

Otázky české zahraniční politiky

Petr Drulák

Předmětem této studie je budoucnost české zahraniční politiky. K jejímu uchopení je však třeba dvou předběžných kroků – vyjasnění koncepčních východisek a shrnutí dosavadní politické zkušenosti. Tomu odpovídá i členění studie. První část představuje koncepty a analytická východiska k uchopení zahraniční politiky. Druhá část se věnuje rozboru dosavadní české zkušenosti. Poslední část otevírá otázky dalšího vývoje a budoucí strategie.

Analytická východiska

Zahraněční politika státu vyžaduje, aby stát vytyčil svůj zájem v mezinárodním společenství, tvořeném státy a dalšími mezinárodními aktéry, a tento zájem uskutečňoval.

Zahraněčnopolitický zájem je z hlediska společnosti, kterou má zastupovat, primárně zájmem veřejným. Není zájmem soukromým, ani zájmem obecným. Veřejný zájem naplňuje potřeby společnosti na rozdíl od soukromých zájmů, které naplňují potřeby jednotlivců, i od obecných zájmů, které představují průnik či agregát jednotlivých soukromých zájmů. Veřejný zájem tedy nelze ztotožnit se zájmem jednotlivce ani s agregátem zájmů jednotlivců napříč společnostmi. Pokud se stane, že veřejný zájem je vytlačen zájmy soukromými, dochází k privatizaci politiky. Tato tendence k privatizaci politiky je nevyhnutelným rysem většiny tržních demokracií a lze jí čelit pouze jasnou konfrontací dílčích zájmů se zájmem veřejným.

Uskutečňování jakéhokoliv veřejného zájmu předpokládá schopnost rozpoznat potřeby společenského celku a získat vnitřní politickou podporu pro naplňování těchto potřeb. Veřejné zájmy společnosti ve vztahu k mezinárodnímu společenství, tj. zahraničnopolitické zájmy, navíc vyžadují schopnosti získat pro jejich uskutečnění ostatní mezinárodní aktéry, a to buď aktivní (ostatní přispívají) nebo pasivní (ostatní nekladou překážky). Úspěšné uskutečňování zahraničnopolitických zájmů proto závisí na vnitřní i vnější podpoře.

Vnitřní podporu lze sledovat na úrovni ideologické, institucionální a veřejné.

1. Ideologická pluralita, která je vlastní demokratické společnosti, se nutně promítá do různých představ o zahraniční politice. Úspěšná zahraniční politika dokáže tyto představy sjednocovat dočasnými syntézami, které ji zajišťují dostatečnou domácí politickou podporu.
2. Odpovědnost za tvorbu zahraniční politiky je obvykle rozdělena mezi několika institucemi. Úspěšná zahraniční politika vyžaduje úzkou a intenzivní koordinaci mezi nimi, která pomůže překonávat jednotlivé institucionální zájmy.
3. Zahraničnopolitické otázky obvykle veřejné mínění nezajímají a zahraniční politika může většinou počítat s nezúčastněnou a neinformovanou podporou veřejnosti. To neplatí, pokud zahraniční politika vyžaduje významnější investice či pokud se dotkne otázek, které veřejnost považuje za kontroverzní. Pak je nutno buď aktivně hledat veřejnou podporu nebo pasivně uvést politiku do souladu s veřejným míněním.

Možnosti vnější podpory závisí na mocenských zdrojích, které dokáže stát na mezinárodním poli mobilizovat k prosazení svého zájmu, přičemž tyto zdroje je třeba chápat široce jako

vojenské, ekonomické, institucionální a ideové. Vojenské zdroje odkazují k ozbrojené síle státu, ekonomické k jeho finančním možnostem. Institucionální zdroje moci se opírají o kvalitu diplomacie a členství v mezinárodních organizacích. Ideové zdroje moci (soft power) staví na mezinárodní reputaci státu a jeho přitažlivosti pro ostatní.

Státu se nabízí několik cest uskutečňování zahraniční politiky. Může ji uskutečňovat přímo tj. působením státního aparátu nebo nepřímo partnerstvím s nevládními subjekty – podporou nevládních organizací či firem, které uskutečňují zahraniční zájem. Nepřímé působení je výhodné tím, že státu umožňuje angažovat se i v oblastech, v nichž postrádá nástroje či se z jiných důvodů angažovat nemůže. Nevýhodou je ztráta přímé kontroly nad uskutečňováním. Přímé působení státu v mezinárodním společenství může být

- unilaterální, stát postupuje zcela samostatně,
- bilaterální, zájmové partnerství dvou států,
- multilaterální, normativní partnerství více států, často institucionalizované do podoby mezinárodní organizace (OSN, NATO)
- supranacionální, stát působí prostřednictvím nadnárodní instituce (EU).

Každá z těchto cest má za určitých okolností své opodstatnění. Unilaterální cesta téměř nevyžaduje kompromisy s ostatními, nicméně nemůže počítat ani s jejich zdroji a aktivní podporou. Pro malé státy s omezenými mocenskými zdroji je tato možnost spíše okrajová a těžko schůdná je obvykle i pro velmoci, neboť hrozí ztrátou vnější podpory a izolací. Tradiční cesta je bilaterální založená na průniku zahraničněpolitických zájmů dvou států. Pro malé státy má smysl zejména v podobě spojenectví s velmocí, neboť spojenectví s jiným malým státem neřeší nedostatek mocenských zdrojů. V asymetrickém partnerství se však menší partner může dostat snadno do vleku velmoci, která nereflektuje dostatečně jeho zájem. Multilaterální cesta se od bilaterální neliší pouze počtem účastníků nýbrž i povahou spolupráce, předpokládá totiž normativní shodu, bez níž by spolupráce mnoha aktérů vzhledem k různorodosti zájmů nebyla možná. Je méně flexibilní než předcházející, normami však stabilizuje mezinárodní společenství, což ocení především menší státy, které si vnější stabilitu nedokáží vynutit. Supranacionální zahraniční politiku vyvíjí EU do té míry, do níž se pokouší působit jako globální aktér. Členské státy EU mají možnost toto působení ovlivňovat skrze unijní instituce.

Zahraněpolitické zájmy můžeme co do podstaty dělit na bezpečnostní, ekonomické a ideové.

Bezpečnost

Bezpečnostní zájmy se týkají samotného přežití státu a společnosti jako autonomního člena mezinárodního společenství, zachování jeho teritoria, obyvatelstva jakož i institucionální a ideové podstaty (v případě Česka liberální demokracie), dále pak udržení a rozvíjení jeho schopnosti jednat v mezinárodním společenství. Bezpečnostní dimenze zahraniční politiky identifikuje vnější hrozby a formuluje strategie, jimiž se stát s takto identifikovanými hrozbami vyrovnává. Hrozbou může být cokoli, co vážně ohrožuje bezpečnostní zájmy, její

obsah tedy nelze obecně vymezit. Zahraniční hrozby lze klasifikovat ze čtyř hledisek – podle motivu, podle povahy, podle blízkosti a podle dopadu.

Podle motivu můžeme odlišit hrozby zamýšlené a nezamýšlené. Zamýšlenou hrozbu představují cíle a jednání aktéra, které jsou úmyslně namířeny proti bezpečnostním zájmům státu (hrozba invaze). Nezamýšlená hrozba je nezamýšleným důsledkem jednání aktérů či jejich vzájemné interakce (globální ekologické problémy, pád mezinárodního finančního systému). Pokud je aktér zdrojem zamýšlené hrozby, potom je nepřítelem či rivalem, pokud od něho pochází pouze hrozby nezamýšlené, může být i spojencem. Podle povahy můžeme rozlišit hrozby subjektivní a objektivní. Subjektivní hrozby jsou ty hrozby, které ohrožený aktér za hrozby považuje. Objektivní hrozby ohrožují aktéra bez ohledu na to, zda si je toho vědom či nikoliv. Přítomnost objektivních hrozeb, které nejsou subjektivními, svědčí o podcenění hrozeb. Naopak přítomnost subjektivních hrozeb, které nejsou objektivními, je dokladem přecení hrozeb.

Podle blízkosti odlišíme hrozby bezprostřední od potenciálních. Bezprostřední vyžadují okamžitou reakci v podobě jednání směřující k jejich eliminaci. Potenciální hrozby se pouze mohou uskutečnit, ale zatím reálně nepůsobí. Je rovněž možné odlišovat hrozby podle intenzity, nicméně z předchozího vymezení bezpečnostních zájmů vyplývá, že se věnujeme pouze intenzivním hrozbám ohrožujícím celou společnost. Podle dopadu odlišíme hrozby přímé, které dopadají na ohrožený subjekt přímo, od nepřímých, které přímo dopadají na jeho spojence.

Bezpečnostní rozhodování se liší od ostatních druhů rozhodování v moderním demokratickém státu závažností rozhodovaných otázek. Zatímco ostatní otázky přepokládají existenci a funkčnost státu, v bezpečnostních otázkách jde právě o toto. V krajním případě se proto na ně nevztahují obvyklé procedury, brzdy a pojistky. Jejich řešení se může uskutečňovat v podmínkách výjimečného stavu. Z těchto důvodů má vymezení bezpečnostních hrozeb, ať už vnějších nebo vnitřních, závažné politické důsledky, potenciálně vyjímá vymezenou oblast z obvyklých standardů demokratického fungování. Zatímco podcenění vnějších hrozeb ohrožuje společnost zvenčí ze strany mezinárodních aktérů, jejich přecení ji ohrožuje zevnitř ze strany vlastního státního aparátu.

Ekonomika

Ekonomické zájmy se týkají materiální reprodukce společnosti a její prosperity. Zatímco bezpečnost zůstává téměř výhradní doménou státu (přes tendence k její privatizaci, které však obvykle nepřesahují státní kontrolu), u ekonomiky tomu tak není. Obsah zahraničně-ekonomických zájmů státu závisí na míře, v níž společnost považuje ekonomiku za věc soukromých či veřejných zájmů. V dirigistických či plánovaných ekonomikách vláda široce definuje veřejný ekonomický zájem a rozhoduje o všech podstatných otázkách, trh je zcela okrajový. V tržních ekonomikách se stát do jisté míry vzdává odpovědnosti za ekonomické otázky a jejich řešení přenechává střetu soukromých zájmů na trhu. Přesto existují situace, v níž i liberální ekonomiky definují a uskutečňují veřejné zájmy v oblasti hospodářské:

- všechny tak činí, pokud se ekonomika stává bezpečnostním zájmem tj. když tržní působení či tržní selhání začíná ohrožovat samotnou podstatu společnosti,
- většina liberálních ekonomik politicky stanovuje pravidla tržnímu působení,
- řada vlád v liberálních ekonomikách přímo působí na trhu skrze firmy se státní účastí.

Konkrétní podoba zahraničněekonomických zájmů se proto bude pohybovat od extenzivní dirigistické, v níž stát vystupuje jako ekonomický aktér v plném slovy smyslu, až po minimalistickou ultraliberální, kdy stát definuje vlastní zahraničněekonomické zájmy pouze za výjimečného stavu.

Empiricky zajímavější než tyto dvě krajní polohy jsou podoby mezi nimi – neoliberální a merkantilistická. Neoliberální zahraniční politika vytváří pravidla mezinárodního trhu a mezinárodní instituce, které mezinárodní trh udržují při životě (WTO, IMF, WB). Omezuje se tudíž na multilaterální úroveň, na níž se pokouší vytvořit globální tržní systém.

Merkantilistická zahraniční politika se snaží na multilaterální úrovni nastavovat pravidla tak, aby zvýhodnila své vlastní firmy a vyvíjí i aktivní bilaterální politiku, v níž se staví za konkrétní zájmy svých firem. Zažité označení ekonomická diplomacie obvykle označuje právě merkantilistickou zahraniční politiku.

Merkantilistická zahraniční politika je náchylnější k privatizaci veřejného zájmu než ostatní. Na rozdíl od čistě dirigistického systému nechává vzniknout silné tržní aktéry legitimně formulující vlastní soukromé zájmy. Na rozdíl od neoliberálního či ultraliberálního systému je stát připraven hájit některé z těchto soukromých zájmů. Pokud ekonomická diplomacie nemá být privatizována, vyžaduje jasnou definici a naplňování veřejného zájmu, aby bylo možno určit, kdy se soukromé zájmy firem překrývají se zájmem veřejným a kdy nikoliv.

Dirigistická, merkantilistická, neoliberální a ultraliberální zahraniční politika představují ideální typy, které se v praxi přirozeně prolínají. Zatímco například Čína se pohybuje na dirigisticko-merkantilistickém rozhraní, většina států EU je merkantilisticko-neoliberální. Obecně lze říci, že zahraniční politika většiny mezinárodních aktérů ve větší či menší míře zahrnuje i merkantilistické prvky.

Ideje

Stát se svou zahraniční politikou hlásí k určité myšlence, jíž v mezinárodním společenství obhajuje a získává podporu pro svoji existenci a své působení. Tato myšlenka však není pouze nástrojem uskutečňování jiných cílů, nýbrž cílem samotným. Příslušníci státu jí upřímně věří, v jejím jménu překonávají svůj přirozený egoismus a jsou ochotni podstupovat oběti. Tato myšlenka dává smysl existenci jednotlivce i společnosti, sladuje jednotlivce do smysluplného celku společnosti.

Ideový obsah zahraniční politiky může být vyjádřen buď koncepcí nebo předsudkem. Zatímco koncepce bývají explicitně formulovány a obhajovány v politické debatě, předsudky zůstávají skryté, přičemž mohou být zpětně racionalizovány koncepcemi. O to hlouběji jsou kulturně zakořeněné a předurčují způsob, jakým interpretujeme svět v oblasti, jíž se daný předsudek týká. Samy o sobě jsou nevyhnutelné, odrážejí historickou zkušenost a vyjadřují zájem o svět.

Nebezpečí předsudků spočívá v jejich nereflektovanosti, která těmto často naivním představám dává status čehosi přirozeného, objektivního a samozřejmého.

Evropa tradičně čerpala svůj ideový obsah z křesťanství, středověk byl obdobím křesťanských zahraničních politik. V novověku nastupují univerzalizující nacionalismy velkých evropských národů. Ryzí teologii středověku, střídá nacionalistická teologie novověku, v níž se národ prohlásí za nositele univerzálních, tedy všelidských, hodnot. Svoji existenci a zahraniční politiku chápe jako naplňování těchto hodnot. Ke společnému jmenovateli evropských hodnot se hlásili tak navzájem odlišné koncepce jako francouzští a britští kolonialisté či němečtí nacisté. Podobný univerzalizující nacionalismus nalezneme ve 20. století u ruských komunistů či dnes u amerických neokonzervativců. Pozadu nezůstali ani Češi. Masarykova koncepce Čechů jako nositelů ideálu humanity a demokracie je rovněž příkladem univerzalizujícího nacionalismu.

Univerzalizující nacionalismy troskotaly na tom, že byly více nacionalistické než univerzální, což v konečném důsledku vedlo k agresivním výbojům motivovaným národním partikularismem. Ovšem není důvod si myslet, že důsledný univerzalismus by byl méně násilný. To však neznamená, že by pokus o propojení univerzalismu a národní partikularity měl být zcela zavržen. Za prvé i ve své problematické podobě univerzalizujícího nacionalismu nepřinášel pouze zločiny, nýbrž také výkony, k nimž se můžeme hlásit (boji proti nacismu, boj proti komunismu, dekolonizace, československá první republika). Za druhé plnil objektivní a nadčasovou potřebu po velké myšlence zakládající politické společenství. Pokud říkáme ne univerzalizujícímu nacionalismu, čemu potom říkáme ano?

V dnešní Evropské unii se rodí nový kompromis mezi národním partikularismem a univerzalismem. EU ulamuje hroty tradičnímu nacionalismu, aniž by však potlačovala národní svébytnost. Evropský univerzalismus je výsledkem širší shody, což ho méně zatěžuje národními příchutěmi a činí věrohodnějším pro ostatní. Rovněž reflexe evropských zločinů, ať už spáchaných ve světových válkách či v koloniích, varuje před agresivním univerzalismem. Evropský univerzalismus se zatím rodí, což mu ubírá na srozumitelnosti vedle přežívajících či ožívajících univerzalizujících nacionalismů. Navíc je podobně jako celá EU křehký a jeho osud je nejistý. Poskytuje však ideový rámec, který v současné Evropě nemá životaschopnou alternativu.

Česká zkušenost

Klíčem k zahraniční politice státu je obsah jejího zahraničněpolitického zájmu a způsob, kterým tento zájem formuluje a prosazuje. Z tohoto hlediska můžeme v současné české zahraniční politice rozlišit dvě období, v prvním (do vstupu do EU v roce 2004) tento obsah existoval, byť v neúplné podobě, v druhém (po roce 2004) se vytratil.

Cíl: návrat na Západ

Česká republika vzniká v roce 1993 jako stát s jasným zahraničněpolitickým zájmem, který navazuje na tentýž zájem formulovaný československou federací – je jím návrat do Evropy či

návrat na Západ. Tento zájem má jasný obsah leč nejasnou myšlenku. Jeho obsahem je integrace euroatlantických politických struktur (OECD, NATO, EU) a rozvoj bilaterální spolupráce se státy této oblasti. Rovněž má zakotvení v českých dějinách, které jsou od svého počátku poznamenány orientací k Západu. Tento tah na Západ se už od středověku projevuje českým doháněním západních center, které je samo důsledkem zaostávání českých zemí někdy většího, jindy menšího, leč téměř permanentního. Návrat na Západ v devadesátých letech pouze opakuje vzorec, který se v českých dějinách již několikrát vyskytl.

Návrat na Západ se těší vnitřní i vnější podpoře. Doma se proti němu staví pouze komunisté, kteří však nedokáží oslovit významnější část společnosti s ideologickou alternativou. Vstup do NATO podpoří i ČSSD, jejíž část je k NATO kritická. Vstup do EU podpoří i ODS navzdory svým euroskeptickým tendencím. Hlásí se k němu i hlavní instituce tvořící českou zahraniční politiku – vláda (euroskeptického premiéra Klause), prezident Havel i parlament. Proto představuje jednotící faktor, který přemostí objektivně existující rozpory mezi jednotlivými institucemi. Návrat na Západ je také široce podporován českou veřejností, která ho považuje za jedno z nejdůležitějších politických témat.

Pro návrat na Západ se nakonec podaří získat i vnější podporu. Rozhodující je podpora hlavních organizací a států Západu. Zpočátku je jejich podpora čistě rétorická nicméně posléze se společným úsilím středo- a východoevropských států podaří je přimět i k reálným krokům, které ústí do plného členství v euroatlantických strukturách. Klíčová je zejména americká podpora vstupu do NATO a německá podpora vstupu do EU. Tato politika nemá podporu Ruska, které západní návrat středoevropských států chápe jako ztrátu svého vlivu. To je v očích části západních aktérů závažná překážka (zejména při rozšiřování NATO), vzhledem k oslabení mezinárodního postavení Ruska a pochybné legitimitě jeho odporu se však nejedná o překážku nepřekonatelnou.

O jaké mocenské zdroje se tato politika opírala? Možnosti malého státu jsou omezené. Vojenské a ekonomické zdroje České republiky v mezinárodním společenství byly a jsou zanedbatelné, byť účast československé a české armády v zahraničních multilaterálních misích v devadesátých letech se setkala s uznáním Západu. Institucionálními zdroji post-komunistická země také nedisponovala, o členství v klíčových mezinárodních institucích teprve usilovala a postrádala zkušené diplomaty. Česko se však mohlo opřít o mimořádné ideové zdroje – oslovovalo svět příběhem pokojného návratu ke svobodě, připomínáním svých demokratických tradic a své evropské identity jakož i globální ikonou v osobě prezidenta Havla. Co do nástrojů postupovala diplomacie především bilaterálně, kdy šlo především o vybudování nových vztahů s USA, Německem a dalšími, a částečně i multilaterálně, zejména aktivitami na půdě OSN a postupným zapojováním do programů a struktur NATO a EU.

Jaká je však myšlenka návratu na Západ? Co zdůvodňuje a obhájí tyto zahraničněpolitické kroky? Česká myšlenka návratu je jasná pouze ve své negativní formulaci – Česko se chce vymanit z komunismu a jeho dědictví. Politika může spoléhat na široký antikomunistický konsensus na všech rovinách. Při pokusu o pozitivní formulaci se myšlenka návratu rozpadá do několika navzájem neslučitelných představ. Tyto představy odpovídají na otázky – který Západ? a čím přispět?

Který Západ? V českém vnímání má Západ dvě tváře. Z hlediska bezpečnostních zájmů představují Západ USA, z hlediska ekonomických zájmů je to Německo. USA jsou zárukou bezpečnosti, Německo zárukou prosperity. Nicméně orientace na jednoho či druhého má i své důsledky ideové, které se promítají do dvou českých koncepcí Západu: atlantické a evropské. Čeští atlantisté vnímají Západ především v první dimenzi, do určité míry přejímají americký pohled na svět, vedle USA ještě zdůrazňují roli NATO a Velké Británie. Stoupenci evropského pohledu se dívají na svět očima Berlína, Paříže a Bruselu, za rozhodujícího aktéra považují EU. Po dobu návratu na Západ byla tato odlišnost překryta euro-atlantickým konsensem.

Čím přispět? Společným jmenovatelem všech úvah o českém příspěvku Západu bylo překonávání či poučení z komunistické zkušenosti. Objevily se tři koncepce, které se navzájem liší podle toho, který aspekt komunistické zkušenosti zdůrazňují. Pokud je nazveme podle jejich hlavních zastánců, můžeme mluvit o koncepcích: Havlově reflektující porušování lidských práv, Klausově reflektující absenci ekonomické svobody a Vondrově reflektující ruskou dominanci. Havlova koncepce nabádá Západ ke globálnímu boji za dodržování lidských práv - kritikou režimů, které je porušují, a podporou disidentů. Klausova koncepce doporučuje Západu větší důvěru v trhy a varuje před omezováním tržních svobod zejména ze strany EU či ze strany ekologických hnutí. Vondrova koncepce chce čelit pokusům Moskvy o uplatnění ruského vlivu za hranicemi Ruska, zejména pak na západ od jeho hranic. I zde platí, že odlišné implikace těchto koncepcí se praxi zahraniční politiky během návratu na Západ projevovaly jen omezeně, neboť byly ve stínu hlavního cíle, jímž byl právě samotný návrat.

Návrat na Západ byl velkým úspěchem české zahraniční politiky. Nejenže je Česká republika přijata do NATO (1999) a do EU (2004), rovněž rozvíjí bilaterální politickou a hospodářskou spolupráci se západními zeměmi. Daleko nejdůležitější je spolupráce s Německem, kde se daří překonat zátěže z minulosti, napojit českou ekonomiku na výkonné německé hospodářství a rozvíjet spolupráci na řadě úrovních. Rovněž se daří pěstovat velmi dobré vztahy se Slovenskem a Polskem. Mimo Západ česká zahraniční politika příliš aktivní není. Zbytek světa hraje trojí roli:

- ekonomická příležitosti (exportní trhy, zdroje investic), jejíž uskutečňování však nezávisí na vládě, nýbrž na soukromé iniciativě,
- cíl politiky podporující demokracii a lidská práva, což se projevuje kritikou některých autoritativních režimů, které Česko považuje za spjaté s komunismem,
- potenciální, nikoliv však bezprostřední hrozba, Česko je mnohem méně exponováno ať už jedná o typické hrozby Západu (terorismus, nekontrolovaná imigrace) či hrozby typické pro střední a východní Evropu (destabilizující menšiny, ruské snahy o vliv).

Bezcílnost na Západě

Návratem na Západ se naplňuje hlavní zahraničněpolitický cíl, který sjednocoval větší část politické elity a mobilizoval společnost. Od té doby česká zahraniční politika bloudí v bezcílnosti. Nedokáže syntetizovat různé zahraničněpolitické představy do politického

obsahu, který by se těšil vnitřní a vnější podpoře a který by mohl být konsistentně uskutečňován. Veřejný zájem v oblasti zahraniční politiky, a nejen tam, je v lepším případě nahrazován zájmem obecným či dokonce zcela privatizován zájmovými skupinami ekonomického či ideového charakteru.

To neznamená, že by si česká zahraniční politika vůbec nedokázala vytyčit cíle. Například vládní koncepce české zahraniční politiky z roku 2011 (dále jen „KČZP“) vymezuje následující priority:

- posilovat bezpečnost ČR, analyzovat hrozby a působit proti nim;
- prosazovat hospodářské a obchodní zájmy ČR v zahraničí, včetně energetické bezpečnosti;
- posilovat pozitivní obraz a vnímání ČR v zahraničí;
- rozvíjet dobré vztahy se sousedními státy a posilovat regionální spolupráci;
- podporovat akceschopnou a ekonomicky a politicky silnou Evropskou unii;
- udržovat a posilovat transatlantickou vazbu;
- podporovat dodržování lidských práv a demokracii ve světě (s využitím prostředků transformační a rozvojové spolupráce);
- posilovat evropskou integraci východní a jihovýchodní Evropy.

V některých z těchto oblastí se Česko může přihlásit i k určitým dílčím úspěchům. Postrádá však předpoklady pro specifikaci těchto priorit do koherentních cílů i pro jejich následné uskutečňování.

Úskalí vnitřní podpory

Podmínky vnitřní podpory se komplikují. Zejména v důsledku války v Iráku, schvalování evropské ústavní smlouvy (následně lisabonské smlouvy) a účasti v americkém projektu protiraketové obrany se rozpadá euroatlantický konsensus. Prohlubují se ideologické rozdíly mezi atlantisty, kteří inklinují k pravici, a stoupenci evropské orientace převážně na levici. Navíc posiluje autonomistický proud, který je odmítavý k Západu jako takovému a který byl v předchozím období spojen pouze s krajní levicí a pravicí.

Absence sdíleného obsahu rovněž podporuje institucionální konflikty. Ač za tvorbu zahraniční politiky je zodpovědná vláda, stalo se pravidlem, že vedle vládní politiky existuje zahraniční politika prezidenta, která nejenže se od té vládní liší ale někdy ji i popírá (evropské záležitosti, uznání Kosova, ruská intervence v Gruzii). Pokud vláda nedisponuje výraznou parlamentní většinou, jen těžko hledá parlamentní podporu pro svoji zahraniční politiku (mise v Afghánistánu, předsednictví v EU). Nicméně ani samotná vláda často není schopna nacházet společné pozice – úřad vlády, ministerstvo zahraničí, ministerstvo obrany se příležitostně uchylují k vlastním zahraničním politikám (např. státní tajemník pro evropské záležitosti na úřadu vlády a na MZV), vyplývajícími jednak z rozdílných institucionálních zájmů a jednak z neshod uvnitř vládnoucích koalic (např. KDU-ČSL vs. ČSSD, Zelení vs. ODS, ODS vs. TOP 09) či dokonce uvnitř jednotlivých politických stran (spory o EU uvnitř ODS).

A konečně s návratem na Západ ztratila česká veřejnost zájem o zahraniční politiku. V zahraniční politice nevyvíjí disciplinující tlak na politickou elitu ani není schopna informovaně reflektovat její kroky. Nezájem veřejnosti o zahraniční politiku se promítá do všeobecné neznalosti a umožňuje virtuální ideologickou profilaci politických stran v jinak vyprázdněné politice. Absence zájmu veřejnosti neumožňuje pojmout otázky zahraniční politiky jako součást českých veřejných zájmů.

Selhání ideových zájmů

Jak již bylo řečeno, objevily se tři koncepce, které se snažily dát českému zahraničněpolitickému zájmu ideový obsah, který by přesahoval návrat na Západ a který by tudíž teoreticky mohl orientovat českou zahraniční politiku i v období po návratu. Nicméně každá ze tří koncepcí zkrachovala na nedostatku jak vnitřní tak i vnější podpory. Žádný z konceptů nedokázal převést evidentní motivace komunistickou zkušeností do obecně přijatelného konceptu, v konečném důsledku pak jednak rozděluje českou společnost a jednak utvrzuje Západ, že Česku může nadále připisovat „postkomunistickou“ identitu.

Stopy Havlovy lidskoprávní koncepce zůstávají mezi prioritami KČZP („podporovat dodržování lidských práv a demokracii ve světě“). Tato koncepce se však od počátku střetává s českou společností, když se vysloví k porušování práv Romů či sudetských Němců během odsunu. Ve své domácí dimenzi je přijímána, pouze pokud se věnuje pečlivě vybraným případům porušování lidských práv, jejichž kritika sebou nenese žádné morální či finanční náklady. I tak je českou společností nanejvýše trpěna a postrádá aktivní podporu mimo úzký společenský segment, který lze nejlépe oslovit antikomunismem. Za tuto vlažnou podporu platí ztrátou univerzalizmu a tím i nároku na uznání Západem. Jejím středobodem se na několik let stává kritika komunistické Kuby, pro níž má Západ pochopení ale s výjimkou USA ji příliš vážně nebere.

Klausova koncepce ekonomické svobody slaví v prvních letech české státní existence úspěchy. Těší se silné politické i společenské podpoře doma a je přijímána i na Západě. To však končí v druhé polovině devadesátých let. Na levici se objevuje sociální demokracie, která v očích mnoha občanů dokáže primát ekonomické svobody přesvědčivě zpochybnit. Západ přijímá s rostoucími rozpaky extremismus Klausových útoků, v nichž ve jménu ekonomické svobody odsuzuje Evropskou unii a boj proti klimatickým změnám a srovnává je s totalitními projekty dvacátého století.

Vondrova koncepce může do určité míry stavět na nedůvěře, s níž dnešní česká společnost sleduje ruskou politiku. Tuto nedůvěru vyjadřuje KČZP tím, že ve vztazích s Ruskem zdůrazňuje „strategické, bezpečnostní a ekonomické zájmy ČR“ a „pevné ukotvení ČR v EU a NATO“, čímž demonstruje jednak českou suverenitu a jednak náležitost k západním institucím, do nichž Rusko nepatří. Na druhou stranu obavy z Ruska nejsou natolik silné, aby se mohly stát hlavním zahraničněpolitickým motivem a jejich zdůrazňování v konečném důsledku ani českou společnost ani politiku nesjednocuje, nýbrž rozděluje. Ani Západ, jehož alarmem bychom podle této koncepce měli být, není v této věci za jedno a po odchodu Bushovy administrativy stojí o tento český přínos ještě o něco méně než předtím.

Prvky každé z těchto tří koncepcí se nějak promítají do ideové orientace české zahraniční politiky podle momentální politické síly jejich příznivců. Stejně tomu tak je s orientací:

- atlantickou (priorita KČZP „udržovat a posilovat transatlantickou vazbu“; podle KČZP „ČR sdílí se Spojenými státy společenské a kulturní hodnoty, respekt k základním právům a svobodám, jakož i pohled na většinu strategických otázek“)
- evropskou (priorita KČZP „podporovat akceschopnou a ekonomicky a politicky silnou Evropskou unii“, podle KČZP je EU „klíčovým prostorem a zároveň i nástrojem k prosazování cílů a zájmů ČR“),
- autonomistickou (v KČZP se neodráží, najdeme ji v praxi).

Výsledkem však není syntéza, která by tyto prvky shrnovala do myšlenkového celku, nýbrž nesourodý a proměnlivý konglomerát.

Důležité místo v tomto konglomerátu získávají také zahraničněpolitické předsudky. Příkladem může být již zmíněný antikomunismus, který oslabuje tři uvedené koncepce. Nejobecnějším předsudkem české zahraniční politiky je předsudek jihovýchodní. Tento předsudek se doplňuje s českou prozápadní orientací. Projevuje se lhostejností, pocitem nadřazenosti či příležitostně obavami ve vztahu ke státům a společnostem na jih a na východ od českých hranic (východní Evropa, Balkán, Asie, Afrika).

Tento obecný předsudek je zmírňován a kvalifikován třemi specifickými předsudky – proizraelským, prosrbským a protibetským. První dva předsudky se projevují tím, že česká společnost se na dění v příslušných regionech dívá spíše očima Izraele a Srbska než pohledem jejich sousedů, rivalů či nepřátel. Oba státy jsou chápány spíše jako oběti než jako agresori. Zatímco prosrbský předsudek je oslabován západní orientací, u proizraelského tomu tak není. Stopy obou nalzáme v platné koncepci české zahraniční politiky. Srbska (ale nejen jeho) se týká priorita KČZP „posilovat evropskou integraci východní a jihovýchodní Evropy“. Izrael se liší od ostatních států Blízkého východu tím, že ČR definuje „strategický zájem ... [na] zachování bezpečnosti Izraele jako hodnotově a kulturně blízkého demokratického státu“ a řadí ho do skupiny „rozvinutých demokracií“ mimo Evropu a USA, která je vymezena jako „Izrael, Japonsko, Austrálie, Kanada a Korejská republika“. Protibetský předsudek, živený globální ikonou současného dalajlámy a marketingovou přitažlivostí tibetského buddhismu, se ve spojení s antikomunismem projevuje v kritickém vztahu k Číně, je však oslabován důrazem na ekonomické vztahy, které jsou podle KČZP „těžištěm“ česko-čínských vztahů.

Podobně je tomu v případě Ruska (podle KČZP vedle USA a Číny jediné další globální velmoci), kde se česká společnost mnohem snáze identifikuje s těmi, které považuje za oběti ruské agrese než s pohledem Moskvy. Historicky nejhlubším a tradičně silným byl předsudek protiněmecký, který je však výrazně zmírňován jak západní orientací, tak i úspěšnými bilaterálními vztahy v posledních dvaceti letech. V KČZP je Německo označeno jako „strategický partner“ a je zdůrazněna „jeho jeho klíčová úloha v evropské politice, evropské bezpečnosti a ve světové ekonomice“ jakož i ekonomická závislost Česka na Německu.

České ideové zájmy se dnes ztrácejí mezi třemi koncepcemi (Havel, Klaus, Vondra), třemi orientacemi (atlantická, evropská, autonomní) a řadou předsudků.

Jaké bezpečnostní zájmy?

Obsah bezpečnostních zájmů je odvozen od hrozeb. Jakým vnějším hrozbám musí Česko čelit? Obsah bezpečnostních zájmů a definice hrozeb závisejí na ideovém obsahu. Ideová neuspořádanost se potom promítá i do bezpečnostní oblasti. Přesto můžeme české pojetí bezpečnosti shrnout v několika bodech.

Přímé, subjektivní, bezprostřední hrozby jsou tradičně spojeny s Ruskem. V posledních letech jsou definovány ve dvou podobách:

- úsilí Ruska o obnovu vlivu v Česku a ve střední Evropě,
- přerušení dodávek energetických surovin z Ruska (ropy a zemního plynu).

První hrozba je zamýšlená, uskutečňuje se na úrovni vytváření proruských ekonomických a zpravodajských sítí a na úrovni ruského zpochybňování české suverenity. Ačkoliv se jedná o nevojenskou hrozbu, odpovědí na ní má být politická a vojenská angažovanost USA ve střední Evropě. Podpora účasti v americkém projektu protiraketové obrany, brdský „radar“, byla vedena především touto hrozbou a tato hrozba je výrazným zdrojem české podpory NATO.

Druhá hrozba se zčásti překrývá s hrozbou první, což znamená, že Rusko může využít své energetické dodávky jako nástroje k vynucování ústupků v jiných oblastech. Nicméně má ještě navíc také povahu hrozby nezamýšlené, kdy se ruské dodávky nedostanou na západ v důsledku sporů Ruska s tranzitními zeměmi. Tzv. energetická bezpečnost se v posledních letech sice stává hlavním tématem všech českých bezpečnostních úvah, přesto není jasně koncepčně uchopena. Na jedné straně v KČZP je jí vyhrazen stejný prostor jako ekonomické diplomacii či podpoře demokracie a lidských práv, přičemž energetická bezpečnost je těmito sekcím dokonce předřazena. Na druhé straně mezi prioritami je v KČZP řazena k otázkám ekonomickým a nikoliv bezpečnostním (priorita KČZP „prosazovat hospodářské a obchodní zájmy ČR v zahraničí, včetně energetické bezpečnosti“).

Nepřímé, subjektivní hrozby Česko nedefinuje samostatně, nýbrž přejímá od spojenců především pak od USA. Jedná se především o terorismu, šíření zbraní hromadného ničení či vzestup globálních nezápádních aktérů. Vztahu objektivních a subjektivních hrozeb se bude věnovat třetí část.

Pokusme se tyto hrozby kriticky přezkoumat co do jejich odůvodněnosti. Toto přezkoumání si nenárokujeme stanovisko objektivnosti a tudíž nesměruje k identifikaci objektivních hrozeb, chce spíše poukázat na rizika přeceňování či podceňování v současném českém pojetí hrozeb.

Významný rozdíl vedoucí k přeceňování či podceňování nevzniká u nepřímých hrozeb, které Česko definuje podle svých spojenců. Tyto hrozby buď nejsou pro Česko významné

(terorismus) nebo české možnosti čelit jim jsou krajně omezené (šíření zbraní hromadného ničení, nezápadní globální aktéři) a proto má spíše smysl podílet na iniciativách spojenců než se pokoušet o vlastní politiku. Jinak je tomu u přímých hrozeb. Česko přeceňuje zamýšlené hrozby představované Ruskem jakož i skupinu hrozeb zahrnutých do pojmu energetická bezpečnost.

Na jedné straně platí, že Rusko je v České republice ekonomicky i zpravodajsky aktivní a že někteří jeho představitelé nostalgicky vzpomínají na komunistickou imperiální minulost (tak jako lidé v řadě jiných bývalých impérií). Na druhou stranu nic nenasvědčuje tomu, že by Rusko chtělo zpochybňovat českou náležitost k Západu či že by konkrétně chtělo využít své energetické dodávky jako nástroje k vynucování ústupků v jiných oblastech. To Rusko v podobné situaci zatím nikdy neučinilo a i v případě Ukrajiny a Běloruska, jejichž postavení je radikálně odlišné, šlo především o spory v oblasti energetiky. Motivy i povaha ruské expanze, pokud lze o něčem takovém vůbec mluvit, jsou ekonomické, účast státu na ní vyplývá z povahy ruského státního kapitalismu. Ve skrytém koncepčním sporu mezi vládou a prezidentem o ruské hrozbě zastává realističtější hledisko prezident, který je v tomto ohledu blíže i západnímu pohledu na Rusko.

Není rovněž zřejmé, proč by oblast zajišťování energetických potřeb společnosti měla být chápána jako bezpečnostní. Energetika, podobně jako doprava, migrace, zemědělství či zdravotnictví, bezpochyby představuje životně důležitou oblast fungování a reprodukce společnosti, která se za určitých okolností může stát zdrojem hrozeb. Nic však nenasvědčuje, že by tyto okolnosti nastaly nebo že mají nastat. Možné výpadky energetických dodávek, k nimž dochází a v propojeném světě bude docházet, nemají povahu zamýšlených hrozeb a jejich minimalizace je buď otázkou technickou či širší otázkou využití pestrého mixu energetických zdrojů. Samotný pojem „energetická bezpečnost“ představuje zdařilý pokus o manipulaci s veřejným míněním, který v české debatě dodává naléhavost a zdánlivě objektivní argumenty dvěma vzájemně nesouvisejícím cílů – obhajobě protiruského předsudku a obhajobě jaderné energetiky. Zcela nezamýšleným důsledkem pojetí energetiky jako bezpečnosti je podpora hlubší integrace EU v oblasti energetiky.

Věčná debata o ekonomické diplomacii

Výchozí česká pozice v otázce zahraničních ekonomických zájmů byla v devadesátých letech mezi ultraliberalismem a neoliberalismem. Tato pozice, která odpovídala ekonomické rétorice Klausových vlád, nepředpokládala, že by stát aktivně formuloval své ekonomické zájmy mimo zájmu na všeobecné ekonomické otevřenosti a udržování co nejvolnějších globálních trhů. Od konce devadesátých let se tato pozice posouvá mezi neoliberalismus a merkantilismus, což znamená požadavek aktivnější ekonomické diplomacie. Tím vznikají institucionální a koncepční problémy, které Česko za více než desetiletí neustálých pokusů nedokázalo vyřešit.

Viditelnější jsou problémy institucionální. Z institucionálního uspořádání české vlády vyplývá, že ekonomická diplomacie se týká především dvou ministerstev – ministerstva zahraničních

věcí a ministerstva průmyslu a obchodu. Ekonomickou diplomacii mají uskutečňovat obě ministerstva společně, což opakovaně troskotá na institucionální nevraživosti mezi oběma úřady. Institucionální problém se projevuje zejména na úrovni obchodních radů na zastupitelských úřadech, kteří mají podléhat obou ministerstvům, a na úrovni dvou příspěvkových organizací ministerstva průmyslu a obchodu (CzechInvest a CzechTrade), která mají vlastní zahraniční zastoupení bez koordinace s ministerstvem zahraničí. Podobnou autonomní síť zahraničních zastoupení navíc disponuje ještě příspěvková organizace ministerstva pro místní rozvoj (CzechTourism). Zahraniční ekonomické působení tudíž trpí výrazným institucionálním konfliktem.

Podstatnější jsou problémy koncepční. Český stát zatím nedokáže definovat své vnější ekonomické zájmy mimo obecně formulovaného zájmu na exportu, přílivu přímých zahraničních investic a turistů. Pokud se o definici pokouší, ať už ve vnitřní či vnější ekonomice, hrozí, že vládní instituce pouze přejímají zájmy soukromých aktérů činných v dané oblasti. Není proto zřejmé, jak naplňovat prioritu KČZP „prosazovat hospodářské a obchodní zájmy ČR v zahraničí, včetně energetické bezpečnosti“.

Mocenské zdroje a nástroje

Stejně jako v období návratu na Západ zůstává Česko malým státem se zanedbatelnými vojenskými a ekonomickými zdroji moci, přičemž vojenské zdroje využívá stejně jako v předchozím období především v multilaterálních misích. Oproti předchozímu období dochází k nárůstu institucionálních zdrojů moci – Česko se stává součástí všech institucí, o něž usilovalo, a jeho diplomatická služba se profesionalizuje. Na druhou stranu klesají jeho ideové zdroje – nenabízí příběh, který by oslovoval či inspiroval, zapadá do šedi periferie bohatého Západu a namísto globální ikony má v čele prezidenta, který svými názory budí na Západě spíše rozpaky.

Zásadně se nezměnilo ani využití nástrojů – přetrvává převaha bilaterální diplomacie při nárůstu významu multilaterální (zejména v EU). Toto složení neodpovídá ani mocenským zdrojům, ani možnostem. Česko zejména nedokáže plně využít svých institucionálních zdrojů v podobě členství v NATO a EU, které umožňují aktivnější multilaterální diplomacii a nově i supranacionální působení skrze bruselské instituce, což vyžaduje mimo jiné aktivní přípravu úředníků pro tyto instituce a udržování kontaktů s nimi. Navíc se nabízí aktivnější využití nepřímých nástrojů zahraniční politiky zejména nevládních organizací se zahraničním působením – související s rostoucí rolí těchto aktérů. Tento přetrvávající důraz na bilateralismus se projevil například v neúspěšném úsilí Topolánkovy vlády založit privilegovaný bilaterální vztah s USA, které nebralo v potaz ani chybějící domácí podporu ani hlubokou asymetrii vztahu, která se projevovala v minimální pozornosti ze strany USA k českým zájmům.

KČZP věnuje dostatečný prostor unijním institucím a částečně, byť spíše implicitně, reflektuje dosavadní neúspěšné české působení. Nicméně hlásí se k dosavadnímu defenzivnímu pohledu na EU, který klade důraz na „pragmatičnost“ evropského projektu

(jejímž implicitním protikladem má být patrně hodnotovost), a na udržení mezivládního charakteru evropské zahraniční politiky. KČZP vytváří předpoklady pro aktivnější multilaterální působení EU, nebere však v potaz nástroje supranacionální. Rovněž se vůbec nezabývá nepřímými nástroji zahraniční politiky, byť jich česká zahraniční politika v malé míře už používá v podobě grantů nevládním organizacím.

Jak dál?

Předchozí část byla převážně analytická, rozebírala dosavadní českou zkušenost. Poslední část je v mnohem větší míře normativní. Na základě zjištěných skutečností se snaží formulovat některá doporučení pro budoucnost. Pro větší přehlednost je strukturována podobně jako předchozí analytická část.

Potřeba nové příběhu

Česká společnost i její zahraniční politika potřebují nový příběh, který by propojoval jednotlivce s celkem a umožňoval formulovat jak veřejné zájmy, tak i zájmy zahraničněpolitické, jimž dá ideový obsah. Musí se jednat o koncepci, která osloví českou společnost (vnitřní podpora) a bude reflektovat i současnou globální politickou realitu (vnější podpora). Spíše než o příběh zcela nový se proto bude jednat o příběh staronový. Při jeho hledání bude třeba se vypořádat zejména s následujícími výzvami:

- české evropanství – český příběh ve světě má smysl pouze jako součást evropského příběhu a nikoliv samostatně. To platí jak z hlediska geopolitického (český podíl na globálním rozložení mocenských zdrojů je v každém ohledu zanedbatelný), tak i z hlediska ideového (vyplývajícího z české historické a duchovní tradice). Politickým výrazem Evropy je dnes EU, český příběh je nutno formulovat jako českou verzi příběhu EU.
- demokracie a lidská práva – přes neúspěch Havlovy koncepce se jednalo o zatím nejsilnější pokus o novodobý český příběh, který navíc může navázat na tradice českého politického myšlení (Masaryk). Svoji povahou přesahuje i samotnou Evropu a dává českému evropanství globální rozměr. Je možno dát českému evropanství demokratický a lidskoprávní obsah, jímž přesáhne svoji komunistickou či úzce evropskou zkušenost?
- reflexe stávajících předsudků – nejde o to předsudky pouze odstraňovat (či špíše nahrazovat), nýbrž přezkoumat do jaké míry odpovídají současné zkušenosti a příběhu, k němuž se Česko hlásí. Některé budou potvrzeny, jiné opuštěny.

Podmínky vnitřní podpory

Pokud má staronový příběh poskytnout ideový obsah účinné zahraniční politiky, nemůže být formulován stranicky, to by pouze rozděloval a nespojoval. Těžko může vzniknout standardní demokratickou cestou, která ústí buď do nekoherentního propojování neslučitelného nebo do vágního kompromisu, pod nímž si každý rozumí, co chce. Současné koncepční dokumenty spadají buď do první nebo do druhé či do třetí kategorie. Ani samozřejmě nemůže být společnosti vnucen zvenčí nějakou vyšší mocí v podobě více či méně osvíceného diktátora.

Může se však vynořit během jednoho z momentů hluboké společenské sebereflexe, které česká společnost (a nejen ona) čas od času zažívá. Jedná se o krizové momenty, v nichž se potřeby a aspirace společnosti střetávají s institucionálními a politickými strukturami, které nedokáží těmto potřebám a aspiracím vyhovět. Tyto momenty radikálních změn (jak je známe například z let 1968 a 1989) společnost sjednocují, prolamují její nezájem o veřejné záležitosti a otevírají ji novým myšlenkám. Ideové impulzy, které z nich vzcházejí, potom zajišťují základní konsensus o veřejném zájmu na léta dopředu.

Krise české společnosti se v posledních letech pouze prohlubuje, zatím však nedosáhla momentu sjednocující společenské sebereflexe. Nicméně není vyloučeno, že tento moment není daleko. Až nastane, bude možné cestou radikální demokracie otevřít otázku českého zahraničního zájmu a dát jí nový obsah.

I v těchto podmínkách přetrvávají problémy institucionální koordinace a spolupráce, byť budou částečně přemostěny přemostujícím příběhem. V této souvislosti je třeba vzít v úvahu, že stávající institucionální dělba práce mezi vládou a prezidentem se v zahraniční politice neosvědčila, což platí jak pro působení Václava Havla, tak i jeho nástupce. Nabízejí se dvě alternativy – francouzský model, v němž prezident nese hlavní odpovědnost za zahraniční politiku, a model konstituční monarchie, který vylučuje, aby hlava státu tvořila vlastní zahraniční politiku. Každá z alternativ má své výhody i nevýhody, obě jsou ale lepší než stávající česká skutečnost neujasněných kompetencí a veřejných sporů o to, kdo vlastně Česko navenek zastupuje.

Pomíjené hrozby

Druhá část upozornila na české přeceňování hrozeb souvisejících s Ruskem a s tzv. energetickou bezpečností. Ani jedna z otázek si nezaslouží bezpečnostní pozornost, která jí je věnována. Naopak nepřímé hrozby pojímá Česko adekvátně. Existují hrozby, které Česko podceňuje a která si do budoucna zaslouží větší politickou pozornost, než jaká se jim dostává?

Česko podceňuje či spíše pomíjí hrozby vyplývající z institucionálního uspořádání Západu. Konkrétně jde o tři ohrožené oblasti – finanční systém, institucionální konstrukce EU a institucionální konstrukce euroatlantického společenství. Západní finanční systém, který se stal globálním finančním systémem a na němž závisí ekonomické zdraví či dokonce přežití většiny moderních pospolitostí včetně té české, se vymknul jakékoliv politické kontrole. Svým působením ohrožuje jak špatné hospodáře (Řecko) tak i zdravé ekonomiky (Irsko, Španělsko). Opatření, k nimž musely v posledních letech přikračovat vlády všech velkých

vyspělých západních států (ať už na záchranu bank či celých národních ekonomik), přesahovala běžné ekonomické rozhodování a zcela odpovídala rozhodování bezpečnostnímu, při němž jdou stranou běžné procedury, překračují se existující pravidla a jehož důsledky se bytostně dotýkají milionů lidí. Česko zatím přistupuje k těmto otázkám jako ryze ekonomickým za pomoci standardních neoliberálních pouček. Přitom je třeba od základu reformovat mezinárodní finanční systém zahrnující nadnárodní regulaci mezinárodních finančních trhů.

EU je politickým vyjádřením Evropy a tím i konstitutivním rámcem české politické identity. Opírá se o propojení prvků nadnárodních (např. společná měna) a národních (státní rozpočty), což činí jeho konstrukci křehkou a těžkopádnou i v běžných dobách. Během krizí hrozí pád celé konstrukce, což představuje hrozbu jako pro členské tak i pro nečlenské země. Destabilizujícímu střetu nadnárodních a národních prvků lze čelit posilováním jedněch či druhých - buď prohlubováním EU nebo jejím rozměňováním. Česko na rozdíl od některých jiných států nemá alternativu k zapojení do politické Evropy a její pád by znamenal naplnění nejvážnějších bezpečnostních, politických a ekonomických hrozeb. Proto rozměňování EU, které směřuje k oslabování a rozpadu, představuje stejnou hrozbou jako střet sám. Česko by mělo čelit hrozbám oslabujícím EU tím, že bude podporovat posilování jejího nadnárodního charakteru. Dnes činí spíše opak.

Většina nových či staronových fenoménů globálního vývoje se stává hrozbou pouze v podmínkách, kdy nefunguje euroatlantické společenství, které politicky sjednocuje Evropu s USA. Společně mají potenciál globálního leadera, ať už jako hegemon či primus inter pares. Pokud nedokáží koordinovat či dokonce jdou proti sobě, vyklízejí pole ostatním včetně nositelů hrozeb. Současné institucionální uspořádání transatlantického vztahu neodpovídá těmto požadavkům, sestává se ze slábnoucí multilaterální organizace (NATO), několika neustále se proměňujících tradičních klíčových bilaterálních vztahů (USA-Velká Británie, USA-Francie, USA-Německo) a zatím nepřesvědčivého vztahu mezi USA a EU. Pouze nově institucionalizovaný vztah USA a EU má budoucnost, byť se musí jednat o nadnárodnější EU než dnes, neboť zajišťuje rovné a efektivní partnerství (které není dosažitelné ani v NATO ani bilaterálně). Touto cestou by mělo Česko jít po neúspěšných pokusech o vlastní bilaterální vztah s USA.

Ani jedna z těchto tří hrozeb není specificky česká, některé ostatní státy si je uvědomují ve větší míře než Česko. Česko jistě nebude hlavním aktérem jejich řešení, může však přispívat. Pokud se rozhodne pro pasivní přístup, nemělo by alespoň bránit při jejich řešení tím, že by setrvalo na stávajícím uspořádání.

Politická ekonomie?

Česká politika musí definovat veřejné ekonomické zájmy, které by mohly dát ekonomický obsah zahraniční politiky. Bez nich je ekonomická zahraniční politika náchylná ke korupčnímu nahrazení chybějícího veřejného zájmu zájmy soukromými. Nabízejí se dvě východiska – konzervativní a aktivní.

Konzervativní cesta vede přes multilaterální určování rámcových podmínek mezinárodního ekonomického prostředí, na rozdíl od neoliberálního přístupu (volný obchod a investice) však zahrnuje také vytváření a podíl na fungování regulačních institucí např. zdaňování finančních transakcí. Jejím hlavním motivem je udržet ekonomické otázky v politicko-ekonomickém způsobu regulace a bránit jejich spontánní transformaci do bezpečnostních hrozeb. Konzervativní cesta je do určité míry vystavena korupčním tlakům ze strany regulovaných, kterému lze čelit jednak transparentností při rozhodování a jednak odbornou expertízou poskytovanou nezaujatými institucemi.

Aktivní cesta je z hlediska korupčních úskalí náročnější, neboť zahrnuje aktivní působení státu ve prospěch konkrétních firem. Mimo expertízy nezaujatých institucí vyžaduje znalost firemního prostředí. Veřejný zájem by měl vzejít z dialogu s firmami, jehož se však měli účastnit i zástupci prostředí, jehož se působení firem přímo dotýká (nevládní organizace, místní správa). Samotné uskutečňování by pak mělo spoléhat na nepřímé nástroje tj. partnerství s firmami a jejich komorami.

Moc a nástroje

Vojenské a ekonomické možnosti státu jsou více méně dané, nelze očekávat jejich výraznější změny, byť rozpočtové úspory mohou dále omezit vojenské zdroje moci. Otevřenější je vývoj institucionálních a ideových zdrojů moci. Institucionální zdroje budou záviset na vnitřních proměnách EU a NATO případně na vzniku nových struktur v této oblasti a na schopnosti Česka udržet si a rozšířit dosavadní členství popřípadě se připojit k novým iniciativám. Dosavadní přístup, který pouze lpí na již dosaženém, nezajistí ani udržení institucionální pozice. I samotné zachování institucionálních pozic nabytých vstupem do EU vyžaduje aktivnější vztah k evropské integraci včetně zapojení do eurozóny. Ideové zdroje mohou být posíleny novým příběhem, který česká společnost potřebuje k vnitřní obnově a jímž dokáže zaujmout i za svými hranicemi.

Zahraniční politika vyžaduje i jiný mix nástrojů. Úsilí je třeba soustředit do působení multilaterálního (v EU, NATO, OSN a dalších organizacích) a supranacionálního (v EU), což znamená radikálně omezit zatím převažující nástroje bilaterální. Čistě bilaterální politika by měla být omezena pouze na sousedy a višegrádské státy, neboť Česko nemá ani mocenské ani analytické předpoklady pro nadregionální či dokonce globální působení na bilaterální úrovni. Ve všech ostatních případech by měl bilateralismus sloužit pouze jako servis cílům multilaterálním či supranacionálním. Například nemá smysl pokoušet se o vlastní bilaterální politiku vůči globálním velmocem (USA, Rusko, Čína) už proto, že taková politika neodpovídá českým možnostem. To však neznamená vzdát se jakéhokoliv působení na tyto velmoci. Naopak jediná efektivní cesta působení se nabízí skrze českou multilaterální a supranacionální diplomacii uvnitř odpovídajících institucí.

Rovněž je třeba daleko intenzivněji využívat nepřímých nástrojů zahraničněpolitického působení především firem či jejich organizací a nevládních organizací. Partnerství s firmami a jejich organizacemi se nabízí jako hlavní nástroj uskutečňování ekonomické diplomacie.

Prostor pro spolupráci s nevládními organizacemi se otevírá zejména v oblastech působení rozvojového, humanitárního a lidskoprávního. Ve všech těchto oblastech již česká zahraniční politika má partnerské zkušenosti s nevládním sektorem, na něž lze navázat a které je možno prohloubit. Prohloubení se týká zejména lidských práv, která by měla být součástí nového příběhu českého zahraničního působení. Z řady vnitřních i vnějších důvodů není český stát vždy vhodným uskutečňovatelem takové politiky. Zatímco vnitřní důvody se týkají nepřesvědčivých výsledků domácí lidskoprávní politiky, vnější vyplývají z objektivní nutnosti spolupráce se státy s odlišnými představami o lidských právech a o demokratické diskusi. To neznamena, že stát by se měl této problematice vzdát. V některých případech by ji však mohl uskutečňovat například prostřednictvím státem podporované nadace, která by na jedné straně ve své činnosti koncepčně vycházela z politického zadání, na druhé straně by byla natolik nezávislá, aby nestranně reflektovala lidskoprávní problémy českých spojenců a partnerů.