

अध्याय - 1

विदेश नीति की समझ

सामान्य शब्दों में विदेश नीति एक प्रक्रिया है, जिसमें कोई देश अपने हितों की सुरक्षा अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर अन्य देशों के साथ संबंध बनाते हुए करता है इसके लिए वह अन्य राज्यों के व्यवहार को बदलने तथा अंतर्राष्ट्रीय परिवेश में अपनी गतिविधियों को साम, दाम, दंड एवं भेद के आधार पर संचालित करता है। भारत का सांस्कृतिक अतीत अत्यन्त गौरवमय रहा है। यह न केवल पड़ोसी देशों के साथ, अपितु दूर-दूर स्थित देशों के साथ भी सांस्कृतिक एवं व्यापारिक आदान-प्रदान करता रहा है, हालांकि स्वतंत्रता से पूर्व भारत की कोई विदेश नीति नहीं थी, क्योंकि भारत ब्रिटिश सत्ता के अधीन था।

भारत की विदेश नीति की रूपरेखा स्पष्ट करते हुए जवाहरलाल नेहरू ने सितम्बर 1946 में एक प्रेस सम्मेलन में कहा था 'वैदेशिक संबंधों के क्षेत्र में भारत एक स्वतंत्र नीति का अनुसरण करेगा और गुटों की खींचतान से दूर रहते हुए समस्त पराधीन देशों को आत्म-निर्णय का अधिकार प्रदान कराने तथा जातीय भेदभाव की नीति का दृढ़तापूर्वक उन्मूलन कराने का प्रयत्न करेगा। साथ ही वह दुनिया के शांतिप्रिय राष्ट्रों के साथ मिलकर अंतर्राष्ट्रीय सहयोग और सद्भावना के प्रसार के लिए भी निरन्तर प्रयत्नशील रहेगा।' नेहरू का यह कथन आज भी भारत की विदेश नीति का आधार-स्तम्भ है। संविधान के निर्माण के समय विदेश नीति की मूल बातों को नेहरू एवं देश की सांस्कृतिक परम्परा को ध्यान में रखते हुए इसका समावेश अनुच्छेद 51 में कर दिया गया है जिसके अनुसार राज्य अंतर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा को बढ़ावा देगा, राज्य राष्ट्रों के मध्य न्याय और सम्मानपूर्वक संबंधों को बनाये रखने का प्रयास करेगा, राज्य अंतर्राष्ट्रीय कानूनों तथा संधियों का सम्मान करेगा तथा राज्य अंतर्राष्ट्रीय झगड़ों को पाँच फैसलों द्वारा निपटाने की रीति को बढ़ावा देगा।

किसी देश की विदेश नीति का विवरण उस देश की आंतरिक नीति या नीतियों के अध्ययन का एक अभिन्न अंग होता है। इसका स्पष्ट कारण यह है कि विदेश नीति अंतर्राष्ट्रीय संबंधों और राजनीति के क्षेत्र में आंतरिक नीति का विस्तार होती है। नीति निर्माताओं का संबंध देश का प्रशासन चलाने तक सीमित नहीं होता, वे विश्व के अन्य राज्यों के साथ अपने व्यवहार में व्यापक रूप से कथित राष्ट्रीय हित को संवर्धित करने के प्रयास करते हैं क्योंकि राज्य की विदेश नीति का निर्माण और कार्यान्वयन उसके शासकों का कार्य होता है। और किसी नीति, चाहे वह आंतरिक हो या विदेश संबंधी, का निर्माण और अनुसरण असंख्य अंतःसामाजिक और बाह्य सीमाओं व प्रतिबंधों के भीतर किया जाता है। अतः देश की घरेलू और विदेश राजनीति के क्षेत्रों के बीच अभिन्न संबंध देखा जा सकता है। विदेश नीति में तर्क संगत निर्णय की समस्या कुछ संभव अर्थोपायों में से विकल्प चयनित भी समस्या है। इस अर्थोपायों में यथासंभव अधिक-से-अधिक राष्ट्रीय हित को बढ़ावा दिये जाने की संभावना निहित होती है।

जार्ज मोडेस्सकी ने विदेश नीति की परिभाषा देते हुए लिखा है, "विदेश नीति उन क्रियाकलापों का समुच्च है जो किसी समुदाय ने अन्य राज्यों का व्यवहार बदलने के लिए और अपने क्रियाकलापों को अंतर्राष्ट्रीय परिस्थिति के साथ समायोजित करने के लिए विकसित किया था।" फैलिक्स ग्रास के शब्दों में, "अपने क्रियात्मक रूप में विदेश नीति एक सरकार के प्रति एक राज्य द्वारा दूसरे राज्य के प्रति अथवा एक सरकार द्वारा एक अंतर्राष्ट्रीय संघ के प्रति अपनायी गयी एक विशिष्ट क्रिया पद्धति है।"

विदेश नीति की उपर्युक्त परिभाषाओं का विश्लेषण करने पर सुस्पष्ट होता है कि विदेश नीति राज्यों की गतिविधियों का एक व्यवस्थित रूप है जिसका विकास राज्य के द्वारा अपने दीर्घकालीन अनुभव के आधार पर किया जाता है तथा अपने उद्देश्यों में दूसरे राज्य के व्यवहार अथवा आचरण को अपने हितों के अनुरूप परिवर्तित करता है। लेकिन यदि यह संभव न हो तो अंतर्राष्ट्रीय परिस्थितियों का आकलन करते हुए अपने व्यवहार में स्वयं परिवर्तन लाना है जिससे अन्य राज्यों का व्यवहार तथा क्रियाकलापों के साथ सामंजस्य स्थापित हो सके।

विदेश नीति का स्वरूप

सरल शब्दों में, विदेश नीति की परिभाषा विश्व राजनीति के क्षेत्र में बुद्धिमत्ता पूर्ण भूमिका अदा करने के माध्यम से अपने हितों की रक्षा और उसका संवर्धन करने के लिए किसी राष्ट्र द्वारा जान-बूझकर चुने गये व्यवस्थाबद्ध विवरण में की जा सकती है। स्पष्टतः कूटनीति के विषय क्षेत्र में विदेश नीति का प्रतिपक्ष निहित है। विदेश नीति और कूटनीति तस्वीर के दो पक्ष हैं। जबकि विदेश नीति के अंतर्गत राष्ट्रीय हित की रक्षा करने और उसको आगे बढ़ाने के लिए तर्क संगत या संचेतन निर्णय लिये जाते हैं। कूटनीति पृष्ठभूमि में निहित प्रयोजन को प्राप्त करने की कला है जो राजमर्मज्ञों को आवश्यक विकल्प चुनने व उन्हें लागू करने के लिए प्रभावित करती है। इस प्रकार देश के राजमर्मज्ञों द्वारा विदेश नीति का निर्माण और देश के राजनयिकों द्वारा इसको अमल में लाना राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय राजनीति के बीच सादृश्य और विभिन्नता का संकेत देता है। अतः इस विषय के एक विद्वान का कहना है कि "एक ओर इस तथ्य के माध्यम से अंतर्राष्ट्रीय राजनीति स्थानीय या राष्ट्रीय राजनीति के समान है कि प्रत्येक स्थिति में पात्र दूरस्थ पर्यावरण में अपने व्यवहार में संशोधन करना चाहते हैं। दूसरी ओर अंतर्राष्ट्रीय राजनीति और अन्य प्रकार की राजनीति में इनके पात्रों को विशाल प्रकार्यात्मक अंतर द्वारा भिन्न किये जाने के आधार पर भेद किया जाता है। इसी प्रकार विलियम वालस का मत है, "विदेश नीति को या तो अपने अंतर्राष्ट्रीय पर्यावरण के प्रति राज्य की नीति के रूप में, अंतर्राष्ट्रीय प्रणाली में अन्य कारकों में एक कारक के रूप में देखा जा सकता है। एक विशेषता जो विदेश नीति और घरेलू नीति में से अंतर करती है, वह है कि यह उन कारकों द्वारा सीमित और प्रभावित होती है जो राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था के बाहर होते हैं और भीतर भी।"

तकनीकी अर्थ में विदेश नीति शब्द की परिभाषा अंतर्राष्ट्रीय पर्यावरण में वर्तमान प्रत्याशित या अप्रत्याशित परिस्थितियों पर यथासंभव अधिक-से-अधिक नियंत्रण करने के लिए नियोजित मार्गदर्शक सिद्धांतों के समुच्चय के रूप में की जा सकती है। साथ ही इसकी परिभाषा अन्य राज्यों के व्यवहार में परिवर्तन लाने और अंतर्राष्ट्रीय पर्यावरण के अनुसार अपनी गतिविधियों का समायोजन करने के लिए विभिन्न समाजों द्वारा तैयार की गयी गतिविधियों की एक प्रणाली के रूप में भी की जा सकती है। यहां इस बात की ओर अवश्य ध्यान दिया जाना चाहिए कि सभी अंतर्राष्ट्रीय संबंध विदेश नीति शब्द के अंतर्गत नहीं आ जाते। इसमें केवल वही तत्व आते हैं जो राज्य द्वारा अपने राष्ट्रीय हितों की रक्षा और उनका संवर्द्धन करने के लिए विश्व के अन्य राज्यों के साथ बातचीत करते हुए उस राज्य के व्यवहार प्रतिमान को आकार प्रदान करते हैं। इस कारण, इस शब्द का इसके व्यापक एवं संकीर्ण संदर्भों में अध्ययन किया जाना चाहिए। व्यापक अर्थ में इसके अंतर्गत राज्य द्वारा इसके बाह्य संबंधों के बारे में समझे जाने वाले उद्देश्य, योजनाएं और कार्यवाहियां आती हैं। संकीर्ण संदर्भ में इसके अंतर्गत उनके राज्य के अधिकार अंग से परे मानव व्यवहार को प्रभावित करने वाले सरकारी अधिकारियों के वक्तव्य और कार्य आते हैं।

विदेश नीति का निहितार्थ यह है कि राज्य की विदेश नीति के कई उद्देश्य होते हैं, जैसे सुरक्षा के लिए खतरों को दूर करना, आर्थिक हितों को आगे बढ़ाना, राष्ट्रीय शक्ति का विकास करना जिससे राष्ट्रीय प्रतिष्ठा में वृद्धि हो सके, राजनीतिक व्यवस्था को सुदृढ़ करना और अन्य देशों में उसके निर्यात की इच्छा करना, एक नयी अंतर्राष्ट्रीय व्यवस्था के उदय और उसे सुदृढ़ किये जाने के प्रयास न करना आदि। इस सभी उद्देश्यों का समुच्च देश का राष्ट्रीय हित होता है। इसकी रक्षा और उसका संवर्धन करने हेतु लिये गये सभी निर्णय उसकी विदेश नीति के अंतर्गत आते हैं, जबकि उनके कार्यान्वयन और जोड़तोड़ की कला कूटनीति कहलाती है। अर्थात् जिस राष्ट्रीय हित के आवश्यक संघटन सुरक्षा, राष्ट्रीय विकास और विश्व व्यवस्था में निहित हैं, वह किसी देश की विदेश नीति की नींव है।

राज्य के अंतर्राष्ट्रीय रूप की पहली गारंटी सुरक्षा है, राष्ट्रीय विकास इसका अनिवार्य नियोग है और अंतर्राष्ट्रीय संबंधों का व्यवस्थित प्रतिमान इसके स्वतंत्र अस्तित्व व निर्बाध विकास के लिए न्यूनतम पूर्व शर्तें हैं जैसे व्यक्ति के स्वतंत्र अस्तित्व और निर्बाध विकास के लिए एक व्यवस्थाबद्ध सभ्य समाज की न्यूनतम आवश्यकता है। इसको ध्यान में रखते हुए विदेश नीति के निम्न आवश्यक निहितार्थ संकेत दिया जा सकता है-

1. राज्य की विदेश नीति उसके राष्ट्रीय हित पर आधारित होती है। यह इसी कारण है कि देश की विदेश नीति की सफलता का अनुमान इस आधार पर लगाया जाता है कि इससे उसके राष्ट्रीय हित को कितना संवर्धन मिलता है। इसके अतिरिक्त इसी के कारण घरेलू और अंतर्राष्ट्रीय राजनीति में शक्तियों में परिवर्तन के अनुसार समय-समय पर किसी देश की विदेश नीति में परिवर्तन आता है। उदाहरणार्थ, द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात् अमेरिका की अलग रहने की विदेश नीति का स्थान साम्यवाद को सीमित करने की नीति ने ले लिया। यद्यपि भारत गुट-निरपेक्षता के मार्ग का समर्थक और अनुयायी है, फिर भी इसने सन् 1971 में सोवियत संघ के साथ मित्रता, शांति और सहयोग की संधि की जिससे वह अपने राष्ट्रीय हित की रक्षा कर सके और उसे बढ़ावा दे सके। राजनीतिक यथार्थवाद के एक प्रबल समर्थक तर्कसंगत विदेश नीति को एक अच्छी विदेश नीति समझते हैं क्योंकि तर्क संगत विदेश नीति की खतरों को कम करती है और लाभों को बढ़ाती है और इस प्रकार दूरदर्शिता के नैतिक उपदेश और सफलता की राजनीति दोनों अनुपालन करती है।
2. यह सत्य है कि किसी देश की विदेश नीति का निर्धारण उसके राष्ट्रीय हित से होता है लेकिन एक तर्कसंगत प्रश्न उत्पन्न होता है कि राष्ट्रीय हित क्या है? घरेलू निर्धारक तत्व जैसे भूमि, जनसंख्या, प्राकृतिक और खनिज संसाधन, आर्थिक परिस्थितियों और लोगों की राजनीति संस्कृति व विचारात्मक बंधन आदि आते हैं। इसके अतिरिक्त बाह्य कारक भी हैं जैसे विनाश के हथियार नाभिकीय अस्त्रों के उत्पादन से संबंधित मामलों में महाशक्तियों की भूमिका, अंतर्राष्ट्रीय संस्थाओं और अन्य संस्थाओं में वाद-विवाद एवं लिये गये निर्णय, एशिया एवं दक्षिणी पूर्व एशिया आदि की परिस्थितियों से संबंध रहता है। विदेश नीति का अध्येता यह कह सकता है कि जब कुछ निर्धारक तत्व (जैसे देश का भूगोल और प्राकृतिक संसाधन) अपरिवर्तनीय हैं, अन्य जैसे राजमर्मज्ञों के विचार और राजनीतिक संस्कृति के सिद्धान्त परिवर्तनशील हैं। अतः विदेश नीति के निर्माण में इन दोनों की भूमिकाओं के अंश खोजे जा सकते हैं। अतः यह कहा गया है “मूल रूप में विदेश नीति की जड़ें अद्वितीय ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, राजनीतिक संस्थाओं, परंपराओं, आर्थिक आवश्यकताओं, शक्ति कारकों, आकांक्षाओं, विभिन्न भौगोलिक परिस्थितियों और राष्ट्र के मान्य आधारभूत मूल्यों में पायी जाती है।”
3. अंत में, यद्यपि विदेश नीति और कूटनीति पर्यायवाची प्रतीत होते हैं फिर भी इस अर्थ में भिन्न हैं “विदेश नीति अंतर्राष्ट्रीय चिंताओं और विषयों के मामलों पर महत्वपूर्ण निर्णय करने की कला और प्रक्रिया है, कूटनीति इन निर्णयों को विश्व के अन्य राज्यों के संबंध में कार्यरूप में परिणत करने की तकनीक और प्रक्रिया है।” नीति निर्माणकर्ता निपट राजनीतिज्ञ होते हैं जो अपनी राजनीतिक विचारधारा के आलोक में महत्वपूर्ण अंतर्राष्ट्रीय महत्व के मामलों पर अपने निर्णयों का निर्माण या पुनःविन्यास करने का प्रयास करते हैं लेकिन कूटनीतिज्ञ अधिकारियों की भांति विशेषज्ञ होते हैं जिन्हें यह कार्य सौंपा जाता है कि वे अपने अनुभव को सरकार की इच्छा से जोड़ दें, सरकार को परामर्श दें और यदि संभव हो तो आपत्तियां उठाएं। साथ ही नीति निर्माता समझे कि विदेश नीति की भांति राजनय का प्रयोजन भी अन्य देशों के संबंध में राष्ट्रीय हित को आगे बढ़ाना है। संक्षेप में विदेश नीति राजनीतिक प्रभाव का ऐसा उपयोग है जिसमें राज्यों को इस बात के लिए प्रेरित किया जा सके कि वे अपने कानून की शक्ति का उपयोग इस प्रकार करें जैसी संबंधित राज्य द्वारा अपेक्षा की जाती है। जैसे-जैसे इसमें घरेलू और बाह्य प्रतिबंधों के नये दबावों की अनुक्रिया में समय-समय पर परिवर्तन आता है, वह निरंतरता और परिवर्तन की शक्तियों के मध्य एक अनंत कथोपकथन बन जाता है।