Rola think tanków w wypracowywaniu decyzji szczytu NATO w Warszawie

Michał Baranowski

Każdy szczyt NATO skupia uwagę nie tylko administracji państwowej, polityków i mediów, ale również szeroko pojętej społeczności analitycznej. W tej ostatniej szczególną rolę odgrywają think tanki – instytuty analityczne operujące na pograniczu światów nauki i tworzenia polityki (*policy making*). Szczyt Sojuszu w Warszawie okazał się szczególnie obfity jeżeli chodzi o działalność think tanków, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. Intensywność działań wynikała z powagi wyzwań stojących przed Sojuszem w związku z diametralnie zmienioną sytuacją geopolityczną na wschodniej flance Paktu Północnoatlantyckiego. Poniższy materiał skrótowo analizuje rolę, jaką think tanki odegrały w budowaniu sukcesu szczytu NATO w Warszawie. Autor próbuje też ocenić potencjał środowiska analitycznego we wspieraniu interesu Polski na arenie międzynarodowej, szczególnie w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Jednym z kluczowych zadań think tanków jest tworzenie oraz propagowanie nowych pomysłów i idei, a także konkretnych rozwiązań w polityce bezpieczeństwa. Takie pomysły rzadko rodzą się wyłącznie w głowach analityków. Częściej są natomiast wynikiem otwartej, długotrwałej dyskusji między środowiskiem analitycznym a administracją państwową, pracownikami instytucji międzynarodowych, takich jak NATO czy UE, oraz politykami. Ze względu na skrótowy, przeglądowy charakter materiału nie da się przytoczyć wszystkich przykładów takich działań, dlatego autor skupi się na najlepiej mu znanych. Bezsprzecznie jednak istotny udział w dyskusji nad przyszłością NATO oraz dostosowaniem Sojuszu do zmieniających się warunków bezpieczeństwa miały takie instytucje jak: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Ośrodek Studiów Wschodnich, RAND Corporation, Center for Strategic and International Studies (CSIS),

Atlantic Council, Center for European Policy Analysis (CEPA), SAIS oraz the German Marshall Fund of the United States (GMF).

Autorowi najlepiej znany jest przykład pracy GMF, dla którego szczyt w Warszawie był jednym z głównych priorytetów działań analitycznych w latach 2015/2016. Projektem, który dobrze pokazuje mechanizm pracy think tanków przy okazji takich wydarzeń jak szczyt Sojuszu, jest właśnie publikacja tej instytucji *Advisory Panel on the NATO Summit*[1]. Raport powstał na podstawie czterech debat grupy ekspertów reprezentujących główne państwa Sojuszu, które odbyły się w Warszawie, Berlinie, Rzymie i Waszyngtonie. Każdy z ekspertów wniósł do projektu nie tylko swoje własne przemyślenia, ale również wiedzę na temat poglądów reprezentowanych przez rodzime państwo. To drugie było możliwe, gdyż eksperci nie byli ograniczeni oficjalnymi stanowiskami swoich państw. Ekspertom udało się osiągnąć konsens, przy jednoczesnym wprowadzeniu innowacyjnych rozwiązań. Istotną fazą projektu było propagowanie zaproponowanych w nim tez, a sukces tego przedsięwzięcia był możliwy dzięki bezpośredniej współpracy z sekretarzem generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem oraz międzynarodowymi mediami.

Nie sposób przywołać wszystkich ważnych raportów think tanków, które powstały w miesiącach poprzedzających szczyt NATO w Warszawie, ale warto pochylić się chociaż nad kilkoma. Pierwszym jest raport estońskiego ośrodka analitycznego International Centre for Defence and Security (ICDS) *Closing NATO's Baltic Gap*[2]. Publikacja ta została przygotowana przez trzech byłych dowódców NATO – byłego Naczelnego Dowódcy w Europie (SACEUR), byłego zastępcy SACEUR i byłego dowódcy Dowództwa Sił Połączonych Brunssum – i skupia się na sytuacji militarnej państw bałtyckich, pokazując także wyzwania, które stoją przed Sojuszem. Inną ważną publikacją jest raport *NATO and the Future of Peace in Europe: Towards a Tailored Approach*[3] przygotowany wspólnie przez Polski Instytut Stosunków Międzynarodowych i Ośrodek Studiów Wschodnich, który proponuje rozwiązania odnoszące się

[1] M. Baranowski, B. Lete, *NATO in a World of Disorder: Making the Alliance Ready for Warsaw*, GMF, marzec 2016 r., http://www.gmfus.org/publications/nato-world-disorder-making-alliance-ready-warsaw (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

[2] W. Clark, J. Luik, E. Ramms, R. Shirreff, *Closing NATO's Baltic Gap*, ICDS, maj 2016 r., http://www.icds.ee/fileadmin/media/icds.ee/failid/ICDS_Report-Closing_NATO_s_Baltic_Gap.pdf (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

[3] A. Kacprzyk, K. Rękawek, W. Rodkiewicz, A. Wilk, *NATO and the Future of Peau in Europe: Towards a Tailand Approach,* PISM, Warszawa 2016 r., http://www.pism.pl/files/?id_plik=21894 (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

do zagrożeń Sojuszu zarówno na jego wschodniej, jak i południowej flance. Kompleksowa ocena wyzwań stojących przed Sojuszem oraz propozycja szerokiej gamy rozwiązań została rownież zawarta we wspólnym raporcie pięciu waszyngtońskich think tanków *Alliance Revitalized: NATO for a New Era*[4] autorstwa Hansa Binnendijka, Daniela Hamiltona oraz Charlesa Barrego. W kontekście wyzwań stojących szczególnie przed Polską warto rownież przytoczyć publikację *Poland's Deterrence and Defense Posture: Preparing for 21st Century Threats*[5], przygotowaną przez CEPA. Z kolei CSIS w swoim kluczowym raporcie poprzedzającym szczyt NATO *Evaluating Future U.S. Army Force Posture in Europe*[6] skupiło się na analizie zagrożeń ze strony rosyjskiej i zaproponowało rekonfigurację amerykańskich sił wojskowych w Europie.

Nie mniej ważne od samych konkretnych rozwiązań jest budowanie narracji oraz pobudzenie wyobraźni wśród decydentów, mediów oraz szerzej rozumianego społeczeństwa. Na uwagę zasługują tu badania przeprowadzone przez the Pew Research Center *Global Attitudes Trends*[7], które pokazują zmieniające się opinie publiczne w państwach członkowskich Sojuszu, jeżeli chodzi o poczucie zagrożenia, solidarności wobec innych sojuszników czy popularności samego NATO. Dane, które odbiły się szczególnie szerokim echem, pokazywały, że wśród państw członkowskich NATO tylko większość Amerykanów i Kanadyjczyów popierałaby użycie siły w razie agresji na jednego z sojuszników, a już większość Włochów, Francuzów oraz Niemców byłaby przeciwnego zdania. Badanie to spotkało się z ogromnym zainteresowaniem mediów i wywołało otwartą debatę wśród think tanków na temat poziomu obecności wojskowej na wschodniej flance NATO, co z czasem również przyczyniło się do wzmocnienia tej debaty również na poziomie międzyrządowym.

Z kolei prawdopodobnie najlepszym przykładem działań, które przyczyniały się do zmiany narracji politycznej w Sojuszu jest raport RAND

[4] H. Binnendijk, D.S. Hamilton, C.L. Barry, *Alliance Revitalized: NATO for a New Era*, Center for Transatlantic Relations, http://www.transatlanticrelations.org/publication/alliance-revitalized-2016/ (dostęp: 16 grudnia 2016 r.).

[5] Ł. Kulesa, *Poland's Deterrence and Defense Posture: Preparing for 21st Century Threats,* CEPA, maj 2016 r., https://cepa.ecms.pl/files/?id_plik=2343 (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

[6] Projekt przygotowany pod kierunkiem K.H. Hicks i H.A. Conley, *Evaluating Future U.S. Army Force Posture in Europe*, CSIS, luty 2016 r., https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/160203_Hicks_ArmyForcePosture_Web.pdf (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

[7] K. Simmons, B. Stokes, J. Poushter, *NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Relectant to Provude Military Aid,* PEW Research Center, czerwiec 2015 r., http://www.pewglobal.org/2015/06/10/1-nato-public-opinion-wary-of-russia-leary-of-action-on-ukraine (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank[8]. Sporządzony na podstawie gry wojennej, pokazywał, że przy obecnym stanie liczebności wojsk NATO kraje bałtyckie mogłyby być podbite przez wojska rosyjskie w ciągu kilkudziesięciu godzin. W raporcie argumentowano także, że potrzebnych byłoby siedem brygad sił sojuszniczych stacjonujących w krajach bałtyckich, aby skutecznie odstraszać stronę rosyjską. Ambitny poziom rozwiązań zaproponowanych przez RAND był tak wysoki, że wszystko poniżej tego pułapu wydawało się rozwiązaniem kompromisowym. Raport ten, jak również wiele innych publikowanych przez think tanki wspomniane wcześniej, tworzył narrację skutecznie wspierającą potrzebę zmiany polityki Sojuszu *from reassurance to detterence* w związku z zagrożeniem ze strony Rosji.

Ważnym zadaniem think tanków jest również tworzenie miejsca debaty oraz promowanie zagadnień polityki bezpieczeństwa i obrony. Przykładem takiej pracy mogą być dziesiątki publicznych spotkań organizowanych w Warszawie oraz innych stolicach europejskich, a także w Waszyngtonie. Najbardziej znaczącym wydarzeniem tego typu była konferencja współtowarzysząca szczytowi NATO – Warsaw Summit Experts' Forum – organizowana wspólnie przez PISM, Globsec, GMF, the Atlantic Council of the United States oraz CSIS. Sukcesem tej konferencji było skupienie szerokiej rzeszy ważnych ekspertów ze wszystkich 28 krajów Sojuszu, obecność polityków takich jak prezydent Andrzej Duda oraz sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg oraz zainteresowanie mediów przekazem eksperckim oraz politycznym, które wzmocniły przekaz publiczny samego szczytu NATO.

Oprócz proponowania konkretnych rozwiązań, budowania narracji oraz tworzenia miejsca debaty, think tanki przyczyniają się również do formowania i komunikowania tworzącego się konsensu wśród szerokiej społeczności strategicznej (*strategic community*)[9] państw NATO. Narracja propagowana przez instytucje analityczne wpływa na przekaz w mediach, co w konsekwencji tworzy presję na polityków decydujących o ostatecznych rozwiązaniach. Niezwykle ważna jest więc współpraca z mediami, nie tylko narodowymi, ale również (albo przede wszystkim) międzynarodowymi (np. „Financial Times", „New York Times", „Wall Street Journal", „Washington Post"). Daje

[8] Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank, http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

[9] Przez społeczność strategiczną (*strategic community*) rozumie się elity rządowe, media, instytuty analityczne, a czasem również przedstawicieli biznesu. W tym kontekście – osoby, które są zaangażowane w debatę na tematy polityki bezpieczeństwa w danym kraju lub na poziomie Sojuszu.

to szansę na przekonanie społeczeństw i polityków państw, które niechętne są proponowanym zmianom.

Najważniejszym czynnikiem decydującym o sukcesie działań think tanków zarówno polskich, jak i międzynarodowych w zakresie osiągania zamierzonych celów w obszarze polskiej polityki bezpieczeństwa jest przede wszystkim współpraca z przedstawicielami instytucji publicznych, szczególnie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Z jednej strony, otwartość instytucji jest konieczna, ponieważ to właśnie one dysponują konkretnymi informacjami dotyczącymi stanu negocjacji na poziomie rządowym i administracyjnym. Z drugiej strony, think tanki często lepiej orientują się w prowadzonej ogólnej debacie strategicznej, czy to w określonym państwie, czy wewnątrz Sojuszu. Strona rządowa powinna być więc zainteresowana jak najszerszą, choć często nieformalną, wymianą poglądów z think tankami, ponieważ tylko otwarta i transparentna współpraca daje szansę na osiągnięcie zamierzonych celów. W tym przypadku: wpływu na międzynarodową debatę w sprawach polityki bezpieczeństwa.

Jeszcze lepszym rozwiązaniem wydaje się prowadzenie wspólnych projektów, dzięki którym dochodzi do współpracy pracowników administracji państwowej oraz think tanków, a czasem nawet wymiany personelu. Tak dzieje się w państwach, które uznawane są za najbardziej kreatywne i wpływowe w sferze budowania pomysłów, idei i narracji w polityce bezpieczeństwa (ale również w innych politykach rządowych). Dobrym przykładem są tu Stany Zjednoczone. Po każdych wyborach następuje bardzo szeroka wymiana kadr, gdzie byli decydenci przechodzą do think tanków. Takie osoby mają wtedy szansę na swobodniejszą pracę koncepcyjną, wypróbowywanie nowych pomysłów oraz zbudowanie szerokich kontaktów, by często potem, po następnych wyborach, wrócić na pozycje decyzyjne w nowej administracji.

Niestety, w Polsce praktyka wymiany kadr jest nadal bardzo ograniczona, co osłabia zarówno administrację publiczną, jak i think tanki. Pozytywnym kontrprzykładem jest rzeczywista, choć wciąż ograniczona wymiana kadr, która nastąpiła po ostatnich wyborach, w czasie której kilka osób z think tanków przeszło na kluczowe pozycje decyzyjne w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w administracji publicznej. Bez takich doświadczeń system współpracy między administracją państwową i think tankami będzie niewystarczający, szczególnie jeśli chodzi o polskie potrzeby analizy strategicznej.

Oprócz pracy z polskimi think tankami, ważna dla Polski jest również silna i szeroka współpraca z think tankami międzynarodowymi. Są to często organizacje z potężnymi siatkami kontaktów wśród zachodnich elit i mediów, niezbędnymi do osiągania celu oddziaływania na społeczeństwa i decydentów poza granicami Polski.

Organizowanie międzynarodowych seminariów i konferencji jest ważnym sposobem dotarcia do międzynarodowych elit oraz budowania zainteresowania tematami polityki bezpieczeństwa wśród polskich mediów i szerzej rozumianego społeczeństwa. Tego typu działania powinny być w pewnym stopniu współfinansowane z budżetu państwa. W tym przypadku należy jednak zagwarantować uszanowanie niezależności think tanków – finansowanie ze strony rządowej nie może wiązać się z oczekiwaniem otrzymania określonego wyniku badania czy konferencji. Warto przy tym podkreślić, że żadna profesjonalna i szanująca się organizacja nie mogłaby się na to zgodzić. Prestiż i korzyści dla państwa w tym przypadku wynikają raczej z wymiany informacji, budowania narracji oraz czerpania pomysłów z pracy think tanków, niż z bezpośredniego wpływu na konkluzje ich pracy.

* * *

Polska wykonała duży krok naprzód przy okazji ostatniego szczytu NATO w Warszawie, szczególnie jeśli chodzi o strategiczne wykorzystanie wpływu zarówno krajowych, jak i międzynarodowych think tanków do wzmocnienia swojej pozycji w Sojuszu. Jest to szczególnie korzystne, zważywszy na to, że inne państwa też bardzo aktywnie wykorzystują swoje think tanki do promowania narodowych narracji. W tym przypadku instytucje analityczne są nieformalnymi przedstawicielami swoich krajów, skąd jednak czerpią inspirację oraz sposób myślenia. Pozytywne doświadczenia, jak również wymierne korzyści wynikające ze współpracy państwa polskiego z think tankami powinny stać się przyczynkiem do głębszej analizy systemu wymiany idei (oraz kadr) w Polsce w obszarze polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa. Z czasem taki system ma szanse znacznie poprawić jakość polskiego myślenia strategicznego oraz wpływu Polski na organizacje międzynarodowe. Wydaje się, że zważywszy na leżące obecnie przed Polską wyzwania związane z gwałtownie zmieniającą się sytuacją geopolityczną w regionie, taka inwestycja jest nie tylko pożyteczna, ale wręcz konieczna.