
Národní zájem a jeho legitimita

Petr Kratochvíl

Úvod

Národní zájem je jedním z klíčových termínů teorie mezinárodních vztahů i analýzy zahraniční politiky. Již klasický realismus, jedna z nevlivnějších teorií v disciplíně mezinárodních vztahů, prohlásil národní zájem za kategorii, která je pro studium mezinárodní politiky nepostradatelná: „Hlavním ukazatelem, který pomáhá politickému realismu na jeho cestě krajinou mezinárodní politiky, je koncept zájmu definovaného v pojmech moci“ (Morgenthau, 1993: 6). Přestože později byl klasický realismus opakovaně kritizován, národní zájem se z úvah o mezinárodních vztazích v žádném případě nevytratil. Ať už pochvalně, nebo kriticky se o národním zájmu a jeho tvorbě vedle realistů vyjadřovali liberálové, představitelé anglické školy, neoliberálové, liberální i kritičtí konstruktivisté a celá řada dalších. Přestože byl národní zájem často zatracován – např. marxisté jej označovali za typický důsledek třídní dominance a za projev falešného vědomí proletariátu, v politické praxi si udržel téměř neotřesitelné postavení. Prohlásí-li představitel státu, že určitá politika je v národním zájmu, jde obvykle o jednu z nejefektivnějších rétorických figur, sloužící legitimizaci dané politiky.

Cílem této kapitoly je znovu propojit praktické a teoretické úvahy o národním zájmu a poukázat na to, že národní zájem chápáný jako legitimizační nástroj má i v současné politické teorii a praxi nezastupitelné místo. Budeme postupovat ve čtyřech krocích: V prvním poukážeme na problém, který vzniká kvůli absenci normativních otázek v úvahách o mezinárodních vztazích. Ve druhém tuto debatu o normativitě vztáhneme ke dvěma odlišným typům legitimacy. V třetím kroku převedeme obecnou diskusi o legitimitě

do konkrétní podoby legitimacy národního zájmu. Nakonec naformulujeme základní kritéria, která musí určitá politika splňovat, aby ji bylo možno považovat za legitimní národní zájem.

Normativita v politické teorii

Z teoretických diskusí o národním zájmu se v průběhu posledního století zcela vytratila otázka legitimacy. Kladení normativních otázek v souvislosti s politikou, jak domácí, tak mezinárodní, se postupně stává tabu už od konce 19. století, a to do té míry, že někteří autoři prohlašují politickou filozofii jako disciplínu, která zkoumá normativní základy politiky, za mrtvou (Laslett, 1956, in Kis, 1997). Vysvětlení pro absenci normativních otázek můžeme nalézt celou řadu. V politické filozofii jistě hrála nezanedbatelnou roli dominance analytické filozofie, která normativní výroky odmítá, protože z jejího hlediska nelze určit jejich pravdivostní hodnotu. Podobně kriticky se k normativně koncipované politické filozofii stavěla i filozofie přirozeného jazyka, rozvíjející myšlení pozdního Wittgensteina. Analogický posun lze vysledovat i v případě teorie mezinárodních vztahů, která sice v okamžiku zrodu disciplíny zdůrazňovala své normativní zaměření na otázky nejlepšího mezinárodního uspořádání, ale již od konce třicátých let tento důraz mizí, aby byl v poválečném období zcela nahrazen realismem. Někteří realisté si sice i nadále kladli normativní otázky, ale od šedesátých let, kdy ve studiu mezinárodních vztahů proběhla behaviorální revoluce, je již považováno směřování hodnot a faktů za zcela nepřijatelné, což fakticky znamenalo vyloučení hodnot z výzkumu v celé disciplíně.

Jak dokládá Kis (1997), je ovšem taková argumentace nedostatečná. Navzdory dominanci analytické filozofie se např. v morální filozofii normativní otázky udržely. A naopak mizení normativních témat probíhá i v kontinentální Evropě, kde přitom byla analytická filozofie vždy přijímána s určitým despektem. Mnohem pádnější argumenty se proto odvíjejí od dominance jedné politické doktríny, která se stává natolik hegemónní, že jsou s ní související koncepty reifikovány a jejich normativní dimenze zcela zapomenuta. V politické filozofii je takovou doktrínou liberalismus, který ve 20. století v zásadě ztrácí relevantní oponenty: Mnozí pravíci i levíci odpůrci liberalismu se posouvají směrem k totalitarismu, který byl ovšem opakovaně po-

rážen, jiní se přesouvají na pole sociálních věd a argumentují spíše empiricky. Důsledkem je přesun od debat mezi liberály a jejich protivníky k diskusím uvnitř liberálního myšlení.

Ve studiu mezinárodních vztahů není oním dominantním proudem liberalismus, dokonce ani tzv. politický realismus, ale spíše široce pojímaný státocentrismus, který sice s realismem mnohé sdílí, ale zároveň je mnohem starší a s širší tradicí. Státocentrismus moderního myšlení o mezinárodních vztazích ze státu činí nejen základního aktéra mezinárodní politiky, ale vůbec základní faktor lidské existence, který stojí nad normativními otázkami, protože – po hegelovském způsobu – teprve stát tyto normativní otázky určuje, aby na ně sám dal vyčerpávající odpovědi. Odmítnutí obecných normativních otázek (samo závažný problém) navíc vedlo k druhému problému, jímž je jenom malá pozornost věnovaná legitimizaci společenských institucí či nástrojů, které slouží k sebeprodukci společnosti a její komunikaci s ostatními společnostmi.

V poslední čtvrtině 20. století se ovšem tento trend obrací – a objevují se pokusy o rehabilitaci normativních otázek. V politické filozofii je příkladem tohoto obratu Rawlsův pokus o reformulaci myšlenky klasického liberalismu o primátu člověka jako svobodně jednajícího jedince (Rawls, 1999; srv. Kis, 1997). V teorii mezinárodních vztahů se zájem o normativní otázky vynořuje až v souvislosti s průnikem kritické teorie (např. Andrew Linklater), ale zejména s velmi rychle expandujícím sociálním konstruktivismem, který mnozí považují za dědice kritické teorie (Price–Reus–Smit, 1998). Zájem o normativní otázky ve studiu mezinárodních vztahů přitom vždy souvisí s kritikou státu, a normativní přístupy se tak dostávají do ostrého střetu s dominantním státocentrem. Ovšem byl to až příchod konstruktivistů, přestože někteří z nich i nadále považují stát za základní jednotku mezinárodních vztahů, co předznamenalo pád státu z jeho trůnu nezpochybněného hegemona v mezinárodních vztazích. Schopnost státu oddělit zahraniční a domácí politiku a obojí podřídit svým potřebám je konstruktivistickou analýzou identit a normou zpochybněna, protože konstruktivisté poukazují na to, jak se chování států proměňuje v závislosti na jeho domácím uspořádání, ale i v důsledku jeho socializace do mezinárodních struktur. Stát tak obecně v politické teorii i v teorii mezinárodních vztahů musí nově ospravedlnit roli, kterou v (domácí i mezinárodní) politice plní. Jinak řečeno, do centra pozornosti se dostává proces *legitimizace* státu.

Dvojí pojetí legitimacy

Legitimizaci ovšem lze chápat ve dvojitým smyslu. První, užší pojetí chápe určité jednání nebo určitý stav, který je výsledkem tohoto jednání, jako legitimní, pokud splňuje kritéria, jež lze považovat za obecně legitimní. Toto pojetí je tedy zaměřeno na otázku dobra a spravedlnosti a je typickou součástí politické filozofie. Takové pojetí legitimacy je typické pro liberální myšlení, které svá základní tvrzení neformuluje jako partikulární výroky o konkrétním politickém společenství, ale vždy jako univerzální výroky, které lze vztáhnout na všechny *rozumné* společnosti. Právě toto pojetí legitimacy se stalo primárním terčem útoku komunitaristů, kteří útočí proti liberálům hned dvěma směry – směrem dolů proti důrazu na pre-sociální individuum jako základního nositele lidských práv a směrem nahoru proti kosmopolitní univerzalizaci liberálního individualismu.

Druhé pojetí je širší a zkoumá obecný způsob, jakým určité politické jednání nebo politická instituce získávají legitimní postavení v očích těch, kteří dané instituci podléhají. Například je možné z prvního hlediska odmítnout legitimitu královské moci odvozenou od božského původu krále, ale přesto může být taková legitimizační strategie úspěšná z druhého hlediska. Panovník pak nebude legitimním vládcem v prvním případě, ale přesto bude za legitimního považován v případě druhém. Klíčem k pochopení legitimacy je analýza způsobů, jimiž politické instituce obhajují svou existenci a své činy, a následně zkoumání úspěšnosti legitimizačních procesů. Tato druhá koncepce je tak slučitelná jak s liberálním myšlením (pro něž je ovšem nanejvýš předběžným zkoumáním, a nikoli dostatečnou definicí skutečné legitimacy), tak i s komunitaristickou koncepcí historicky a sociálně kontextualizované legitimacy.

Jakkoli se přístup akcentující legitimitu může jevit jako očividný, dodnes je (zejména v teorii mezinárodních vztahů) dominantní ten přístup, který instituce chápe jako neproblematické sociální faktum, přičemž důraz je kladen na substantivum „faktum“, a nikoli na adjektivum „sociální“. Fobie teorie mezinárodních vztahů z analýzy hodnot nebo dokonce zaujetí hodnotového postoje výzkumníkem vede k tomu, že mizí základní rozlišení mezi explanatorními úvahami, jež prostě vysvětlují příčiny určitého jednání, a úvahami legitimizačními, jež se snaží pochopit, jakým způsobem je aktérovo jednání ospravedlňováno. Ještě horší ovšem je, že teoretické úvahy o politice často

dokonce zaměňují *vysvětlení* jednání a jeho *ospravedlnění*, což mj. znamená, že v některých teoriích (např. právě v již zmíněném politickém realismu) je za ospravedlnitelnou politiku považována jakákoli politika, kterou jsme schopni racionálně vysvětlit.

Redukce sociálně konstituované legitimacy na fakticitu a ospravedlnění na vysvětlení stojí u základu chybného směřování všech pozitivistických politických teorií 20. století, jež se zabývaly mezinárodními vztahy. Není pochyb o tom, že pozitivisté jsou schopni poměrně přesvědčivě vysvětlit vznik státocentrického systému a objasnit souvislost mezi existencí moderních států a vytvořením kategorie státního/národního zájmu. Ovšem pokud položíme otázku po obhajobě národního zájmu, dostane se nám vždy pouze jedné ze dvou protikladných odpovědí: Buď je národní zájem interpretován jako empirická nutnost, anebo je zcela odmítnut. Představa, že je možné podmínit platnost národního zájmu jeho přijatelností pro občany státu a/nebo pro mezinárodní společenství, se v tradiční analýze národního zájmu ve 20. století takřka neobjevuje a jistě by byla kvůli svému normativnímu obsahu přijímána s velkou nedůvěrou.

Legitimita národního zájmu

Ovšem právě důraz na normativní aspekt politických institucí je klíčovou tezí této práce. Chápeme-li legitimitu v jejím širším smyslu, tedy jako oprávněnost určité instituce nebo politiky v očích relevantních soudobých aktérů (kterými mohou být občané státu, anebo také ostatní státy), pak je taková legitimita *nutnou* charakteristikou jakékoli trvalejší instituce či jakékoli dlouhodobě prováděné politiky. Vytěsnění a popření legitimacy jako základního stavebního kamene společenských institucí a konceptů, ba dokonce politiky jako takové, je možné pouze tehdy, pokud se uchýlíme ke dvěma nepřilíš přesvědčivým, ale často využívaným strategiím. První možností je na místo legitimacy dosadit násilí. Podle této teze je stát násilím ustaven a násilím udržován, dokonce i současný právní řád v konečném důsledku spočívá na státním monopolu na násilí. Toto přesvědčení za sebou navíc má úctyhodnou tradici politického myšlení. Obvykle sem bývá řazena dlouhá šňůra myslitelů od Machiavelliho (1995) po Schmitta (1922). Druhou možností, která je méně obvyklá v politické teorii, ale o to hojnější v politické praxi, je vůbec

popření sociálního charakteru určité politické instituce (např. státu či války) či konceptu (např. národního zájmu). Místo toho je pak instituce prohlášena za přirozenou, trvalou či neodstranitelnou součást politického života. Tato druhá teze sice nestojí v přímém protikladu ke konceptu legitimacy, ale spíše naznačuje, že otázka legitimacy má smysl pouze v případech, kdy se jedná o sociální konstrukci, a nikoliv u těchto „přirozených“ či „nutných“ institucí.

Oba tyto alternativní názory je třeba podrobit kritice. Odmítnutí teze o násilí jako základu politiky a státu ovšem neznamena, že bychom tvrdili, že násilí nemá v politice vůbec žádné místo. Přirozeně lze poukázat na konkrétní empirické události, kdy ten či onen stát byl vytvořen dobyvatelem (z neznámějších např. říše Alexandrova nebo říše mongolská). Co ovšem není možné, je vystavět *trvalou* politickou organizaci pouze na represí a hrozbě násilí. Instituce skutečně může být násilím ustavena, ale pokud nezíská legitimitu (připomeňme, že mluvíme o legitimitě v širším slova smyslu jako o uznání v očích relevantních aktérů, nikoli z hlediska univerzalisticky smýšlejícího vnějšího pozorovatele), zhroutí se. Dokonce i totalitní režimy, kde je násilné potlačení odporu běžnou praxí, musí získat určitou podporu vlastní veřejnosti. To je nakonec zřejmé i ze způsobu, jakým takové režimy samy o sobě propagandisticky hovoří. Pokud by ke spokojenému vládnutí potřebovala elita takového státu pouze represí, neměla by žádnou potřebu legitimizační strategie vytvářet.

Zatímco první kritika teze o násilí jako o jediném zdroji státní moci je empirická, druhá je teoretická. Je totiž možné analyzovat myšlení těch autorů, kteří jsou považováni za přední obhájce této teze. Ani jeden z výše zmíněných autorů ve skutečnosti v takto vypjaté formě tezi o násilí neobhajuje. Naopak, v pojetí každého z nich má ta či ona forma legitimizace zcela nezastupitelné místo. Takto je možné poukázat např. na Machiavelliho úvahy v *Rozpravách* (1531), které jsou pravděpodobně přesnějším vyjádřením Machiavelliho myšlení než známější *Vladař*, psaný takřka na zakázku. V *Rozpravách* Machiavelli nestaví stát jako cíl sám o sobě, ale jako nástroj k zajištění dvou základních cílů – bezpečí a svobody. Legitimita státu tak nezávisí jenom na jeho moci, jak by snad bylo možno dovozovat z *Vladaře*, ale na schopnosti zajistit svým občanům tyto základní hodnoty. Rozlišení mezi bezpečím a svobodou zároveň Machiavellimu umožňuje odstupňovat státy podle jejich politického zřízení. Bezpečný život (*vivere sicuro*), který je základním požadavkem každého dobrého politického uspořádání, je dosaži-

telný i v rámci absolutní monarchie; život svobodný (*vivere libere*) je ovšem možný pouze v republice, která tak získává vyšší legitimitu.

Machiavelli je příkladem takového typu legitimizace, jež jednání panovníka vztahuje k domácímu prostředí. Druhou, historicky ještě mnohem obvyklejší variantou, je legitimizace národního zájmu v interakci státu se státy ostatními. Podobným způsobem postupují i raní obhájci *raison d'être* jako Richelieu či jeho současník kníže Rohan, autor jednoho z prvních ucelečných pojednání o státním zájmu (*De l'Interest des Princes et Estats de la Chrestienté*, 1899). Oba jsou sice považováni za typické představitele egoisticky chápaného státního zájmu, ale jejich úvahy jsou mnohem komplexnější a není pochyb, že opět zahrnují princip legitimacy. U Rohana se poprvé objevuje představa státního zájmu jako výsledku objektivní, mechanické aplikace základních pouček o státnictví na konkrétní situaci. Zároveň ovšem platí, že klíčovou roli při definici i provádění zájmu hraje mezinárodní rovnováha a prestiž (např. v Richelieuově *Testamentu*) – a obojího lze dosáhnout pouze, pokud jednání francouzské monarchie získá respekt ostatních evropských mocností. Na toto pojetí vnější legitimizace pak navazuje celá bohatá tradice úvah o mocenské rovnováze a o evropském koncertu mocností.

Základní problém těchto dvou principů legitimizace spočívá v jejich časté neslučitelnosti, což platí zejména v případě, že vnitřní legitimizace má charakter demokratického procesu, v němž se na určité politice jako národním zájmu shodne výrazná většina – nebo dokonce takřka všichni – občané daného státu. Následně se ovšem může ukázat, že taková politika se setkává s ostrým odmítnutím ze strany ostatních aktérů mezinárodních vztahů. Různí myslitelé toto dilema řešili různě – někteří, jako Meinecke (1933) nebo klasičtí realisté, jednoznačně nadřazují zahraniční politiku politice domácí. Jdou přitom často tak daleko, že v zájmu provádění národního zájmu jsou ochotni omezit domácí demokratickou kontrolu zahraniční politiky (jak činil např. George Kennan nebo Walter Lippmann – srv. Nincic, 1999). Jiní naopak povyšují vůli lidu na božský zákon, s nímž nemůže vnější nesouhlas nikterak otfást (tak třeba Rousseau, 1789, ale už před ním např. Marsilius z Padovy a po něm desítky dalších).

Podobně i teze o přirozenosti státu či jeho národního zájmu je nevěrohodná. Je totiž založena na pouhé reifikaci těch institucí, které mají dlouhé trvání a jejichž vznik či historické proměny byly postupně zapomenuty. Chceme-li tezi o přirozenosti vyvrátit, je možné prozkoumat genealogii

zvolené instituce či konceptu a přitom odhalit období, kdy vůbec nebyly považovány za přirozené. Například při analýze národního zájmu není příliš obtížné v raných debatách o *ragione di stato* odhalit argumentaci, jež naopak bude za univerzálně platné považovat předchozí uspořádání, tj. hierarchickou strukturu v čele s papežem či císařem, a státní zájem za obłudné novum, které je třeba odmítnout. Paradoxní je, že argumentace přirozeností je sama legitimizační strategií *par excellence*, protože jejím cílem je umlčet všechny alternativní, ne-přirozené koncepce. Například v Machiavelliho *Vladaři* patří adjektiva „přirozené“ nebo „nutné“ mezi ta velmi často používaná. Přirozené politické instituce pak často nejsou ničím víc než důsledkem vítězné ideové války těchto institucí proti jejich konkurentům.

Kritéria legitimního národního zájmu¹

Máme-li tedy určit kritéria, podle kterých může být národní zájem posuzován, je třeba zaprvé přihlédnout k nutnosti legitimizace této politiky, a to jak legitimizace vnitřní, tak i vnější. Na rozdíl od starších úvah, které vycházely ze situace, kdy ani jeden typ legitimizace nebyl založen na výsledku demokratických procedur, anebo představoval nutnost legitimizovat demokraticky dosaženou domácí shodu tváří v tvář nedemokratickým státům, je v současnosti již možné vztáhnout domácí demokratickou legitimitu k přijatelnosti pro mezinárodní společenství tvořené demokratickými zeměmi.

Zadruhé je třeba odmítnout substantivní vymezení národního zájmu. Substantivních definicí národního zájmu bychom našli nepřeborné množství – od maximální autarkie (američtí izolacionisté) po maximální ekonomickou i jinou provázanost (funkcionalisté v integrační teorii či teoretici komplexní vzájemné závislosti); od maximální nezávislosti (klasičtí realisté) až po plnou politickou integraci (evropští federalisté); od maximalizace vojenské moci (opět klasičtí realisté) až po omezení vojenské moci ve prospěch moci ekonomické (liberálové všeho druhu). Již tento výčet dává tušit, že ani nejobecnější definice, jako např. národní zájem jako „integrita teritoria státu, jeho institucí a jeho kultury“ (Morgenthau, 1952: 973), není dostatečná. Vždy lze poukázat na události, kdy došlo ke konsenzuálnímu rozdělení státu nebo naopak k dobrovolnému spojení dvou států.

Proti substantivně pojímanému národnímu zájmu se v teorii mezinárodních vztahů kriticky postavily tři proudy – liberalismus, marxismus a konstruktivismus. Liberálové se domnívají, že národní zájem může být užitečnou metaforou, ale že ve skutečnosti musíme vždy hovořit primárně o zájmech individuů, a teprve sekundárně o komunitaristicky pojímaných zájmech národních. Jeden z nevlivnějších liberálů v oboru, Andrew Moravcsik, např. opakuje tentýž názor, když tvrdí, že „společensky rozrůzněná individua definují své materiální a ideové zájmy nezávisle na politice a následně prosazují tyto zájmy v politické interakci a prostřednictvím kolektivního jednání“ (Moravcsik, 1997: 517).

S podobnou kritikou přicházejí i další dva proudy. Marxisté zdůrazňují, že národní zájem historicky spíše odpovídal zájmu vládnoucí elity a nikoliv občanů státu jako celku a že záměna části za celek je pouze strategií, jak využít vykořisťované masy ve svůj prospěch. Konstruktivisté jsou přesvědčeni, že všechny politické instituce či politiky jsou neustále sociálně re-konstruovány a že kvůli jejich proměnlivosti jejich trvalé vymezení není možné. Národní zájem musí podle konstruktivistů vždy odpovídat aktuálnímu politickému diskurzu: Odmítají realistickou představu, že by naopak národní zájem tuto debatu řídil a ovládal (srv. např. práci Jutty Weldes, 1999).

Z výše uvedené analýzy vyplývá, že a) není možné jednou provždy určit substanci národního zájmu, ale naopak b) je možné trvat na principu vnější a vnitřní legitimizace. Jako nejvhodnější se jeví sestavení základní sady *procedurálních* kritérií, která musí být splněna, aby bylo určitou politiku možno považovat za národní zájem. Nejvhodnějším řešením při analýze domácí legitimacy je inspirace debatami v teorii demokracie (např. Schumpeter, 1994; Habermas, 2002), které se také musely zabývat otázkou, zda je možné zkoumaný fenomén (tj. demokracii) vymezit pomocí procedur, jež musí být splněny, aby bylo možno určité politické jednání považovat za demokratické (nebo v našem případě za vyjádření veřejného zájmu). Naším cílem je tedy vytvořit minimální sadu kritérií, která budou procedurálního charakteru, ale přitom se nezřeknou úsilí o hledání legitimního národního zájmu jako základní hodnoty.

Domníváme se, že tato minimální sada obsahuje tři kritéria: (1) kritérium relevance, (2) kritérium konsenzu a (3) kritérium vnější přijatelnosti.

1. Kritérium relevance

Základním požadavkem je, aby národním zájmem byla politika, která (a) zásadním způsobem ovlivňuje (vnější nebo vnitřní) fungování společenství nebo (b) podstatně proměňuje jeho základní charakteristiky nebo (c) mu díky ní vznikají důležitá nová práva a povinnosti. Nemůže jím tedy být politika, která je pro dané společenství okrajová. Z toho vyplývá, že takovým zájmem obvykle není víc než několik málo cílů a strategií k nim vedoucích současně. Naopak zaštiťuje-li se národním zájmem politika, jež má partikulární charakter, např. pokud reprezentuje zájmy určitého regionu nebo jedné sociální skupiny, národním zájmem není.

V empirickém výzkumu lze relevanci ověřovat např. tím, že je téma ve společenství dlouhodobě přítomné (minimálně řadu měsíců, ideálně několik let), nebo tím, že se jím zabývají ústřední orgány společenství bez ohledu na proměny jejich složení nebo politickou orientaci. Relevanci tématu lze ověřit např. přítomností v programových dokumentech ústředních orgánů společenství nebo zmínkami o něm v projevech jeho nejvyšších představitelů či průzkumy veřejného mínění. Důležitá je také dlouhodobá přítomnost problému v mediálním a společenském diskurzu.

2. Kritérium konsenzu

Poněkud kontroverznějším kritériem je kritérium konsenzu. To stanoví, že společensky relevantní otázka, která se stala součástí veřejné deliberace, vskutku povede k takové proměně postojů deliberujících, že postupně vykrystalizuje politický konsenzus stran řešení této otázky. Nejde tedy ani o agregační model, kdy se prostě shrnou preference jednotlivců (takový model totiž nikdy neumožňuje nalezení konsenzu, neboť si individuální preference téměř vždy odporují), ale ani o vytvoření většinového stanoviska (protože pak nelze hovořit o společenském konsenzu).

Obvyklou námitkou, se kterou přicházejí dokonce i příznivci konceptu deliberativní demokracie (např. Elster, 1997), je, že skutečná debata se zásadně liší od ideální řečové situace a že obvykle není dosaženo konsenzuálního řešení. Ba co víc, čím naléhavější otázka, tím více je debata limitována, přinejmenším z časového hlediska (Tamtéž). Na tuto námitku lze nejlépe odpovědět protiargumentem, že při zkoumání, zda vznikl konsenzus či nikoli, je třeba rozlišovat (a) cíle určité politiky a (b) obecné strategie, jejichž prostřednictvím tohoto cíle má být dosaženo, a (c) konkrétní taktické kroky.

Často se totiž stává, že existuje konsenzus v otázce základního cíle (např. vstup země do Evropské unie nebo pomoc rozvojovým zemím), ale méně již v otázce politiky, která nejlépe takového cíle dosáhne (v případě spolupráce s rozvojovými zeměmi se mohou střetávat zastánci teorie modernizace a jejich na neomarxistických teoriích stavící protivníci). Cílem empirického výzkumu by potom mělo být prozkoumat, na jaké míře obecnosti ještě existuje všeobecná shoda a kde již konsenzus nalézt není možné. Domníváme se, že především v otázce obecných cílů obvykle základní shoda existuje, a že proto Elster nemá zcela pravdu, když o praktických možnostech nalezení společenského konsenzu pochybuje (Tamtéž).

Ke kritériu relevance a konsenzu lze jako fakultativní kritérium přiřadit také požadavek dostatečné míry deliberace (tj. diskuse ve veřejném prostoru, které se mohou principiálně účastnit všichni členové společenství). Cílem této debaty je na jedné straně vytvoření sdíleného postoje k diskutované otázce, ale na straně druhé i milloviská proměna samotných účastníků debaty. Opět lze stanovit základní orientační body, jež nám mohou pomoci posoudit, zda deliberace probíhá.

První podmínkou je přirozeně otevřenost jednání o určité otázce. Pokud jsou jednání tajná a veřejnost je pouze na závěr seznámena s jejich obsahem, kritérium jednoznačně splněno není. S tím je spojena druhá podmínka, která již byla zmíněna výše, a sice dostatečná přítomnost ve veřejném prostoru, spojená s možností zainteresovaných subjektů účastnit se tvorby politiky nebo právního předpisu. Tato možnost zahrnuje jak účast na kulatých stolech nebo jednáních, kde se stanovují priority politiky, tak i následná možnost připomínkovat vznikající normy během legislativního procesu.

Třetí podmínkou je debata s těmi členy společenství nebo s těmi sociálními skupinami, kterých se daná otázka přímo týká. Zde by bylo možno namítnout, že takové skupiny budou hájit své zájmy bez ohledu na prospěšnost politiky pro celé společenství. Nicméně už fakt, že tyto aktéři musí vstoupit do debaty ve veřejném prostoru, která předpokládá racionální argumentaci a kde je neustále implicitně přítomen předpoklad zevšeobecnitelnosti, zásadně snižuje možnost manipulace s výsledkem politiky, jenž skýtá tajné jednání a nepřítomnost veřejné debaty. Jde-li např. o debatu, zda přijmout v dohledné době společnou evropskou měnu euro, debaty by se měli účastnit primárně mj. zástupci podnikatelů, bankovního sektoru či sdružení hájící zájmy spotřebitelů.

3. Kritérium vnější přijatelnosti

Předchozí dvě kritéria, tj. relevance a konsenzus, jsou základními kritérii pro posouzení domácí legitimacy určité politiky. K nim je ovšem třeba ještě připojit třetí kritérium, které domácí legitimitu propojí s její vnější analogií. Zatímco u těchto dvou kritérií jsme vycházeli z teorie demokracie, v případě třetího kritéria je třeba se inspirovat teoriemi mezinárodních vztahů. Jak někteří klasičtí realisté (např. Henry Kissinger, 1957) nebo představitelé anglické školy (např. Hedley Bull, 1977), tak i mnozí liberálové (Andrew Moravcsik, 1998) nebo konstruktivisté (Alexander Wendt, 1999) přicházejí se sofistikovanými modely vnější přijatelnosti národní politiky. Jenom nemnozí ovšem důsledně usilují o propojení obou sfér (tak např. Moravcsik), a nikoliv o pouhé nadřazení mezinárodní přijatelnosti nad domácí legitimitu národního zájmu.

Spojení obou typů legitimacy ale vyžaduje, abychom udrželi v platnosti současně obojí: Určitá politika, kterou daná země chce ve své zahraniční politice provádět na základě domácího konsenzu, má být současně přijata jako oprávněná ostatními státy a jako slučitelná s národními zájmy ostatních. Z toho vyplývá, že nemůže jít o politiku, jež by přímo poškozovala ty zájmy ostatních aktérů, které jsou mezinárodním společenstvím vnímány jako oprávněné. Pokud např. výsledkem domácího procesu tvorby národního zájmu bude pokus o násilné obsazení části teritoria jiného (demokratického) státu, je zřejmé, že se takový pokus setká s ostrým odmítnutím ze strany ostatních členů společenství.

Kritérium vnější přijatelnosti se ovšem musí vyrovnat s několika námitkami, z nichž pravděpodobně nejzávažnější je otázka definice mezinárodního společenství. Nejvhodnějším řešením je zkoumat vnější přijatelnost pouze v rámci společenství demokratických zemí. Pokud i v ostatních zemích proběhla definice národních zájmů v souladu s výše uvedenými kritérii a pokud je politika státu ostatními státy akceptována, pak je zcela nesporně zajištěna vnější i vnitřní legitimita dané politiky. Je přirozeně možné, že ostatní – demokratické – státy mohou vznášet námitky, které nejsou výsledkem jejich domácí diskuse o národním zájmu. Pro praktické účely lze např. v případě České republiky analýzu omezit na členské státy Evropské unie, jež v naprosté většině případů představuje dostatečný referenční rámec české zahraniční politiky.

V některých situacích, kdy se jedná o skutečně globální otázky (např. klimatické změny, obchodní jednání WTO apod.), je ale třeba tento rámec rozší-

řit a zahrnout do něj i další země, z nichž mnohé zcela jistě nejsou liberálními demokraciemi. Potom je možno soubor zkoumaných zemí rozšířit na skupinu všech liberálních a „slušných“ společností v tom smyslu, v jakém „slušnou“ společnost (*decent people*) definuje John Rawls (1999). Taková společnost, přestože nesplňuje kritéria liberální demokracie, jednak uznává základní lidská práva (včetně svobody shromažďování či vyznání) a jednak její vláda konzultuje své kroky s členy společnosti, umožňuje protesty i migraci apod.²

Tato kritéria – byť do určité míry flexibilní – umožňují empirické zkoumání zahraniční politiky České republiky. Při operacionalizaci je přitom důležité stále poměřovat, která otázka je (1) dostatečně relevantní pro českou zahraniční politiku, (2) je konsenzuálně přijímána a (3) je zároveň přijatelná pro vnější partnery a která nikoli. Budeme-li např. analyzovat integraci země do Evropské unie, na této rovině obecnosti bude existovat poměrně široká vnitropolitická shoda. Jakmile se ovšem posuneme o rovinu níže a budeme se zabývat např. vhodnou mírou politické integrace, zjistíme, že se domácí konsenzus rozpadá. Proto je možno samotný vstup do EU prohlásit za národní zájem, ovšem např. otázka přijetí *Lisabonské smlouvy* už toto kritérium zcela nenaplnuje. Podobně z hlediska vnější přijatelnosti je vždy třeba brát v potaz liberální a jiné slušné společnosti. Zároveň je ale třeba v situacích, kdy je určitá politika zaměřena na aktéry, kteří do této skupiny nepatří, zvažovat i politické důsledky, jež daná politika způsobí v těchto zemích. Proto je možné pochybovat o charakteru české a unijní politiky vůči sousedům EU, pokud oni sami takovou politiku nepovažují za přijatelnou.

Závěr

Hlavním cílem této kapitoly bylo především vytvoření základní konceptualizace, která by byla použitelná při empirické analýze zahraniční politiky státu či mezinárodní politiky jako takové. Přestože jsou některá uvedená kritéria nebo jejich části fakultativního rázu (např. deliberace v domácím prostředí, zvažování důsledků pro vnější nedemokratické aktéry apod.), základní rámec pro analýzu legitimního národního zájmu byl stanoven. Klíčové je přitom zjištění, zda je určitá politika oboustranně legitimní, tzn. že je a) výsledkem legitimizačního procesu v domácím prostředí, který vede ke konsenzuálnímu stanovisku v relevantní oblasti politiky, a že b) je tato politika přijatelná i pro

vnější partnery daného politického společenství. Politika se stává národním zájmem teprve v okamžiku, kdy jsou všechna tato kritéria splněna. Je přitom zřejmé, že taková charakteristika není trvale platná, protože může dojít k posunu jak v domácí, tak i v zahraniční sféře.

Výše nastíněná konceptualizace přirozeně není bez problémů a otevřených otázek. Například není zřejmé, do jaké míry je možno přenášet vstupy z vnějšího prostředí do debat v prostředí domácím (jde o problém tzv. dvojúrovňové hry). Do jaké míry by mělo být závazné při vnitrostátní debatě o určité politice, že některé významné země (které ovšem nemusí být nutně zeměmi demokratickými) budou takovou politiku považovat za neakceptovatelnou? Druhou spornou otázkou je, zda je možné analogicky utvářet zájem i jiných sociálních entit než jen moderních suverénních států. Zdá se, že navržená kritéria by byla vhodná i pro analýzu politických aktivit nadnárodních uskupení, jako je Evropská unie. Ovšem nejasné zůstává, jak analogický je národní zájem a veřejný zájem určité (např. vnitrostátní) komunity, která nevytváří uzavřené politické společenství. Otázkou proto zůstává, zda lze podobná kritéria uplatnit i na tyto sociální skupiny, anebo zda mezi státy a jinými formami sebeorganizace společnosti existuje radikální předěl.

Poznámky:

¹ Vymezením národního zájmu, jeho konstituce a legitimacy v českém kontextu se zabývá výborná studie Oldřicha Krpce (*Národní zájmy v moderní demokracii – Česká republika*, Brno: Masarykova univerzita, 2009). Za její nejkvalitnější část přitom považuji empirickou analýzu diskurzivního užití národního zájmu v českém prostředí.

² Znovu připomeňme, že tento princip nevylučuje státy jako Čínu u mezinárodního společenství jako takového. Tvrdí pouze, že konkrétní soubor zemí, které jsou relevantní pro zkoumání vnější přijatelnosti určité politiky, se může pohybovat v rozmezí od liberálně demokratických až po „slušné“ společnosti, nikoli však dále. Ostatní země jsou v tomto smyslu pouze subjekty, jež mohou uvést své námitky – ovšem jejich odmítnutí ještě neznamená, že určitá politika není národním zájmem.