

# Návrat k normativě: Národní zájem jako teoretická kategorie\*

PETR KRATOCHVÍL\*\*

## **Abstract: The Return to Normativity: National Interest as a Theoretical Concept**

Although today national interest is a concept often deemed too old-fashioned for any relevant study of foreign policy or international relations, it is surprising how deeply embedded it is in practical political discourse. The aim of this article is therefore to recast the concept so as to make it a useful theoretical instrument again, hence renewing the conceptual link between the academic and practical discourses on the subject. The argument is divided into five steps: First, we will explain the realist account of national interest and its two major features – essentialism and its non-normative nature. Second, we will dedicate some attention to the critics of the realist approach. Third, we will try to demonstrate that both sides of this debate have committed a fundamental error in considering national interest as a descriptive category. By pointing to the concept's historical evolution, we will show that national interest should be primarily understood as a normative concept. In the last two steps, we will couple the debate on interest to discussions in theories of democracy and set three criteria which must be met for interest to be considered legitimate.

*Keywords:* national interest, theory of international relations, normative theory, theories of democracy

## 1. Úvod

Národní zájem je kategorie, kterou obestírá celá řada problémů. Proto se také velká část současných teorií mezinárodních vztahů a zahraniční politiky staví k otázce existence národních zájmů značně kriticky. Současně s tím ale národní zájem patří mezi ty vzácné termíny, které z teoretické analýzy pronikly i do politické praxe. V politickém diskursu se tak objevují debaty o tom, jaká politika je v souladu s národními zájmy, a jaká naopak nikoliv. Neméně bouřlivá je diskuse, který partikulární aktér na politické scéně se svým souborem hodnot a zahraničněpolitických postojů národní zájmy lépe hájí, nebo dokonce tyto zájmy přímo ztělesňuje. Debatu o národních zájmech v evropském kontextu umocňuje prohlubující se ekonomická, politická a sociální integrace Evropské unie, jejíž ústřední instituce je možno chápat jako konkurenční locus politického rozhodování, v některých aspektech dokonce nadřazený členským státům.

Neodbytně se proto vrací stará otázka, zda – a do jaké míry – je možno obnovit užitečnost národního zájmu jako jasně definované kategorie. To by totiž na jedné straně umožnilo

---

\* Za cenné připomínky děkuji dvěma anonymním recenzentům.

\*\* Autor působí na Ústavu mezinárodních vztahů v Praze, e-mail: kratochvil@iir.cz.

obnovu vztahu mezi reflexivně-teoretickým a politicko-praktickým polem a současně na straně druhé by takové pojmové vyjasnění vytvořilo podmínky pro kritiku těch legitimizačních politických strategií, které si nárokují platnost národního zájmu a přitom nesplňují podmínky pro jeho naplnění.

Tato práce bude postupovat v pěti krocích: Nejprve 1) načrtneme realistické pojetí národního zájmu jako interpretaci, která zcela ovládla další vývoj diskuse o národním zájmu a vytyčila základní pole, na němž se tato diskuse v dalších desetiletích odehrávala. V dalším kroku 2) se budeme věnovat nejvýraznějším oponentům realistického esencialismu, zejména liberálům, ale také marxistům a konstruktivistům. Ukážeme přitom, že v každém z těchto proudů bychom našli takové teoretiky, kteří vycházeli realismu vstříc, i takové, kteří jeho pojetí zájmu zcela odmítli. Dále 3) poukážeme na to, že celý tento spor je založen na mylném, leč oběma stranami sdíleném předpokladu, že národní zájem je kategorie deskriptivní. Prostřednictvím historického studia evoluce konceptu přitom představíme alternativní interpretaci, která chápe národní zájem primárně jako normativní kategorii: Nejen ovšem v tom smyslu, že jeho prostřednictvím se aktéři pokoušejí legitimizovat a do zahraniční politiky vtělit své zahraničněpolitické preference, ale především tak, že lze stanovit určitá normativně založená pravidla, která stanovují, kdy jsou tyto kroky skutečně legitimní, a kdy nikoliv. Následně 4) se pokusíme dokázat, že pro stanovení těchto kritérií lze využít diskuse v politické teorii, zejména teorii demokracie. Objasníme také, jak je třeba národní zájem přeformulovat jako zájem veřejný, aby byla překonána disciplinární a terminologická hranice mezi teorií mezinárodních vztahů a teorií politickou. A konečně 5) určíme minimální sadu tří kritérií, která musí být splněna, abychom mohli mluvit o legitimním ustavení „vnějšího společenského“ zájmu.

## 2. Zrod esencialismu: klasický realismus

Národní zájem se v určitých podobách (např. *raison d'état*, *arcana imperii*) objevuje v evropské politické filozofii již od 17. století. Teorie mezinárodních vztahů se jako samostatná disciplína rodí až v první polovině 20. století, ale i zde se už od meziválečného období vedly debaty o relevanci reálné politiky a s ní spojeného konceptu národního zájmu. V 50. letech tyto debaty končí a národní zájem získává výsadní postavení, a to zejména díky vlivu politického realismu, který na dvě dekády po druhé světové válce zcela zastínil všechny konkurenční přístupy. Národní zájem se pro realismus stal ústřední kategorií nejen proto, že jeho starý původ umožňoval realistům poukazovat na spřízněnost jejich přístupu s diplomatickou praxí 19. století, ale především proto, že realistický důraz na maximalizaci vlastní moci státu jako základní charakteristiky jeho zahraniční politiky se jim jevil pouze jako jiná formulace toho, co vyjadřuje klasická koncepce národního zájmu.

Nejpřesvědčivěji toto přesvědčení vyjádřil nejvlivnější představitel klasického realismu Hans Morgenthau v jednom ze svých „šesti principů politického realismu“: „Hlavním ukazatelem, který pomáhá politickému realismu na jeho cestě krajinou mezinárodní politiky, je koncept zájmu definovaného v termínech moci“ (Morgenthau 1993: 6). Zatímco tato základní formulace je dostatečně známá, opomíjen je Morgenthauův komentář, který vyjadřuje dvě charakteristiky národního zájmu, jež na dlouhou dobu předurčily jakoukoliv debatu o tomto

konceptu v teorii mezinárodních vztahů. Morgenthau zde totiž opakovaně odmítá propojení národního zájmu s normativními otázkami, a to hned ve dvojnásobném smyslu. Zaprvé zdůrazňuje, že politický realista, který se řídí výše uvedeným principem, se stává zcela „nezúčastněným pozorovatelem“, jenž je schopen „číst (politikovy) myšlenky“, a „chápat jeho myšlení a jednání snad lépe než on sám“ (ibid.). Jinak řečeno, odmítá hodnotové vlivy na výzkumnou práci. Zadruhé promítá své přesvědčení o striktním oddělení hodnotových postojů a politických faktů i do chování státníka. Využívá přitom rozlišení Abrahama Lincolna mezi „oficiální povinností“ a „osobním přáním“. Toto rozlišení, tvrdí Morgenthau, politikovi brání, aby do zahraniční politiky své země projektoval subjektivní preference a přání. Jakkoliv se provádění politiky někdy od racionálního kurzu odchyluje, lze přesto definovat esenci racionální zahraniční politiky.

Paradoxní je, že pod racionalistickým nátěrem, kterým Morgenthau svůj realismus pokrývá, aby lépe odpovídal potřebám americké politiky, jež požadovala jasnou teoretickou základnu legitimizující její mocenský střet se Sovětským svazem (srov. Guzzini 1998), se zachovaly poslední zbytky původní představy, že realistickou politikou je třeba chápat spíše jako praktickou moudrost, kterou nelze odvodit z obecných, teoretických pravidel. Tento aristotelský akcent se projevuje např. v Morgenthauově původním rozlišení mezi teoretickým a normativním prvkem, přičemž podle něj je i onen normativní element součástí politického realismu. Ovšem hned vzápětí Morgenthau své normativní tázání po „dobré“ politice opět zúží, protože ono „dobro“ obsažené v politice ztotožní pouze s rozvážností (*prudence*), s níž má být národní zájem odhalován a prosazován (Morgenthau 1978).<sup>1</sup> Skutečně normativní otázky, jako je tázání se po vztahu národního zájmu k dosažení společenského dobra (*salus publica*), jsou tak zcela eliminovány.<sup>2</sup>

Zadruhé Morgenthauovy principy obhajují esencialistické pojetí národního zájmu. Morgenthau sice na jedné straně tvrdí, že „význam konceptu (národního zájmu) není jednou provždy fixní“ (Morgenthau 1993: 10), ale zároveň mu přiznává univerzální platnost, zcela nezávislou na „ideologických a institucionálních změnách“ (Morgenthau 1962: 199). Ba co víc, tato univerzální platnost se zakládá v tom, že zájem každého aktéra je maximalizace jeho moci. Morgenthau tak říká, že národní zájem je smysluplný koncept, který má v každé historické etapě objektivní platnost, a státník, je-li státníkem moudrým (*prudent*), jej v této jeho platnosti odkrývá a racionálně následuje.

Na první pohled by se zdálo, že Morgenthauova abstraktní dikce, jež jako esenci národního zájmu chápe kumulaci moci, není slučitelná se specifickým výčtem toho, co je národním zájmem, bez ohledu na historický a kulturní kontext. To je ovšem omyl, protože v okamžiku, kdy je mocensky definovaný národní zájem zpochybňován jako vodítko pro praktickou politiku, Morgenthau přispěchá s tvrzením, že ve skutečnosti je národní zájem vždy nutně a neredukovatelně vymezen svými minimálními prvky, kterými jsou „integrita teritoria státu, jeho instituce a jeho kultura“ (Morgenthau 1952: 973).

Morgenthau svým – nenormativním a esencialistickým – pojetím národního zájmu vmezil intelektuální kolbiště, na němž po celou druhou polovinu 20. století probíhala debata o tomto konceptu: Diskuse se zaprvé odehrávala pouze mezi těmi, kteří tvrdili, že národní zájem lze substantivně vymezit, a těmi, kdo se domnívali, že tato substance ve skutečnosti není zájmem celého společenství, ale pouze omezeným zájmem vlivných partikulárních skupin. V obou případech zůstala středobodem otázka esence zájmu. Zadruhé za všeobecně přijímané

platilo i Morgenthauovo přesvědčení, že národní zájem je primárně deskriptivní kategorie a preskripce je redukována pouze na naplňování objevené pravdy.

Ještě o krok dále dovádí Morgenthauovu koncepci strukturální realismus zrodil se na konci 70. let (Waltz 1979). Morgenthau totiž přes veškerou svou snahu o zvědečtění realismu nikdy zcela neopustil inspiraci německým historismem a svou analýzu zájmu chápal jako pouze dočasně provázanou s existencí národního státu: „Ačkoliv realisté skutečně věří, že zájem je trvalým standardem, jímž je politické jednání poměřováno a řízeno, současné spojení mezi zájmem a národním státem je dějinným výtvozem, a nutně tedy v průběhu dějin zmizí“ (Morgenthau 1993: 11–12). Toto poznání je u nové verze realismu ztraceno ve prospěch koncepce, kterou prosazoval již Hegel a Treitschke, pro něž byla základní charakteristikou státu jeho „prapůvodnost“ (*Uranfänglichkeit*, Treitschke 1922: 15). Stát, a s ním národní zájem, je tak vyňat z dějin jako transhistorická kategorie, nebo je dokonce završením dějin. Tak se i národní zájem stává absolutním, univerzálně platným měřítkem politického jednání.

Výsledkem bylo, že v neorealismu převládla ahistorická, veskrze mechanistická představa, že změna mezinárodních vztahů může spočívat maximálně v proměně mocenských relací mezi státy, nikdy ovšem v hlubší transformaci státocentrického systému samotného. S neorealismem se současně definitivně dovršuje oddělení politické teorie a teorie mezinárodních vztahů. I ona nejasná spojitost mezi formulací veřejného zájmu v domácí politice a odhalováním národního zájmu v politice zahraniční, která zůstala zachována u Morgenthaua a některých dalších klasických realistů, u Waltze zcela mizí. Pokusy o obnovení vazby mezi oběma typy zájmu, o které se snažili někteří kritičtí nebo poststrukturalističtí teoretici (R. Ashley, R. B. J. Walker, J. G. Ruggie, A. Linklater, aj.) na konci 20. století, tak musely bojovat proti hluboce zakořeněné představě, že národní zájem je kategorie zcela jiného řádu než zájem veřejný.

### 3. Kritika esencialismu: liberalismus, marxismus a konstruktivismus

Dvě hlavní skupiny oponentů realistického pojetí národního zájmu v teorii mezinárodních vztahů tvořili po většinu 20. století liberálové a marxisté a v 90. letech se k těmto dvěma přidružují ještě zastánci sociálního konstruktivismu. Klíčovým oponentem realistického esencialismu byl již od 50. let liberalismus, a to proto, že liberálové, Lockem počínaje a Rawlsem konče, vycházejí z primátu svobody jednotlivce, přičemž tato svoboda by měla být omezována spíše minimálně, pokud vůbec. Máme-li mluvit o národním zájmu, nelze ho podle liberálů chápat jinak než jako agregaci zájmů jednotlivců, kteří jsou občany daného státu. Národní zájem pak zřejmě nemůže být dlouhodobě stabilní, protože s proměnami individuálních preferencí občanů státu se proměňuje i zájem národní.

Ačkoliv všichni liberálové vycházejí z tohoto společného základu, není liberalismus ve vztahu k národnímu zájmu jednotný, protože není zcela jednoznačný ani jeho vztah ke státu. Zatímco někteří liberálové považují stát za hlavní překážku v šíření liberálních svobod ve světě, jiní jeho roli vnímají pozitivněji. V teorii mezinárodních vztahů by do první skupiny patřili např. funkcionalisté v čele s Davidem Mitrany, kteří stát považují za zastaralou formu organizace společnosti, která snižuje efektivitu funkčně definované mezinárodní spolupráce (Mitrany 1933: 1966). Do druhé mnozí neoliberální institucionalisté, kteří zdůrazňují schopnost států vytvářet mezinárodní režimy pro liberalizaci mezinárodního obchodu a celou řadu

dalších mezinárodních institucí, které prosazují trvalou spolupráci i v jiných sférách mezinárodních vztahů (např. Keohane 1982).

Toto vnitřní rozdělení liberalismu vede i ke dvěma různým odpovědím na otázku, zda národní zájem má nějakou trvalou, univerzálně platnou esenci. Liberálové, kteří vycházejí z primátu států jako aktérů v mezinárodních vztazích a kteří i nadále považují stát za nejlepší formu politické organizace, obvykle odpovídají, že ano, a za takovou esenci považují např. růst vzájemné závislosti mezi státy, která v jejich očích snižuje riziko násilného konfliktu, nebo svobodný mezinárodní obchod a co nejmenší zásahy států do ekonomiky obecně (srov. Burchill 2005: 150). Podobně zastánci liberální teorie demokratického míru budou trvat na tom, že trvalým zájmem států je šíření demokracie. Ovšem ti liberálové, kteří zdůrazňují historickou omezenost státu, trvají na rozdílu mezi společností a státem, a kteří společnost chápou jako sumu individuí a soukromých skupin, prvně uvedené pojetí relativizují tím, že národní zájem je vždy výslednicí privátních preferencí nejvlivnějších sociálních skupin, které jsou vůči politice, a tedy i formulaci národních zájmů apriorní: „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).

Moravcsik, jako klíčový představitel tohoto proudu uvnitř liberalismu, proto také ostře odmítá esencializaci zájmu: Státy vždycky hájí zájmy pouze určité části společnosti, protože zájem společnosti jako takové neexistuje nebo alespoň není zjištělný a uskutečnitelný. Proměny národního zájmu se dotýkají všech oblastí, které realisté považují za neměnné – „obranu politické a právní suverenity, teritoriální integrity, národní bezpečnosti nebo ekonomického blahobytu“ (Moravcsik 1997: 520). Aniž by Moravcsik používal termín esencialismus, je pro něj právě odlišné pojetí národního zájmu jedním z kritérií pravého liberalismu. I kvůli esencialismu Moravcsik odmítá druhé křídlo liberalismu považovat za liberály, označuje je za institucionalisty a vymezuje se vůči nim stejně jako vůči realistům (Moravcsik 1997: 519).

O části liberálů tak můžeme říct, že podlehli svodům realistického státocentrismu. Současně ovšem platí i to, že mnozí realisté – zejména ti, kteří se zabývají ekonomickými otázkami, kde je liberální étos nejsilnější – přistupují na předpoklad, že národní zájem nelze chápat jinak než jako agregaci zájmů individuálních. Např. známý neorealista Robert Gilpin tvrdí, že „pouze o jednotlivcích nebo jednotlivcích, kteří se spojili do různých uskupení nebo koalic, můžeme říct, že mají zájem“ (Gilpin 1983: 18).

Marxistická kritika konceptu národního zájmu není nepodobná liberální v tom smyslu, že také interpretuje národní zájem jako ideologicky podbarvený termín, za nímž se ve skutečnosti vždy skrývají partikulární zájmy nejvlivnějších sociálních skupin. Ovšem zatímco u liberalismu se tyto skupiny mohou poměrně rychle střídát, pro marxisty (počínaje Marxem samotným) je toto střídání vždy rámováno neměnným rozdělením na vykořisťující, kteří cele ovládají stát, a vykořisťované, jejichž potřeby při formulaci národních zájmů nikdy zohledněny nejsou.<sup>3</sup> Pro jiné marxisty (např. Nicos Poulantzas 1978) je sice takové instrumentální pojetí státu nepřijatelné, a je proto nahrazováno strukturalistickou interpretací státu jako bitevního pole, kde se střetávají zájmy proletariátu a buržoazie, ale i pro ně je nepředstavitelná idea, že stát sám o sobě má zájmy, nebo dokonce že tyto zájmy jsou jeho trvalými charakteristikami. Proto – i když marxisté hovoří o národním zájmu – mají vždy na mysli třídní zájem: Např. již Manifest komunistické strany hovoří o „národním třídním zájmu“ (Manifest, bez data).

Třetí skupinou, která od 90. let doplňuje triádu přístupů, jež kritizují realistický esencionalismus, je sociální konstruktivismus. Tento proud vychází z představy, že sociální realita není dána objektivně, nezávisle na lidském vědomí, ale že je intersubjektivní konstrukcí, která reálně existuje pouze potud, pokud je lidmi reprodukována. Protože tomuto pravidlu podléhají všechny ideové struktury jako státy nebo mezinárodní instituce, ale i normy jako národní zájem, je konzistentnímu konstruktivismu esencionalismus zcela cizí. Konstruktivistický idealismus (zdůrazňující klíčovou funkci idejí) se ovšem často střetává s otázkou, zda roli idejí nějakým způsobem regulují materiální omezení. Jde např. o to, zda podle konstruktivistů Česká republika formuluje své národní zájmy pouze v závislosti na převládající ideologii, identitě a historické zkušenosti, anebo zda určitou roli hraje také např. to, že se jedná spíše o menší stát, stát bez přístupu k moři nebo stát s nedostatečnými zásobami ropy, tj. charakteristiky materiální.

Konstruktivisté na toto dilema odpovídají třemi způsoby. Někteří trvají na tom, že všechna tato omezení jsou relevantní pouze tehdy, když vstoupí do společenského diskursu, tj. když jsou začleněna do politického, kulturního a sociálního kontextu. Jiní činí ústupek materialismu v tom smyslu, že vymezují určité negativní charakteristiky, které jsou pro stát žádoucí bez ohledu na ideje, které sdílí jeho občané. A konečně třetí omezují působení sdílených idejí pouze na strategie, jejichž prostřednictvím je třeba dosáhnout materiálně daných zájmů.

Představitelkou prvního pojetí je např. Jutta Weldes (1999). Národní zájem je pro ni zkonstruován ve třech krocích: V prvním jsou jazykově definovány subjekty v mezinárodních vztazích, je určeno, kdo je to „my“ a kdo jsou „oni“. Těmito subjekty jsou obvykle, ovšem nikoliv výhradně státy, jež jsou chápány jako intencionální aktéři a jež zahrnují určité centrální instituce, obyvatelstvo, soubory sdílených norem, apod. Zároveň s vytvořením států jako subjektů jsou jim přisouzeny určité role: subjektu, s nímž se identifikujeme, přiřkneme většinou role pozitivní (mírumilovný, racionální, osvícený, altruistický), zatímco subjekt, proti němuž se vymezujeme, je vybaven predikáty negativními (agresivní, iracionální, barbarský, egoistický). V druhém kroku jsou vytvořeny zdánlivě logické vazby příčiny a následku ve vztazích mezi těmito subjekty. Weldes uvádí jako příklad dominový efekt nebo mnichovskou dohodu. Pro určitý zahraničněpolitický krok pak lze argumentovat na základě analogie s minulou zkušeností (Mnichov a appeasement vůči diktátorům) nebo na základě zdánlivě obecného pravidla (padne-li jeden stát jihovýchodní Asie, padne celý region). Ve třetím kroku se již jako by samy od sebe vynoří národní zájmy jako „přirozený“ důsledek konstrukce subjektů mezinárodních vztahů, jejich rolí a vztahů.

Jak patrně, takové pojetí je bytostně antiesenciální.<sup>4</sup> Zástupcem druhé skupiny je Martha Finnemore (Finnemore 1996). Finnemore se domnívá, že národní zájmy jsou také konstruovány, a to prostřednictvím interakcí státu s dalšími aktéry v mezinárodním systému, do něhož je stát socializován a jehož normy přebírá. Odhlédneme-li od rozdílu v místě, kde jsou zájmy konstruovány (u Weldes je to domácí politický diskurs, u Finnemore převážně mezinárodní prostředí), základní princip konstrukce zůstává až potud u obou stejný. Ovšem Finnemore – na rozdíl od Jutty Weldes – připouští, že všechny státy mají stejné určité minimální, materiálně definované národní zájmy. Mezi ně řadí zejména snahu vyhnout se „invazi, zničení a hospodářskému zhroucení“ (Finnemore 1996: 2). Jakkoliv se Finnemore snaží tento svůj ústupek materialismu zmírnit tím, že jde pouze o negativně vymezené zájmy a že i válka je konečným vysoce sociálně regulovaný proces, nelze přehlédnout příbuznost s pojetím Morgenthauovým.

Nejvýrazněji směrem k esencionalizaci postoupil nejznámější americký konstruktivista německého původu Alexander Wendt (Wendt 1992, 1999). Wendt rozděluje odpověď na otázku, zda můžeme hovořit o trvalých národních zájmech, na dvě části. V první se obrací proti redukci státu na jeho konstitutivní části (tj. liberální jednotlivce či marxistické třídy) a odpovídá, že státy vskutku jsou intencionálními aktéry, kteří mají vlastní sebevědomí, identitu i zájmy. V přímé kontrapozici vůči liberálům tvrdí, že státy (stejně jako všechny ostatní sociální struktury) „nelze redukovat na jednotlivce, kteří je vytvářejí“ (Wendt 1999: 218). Tím se sice přiklání na stranu realistů ve vztahu k jejich státocentristu, ale taková odpověď ještě není dostatečná z hlediska esenciálního pojetí zájmu. Proto ve druhé části své odpovědi doplňuje, že definuje „národní zájmy jako zájmy komplexu společnost–stát, které se skládají ze čtyř potřeb: fyzického přežití, autonomie, ekonomického blahobytu a kolektivní sebeúcty“ (op. cit.: 198).<sup>5</sup> Wendt přitom zachází ve své esencionalizaci zájmů a identit tak daleko, že mnozí konstruktivisté se od něj distancují (např. Smith 2000, Kratochvíl 2000), protože takový přístup je v rozporu se základním krédem konstruktivistů, které říká, že neustálá reprodukce sociálních identit, z nichž jsou zájmy odvozeny, neumožňuje hovořit o trvalém vymezení národních zájmů.

Shrneme-li myšlení o národním zájmu v teorii mezinárodních vztahů 20. století, dospějeme k jednoznačnému závěru, že základní parametry této debaty byly nastaveny již při utváření klasického realismu v americkém akademickém diskursu. Žádný další přístup nikdy nezpochybnil základní Morgenthauovu tezi, že studium národního zájmu se musí vyvarovat kladení normativních otázek po formulaci zájmu ve smyslu obecného dobra daného společenství. Stejně tak je zcela vyloučena diskuse o tom, jak lépe národní zájem utvářet, tzn. jaká kritéria stanovit, aby se politiky státu takové *volonté générale* přiblížily.<sup>6</sup> Debata se proto přesouvá pouze na nižší, čistě pozitivní úroveň a pojednává o otázce, zda je zájem státu objektivní a trvalý nebo zda je tento zájem proměnlivou kategorií, nebo dokonce kategorií nesmyslnou.

Tento paradox se nejlépe ukazuje na příkladu mnohých realistů, kteří se při diskusích o národním zájmu zasazovali o eliminaci demokratických procedur z procesu jeho tvorby. Efektivní sledování národního zájmu se tak u klasiků politického realismu, jako je Morgenthau, Kennan nebo Lippmann, dostává do konfliktu s normativně zaměřenými teoriemi demokracie. Z pohledu pozitivní vědy, kterou v té či oné míře všichni jmenovaní zastávali, pak dochází k logickému vyústění, kterým je kritika veřejné kontroly při sledování národního zájmu a důraz na rozdíl mezi elitou a občany jako takovými. Krátce řečeno, normativní argumentace je zde explicitně odmítnuta (srov. Nincic 1999).

#### 4. Odmítnutí esencionalistické debaty: normativita národního zájmu

Přestože úvodní expozé odhaluje jednotně odmítavý postoj teorií mezinárodních vztahů 20. století k normativně pojímanému národnímu zájmu, domníváme se, že takový postoj je důsledkem chybné interpretace národního zájmu, která ignoruje „ideové dějiny“ konceptu od 17. století, v nichž je otázka legitimacy národního zájmu ústředním problémem.

Zrod národního zájmu je úzce svázán se vznikem systému suverénních států: Vznik tohoto systému v 17. století ovšem nebyl jednorázovým aktem, ale dlouhodobým a komplexním procesem, v němž se státy musely vymezovat jak vůči vnitřní partikularitě (autonomní nároky



šlechty a stavů), tak i vůči vnější univerzalitě (hegemoniální nároky papežství a císařství). Prosazení novověkého státu vůči těmto dvěma tendencím nemohlo být založeno na tautologickém nároku, že stát chce uspokojovat svou touhu po moci, a že proto jeho zájmem je maximalizace vlastní moci. Namísto toho musel koncept státního<sup>7</sup> zájmu prokázat svou normativní nadřazenost vůči alternativám, a tím legitimizovat stát dovnitř i navenek. Rané úvahy o státu přitom paradoxně oba principy obrací: Stát je prohlášen za partikulární navenek, tj. ve vztahu k ostatním státům, ale za absolutní uvnitř, tj. ve vztahu k vlastnímu obyvatelstvu a vlastnímu teritoriu. Tím je definována jeho vnitřní i vnější suverenita – stát je jediným a absolutním vládcem uvnitř a žádná vnější moc nestojí výše než stát.

Normativní argumentaci tohoto typu najdeme již u Machiavelliho. Pro něj veškeré rady, které uděluje vladaři, vycházejí z principu, že stát je nejvyšší dobro, kterému je třeba obětovat vše ostatní – přátelství, lidskost i náboženství (srov. Machiavelli 1995).<sup>8</sup> Na první pohled se tato pozice může podobat pozici realistů a zejména neorealistů, kteří budou zdůrazňovat, že stát je základním aktérem v mezinárodních vztazích. Ale znovu je třeba připomenout, že klíčový rozdíl mezi jejich pozitivistickou interpretací a interpretací Machiavelliho spočívá v tom, že zatímco realisté argumentují empirickou zkušeností, Machiavelli mnohem častěji argumentuje normativně. Zatímco Machiavelliho Vladař se svým pojetím státního zájmu přibližuje pojetí realistickému, další Machiavelliho práce, které je třeba považovat za nejautentičtější vyjádření jeho postojů (srov. Skinner 2002), jako např. Rozpravy o prvních deseti knihách Tita Livie (Machiavelli 2001), vztah existence státu k normativním otázkám odkrývají zcela jednoznačně. Stát musí totiž při obhajobě své existence zároveň mít dostatečnou míru legitimacy, kterou získá, zajistí-li svým obyvatelům bezpečný život (*vivere sicuro*) a ještě výše stojící život svobodný (*vivere libero*).

Nadřazenost státu se projevuje i ve vztahu státu k náboženství. Různí autoři přitom tuto nadřazenost vyjadřovali různě: Někteří, jako Machiavelli, vnímali náboženství jako užitečný princip, který je třeba uchovat, zejména pro lid, ale jehož se má panovník držet jenom tehdy, pokud si nouze nevyžádá, aby panovník činil zlo (srov. Machiavelli 1995). Jiní, jako francouzští *politiques* 17. století, prosazovali nadřazenost státních zájmů zájmům náboženských frakcí. Ještě jiní, jako Rousseau, navrhuji nahrazení starého náboženství náboženstvím občanským, jež by přímo podporovalo vlastenectví a oddanost občanů státním zájmům (Rousseau 1762). Všechny tyto koncepce sjednocuje utilitaristické chápání náboženství – klíčovou kategorií a cílem politického snažení je státní zájem, náboženství je ve všech případech pouze prostředkem, který přispívá k dosažení tohoto cíle.

Normativní argumentace se prolнула i do roviny konceptuální a terminologické: z pojmů církevních a teologických se stávají pojmy politické.<sup>9</sup> Proto může Nitschke hovořit o raném státním zájmu jako o „quasi säkularisierte Glaubenslehre“ (Nitschke 1995: 42) a proto může být chápáno jako smysluplné hovořit o „posvátném charakteru politického společenství“ (Polin 1975: 30). Reinkingk ve svém *Tractatus de Regime seculari et ecclesiastico* z poloviny 17. století již zcela otevřeně hovoří o nahrazení Boha státním zájmem (*an dessen statt ein ander Principium*, Nitschke 1995: 199). Do této kategorie patří koneckonců i Hobbesovy úvahy o Leviathanu jako o „smrtném Bohu“ (Hobbes 2002, kapitola XVII), byť Hobbes nepracuje přímo s konceptem státního zájmu. Tato transpozice, která se projevuje u celé řady myslitelů 17. století, znovu dokazuje, že zrod státního zájmu není primárně spojen s jeho „objevením“, ale s normativním přesvědčením, že je vhodnějším vodítkem pro praktickou politiku.

Třetí argument podporující normativní charakter státního zájmu poukazuje na to, že upřednostnění státních zájmů před ostatními modely politického jednání vede k odstranění vášni z politiky, tedy jinak řečeno k její racionalizaci. Ono „odstranění vášni“ se projevuje hned třemi způsoby: Zaprvé již od 17. století na úrovni institucionální tím, že zrod státního zájmu probíhá paralelně s institucionalizací státu a depersonalizací politiky – nově je to právě stát samotný a jeho instituce, a nikoliv panovník, kdo zajišťuje kontinuitu státních zájmů. To platí nejen pro Anglii, kde je takový vývoj nejzřetelnější, ale i pro státy kontinentální Evropy. Fakt, že např. francouzský absolutismus v 17.–18. století dosahuje svého vrcholu, totiž vůbec neznamená, že by panovník nebyl obecně státnímu zájmu podřízen. Např. kníže Rohan, který sepsal spis o státním zájmu v době Richelieuovců, tvrdí, že „knížata přikazují lidu, zájem přikazuje knížatům“ (Rohan 1899), a podobně se vyjadřuje i celá řada dalších včetně Richelieua samotného. Zadruhé na úrovni dynastické tím, že zájmy státu jsou od 17. století stavěny výše než zájmy pokrevní příbuznosti (Salmon 1975). A zatřetí na úrovni vztahu státu a společnosti se od 18. století posiluje interpretace, že stát, tj. panovník a státní aparát, slouží lidu. Pro Rohana, autora zmíněného traktátu o státním zájmu ze 17. století, ještě panovník může nakládat se svými poddanými libovolně, ale již pro Bedřicha Velikého je tato rovnice obrácena a panovník sleduje státní zájem z příkazu lidu (Nitschke 1995: 247).<sup>10</sup>

Jakkoliv se už v úvahách o státním zájmu, prostém *vanité privé*e, objevuje náznak, že státní zájem jako vyšší princip má objektivní platnost a že zájem lze racionálně (re)konstruovat, až do poloviny 17. století převládá zcela jednoznačně přesvědčení, že sledování státního zájmu je mnohem více uměním než vědou, že vyžaduje přízeň Fortuny a především *virtù*, tj. praktickou moudrost a schopnost státníka přizpůsobit se proměnám nálad Fortuny. Tímto směrem ukazuje také v německé oblasti používaný termín *arcana imperii* (tj. právní doktrína, která shrnuje „tajné nauky o vládnutí“). I zde platí, že sledování státního zájmu není jednoduchým rozumovým úkonem, ale specifickým úkolem, který vyžaduje zvláštní vhléd do řízení státních záležitostí.<sup>11</sup>

Pokud shrneme celý tento oddíl, lze říci, že národní/státní zájem byl koncipován jako kategorie, která měla obhájit primát suverénního státu a jeho politických aktivit vůči těm aktérům, kteří tyto principy zpochybňovali. Tento závěr potvrzuje i fakt, že tam, kde se etablovaly silné moderní státy (např. ve Francii), debata o státním zájmu od poloviny 17. století zeslabuje a ve století 18. utichá. Naopak tam, kde takový stát nevznikl (německé císařství), debata ještě pokračuje a státní zájem za svůj berou jak oponenti sjednocení Německa (říšská knížata), tak i jeho obháječi (habsburští císařové a jejich příznivci). Tam, kde došlo k prosazení a zvěčnění státu, prochází objektivací i státní zájem, který je čím dál častěji chápán jako hodnotově neutrální odraz existence státu. Obzvláště úspěšná byla tato objektivace dovnitř státu, protože nakonec umožnila vznik pojetí státu jako monopolu na násilí a jako toho, kdo může rozhodovat o výjimečném stavu (srov. Schmitt 1933, Agamben 2003). Prudký pokles vlivu vnějších oponentů (církve v čele s papežem, ještě výrazněji císařství) ale ve stejné době nastolil jinou otázku, a sice po vztahu vlastního státního zájmu k státním zájmům ostatních suverénních států a následnou renesanci úvah o mezinárodní společnosti (*res publica Christiana*).

Z toho vyplývají tři podstatné závěry: Zaprvé, národní zájem nebyl původně kategorií popisnou, ale legitimizační. Zadruhé, národní zájem ve svém pozdějším, objektivním nebo esencialistickém, pojetí je úzce spjat s nepochybnou existencí vestfálského systému. Je-li uvržen v pochybnost primát státu nebo zpochybněna jeho suverenita, nutně se otrásá

i koncept národního zájmu. A konečně zatřetí, státní zájem původně vůbec neznamenal pouze vnější zájem státu, ale naopak šlo často primárně o zájem vnitřní (jako např. při střetu francouzské monarchie s hugenoty). Pozdější zúžení státního zájmu na zahraniční politiku je sice logicky pochopitelné, neboť odráží již zmíněnou pacifikaci domácího odporu vůči státu, ale rozhodně není nutnou charakteristikou národního zájmu. Rozlišení mezi zájmem národním (vnější politika) a zájmem veřejným (domácí politika), navíc podpořené tím, že se jedním zabývá disciplína mezinárodních vztahů, zatímco druhým (vnitro)politická věda, je proto také pouze arbitrární.

## 5. Reformulace národního zájmu: procedurální přístup

Úvahy o krizi národního státu v západním světě obvykle vycházejí z toho, že tato krize je zapříčiněna vnějšími faktory. Těmito faktory bývá nejčastěji globalizace, která posiluje aktéry, již nerespektují státní hranice (nadanárodní společnosti, transnacionální hnutí), regionální integrace (v evropském prostředí v první řadě prohlubování politické dimenze EU) nebo také nárůst hrozeb regionálního nebo globálního charakteru (ekologické hrozby, terorismus, šíření nakažlivých chorob, atd.). Ve skutečnosti je ale základním problémem, který ohrožuje primát suverénních států, fakt, že v důsledku své nikým zásadně nezpochybnované role v posledních dvou stoletích státy postupně ztratily schopnost obhájit své zahraničněpolitické kroky jako legitimní. Přestože byl tento posun pomalý, výše uvedené teoretické úvahy o státním zájmu vzniklé po druhé světové válce ukazují, že tento proces vrcholí právě v druhé polovině dvacátého století. Argument, že tak a tak národní zájmy skutečně jsou, s jakým přicházejí realisté, se zcela míjí s otázkou, proč by měla být tato forma zájmů preferována před alternativami – ať už jsou to alternativy nadstátního charakteru, nebo vnitrostátního původu.

Národní zájem se tak překvapivě ocitá v pozici konceptu, který je třeba legitimizovat, analogicky jako v 17. století, kdy byl stát jako aktér ohrožován zvnějšku i zevnitř. Rozdíl ovšem spočívá v tom, že zatímco tehdy byl stát vnímán jako progresivní forma uspořádání společnosti, která odstraňovala neduhy spojené s jeho alternativami, v současnosti je obhajoba státu povýtce konzervativní povahy. Součástí této argumentace je i vědomí posunu, kterého jsme se letmo dotkli již v předchozím textu: Zatímco nejprve byl legitimizačním zdrojem stát samotný jako nejvyšší dobro – zprvu ztotožňovaný s vládnoucí dynastií, následně se státním aparátem –, později vzniká dvojice stát-společnost (nebo také lid). Státní zájem pak je již u Bedřicha Velikého prováděn s odkazem na lid.<sup>12</sup>

Jako vhodnější výchozí bod úvah o kritériích, která zajistí, že určitý cíl a k němu směřující opatření lze považovat za národní zájem, je proto celou diskusi zobecnit ve dvojnásobném smyslu, abychom se vyhnuli výše nastíněným problémům. Zprvce je možné diskusi o zájmu zevšeobecnit na jakékoliv politické společnosti, tj. například i na Evropskou unii nebo konstitutivní jednotky federálního státu, a podobně. Zadruhé je vhodné pojednávat nikoliv o svébytné kategorii národního zájmu, ale jako o subkategorii zájmu veřejného nebo společenského, který – jak již bylo uvedeno výše – zahrnuje aktivity určitého společenství navenek, ale i vůči vlastním členům. Všimněme si, že tato dvojí generalizace minimalizuje rozdíl mezi teorií mezinárodních vztahů a politickou teorií, který tradičně spočívá právě ve svébytnosti vestfálského státu jako aktéra radikálně odlišného od aktérů ostatních.

Toto dvojí zobecnění má celou řadu výhod. Především umožňuje srovnávat zájmy nikoliv jen horizontálně, tj. mezi jednotlivými státy, ale i vertikálně (mezi různými typy společenství), ba i napříč (zájmy uskupení, která překračují hranice státu). Navíc je možné ověřit tvrzení zastánců nadřazenosti států nad ostatními společenstvími a zjistit, zda skutečně státy efektivněji zajišťují zájmy společenství, které je tvoří, či nikoliv. Související otázkou je, zda stát musí být chápán jako výlučný, anebo zda lze jeho efektivitu a schopnost adekvátně formulovat veřejný zájem zvýšit tím, že bude doplněn o alternativní formy (např. státy a integrační organizace).

Protože jsme se pokusili ukázat, že zájem není koncept, který by bylo možno chápat jako neměnnou kategorii, není ovšem možné jako kritérium stanovit „naplnění“ zájmu definovaného substantivně. Pokud bychom např. ve shodě s realisty definovali jako klíčový zájem maximální autonomii státu, pak by vstup státu do Evropské unie nikdy nemohl být chápán jako národní/veřejný zájem, protože jeho důsledkem je jednoznačně snížení autonomie rozhodování takového státu. Jak tedy definovat kritéria veřejného zájmu, aniž bychom ho museli konkrétně vymezovat?

Domníváme se, že nejhodnějším řešením je inspirace debatami v teorii demokracie, které se také musely zabývat otázkou, zda je možné zkoumaný fenomén (tj. demokracii) vymezit pomocí procedur, které musí být splněny, aby bylo možno určitě politické jednání považovat za demokratické (nebo v našem případě za vyjádření veřejného zájmu). V akademické literatuře o národním zájmu se objevily dva významnější pokusy o procedurální pojetí tohoto konceptu (Kratochwil 1982, Nincic 1999). Obě interpretace ovšem vykazují zásadní nedostatky.

Kratochwil sice kritizuje tradiční pojetí národního zájmu a obhajuje zavedení procedurálních kritérií, která musí národní zájem splňovat. Inspiruje se přitom sice soudobou debatou o veřejném zájmu (Flathman 1966, Held 1970), ale hned v následujícím kroku kritéria veřejného zájmu převádí do mezinárodního prostředí a tvrdí, že proměna preferencí v zájem musí brát v potaz ostatní aktéry. Stát tedy ve své politice zvažuje, zda jeho zahraničněpolitické chování bude přijatelné pro ostatní státy, nikoliv už ovšem, zda bude přijatelné pro vlastní občany státu. Naděje, že Kratochwil propojí debatu o národním zájmu s debatou o veřejném zájmu uvnitř státu, a že tak poukáže na omezení spojená s touto dichotomií, se tedy přes počáteční proklamaci ukazují jako liché. Kratochwil takovou interpretaci sám potvrzuje, když říká, že jeho přístup je alternativou k Waltzovu systémovému pojetí mezinárodních vztahů (Kratochwil 1982: 4). Sepětí domácí a mezinárodní politiky ho tak přestává zajímat a věnuje se jenom posledně jmenované.

Zadruhé Kratochwilova dvě procedurální kritéria ve skutečnosti nejsou kritérii empiricky použitelnými (zejména v případě druhého z nich): Jedním z nich je zevšeobecnitelnost (*universalizability*) a druhým je zvážení důsledků (*considering the consequences*) (ibidem). První požaduje, aby byla zamýšlená politika vždy použitelná i v případě, že bychom ji aplikovali na všechny ostatní aktéry včetně sebe, a připomíná tak Rawlsův závoj nevědomosti (Rawls 1999a). V Rawlsově případě se ovšem jedná o nastavení spravedlivých, „férových“ parametrů společenského uspořádání. Půjde-li např. o diskusi o poplatcích za studium, budeme zjišťovat, zda školné 1) nenarušuje stejná práva všech občanů (idea rovnosti) a 2) zda zvyšuje užitek co největšímu množství nejvíce znevýhodněných členů společnosti (srov. tamtéž). Tuto argumentaci však nelze bez dalšího převést do mezinárodního prostředí – jak ostatně tvrdí i sám Rawls v debatě s kosmopolitním myšlením (Rawls 1999b). Např. pokud budeme

diskutovat o tom, zda je v národním zájmu ČR vstup do NATO, prostě není možné zvažovat, zda by byl výhodný také pro Rusko, pokud by se ocitlo na místě ČR, protože státy nejsou v tomto smyslu srovnatelné s jedinci (srov. podrobnou analýzu Rawlsovy interpretace tohoto problému v Caney 2002).

Stejně problematické je i zvažování důsledků. Sám Kratochwil přiznává, že toto kritérium vyžaduje „namáhavý úkol získat data hodnotící dopad různých politik na hodnoty společnosti“ (Kratochwil 1982: 8). Jednak si lze jenom obtížně představit, jak by ve výše uvedeném případě ČR dokazovala, že její vstup do NATO neovlivní negativně „hodnoty společnosti“, a jednak vyvolává otázku, co konkrétně se za pojmem společnosti v tomto případě skrývá. Problémem tedy je i otázka vymezení společnosti: Zahrnuje pouze státy NATO, anebo je oním společností „mezinárodní společnosti“ včetně třeba Ruska? Kratochwil sám přitom nijak mezinárodní společnosti nedefinuje ani neříká, podle jakých kritérií bychom měli určit, který aktér je dostatečně kvalifikován, abychom ho za člena mezinárodního společnosti mohli považovat.

Nincicův přístup na rozdíl od Kratochwilova podtrhuje vazbu mezi národním zájmem a veřejným zájmem. Je také třeba ocenit, že svůj procedurální přístup zakládá v dodržení demokratických procedur a tím odkazuje na teorii demokracie, která u Kratochwila zcela chybí. Ovšem i zde se objevuje podstatný problém. Nincic jednak kritéria, o kterých mluví, nijak nespecifikuje. Že se má jednat o demokratickou proceduru, opakuje Nincic hned několikrát, ale jaké jsou její charakteristiky, už nerozebírá. Otázky, jako zda je národním zájmem i to, co čelí silné, avšak menšinové opozici, nebo zda jsou postačující demokratickou procedurou volby, byť je participace občanů při volbách ve společnosti nízká, zůstávají nezodpovězené.

Společně oběma teoretikům je to, že ačkoliv se proklamativně odvolávají na normativitu národního zájmu a jeho legitimizační smysl, ve vlastních návrzích se normativita vůbec neodráží, anebo je – jako u Nincice – přítomna mlhavě v odkazu na demokracii jako systém, v němž lze, na rozdíl od jiných režimů, národní zájem vůbec určit. Tento problém ovšem oba autoři sdílejí i s těmi politickými teoretiky, kteří se pokusili o ryze procedurální přístup ke studiu demokracie. Proto může autor nejznámějšího modelu procedurální demokracie Joseph Schumpeter tvrdit, že demokracii lze v podstatě definovat jako „svobodnou soutěž“ (srov. Schumpeter 1994: 271), a tím ze své teorie zcela eliminovat „klasické otázky“ po demokracii jako procesu určování a prosazování veřejného dobra.

## 6. Kritéria národního zájmu: relevance, deliberace, konsenzus

Naším cílem je vytvořit minimální sadu kritérií, která budou procedurálního charakteru, ale přitom se nezřeknou úsilí o hledání veřejného zájmu jako základní hodnoty. Domníváme se, že tato minimální sada obsahuje tři kritéria: (1) kritérium relevance, (2) kritérium deliberace, (3) kritérium konsenzu.

### 1. Kritérium relevance

Předpokladem je, že národním/veřejným zájmem je politika, která (a) zásadním způsobem ovlivňuje (vnější nebo vnitřní) fungování společnosti nebo (b) podstatně proměňuje jeho základní charakteristiky nebo (c) mu díky ní vznikají důležitá nová práva a povinnosti. Ne-

může jí 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, která 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. Důležitá je také dlouhodobá přítomnost problému v mediálním a společenském diskursu. Zde se však už přesouváme k druhému kritériu.

### 2. Kritérium deliberace

Druhým kritériem je dostatečná míra deliberace. Deliberací chápeme diskusi 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 millovska proměna samotných účastníků debaty. Tento prvek byl ale procedurálním přístupem Schumpeterovým zatlačen do pozadí a znovu se objevuje až v souvislosti s obnoveným zájmem o tzv. participativní demokracii (srov. Pateman 1970).

Výzkum sledující transformaci individuálních preferencí ve společný postoj, navíc postoj, který vzniká nikoliv na základě mocenského nátlaku, ale na základě racionální argumentace, je metodologicky obtížně uchopitelný a empiricky poměrně náročný. Lze ale stanovit základní orientační body, které 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 v souvislosti s relevancí dané otázky, a sice dostatečná přítomnost ve veřejném prostoru. Kritérium deliberace je ale v tomto ohledu náročnější než kritérium relevance, protože se zde nejedná pouze o mediální přítomnost problému, ale i o možnost 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 následné připomínkování 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 tito 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, který 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.

Připomeňme, že toto kritérium nestanoví, že deliberace se nutně musí účastnit všichni občané daného společenství, ale že je jim tato možnost principiálně k dispozici. Pokud se deliberace účastní jenom mizivé procento obyvatelstva nebo zájmových sdružení, pak není



zpochybněno kritérium deliberace, ale spíše kritérium relevance. Jinak řečeno, tato možnost zakládá domněnku, že pro splnění kritéria deliberace je opět dostatečné, existují-li procedury, které deliberaci umožňují (srov. Habermas 2002).<sup>13</sup>

### 3. Kritérium konsenzu

Třetím a nejkontroverznějším 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 vykristalizuje politický konsenzus stran řešení této otázky. Nejde tedy ani o agregační model, kdy se prostě shrnou preference jednotlivců, ale ani o vytvoření většinového stanoviska (protože pak nelze hovořit o společenském konsenzu).

Obvyklou námitkou, se kterou přicházejí 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 (ibid.). Na tuto námitku lze odpovědět dvojím způsobem. Zaprvé, konsenzus lze zúžit pouze na ty skupiny, které přijímají základní principy celospolečenské tvorby veřejného/národního zájmu. Pokud určitá sociální skupina odmítá vstoupit do veřejné debaty a v komunikaci s ostatními aktéry používat jazyk ve veřejné debatě racionálně srozumitelný a odkazuje se pouze na svůj privátní jazyk, svou vlastní jazykovou hru, jak tomu může být např. u náboženských skupin, pak její nesouhlas s jednotným názorem ostatních, vzniklým proti její vůli, za narušení konsenzuálního postoje nelze považovat. Totéž platí o skupinách, které odmítají akceptovat některý z těchto principů z ideologických pozic. Např. pokud revoluční skupina odmítne vstupovat do racionální komunikace ve veřejném prostoru a bude usilovat o násilnou proměnu společenského uspořádání, pak ji také nelze brát v potaz.

Druhým protiargumentem je, že při zkoumání, zda vznikl konsenzus či nikoliv, 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 (na nejobecnější rovině například zajištění bezpečnosti země, na konkrétnější například 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 shoda existuje a že proto Elster nemá zcela pravdu, když o praktických možnostech nalezení společenského konsenzu pochybuje (Elster 1997).

Všimněme si, že splnění těchto tří kritérií je zcela dostatečné pro ověření, zda se v konkrétním případě jedná o veřejný/národní zájem, či nikoliv. Nincic, který ve své obhajobě procedurálního pojetí národního zájmu tvrdí, že v nedemokratickém státě nelze zjistit, zda určitá politika je nebo není národním zájmem (Nincic 1999), se tedy mýlí. Lze si totiž představit hypotetickou situaci, kdy se i v nedemokratickém státě (v čele s absolutistickým, leč osvíceným panovníkem) objeví téma, které bude předmětem společenské debaty, z níž se prostřednictvím deliberace vynoří konsenzuální pozice. Použijeme-li Kantovo rozlišení na

způsob vládnutí (*forma regiminis*) a způsob suverenity (*forma imperii*), pak se tato kritéria vztahují pouze ke způsobu vládnutí, a to v republikánské formě (srov. Kant 1919), a neříkají nic o demokratickém charakteru politického společenství.

### 7. Závěr

Tato práce se pokusila ukázat, že národní zájem skutečně lze udržet jako smysluplnou kategorii pouze za předpokladu, že ji nebudeme chápat jako analytický nástroj, který odhaluje racionální esenci zahraniční politiky státu, ale naopak jako normativně zaměřený instrument, který slouží k volbě legitimních opatření. Legitimita národního zájmu byla od 17. století odvoována od státu samotného, který byl interpretován jako vhodnější model organizace společnosti než přežívající modely středověké. Postupně ovšem státní zájem svou legitimizační sílu ztrácí a je ospravedlňován zájmy společnosti.

Teorie mezinárodních vztahů normativní charakter národního zájmu zcela ignorovala a velká většina teorií ho buď chybně interpretovala jako deskriptivní koncept, nebo jej zcela odmítala jako překonanou kategorii. I ti autoři, kteří zkoumali genealogii zájmu a systému suverénních států (jako např. H. Kissinger 1994), jeho zlaté období nacházeli v 18. nebo 19. století, kde už je národní zájem chápán jako objektivní, přirozený a zcela neproblematičtý atribut státu a kdy už normativní debata o státním zájmu utichla. Pokud se tedy v teorii mezinárodních vztahů hovoří o normativitě národního zájmu, téměř vždy jen v souvislosti se vztahy k ostatním státům, a nikoliv ke společnosti, která stát tvoří.

Obnovíme-li tedy vazbu mezi společností a státem, tj. mezi veřejným zájmem, jak je chápán v politické teorii a zejména v teorii demokracie, a zájmem národním, který pojímáme jako vnější dimenzi veřejného zájmu, lze stanovit určitá kritéria, která musí být splněna, aby bylo možno určitý záměr považovat za národní zájem. Tato kritéria zahrnují celospolečenskou relevanci tématu, veřejnou deliberaci a následné vytvoření konsenzu. Tato kritéria nejsou dostatečná pro určení, zda je společnost, která zájem racionálně definuje, demokratická, ale jejich splnění úplně postačuje pro definici národního/veřejného zájmu.

Problémy, které se v našem eseji vynořily a které zatím zůstávají nevyřešeny, jsou především dva: Zaprvé zůstává nejasný vztah legitimního veřejného zájmu k vnějším aktérům, kteří jsou tímto zájmem dotčeni. Je otázkou, do jaké míry je pro skutečnou legitimitu tohoto konceptu nutná i vnější legitimizace. Možnou odpovědí jsou různé typy dvouúrovňových her (Putnam 1988). Ty jsou ale obvykle založeny na liberálním chápání domácí politiky, které je blízké Schumpeterovu nenormativnímu přístupu, a nepracují proto s principem dvojí legitimizace.

Zadruhé zůstává nejasné, do jaké míry lze jako analogické chápat různé typy organizace společnosti, nebo dokonce sociálních skupin, které netvoří formální politické společenství. S tím souvisí i otázka, zda lze sociální normy a konvence těchto skupin, které mohou být odrazem jejich veřejného zájmu, od zákonů státu odlišovat pouze co do stupně, a nikoliv kvality, anebo zda mezi státy a jinými formami sebeorganizace společnosti existuje radikální předěl.



## Poznámky

1. Navíc je důležité, že v pozdějších vydáních dokonce mizí i zmínka o normativním aspektu realismu jako taková (srov. Morgenthau 1978 a 1993).
2. Na rozdíl od teorie mezinárodních vztahů se toto oddělení nikdy trvale neuchytilo v politické filozofii, kam se tázání po *eudaimonia* znovu a znovu vrací.
3. Marx a Engels k tomu v Manifestu komunistické strany říkají: „Moderní státní moc je jen výbojem, který spravuje společné záležitosti celé buržoazní třídy“ ([http://de.wikisource.org/wiki/Manifest\\_der\\_Kommunistischen\\_Partei](http://de.wikisource.org/wiki/Manifest_der_Kommunistischen_Partei)).
4. Je tomu tak navzdory skutečnosti, že Weldes často odkazuje na práce A. Wendta, jenž z toho hlediska patří na zcela opačný konec spektra. Weldes totiž jednak neznala Wendtovu monumentální Sociální teorii mezinárodní politiky, která vyšla ve stejné době, a jednak se nesoustředí na Wendtovu pozici ve filozofii vědy (vědecký realismus) ani na jeho materialismus (*rump materialism*).
5. Wendt svůj příklon k (neo)realismu ještě posiluje tím, že z těchto neměnných národních zájmů vyvozuje tendenci států chovat se egoisticky (Wendt 1999: 198). Wendt na jedné straně dosahuje kýženého cíle, totiž jasné navázání své Sociální teorie mezinárodní politiky na Waltzovu Teorii mezinárodní politiky, ale zároveň se tím radikálně zpronevřuje vlastním konstruktivistickým východiskům.
6. Tuto obecnou vůli přitom není možné spatřovat ve snaze o přežití státu. Podle realistů je vůbec třeba koncept obecné vůle odmítnout, protože utváření politiky státu má být v rukou diplomatické elity, která chápe pravidla realistické politiky. Těmito pravidly se politik musí řídit i tehdy, když se vůle společnosti od těchto pravidel odchyluje. Viz také následující odstavec.
7. V tomto oddílu používáme termín „státní zájem“, který je doslovnějším překladem původního *ragione di stato*, tj. termínu, který používali italští autoři jako Guicciardini nebo Botero. Termín národní zájem, který se etabloval zejména ve 20. století, ovšem se státním zájmem splývá. Jedná se opět zejména o lingvistický rozdíl: Národní zájem se jako termín rodí v anglosaské oblasti, kde *nation* obvykle znamená stát i národ.
8. Když Machiavelli hovořil o státu (*lo stato*), neměl s největší pravděpodobností na mysli stát, tak jak o něm zde pojednáváme, ale spíše pozici panovníka (*dominium*) spojenou s určitou politickou formou uspořádání společnosti. To však nemění nic zásadního na jeho interpretaci partikulárního politického společenství jako nejvyššího dobra.
9. Závislost konceptů moderní politiky zdůrazňoval již Schmitt (1922) a po něm znovu nová politická teologie (Metz 1997), ale ani jeden z nich se primárně nezaměřuje na souvislost se státním zájmem.
10. Nás zde nezajímá, zda Bedřich skutečně věřil, že zastupuje lid jako aktivního činitele v politickém životě. Spíše nikoliv: Na rozdíl od pojetí francouzské revoluce totiž zůstává lid spíše pasivním objektem. Podstatné ale je, že se lid stává legitimizačním referenčním objektem: Nikoliv tedy stát jako nejvyšší dobro, ale naopak blaho lidu jako morální maxima, jíž je – alespoň teoreticky – státní zájem podřízen.
11. Termín *arcana imperii* ale ještě více souvisí s obratem od prosazování státního zájmu vůči vnitro-státním aktérům k státnímu zájmu jako vůdčímu principu vnější politiky. Zahraniční politika je svěřena úzkému okruhu zasvěcenců a domácímu publiku zůstává skryta – proto důraz na tajemství.
12. Tento dvojitý rys – tedy potřeba normativní obhajoby státu a konzervativnost této obhajoby – je velmi dobře patrný např. v postojích současného českého prezidenta V. Klause. Národní stát a národní zájem hájí z pozice konzervativní (současný stav není třeba měnit) a současně normativní (stát je nejlepší, protože nejdemokratičtější uspořádání). Taková argumentace přirozeně není dostatečná, protože by ještě bylo třeba dokázat, zda národní stát (nebo jaká jeho forma) je nejdemokratičtější uspořádáním.
13. Určitým problémem deliberace je fakt, že při rozhodování o vnější politice jako veřejném zájmu mezi dotčené ještě více než v domácí politice patří i nečlenové společenství. Protože by jejich včlenění celý proces nemístně komplikovalo, a bylo tedy prakticky stěžejí proveditelné, spokojíme se na

tomto místě s tím, že jejich perspektiva bude omezeně zohledněna díky principu zobecnitelnosti (kde však panují omezení naznačená výše) a eventuálně též domácích skupin, které budou hájit zájmy těch, kteří nejsou občany společenství (např. lidskoprávní organizace při debatách o vztahu k migraci nebo humanitární organizace při debatách o vztahu k rozvojové spolupráci).

## Použité zdroje

- Agamben, Giorgio. 2003. *Stato di eccezione*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Burchill, Scott. 2005. *The National Interest in International Relations Theory*. Houndmills/New York: Palgrave.
- Caney, Simon. 2002. „Cosmopolitanism and The Law of Peoples.“ *The Journal of Political Philosophy* 10, č. 1, 95–121.
- Elster, Jon. 1997. „The Market and the Forum. Three Varieties of Political Theory.“ In: *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Eds. James Bohman a William Rehg. Cambridge: MIT Press, 3–34.
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Flathman, Richard. 1966. *The Public Interest*. New York: Wiley.
- Gilpin, Robert. 1983. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Guzzini, Stefano. 1998. *Realism in International Relations and the International Political Economy: The Continuing Story of a Death Foretold*. London/New York: Routledge.
- Habermas, Jürgen. 2002. „Tři normativní modely demokracie.“ In: *Teorie demokracie dnes*. Eds. Ian Shapiro a Jürgen Habermas. Praha: Filosofia, 19–95.
- Held, Virginia (1970). *The Public Interest and Individual Interest*. New York: Basic Books.
- Hobbes, Thomas. 2002. *Leviathan*. (<http://www.gutenberg.org/dirs/etext02/lvthn10.txt>).
- Kant, Immanuel. 1919. *K věčnému míru. Filosofický náčrtek*. Pardubice: Kypř.
- Keohane, Robert O. 1982. „The Demand for International Regimes.“ *International Organization* 36, č. 2, 325–355.
- Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster.
- Kratochwil, Friedrich. 1982. „On the Notion of National Interest in International Relations.“ *International Organization* 36, č. 1, 1–30.
- Kratochwil, Friedrich. 2000. „Constructing a New Orthodoxy? Wendt's Social Theory of International Politics and the Constructivist Challenge.“ *Millennium: Journal of International Studies* 29, č. 1, 73–101.
- Machiavelli, Niccolò. 1995. *Il Principe*. ([http://www.liberliber.it/biblioteca/m/machiavelli/il\\_principe/html/index.htm](http://www.liberliber.it/biblioteca/m/machiavelli/il_principe/html/index.htm)).
- Machiavelli, Niccolò. 2001. *Vladař. Úvahy o umění válečném. Rozpravy o prvních deseti knihách Tita Livia*. Praha: Argo.
- Manifest der Kommunistischen Partei* ([http://de.wikisource.org/wiki/Manifest\\_der\\_Kommunistischen\\_Partei](http://de.wikisource.org/wiki/Manifest_der_Kommunistischen_Partei)).
- Metz, Johann Baptist. 1997. *Zum Begriff der neuen Politischen Theologie: 1967–1997*. Mainz: Matthias-Grünwald Verlag.
- Mitrany, David. 1933. *The Progress of International Government*. New Haven: Yale University Press.
- Mitrany, David. 1966. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.
- Moravcsik, Andrew. 1997. „Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.“ *International Organization* 51, č. 4, 513–553.
- Morgenthau, Hans J. 1952. „Another ‚Great Debate‘: The National Interest of the United States.“ *The American Political Science Review* 46, č. 4, 961–988.
- Morgenthau, Hans. J. 1962. „Negotiations or War?“ *The New Republic*, 3. listopadu 1962.

- Morgenthau, Hans J. 1978. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, Hans J. 1993. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Boston: McGraw-Hill.
- Nincic, Miroslav. 1999. „The National Interest and Its Interpretation.“ *Review of Politics* 1, č. 61, 29–56.
- Nitschke, Peter. 1995. *Staatsräson kontra Utopie? Von Thomas Müntzer bis zu Friedrich II. von Preußen*. Stuttgart, Weimar: J. B. Metzler.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polin, Raymond. 1975. „Le concept de Raison D’Etat avant la lettre d’après Machiavel.“ In: *Staatsräson. Studien zur Geschichte eines politischen Begriffs*. Ed. Roman Schnur. Berlin: Duncker a Humblot, 27–42.
- Poulantzas, Nicos. 1978. *Political Power and Social Classes*. London: Verso Books.
- Putnam, Robert D. 1988. „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.“ *International Organization* 42, č. 3, 427–460.
- Rawls, John. 1999a. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John. 1999b. *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press.
- de Rohan, Henri. 1899. *De l’interest des Princes et estats de la Chrestiente*. Paris.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1762. *Du contrat social ou Principes du droit politique*. ([http://fr.wikisource.org/wiki/Du\\_contrat\\_social](http://fr.wikisource.org/wiki/Du_contrat_social)).
- Salmon, J. H. M. 1975. „Rohan and Interest of State.“ In: *Staatsräson. Studien zur Geschichte eines politischen Begriffs*. Ed. Roman Schnur. Berlin: Duncker a Humblot, 121–140.
- Schmitt, Carl. 1922. *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. München: Duncker und Humblot.
- Schmitt, Carl. 1933. *Der Begriff des Politischen*. Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt.
- Schumpeter, Joseph A. 1994. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Routledge.
- Skinner, Quentin. 2002. *Visions of Politics, Volume II: Renaissance Virtues*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Steve. 2000. „Wendt’s World.“ *Review of International Studies* 26, č. 1, 151–163.
- Thomas, Jeremy. 1999. „The Intertwining of Law and Theology in the Writing of Grotius.“ *Journal of the History of International Law*, č. 1, 61–100.
- von Treitschke, Heinrich. 1922. *Politik*. 1. sv., 5. vydání. Hirzel: Leipzig.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Weldes, Jutta. 1999. *Constructing National Interests. The United States and the Cuban Missile Crisis*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.
- Wendt, Alexander. 1992. „Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics.“ *International Organization* 46, č. 2, 391–425.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.