

TAJNE OPERACIJE CIA-e KAO KOMPONENTA VANJSKE POLITIKE SAD-a U POSTHLADNORATOVSKOM RAZDOBLJU

Mirko Bilandžić

UDK: 323.26:327.5(73)

Stručni članak

Primljeno: 11.11.2004.

Prihvaćeno: 21.4.2005.

Sažetak

Međunarodne okolnosti nakon Drugoga svjetskog rata su uvjetovale da su tajne akcije (covert actions) postale značajan instrument američke vanjske politike. Za njihovu provedbu zadužena je Središnja obavještajna agencija (CIA), koja je zbog realizacije tajnih akcija i uspješnog ostvarenja američkih nacionalnih interesa postala ne samo bitan akter američke vanjske politike, već i subjekt međunarodnih odnosa. Iako vrlo efikasno sredstvo za ostvarenje nacionalnih interesa, tajne akcije su u svojoj biti intervencionistički mehanizam i gotovo sva djelovanja CIA-e iz tog spektra su protuzakonita. U posthladnoratovskim uvjetima sadržaj tajnih akcija nije promijenjen. No, u određenoj mjeri promijenjena je njihova uloga i značaj u okviru instrumenata za ostvarenje ciljeva iz spektra američke nacionalne sigurnosti. U posthladnoratovskim uvjetima, nastojeći ojačati svoju poziciju jedine sile (unipolarni svijet), Amerikanci su promijenili pristup u ostvarenju vanjskopoličkih ciljeva. Tajne operacije su i dalje značajan instrument za ostvarenje ciljeva. Štoviše, potrebe za njima su nakon 1990. sve više rasle, no za razliku od prijašnjeg razdoblja, one nisu više jedino i najefikasnije sredstvo, već su bitna i vojna djelovanja koja su postala dominantna onda kada su u pitanju najvažniji američki strateški ciljevi.

Ključne riječi: Sjedinjene Američke Države, Središnja obavještajna agencija (CIA), američka nacionalna sigurnost, američka vanjska politika, Hladni rat, posthladnoratovsko razdoblje, tajne akcije

UVOD

U uvjetima bipolarne podjele svijeta i 50-godišnje manje ili više izražene hladnoratovske konfrontacije tajne operacije/prikrivena djelovanja su definitivno zauzeli značajno mjesto u sustavima nacionalne sigurnosti mnogih država. Postale su nezaobilazan instrument u nastojanjima da se spriječe ugrožavanja nacionalne sigurnosti i ostvare nacionalni interesi. Američki slučaj dokazuje da su tajne operacije ne samo zauzele

Dr. sc. Mirko Bilandžić doktorirao je na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

mjesto na listi instrumenata vanjske politike (uz diplomaciju, gospodarska sredstva, propagandna sredstva i vojna djelovanja)¹ već i više od toga. Upravo zbog njihovog uspješnog provođenja, Središnja obavještajna agencija (*Central Intelligence Agency* – CIA) je postala subjekt američke vanjske politike, ali i subjekt međunarodnih odnosa.²

POJAM TAJNIH AKCIJA

Prikrivena djelovanja/tajne akcije su zasigurno jedan od najkontroverznijih instrumenata kojim vlade nastoje ostvariti svoje ciljeve i interese. Unatoč njihovoj kontroverznosti, zbog nemogućnosti da na drugi način ostvare svoje nacionalne interese ili otklone prijetnje tim interesima, vlade mnogih država posežu za uporabom prikrivenih djelovanja.

Pod tajnim akcijama (*Covert Action*) podrazumijevaju se pokušaji određene države da utječe na događaje u drugim državama ili teritorijima bez otkrivanja svoje umiješanosti (Godson, 1981.: 1).³ Za ovaj tip aktivnosti u zapadnoj terminologiji, pored pojma "tajne akcije", koriste se i pojmovi "tajne operacije", "akcije tihe opcije", "akcije treće opcije", "prikrivena djelovanja", dok ruska terminologija poznaje pojam "aktivne mjere" (*Active Measures/Aktivnih Meroprijatiji*). Unutar britanskih obavještajnih i sigurnosnih institucija (Urban, 1996.: 35) ovaj tip aktivnosti naziva se "akcijama poremećaja"/"akcijama koje izazivaju dezorganizaciju" (*disruptive action*).

Osnovno načelo provedbe prikrivenih djelovanja je tajnost. Time se prikrivena djelovanja lociraju u obavještajno područje. Njihovo generiranje iz obavještajne sfere temeljni je razlog što su obavještajne i sigurnosne institucije središnji subjekt zadužen za njihovu realizaciju. Sadržajno promatrano, tajne akcije se odnose na uporabu tehnika u području tajnih intervencija i utjecaja na poslove drugih subjekata kojima njihov inicijator nastoji postići konkretan (vanjsko)politički cilj. U nastojanjima kojima se želi ukazati na način planiranja i provedbe, prikrivena djelovanja se nazivaju "tiha opcija" čime se ukazuje da se u međunarodnom okruženju teže uočavaju oblici njihova djelovanja u relaciji s otvorenim vojnim djelovanjima. Njihovim određenjem kao "treće opcije" (*third option*), prikrivena djelovanja se lociraju u prostor vanjskopolitičkog djelovanja. Riječ je o prostoru u kojem diplomatska akcija više nije

¹ O instrumentima vanjske politike, ali i vanjskoj politici općenito vidi: Vukadinović, 1998.: 183-217; Vukadinović, 1981.

² Politološka znanost subjektom međunarodnih odnosa određuje svakog nositelja neke aktivnosti koja utječe na međunarodne odnose u pozitivnom ili negativnom smislu, pri čemu se kao bitni kriteriji takvog određenja navode trajnost djelovanja, svijest da se nešto učini ili ne učini te posljedice koje moraju imati međunarodno značenje (Vukadinović, 1980.: 82).

³ U službenoj američkoj obavještajnoj dokumentaciji tajne akcije su određene kao aktivnosti usmjerene na pokušaj utjecaja na događaje u drugim državama, prema drugim organizacijama i osobama i koje služe kao potpora američkoj vanjskoj politici, pri čemu se te aktivnosti provode na način da uključenost američke vlade ne bude očita. Richelson, 1995.: 342; CIA: *Consumer's Guide to Intelligence*, Central Intelligence Agency, Public Affair Staff, Washington, 1995.

djelotvorna, a usmjeravanje vojnih snaga u pravcu vođenja širih ratnih operacija je neadekvatno za postizanje vanjskopolitičkih ciljeva.⁴

Zajednički nazivnik ukupnim namjerama definiranja prikrivenih djelovanja jest razlog zbog kojeg se poduzimaju. Svrha je svih tajnih i prikrivenih djelovanja utjecati na razvitak političkih zbivanja u nekoj državi ili na nekom području pružajući time potporu politici matične države. Obilježavanje takvih djelovanja kao tajnih/prikrivenih ukazuje da je riječ o skrivenom i nejavnom karakteru cijele operacije, kako za objekt na koji su usmjerene, tako i za sve one koji nisu izravni akteri. Veza između onoga tko je inicirao i planirao tajnu akciju, tijekom same akcije i popratnih zbivanja te krajnjeg rezultata mora ostati apsolutno skrivena. Temeljna je zakonitost pri poduzimanju prikrivenih djelovanja ostavljanje mogućnosti da njihov idejni začetnik i neposredni realizator može "uvjerljivo negirati" svoju uključenost u slučaju eventualne kompromitacije. Upravo je taj element "uvjerljivog negiranja/pobijanja" (*plausible deniability*) ključni element pri razlikovanju prikrivenih djelovanja od područja političkih i vojnih djelovanja kojima se želi intervenirati i utjecati na politička zbivanja u konkretnoj državi ili na konkretnom području, a koja se mogu dovesti u direktnu vezu, odnosno pripisati vladi koja ih poduzima.

Na teorijsko-terminološkoj razini instrumenti prikrivenih djelovanja nisu u potpunosti određeni i definirani. No, ipak je moguće razlikovati nekoliko područja u kojima se razvijaju posebni modeli operacija. To su: područje političke akcije, propagandno-psihološko područje, područje gospodarskih akcija i područje paravojnih akcija (Rudgers, April 2000.). Svaki od ovih modela ima različite sadržaje i unutar njih se koriste različiti načini djelovanja. U tajne akcije u političkom području spada pružanje pomoći (savjetodavna, financijska, organizacijska) političkim (političke stranke), sigurnosnim (npr. pružanje pomoći policiji i službama sigurnosti drugih država u borbi protiv terorizma), ekonomskim (poduzeća, sindikati) i drugim subjektima kako bi se njihovo ponašanje podredilo interesima inicijatora akcije. Uz pružanje pomoći, u političko područje spadaju i bitno drastičnije akcije kao što su atentati, ubojstva, državni i vojni udari. Propagandno-psihološkim operacijama nastoji se posredstvom komunikacijskih kanala utjecati na nečije stavove, motive, osjećaje i razmišljanja. Također inicijator propagandno-psiholoških operacija nastoji formirati nove stavove pojedinaca i grupa u skladu s vlastitim ciljevima. S obzirom na stupanj poznatosti ili određenosti izvora koji emitira propagandnu poruku razlikuju se tri vrste propagande: bijela, siva i crna. Ukoliko je izvor koji odašilje poruku točno poznat, govorimo o "bijeloj propagandi", a ako poruku nije moguće točno pripisati izvoru ili se pripisuje trećoj strani, govori se o "sivoj propagandi". Ako se, pak, protivničkoj strani pripisuje da je ona izvor propagande, radi se o "crnoj propagandi" kojoj je osnovni cilj zavarati i obmanuti. Operacije u gospodarskom području, ovisno o interesu, uključuju aktivnosti usmjerene na izazivanje socijalnih nemira i destabilizaciju gospodarske situacije ili, pak, gospodarski prosperitet. Paravojne

⁴ Pokušavajući locirati tajne akcije u prostor vanjskopolitičkog djelovanja, pojedini autori smatraju da se one nalaze u prostoru između mogućnosti da se ne učini ništa ili da se ide u rat, dok drugi tvrde da je to prostor između diplomatskog protesta i objave rata (Shackley, 1981; Lauren, 1985).

operacije u svom središtu imaju protuterorističku i protugerilsku borbu, ili, pak, formiranje terorističkih i gerilskih snaga, pružanje potpore već postojećim takvim snagama te njihovo usmjeravanje u željenom cilju pokrovitelja i nositelja prikrivenih djelovanja.

INSTITUCIONALIZACIJA TAJNIH AKCIJA

Početna američka iskustva vezana uz tajne akcije datiraju iz vremena Drugoga svjetskog rata. Ratni Ured strategijskih službi (*Office of Strategic Service – OSS*), kao prva američka obavještajna infrastruktura, stvorena za provedbu sustavnih obavještajnih istraživanja te obavještajna djelovanja u inozemstvu, omogućila je Amerikancima i stjecanje dragocjenih iskustava u području tajnih operacija. Predlažući u studenom 1944. poslijeratnu organizaciju američkog obavještajnog sustava, čelnik OSS-a – pukovnik William J. Donovan – američkim liderima je predložio i daljnji angažman na području “subverzivnih operacija u inozemstvu” (*subversive operations abroad*) i njegovu integraciju u ukupna politička djelovanja (Shultz, Autumn/Winter 1999-2000.; Rudgers, April 2000.). Na temeljima tog prijedloga i iskustava OSS-a, kasnije su stvoreni modeli tajnih operacija.

Unatoč iskustvima i prijedlozima, nesporno je da su tajne akcije proizvod Hladnog rata.⁵ Kraj Drugoga svjetskog rata označio je raspad ratnog savezništva između SAD-a i Sovjetskog Saveza, dviju najmoćnijih država koje su izašle iz rata, ali država s različitim političkim, društvenim, državnim i ekonomskim poretkom. Raspadom savezništva, rasle su i proturječnosti koje su dovele do oštre bipolarizacije međunarodnih odnosa na relaciji SAD – SSSR, kao i oštre konfrontacije označene kao “hladni rat”. Prema američkim shvaćanjima, SSSR je predstavljao glavnu opasnost američkim interesima i osnovnu zapreku realizaciji američkih ciljeva u njihovom novom svjetskom angažmanu. Krajem 1946., SAD je bio suočen sa “sovjetizacijom” Istočne Europe, građanskim ratom u Grčkoj, jakim sovjetskim pritiskom prema Turskoj i Iranu kao i jakim komunističkim partijama u moćnim državama opustošene Zapadne Europe (Italija, Francuska). Sve je to predstavljalo prijetnju američkim interesima te je zahtijevalo primjeren američki odgovor. Odgovor je pronađen u novoj američkoj vanjskoj politici i novom shvaćanju nacionalne sigurnosti koje je predsjednik Harry Truman inaugurirao 12. ožujka 1947. godine. Prema novom shvaćanju koje vrijedi i danas, američka nacionalna sigurnost se ostvaruje na svakoj točki u svjetskim razmjerima (uključujući i svemirska prostranstva) gdje god su ugroženi nacionalni interesi SAD-a.⁶ Jedna od stožernih točaka nove američke strategije nacionalne sigurnosti bila je i doktrina “zadržavanja komunizma” (*containment*) u dostignutim granicama te suzbijanje njegovog širenja što je ostao američki cilj sve do pada komunizma početkom 1990-ih (Gaddis, 1982.: 25-88).

⁵ O Hladnom ratu napisan je poveći broj knjiga. Jedna od suvremenijih i zasigurno najkvalitetnijih je knjiga Johna L. Gaddisa, *We Now Know: Rethinking Cold War History*.

⁶ Ranija stajališta su razumijevala da se prijetnje nacionalnoj sigurnosti SAD-u trebaju zaustaviti na američkim teritorijalnim granicama izuzev područja Latinske Amerike gdje je bila dominantna tzv. Monroeova doktrina.

Globalizacija američke politike te brojni postavljeni ciljevi u svjetskim razmjerima tražili su i svoju realizaciju. U međunarodnim relacijama program gospodarske pomoći Zapadnoj Europi u iznosu od 13,5 milijardi dolara (Marshallov plan) i stvaranje Sjevernoatlantskog saveza (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO) u travnju 1949., bili su središnji instrumenti za ostvarenje američkih ciljeva. No, paralelno s tim, za ostvarenje nove strategije nacionalne sigurnosti bilo je neophodno izgraditi i odgovarajući sustav američke nacionalne sigurnosti. Statutarni okviri za izgradnju takvog sustava postavljeni su 26. srpnja 1947. donošenjem Zakona o nacionalnoj sigurnosti (*National Security Act*). Zakonom je ustanovljeno Vijeće za nacionalnu sigurnost (*National Security Council* – NSC) čija je primarna zadaća pružiti savjete američkom predsjedniku, s posebnim osvrtom na integraciju domaćih, inozemnih i vojnih politika u relaciji s nacionalnom sigurnošću (Lowenthal, 1984.: 83). NSC je time postao i najviše tijelo američke administracije zaduženo za upravljanje ukupnim obavještajnim kompleksom. Zakonom o nacionalnoj sigurnosti stvorena je i Središnja obavještajna agencija – CIA, kao neovisna agencija izravno podređena američkom predsjedniku. Zakonom o nacionalnoj sigurnosti (čl. 102) CIA-i su bile dodijeljene sljedeće ovlasti: a) savjetovati NSC o obavještajnim aktivnostima u odnosu na vladu i nacionalnu sigurnost; b) davati preporuke NSC-u za koordinaciju obavještajnih aktivnosti; c) uspoređivati, vrednovati i distribuirati obavještajne podatke, sa specifičnom odredbom koja isključuje mogućnost uporabe policijskih ovlasti, prava pozivanja na sud, ili drugih pravosudnih funkcija, uporabe funkcija unutarnje sigurnosti, kao i bez isključive uloge u prikupljanju, vrednovanju i distribuciji podataka; d) izvršavati dodatne poslove općeg interesa koje NSC odredi kao učinkovitije za središnje upravljanje te e) obavljati druge funkcije i dužnosti koje se tiču obavještajnog djelovanja (O'Toole, 1988.: 95). CIA je, dakle, prvotno zamišljena kao središnje tijelo za koordinaciju američkih obavještajnih djelovanja i izradu obavještajnih analiza i procjena. No, to je revidirano posebnim Zakonom o CIA-i (*Central Intelligence Agency Act*) iz 1949. kada je CIA dobila ovlasti i za izravni operativni angažman, a time i za izvođenje tajnih akcija. Tako je CIA zauzela dominantno mjesto u američkoj obavještajnoj zajednici, čiji je čelnik (*Director of Central Intelligence* – DCI) ujedno i čelni čovjek CIA-e.

Sve intenzivniji sovjetski propagandni utjecaji u Zapadnoj Europi krajem 1947. nagnali su američku administraciju na traženje primjerenog odgovora. Predsjednik Harry Truman je 14. prosinca iste godine potpisao dokument NSC-4 nazvan "Koordinacija inozemnih obavještajno-informativnih mjera" (*Coordination of Foreign Intelligence Information Measures*). Tim je dokumentom uloga za provođenje informativnih (ustvari propagandnih) tajnih akcija prvotno naložena State Departmentu (*Department of State*). No, nakon protesta njegovog čelnika, Georgea C. Marshalla, da bi takvo djelovanje moglo kompromitirati regularno djelovanje američke diplomacije, ta je uloga na kraju dodijeljena CIA-i. Prema Zakonu o nacionalnoj sigurnosti, CIA nije imala ovlasti za provođenje tajnih akcija, no, unatoč tome, američka je administracija iskoristivši peti stavak čl. 102, koji omogućuje sudjelovanje CIA-e u provođenju akcija i dužnosti koje se tiču obavještajnog rada, na kraju tu ulogu ipak dodijelila Središnjoj obavještajnoj agenciji.

Dolazak na vlast komunista u Čehoslovačkoj u veljači 1948., kao i previranja uoči izbora u Italiji u travnju iste godine, dodatno su zabrinuli američke lidere. Ti su im događaji poslužili za donošenje odluke o jačanju tajnog programa i njegovo definitivno stavljanje u nadležnost CIA-e.⁷ Direktivom NSC 10/2 od 18. lipnja 1948., predsjednik Harry Truman u tajni program je uključio psihološki i paravojni program. Za njegovo provođenje, u suradnji sa State Departmentom i Ministarstvom obrane (*Department of Defense* – DoD), bila je zadužena CIA čiji je čelnik bio na čelu tzv. Panela 10/2, posebnog odbora NSC-a zaduženog za upravljanje tajnim akcijama. Direktivom NSC 10/2 javnim, odnosno otvorenim aktivnostima Vlade SAD-a u sferi vanjske politike pridodat je i tajni program, odnosno tajne akcije koje su prema direktivi uključivale: tajne aktivnosti u vezi s propagandom, gospodarskim pitanjima, preventivnim direktnim akcijama uključujući sabotazu, antisabotazu, razaranje, mjere evakuacije, subverziju protiv neprijateljskih zemalja s pružanjem pomoći tajnim pokretima otpora, gerili ili oslobodilačkim grupama izbjeglica i pomoć antikomunističkim elementima u ugroženim zemljama Trećega svijeta (Prados, 1986.: 29).

Administracija predsjednika Harryja Trumana uspostavila je suvremeni američki obavještajni sustav i definirala politiku i mehanizme za provedbu tajnih akcija. U pitanju tajnih programa, predsjednik Dwight D. Eisenhower otišao je i korak dalje. Njegova je administracija institucionalizirala tajne operacije uspostavljajući osoblje i mehanizam za upravljanje tajnim operacijama. Predsjednik Eisenhower je 15. ožujka 1954. donio supertajnu direktivu pod nazivom "Direktiva za tajne operacije Vijeća za nacionalnu sigurnost" (*National Security Council Directive on Covert Operations* – NSC 5412). Tom su Direktivom pružena objašnjenja za kontinuiranu djelatnost, opisan je niz operacija za koje je određena odgovornost te su propisane procedure kako bi se dobilo odobrenje za takve projekte. Drugim riječima, Direktivom je prvi put uspostavljen mehanizam upravljanja tajnim operacijama s formalnim ovlastima (Prados, 1986.: 109; Leary, 1984.: 146-147).

TAJNE OPERACIJE OD KRAJA DRUGOGA SVJETSKOG RATA DO PADA BERLINSKOGA ZIDA

U hladnoratovskim uvjetima, i u tim okvirima shvaćenom i definiranom nacionalnom sigurnošću, tradicionalni instrumenti vanjske politike (diplomacija, psihološko-propagandna sredstva, gospodarska i vojna djelovanja) često su se pokazali

⁷ Organizacijski dio CIA-e koji je prvi bio zadužen za tajne akcije bio je "Ogranak/Grupa za posebne procedure" (*Special Procedures Branch/Special Procedures Group*) koji je bio sastavni dio Ureda za posebne operacije (*Office of Special Operations/OSO*) koji je unutar CIA-e bio zadužen za tajno prikupljanje podataka. Direktivom NSC 10/2 iz lipnja 1948., ovaj je Ogranak preimenovan u Ured za posebne projekte (*Office of Special Projects*), no budući da mu ime nije zvučalo baš bezazleno ubrzo je preimenovan u Ured za koordinaciju politike (*Office of Policy Coordination* – OPC). Takvo ime je bilo zamišljeno s ciljem da se prikriju stvarne funkcije političke akcije, propagande i paravojnih djelovanja. U ljeto 1952., OPC je fuzioniran s Uredom za posebne operacije čime je nastala Direkcija za planove (*Directorate of Plans*) koja je 1973. postala Direkcija za operacije (*Directorate for Operations*). Ta je direkcija do danas odgovorna za provođenje tajnih operacija.

neefikasnim ili nedovoljno sigurnim za uporabu. No, kako hladnoratovsko sučeljavanje nije trpjelo neefikasnost, američki politički lideri bili su prisiljeni na traženje novih instrumenata usmjerenih na ostvarenje američke nacionalne sigurnosti i nacionalnih interesa što je prije svega podrazumijevalo pokušaj ostvarenja američke dominacije u svijetu, odnosno sprječavanje širenja utjecaja komunističkog bloka i njegovog lidera SSSR-a. U tim okvirima, CIA se pokazala kao jedini instrument koji je provedbom tajnih akcija bio u stanju ostvariti američke ciljeve. CIA je dokazala da je u stanju promijeniti vlast (ili najmanje utjecati na njezine odluke) u mnogim državama te time staviti tu državu pod američki utjecaj, odnosno u američku interesnu zonu. Nedugo nakon formiranja, u proljeće 1948., Središnja obavještajna agencija, odnosno njezina preteča za tajne operacije – Ured za koordinaciju politike (*Office of Policy Coordination* – OPC) bila je angažirana u Italiji. Administracija predsjednika Harryja Trumana bila je zabrinuta zbog mogućnosti da bi izbore mogla osvojiti talijanska Komunistička partija, što bi predstavljalo opasnost za američku nacionalnu sigurnost. Analitičari NSC-a su procjenjivali kako komunistički režim u susjednoj SFRJ, građanski rat u Grčkoj i sovjetsko širenje u zemljama Istočne Europe, mogu zastrašiti talijanske birače te utjecati na ishod izbora. Eventualna pobjeda talijanskih komunista, prema procjenama američkih analitičara, direktno bi ugrozila sigurnost u području Sredozemlja te mogla utjecati i na stajališta francuskih birača i dovesti do pobjede komunista i u Francuskoj. Stoga je administracija Harryja Trumana naložila CIA-i da intervenira u prostoru talijanskih izbora kako bi spriječila da komunisti dođu na vlast. U okviru tajne operacije u političkom i propagandnom području, CIA je u Italiju transferirala 10 milijuna dolara koje je utrošila na plaćanje predizborne kampanje, antikomunističku propagandu i podmićivanje birača. Snažna talijanska dijaspora u Americi, po nalogu CIA-e, podsticala je svoje prijatelje i članove obitelji u Italiji da ne glasuju za komuniste, dok je predsjednik Harry Truman, paralelno s tim, prijetio kako će u slučaju pobjede komunista, Italiji biti uskraćena američka pomoć. Zaključno, CIA-in tajni angažman na izborima 18. travnja 1948. omogućio je pobjedu Demokršćanskoj stranci (osvojila 307 od ukupno 574 parlamentarna mjesta) i eliminirao komuniste iz sudjelovanja u talijanskoj vladi (Barnes, 1982.: 399-415).

Pobjeda demokršćana u Italiji dokazala je mogućnosti i važnost tajnih operacija i dovela do bitnog povećanja broja osoblja i mehanizama za provođenje operacija.⁸ Bitno ojačana organizacijski, kadrovski i materijalno, CIA je krenula u daljnje pohode spašavanja slobodnog svijeta od komunističke opasnosti. U narednih nekoliko godina, CIA je bezuspješno poduzela niz operacija u istočnoeuropskim komunističkim državama i SSSR-u s ciljem podupiranja raznih pokreta otpora ili rušenja režima kao što je bio slučaj u Albaniji (operacija *Valuable*/"Dragocjen"). Nasuprot tome, svoju uspješnost CIA je potvrdila 1953. godine. Zajedno sa britanskom Tajnom obavještajnom službom (*Secret Intelligence Service* – SIS) CIA je srušila (operacija *Ajax*) iranskog premijera Mohameda Mossadegha te na vlast dovela prozapadnog

⁸ U razdoblju od 1949. do 1952. OPC je narastao s 302 pripadnika na 2.812, kojima je pomagalo 3.142 profesionalna pripadnika angažirana u inozemstvu. Njegov budžet je povećan s 4,7 na 82 milijuna dolara, dok je broj inozemnih stanica CIA-e povećan sa 7 na 47. (Navedeno prema: Rudgers, April 2000.: 249-262.)

šaha Rezu Pahlavija. Godinu dana kasnije, ista se stvar ponovila i u Guatemali. Tajnom operacijom "Uspjeh" (*Success*) bila je srušena vlada Jacoboa Armenza Guzmana. U drugoj polovici 1950-ih, CIA u suradnji s britanskim SIS-om, nije uspjela izvesti državni udar u Siriji (operacije "Borba" i "Budnost"/*Straggle, Wakeful*). U istom razdoblju CIA-e je (operacija "Arhipelag"/*Archipelago*) pokušala srušiti s vlasti indonežanskog predsjednika Ahmeda Sukarna. Prema shvaćanju administracije Dwighta Eisenhowera, Sukarno je predstavljao opasnost za američku nacionalnu sigurnost jer je odbijao podjelu svijeta na dva bloka. Sukarno se nije priklanjao niti jednoj od strana u Hladnom ratu, zalažući se za novo društvo – društvo nesvrstanih nacija. Početkom 1960-ih, CIA je protuvladine snage pokrenula na državni udar u Zairu. Neposrednim aktivnostima CIA-e s vlasti je u rujnu 1960. srušen te tri mjeseca kasnije i ubijen premijer Patrice Lumumbe. Na njegovo mjesto postavljen je Joseph Mobutu koji je, uz američku pomoć, vladao Zairom do sredine 1990-ih kada je srušen vojnim udarom. U isto vrijeme CIA je s vlasti zbacila, ali sudjelovala i u ubojstvima južnovijetnamskoga lidera Ngoa Dinha Diema te lidera Dominikanske Republike Rafaela L. Trujilja. Posebno intenzivni i opsežni naponi CIA-e na rušenju kubanskog lidera Fidela Castra bili su u vrijeme predsjednika Johna Fitzgeralda Kennedyja. Neuspjeh operacija "Pluton" i "Mungos" (*Pluto, Mongoose*) i nezadovoljstvo djelovanjem CIA-e nagnali su trideset petoga američkog predsjednika na preispitivanje učinkovitosti i reviziju tajnih akcija. Kennedyjev doprinos tajnim programima bio je dvostruk. Prvo, Kennedy je stavio veći naglasak na uporabu snaga i mehanizama za specijalno paravojno djelovanje, tj. na kontraterijske snage odnosno snage za protupobunu (*counterinsurgency*). Drugo, u strategijskom usmjerenju tajnih djelovanja to je značilo promjenu dotadašnje koncepcije. Kennedyjeva administracija je usmjerila izvođenje tajnih operacija na suradnju s utemeljenim vladama država, što je u određenim slučajevima podrazumijevalo američku suradnju s utemeljenim vladama protiv nekoga trećeg, a ne isključivu usmjerenost američkih tajnih akcija protiv tih vlada kao što je bio slučaj do tada. Drastičan primjer učinkovitosti tajnih djelovanja CIA-e bio je i Čile čije je čelništvo, predvođeno predsjednikom Salvadorom Allendeom, administracija Richarda Nixona smatrala komunističkom opasnošću koje bi zbog svojeg približavanja Kubi Latinsku Ameriku moglo pretvoriti u "crveni sendvič". Tajnim operacijama *Track I* i *Track II*, CIA je tijekom 1973. čileansku vojsku potaknula na vojni udar. Prema planovima i izvedbi CIA-e, u rujnu iste godine, srušen je čileanski predsjednik Salvador Allende (ubijen). Vlast u Čileu preuzela je vojna hunta pod vodstvom diktatora Augusta Pinocheta. Sredinom 1970-ih, CIA je bila angažirana u građanskom ratu u Angoli, gdje je podržavala, opremala, obučavala itd. "Nacionalni front za oslobođenje Angole" (FNLA) i "Nacionalnu uniju za angolsku neovisnost" (UNITA) u njihovoj borbi s prosovjetskim "Narodnim pokretom za oslobođenje Angole" (MPLA). U vrijeme administracije predsjednika Jimmyja Cartera, CIA je tajno bila aktivna u Nikaragvi gdje je podržavala antisandinističke snage te u Južnom Jemenu i Afganistanu gdje je pružala pomoć mudžahedinima u borbi protiv sovjetske invazije. Američka pomoć afganistanskom pokretu otpora u borbi protiv sovjetske invazije u razdoblju od 1980. do 1985. iznosila je 915 milijuna dolara (Prados, 1986.: 360-361). Bila je to najskuplja tajna operacija u američkoj povijesti. Uz nastavak ope-

racija u Afganistanu, predsjednik Ronald Reagan naložio je tajna djelovanja CIA-e u Pakistanu, Egiptu, i Saudijskoj Arabiji čijim su vladama pružani razni oblici pomoći. Značajna višemilijunska dolarska pomoć u razdoblju od 1982. do 1984., kako bi ostao na vlasti, pružena je i čelniku Salvadora Joseu Napoleonu Duarteu. Tijekom prve polovine 1980-ih, nikaragvanski građanski rat između "sandinista" i "kontraša", u kojem je CIA obilato sudjelovala, doživio je svoju kulminaciju. Naime, u travnju 1984., CIA-ine specijalne paravojne snage bombardirale su nikaragvanske luke i minirale desetke brodova što će kasnije prerasti u međunarodni spor. Godinu dana kasnije, CIA je odigrala i značajnu ulogu u filipinskim događajima i padu tamošnjeg lidera Ferdinanda Marcosa. CIA-ina tajna akcija "Pravedan slučaj" (*Just Cause*), koju je započela administracija predsjednika Ronalda Reagana, a nastavila administracija Georgea Busha dovela je do pada panamskog čelnika generala Manuela Antonia Noriege, kojeg su godinama prije Amerikanci podržavali.⁹

TAJNE OPERACIJE U POSTHLADNORATOVSKIM UVJETIMA

Raspad komunističkog bloka postavio je nove izazove pred SAD. U post-hladnoratovskom razdoblju dominantno je nekoliko činjenica: a) promijenjeni međunarodni odnosi i pozicija SAD-a – unipolarni svijet; b) redefinirani parametri nacionalne sigurnosti – američko shvaćanje u pogledu njihove pozicije u svijetu nije promijenjeno, ali nacionalna sigurnost ima drugačiji sadržaj; c) za razliku od ranijeg razdoblja danas je djelovanje puno složenije i teže – prije je bilo poznato koja je "najvažnija meta" (Sovjetski Savez i komunistički blok), danas je puno sigurnosnih izazova s ne baš jasnim shvaćanjem što je "najvažnija meta"; d) terorizam, kao najznačajniji sigurnosni izazov današnjice, u mnogim slučajevima generira SAD odnosno, na međunarodnoj sceni terorizam je odgovor američkoj vanjskoj politici; e) sve zajedno je uvjetovalo redefiniranje američkoga sustava nacionalne sigurnosti, samim tim i pozicije tajnih operacija.

Raspad komunističkog bloka koji je iznenadio zapadni svijet ne samo da je postavio nove izazove pred SAD (uostalom kao i pred većinu ostalih država), već je zahtijevao i preispitivanje dotadašnje američke politike nacionalne sigurnosti. To je razumijevalo i preispitivanje uloge obavještajnog sustava (Adams, 1995.) i njegovih tajnih akcija. Početni zahtjevi išli su toliko daleko da se zahtijevalo i ukidanje CIA-e.¹⁰ Uz činjenicu da je najvažnija američka meta prestala postojati, takvim zahtjevima pogodovalo je i nekoliko strategijskih promašaja CIA-e koja, primjerice, nije uspjela predvidjeti raspad bivšeg SSSR-a, niti iračku invaziju na Kuvajt u kolovozu 1990. godine. Dodatni argument bila je i činjenica da se komunistički svijet nije raspao zahvaljujući tajnim akcijama. No, kretanja na međunarodnoj sceni ubrzo su pokazala da je svijet u posthladnoratovskim uvjetima još složeniji. Pokazalo se da je suvremeni svijet i dalje suočen s nizom sigurnosnih problema. Raspadom komunističkog bloka "najvažnije

⁹ Detaljnije o tajnim operacijama CIA-e, vidi, npr. u: Treverton, 1987.; Landau, 1988.; Richelson, 1995.; Prados, 1986.; Andrew, 1995.

¹⁰ McCurdy, January/February, 1994.; Perrelli, 21. siječanj 1995.; Thomas, 17. lipanj 1995.

misije" prestale su postojati. Istovremeno pojavila su se mnoga nova krizna žarišta koja su zahtijevala redefiniranje parametara kako američke tako i nacionalne sigurnosti većine država. Posljednjih godina svijet se suočio s opasnostima i prijetnjama koje su složenije nego ikada prije. Riječ je o opasnostima koje su postojale i prije, ali koje su u odnosu na hladnoratovski globalni sukob na relaciji Istok – Zapad bile manje značajne, odnosno koje su jednostavno bile zatomljene. Niz svjetskih suprotnosti (bogati – siromašni, razvijeni – nerazvijeni, povlašteni – diskriminirani itd.) predstavljaju stalnu prijetnju širih razmjera; sukobi različitog karaktera (etnički, vjerski, građanski) te agresivni i militantni nedemokratski režimi ugrožavaju regionalne stabilnosti; terorizam, droga, organizirani kriminal te nekontrolirano širenje i prodaja oružja predviđenoga za masovno uništenje, svjetske su brige koje prelaze nacionalne okvire; ekološke prijetnje i brzi rast stanovnika u svijetu potkopavaju gospodarski poredak i političku stabilnost u mnogim zemljama. Sve to zajedno predstavlja prijetnju američkoj nacionalnoj sigurnosti.¹¹ Bio je to i dokaz da zahtjevi za radikalnim smanjenjem broja obavještajnih i sigurnosnih institucija, pa i njihovim ukidanjem, nakon pada Berlinskog zida i promjene režima u istočnoeuropskim državama s početka devedesetih godina 20. stoljeća, nisu bili utemeljeni. Štoviše, pokazalo se da su sposobne i učinkovite obavještajne institucije možda potrebnije nego ikada prije. Takvo shvaćanje postalo je odrednicom djelovanja američkoga obavještajnog sustava u 21. stoljeću. U smjernicama planiranim za djelovanje Obavještajne zajednice u 21. stoljeću, između ostalog, je navedeno kako "...SAD i dalje treba snažnu, visokoosposobljenu i sve fleksibilniju obavještajnu zajednicu. Završetkom Hladnog rata te se potrebe nisu smanjile. I doista, trenutna međunarodna situacija umnogome još je složenija i teža za snalaženje nego što je to bila relativno stabilna bipolarna situacija u Hladnom ratu."¹²

Ukupno, posthladnoratovski uvjeti doveli su do toga da su mnoga krizna žarišta postala "najvažnije mete" američke nacionalne sigurnosti što je zahtijevalo reviziju obavještajnog sustava kako bi ga se osposobilo za efikasno pružanje odgovora novim izazovima te temeljem toga i jasno određenje prioriteta i formuliranje obavještajnih programa i planova.¹³ Na vrhove rang-liste obavještajnih prioriteta došle su države koje su zadržale političko i ideološko neprijateljstvo prema SAD-u i koje ne funkcioniraju prema pravilima koja postoje u međunarodnoj zajednici (tzv. opake/ nevaljale države – *rogue nations*) te dva fenomena: terorizam i nekontrolirano širenje oružja predviđenog za masovno uništenje.

U početnom preispitivanju uloge tajnih operacija u posthladnoratovskim uvjetima pojavili su se isti zahtjevi kao i u odnosu na ukupnu obavještajnu zajednicu. Zahtjevi su išli toliko daleko da se u pojedinim stručnim krugovima, uz utemeljeno i opravdano

¹¹ *A National Security Strategy for a New Century*, The White House, Washington, 1997

¹² Citat prema: Guiding concepts of "IC21", *Intelligence Community Act*, 104th Congress, 2nd Session, June 13, 1996.

¹³ Detaljnije o tome vidi u: Godson, et al., 1995.; Weinrod, 1996.; U.S. Congress, *Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence*, 104th Congress, U.S. Government Printing Office, Washington, 1996.

obrazloženje da su protuzakonite, protivne načelima demokracije i miru u svijetu, zahtijevala i zabrana¹⁴ uporabe prikrivenih djelovanja.¹⁵ No, američki stratezi svjesni situacije u međunarodnoj zajednici, pozicije SAD-a u njoj, te američkih vanjskopolitičkih orijentacija takve zahtjeve nisu ozbiljno shvaćali. Njihova razmišljanja bila su usmjerena sasvim drukčije. Čelnik CIA-e, John Deutch, u svojem govoru u rujnu 1995., založio se da SAD u budućnosti treba ne samo zadržati sposobnosti za izvođenje tajnih operacija kao instrumenta za ostvarenje ciljeva, već i proširiti uporabu tajnih programa (Weinrod, 1996.; Henriksen, 2000.). Administracija predsjednika Williama Billa Clintona prihvatila je razmišljanje DCI-a. Godinu dana kasnije to je potvrdio i američki Kongres.¹⁶

Određenje strategijskog okvira tajnih operacija u posthladnoratovskom razdoblju značilo je da CIA može nastaviti s njihovom primjenom. U tim okvirima CIA je nastavila s pokušajima rušenja iračkog lidera Sadama Husseina. Opsežni i intenzivni naponi CIA-e bili su usmjereni na rušenje Sadama Husseina još od oslobođanja Kuvajta, odnosno završetka akcije "Pustinska oluja" (*Desert Storm*). Pokušaj izvršenja državnog udara uz pomoć iračke opozicije tijekom 1991. Amerikancima nije donio očekivani rezultat. Sadama Husseina nisu bitnije destabilizirale ni američke propagandne akcije za koje je predsjednik George Bush odobrio 30 milijuna dolara. Stoga je CIA u ožujku 1992. započela operaciju destabilizacije Iraka potkopavanjem njegove gospodarske stabilnosti. Veće količine krivotvorenih iračkih dinara, ubačene u Irak iz Jordana, Irana i Turske, tek su donekle utjecale na povećanje postotka iračke inflacije. Potaknut uspjehom, Kongres je u lipnju 1992. odobrio dodatnih 40 milijuna dolara za iračku operaciju. Novac je bio utrošen za: financiranje stvaranja, jačanja i širenja iračke

¹⁴ Pitanje zakonitosti tajnih akcija u SAD-u razmatrano je prvi put još 1975. Naime, nakon što su se u javnosti pojavile informacije o učešću CIA-e u "prljavim poslovima" i aferi "Watergate", predsjednik Gerald Ford bio je odlučan u nakani da neće tolerirati protuzakonita djelovanje CIA-e. U siječnju 1975., u oba doma američkog Kongresa osnovana su povjerenstva koja su trebala istražiti zakonitost obavještajnog djelovanja američke vlade. Povjerenstva su vodili senator Frank Church, demokrat iz Idaha, te kongresmen Otis Pike također demokrat, iz New Yorka, zbog čega su ta istražna tijela i poznata kao Church-Pikeovo povjerenstvo. U zaključcima završnog izvješća koje je izrađeno nakon godinu dana rada, Povjerenstvo je konstatalo da je ozbiljno razmatrano pitanje zabrane uporabe tajnih operacija. No, u konačnici Povjerenstvo je zaključilo da se tajne akcije mogu koristiti i dalje u posebnim situacijama kada to zahtijevaju razlozi nacionalne sigurnosti i kada javna sredstva djelovanja nisu efikasna. Unatoč ovakvom zaključku Povjerenstva, o "zakonitosti" djelovanja CIA-e dovoljno govori izjava Franka Churcha koji je nakon dokaza prikupljenih tijekom istrage na jednom od saslušanja upitao: "Zar CIA nije postala prurušeni slon"? Vidi: *Foreign and Military Intelligence, Book I, Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities*, United States Senate, 94th Congress, 2nd Session, April 26, 1976, U.S. Government Printing Office, Washington; Ford, 1980.: XXIV

¹⁵ Gage, Morrell, November 1996.; Goodman, February 2001. Sredinom 1990-ih zamjenik ministra vanjskih poslova u vrijeme predsjednika Johna Fitzgeralda Kennedyja, Roger Hilsman, je izjavljivao da su tajne akcije nešto bez čega SAD mogu u posthladnoratovskom razdoblju isto kao što su bez njih trebale djelovati i u Hladnom ratu.

¹⁶ U.S. Congress, Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence, 104th Congress, U.S. Government Printing Office, Washington, 1996.

opozicije u Iraku; financiranje opozicijskih grupa u inozemstvu; provedbu "anti-husseinske" propagande i širenje dezinformacija u Iraku. Daljnje akcije usmjerene na izvršenje državnog udara ubrzo su zbog reakcije iračkih snaga sigurnosti, bile zaustavljene.¹⁷ Narednih nekoliko godina CIA je bila usmjerena na stvaranje novih uvjeta i izradu novih programa predviđenih za rušenje Sadama Husseina. Tijekom 1995., tajni program bio je usmjeren na tri stožerne točke: pokretanje pitanja Kurda; poticanje pobune unutar iračkih vojnih snaga i jačanje iračke opozicije okupljene u Irački nacionalni kongres (*Iraqi National Congress*). Unatoč tako opsežno postavljenom tajnom programu CIA-e, Sadam Hussein je i dalje ostao na vlasti (Baer, 2002.: 171-213).

CIA nije uspjela ni u svojim nastojanjima u Iranu. Prikrivena djelovanja, za koja je samo tijekom 1996. potrošeno 18 milijuna dolara, nisu rezultirala promjenom vlasti u Iranu (Weiner, January 26, 1996.).

Za razliku od bliskoistočnog područja, CIA je bila uspješna u Saveznoj Republici Jugoslaviji. Neposredno nakon NATO-vog vojnog udara na SRJ zbog rata na Kosovu, Bill Clinton je odobrio CIA-in program za destabilizaciju jugoslavenskog predsjednika Slobodana Miloševića. Propagandno-politička tajna akcija CIA-e, provedena uz pomoć američkog Nacionalnog demokratskog instituta (*National Democratic Institute*) i za koju je utrošen 41 milijun dolara, u listopadu 2000. je dovela do promjene vlasti u SRJ (Dobbs, December 18, 2000.; Risen, June 18, 1999.).

Unatoč preispitivanjima uloge i svrhe tajnih operacija nakon rušenja Berlinskoga zida, posljednje desetljeće 20. stoljeća je pokazalo da su te rasprave ustvari bile samo polemika načelnog karaktera. U tom razdoblju Amerikanci su nastavili s ustaljenom praksom uporabe prikrivenih djelovanja. No, jedan događaj s početka 21. stoljeća predstavljao je prekretnicu ne samo u pogledu tajnih operacija. Brutalni teroristički napad arapske terorističke organizacije Al Qa'ida na SAD 11. rujna 2001., u kojem je život izgubilo gotovo 3.000 ljudi, imao je višestruke efekte. Prije svega, bio je to drastičan dokaz kojim je suvremeni svijet najuvjerljivije shvatio čime je sve bremenit i što znači terorizam. Drugo, taj je akt predstavljao praktičan odgovor dijela arapskoga svijeta na američku vanjsku politiku prema njihovom području. Treće, ovaj je akt bio najbrutalniji pojedinačni teroristički akt u povijesti. Četvrto, teroristički udar Al Qa'ide nije samo srušio postojeće sigurnosne strukture najmoćnije države na svijetu – taj je akt definitivno promijenio suvremeni svijet – svijet prije i poslije tog terorističkog akta nije isti.

Teroristički napad na SAD imao je presudne posljedice za američko društvo, američki politički život te funkcioniranje države. Uz žrtve, najmanje su dva razloga to uvjetovala: prvo, napad Al Qa'ide je dokazao da je SAD moguće napasti; drugo, bio je to dokaz da je američku nacionalnu sigurnost moguće ugroziti s američkog teritorija. Zbog toga su Amerikanci morali promijeniti shvaćanje nacionalne sigurnosti, reorganizirati sustav nacionalne sigurnosti te preispitati svrsishodnost pojedinih njegovih mehanizama. Iako je tragični akt nesumnjivo upozorio na potrebu rješavanja ukupnih problema koji se vežu uz terorizam (i uzroka koji do njega dovode), a ne

¹⁷ O tajnim akcijama CIA-e u Iraku u ovom razdoblju vidi: Tyler, February 9, 1992.; Broder, Wright, February 8, 1992.; Ibrahim, May 27, 1992.; Oberdorfer, January 20, 1993.

potrebu traženja odgovora na pojedinačne terorističke akte, Amerikanci su izabrali potonju opciju. Američka administracija je objavila "rat terorizmu" te se odlučila na vojne udare na Afganistan i Irak, države za koje su iznosili dokaze (posljednje analize pokazuju i neuvjerljive) da imaju veze s terorizmom, Al Qa'idom i napadom na SAD 11. rujna 2001. godine. Vojnim intervencijama SAD su srušile talibanski režim u Afganistanu 2002. i režim Sadama Husseina u Iraku godinu dana kasnije. Time se pokazalo da je vojnim sredstvima moguće ostvariti ciljeve američke nacionalne sigurnosti na tim područjima, a što tajnim akcijama nije bilo moguće posljednjih 15-ak godina. No, vojne pobjede nisu značile i poraz terorizma. Unatoč vojnim pobjedama u Afganistanu i Iraku, SAD je i dalje izložen terorizmu. Kao spoj politike i nasilja, kao fenomen koji uporabom nasilja želi ostvariti političke ciljeve, terorizam je, prije svega, izraz nezadovoljstva, a što nije moguće eliminirati uporabom vojnih sredstava. U suvremenim uvjetima terorizam je za SAD najopasniji sigurnosni izazov, možda i veća stvarna opasnost nego što je to bio SSSR u doba Hladnog rata. Argument koji to uvjerljivo dokazuje jest činjenica da se terorizam iskazao kao vrlo vitalna kategorija, kao pojava koja ne pokazuje nikakve intencije da se uruši pod vlastitom težinom kao što je to bio slučaj s bivšim SSSR-om.

Polazeći od postavke da terorizam u 21. stoljeću predstavlja ekvivalent borbi protiv komunizma tijekom Hladnog rata, kada su u pitanju američki interesi i vrijednosti, američka administracija je, nakon kratkotrajne dominacije vojnih sredstava u odnosu na tajna djelovanja, krajem 2002. ponovno proširila tajni program. Cilj i sadržaj nove doktrine nacionalne sigurnosti u svibnju 2002. obrazložio je državni tajnik za obranu (*Secretary of Defense*) Donald Rumsfeld:

"Prevenција i preventivni udari su ... jedina obrana protiv terorizma. Naš zadatak je naći i uništiti neprijatelja prije nego on udari nas" (Arkin, 27. October 2002.). Očigledno je da su tajne operacije, uz vojna djelovanja, temeljni instrument planiran za ostvarenje ovog cilja. Uporaba ukupnog spektra prikrivenih djelovanja ima zadatak stimulirati reakciju terorističkih mreža i država koje su u posjedu oružja predviđenog za masovno uništenje. To znači da tajne akcije trebaju potaknuti terorističke mreže na akciju kako bi nakon toga brzim američkim (vojnim) odgovorom bile uništene (Arkin, 27. October 2002.).

ZAKLJUČAK: PERSPEKTIVE TAJNIH AKCIJA

U uvjetima nastalim nakon Drugoga svjetskog rata tradicionalni instrumenti vanjske politike, u rasponu od diplomatskih do vojnih, budući da nisu bili efikasni, nadopunjeni su novim: tajnim akcijama. Od svojeg ustanovljavanja 1947., tajne akcije/prikrivena djelovanja su bitan instrument američke vanjske politike. Zbog činjenice da je uporabom tajnih akcija bila i jest u stanju ostvariti američke ciljeve iz spektra nacionalne sigurnosti, CIA ne samo da je značajan instrument američke vanjske politike, već i više od toga. Upravo zbog njezine efikasnosti, ali i globalnog djelovanja, utjecaja koji ima na političke kreatore, sredstava kojima raspolaže i ukupnih učinaka

koje ostvaruje u realizaciji ciljeva iz sfere nacionalne sigurnosti, CIA zasigurno ima status subjekta međunarodnih odnosa.

S druge strane, bez obzira na njihovu uspješnost i važnost za nacionalnu sigurnost nesporna je činjenica da su tajne akcije bitno kontroverzne. Analiza pokazuje da je sporna već i zakonitost ustanovljavanja tajnih akcija i njihovo stavljanje u nadležnost CIA-e. Pravno utemeljenje koje omogućava provedbu tajnih akcija Amerikanci su pronašli u Zakonu o nacionalnoj sigurnosti. Dvosmislena pravna odredba Zakona, prema kojoj CIA treba izvršavati "i druge funkcije i dužnosti" koje se tiču obavještajnog djelovanja kada to odredi NSC, bila je osnova za pohod CIA-e na svijet. Za razliku od pravnog utemeljenja, analiza sadržaja tajnih akcija ne ostavlja puno dilema. Tajne akcije su prema svojem sadržaju intervencionistički mehanizam. Gotovo sva djelovanja CIA-e iz tog spektra su s druge strane zakona, s druge strane morala, s druge strane dosega ljudskih i građanskih prava. Vrlo efikasna djelovanja CIA-e koja zadovoljavaju američke nacionalne apetite bila su i jesu nezakonita i nemoralna. Te nezakonite i nemoralne aktivnosti poduzimane su u okviru grubo ocrtanog koncepta nacionalne sigurnosti i preširoko formuliranih nacionalnih interesa i to u ime tih "viših ciljeva", u ime ciljeva nacionalne sigurnosti. Nezakonitost i nemoralnost pri djelovanju nisu uvjetovani nepostojanjem pravne infrastrukture, američkim nepoznavanjem demokracije ili, pak, nepostojanjem mehanizama koji bi mogli kontrolirati djelovanje CIA-e. To je, u prvom redu, uvjetovano političkim razlozima. Situacija u međunarodnom okruženju, "ugroženost" američkih nacionalnih interesa od strane komunizma, stvorila je podlogu za takvo djelovanje CIA-e. Paradoksalno je da demokratsko američko društvo i demokratska američka država koja se u borbi protiv komunizma borila i za demokraciju u svijetu, nisu imali nikakvu kontrolu nad djelovanjem CIA-e. Tijekom Hladnog rata CIA je zasigurno bila "država u državi". Američki Kongres¹⁸, kao najviše predstavničko tijelo američkoga naroda, poduzimao je niz akcija kako bi i djelatnost CIA-e bila inkorporirana u praksu i ustavne norme američke države. Nažalost, svi pokušaji američkog Kongresa bili su neuspješni. Sve napade na nelegalne i nemoralne aktivnosti CIA-e američka administracija je odbijala, opravdavajući takve aktivnosti "višim ciljevima", odnosno ciljevima nacionalne sigurnosti.

Posthladnoratovski uvjeti su pokazali da instrumenti "novog svjetskog poretka" nisu izgrađeni te da je svijet suočen s mnogim sigurnosnim izazovima, među kojima je, kada se govori o Amerikancima terorizam zasigurno najopasniji. U tim uvjetima, nastojeći ojačati svoju poziciju jedine sile (unipolarni svijet), Amerikanci su promijenili pristup u ostvarenju vanjskopolitičkih ciljeva. Tajne operacije su i dalje značajan instrument ostvarenja ciljeva. Štoviše, potrebe za njima su nakon 1990. sve više rasle, no za razliku od prethodnog razdoblja one nisu više jedino i najefikasnije sredstvo.

¹⁸ Do 1974. američki Kongres nije imao nikakvu kontrolu nad tajnim akcijama. Te je godine Zakon o inozemnoj pomoći (*Foreign Assistance Act*) nadopunjen amandmanom (*Hughes - Ryan Amendment*) prema kojem je američki predsjednik dužan obavijestiti Kongres prije nego izda nalog za izvršenje tajne akcije, a samo u iznimnim slučajevima Predsjednik je dužan obavijestiti Kongres o realizaciji tajne akcije 48 sati nakon što autorizira njezino izvršenje. Ova je pravna odredba 1991. postala sastavni dio Zakona o obavještajnim ovlastima (*Intelligence Authorization Act*), odnosno istoimenog Zakona šest godina poslije.

U posthladnoratovskim uvjetima uporabu tajnih operacija je potrebno promatrati na više razina: 1) kao instrument koji se autonomno koristi za ostvarenje vanjskopolitičkih ciljeva, odnosno ciljeva nacionalne sigurnosti u uvjetima kada procjene ukazuju da je postizanje cilja izvjesno; 2) uporaba tajnih operacija paralelno s vojnim djelovanjima – vojna djelovanja su uporabljena za istjerivanje Iraka iz Kuvajta 1990., ali je paralelno s tim vođena tajna operacija za rušenje Sadama Husseina i promjenu iračkoga režima; 3) tajne operacije su u određenim slučajevima strategijskog značaja (Afganistan, Irak) prepustile mjesto vojnim djelovanjima – za osvajanje "najvažnijih meta" prvenstveno se koriste vojna djelovanja (rat). Između ostalog, to determiniraju dva bitna razloga: a) pozicija jedine supersile (nema prevelike potrebe za tajnim djelovanjima, nepostojanje straha, kao u ranijem razdoblju, od protuodgovora druge strane itd.); b) iako je rat kao i uvijek riskantan potez s nepredvidljivim posljedicama, prisustvo vojne sile na određenom prostoru najuvjerljivije stvara preduvjete za njegovo stavljanje u američku interesnu sferu na duže razdoblje. Novi američki pristup je ujedno dokazao da su Amerikanci srušili načela na kojima je, kako-tako, funkcionirao svijet nakon Drugoga svjetskog rata i koja su omogućila postizanje prihvatljive razine svjetske stabilnosti i međunarodne sigurnosti. Invazijom na Irak, bez odobrenja Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, SAD je, ustvari, srušio odredbe i načela Povelje UN-a. Paradoks je tim veći ukoliko se istakne da su Amerikanci srušili načela za čije su se uspostavljanje upravo oni zalagali ili se zalažu.

LITERATURA

- Adams, J. (1995.) *The New Spies: Exploring the Frontiers of Espionage*. London: Pimlico.
- Andrew, Ch. (1995.) *For The President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from the Washington to Bush*. London: Harper Collins Publishers.
- Baer, R. (2002.) *See No Evil: The True Story of a Ground Soldier in the CIA's War on Terrorism*. New York: Crown Publishers.
- Ford, R. G. (1980.) *A Time to Heal: The Autobiography of Gerald R. Ford*. New York: Berkley Books.
- Gaddis, L. J. (1997.) *We Now Know: Rethinking Cold War History*. New York: Oxford University Press.
- Gaddis, L. J. (1982.) *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. Oxford - New York: Oxford University Press.
- Godson, R.; May, R. E.; Schmitt, J. G. (eds.) (1995.) *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*. Washnigton: Brassey's.
- Godson, R. (1981.) *Intelligence Requirements for the 1980's: Covert Action*. Washington: National Strategy Information Centre.
- Landau, S. (1988.) *The Dangerous Doctrine: National Security and U.S. Foreign Policy*. Boulder and London: Westviev Press.

- Lauren, G. P. (1985.) "Ethics and Intelligence", u: Maurer, C. A.; Tunstall, D. M.; Keagle, M.J. (eds.) *Intelligence: Policy and Process*. Boulder and London: Westview Press.
- Leary, M. W. (ed.) (1984.) *The Central Intelligence Agency: History and Documents*. Alabama: University of Alabama Press.
- Lowenthal, M. M. (1984.) *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*. Washington: The Washington Papers.
- O'Toole, G. J. A. (1988.) *The Encyclopedia of American Intelligence and Espionage: From the Revolutionary War to the Presents*. New York/Oxford: Facts and Files.
- Prados, J. (1986.) *President's Secret Wars: CIA and Pentagon Covert Operations Since World War II*. New York: William Morrow and Company Inc.
- Richelson, T. J. (1995.) *The U.S. Intelligence Community*. Boulder/Oxford: Westview Press.
- Shackley, Th. (1981.) *The Third Option: An American View on Counterinsurgency Operations*. New York: Reader's Digest Press.
- Treverton, G. (1987.) *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*. New York: Basic Books.
- Urban, M. (1996.) *UK Eyes Alpha: The Inside Story of British Intelligence*. London: Faber and Faber.
- Vukadinović, R. (1998.) *Međunarodni politički odnosi*. Zagreb: Barbat.
- Vukadinović, R. (1981.) *Osnove teorije vanjske politike*. Zagreb: Centar za kulturnu djelatnost SSO.
- Vukadinović, R. (1980.) *Međunarodni politički odnosi*. Zagreb: Školska knjiga.
- A National Security Strategy for a New Century, The White House, Washington, 1997.
- Arkin, M. W. (October 27, 2002.) "The Secret War". *Los Angeles Times*.
- Barnes, T. (1982.) "The Secret Cold War: The CIA and American Foreign Policy in Europe, 1946-1956", Part 2, *Historical Journal*, Vol 25 No 3.
- Broder, M. J.; Wright, R. (February 8, 1992.) "CIA Authorized to Target Hussein", *Los Angeles Times*.
- CIA: Consumer's Guide to Intelligence, Central Intelligence Agency, Public Affair Staff, Washington, 1995.
- Dobbs, M. (December 18, 2000.) "Revolution by Focus Group", *Washington Post National Weekly Edition*.
- Foreign and Military Intelligence, Book I, Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities, United States Senate, 94th Congress, 2nd Session, April 26. 1976., U.S. Government Printing Office, Washington.
- Gage, K; Morrell, J. (November 1996.) "The Intelligence Apparatus", *Foreign Policy in Focus*, Vol.1 No.13, Interhemispheric Resource Center and Institute for Policy Studies, Washington, prikazano na: <http://www.fpif.org/>.

- Goodman, A. M. (February 2001.) "CIA: The Need for Reform", *Foreign Policy in Focus, Special Report*, Interhemispheric Resource Center and Institute for Policy Studies, Washington, prikazano na: <http://www.fpif.org/>.
- Henriksen, H. T. (2000.) "Covert Operations, Now More Than Ever", *Hoover digest 2000*, No. 2, Hoover institution, prikazano na: <http://www.hoover.stanford.edu/publications/digest/oo2/ /henrikson.html>.
- Ibrahim, M. Y. (May 27, 1992.) "Fake-Money Flood Aimed at Crippling Iraq's Economy", *New York Times*.
- Intelligence Community Act*, 104th Congres, 2nd Session, June 13, 1996.
- McCurdy, D. (January/February, 1994.) "Glasnost for the CIA", *Foreign Affairs*, Volume 73 No 1.
- Oberdorfer, D. (January 20, 1993.) "U.S. Had Covert Plan to Oust Iraq's Saddam", *Washington Post*.
- Perrelli, G. (21. siječanj 1995.) "Ne treba nam CIA", *Novi list* (preneseno *L'Espresso*).
- Risen, J. (June 18, 1999.) "Covert Plan Said to Take Aim at Milosevic's Hold on Power", *New York Times*.
- Rudgers, F. D. (April 2000.) "The Origins of Covert Action", *Journal of Contemporary History*, Vol 35 No 2.
- Shultz, H. R. (Autumn/Winter 1999-2000.) "The Great Divide: Strategy and Covert Action in Vietnam", *Joint Force Quarterly, A Professional Military Journal*, Institut for National Strategic Studies, National Defense University.
- Thomas, E. (17. lipanj 1995.) "CIA svoj najveći neprijatelj", *Slobodna Dalmacija* (preneseno *Newsweek*).
- Tyler, E. P. (February 9, 1992.) "Plan on Iraq Coup Told to Congress", *New York Times*
- U.S. Congress, Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence, 104th Congress, U.S. Government Printing Office, Washnigton, 1996.
- Weiner, T. (January 26., 1996.) "U.S. Plan to Oust Iran's Government Is an Open Secret", *New York Times*.
- Weinrod, W. B. (Summer, 1996.) "U.S. intelligence priorities in the post-cold war era", *World Affairs*.

CIA's COVERT ACTIONS AS A COMPONENT OF U.S. FOREIGN POLICY IN THE POST-COLD WAR ERA

Mirko Bilandžić

Summary

Due to international relations after the World War II, covert actions have become a significant instrument of American foreign policy. The responsibility to conduct covert actions lies within the authority of the Central Intelligence Agency (CIA). Based on its results – successful conduct of covert actions and realization of American national interests – the CIA has become an important instrument, not only in executing American foreign policy, but also in playing a role in international relations. Covert actions, although being very efficient means for achieving national interests, are in fact an interventionist mechanism. Therefore, nearly all the activities the CIA conducted/conducts in that respect were/are illegal. In the post-Cold War era, the substance of covert actions did not change. On the other hand, their role and significance within the scope of American national security instruments altered to some degree. In post-Cold War era the U.S. wanted to consolidate their position of a single super power (unipolar world) and consequently changed their attitude towards the way of achieving their national security and foreign policy goals. Covert actions still remained a significant instrument in achieving goals. Moreover, it seems that in the period after 1990, their indispensability continued to rise, but as opposed to the previous phase, covert actions are no longer the only and the most efficient means since military actions now got the major role in achieving American strategic goals.

Key words: United States of America, Central Intelligence Agency (CIA), American national security, American foreign policy, Cold War, post-Cold War era, covert actions