ظرفیت دیپلماسی چندجانبه خود را تقویت کند.

با این حال، حضور در این نهادها نباید صرفاً به مشارکت تشریفاتی در اجلاس‌ها محدود شود. حضور مؤثر نیازمند دستورکار، ائتلاف‌سازی، کارشناسان تخصصی و پیگیری مستمر است.

گذار از تعدد نهادها به هماهنگی نهادی

مسئله اصلی سیاست خارجی ایران را نمی‌توان صرفاً با افزایش تعداد نهادها حل کرد. در ادبیات نهادگرایی، کیفیت قواعد، نحوه تعامل سازمان‌ها و هزینه‌های هماهنگی اهمیت بنیادی دارد. بنابراین، اصلاح نهادی باید بر «معماری هماهنگی» متمرکز شود.

این معماری می‌تواند شامل تعیین دقیق مسئولیت هر نهاد، تعریف سازوکار حل اختلاف صلاحیتی، ایجاد بانک اطلاعاتی مشترک، تدوین رویه واحد برای ارتباطات خارجی و تعریف مسئول مشخص برای پیگیری اجرای هر توافق باشد (North, 1990: 3-734-735; March & Olsen, 1983: 4).

تقویت حافظه نهادی و انتقال تجربه

یکی از الزامات نهادگرایی کارآمد، کاهش وابستگی عملکرد دستگاه سیاست خارجی به تغییر اشخاص است. ایجاد نظام مستندسازی مذاکرات، ثبت درس‌آموخته‌ها، ارزیابی پس از اجرای توافقات و حفظ دانش سازمانی می‌تواند از تکرار خطاها جلوگیری کند. این امر با مفهوم «وابستگی به مسیر» در نهادگرایی تاریخی مرتبط است. تصمیم‌های گذشته مسیرهای آینده را شکل می‌دهند، اما وجود حافظه نهادی امکان اصلاح تدریجی و یادگیری از تجربه را فراهم می‌کند. در این معنا، ثبات سازمانی با ایستایی سیاست خارجی یکسان نیست؛ بلکه می‌تواند زیرساخت یادگیری و اصلاح مستمر باشد (Thelen, 1999: 385-388).

تقویت ظرفیت کارشناسی و داده‌محوری

سیاست خارجی پیچیده امروز به تخصص همزمان در حقوق بین‌الملل، اقتصاد، انرژی، فناوری، امنیت، جامعه‌شناسی و ارتباطات نیاز دارد. از این‌رو، تقویت واحدهای مطالعات راهبردی و شبکه‌های همکاری میان وزارت امور خارجه، دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی و دستگاه‌های اقتصادی می‌تواند کیفیت تصمیم‌گیری را افزایش دهد. در این مدل، دانشگاه‌ها و اندیشکده‌ها صرفاً تولیدکننده متن نظری نیستند، بلکه باید در ارزیابی سناریوها، تحلیل پیامدهای توافقات و سنجش عملکرد سیاست خارجی مشارکت کنند. این امر با رویکرد نهادگرایی که بر اهمیت قواعد، دانش سازمانی و یادگیری نهادی تأکید دارد، سازگار است (Hall & Taylor: 373).

تقویت دیپلماسی اقتصادی و نهادی

با توجه به اینکه بخش مهمی از نتایج سیاست خارجی در حوزه تجارت، انرژی، حمل‌ونقل و سرمایه‌گذاری تحقق می‌یابد، لازم است پیوند میان دیپلماسی سیاسی و اقتصادی تقویت شود.

در این زمینه، هر ابتکار سیاست خارجی باید دارای «پیوست اقتصادی-اجرایی» باشد که مشخص کند کدام دستگاه مسئول اجراست، منابع مالی و حقوقی از کجا تأمین می‌شود، چه موانع داخلی و خارجی وجود دارد و چه شاخصی برای سنجش نتیجه تعیین شده است (Putnam, 1988: 428).

استفاده راهبردی از چندجانبه‌گرایی

چندجانبه‌گرایی نباید صرفاً به حضور تشریفاتی در اجلاس‌ها محدود شود. حضور مؤثر نیازمند دستورکار، ائتلاف، کارشناسان تخصصی و پیگیری مستمر است. ایران به دلیل عضویت در سازمان ملل متحد، سازمان همکاری اسلامی، سازمان همکاری شانگهای و بریکس، به شبکه‌ای از بسترهای چندجانبه دسترسی دارد. چالش اصلی، تبدیل این شبکه به سرمایه نهادی است. این امر مستلزم تعیین اولویت‌های موضوعی، شناسایی شرکای همسو در هر موضوع و تعریف پروژه‌های مشترک قابل اجراست (Keohane, 1984: 86).

شفافیت و ارتباطات راهبردی

از منظر نهادی، اعتبار سیاست خارجی فقط به تصمیمات واقعی وابسته نیست؛ بلکه به ادراک طرف‌های خارجی از ثبات و قابلیت پیش‌بینی آن نیز مربوط است. ایجاد سازوکار ارتباطی منسجم، توضیح روشن اهداف سیاست خارجی و کاهش پیام‌های متعارض می‌تواند هزینه عدم قطعیت را کاهش دهد.

منظور از شفافیت در اینجا افشای اطلاعات محرمانه نیست، بلکه روشن کردن حدود تعهدات، مسئولیت سازمان‌ها، خط‌مشی‌های عمومی و مسیر اجرای تصمیمات است (Putnam, 1988: 434).

۳-۱۲. ارزیابی سیاست خارجی پس از اجرا

یکی از خلأهای رایج در سیاست‌گذاری، تمرکز بر تصمیم و کم‌توجهی به ارزیابی پس از اجراست. پیشنهاد می‌شود برای توافقات و ابتکارهای مهم خارجی، ارزیابی‌های دوره‌ای انجام شود و نتایج آنها در اختیار نهادهای تصمیم‌گیر و پژوهشی قرار گیرد. این ارزیابی باید شامل تحقق اهداف، هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم، آثار اقتصادی، پیامدهای امنیتی، واکنش شرکا و میزان تحقق تعهدات طرفین باشد. چنین

سازوکاری سیاست خارجی را از چرخه «تصمیم- اجرا- فراموشی» به چرخه «تصمیم- اجرا- ارزیابی- یادگیری» منتقل می‌کند (North, 1999: 73).

۳-۱۳. حکمرانی نهادی هماهنگ به عنوان برآیند اصلاحات

برآیند بحث آن است که اصلاح نهادی سیاست خارجی نباید به افزایش تعداد شوراها، کمیسیون‌ها یا سازمان‌ها تقلیل یابد. بایسته اصلی، ایجاد «حکمرانی نهادی هماهنگ» است؛ یعنی وضعیتی که در آن قواعد صلاحیتی روشن، اطلاعات مشترک، ظرفیت کارشناسی، سازوکار حل اختلاف، حافظه سازمانی و مسئولیت‌پذیری در کنار یکدیگر قرار گیرند.

چنین ساختاری می‌تواند هزینه‌های معاملاتی سیاست خارجی را کاهش دهد و امکان واکنش سریع‌تر و در عین حال سنجیده‌تر به تحولات محیط بین‌المللی را فراهم کند (March & Olsen, 1983: 734-735).

در این چارچوب، تقویت حافظه نهادی و انتقال تجربه اهمیت ویژه دارد. تصمیم‌های مهم سیاست خارجی نباید صرفاً به تجربه اشخاص وابسته باشند؛ بلکه لازم است مذاکرات، ارزیابی‌های حقوقی و اقتصادی، سناریوهای تصمیم‌گیری و درس‌آموخته‌های توافقات و بحران‌های پیشین به صورت نظام‌مند ثبت و در اختیار نهادهای ذی‌ربط قرار گیرد.

همچنین، تقویت ظرفیت کارشناسی میان‌رشته‌ای، پیوند مؤثرتر میان وزارت امور خارجه و دستگاه‌های اقتصادی و تخصصی، و استفاده منظم از ارزیابی پس از اجرای سیاست می‌تواند کیفیت تصمیم‌گیری را ارتقا دهد (Pierson, 2000: 251).

در حوزه دیپلماسی چندجانبه نیز رویکرد نهادی باید از «حضور» به «اثرگذاری» گذار کند. ایران می‌تواند عضویت در سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی را با تعریف دستورکارهای مشخص، تشکیل ائتلاف‌های موضوعی، مشارکت فعال در کمیته‌های تخصصی و پیگیری پروژه‌های اقتصادی و علمی همراه سازد. در این صورت، چندجانبه‌گرایی نه صرفاً ابزاری برای اعلام حضور، بلکه سازوکاری برای تولید قدرت نهادی و افزایش قدرت چانه‌زنی خواهد بود.

سرانجام، اعتبار سیاست خارجی به قابلیت پیش‌بینی و ثبات نسبی قواعد نیز وابسته است. شفافیت در تقسیم مسئولیت‌ها، ارتباطات راهبردی هماهنگ و ارائه پیام‌های

سازگار به بازیگران خارجی می‌تواند عدم قطعیت را کاهش دهد. این امر به معنای حذف اختلاف نظر در نظام سیاسی نیست؛ بلکه به معنای تبدیل اختلافات به فرآیندهای نهادمند و جلوگیری از انتقال تعارضات حل نشده به عرصه اجرای سیاست خارجی است.

نتیجه‌گیری

بررسی ظرفیت‌ها و بایسته‌های رویکرد نهادگرایانه نشان می‌دهد که مسئله اصلی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران را نمی‌توان در دوگانه ساده تعامل یا تقابل خلاصه کرد. متغیر مهم‌تر، کیفیت ترتیبات نهادی‌ای است که از طریق آنها اهداف، ارزش‌ها و منافع به تصمیم و سپس به اقدام تبدیل می‌شوند. جمهوری اسلامی ایران اگرچه از مجموعه قابل توجهی از نهادهای حقوقی، سیاسی و اجرایی و نیز شبکه‌ای رو به گسترش از ترتیبات منطقه‌ای و بین‌المللی برخوردار است، با این حال، وجود نهادها به خودی خود ظرفیت نهادی ایجاد نمی‌کند. یافته‌های مقاله نشان می‌دهد که هماهنگی بین نهادی، وضوح صلاحیت‌ها، ظرفیت کارشناسی، ثبات قواعد، قابلیت اجرا و توان تبدیل عضویت بین‌المللی به اثرگذاری واقعی، مؤلفه‌های تعیین‌کننده‌اند. تجربه برجام نیز نشان داد که وجود چارچوب حقوقی بین‌المللی برای پایداری تعهدات مهم است، اما کافی نیست و اعتبار تعهدات به سازوکارهای اجرایی و شرایط سیاسی نیز وابسته است. عضویت ایران در سازمان همکاری شانگهای و بریکس نیز زمانی به ظرفیت پایدار تبدیل خواهد شد که با دیپلماسی فعال، دستورکار مشخص و پیوند با منافع اقتصادی و راهبردی همراه باشد. بنابراین، بایسته محوری سیاست خارجی نهادگرایانه ایران، گذار از تعدد نهادها به هماهنگی نهادی، تقویت حافظه و ظرفیت کارشناسی، توسعه دیپلماسی اقتصادی و چندجانبه و استقرار ارزیابی پس از اجراست. این مسیر می‌تواند ضمن حفظ اصول و اهداف اساسی سیاست خارجی، قابلیت پیش‌بینی، انسجام و کارآمدی آن را افزایش دهد.

محدودیت پژوهش و پیشنهاد برای مطالعات آتی

این پژوهش به دلیل اتکا به اسناد و منابع کتابخانه‌ای، بیش از آنکه برای اثبات روابط علی قطع‌طراحی شده باشد، برای ارائه یک چارچوب تحلیلی و شناسایی

سازوکارهای نهادی مناسب است. پژوهش‌های بعدی می‌توانند با مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته با دیپلمات‌ها و کارشناسان، تحلیل فرایندی تصمیمات مهم سیاست خارجی، تحلیل شبکه روابط میان نهادهای داخلی و خارجی و مقایسه تطبیقی با کشورهای دارای ساختار نهادی متفاوت، قدرت تبیینی این چارچوب را آزمون کنند.

منابع

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳) قوه قضائیه.
- اسلامی، روح الله و زهرا اکبری (۱۳۹۹) «آسیب شناسی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از منظر نهادگرایی»، فصلنامه علمی مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، شماره ۳۵، صص ۲۶-۳.
- جکسون، رابرت و گئورگ سورنسون (۱۳۹۴) درآمدی بر روابط بین الملل. ترجمه مهدی ذاکریان، احمد تقی زاده و حسن سعید کالهی. تهران، میزان.
- حقیقت، صادق (۱۳۷۶) مسئولیت های فراملی در سیاست خارجی دولت اسلامی. تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک ریاست جمهوری.
- خوشوقت، محمدحسین (۱۳۸۵) تجزیه و تحلیل تصمیم گیری در سیاست خارجی. تهران، مرکز چاپ و انتشار وزارت امور خارجه.
- دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال (۱۳۹۴) اصول و مبانی روابط بین الملل، جلد اول. تهران، سمت.
- رینولدز، فلیپ آلن (۱۳۸۰) شناخت اصول روابط بین الملل، مترجم جمشید زنگنه، تهران، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- ستوده، محمد (۱۳۸۵) تحولات نظام بین الملل و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران.
- صحرائی، علیرضا (۱۳۹۰) درآمدی بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از ۱۹۷۹ تا ۲۰۰۵ (با تأکید بر ایدئولوژی سیاسی) مشهد، سخن گستر.
- صدقی، ابوالفضل (۱۳۸۶) سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از آغاز تا سال ۱۳۶۸، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

- BRICS Brasil (2025) About the BRICS. <https://brics.br/en/about-the-brics>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996) Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (2007) *Economic sanctions reconsidered* (3rd ed.). Peterson Institute for International Economics.
- Ianchovichina, E., Devarajan, S., & Lakatos, C. (2016) *Lifting economic sanctions on Iran: Global effects and strategic responses* (Policy Research Working Paper No. 7549). World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/298681467999709496>
- Keohane, R. O. (1984) *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7sq9s>

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1983) The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- North, D. C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- Pierson, P. (2000) Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Putnam, R. D. (1988) Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427–460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Reuters. (2025, February 4). An overview of Iran's energy industry and infrastructure. <https://www.reuters.com/world/middle-east/an-overview-irans-energy-industry-infrastructure-2025-02-04/>
- Shanghai Cooperation Organisation (2023, July 4). Regular SCO Heads of State Council meeting. <https://eng.sectsco.org/20230704/Regular-SCO-Heads-of-State-Council-Meeting-948760.html>
- Thelen, K. (1999) Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369–404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- United Nations (2018, May 8) Statement by the Secretary-General on the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statements/2018-05-08/>
- United Nations Security Council (2015) Resolution 2231 (2015) on the Joint Comprehensive Plan of Action. <https://digitallibrary.un.org/record/797839>.