

*Млаген Ђорђевић, дипл. инж., потпуковник  
проф. др Зоран Кековић*

*У изразио крзним ситуацијама у међународним односима, у случају када ни ошворене ни тајне дипломатске активности не дају планиране и очекиване резултате, присутна се тајним акцијама као методом остваривања спољнополитичких циљева. Употреба тајних акција садржи велики број ризика. Квалификационим и истовременим управљањем ризицима минимизирају се и ризици и широкови.*

*Са аспекта управљања ризицима тајне акције морају се посматрати као процес остварења планираних циљева у којем је неопходно користити све елементе модела управљања ризицима који постоје у тим акцијама.*

*Место, улога и утицај обавештајних служби на креирање спољне политике извршењем тајних акција, са аспекта управљања ризицима у тим активностима, анализирани су на основу „акције САД у Чилеу“.*

*Кључне речи: ризик, анализа ризика, управљање ризицима, дипломатија, тајне акције.*

## *Увод*

„Тајне акције“ биле су и вероватно ће остати инструмент политике националне безбедности Сједињених Држава и у ближој будућности. Истовремено, више није могуће оправдати ентузијазам и истакнуто место које су тајне акције некада имале. Пошто би САД и друге земље које им прибегавају могле имати потребу да избегну ону врсту лошег публицијетета које тајне акције доносе, треба поставити јасне критеријуме за процену предложених тајних акција, **ризика** који у њима постоје, оцену њихове успешности и успоставити ефикасне институције за имплементацију и мониторинг таквих активности.<sup>1</sup>

Посматрано на најопштијем нивоу, *ризик* је утицај неодређености или неизвесности на остварење циљева, односно мера потенцијалне немогућности постизања укупних циљева програма у границама дефинисаних трошковних, динамичких и техничких ограничења и има две компоненте:

- вероватноћу неуспеха у постизању одређеног исхода;
- последице због непостизања планираног исхода.

<sup>1</sup> The Need to Know: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Covert Action and American Democracy; The Twentieth Century Fund, New York, 1992.

Другим речима, *ризик* представља одступање од планираног, односно очекиваног исхода, при чему не мора, али може и често има негативне последице (непотребно трошење ресурса, слабљење финансијске стабилности, ометање процеса и функција система и немогућност реализације планираног циља). Када су последице позитивне, доприносе бољим резултатима и повољнијим могућностима за рад организације. Управљање ризицима ради постизања најбољих могућих исхода за сваку организацију, било да се ради о држави, међународној, политичкој или профитној организацији, у данашњем савременом свету представља теоријску и практичну парадигму успешног стратешког менаџмента.

---

## Концептуални оквир управљања ризицима

---

### Процес управљања ризицима

---

*Управљање ризицима* може се дефинисати као процес у којем организације или појединци методички сагледавају и процењују ризике предузетих активности ради постизања одрживих, односно планираних вредности у оквиру сваке активности коју организација спроводи.

Првенствено је реч о операционалним и стратешким ризицима и њиховом утицају на активности које организација спроводи у односу на испуњавање својих мисија и циљева. Сваки могући извор несигурности сада се третира као ризик којим, можда, треба управљати. Овај „потпуни“ приступ односи се на све потенцијалне изложености државе, компаније, па чак и појединца ризику од стране правних, политичких и контролних одлука, према акционарским односима, ефектима надметања са конкуренцијом, и компетенцијом менаџмента.<sup>2</sup>

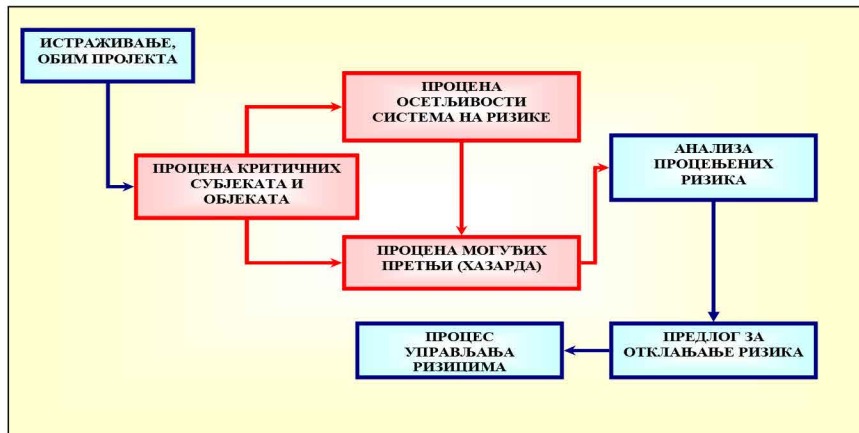
Пре разматрања било какве спољнополитичке, економске или друге активности у новим подручјима, регионима или земљама потребно је поседовати ажурне информације, које су тачне и релевантне у циљу избегавања непредвиђених ситуација или њиховог свођења на најмању могућу меру.

Изворе информација о потенцијалним ризицима неопходно је упоређивати<sup>3</sup> ради осигурања тачности, користећи сва расположива оперативна сазнања, што је битно при верификовању и анализирању информација.

Процес процене осетљивости система на ризике, процена могућих претњи и анализа и оцена процењених ризика (дијаграм бр. 1), представљају улазне величине у процесу планирања и имплементације метода за њихово неутралисање. Организација која анализира ризике и креира одговор на њих штити себе од негативних последица ризика и позиционира се тако да има предност у насталој ситуацији. Јасно је да се ризици не смеју игнорисати, те да се процес управљања ризицима мора одвијати у свакој организацији, било да је она профитна или непрофитна, било да опслужује приватни или јавни интерес.

<sup>2</sup> Зоран Кековић, Весна Николић, Управљање ризицима као предуслов ефективног кризног менаџмента, *Хрестоматија – кризни менаџмент*, Факултет безбедности, Београд, 2005.

<sup>3</sup> Уобичајен енглески израз је *cross-referenced* (укрштавање).



Дијаграм бр. 1 – Ток процене ризика

Процена ризика мора бити развијена према потребама идентификовања и карактерисања критичних информација о штићеним вредностима, а затим ризика који утичу на штићене вредности. Организације користе резултате процене да развију или редифинишу општу стратегију безбедности.

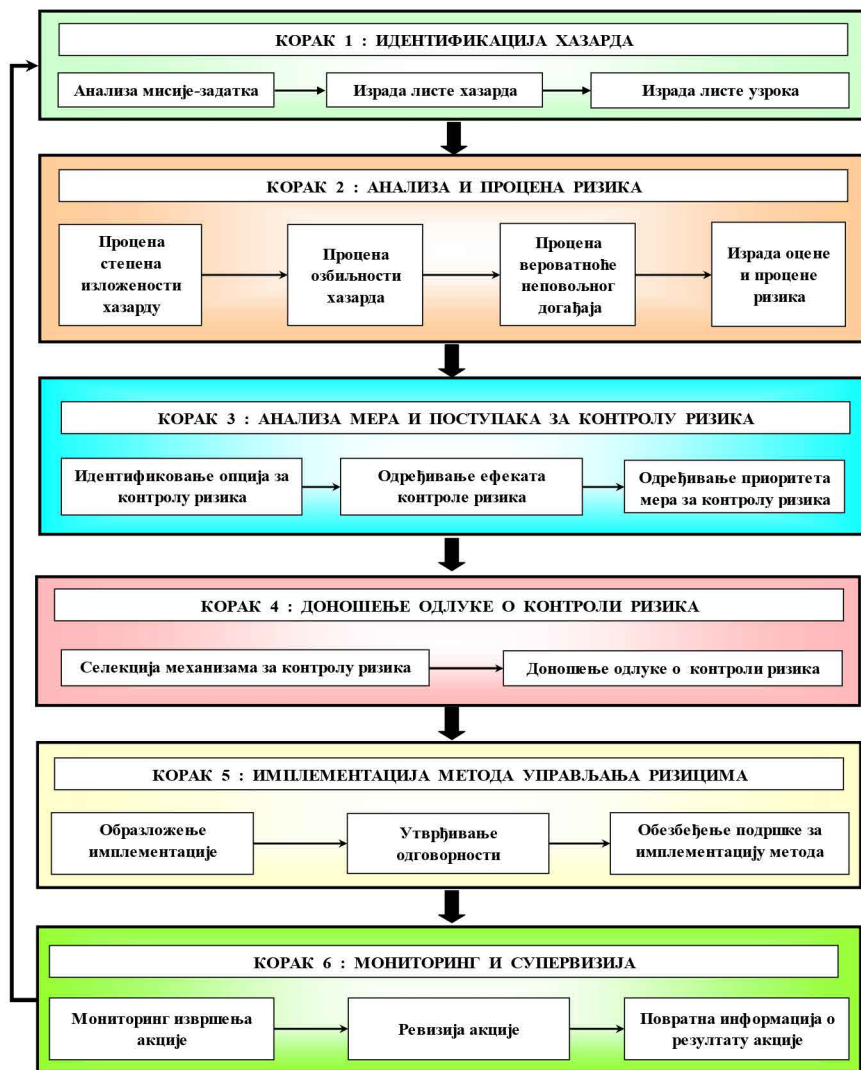
Анализа ризика је процес доласка до свих информација о потенцијалном ризику, односно оцене ризика, који се може назвати и процена претње и ризика.

Процену ризика безусловно треба вршити у областима где могу настати политички или социјални немири, па треба омогућити да се одговарајуће мере безбедности и процедуре за евакуацију имплементирају пре настанка или погоршања ситуације.

Дијаграм бр. 2 показује комплетан процес управљања ризицима, у шест корака (целина),<sup>4</sup> који се састоје од неколико активности. На почетку сваког процеса управљања ризицима (корак 1) анализира се мисија или задатак који организација намерава да изврши, сачињава листа хазарда који су присутни и формира листа узрока који су довели, или могу довести, до појединих хазарда. У следећем (другом) кораку утврђује се степен изложености система хазарду, озбиљност и вероватноћа хазарда, а након тога израђује се оцена и процене потенцијалних ризика. У кораку број три активности су следеће: идентификују се опције и ефекти контроле ризика и врши приоритетизација ризика. На основу извршене приоритетизације ризика, у кораку број четири врши се селекција метода за контролу ризика и доноси одлука о управљању ризицима. Корак број пет садржи активности везане за имплементацију метода управљања ризицима, утврђивање одговорности свих извршилаца метода и обезбеђење континуалне подршке за имплементацију метода (финансијске, материјалне, техничке и др.). Последњи корак (број шест) у процесу управљања ризицима, али не и мање

<sup>4</sup> Неки аутори обједињују кораке 2 и 3.

важан, јесте мониторинг и супервизија у којем се сагледавају добијени резултати процеса и метода које су коришћене у процесу. Овај такозвани „сигнал грешке“ (одступање стварних од задатих циљева) повратном спрегом се доводи као информација на улаз система, а даље се, одговарајућим механизмима, систем доведи у равнотежу (по потреби се обавља ревизија циљева или акције, ради завршетка, наставка или корекције процеса елиминације ризика).



Дијаграм бр. 2 – Процес управљања ризицима<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Дијаграм се користи у Department of Air Force, DoD, USA.

Процесе управљања ризицима одређују циљеви организације, односно критеријуми ризика, који представљају референтне услове на основу којих се одређује значај ризика. Критеријуми ризика одређени су спољашњим и унутрашњим факторима, односно било којим елементом који утиче на постављене циљеве или на начин на који организација управља ризиком.

Управљање ризицима у организационим системима није производ савременог доба, јер се и у ранијим периодима управљало ризицима, али данас је овај процес много систематичнији, интензивнији и видљивији. У томе и јесте разлика између намерног (научног) и ненамерног (наусмичног) сазнања.

Процес управљања ризицима представља кључну компоненту и неопходан предуслов квалитетног кризног менаџмента и услов за доношење правилних одлука на свим нивоима. То је, наравно, највише видљиво у оним деловима организационих система чија је мисија да штите и обезбеде основне вредности друштва, као што су сигурност грађана, животно окружење, здравље, слободе и слично.

Као што постоји неколико дефиниција *ризика*, у зависности од угла гледања и активности које се реализују, тако се ни *управљање ризицима* не може једнозначно дефинисати. Неки аутори дефинишу управљање ризицима као процес доношења одлука, занемарујући идентификацију и процену ризика, што није најбоље гледиште, док други управљање ризицима дефинишу као комплетан процес, укључујући идентификацију ризика, процену ризика, планирање и доношење одлуке у вези са идентификованим ризиком.<sup>6</sup>

Управљање ризицима представља „систематску примену политике, процедура и праксе руководства организације на задатке комуникација, консултација, успостављања контекста, идентификације, анализе, процене, обраде, мониторинга и извештаја о мерама предузетим за контролу ризика“.<sup>7</sup>

Концепт управљања ризицима који примењује Министарство одбране САД<sup>8</sup> заснива се на принципима да процес управљања ризицима мора да буде усмерен напред, структурисан, информативан и континуалан.

Пројекат *менаџмента ризика (управљања ризицима)* јесте континуирана идентификација, извештавање, анализа, приоритетизација, мониторинг и контрола интерних и екстерних активности, услова и/или догађаја који могу узроковати нежељени утицај на пројекат. Дефиниција која би била најприхватљивија за опис управљања ризицима у организационим системима је: **Управљање ризицима представља систематски приступ постављања најбољег правца за акцију под непознатим околностима, идентификацијом, оценом и проценом, разумевањем и комуникацијом са темама ризика у јавном политичком окружењу.**<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Privy Council Office (Canada) дефинише управљање ризицима као процес управљања неизвесностима у складу са јавним политичким окружењем.

<sup>7</sup> The ISO 31000 Risk Management – Guidelines on Principles and Implementation of Risk management.

<sup>8</sup> Risk Management Guide, Department of Defense (DoD), USA.

<sup>9</sup> Risk Management for Canada and Canadians: Report of the ADM Working Group on Risk Management.

Ефективност управљања ризицима у организационим системима може се постићи сталном едукацијом свих учесника у том процесу. То захтева свеобухватне процене и оцене потенцијалних ризика за организацију или друштвену заједницу у целини, непрекидно, на свим нивоима друштва и, на основу тога, доношење најцелисходнијих одлука о ризику.

*За усьех њроцеса уйрављања ризицима кључно је рано ѡланирање и аїресивна реализација одлука о елиминацији ѡроцењених ризика.*

---

## *Уйрављање ризицима у сїољноѡлоїїичким оѡносима*

---

У савременим спољнополитичким токовима, без обзира на глобализацију и неравномерну поделу света са становишта економске, војне и сваке друге врсте моћи експанзија нових форми, безбедносних изазова, ризика и претњи захтева развој ефикасних метода процене ризика, претње и угрожавања, ради раног упозорења, превенције и припреме ресурса на могућу или већ испољену претњу или ризик.

Једна од почетних често примењиваних и делотворних метода за елиминисање спољнополитичких претњи и ризика јесте међународна дипломатија и преговарање. Дипломатија, као кључни механизам спољне политике једне државе, представља регулисани систем установљених канала комуникације и путева сарадње између међдржавних актера. Једна од основних дефиниција дипломатије је „примена интелигенције и такта у вођењу пословних односа између држава и независних актера“.<sup>10</sup>

Савремена дипломатија је комплексан скуп вештина, институционалних и ванинституционалних међународних односа, који се, за разлику од традиционалне дипломатије, не ограничавају на формалне контакте између представника влада различитих држава.

Јавна дипломатија представља утицај који једна влада и држава настоји да, на организован начин, оствари на промену расположења у другим државама у њену корист. Она превазилази оквире међдржавне дипломатије и дефинише односе једне владе са народом друге земље. Јавност је, свакако, пожељна демократска карактеристика међународне комуникације и дипломатског преговарања, али је често немогуће успешно решити комплексне и осетљиве спорове без делимичне или потпуне тајности. Француски дипломата Жил Камбон чак каже да ће „било какво преговарање постати немогуће оног дана кад се укине тајност“.<sup>11</sup>

Јавна и тајна дипломатија се преплићу и веома често тамо где престаје јавна, на сцену ступа тајна дипломатија која је доста чест приступ управљању конфликтом у комплексним преговорима.

У изразито кризним ситуацијама у међународним односима, на билатералном или мултилатералном плану, а када ни отворене ни тајне дипломатске активности не дају планиране или очекиване резултате, за решавање таквих ситуација користе се тајне акције.

---

<sup>10</sup> Sir Ernest Mason Satow (1843–1929), британски дипломата.

<sup>11</sup> Ковачевић Живорад: *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004.

Оне су најчешће коришћени метод решавања и елиминисања спољно-политичких криза великих сила, а посебно су му склоне Сједињене Америчке Државе, односно њихова обавештајна заједница коју предводи ЦИА. Од Другог светског рата на овај начин покушано је да се реши више стотина кризних ситуација, често и без потпуног успеха.

## *Тајне акције као метод остварења спољнополитичких циљева*

### *Врсте и основне карактеристике тајних акција*

*Тајне акције* представљају специфичне тајне операције или активности које се планирају и предузимају под покровитељством владе неке државе, ради остваривања утицаја на стране владе, личности или догађаје, чиме се обезбеђује неопходна подршка реализацији спољнополитичких циљева.<sup>12</sup>

Андреја Савић сматра да су термин „тајне активности“ увеле Сједињене Државе, док исти аутор користи термин „субверзивна дејства“. По њему, суштина субверзивних дејстава јесте да се она преплићу са функцијама спољне политике и да се обавештајне службе, као главни носиоци, јављају у њима пре, током и после њихове реализације.<sup>13</sup>

Смиља Аврамов сагледава тајне акције пре свега из угла међународног права, и оцењује да „прикривене, односно тајне акције, дефинисане у америчкој литератури као процес навођења једне владе на одређени курс путем тајних операција на војном, политичком, економском и научноуметничком подручју, представљају тотално игнорисање правних и етичких стандарда“. <sup>14</sup> Најважнија карактеристика тајних акција, по овом аутору, јесте да улога владе остане невидљива и да се искључи свака њена одговорност.

У америчкој литератури помињу се следеће тајне акције: паравојне или политичке акције, чији је циљ рушење или подршка одређених режима; сива пропаганда; црна пропаганда; пружање подршке одређеним личностима (финансијска помоћ, помоћ у наоружању и обуци и сл.); пружање помоћи организацијама које утичу на политички живот земље (новинске куће, синдикална удружења, политичке партије и сл.); економске операције; дезинформисање.<sup>15</sup>

Најзначајне врсте тајних акција за које се већина наведених аутора слаже да представљају најчешће коришћена тајна средства за остварење спољнополитичких циљева су:

1. *Тајно померање ојозиционих политичких субјеката*, које се реализује преко обавештајних служби и подразумева пружање различитих обли-

<sup>12</sup> Бајагић Младен: Обавештајна активност и спољна политика, стр. 85.

<sup>13</sup> Савић Андреја: *op. cit.*, стр. 21–144.

<sup>14</sup> Аврамов Смиља: „Прикривене акције“ у стратегији Сједињених Америчких Држава, *Војно дело*.

<sup>15</sup> Richelson, Jeffreys T., *op.cit.*, p.3.

ка помоћи од саветодавне, финансијске, организационе, до војне и помоћи у обуци политичким групацијама, партијама, паравојним оружаним формацијама, синдикалним организацијама и слично.

2. *Психолошко-пропаганда дејства*. Пропаганда је свесно организована систематска активност појединаца, група, организација и институција, усмерена на ширење и наметање идеја, ставова и погледа одређених друштвених група некој другој групи, од које се очекује да те ставове и идеје прихвати као властите. Распрострањено је мишљење да је пропаганда својеврсна манипулација јавним мњењем. Едвард Бернејс дефинише пропаганду као „*свесну и интелектуалну манипулацију организованим навицама и мишљењима маса*“.<sup>16</sup>

Психолошко-пропаганда дејства су врло суптилан облик тајних акција, којима се дугорочно могу постићи веома важни спољнополитички циљеви, јер се њоме стварају услови за извођење сложенијих облика тајних акција као што су специјалне операције, изазивање и управљање кризама и сл. Последњих деценија се за овај вид тајних акција користи термин психолошки рат.

3. *Специјалне операције*, као крајњи вид тајних акција, реализују се уз помоћ обавештајних служби и посебних специјалних војних јединица ради дестабилизације друштвено-политичког живота једне земље, нарушавања безбедности и угрожавања, до извесне мере, оружаних снага те земље. Овим операцијама могу се створити услови за евентуалну агресију и оружани сукоб већих размера. Оне укључују и тајну војну помоћ и помоћ у обуци одређеним снагама државе на коју се жели утицати.

4. *Изазивање и управљање друштвеним кризама* обухвата све до сада поменуте облике тајних акција. То је веома сложен, комплексан и свеобухватан вид тајних спољнополитичких активности који се генерално може поделити у две узрочно-последичне фазе: фаза изазивања кризе и фаза управљања тако изазваном кризом, уз покушај придобијања јавног мњења сопствене и „нападнуте“ државе. До почетка осамдесетих година за ове акције у америчкој јавности постојао је појам специјални рат који је замењен данас много познатијим појмом: „сукоб ниског интензитета“. У овим активностима нема директне употребе силе, али се свим облицима тајних акција покушава успоставити потпуна контрола над политичким, економским и друштвеним токовима једне земље.

5. *Преговори као облик тајних акција* најчешће се комбинује са другим облицима тајних активности (испорука наоружања, помоћ у обуци одређеним милитантним групама, економска и финансијска помоћ опозиционим снагама...). Преговари и давање уступака терористима ради остварења компромисног решења су тајне акције које су многе државе често користиле, иако је то у супротности са њиховом званично прокламованом политиком.

<sup>16</sup> Barnejs, Edvard, према Бајагић, Младен оп. цит. 88.



Са аспекта управљања ризицима тајне акције могу се посматрати као процес остварења планираних циљева у којем се морају поштовати сви елементи у моделу управљања ризицима који су присутни у таквим операцијама, а посебно у делу анализе ризика, дизајнирања или избора стратегије управљања ризицима, имплементације и интегрисања метода управљања ризицима, и као последњи корак у процесу, али нипошто најмање важан – мониторинг ефикасности, профитабилности и слабости успостављеног система за управљање ризицима.

Процена успешности тајних акција које су водиле САД или бивши СССР<sup>17</sup> у било којем периоду може се разматрати као комбинација cost-benefit анализе и више субјективних процена исплативости уложених ресурса, како материјалних, тако и људских у односу на добијене резултате.

Најважнији ризици који постоје при извршењу тајних акција могу се поделити у три групе. То су:

– **екстерни ризици** – политичка репутација у јавном мњењу државе у којој се изводи акција у случају њеног откривања, репутација страног капитала и угроженост компанија које помажу извршење акција, могуће људске жртве и материјална штета;

– **интерни ризици** - политичка репутација у домаћем јавном мњењу у случају откривања акције, правни ризици везани за законитост извођења појединих делова акције и потребом за што већим степеном тајности, репутација домаћих компанија које се експонирају у земљама где се врше акције, финансијски ризици, односно исплативост извршења акције, улога кључних актера акција у односу на различите политичке опције;

– **инхерентни** (подразумевајући) **ризивици** који обухватају тајност акције, окружење у којем се изводи акција и сл.

Основна питања која се постављају у свим тајним акцијама су:

– да ли су имплементирани стратегије сразмерне утврђеним нивоима ризика,

– тајност акције са становишта законитости њеног извршења,

– приоритетизација ризика у светлу остварених резултата, и

– улога кључних актера и ниво координације између њих, са аспекта кохерентности циљева.

Носиоци планирања и извршења тајних акција, односно политички одлучиоци, посебно у Сједињеним Државама, нису увек обраћали пажњу на ова питања, већ су велики број тајних акција настављали и преко разложног лимита, верујући да се повећањем новчаних средстава и већим ангажовањем непосредних извршилаца – оперативаца могу постићи планирани циљеви, упркос веома видљивим показатељима супротног становишта. Резултат оваквог приступа је неуспех, а последице на унутрашњем и спољно-

<sup>17</sup> По студији ЦИА (FM 30–31В), годишњи буџет СССР-а (КГБ) за тајне акције износио је у времену хладног рата око 3,3 милијарде \$.

политичком плану могу бити веома негативне. Изузеци постоје, али су веома ретки и више су стицај срећних околности, него планиране стратегије и поштовања правила и метода управљања ризицима.

У наредном тексту анализирани су место, улога и утицај обавештајних служби на креирање спољне политике извршењем тајних акција, са аспекта управљања ризицима у тим активностима.

---

### „Тајна акција САД у Чилеу“<sup>18</sup>

---

Крајем шездесетих година готово половина становништва Чилеа била је сиромашна, а здравствена заштита и образовање на ниском нивоу. То је била последица вишегодишње владавине недемократског режима и сурових услова капиталистичког начина привређивања. Отпор таквом режиму и успостављеним друштвено-економским односима исказан је 1958. и 1964. године, када је народни лидер Салвадор Аљенде, и поред манипулација изборним процесом од стране владајућег режима који су тајно помагале Сједињене Државе, умало победио на председничким изборима, што се догодило 1970. године.

Иницијални разлог америчког мешања у чилеанске председничке изборе био је што је Салвадор Аљенде у очима Сједињених Држава представљао не толико претњу по америчке војне или економске интересе већ, пре свега, идеолошку претњу. Почетне студије ЦИА говориле су да Сједињене Државе немају виталних националних интереса везаних за Чиле и да се однос војних сила у свету не би битније променио уколико би Аљенде и дошао на власт. Ипак, победа Аљендеа могла је да представља психолошки губитак за Сједињене Државе и добитак за поборнике марксистичких идеја.

Сређином седамдесетих година ЦИА је проценила да би евентуална победа Аљендеа на предстојећим председничким изборима имала за последицу приближавање ове земље комунистичком блоку, што је по њиховој оцени представљало неприхватљив ризик (график број 1). Тиме би били угрожени витални амерички интереси у Чилеу.<sup>19</sup> Овакво стање могло се проширити и на остале латиноамеричке земље, што је изазивало страх у владајућим политичким круговима Сједињених Држава.

---

<sup>18</sup> Студија случаја урађена је на основу извора о активности обавештајних служби Сједињених Држава у Чилеу, и то: а/ Fain, Tyrus G. (et al) (ed.), *The Intelligence Community: History, Organization, and Issues*, New York: R. R. Bowker Company, 1977; б/ Бајагић, Младен, *Обавештајна активност...*, *op. cit.*; в/ 94th Congress 1st Session, *STAFF REPORT OF THE SELECT COMMITTEE TO STUDY GOVERNMENTAL OPERATIONS WITH RESPECT TO INTELLIGENCE ACTIVITIES: COVERT ACTION IN CHILE 1963-1973*, UNITED STATES SENATE, U.S. Government Printing Office, Washington D.C.; г/ Jeffreys – Jones, Rhodri, *The CIA and American Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1989; и др.

<sup>19</sup> Демократизација друштва и национализација привреде коју су до тог тренутка контролисале америчке мултинационалне компаније – ГТТ и друге.

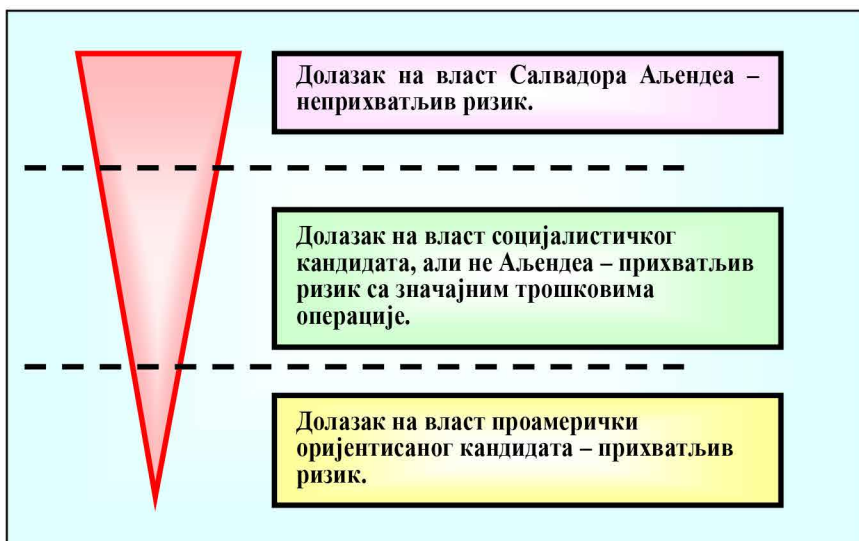


График бр. 1 – Класификација ризика у тајној акцији „Чиле“

Прва активност ЦИА-е која је означила директно мешање у унутрашње ствари Чилеа било је пружање тајне финансијске помоћи Аљендеовим противницима у износу од три милиона долара, с циљем да се утиче на исход председничких избора 1964. године. Иста тајна акција (помоћ у износу од осам милиона долара) примењена је и у периоду од 1970. до 1973. године (када је Аљенде већ био на власти). У овом периоду ЦИА је интензивирала тајно финансирање и обучавање припадника Армије Чилеа. Из ових података види се да је тајни утицај Сједињених Држава на политичка дешавања у Чилеу био интензиван и континуиран у дужем периоду.

Табела бр. 1

Година	Број људи на обуци
1966.	68
1967.	57
1968.	169
1969.	107
1970.	181
1971.	146
1972.	197
1973.	257

Борбена обука припадника Чилеанске Армије у Панаму<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ови припадници Армије били су носиоци извршења државног удара.

У Чилеу је ЦИА предузела читав сплет тајних акција у изузетно широком спектру, укључујући психолошко-пропагандне активности, манипулацију путем медија и пружање помоћи свим политичким противницима Аљендеа. Опсег „нормалних“ (легалних) активности ЦИА укључивао је пласирање материјала који је израђивала ЦИА у медије, директну подршку штампању одређених публикација и спречавање утицаја комуниста и левице на студентске, сеоске и радничке организације. Приоритети америчке спољне политике под утицајем ЦИА<sup>21</sup> били су потпуна дестабилизација чилеанског друштва и спречавање доласка Аљендеа на власт, а након његовог доласка на власт 1970. године покушај свргавања и свргавање.

Понекад је било веома тешко раздвојити ефекте различитих тајних акција. Финансијска помоћ, односно финансирање (опозиционих или владајућих) политичких партија ради остваривања утицаја на политичке токове у другим државама на први поглед не представља јасно видљиву примену неког од посебних облика силе у међународним односима. Међутим, када се зна да финансије и друге врсте логистичке помоћи директно доводе до насилног свргавања легално изабране власти, јасно је да финансирање државних удара или пучева представља отворено мешање у унутрашње ствари других земља, што је по свим међународним нормама недозвољено.

Током година ЦИА је успела да се инфилтрира у врхове чилеанске армије и створи у њима стратешке обавештајне позиције и тзв. „политичке пријатеље“. На изричит захтев тадашњег председника САД Ричарда Никсона, ЦИА је 1970. године директно покушала да изазове војни пуч у Чилеу и тиме спречи Аљендеа да преузме функцију председника.<sup>22</sup>

---

## Основна ишћања

---

Одговор на питање да ли су Сједињене Државе биле директно или *јиркировано* умешане у пуч 1973. године у Чилеу потврдан је у оба случаја. Званично, „Комитет 40“, надлежан за одобравање, контролу и финансирање операције ЦИА, није одобрио тајне акције у Чилеу, чије је резултат требало да буде учешће америчке владе и свргавање Аљендеа с власти. Међу-

<sup>21</sup> У случају откривања тајних акција, држава која их предузима обично настоји да сву кривицу пребаци на обавештајне службе. Међутим, знајући природу функционисања извршне власти, као и позицију обавештајних служби у систему власти у Сједињеним Државама, тешко се могу прихватити оцене да је ЦИА, или нека друга америчка обавештајна агенција, могла предузимати тајне акције у иностранству без знања и сагласности председника, Савета за националну безбедност и њихових ужих сарадника.

<sup>22</sup> Ради тога, доставила је потребно наоружање групи чилеанских официра која је припремала пуч. Наравно, о свим активностима ЦИА-е био је упознат најужи председнички тим. Активности су почеле киднаповањем команданта чилеанске војске Рене Шнајдера, што је резултирало његовом погибијом, јер је одбио да организује заверу и учествује у пучу. Убиство Шнајдера ојачало је Аљендеов положај и углед у друштву, због чега су Сједињене Државе отпочеле кампању потпуне економске изолације Чилеа, настављајући да финансирају и организују бројне опозиционе групе које ће се борити против легалне власти. Новац је испоручиван медијским организацијама, опозиционим политичким партијама, неким организацијама из приватног сектора, као и екстремним групама из чилеанске војске. Коначни резултат био је успешан војни пуч и свргавање Аљендеа са власти 1973. године

тим, Сједињене Државе су, према подацима више званичних и незваничних извора достављале новац групама из приватног сектора које су подржавале Аљендеове противнике .

Овакав образац тајне акције САД у Чилеу је фрапантан, али није јединствен. То произилази не само из контекста спољне политике САД, већ и из раније виђеног, прикривеног утицаја САД на унутрашњу политику других држава у и изван Латинске Америке. Размере таквог уплитања у Чилеу биле су неуобичајено велике, али чак ни то није био преседан.<sup>23</sup>

Чилеански случај експлицитно показује улогу тајних акција као метода за остварење спољнополитичких циљева Сједињених Држава. Идентификацију хазарда, процену и оцену ризика, управљање ризицима и њихову елиминацију најчешће је обављала ЦИА уз помоћ других агенција обавештајне заједнице САД.

Табела бр. 2

		ОРГАНИЗАЦИЈЕ, ИНСТИТУЦИЈЕ И ОСТАЛЕ ДРУШТВЕНЕ ГРУПЕ							РИЗИК
		ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ	МЕДИЈИ	СИНДИКАТИ	РАДИКАЛНЕ ГРУПЕ	АРМИЈА	СТАНОВНИШТВО	РАДИКАЛНЕ ГРУПЕ У АРМИЈИ	
ВРСТА РИЗИКА	финансијски	да	да	не	не	да	не	да	велики негативан
	дипломатски	да	да	не	не	да	да	да	негативан
	економске санкције	не	не	да	не	да	да	не	велики негативан

Матрица ризика у тајној акцији „Чиле“

**Ризици** у реализацији тајне акције „Чиле“ били су:

– откривање финансијског утицаја на медије у Чилеу, чиме би намере САД постале транспарентне, а тајна акција морала би бити одложена или прекинута. Ово би имало за последицу тражење других метода и начина деловања на чилеанску популацију;

– откривање финансијског утицаја на политичке партије у Чилеу, што је за те партије могло значити губитак кредибилитета код чланства и бирачког тела;

– економске санкције које су САД спровеле у Чилеу после 1970. године резултирале су драстичним падом животног стандарда становника Чилеа и тиме повећали анимозитет према САД и њеној политици. Истовремено, тиме се повећала популарност Аљендеа међу Чилеанским становништвом;

<sup>23</sup> Познато је активно учешће САД у обарању режима у Гватемали 1954. године, довођењу на власт шаха Резе Пахлавија у Ирану и др.

– обелодањивање тајног дипломатског утицаја на политичке партије и Армију Чилеа довело би до захлађења званичних дипломатских односа између САД и Чилеа.

Даљом операционализацијом прелиминарне матрице ризика може се закључити да ни значајне своте новца које су Сједињене Државе пласирале у Чиле, а посебно у Армију и радикалне групе у њој, нису умањиле ризик од неуспеха тајне акције. Покушаји да на изборима остваре свој циљ нису успели, а затим ни први покушај државног удара 1970. године, без обзира на новац који су уложили и обуку људи које су припремали за извршење државног удара, што указује на то да у том периоду нису у потпуности правилно проценили ризике, методе за остварење циља и трајање акције.

Најзначајније питање везано за америчко мешање у политичке прилике у Чилеу је: *да ли је њихова национална безбедност Сједињених Држава због њихове победе на изборима левичара Салвадора Аљендеа оправдавала да се силе у међународним односима, сиречи његовостанак на владајућим?*

Три америчка председника (који су то време имали мандат) и њихови главни саветници очигледно су тако мислили.<sup>24</sup>

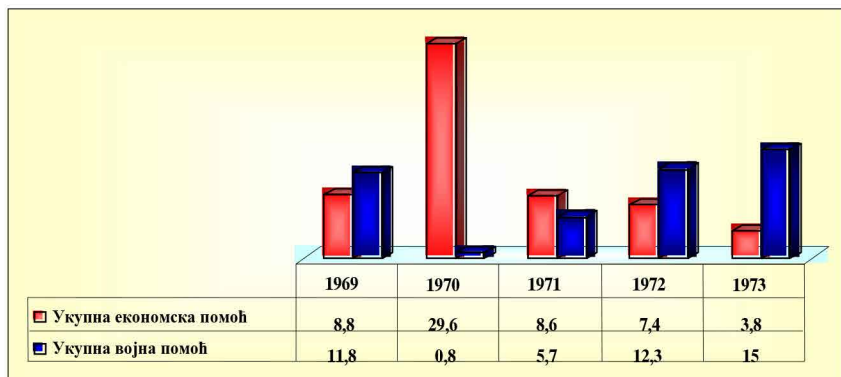


График бр. 2 – Укупна економска и војна помоћ за период 1969 – 1973.

<sup>24</sup> Једно од образложења за такву политику изнео је тадашњи саветник за националну безбедност Хенри Кисинџер, 1970. године, дан после састанка председника Никсона са директором ЦИА, Ричардом Хелмсом. Он је аргументовао да би победа Аљендеа била иреверзибилна у Чилеу, могла би утицати на суседне земље и узроковати „велике проблеме“ за америчке интересе у Латинској Америци као ексклузивној зони утицаја Сједињених Држава: „Не видим зашто би смо стајали по страни и гледали како земља постаје комунистичка због неодговорности сопственог становништва“. Сличне аргументе изнела је и ЦИА: „За војни удар још увек нема оправдања које се може понудити, а да је прихватљиво за Чиле и Латинску Америку. Зато се чини потребним да се подржи тврдња да је пуч неопходан да се Чиле спаси од комунизма“. Друго образложење понудио је један службеник високог ранга који је сведочио пред једним од конгресних одбора. Он је говорио о положају Чилеа у светској стратегијској „шах партији“ у 1970. години. По овој аналогији „Португал би могао бити ловац, а Чиле пешачки пар, можда и више. У светским размерама, када се једном изгуби позиција, следи низ последица. Непријатељи Сједињених Држава (првенствено Совјетски Савез) би наставили да експлоатишу нове могућности и способности САД да изађе на крај са тим изазовом биле би јако ограничене“.

Укупна економска помоћ Чилеу је опадала, а помоћ Армији Чилеа расла (посебно рачунајући на радикалне групе у њој), директно пропорционално повећању популарности Салвадора Аљендеа.

## *Влада САД и контрола тајних акција*

Централни проблем руковођења тајним акцијама и њихове контроле питање је *одговорности за њихово покрећање*. Ради се, пре свега, о процедурама које осигуравају да ће они који изводе тајне акције бити одговорни према надређеним носиоцима извршне и законодавне власти, а у крајњој линији и грађанима Сједињених Америчких Држава.

Конгресни извештаји о овој тајној акцији показују да је при процесу ауторизације и контроле било неколико битних недостатака.<sup>25</sup>

## *Обавештајне процене и ефекти програма тајних акција*

За време критичног периода 1970–1973. године утврђено је да обавештајне процене нису у потпуности узете у обзир када су креатори спољне политике у Вашингтону формулисали и одобрили тајне операције. Утврђено је да су процене аналитичара сугерисале опрез и уздржавање (умереност), док су политички императиви захтевали акцију. Чак су и унутар ЦИА процеси за доношење разматраних процена обавештајних аналитичара у вези са предложеним акцијама у појединим случајевима били насумични и неефикасни. Оперативци нису били у директној вези са обавештајним аналитичарима, чији је искључиви посао да на основу добијених информација разумеју и предвиде спољну политику и предложе најсврхисходније и правовремене потезе.

Постоје дугорочни неповољни ефекти тајних акција, који се односе на америчке и чилеанске институције. Чилеанске институције које су Сједињене Државе највише фаворизовале дискредитоване су у својој земљи због прикривене америчке подршке.<sup>26</sup>

Ефекти по америчке институције власти су мање очигледни, али нису мање важни. Америчке државне институције и приватне корпорације са својим отвореним намерама, дискредитоване су због реализације тајних акција у Чилеу.

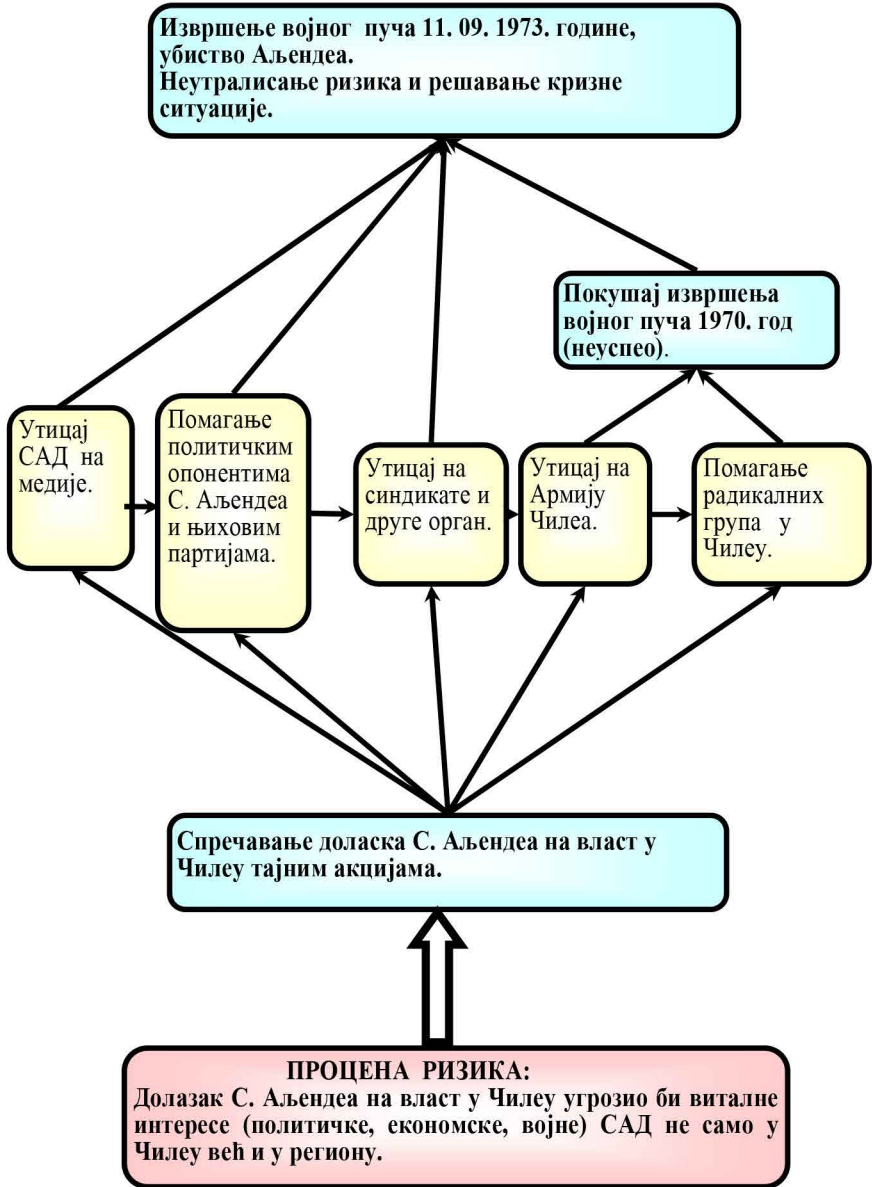
Једно од значајних питања у вези са чилеанском кризом и америчким тајним акцијама уопште јесте однос између обавештајних агенција и мултинационалних корпорација, што је уско и нераскидиво повезано са значајним свотама новца којима те компаније располажу.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Одлуке о томе које пројекте треба поднети „Комитету 40“ доносила је ЦИА, на основу властите процене политичке осетљивости пројекта. Када „Комитет 40“ једном одобри пројекат он се обично одвија без поновног испитивања. ЦИА обавља текуће прегледе пројеката који су у току, али Комитет не разматра тај преглед, ако пројекат није препоручен за обнављање или ако нема значајних измена у садржају акција.

Већи део тајних акција ЦИА је извршавала без информисања америчког амбасадора у Чилеу, државног секретара или чланова Комитета 40. Тако су председник и његови саветници могли да демантују било какве наводе штампе или политичких противника о деловању у Чилеу.

<sup>26</sup> У Латинској Америци чак и сумња да ЦИА пружа подршку некој политичкој партији или појединцу може да значи „пољубац смрти“.

<sup>27</sup> Влада САД је 1970. године забранила мешање ЦИА-е путем тајних акција у Чилеу и пружање било које врсте тајне финансијске подршке појединачној партији или кандидату. У



Дијаграм бр. 3 - Сивабло гођађаја у Чилеу

После више од десет година тајног помагања опозиционих политичких субјеката и радикалних група у Војсци Чилеа, психолошко-пропагандних активности, организовања саботажа и диверзија и изазивања најширих

исто време, ЦИА је саветовала америчке мултинационалне корпорације како да испоруче такву врсту помоћи. Тиме је повећана опасност од експонирања, а изостале су и неопходне мере заштите и контроле.



друштвених немира, тек након корекције и увођења радикалних метода (увођења економских санкција и организовања војног пуча), ЦИА је непосредно руководила и контролисала извршење државног удара.<sup>28</sup>

Кључни ефекти тајне акције „Чиле“ су: генерал Пиноче прогласио се за председника Чилеа и аутократски владао до 1990; извршена је реформа целокупног политичког и привредног система; укинут је парламент; забрањена је активност политичких партија, синдиката и других организација; уведен је полицијски час и ограничена слобода медија.

Привредна реформа коју је Пиноче увео доласком на власт функционисала је по принципу слободног тржишта. Национализоване компаније враћене су првобитним власницима, трговинске баријере су уклоњене како би страни инвеститори могли улагати у Чиле и поново је тежиште било на извозу. Од економије социјалистичког типа Чиле је постао најотворенија привреда у региону. Између 1986. и 1997. године привреда Чилеа је расла по просечној годишњој стопи од преко седам процената – највише у Латинској Америци. Сиромаштво је смањено. Према подацима Светске банке из 2001. године, просечни годишњи доходак по становнику био је 4.590 долара.<sup>29</sup>

Након одласка са власти покренути су судске процеси против Пиночеа за убиства и кршење људских права. Судови у Великој Британији и Чилеу закључили су да Пиноче није ментално у стању да поднесе суђење за ова дела.<sup>30</sup>

---

### *Приказ процеса управљања ризицима у тајној акцији „Чиле“*

---

Из приказа процеса управљања ризицима може се видети да је тајна акција САД у Чилеу, без обзира на коначан успех, имала неколико недостатака који су могли угрозити њено извршење, а посебно су видљиви у процесу доношења одлука, надзору њиховог законског спровођења и мониторингу.

<sup>28</sup> У септембру 1973. године са америчким војним бродовима који су били у приправности у близини обале Чилеа, уз подршку 32 америчка борбена авиона (који су слетели на аеродром у Аргентини близу чилеанске границе) и са америчким системом за комуникацију у ваздушном простору, чилеански екстремисти, тренирани у Сједињеним Државама и Панами, под вођством генерала Аугуста Пиночеа, руше легитимно изабрану владу Чилеа, убијају Салвадора Аљендеа<sup>28</sup> и неколико чланова његовог кабинета. Универзитети су стављени под војну контролу, хиљаде Чилеанаца чија су имена била на листи коју је ЦИА обезбедила путем обавештајних операција су мучене, а неки су и убијени.

<sup>29</sup> „Без икакве сумње, ми би били као Куба“, узвратила је 30 година после пуча једна Пиночеова присталица, на питање шта би било да генерал кога је подржала ЦИА, односно САД, није организовао пуч 11. септембра 1973. године. Мада је то хипотетичко питање, мали број Чилеанаца се не би сложило да је данас, после суровог пуча којим је оборен Салвадор Аљенде, привреда Чилеа најстабилнија у Латинској Америци – оаза у мору пропалих.

<sup>30</sup> Аугусто Пиноче преминуо је 10. децембра 2006. у Војној болници у Санџаго да Чилеу, главном граду Чилеа. Пиноче је био оптужен и да је одговоран за 23 случаја тортуре политичких неистомишљеника и нестанак 36 особа. Процењује се да је за време Пиночеове владавине, од 1973. до 1990, у Чилеу нестало око 3.000 људи, а да је 28.000 затворено и мучено.

РБ	Фазе у процесу управљања ризицима	ОПИС АКТИВНОСТИ
1	Идентификација хазарда	<b>Мисија:</b> задржавање утицаја САД у Чилеу и региону. <b>Листа хазарда:</b> идеолошки утицај СССР-а, индоктринација чилеанске популације.
2	Анализа и процена ризика	Висок степен изложености хазарду. Озбиљан хазард. Неповољан догађај десиће се са вероватноћом од <b>70%</b> у случају неизвршења акције. <b>Процењени ризици:</b> Откривање финансијског утицаја на медије у Чилеу чиме би намере САД постале транспарентне, а тајна акција би морала бити одложена. Ово би имало за последицу тражење других метода и начину деловања на чилеанску популацију. Откривање финансијског утицаја на политичке партије у Чилеу, што је за те партије могло значити губитак кредибилитета код чланства и бирачког тела. Економске санкције, односно проблеми које оне могу изазвати. Обелодањивање тајног дипломатског утицаја на политичке партије и Армију Чилеа довело би до захлађења званичних дипломатских односа између САД и Чилеа.
3	Анализа мера и поступака за контролу ризика	Изабрани су мере и поступци који ће постепено довести до елиминације ризика, а тајност остати сачувана.
4	Доношење одлуке о контроли ризика	Одлуке о контроли ризика доносила је ЦИА, на основу одобрења „Комитета 40“, без потпуних консултација са осталим релевантним факторима извршне и законодавне власти.
5	Имплементација метода управљања ризицима	На почетку акције имплементирани су „мекше“ методе, а након анализе и сазнања да акција не доноси очекиване резултате, постепено се прешло на радикалније методе.
6	Мониторинг и супервизија	Мониторинг и супервизија нису изведени у потпуности, што је за последицу имало продужетак акције.

*Процес управљања ризицима у тајној акцији „Чиле“*

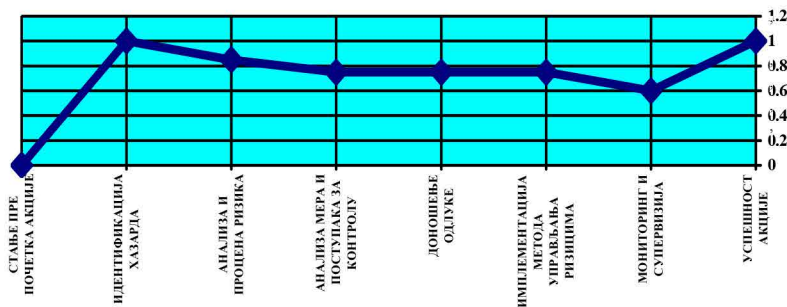


График бр. 3 – Приказ тајне акције „Чиле“ са нормираним елементима процеса

У овој акцији ризик (долазак Салвадора Аљендеа на власт) правилно је идентификован, али због присутних хазарда (тадашња ситуације у окружењу, како локалном, тако и глобалном) и жељом Сједињених Држава, односно оперативног носиоца пројекта (ЦИА) да остане у сенци, нису потпуно правилно планиране и имплементирани методе елиминисања ризика у извршењу операције. Због тога је читав процес трајао много дуже него да су у почетку изабране радикалније методе. Ово продужење трајања тајне акције узроковало је велике додатне трошкове, постепени прелазак на тврђе и радикалније методе, а на крају је изабрано експлицитно уплитање у унутрашње ствари једне суверене земље, увођење економских санкција и организовање и извршење војног пуча који је и довео до коначног решења ситуације у Чилеу. Одговорност за доношење процена које се директно тичу виталних националних интереса и националне безбедности не сме бити концентрисана у рукама руководиоца неке извршне агенције, посебно јер се у случају функције и позиције у структури извршне власти директора ЦИА радило о јединственом случају концентрације овлашћења, а у појединим случајевима и о својеврсном сукобу интереса.<sup>31</sup> Наравно, при томе не треба заборавити прилично сложене и често ривалске односе између носилаца политичке власти и обавештајних служби.

Мониторинг и супервизија у овој акцији делимично су изостали, што је правдано тајношћу акције, али не може бити оправдање, јер законодавна власт мора и да контролише<sup>32</sup> шта извршна власт чини, како на тлу САД, тако и у свету.

Довођењем проамеричке војне хунте на власт у Чилеу Сједињене Америчке Државе су наставиле да остварују снажан политички и економ-

<sup>31</sup> Директор ЦИА, је у то време, био и руководиоца обавештајне заједнице, извршни руководиоца агенције и саветник председника за спољне обавештајне активности и националну безбедност. Један од бивших директора ЦИА-е Џон Мекон користио је контакте и информације добијене док је био у ЦИА да саветује корпорацију у чијем је управном одбору (ПТ).

<sup>32</sup> Надзор над обавештајним службама у САД је након ове и посебно неких других неуспешних тајних акција, као што су „Иран-Контра“ и сличне, повећан, мада проблеми између жеље за апсолутном тајношћу акција и контролом њихових извршилаца постоје и данас.

ски утицај у региону и тиме решиле кризну ситуацију коју су, практично, саме иницирале, односно елиминисале су *неприхваћљиви спољнополитички ризик* владавине прокомунистички оријентисаног кандидата.<sup>33</sup>

## Закључак

Анализом методологије процеса управљања ризицима, из тајне акције „Чиле“ и неких других мање успешних акција,<sup>34</sup> могу се извући бројна искуства и закључци и антиципирати грешке у примени тајних метода спољнополитичког, па и унутрашњеполитичког деловања.

Основни закључци у вези са управљањем ризицима у тајним акцијама су:

- успех тајних акција првенствено зависи од глобалних спољнополитичких циљева који се њима постижу. Парцијални успех може да завара творце и извршиоце ових акција;

- тајне акције не смеју постати једино средство за остваривање спољнополитичких циљева, због великог броја ризика у њиховом извршењу, а посебно је ризично ангажовање нестручних и непроверених људи који се не налазе легално у обавештајној заједници;

- управљање ризицима у укупном процесу извршења тајних акција мора бити засновано на научним основама. Импровизације било које врсте доводе до неуспеха акција са великом вероватноћом, а последице могу бити неагледиве;

- способности свих учесника у тајним акцијама морају бити интегрисане у структуре законодавне и извршне власти, а не независне од њих;

- за успех тајних акција неопходне су и остале обавештајне функције, као што су претходне анализе, оцене и процене ситуације, на основу прикупљених информација;

- неопходно је ускладити антагонизам између потребе за потпуном тајношћу и одговорности планера и реализатора акција;

- мора постојати методичан програм надгледања који ће обезбедити да се законска регулатива и ограничења поштују;

- анализа извршених акција мора бити свеобухватна, било да су успешне или неуспешне, а на основу тих искустава потребно је мењати стратегију извршења будућих акција, уколико постоји потреба за тим.

Одсуство аналитичког приступа, примене принципа приоритетизације ризика и теорије игара, као основе савременог одлучивања, показало се катастрофалним са становишта процене могућности испољавања и таквих драматичних догађаја какав се збио 11. септембар 2001. године.

<sup>33</sup> Одговор на питање колику одговорност носе САД за свирепост и гушење демократских права који су наводно постали обележје новог режима у Чилеу или за просперитет Чилеа у периоду владавине Аугуста Пиночеа не може се експлицитно исказати, што и није задатак ове анализе.

<sup>34</sup> Једна од таквих акција је „Иран-Контра“, чије је откривање 1986. године довело у питање опстанак на власти Роналда Регана, тадашњег председника САД.

Уколико се процени, оцени и анализи, као и планирању, имплементацији и контроли метода за неутралисање ризика не приступи са научног становишта, тајним акцијама се не постижу очекивани резултати, спољнополитички проблеми се усложњавају, а последице могу бити несагледиве, не само са аспекта угледа у свету, већ и унутрашње политике, демократских стандарда и укупне стабилности земље која их спроводи.

Литература:

1. Аврамов, С., *Прикривене акције у сједињеним Америчким Државама*, „Војно дело“, Београд, 1999.
2. Бајагић, М., *Обавештајна активност и спољна политика: студија случаја С-АД*, Београд: ВШУП, 2004.
3. Група аутора, *Хрестоматија: „Кризни менаџмент I – управљање кризама“*, Београд, 2007.
4. Делић, М., *Обавештајна делатност*, Београд: МУП Републике Србије, 1996.
5. Димитријевић, В., Стојановић, Р: *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996.
6. Edwin, J. J., *Covert Action as a Tool of Presidential Foreign Policy: From the Bay of Pigs to Iran-Contra*, Mellen Press, 1996.
7. Зечевић, М., *Војна дипломатија*, „Војно дело“, Београд, 1990.
8. Jeffrey – Jones, Rhodri, *The CIA and American Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1989.
9. Johnson, Loch K. *America's Secret Power*. New York: Oxford University Press, 1989.
10. Johnson, Loch K, *Covert Action and Accountability: Decision Making for America's Secret Foreign Policy*, International Studies Quarterly, 1989.
11. Кисинџер, Х., *Дипломатија I и II*, Београд: Верзал прес, 1999.
12. Mitroff, I. Ian, Pearson, M Christine, *Crisis management: A Diagnostic Guide for improving your organizations Crisis Preparedness*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993.
13. Richelson, Jeffrey T. *The U.S. Intelligence Community*. Boulder: Westview Press, 1995.
14. Тодоровић, Б., Вилић, Д., *Кризе: Изазивање и управљање кризама*, Графо Марк, Београд, 1997.
15. 94th Congress 1st Session, *Staff report of the select committee to study governmental operations with respect to intelligence activities: covert action in Chile 1963–1973*, United States senate, Washington D.C: U.S. Government printing office, 1975.