भारत में विदेश-नीति निर्माण की प्रक्रिया (Process of Foreign Policy Making in India)

किसी भी देश की विदेश नीति उस देश के अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों की महत्वपूर्ण निर्धारक होती है। इसलिए उसका निर्माण काफी सोच-विचार करके ही किया जाता है। विदेश नीति का निर्धारण करते समय विदेश नीति के निर्माताओं को कुछ घरेलु तथा बाहरी पर्यावरण सम्बन्धी बातों का भी ध्यान रखना पड़ता है। प्रायः अधिकतर देशों में विदेश नीति का निर्धारण व संचालन करने के लिए एक विदेश विभाग होता है जो अन्य विभागों के सहयोग से कार्य करता है। विदेश नीति के निर्माण में इसकी महत्वपूर्ण भूमिका रहती है। इसके अतिरिक्त अन्य कई सरकारी व गैर-सरकारी संस्थाएं भी विदेश नीति के निर्माण में अहम् भूमिका निभाती हैं। भारत में विदेश नीति के निर्माण की प्रक्रिया कुछ सरकारी व गैर-सरकारी अभिकरणों के द्वारा पूरी की जाती है। भारत में विदेश नीति के निर्माण की प्रक्रिया को निम्न प्रकार से समझा जा सकता है :-

(I) **संसद** (Parliament) :- किसी भी देश में आन्तरिक तथा बाहरी नीतियों का निर्धारण करना संसद का ही कर्त्तव्य माना जाता है। भारत में भी संविधान के अनुच्छेद 246 के अन्तर्गत विदेशी राज्यों से सम्बन्धित सभी मामले संसद को प्रदत्त हैं। इसका तात्पर्य यह है कि विदेश नीति पर निर्णय लेने का अधिकार संसद को प्राप्त है। संसद के अधिवेशनों के दौरान प्रश्नकाल में दो दिन विदेशी मामलों से सम्बन्धित होते हैं। विदेश मन्त्रालय की अनुदान मांगों व बजट के समय भी विदेशी मामलों पर बातचीत की जा सकती है। इसके अतिरिक्त संसद की कुछ समितियां भी होती हैं जो विदेश नीति पर प्रत्यक्ष प्रभाव डालती हैं। ये समितियां - विदेश मन्त्रालय की संसदीय सलाहकार समिति तथा स्थायी समिति हैं। इन दोनों में 50 - 50 सदस्य होते हैं। प्रथम समिति का पदेन अध्यक्ष विदेश मन्त्री तथा दूसरी का अध्यक्ष विरोधी दल का वरिष्ठ सांसद होता है। इन समितियों में सभी दलों के संसद सदस्य होते हैं। दोनों समितियों की बैठकों में विदेश सचिव मौजूद रहता है। यह समिति विदेश नीति के किसी भी विषय पर विचार-विमर्श कर सकती है। इस समिति के सुझाव विदेश नीति के विषय में काफी तर्कसंगत व मूल्यवान होते हैं। दूसरी समिति भी किसी विषय पर सुझाव दे सकती है या गलत नीति की आलोचना भी कर सकती है। इन दोनों समितियों की रिपोर्ट मन्त्रिमण्डल की बैठकों, संसद तथा विदेश मन्त्रालय के लिए काफी महत्वपूर्ण होती है। इन दोनों समितियों के अतिरिक्त भी संसद की आकलन समिति तथा लोक लेखा समिति भी किसी-न-किसी तरह विदेश नीति को प्रभावित करती है।

भारत में संसद की विदेश नीति निर्माण में भूमिका को लेकर काफी विवाद रहा है। कुछ विद्वानों का कहना है कि विदेश नीति निर्माण पर कार्यपालिका का वर्चस्व है, विधानमण्डल का नहीं। इसके

विपरीत कुछ विद्वान संसद की भूमिका को ही महत्वपूर्ण मानते हैं। वास्तव में इन दोनों मतों में ही सच्चाई है। विदेश नीति निर्माण में संसद की भूमिका कार्यपालिका के करिश्माई नेत त्व व व्यक्तित्व, संसद सदस्यों की विदेश नीति निर्माण में रुचि व विशेषज्ञता तथा देश की संकटकालीन स्थिति आदि पर निर्भर करती है। विदेश नीति के विश्लेषकों का मानना है कि संसद का ब हत रूप, संसद सदस्यों की अरुचि व अविशेषज्ञता के कारण संसद की विदेश नीति निर्माण में अधिक भूमिका नहीं रही है। परन्तु इन्द्रकुमार गुजराल सरकार के दौरान इसकी स्थिति में अवश्य सुधार आया। उसके बाद वाजपेयी सरकार के दौरान भी संसद की विदेश नीति निर्माण सम्बन्धी भूमिका में अवश्य सुधार आया है। वाजपेयी सरकार ने संसद के दबाव में ही कई बार अपनी पाकिस्तान के बारे में विदेश नीति पर पुनर्विवेचन करना पड़ा है। ऐसा ही प्रयास वर्तमान मनमोहन सरकार करती दिखाई देती है।

(II) **प्रधानमन्त्री एवं मन्त्रिमण्डल** (Prime Minister and the Cabinet) :- भारत एक संसदीय प्रजातन्त्र में वास्तविक कार्यपालक शक्ति प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिमण्उल में ही निहित होती हैं। भारत में विदेश नीति का निर्माण प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिमण्डल द्वारा ही किया जाता है। इस मन्त्रिमण्डल में एक विदेश मन्त्री भी होता है जो विदेश नीति से सम्बन्धित मामलों का प्रमुख अधिकारी होता है। उसके कार्यों को मन्त्रिमण्डल द्वारा अनुमोदित किया जाता है। विदेश मन्त्रालय का अध्यक्ष होने के नाते वह मन्त्रिमण्डल व प्रधानमन्त्री की सलाह से हर निर्णय लेने का पूरा अधिकार रखता है। उसके कार्यों मे प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिमण्डल तभी हस्तक्षेप करते हैं, जब विदेश नीति के मूलभूत ढांचे में परिवर्तन करना आवश्यक हो। भारत में मन्त्रिमण्डल या प्रधानमन्त्री की बजाय अधिकतर निर्णय विदेश मन्त्री ही लेता है, लेकिन उन पर मन्त्रिमण्डल की सहमति लेना अनिवार्य है। परन्तु आजकल भारत में राजनीतिक मामलों की समिति या विदेश मन्त्री ही निर्णय लेने लगे हैं। इससे मन्त्रिमण्डल की विदेश नीति-निर्माण में घटती शक्ति का आभास होता है।

(III) **विदेश मन्त्रालय** (Foreign Ministry) :- किसी भी देश में विदेश नीति के निर्माण के लिए एक विदेश मन्त्रालय की स्थापना की जाती है। जिस प्रकार मन्त्रिमण्डल का मुखिया प्रधानमन्त्री या राष्ट्रपति होता है, उसी तरह विदेश मन्त्रालय का मुखिया विदेश मन्त्री होता है। भारत में भी विदेश नीति के निर्माण की प्रक्रिया में विदेश मन्त्रालय की ही महत्वपूर्ण भूमिका है जिसका विदेशी दूतावासों एवं वाणिज्य संस्थानों पर भी पूरा नियन्त्रण है। भारत में भी विदेश मन्त्रालय विदेश नीति से सम्बन्धित सूचनाएं एकत्रित करने व उनका आकलन करने, समस्याओं पर प्रकाश डालने व उनके समाधान के विकल्प प्रस्तुत करने तथा विदेश नीति लागू करने में अहम भूमिका अदा करता है। इसके संगठनात्मक शीर्ष पर विदेश मन्त्री ही होता है जिसकी सहायता राज्यमन्त्री द्वारा की जाती है। इसके अतिरिक्त विदेश मन्त्रालय में विदेश सचिव, सह-सचिव, डायरेक्टरज, अपर सचिव, शोध अधिकारी, सहायक एवं लिपिक वर्ग भी शामिल होता है। विदेशों में होने वाली घटनाओं एवं अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर मुख्य सूचनाओं को एकत्रित करने के लिए विदेश मन्त्रालय के अधीन अनेक दूतावास कार्य करते हैं। ये दूतावास ही विदेश नीति को लागू करने के लिए भी उत्तरदायी हैं। विदेश नीति के सम्बन्ध में भारत में विदेश मन्त्रालय व उसके दूतावासों की भूमिका ही सर्वाधिक महत्वपूर्ण, अहम एवं उत्तरदायित्वपूर्ण होती है। विदेश नीति निर्माण के अन्य सभी अभिकरणों की भूमिका तो अप्रत्यक्ष ही रहती है।

विदेश मन्त्रालय प्रायः तीन तरह के कार्य करता है-(i) नित्य कर्म या रोजमर्रा के कार्य (Day to Day Functions) (ii) क्षेत्रीय पर्यावरण सम्बन्धी कार्य तथा (Functions Related to Regional Environment) (iii) तकनीकी कार्य (Technical Functions)। रोजमर्रा के कार्य आन्तरिक प्रशासन से सम्बन्धित होते हैं। दूसरे प्रकार के कार्य भारतीय क्षेत्रीय पर्यावरण से जुड़े होते हैं जिनके अन्तर्गत पड़ोसी राज्यों में होने वाली उन सभी गतिविधियों का शामिल किया जाता है तो परोक्ष रूप में भारत की विदेश नीति एवं सम्बन्धों पर प्रभाव डालने वाली होती है। इस सम्बन्ध में विदेश नीति सम्बन्धी

महत्वपूर्ण निर्णय राजनीतिक कार्यपालिका द्वारा ही लिए जाते हैं। इसमें विश्व स्तरीय निर्णय (World LevelDecisions) आते हैं। निशस्त्रीकरण, गुटनिरपेक्षता, संयुक्त राष्ट्र संघ से सम्बन्धित मामले इसी के अन्तर्गत आते हैं। ये कार्य भी राजनीतिक कार्यपालिका ही करती है। विदेश मन्त्रालय तो उसकी मदद ही करता है।

विदेश नीति के विश्लेषकों ने विदेश नीति निर्माण में विदेश मन्त्रालय की भूमिका का विश्लेषण करते हुए कहा है कि आज प्रधानमन्त्री के करिश्माई नेत त्व, विदेश मन्त्रालय की विदेश नीति निर्माण में गम्भीरता का अभाव, भूमण्डलीकरण की प्रक्रिया का जन्म लेना, परोक्ष अन्तर्राष्ट्रीय सूचनाओं का महत्व, अन्य संगठनों का बढ़ता महत्व आदि के कारण विदेश मन्त्रालय की नीति निर्माण में भूमिका कम हुई है। आज राजनीतिक सम्बन्धों की बजाय आर्थिक सम्बन्धों को अधिक महत्व दिया जाता है। भारतीय अर्थव्यवस्था के उदारीकरण ने विदेश नीति निर्माण के परम्परागत ढांचे को धराशायी होने पर मजबूर कर दिया है। आज WHO, WTO, ILO आदि अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के कारण स्वास्थ्य, व्यापार व श्रम मन्त्रालयों की विदेशी मामलों में प्रत्यक्ष भूमिका बढ़ रही है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं है कि विदेश नीति निर्माण में विदेश मन्त्रालय अपनी सार्थकता गंवा बैठा है। यह सत्य है कि शीतयुद्ध के काल में अन्य मन्त्रालयों तथा गैर-राजनीतिक संगठनों का प्रभाव विदेशी सम्बन्धों पर अधिक पड़ा है, लेकिन विदेश मन्त्रालय की स्थिति आज भी विदेश नीति के सम्बन्ध में गरिमायुक्त व सम्मानजनक है। आज WTO की बढ़ती भूमिका व भूमंडलीयकरण की प्रक्रिया ने विश्व में सामाजिक, सांस्कृतिक, पर्यावरण सम्बन्धी व व्यापारिक आदि नवीन सम्बन्धों को जन्म दिया है। इन सम्बन्धों का सर्वमान्य संचालन विदेश मन्त्रालय ही कर सकता है। आज शीतयुद्ध की समाप्ति पर गुट-निरपेक्षता पर भी प्रश्नचिन्ह लग गया है। एक ध्रुवीय विश्व के रूप में अमेरिका के साथ भारत के राजनयिक सम्बन्धों का संचालन सूझबूझ के अनुसार विदेश मन्त्रालय ही कर सकता है। परमाणु शस्त्रों की दौड़ और निःशस्त्रीकरण के प्रयासों के बीच का रास्ता विदेश मन्त्रालय ही तय कर सकता है। इस समय भारत की विदेश नीति को जिन नई-नई चुनौतियों का सामना करना पड़ रहा है, उनका समाधान विदेश मन्त्रालय के ही पास है। विदेश मन्त्रालय की बदलती भूमिका ने आज विदेश नीति के विश्लेषकों को यह सोचने पर मजबूर कर दिया है कि विदेश मन्त्रालय के संस्थागत ढाँचे को अधिक संगत बनाया जाये जो बदलती अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियों में भी कार्य कर सके।

(IV) राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद (National Security Council) :- भारत में विदेश नीति निर्माण के लिए आवश्यक एक शीर्षस्थ संस्था की स्थापना 19 नवम्बर, 1998 को की गई, जिसे 'राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद' कहा जाता है। इस संस्था के शीर्ष पर प्रधानमन्त्री होता है। प्रधानमन्त्री इसका अध्यक्ष होता है। इसके अतिरिक्त इसमें ग हमन्त्री, रक्षा मन्त्री, विदेश मन्त्री, वित्त मन्त्री तथा उपाध्यक्ष योजना आयोग बतौर सदस्य कार्य करते हैं। इसके अतिरिक्त इसमें एक राष्ट्रीय सुरक्षा सलाहकार भी होता है। इस संस्था की स्थापना की आवश्यकता भारत के परमाणु शक्ति सम्पन्न देश बन जाने के साथ ही महसूस की गई थी, लेकिन यह आवश्यकता लम्बे अन्तराल के बाद 1998 में ही पूरी हुई। इस संस्था के शीर्ष संगठन, जिसमें प्रधानमन्त्री, ग ह मन्त्री, रक्षा मन्त्री, विदेश मन्त्री, वित्त मन्त्री तथा उपाध्यक्ष योजना आयोग शामिल होते हैं, को ही भारत की रक्षा तथा विदेश नीति के सन्दर्भ में अन्तिम निर्णय लेने का अधिकार प्राप्त होता है। यह शीर्षस्थ संगठन राष्ट्रीय सुरक्षा सलाहकार के ऊपर ही आश्रित रहता है। इसका तीन स्तरीय संगठन - सामरिक नीति समूह, सचिवालय या संयुक्त गुप्तचर समिति तथा राष्ट्रीय सुरक्षा सलाहकार बोर्ड भी होता है। सामरिक नीति समूह में मन्त्रिमण्डल सचिव, तीनों सेनाओं के अध्यक्ष, विदेश, ग ह, रक्षा व वित्त सचिव, सचिव, रक्षा उत्पादन, राजस्व सचिव, गवर्नर रिजर्व बैंक सचिव (रॉ), परमाणु उर्जा विभाग सचिव रक्षा मन्त्री का वैज्ञानिक सलाहकार, अन्तरिक्ष विभाग का सचिव तथा संयुक्त गुप्तचर समिति का अध्यक्ष, 17 सदस्य होते हैं। भारत ने सामरिक कमान का गठन 4 जनवरी 2003 को किया। इस समूह का कार्य सामरिक रक्षा