

Analiza obavještajne pogreške: Izbijanje pandemije COVID-19

Majnarić, Ivan

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:017997>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-06-26**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

Smjer Nacionalna sigurnost

Analiza obavještajne pogreške: Izbijanje pandemije COVID-19

Diplomski rad

Zagreb, 2023.

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

Smjer Nacionalna sigurnost

Analiza obavještajne pogreške: Izbijanje pandemije COVID-19

Diplomski rad

Mentor: doc. dr. sc. Robert Barić

Student: Ivan Majnarić

Zagreb, 2023.

IZJAVA O AUTORSTVU RADA I POŠTIVANJU ETIČKIH PRAVILA

Izjavljujem da sam diplomski rad Analiza obavještajne pogreške: Izbijanje pandemije COVID-19, koji sam predao na ocjenu mentoru doc. dr. sc. Robertu Bariću, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekao ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Ivan Majnarić

Sadržaj

1. Uvod.....	1
2. Teorijsko-konceptualni okvir.....	5
Koncept obavještajne pogreške.....	5
Strateško iznenađenje.....	8
Objašnjenja obavještajnih pogrešaka.....	11
Odnos obavještajne zajednice i donositelja odluka.....	14
Primjeri ignoriranja upozorenja.....	17
3. Dizajn istraživanja.....	21
4. Djelovanje obavještajne zajednice i globalnog javnozdravstvenog sustava tijekom prošlih epidemija i pandemija.....	25
Izbijanje epidemije SARS-a u Kini 2002. godine.....	25
Izbijanje pandemijske svinjske gripe H1N1 u Meksiku 2009. godine.....	27
Izbijanja epidemije ebole u Zapadnoj Africi 2013. godine i Demokratskoj Republici Kongo 2018. godine.....	29
Izbijanje epidemije zika virusne infekcije u Brazilu 2015. godine.....	31
Analiza.....	31
5. Izbijanje pandemije COVID-19.....	34
Strateška upozorenja.....	35
Taktička upozorenja i analitički izazovi.....	38
Organizacijska struktura obavještajne zajednice i zdravstvene prijetnje.....	44
Političko vodstvo.....	46
Analiza.....	51
6. Zaključak.....	55
7. Literatura:.....	57
Sažetak.....	62
Summary.....	63

1. Uvod

Do kraja 2022. godine pandemija virusa COVID-19 globalno je uzrokovala 20 milijuna preranih slučajeva smrti. Od ukupnog broja, 1.2 milijuna slučajeva se odnosi na Sjedinjene Američke Države. SAD su pretrpjele veći pad očekivanog životnog vijeka nego što se to dogodilo za vrijeme Drugog svjetskog rata. Uz to pandemija je u SAD-u uzrokovala 7 milijuna slučajeva hospitalizacije (Covid Crisis Group,2023:13,263). Samo između početka 2020. godine i trećeg kvartala 2021. godine je u SAD-u na ukupni fiskalni odgovor na pandemiju utrošeno više od 5 tisuća milijardi dolara. Ukupni trošak pandemije u SAD-u se procjenjuje na 16 tisuća milijardi dolara. Analize pokazuju da je izgubljeni ekonomski *output* SAD-a nakon 9/11 terorističkih napada iznosio oko 50 milijardi dolara (Covid Crisis Group,2023:15). Netom prije izbijanja pandemije objavljen je indeks globalne zdravstvene sigurnosti pri čemu je SAD zauzeo prvo mjesto (Covid Crisis Group,2023:16). Isti izvještaj je predsjednik Trump držao na novinskoj konferenciji u veljači 2020. godine kako bi dokazao da su Sjedinjene Američke Države spremne za pandemiju.

Rad obrađuje temu iz područja nacionalne i međunarodne sigurnosti, te obavještajnih studija, s posebnim fokusom na netradicionalne sigurnosne prijetnje. Zarazne bolesti i prijetnje zdravlju u literaturi su problematizirane kao pitanje sigurnosti već duže vrijeme (Price-Smith, 2002, 2009). Zarazne bolesti i pandemije predstavljaju sigurnosne prijetnje jer dovode do gubitka povjerenja u državne institucije. Također ekonomske posljedice koje su izazvane takvim događajima dovode do slabljenja kapaciteta države. Pandemije dovode do masovnih emigracija stanovništva iz manje razvijenih država što predstavlja prijetnju za sigurnost ostalih država. Zarazne bolesti predstavljaju rizik za vojno osoblje razmješteno na lokacijama gdje dolazi do izbijanja bolesti (Malik i dr, 2021:2). Lowenthal (2019:724) pak tvrdi kako su pitanja vezana za zdravstvo relativno nova tema u radu obavještajne zajednice SAD-a.

Prvi značajniji događaj koji je uveo zdravstvena pitanja i zarazne bolesti u domenu djelovanja obavještajne zajednice predstavlja izbijanje pandemije AIDS-a. Osim pandemije AIDS-a može se govoriti i o izbijanju nekoliko smrtonosnih, ali ne toliko zaraznih pandemija u posljednja dva desetljeća. Zdravstvena pitanja u djelovanju obavještajne zajednice pojavljuju se i u kontekstu bioterorizma i potencijalnih napada biološkim oružjem. Kao dva ključna zadatka obavještajne

zajednice u kontekstu izbijanja pandemija, Lowenthal (2019:275) navodi rano otkrivanje, praćenje razvoja bolesti i upozorenje, kao i analizu ponašanja država u kojima je došlo do izbijanja pandemije, a koje karakterizira niža razina transparentnosti.

Broj smrtnih slučajeva izazvan pandemijom Covid-19 već je daleko premašio broj smrtnih slučajeva iz 9/11 terorističkih napada. Ward (2020) navodi kako pojedini stručnjaci dovode u pitanje američko određivanje prioriteta sigurnosnih pitanja, te tvrde da pitanju globalnih zdravstvenih problema treba posvetiti puno veću pažnju. Isto tako stručnjaci navode potrebu za osnivanjem povjerenstva poput onih koji su istraživali djelovanje obavještajne zajednice i donositelja odluka u vrijeme 9/11 terorističkih napada. Ovakvi stavovi se čine još ozbiljnijima kada se uzmu u obzir epidemiološki modeli iz 2020. godine prema kojima su se smrtni slučajevi mogli smanjiti za 90% da su mjere društvenog distanciranja bile uvedene dva tjedna ranije (Lankford i dr, 2020:2). Iako bi se autori vjerojatno složili oko uspostave povjerenstva koje bi istražilo odgovornost svih uključenih aktera, autori koji se bave ovim područjem ne slažu se oko odgovornosti obavještajne zajednice. Mišljenja autora u vezi toga predstavlja li izbijanje pandemije Covid-19 obavještajnu pogrešku se razlikuju.

Gressang i Wirtz (2022) tvrde kako je obavještajna zajednica izdala točna upozorenja koja su isticala da postoji povećani rizik od izbijanja pandemije. Godinama unazad, obavještajna zajednica upozoravala je na mogućnost pojave pandemije ovakvih razmjera, pa čak je i relativno precizno predviđjela lokaciju i okolnosti u kojima će se bolest pojaviti. Prilikom izbijanja pandemije bila su prisutna samo difuzna upozorenja, odnosno nedostajale su specifične informacije o prirodi virusa i o trenutku izbijanja bolesti (Gressang i Wirtz, 2022:2). Iako je nedostajalo predviđanje specifičnog događaja, smatraju da je višegodišnje upozoravanje o potencijalnoj pandemiji dovoljan razlog zbog kojeg se pandemija Covid-19 ne može smatrati obavještajnim neuspjehom ili neuspjehom javnog zdravstva (Gressang i Wirtz, 2022:4).

Ono što prema autorima nedostaje su procjene sposobnosti država i društava za suočavanje s promjenama koje su proizašle iz borbe protiv pandemije, kao što su posljedice povezane s porastom lažnih vijesti. Stavljanjem fokusa obavještajne zajednice na samo izbijanje i širenje virusa zanemareni su važni sporedni čimbenici koji su u konačnici smanjili sposobnost država da odgovore na pandemiju. Stoga izostanak predviđanja o društvenim i političkim posljedicama pandemije zapravo predstavlja obavještajnu pogrešku (Gressang i Wirtz, 2022:8).

Gradon i Moy (2021:7) smatraju da je dovoljno upozorenja bilo dostupno donositeljima odluka. Razina upozorenja koja je izdana trebala je jamčiti bolji odgovor donositelja odluka i višu razinu spremnosti. Obavještajna zajednica je u dugoročnim procjenama predvidjela pandemiju. Također je točno predvidjela način širenja bolesti kroz SAD i teškoće koje će postojati u suzbijanju bolesti (Wirtz, 2021:4).

Dahl (2020) tvrdi da se pandemija može smatrati primjerom obavještajne pogreške. Strateška upozorenja nisu bila dovoljna kako bi se kriza spriječila. Nedostatak pravodobnih obavještajnih informacija vezanih za samu prijetnju, kao i nedovoljna pažnja donositelja odluka prema izdanom upozorenju, rezultirali su izostankom odgovarajuće reakcije na širenje bolesti. Tatalović i Malnar (2021:137) smatraju da se radi strateškom iznenađenju. Kriza predstavlja iznenađenje, sustav upozorenja je zakazao u detekciji, a organizacija i logistika nisu bile adekvatno pripremljene.

Lankford i dr (2020) ističu da izbijanje pandemije predstavlja obavještajnu pogrešku, ali problem detektiraju u komunikaciji između obavještajne zajednice i donositelja odluka. Izvršna vlast je više puta upozorena. Diseminacija obavještajnih analiza kao jedna od ključnih faza u obavještajnom ciklusu je prema autorima bila neproduktivna, što je rezultiralo neadekvatnom razinom upozorenja. Oni smatraju da je došlo do sloma u strateškoj komunikaciji. Glavni način komunikacije između obavještajne zajednice i predsjednika više nije adekvatan. Zagovaraju uvođenje dubinskih i vremenski dužih prezentacija, te dnevnih brifinga koji će se fokusirati samo na opasnosti.

Ove razlike u razmišljanjima stručnjaka stvaraju potrebu za detaljnijim razmatranjem obavještajne pogreške u slučaju izbijanja pandemije Covid-19. Među navedenim autorima ne postoji konsenzus oko toga predstavlja li pandemija Covid-19 obavještajnu pogrešku. Isto tako među autorima (Dahl, 2023; Landkford i dr, 2020) koji zauzimaju stav da se u slučaju izbijanja pandemije Covid-19 radi o obavještajnoj pogrešci, mišljenja se razlikuju oko detektiranja ključnih čimbenika koji su doveli do obavještajne pogreške. Dahl (2023:88) tvrdi kako argumenti o tome predstavlja li pandemija obavještajnu pogrešku ovise o tome koliko su visoko postavljeni kriteriji prema kojima bi djelovanje obavještajne zajednice mogli ocijeniti kao uspješno. U radu se pridružujem autorima koji smatraju da se u slučaju izbijanja pandemije Covid-19 radi o obavještajnoj pogrešci. Stoga će istraživačko pitanje na koje ovaj rad pokušava

odgovoriti biti: Je li za obavještajnu pogrešku kriva obavještajna zajednica ili reakcija političkog vrha? Obavještajna pogreška će se analizirati na razini političkog vodstva, organizacijske strukture, izdanih upozorenja, te analitičkih izazova. Teza rada glasi: Iako su utvrđeni određeni nedostaci u organizaciji i djelovanju obavještajne zajednice, do obavještajne pogreške je došlo zbog ignoriranja upozorenja te izostanka reakcije od strane političkog vrha.

Radi se o deskriptivnom tipu istraživanja kojim će se steći bolji uvid u djelovanje obavještajne zajednice vezano za prijetnje iz područja zdravstva. Također opisom i objašnjenjem obavještajne pogreške dolazi i do boljeg razumijevanja uloge koju obavještajna zajednica ima u odgovoru na izbijanje pandemija. Rad predstavlja studiju slučaja u kojoj se analizira djelovanje obavještajne zajednice i političkog vodstva Sjedinjenih Američkih Država u razdoblju od prosinca 2019. godine do ožujka 2020. godine što odgovara razdoblju od pojave prvih informacija o izbijanju tada još neidentificirane bolesti do proglašenja pandemije od strane Svjetske zdravstvene organizacije. Kako je prikazano u pregledu literature radi se o nedovoljno istraženom području, koje prema mišljenju pojedinih autora (Dahl, 2020;2, Ward, 2020) treba biti i predmetom istrage budućeg istražnog povjerenstva.

U nastavku u konceptualno-teorijskom dijelu rada prikazujem pokušaje definiranja koncepta obavještajne pogreške i strateškog iznenađenja te ograničenja navedenih definicija. Isto tako nastojim dati sažetak različitih pristupa koji nude objašnjenja za pojavu obavještajnih pogrešaka. U dijelu rada koji se bavi dizajnom istraživanja nastojim pokazati kako ću istraživati obavještajnu pogrešku. Poglavlje nudi opis studije i odabrane metodologije, određuje granicu i doseg istraživanja te daje objašnjenje i opravdanje za odabir slučaja na koji se rad fokusira. Neke od ključnih faktora koje treba razmatrati prilikom analize djelovanja obavještajne zajednice prvo prikazujem na nekim od prošlih slučajeva izbijanja zaraznih bolesti. Zatim prelazim na studiju slučaja, odnosno analiziram djelovanje obavještajne zajednice i političkog vodstva SAD-a prilikom izbijanja pandemije Covid-19. U zaključku dajem odgovor na istraživačko pitanje, navodim ograničenja rada, te dajem preporuke za daljnje istraživanje.

2. Teorijsko-konceptualni okvir

U ovom dijelu rada polazim od definiranja koncepta obavještajne pogreške koji predstavlja ključni koncept ovog istraživanja. Naglašavam probleme koji se javljaju oko definiranja obavještajne pogreške što je u konačnici dovelo do višestrukih definicija koncepta u literaturi. Također prikazujem i koncept strateškog iznenađenja koji se često pojavljuje u literaturi kada se razmatraju obavještajni neuspjesi. U nastavku uz samu definiciju navedenih koncepata prikazujem i teorijske perspektive koje nude objašnjenja za njihovu pojavu. Na kraju prikazujem primjere ignoriranja upozorenja od strane donositelja odluka.

Koncept obavještajne pogreške

Dahl (2013:7) tvrdi da postoji veoma malo suglasnosti oko toga što predstavlja koncept obavještajne pogreške, iako je u znanstvenoj literaturi pitanje obavještajnih pogrešaka dosta zastupljeno. Copeland (2007:4) ističe kako samo mali broj autora definira obavještajnu pogrešku na jasan način, te se najčešće oslanjaju na intuitivno razumijevanje onoga što za njih predstavlja obavještajnu pogrešku. U nastavku navodim nekoliko definicija.

Eiran (2015:4) definira obavještajnu pogrešku kao događaj koji se promatra u dva koraka. Obavještajna zajednica ima pogrešnu percepciju događaja koja se razlikuje od stvarnosti. Razlika u percepciji i stvarnosti je otkrivena u događaju koji ima značajan utjecaj na nacionalnu sigurnost. Jervis (2010:2) je definira kao razliku između procjena i kasnije otkrivenih informacija. Prema Lowenthalu obavještajna pogreška je nemogućnost obavještajnog procesa da proizvede pravovremene i točne analize vezane za pitanja od nacionalne sigurnosti (Dahl, 2013:7). Neke definicije su šire u fokusu te uključuju i reakciju donositelja odluka koji zanemaruju analize ili ih zlouporabe. Obavještajne pogreške uključuju neuspjeh obavještajne zajednice da proizvede analize potrebne donositeljima poruka, ili neuspjeh donositelja odluka da djeluju u skladu s obavještajnim analizama (Dahl, 2013:7).

Copeland (2007:6) daje najopširniju definiciju. Donositelji odluka i analitičari su znali ili su razumno trebali znati dovoljno informacija kako bi točno procijenili vjerojatnost i posljedice određenog djelovanja ili incidenta, ako se u obzir uzmu okolnosti u kojima se donose

kompleksne odluke i politički prioriteta donositelja odluka. Copeland odmah navodi nekoliko potencijalnih prigovora ovoj definiciji. Smatra da je problematično to što se u definiciji obavještajne pogreške zajedno razmatraju analitičari i donositelji odluka koji predstavljaju dvije različite grupe aktera. Ipak odlučuje se za ovakvo definiranje obavještajne pogreške jer smatra da obje skupine snose odgovornost za obavještajne pogreške. Drugi prigovor se odnosi na nejasnoću povezanu sa pojmom razumno u definiciji. Autor smatra da među donositeljima odluka i analitičarima postoji zdravorazumno tumačenje onoga što su analitičari i donositelji odluka razumno trebali znati (Copeland, 2007:6).

Jervis (2010:2-3) isto razmatra ovaj dio definicije, odnosno razmatra koliko toga razumno možemo očekivati od obavještajne zajednice. Kada se na ovaj način promatra obavještajna pogreška prosudbe o tome predstavlja li neki slučaj neuspjeh obavještajne zajednice su puno subjektivnije. To je itekako vidljivo u izvještajima istražnih komisija koje spremno kritiziraju djelovanje obavještajne zajednice bez prethodno razvijenih standarda i kriterija na temelju kojih je moguće donijeti prosudbu o djelovanju obavještajne zajednice (Jervis, 2020:236). Treba razlikovati tvrdnju da je obavještajna zajednica bila u krivu od toga da je napravila pogreške koje su se mogle izbjeći. Jervis smatra da je jedna od većih pogrešaka izvještaja Posebnog odbora za obavještajnu djelatnost Senata SAD-a, vezanih za nalaze da Irak razvija oružje za masovno uništenje, u tome što poistovjećuje razumne i dobro utemeljene zaključke s onima koji su se naknadno pokazali kao točni. Smatra da treba razdvojiti fazu prikupljanja i analizu. Iako je u slučaju neuspješnih procjena obavještajne zajednice SAD-a, o tome postoji li oružje za masovno uništenje unutar Iraka¹, faza prikupljanja bila nezadovoljavajuća, Jervis (2010:124) se pita je li

¹ Obavještajna pogreška se odnosi na pogrešne procjene obavještajne zajednice SAD-a koje su imale važnu ulogu u donošenju odluke o invaziji na Irak 2003. godine. Procjene obavještajne zajednice su tvrdile da je predsjednik Iraka Sadam Husein nastavio s programima razvoja nuklearnog, kemijskog i biološkog oružja (George, 2020:247). Procjene obavještajne zajednice bile su predmetom istraga nekoliko posebno osnovanih istražnih povjerenstava u SAD-u. Radi se o dvije istrage poduzete od strane Posebnog odbora za obavještajnu djelatnost Senata SAD-a te zasebnoj istrazi koju je provelo istražno povjerenstvo, osnovana za tu svrhu izvršnom uredbom predsjednika SAD-a. Istrage su neuspjeh primarno utvrdile u fazi analize, uz postojanje određenih nedostataka u fazi prikupljanja. Na neuspjeh je dodatno utjecalo loše upravljanje te birokratske strukture koje nisu poticale dijeljenje informacija (Gill i Phythian, 2018:253). Obavještajna zajednica se u prosudbama o postojanju i razvoju oružja za masovno uništenje unutar Iraka previše oslanjala na tvrdnje inspektora Ujedinjenih naroda. U periodu nakon njihovog povlačenja 1998. godine obavještajna zajednica nije imala vlastite izvore na terenu. Analitičari su pre naglasili tvrdnje o postojanju oružja za masovno uništenje za koje se smatra da ih nije bilo moguće opravdati na temelju tada dostupnih informacija. Obavještajna zajednica je vjerovala da Sadam Husein skriva oružje za masovno uništenje. To

ona nezadovoljavajuća ukoliko se uzme u obzir ono što je uobičajeno u tim okolnostima. Slično razmišlja o fazi analize. Smatra da su konačne analize također bile nezadovoljavajuće, ali isto tako ističe kako bolje analize ne bi dovele do drukčijih zaključaka, nego bi samo dovele do manje razine pouzdanosti u tvrdnje koje se pojavljuju u obavještajnim procjenama.

Problem za konceptualizaciju obavještajne pogreške predstavlja odnos obavještajna zajednica-donositelj odluka. Ukoliko je obavještajna zajednica izdala upozorenje, predstavlja li to obavještajnu pogrešku? Jedna perspektiva smatra da je uloga obavještajne zajednice u tome da pruža točne informacije, pri čemu obavještajnu pogrešku ne možemo definirati prema tome što donositelji odluka rade s tim informacijama. Suprotna perspektiva koju zastupa Dahl (2013:20) tvrdi da nije dovoljno da obavještajna zajednica samo izdaje upozorenja, nego i ta upozorenja moraju biti prihvaćena od strane donositelja odluka. Obavještajna zajednica mora točno procijeniti situaciju kroz prikupljanje i analizu. Zatim te informacije moraju biti prenijete donositeljima odluka. Prema Dahlu u konačnici do obavještajne pogreške dolazi i zbog toga što donositelji odluka zanemaruju ili zloupotrebljavaju obavještajne proizvode. Obavještajne

su većinom temeljili na osnovu njegovog ponašanja u prošlosti. Prilikom donošenja procjena analitičari su bili žrtve vlastitih pretpostavka i konfirmacijske pristranosti (Gill i Phythian, 2018:254). Pretpostavke analitičara dovele su i do pogrešne procjene o vjerodostojnosti ljudskog obavještajnog djelovanja. Naknadno je utvrđeno da su se najbrže odbacili izvori koji su točno tvrdili da nemaju saznanja o postojanju oružja za masovno uništenje, dok su se izvori koji su svjedočili o njegovom postojanju pokazali kao potpuno nevjerodostojni. U analizama nije dovoljno naglašena razina neizvjesnosti i pouzdanosti informacija na temelju kojeg su zakljuci doneseni. Nisu ni naglašene rupe u informacijama s kojima je obavještajna zajednica raspolagala. Na analitičare su utjecali i tada nedavni 9/11 teroristički napadi 2001. godine što je dovelo do toga da se u slučaju Iraka stavi veći naglasak na najlošiji mogući scenarij (Gill i Phythian, 2018:255). Naglašen je i neuspjeh u dijeljenju onih informacija koje su se smatrale posebno osjetljivima. Zaključak istraga je da su obavještajne agencije imale tendenciju pretjeranog uskraćivanja osjetljivih informacija koje su potencijalno mogle dovesti do točnijih prosudba. U široj raspravi postoje nesuglasice o tome predstavljaju li procjene samo pogrešku u analizi ili se može govoriti i o političkim pritiscima kojima se nastojalo utjecati na analize. Rovner (2011:151) tvrdi da se radi o primjeru politizacije. Politički vrh je pokušao manipulirati s obavještajnom zajednicom što je u konačnici promijenilo sadržaj i ozbiljnost ključnih procjena o namjerama i sposobnostima Sadama Huseina. Politički vrh je koristio obavještajnu zajednicu kako bi stvorio dojam da se radi o konsenzusu kada se govorilo o kontroverzним pitanjima. Također analize su korištene tako da bi se opravdale preferirane politike. Analitičari su smatrali da se u Iraku nalazi oružje za masovno uništenje, ali je politizacija obavještajne zajednice sprječavala bilo kakvo preispitivanje postojećih procjena. To je dovelo do stvaranja atmosfere u kojoj su se donosili zaključci na temelju najgorih mogućih scenarija uz ignoriranje i obeshrabrivanje suprotnih stavova. Robert Jervis se slaže s izvještajima istražnih povjerenstava koja nisu uspjela pronaći dokaze o politizaciji. Stavovi obavještajne zajednice o postojanju oružja za masovno uništenje unutar Iraka bili su konzistentni kroz duži vremenski period i prisutni i za vrijeme mandata predsjednika Clintona. Ako se uopće može utvrditi postojanje politizacije, onda se samo može govoriti o politizaciji koja se javila kasno u obavještajnom procesu kada je odluka o invaziji na Irak već bila donesena (Gill i Phythian, 2018:257).

pogreške mogu imati više oblika, ali najčešći se odnose na situacije u kojoj su donositelji odluka ostali iznenađeni. Najvažnija kategorija iznenađenja koja se pojavljuje u literaturi povezana je s pojmom strateškog iznenađenja (Dahl, 2013:6).

Strateško iznenađenje

Strateško iznenađenje predstavlja najozbiljniji oblik obavještajne pogreške. Koncept se odnosi i na širu kategoriju iznenađenja kao što su neuspjesi država, korporacija ili pojedinaca u predviđanju budućih problema i prijetnji (Dahl, 2013:18). Strateška iznenađenja imaju puno sličnosti unatoč razlikama u kulturnim, tehnološkim, diplomatskim te povijesnim okolnostima i karakteristikama sudionika. Svim slučajevima strateških iznenađenja zajednička je karakteristika ta da se strategije odvratanja žrtve pokazuju kao potpuno neučinkovite. Ono što čini iznenađenje strateškim je činjenica da u potpunosti poništava žrtvinu strategiju odgovora na prijetnju (Wirtz, 2016:1-2). Betts (2020) u svom članku pokušava objasniti zašto tako često dolazi do iznenađenja, pogotovo u situacijama kada je postojalo dovoljno dokaza o nadolazećem napadu. Sama učestalost iznenađenja je iznenađenje (Betts, 2020:107). Iako se radi o analizi iznenađenja u odnosu na ponašanje državnih aktera, članak nudi nekoliko zanimljivih opservacija vezanih za sam fenomen iznenađenja.

Betts detektira nekoliko problema prisutnih u literaturi posvećenoj strateškom iznenađenju. Kritizira preveliki naglasak koji se stavlja na samo upozorenje, pri čemu se zanemaruje proučavanje odgovora donositelja odluka na upozorenje. Druga važna primjedba odnosi se na proučavanje iznenađenja samo kao apsolutne ili dihotomne varijable, dok se u stvarnosti može govoriti o stupnju iznenađenja (Betts, 2020:107). Kako je iznenađenje kontinuum, donositelji odluka djeluju u okolišu u kojem uvijek postoji neka razina upozorenja. Problem je utvrditi koliko upozorenja treba biti dostupno kako bi se potaklo donositelje odluka na djelovanje. Donositeljima odluka će uvijek biti privlačna opcija odugovlačenja i čekanja novih upozorenja (Betts, 2020:114).

Cynthia Grabo govori o konceptu relativnog iznenađenja. Upozorenje tako predstavlja apstrakciju ili hipotezu koju različiti pojedinci percipiraju i razumijevaju prema različitom stupnju intenziteta (Copeland, 2007:3). Kada obavještajna zajednica obavlja funkciju upozorenja

uvijek mora uspostavljati ravnotežu između pretjerane osjetljivosti i veće vjerojatnosti pojave lažnih alarma, te nedovoljne osjetljivosti i opasnosti da se ne prepozna prijetnja. Tu se može reći da je svrha obavještajne zajednice da pruža informacije, a na donositeljima odluka je da odluče što će poduzeti u vezi s dobivenim informacijama. Prema Jervis (2010:180) ovakvom perspektivom stavlja se previše odgovornosti na donositelje odluke, a istovremeno se obavještajnu zajednicu oslobađa od odgovornosti.

Ključno je utvrditi koliko je upozorenja bilo dostupno, te koliko brzo je započeo odgovor na temelju tih upozorenja. Učestalo izdavanje upozorenja ponekad čini aktere manje osjetljivima na potencijalni napad. Isto vrijedi i za upozorenja vezana za prijetnje koje se ne ostvare, što analitičare čini manje odlučnima u izdavanju daljnjih upozorenja, a donositelje odluka sklonima umanjivanju njihove važnosti. Iako Betts (2020) govori o državnim akterima, ovo se može primijeniti i na netradicionalne prijetnje sigurnosti poput pandemija. Manji broj nepovezanih slučajeva zaraze čini donositelje odluka manje osjetljivima na ozbiljnost prijetnje sve dok ne dođe do eksponencijalnog rasta u broju zaraženih.

Sličan argument iznosi Wirtz (2020). Prema njemu jedan od ključnih zaključaka literature o strateškim iznenađenjima se odnosi na činjenicu da je u većini slučajeva obavještajnih pogrešaka naknadno ustanovljeno postojanje točnih upozorenja za događaje koji su uslijedili. Wirtz (2020) u članku kroz komparaciju japanskog napada na Pearl Harbor² i 9/11³ terorističkih napada iz

² Japanski napad na Pearl Harbor iz 1941. godine se dugo smatrao najvećom pogreškom obavještajne zajednice SAD-a. Osim velikog povijesnog značaja, napad na Pearl Harbor predstavlja primjer određene vrste neuspjeha obavještajne zajednice koja je još uvijek prisutna u literaturi o obavještajnim pogreškama. Objašnjenje za obavještajnu pogrešku je popularizirala Roberta Wohlstetter prema kojoj su se relevantne informacije o potencijalnom napadu izgubile u mnoštvu drugih manje bitnih informacija koje su u tom trenutku bile dostupne obavještajnoj zajednici te zbog toga nije izdano pravovremeno upozorenje (Dahl, 2013:29). Obavještajna pogreška bila je predmetom 4 istrage u periodu od 5 godina nakon napada (Jervis, 2020:232). Istrage su utvrdile organizacijske i administrativne nedostatke. Prije napada bilo je dovoljno znakova da će se napad dogoditi, ali vojni vrh nije poduzeo potrebne mjere. Preporuke su uključivale veći stupanj centralizacije odlučivanja unutar obavještajne zajednice što je dovelo do osnivanja Središnje obavještajne agencije, te više imaginacije prilikom izrada obavještajnih analiza (Dahl, 2013:31). Iako je studija koju je napisala Roberta Wohlstetter postala najpopularnije objašnjenje iznenađenog napada na Pearl Harbor, to objašnjenje nije prihvaćeno od strane drugih autora koji su proučavali ovaj slučaj. Nekoliko alternativnih objašnjenja se pojavljuje u literature. Grupno razmišljanje utjecalo je na to da glavni akteri uopće nisu uzeli u obzir to da bi Japan mogao izvesti napad zbog inferiornih vojnih sposobnosti. Uočeni su i nedostaci u diseminaciji obavještajnih analiza i dijeljenju informacija između dvije obavještajne agencije koje su djelovale u sklopu vojske i mornarice SAD-a (George, 2020:155). Vojni zapovjednici nisu poduzeli potrebne obrambene mjere kako bi umanjili posljedice potencijalnog napada. Neki autori navode kako prije napada ipak nisu bile dostupne potrebne informacije pomoću kojih bi se mogao

2001. godine utvrđuje kako je u oba slučaja prepoznata potencijalna opasnost iako postoji prevladavajuća percepcija da su se napadi dogodili bez upozorenja.

Ovo se može ukratko ilustrirati na primjeru 9/11 terorističkih napada. Marrin (2020:208,212) tvrdi kako je bilo izdano više strateških upozorenja, te da su obavještajne agencije i donositelji odluka, uključujući predsjednike Clintona i Busha bili svjesni opasnosti koju predstavljaju Bin Laden i Al Qa'ida. U 90-tim godinama prošlog stoljeća snage SAD-a su vodile borbe protiv Al Qa'ide, a predsjednici su potpisivali odobrenja za tajne operacije usmjerene protiv ove terorističke organizacije (Wirtz, 2020:224). Napadi su se dogodili unatoč postojanju strateškog upozorenja i razumijevanja ozbiljnosti prijetnje od strane obavještajne zajednice i donositelja odluka, uključujući i najviše dužnosnike. Politike nisu bile implementirane, a resursi agencija

predvidjeti napad, pa je problem bio u prikupljanju, a ne u analizi. Isto tako neka mišljenja navode kako je Japan bio uspješan zbog dobro osmišljenog plana napada koji je iskoristio slabosti u obrani SAD-a i učinkovite upotrebe obmane (Dahl, 2013:32-33).

³ 9/11 teroristički napadi u SAD-u iz 2001. godine predstavljaju napad pripadnika terorističke organizacije Al Qa'ida na Svjetski trgovački centar i Pentagon koji su izvršeni pomoću otetih putničkih zrakoplova. Ovi teroristički napadi bili su predmetom dvije značajne službene istrage. Veći utjecaj na javnost imala je istraga 9/11 povjerenstva. Politički vrh nije bio voljan osnovati komisiju, pa tako kada je povjerenstvo konačno uspostavljeno, odnos je karakterizirao nedostatak suradnje. Kompromisno rješenje predstavlja izostanak pripisivanja bilo kakve individualne krivnje (Gill i Phythian, 2018:249). Izvještaji istrage navode da su postojale informacije vezane za opasnost koju predstavlja Al Qa'ida i njen vođa Osama bin Laden, ali su ta upozorenja ignorirana ili pogrešno shvaćena. Radi se o nedostatku imaginacije analitičara i donositelja odluka da povežu dostupne informacije u smisleno upozorenje (Dahl, 2013:128). Krivnja je stoga detektirana u fazi analize. Istrage također navode intenzivan fokus obavještajne zajednice na specifična upozorenja što je dovelo do toga da nije bilo dovoljno općih, dugoročnih, strateških procjena vezanih za opasnost koju predstavlja Al Qa'ida, a koje bi bile namijenjene visokim dužnosnicima. To je dovelo do manjka razumijevanja opasnosti od strane političkog vrha (Dahl, 2013:130). Ne slažu se svi autori s ovakvim tumačenjem događaja. Obavještajna zajednica bila je previše usmjerena na državne aktere, te se nije stigla prilagoditi na nove vrste prijetnji nakon završetka hladnog rata (Gill i Phythian, 2018:250). Dahl (2013:129) naglašava da su zapravo bila dostupna strateška upozorenja, ali su nedostajala specifična upozorenja o samom događaju. Isto tako smatra da su donositelji odluka bili potpuno neosjetljivi na upozorenja vezana za prijetnju koju predstavlja Al Qa'ida, pa se pita bi li uopće bolja taktička upozorenja nešto promijenila? U kolovozu 2001. godine obavještajna zajednica je u Predsjedničkom dnevnom brifingu upozorila da je vrlo izvjesno da će Osama bin Laden izvesti teroristički napad na teritoriju SAD-a. Istražno povjerenstvo nije moglo pronaći dokaze da su postojale bilo kakve diskusije o prijetnji između predsjednika i njegovih savjetnika. Postojali su politički razlozi zbog kojih su se ignorirala upozorenja. Politički prioriteti bili su u konfliktu s politikama kojima bi se ublažila prijetnja od terorizma (Gill i Phythian, 2018:252). Marrin (2020:210) tako navodi nezadovoljstvo islamista zbog odluke SAD-a da rasporedi trupe u Saudijskoj Arabiji. Iako se znalo da Afganistan predstavlja utočište za terorističke skupine, nikada nisu bile poduzete potrebne mjere kako bi se to promijenilo. Isto tako nakon prethodnih napada nisu uspostavljene bolje protuterističke mjere (Marrin, 2020:212-213) Zbog navedenih razloga za Marrina (2020) 9/11 teroristički napadi predstavljaju *policy*, a ne obavještajni neuspjeh.

mobilizirani kako bi se spriječio napad (Marrin, 2020:213). Učestala upozorenja vezana za Al Qa'ida godinama prije terorističkih napada vjerojatno su otupila percepcije donositelja odluka o tome koliko je ozbiljna opasnost koju predstavlja ta teroristička organizacija. Upozorenja koja su naknadno prepoznata kao korisna bilo je teško razlikovati od buke stvorene od svih izdanih upozorenja u tom okolišu. Stoga upozorenja koja su bila izdana vezano za potencijalni napad nisu dovela do reakcije donositelja odluka. Istražna komisija koja se bavila terorističkim napadima iz 2001. godine tako je utvrdila postojanje velikog broja izvještaja, uključujući i izvještaje namijenjene najvišim dužnosnicima, koji obuhvaćaju Bin Ladena i djelovanje Al Qa'ide (Marrin, 2020:207). Ovo pokazuje kako se kod obavještajnih pogrešaka najčešće radi o čitavom lancu događaja, a ne o pojedinačnom događaju pomoću kojega se može objasniti neuspjeh u predviđanju (Andrew i dr.,2020:198).

Objašnjenja obavještajnih pogrešaka

Jedno od prvih objašnjenja za pojavu obavještajnih pogrešaka ponudila je Roberta Wohlstetter na primjeru japanskog napada na Pearl Harbor 1941. godine. Iako su postojala brojna upozorenja, velika količina buke u odnosu na smislene znakove, učinila je analizu težom. Brojni znakovi upozorenja nestali su u velikoj količini buke. Ovo je i danas jedno od najčešćih parcijalnih objašnjenja strateškog iznenađenja i obavještajnih pogrešaka (Dahl, 2013:1). Nakon terorističkih napada 2001. godine dominantno objašnjenje obavještajnog neuspjeha postao je pristup spajanja točki (*connecting the dots*)⁴, pri čemu obavještajna zajednica i donositelji odluka nisu uspjeli povezati dostupne informacije u koherentno upozorenje. Oba pristupa upućuju na to da neuspjeh u predviđanju proizlazi iz nemogućnosti aktera da razumiju i smisleno interpretiraju upozorenja i dostupne informacije. Uvijek je u obavještajnom sustavu u naknadnim istragama utvrđeno

⁴ Ovo objašnjenje steklo je popularnost kroz medijsko izvještavanje zaključaka 9/11 povjerenstva. Objašnjenje se odnosi na činjenicu da obavještajne agencije nisu komunicirale na adekvatan način. Točkice predstavljaju pojedine informacije o potencijalnom napadu. Neuspjeh obavještajne zajednice je u tome što te informacije nisu povezane u koherentno upozorenje. Problem je detektiran u načinu organiziranja same obavještajne zajednice. Uočen je nedostatak u komunikaciji između različitih agencija koje čine obavještajnu zajednicu, a vodstvo agencija pritom uopće nije razumjelo kako sustav funkcionira (Bracken, 2008:23). Organizacijske promjene koje su uvedene na temelju preporuka istražnog povjerenstva dovele su do osnivanja Ministarstva domovinske sigurnosti te do uspostave pozicije Direktora nacionalne obavještajne službe. Tendencije prema većoj centralizaciji sadržane u tim reformama imale su za cilj poboljšati dijeljenje informacija i osigurati koordinirano djelovanje agencija (Bracken, 2008:24).

postojanje upozorenja koja su upućivala na prijetnje ili događaje. Prema tome zbog raznih psiholoških, organizacijskih i drugih čimbenika analitičari i donositelji odluka nisu u mogućnosti razumjeti važnost informacija koje su im na raspolaganju. Ovo se čak smatra prvim zakonom obavještajnih pogrešaka (Dahl, 2013:2,7).

Dahl (2013) se ne slaže s ovim objašnjenjem. On smatra da potrebne informacije prije samog događaja često nisu bile dostupne. Prvi problem je u tome što većina studija promatra samo obavještajne neuspjehe, a zanemaruje obavještajne uspjehe. Elementi koje detektiramo u slučajevima neuspjeha možda se nalaze i kod uspješnih slučajeva, što znači da je naše razumijevanje obavještajnih pogreška nepotpuno, a možda i pogrešno. Potrebno je izraditi više studija slučaja u kojima se razmatraju i uspjesi obavještajne zajednice te primijeniti komparativne metode. Drugi problem se odnosi na psihološku pristranost gledanja unatrag. Tako se u većini studija obavještajnih pogrešaka promašena upozorenja čine puno jasnijima nego što su se analitičarima činila u stvarnom vremenu. Teško je iz današnje perspektive razumjeti misaone procese uključene u proizvodnju analiza (Dahl, 2013:3). Problem je u tome što je većina dostupnih informacija jako općenita i nespecifična te najboljem slučaju predstavlja samo strateško upozorenje. Informacije upućuju na povećani rizik vezan za određenu prijetnju, ali mjesto i vrijeme realizacije prijetnje ostaju nepoznati. Za prevenciju prijetnje potrebna je precizna, taktička razina upozorenja, te receptivnost donositelja odluka (Dahl, 2013:3).

Dahl (2013:8) ove razlike u objašnjenjima obavještajnih pogrešaka svodi na tri perspektive. Tradicionalna perspektiva ima pesimistični stav o obavještajnim pogreškama. Roberta Wohlstetter zastupa ovu poziciju prema kojoj je zadatak obavještajnih zajednica intrinzično veoma zahtjevan, te se to u budućnosti najvjerojatnije neće promijeniti. Glavni problem u obavještajnom procesu predstavljaju neispravne analize već dostupnih informacija. Smatra da će veće mogućnosti obrade informacija dovesti do toga da se obavještajne pogreške javljaju puno češće. Razdor između buke i validnih informacija samo se pogoršao unatoč dostupnosti boljih tehnologija te boljeg razumijevanja problema (Dahl, 2013:9). Obavještajna zajednica se nosi s više informacija koje predstavljaju buku nego što je to u stanju procesuirati (Copeland, 2007:18).

Kasniji pokušaji objašnjenja obavještajnih pogrešaka koji pristupaju problemu iz ove perspektive detektirali su psihološke mehanizme i kognitivne sposobnosti kao uzrok problema. Radi se o mentalnim modelima i pretpostavkama koje su otporne na promjene te utjecaju kognitivnih

pristranosti koje dovode do pogrešnih prosudbi (Dahl, 2013:10). Percepcije i interpretacije informacija su pod utjecajem uvjerenja, prošlih događaja, povijesnih analogija, očekivanja, uokvirivanja te kognitivnih stilova (Parker i Stern, 2022:618). Kako se radi o psihološkim mehanizmima, autori koji pristupaju problemu iz ove perspektive pesimistični su kada se govori o napretku koji se može ostvariti u sprječavanju obavještajnih pogrešaka. Pristalice ove perspektive smatraju da su obavještajne pogreške neizbježne. U pesimističnim stavovima o neizbježnosti obavještajnih pogrešaka, autori čak idu toliko daleko da tvrde da se malo toga više može naučiti iz proučavanja obavještajnih pogrešaka (Dahl, 2013:10). Kako su obavještajne pogreške neizbježne najbolje politike su one koje pretpostavljaju da će do njih doći te uključuju pripreme za minimiziranje potencijalnih posljedica (Dahl, 2013:11).

Uz probleme u analizi, tradicionalistički pristup, koji isto tako predstavljaju Richard Betts i Michael Handel, najviše odgovornosti pripisuje donositeljima odluka koji ne prihvaćaju ili ne djeluju u skladu s obavještajnim analizama. Ovi autori stavljaju najveći naglasak na političko vodstvo i javne politike (Dahl, 2013:8). Radi se o neuspjehu političkog vodstva da djeluje u skladu s obavještajnim analizama, ispravlja krive percepcije o prijetnjama, nadgleda i implementira javne politike te uči na temelju prošlih iskustava (Copeland, 2007:17).

Pripadnici reformističke perspektive smatraju da su obavještajne pogreške uzrokovane organizacijskim i birokratskim neučinkovitostima koje se mogu ukloniti organizacijskim reformama. Obavještajna pogreška vezana za 9/11 terorističke napade nije mogla biti pravovremeno predviđena zbog slabih mogućnosti dijeljenja podataka i analiza koje su držale različite agencije s nepovezanim bazama podataka. Radi se i o nemogućnosti obavještajne zajednice da se s postojećom strukturom i organizacijskom kulturom uspješno nosi s novo nastajućim terorističkim prijetnjama (Copeeland, 2007:18), Reformisti su najviše prisutni u povjerenstvima koja istražuju rad obavještajne zajednice. Slažu se s tradicionalnim pristupom u tome da su u većini slučajeva obavještajnih pogrešaka bili prisutni znakovi upozorenja, ali uzroke vide u neadekvatnom dijeljenju informacija i nedostatku koordinacije između obavještajnih agencija. Organizacije imaju ugrađene tendencije koje vode prema visokoj razini centralizacije i pretjeranoj razini specijalizacije, što ograničava dijeljenje informacija (Dahl, 2013:11-12). Kada se govori o organizacijskoj kulturi ona čini čestu prepreku u prebacivanju fokusa na nove probleme, a analitičari u takvim organizacijama osjećaju potrebu da moraju

braniti važne analize iz prošlosti koje je objavila agencija (George, 2020:166). Prema ovom pristupu organizacijske strukture i kulture će se teško prilagoditi na nove netradicionalne sigurnosne prijetnje poput klimatskih promjena. Radi se o kulturnim patologijama koje dovode do toga da se obavještajne agencije opiru novim idejama i tehnologijama (Gill i Phythian, 2018:238)

Treća skupina autora koju identificira Dahl (2013:13), a radi se o autorima koji većinom proučavaju terorističke napade, pojavu obavještajnih pogrešaka prvenstveno tumače kroz nedostatke u fazi prikupljanja. Oni smatraju da prije terorističkih napada najčešće nisu postojali kredibilni i uvjerljivi podaci. Pojedinci iz ove skupine kritiziraju nedovoljnu razinu aktivnosti u fazi prikupljanja. Kao bitan uzrok obavještajnih pogrešaka vide nedostatak pouzdanih ljudskih izvora na terenu. To dovodi do toga da je u većini slučajeva obavještajnih pogrešaka izostalo pravovremeno taktičko upozorenje. Obavještajna pogreška se može javiti na dvije razine: strateškoj i taktičkoj. Strateške analize su dugoročne, široke u fokusu i namijenjene visoko pozicioniranim donositeljima odluka koji odlučuju o najvažnijim pitanjima u domeni nacionalne i međunarodne sigurnosti. Radi se o analizama kojima se nastoji donositelje odluka upoznati s važnim trendovima i čimbenicima koji će dugoročno utjecati na nacionalne interese (George, 2020:112). Taktičke analize su kratkoročne, usko fokusirane i namijenjene niže pozicioniranim donositeljima odluka, te se koriste za planiranje i upravljanje pojedinačnim operacijama (Dahl, 2013:22).

Odnos obavještajne zajednice i donositelja odluka

George (2020:236) smatra da možemo promatrati odnos između obavještajne zajednice i donositelja odluka na dva načina. Prvi model bazira se na radu Shermana Kenta prema kojemu obavještajna zajednica ne smije zagovarati određene politike, nego samo treba informirati donositelje odluka. Analitičari moraju djelovati objektivno i nepristrano. Na taj način obavještajne agencije nisu uvučene u političke debate, analitičari mogu pisati ono što stvarno misle o nekome pitanju, a na donositeljima odluka je hoće li to prihvatiti. No čak i kada se radi o objektivnim analizama donositelji odluka mogu to percipirati kao kritiku vlastitih politika. S druge strane za neke analize donositelji odluka mogu tvrditi da nisu relevantne za stvaranje

javnih politika. Robert Gates je smatrao da kriterij relevantnosti mora imati prednost pred objektivnosti. Prema toj perspektivi prevelika odvojenost analitičara od donositelja odluka u konačnici čini obavještajne analize nebitnima. Analitičari zapravo ne shvaćaju potrebe donositelja odluka, a ni ne shvaćaju kako se donose odluke, te bi zbog toga češće trebali biti u kontaktu s donositeljima odluka čak i onda kada to može povećati rizik od politizacije. Obavještajna zajednica mora prihvatiti rizik politizacije jer u suprotnom neće imati nikakav utjecaj na donošenje odluka (Rovner, 2011:200).

Rovner (2011:199) smatra da postoje tri patologije u odnosu između obavještajne zajednice i donositelja odluka: zanemarivanje, politizacija te prevelika razina usklađenosti. Od navedenog najproblematičnija je politizacija. Politizacija se odnosi na manipuliranje obavještajnim analizama kako bi odgovarale preferencijama donositelja odluka. Do manipulacije dolazi kada donositelji odluka vrše izravan ili neizravan pritisak na obavještajne agencije kako bi promijenile analize tako da odgovaraju njihovim interesima ili tako da barem imaju za njih psihološki umirujući učinak. To se najčešće događa kada su donositelji odluka posebno predani određenim politikama, te smatraju da je propitkivanje takvih politika od strane obavještajne zajednice politički štetno (George, 2020:244). Analitičare se može optužiti za politizaciju ako oblikuju procjene tako da odgovaraju njihovim vlastitim preferencijama i vjerovanjima (Rovner, 2020:125).

Politizacija može poprimiti više oblika. Najizravniji oblik se odnosi na situaciju kada se od analitičara izravno traži da proizvedu analize s zaključcima koje donositelji odluka preferiraju. Blaži oblici se odnose se na kažnjavanje analitičara koji ne proizvode željene zaključke, imenovanja analitičara čiji su pogledi sukladni s pogledima donositelja odluka, smanjivanje resursa pojedinih odjela, te svjesni i nesvjesni oblici samocenzure u trenucima kada analitičari smatraju da bi određene analize mogle štetiti njihovim karijerama (Jervis, 2010:172). Na analize može utjecati i percepcija analitičara o određenim odgovorima za koje pretpostavljaju da ih donositelji odluka žele dobiti (Jervis, 2020:232).

Politizacija dovodi do zavaravajućih i netočnih analiza što dugoročno šteti odnosu između analitičara i donositelja odluka. Zaključci se navode s neopravdanom razinom sigurnosti, čak i onda kada su informacije na kojima se baziraju nepouzdana i nepotpuna. Puno teže je preispitati pogrešne prosudbe koje su neizbježne u obavještajnim analizama u uvjetima politizacije.

Politizacija tako dodatno pojačava pogreške u obavještajnom procesu, te otežava njihovo preispitivanje. Politizacija dugoročno dovodi do degradacije u odnosima između analitičara i donositelja odluka. Analitičari se optužuju za ometanje političkog procesa donošenja odluka i prekoračenje ovlasti, a donositelji odluka za maltretiranje analitičara. U konačnici to dovodi do situacija u kojima obavještajne analize gube na važnosti prilikom donošenja političkih odluka (Rovner, 2020:133).

Problem s politizacijom je u tome što ju je teško istraživati. Sve osim izravnog pritiska kojim se zahtijeva promjena analitičkih zaključaka može se smatrati legitimnim neslaganjem s obavještajnom zajednicom. Prema tome predstavljaju li zahtjevi za dodatna pojašnjenja i dodatne dokaze pritisak na analitičare kako bi se dobili preferirani odgovori ili se radi o legitimnim upitima vezanima za kvalitetu analize (Jervis, 2010:173)?

Politizacija ima korijene u nacionalnoj politici. Političari nastoje manipulirati proizvodima obavještajne zajednice kako bi uvjerali javnost u ispravnost donesenih odluka (Rovner, 2011:201). Donositelji odluka su manje spremni prihvatiti kritičke analize obavještajne zajednice vezane za javne politike koje su im posebno važne. Do izravne politizacije stoga dolazi u situacijama kada su donositelji odluka posebno vezani za javne politike koje su podijelile javnost te za koje postoji snažna opozicija. Nasuprot tome do neizravnih oblika politizacije dolazi u situacijama kada predanost javnim politikama nije toliko jaka, a opozicija je puno slabija (Rovner, 2011:201).

Marrin (2020) tvrdi da je utjecaj obavještajnih analiza na donositelje odluka puno manji nego to modeli poput obavještajnog ciklusa pretpostavljaju. Navodi kako su strateške obavještajne analize rijetko kada bile važne za donošenje odluka o nacionalnoj sigurnosti u SAD-u. Razlog se nalazi u činjenici da obavještajne analize gotovo nikada nisu jedina osnova na temelju koje se donose odluke. U konačnici i donositelji odluka su analitičari. U odlučivanju su isto tako vođeni vlastitim pretpostavkama i uvjerenjima. Za razliku od analitičara preferiraju veću dozu sigurnosti i pouzdanosti u informacije nego što im to obavještajna zajednica može omogućiti. Izloženi su velikom broju medijskih izvještaja, a i u nekim situacijama imaju pristup izravnim podacima koje su prikupile obavještajne agencije. Stoga će donositelji odluka češće favorizirati vlastitu perspektivu i zaključke u odnosu na one koju nudi obavještajna zajednica. (George, 2020:132).

Primjeri ignoriranja upozorenja

Najvažnija komponenta obavještajne pogreške koju Dahl (2013) ističe je prihvaćanje upozorenja od strane donositelja odluka. Donositelji odluka moraju imati visoku razinu povjerenja prema izdanom upozorenju i obavještajnoj zajednici. Ponekad donositelji odluka radije donose određene korake na temelju stvarnih činjenica nego na osnovi analiza. Problem koji se javlja jest taj da upozorenja koja su istaknuta u analizama često nisu previše vjerojatna, isto kao što i analize same po sebi nisu uvijek najpouzdanije. Što su analize više hipotetske i s manje praktičnih uvida, to je manja vjerojatnost da će donositelji odluka nešto poduzeti. Strateška analiza bez prateće taktičke analize i receptivnosti od strane donositelja odluka najvjerojatnije neće biti učinkovita (Dahl, 2013:23). Ako donositelji odluka ipak prepoznaju problem, ali se prikladno ne pripreme, onda se ne radi o strateškom iznenađenju nego o slučaju nepripremljenosti. To je posljedica postojećih politika koje ne mogu adekvatno odgovoriti na prijetnju, ali i drugih čimbenika poput nemogućnosti implementiranja određenih alternativa (Marrin, 2020:218). Smatra se da upozorenje treba biti pravovremeno. Iako se može činiti da je rano upozorenje uvijek korisno, u stvarnosti donositeljima odluka je najčešće teško i skupo mijenjati već postojeće politike, pri čemu je i točnost samog upozorenja upitna. Obavještajne analize su u većini slučajeva nebitne za donositelje odluka jer su oni ograničeni u fokusu na u tom trenutku najveće probleme (Jervis. 2010:178).

Douglas MacEachin detektirao je još nekoliko razloga zašto su u slučajevima strateškog iznenađenja donositelji odluka ignorirali upozorenja. Radi se statičnom načinu razmišljanja donositelja odluka koji obeshrabruje razmatranje alternativnih odluka. U procesu odlučivanja ignoriraju se analize koje se ne slažu s dominantnim perspektivama. Nedovoljno razumijevanje ekspertize i znanja koje dolazi s terena može rezultirati nedostatkom sposobnosti da se adekvatno percipiraju upozorenja. Organizacijska struktura obavještajne zajednice ponekad onemogućuje tok informacija prema donositeljima odluka, a vremenski pritisak koji je uvijek prisutan kod donositelja odluka smanjuje razinu pozornosti koja se daje obavještajnim analizama (George, 2020:132). S druge strane može se reći da u nekim slučajevima konstantan priljev obavještajnih proizvoda može oblikovati percepciju donositelja odluka. Tako je obavještajna zajednica SAD-a

pisala manje više iste izvještaje o postojanju oružja za masovno uništenje u Iraku još od vremena Clintonove administracije (George, 2020:133).

Problem u odgovoru na upozorenja predstavljaju percipirani troškovi i koristi. Rizik povezan sa prijetnjom je najčešće poprilično neizvjestan, dok su troškovi istovremeno potpuno izvjesni. Upozorenja se stoga ne mogu uvijek ignorirati, ali donositelji odluka kroz racionalizaciju mogu umanjiti njihov značaj. To se događa kroz djelovanje nekoliko psiholoških mehanizama. Akteri mogu više pozornosti davati dokazima koji imaju psihološki umirujući učinak. Dokazi koji ne odgovaraju našim uvjerenjima ili očekivanjima moraju zadovoljiti više kriterije nego oni dokazi koji su s njima u skladu. Akteri mogu dovesti u pitanje i pouzdanost izvora s kojima se ne slažu. Isto tako donositelji odluka mogu prihvatiti upozorenja, ali mogu i dalje smatrati da su im potrebni dodatni dokazi prije nego što donesu odluku (Betts, 2020:115-116). Jednom kada se politike donesu i implementiraju te kada su psihološki i politički troškovi promjene politike previše visoki, obavještajne analize se zanemaruju (Jervis, 2020:168).

Analitičari i donositelji odluka i sami posjeduju uvjerenja, na različitim razinama apstrakcije, koja obuhvaćaju opće stavove o politici i međunarodnim odnosima, ali i mišljenja o specifičnim pitanjima. Jervis (2010:170) tvrdi da je u debatama o namjerama Sovjetskog Saveza malo tko promijenio ili korigirao vlastita mišljenja na temelju obavještajnih analiza. Proces zaključivanja vođen je našim kognitivnim predispozicijama. Problem je u tome što će nas to u većini slučajeva dovesti do valjanih zaključaka, ali u iznimnim situacijama to će dovesti do pogrešaka u prosudbama. Skloni smo predviđati budućnost na temelju kontinuiteta pri čemu podcjenjujemo mogućnost promjena (Jervis, 2010:194). Pretpostavka da predsjednik Iraka Sadam Husein posjeduje oružje za masovno uništenje dobrim djelom temeljila se na saznanju da ga je nastojao dobiti prije Prvog zaljevskog rata, te neposredno nakon njegovog završetka što je u konačnici dovelo do toga da analitičari pretpostavljaju da se radi o konzistentnom i nepromijenjenom ponašanju (Jervis, 2020:242). Problem predstavlja i prekomjerno učenje na temelju prošlog iskustva. Određeni događaji mogu ostaviti snažne utiske na ljude, posebno kada se radi o pogreškama u prosudbi. Tako će pojedinci nastojati u budućnosti izbjeći ponavljanje istih pogreška što će dovesti do potpuno suprotnih problema (Jervis, 2020:245).

Stavovi o namjerama država i povijesnim trendovima određeni su u puno većoj mjeri pogledima na svijet, sklonostima i ideologijama nego specifičnim analizama obavještajne zajednice.

Percepcije i interpretacije novih informacija su pod utjecajem postojećih ideja. Analitičari i donositelji odluka mogu izdati točne procjene iz pogrešnih razloga, te loše procjene iz ispravnih razloga. Direktor Središnje obavještajne agencije John McCone imao je točne pretpostavke o postavljanju sovjetskih projektila na Kubi⁵, ne zbog dokaza, nego zbog toga što je vjerovao u teoriju o nuklearnom balansu moći u svjetskoj politici, te je smatrao da će vođa Sovjetskog Saveza Nikita Hruščov nastojati poboljšati svoju poziciju (Jervis, 2010:171).

Analitičari i donositelji odluka često pretpostavljaju da su drugi akteri racionalni, te da na jednak način poimaju racionalno ponašanje. Ovo je posebno važno kada je ponašanje druge strane neobično i samoporažavajuće te se iz perspektive američkih analitičara čini besmisleno. Jervis (2020:253) smatra da je ovo jedan od ključnih razloga pojave obavještajnih pogreška. To se može primijeniti na obavještajne pogreške koje su krivo tumačile ponašanje iračkog predsjednika Sadama Huseina, na slučaj Hitlerovog napada na Sovjetski Savez, te na postavljanja projektila na Kubi od strane Sovjetskog Saveza. Povezano s tim postoji tendencija ponavljanja reakcija na određeno iskustvo u novim situacijama iako ta reakcija više nije prikladna. U praksi se javljaju situacije u kojima se analitičari drže određenih zaključaka čak i onda kada se pojave nove informacije koje više ne odgovaraju tim zaključcima (Morrison, 2020:276). Zbog svega navedenog napredak u prikupljanju podataka neće dovesti do napretka u sprječavanju iznenađenja jer su loše procjene i tromost u odlučivanju glavni razlog zbog kojeg dolazi do iznenađenja, a ne nedostatak informacija. Kako je malo vjerojatno da se iznenađenja mogu izbjeći, fokus bi trebao biti na osiguravanju opstanka u situacijama kada se iznenađenje dogodi (Betts, 2020:121).

Donositelji odluka u nekim slučajevima ne reagiraju na prijetnje jer ni sami ne znaju što im je činiti, a pritom su suočeni i s nizom drugih problema, te stoga odgađaju reakciju sve dok se ozbiljnost prijetnje više ne može zanemariti. Isključivanje nepoželjnih informacija kada osoba ne

⁵ Kubanska raketna kriza izbila je u listopadu 1962. godine. Sovjetski Savez je nastojao prikriti razmještanje projektila na Kubi. Postavljanje sovjetskih projektila je skoro dovelo do katastrofe nakon što su Sjedinjene Američke Države otkrile prevaru (Painter, 2002:81). Glavna pretpostavka analitičara je bila da će se Sovjetski Savez suzdržati od poduzimanja riskantnih poteza poput postavljanja projektila na Kubu koji bi mogli dovesti do invazije SAD-a. Donositelji odluka su se, s iznimkom koju je predstavljalo direktor Središnje obavještajne agencije John McCone, uglavnom slagali s zaključcima analitičara te vjerovali da Sovjetski Savez neće na taj način izazvati reakciju SAD-a. Kasnije analize su utvrdile nedostatke u ljudskom obavještajnom djelovanju, ali i uspjeh Sovjetskog Saveza u poricanju i korištenju obmane kako bi se prikriji planovi (George, 2020:156).

može ništa učiniti vezano za prijetnju predstavlja psihološki umirujući mehanizam, odnosno teško je prihvatiti upozorenje kao valjano ako se ništa ili veoma malo može učiniti u vezi s potencijalnom prijetnjom (Marrin, 2020:218). Kognitivna disonanca upućuje na to da će donositelji odluka koji zastupaju uvjerenja koja se kasnije pokažu kao pogrešna, staviti veći naglasak na čimbenike koji se mogu koristiti kako bi se opravdala izvorna uvjerenja i javne politike. Radi se o sklonosti ljudi da traže informacije koje služe kao potvrda njihovih uvjerenja. Skretanje pozornosti s oružja za masovno uništenje na širenje demokracije prilikom invazije na Irak 2003. godine može se tumačiti kao zadovoljenje političke i psihološke potrebe da se opravda izvorna politika koju su novi dokazi doveli u pitanje (Jervis, 2020:233,243). Utjecaj koji obavještajne analize imaju na donošenje odluka ovisi o samim donositeljima odluka, dostupnim resursima, alternativnim javnim politikama te političkom kontekstu unutar kojega se donose odluke (Marrin, 2020:219).

3. Dizajn istraživanja

Ovaj rad predstavlja deskriptivno istraživanje malog N, odnosno studiju slučaja. Vennesson (2008:227) definira nekoliko vrsta studija slučajeva: deskriptivnu studiju slučaja koja nudi opis fenomena bez teoretskih namjera, interpretativnu studiju slučaja koja nudi objašnjenje fenomena, studiju slučaja koja generira nove hipoteze ili unaprjeđuje postojeće te studiju slučaja kojom se evauliraju postojeće teorije. Svrha studije je objasniti što se dogodilo u odabranom slučaju onako kako je definirano istraživačkim pitanjem. Istraživačko pitanje na koje nastojim odgovoriti glasi: Je li za obavještajnu pogrešku kriva obavještajna zajednica ili reakcija političkog vrha?

Vennesson (2008:227) tvrdi kako se studije slučaja koriste kada je malo toga poznato o određenim fenomenima. Iako obavještajna zajednica SAD-a ima prethodno iskustvo s izbijanjem zaraznih bolesti, bolest ovakvih razmjera i utjecaja predstavlja novo područje djelovanja, što rezultira time da je opsežniji istraživački rad o ovoj temi veoma oskudan. Rad predstavlja studiju slučaja u kojoj se analizira djelovanje obavještajne zajednice i političkog vodstva Sjedinjenih Američkih Država u razdoblju od prosinca 2019. godine do ožujka 2020. godine. Pregledom literature utvrđeno je da je zadatak obavještajne zajednice tijekom izbijanja pandemija usmjeren na praćenje pojave i širenja zaraznih bolesti te analizu reakcija i izvještavanja zemalja koje su zahvaćene tim događajima. Stoga studija slučaja obuhvaća period od trenutka kada su se pojavile prve informacije o izbijanju i širenju bolesti do trenutka kada Svjetska zdravstvena organizacija proglašava globalnu pandemiju (Dahl, 2023:172). Jedan od glavnih razloga odabira ovog slučaja se odnosi na činjenicu da je obavještajna zajednica SAD-a najotvorenija obavještajna zajednica svijeta (Gradon i Moy, 2021:2). Tako se može reći da je izbor slučaja uvjetovan dostupnošću izvora podataka. Isto tako zbog malog broja radova i istraživanja na ovu temu smatram da je teško utvrditi radi li se o tipičnom ili devijantnom slučaju. Dahl (2023:175) navodi studije koje uspoređuju kako su različite države reagirale na pandemiju, ali one ne razmatraju djelovanje obavještajnih zajednica. Tako se zna da su države poput Tajvana, Južne Koreje ili Njemačke imale učinkovitiji odgovor na pandemiju od ostalih država, no to nije bila samo posljedica djelovanja njihovih obavještajnih zajednica. Stručnjaci tvrde da ne postoji jedinstvena formula koja osigurava uspješan odgovor na pandemiju, te su države koje su u konačnici bile uspješnije učinile više stvari ispravno. Jedan od čimbenika koji je bio prisutan u većini slučajeva je

učinkovito praćenje kontakata koje uključuje izravan rad s epidemiolozima te praćenje mobilnih podataka putem aplikacija (Dahl, 2023:175).

Malobrojni radovi koje navodi Dahl (2023:172), a koji opisuju djelovanje sustava upozorenja u Kanadi, Ujedinjenom Kraljevstvu i Kini ukazuju na to da je u navedenim državama isto tako došlo do strateškog iznenađenja. Problem predstavlja to što ti radovi ne rade razliku između upozorenja koja dolaze od strane obavještajne zajednice i upozorenja koja su izdana od strane sustava upozorenja javnog zdravstva. No ipak na temelju činjenice da su i ostale države ostale zatečene brzim širenjem bolesti mislim da nije nerazumna pretpostavka da se vjerojatnije radi o tipičnom nego devijantnom slučaju. Gore navedeni problemi javljaju se i onda kada se nastoji utvrditi granica i doseg istraživanja. Bez studija slučajeva djelovanja obavještajnih zajednica drugih država ili komparativnih studija teško je utvrditi mogu li se zaključci ove studije slučaja poopćiti na druge države.

U istraživanju koristim opširniji pristup definiranja obavještajne pogreške koji uključuje i obavještajnu zajednicu i donositelje odluka. Kako tvrde Bilandžić i Dokman (2020:144), donositelji političkih odluka su krajnji korisnici i njima je namijenjen obavještajni proizvod. Oni svojim činjenjem ili nečinjenjem utječu na pojavu obavještajne pogreške. Donositelji odluka predstavljaju ravnopravne aktere u sustavu nacionalne sigurnosti te je stoga legitimno istraživati i njihovu odgovornost prilikom pojave obavještajnih pogrešaka. Teoriju koju koristim u analizi obavještajne pogreške je teorija koju je koristio Thomas Copeland (2007) prilikom analize nekoliko značajnih slučajeva terorističkih napada koji su rezultirali velikim brojem žrtava. Kako je prikazano u pregledu literature definicije obavještajne pogreške veoma se razlikuju. Autori se ne slažu oko toga što sve treba uključiti u razmatranje obavještajne pogreške. Stoga teorija koju koristim povezuje perspektive navedene u pregledu literature, te omogućava najopširnije razumijevanje obavještajne pogreške. Copeland (2007:15) pojavu obavještajne pogreške promatra kroz četiri ključna faktora: političko vodstvo, organizacijske prepreke, izdavanje upozorenja, te analitičke izazove.

Obavještajnu pogrešku na razini političkog vodstva predstavlja neuspjeh političkog vodstva da djeluje na temelju obavještajnih analiza. U ovom slučaju se radi o jasnom ignoriranju ili zlouporabi obavještajnih analiza (Copeland, 2007:17). Dahl (2013:23) smatra da je potrebno ocijeniti obraćaju li donositelji odluka pažnju na analize obavještajne zajednice, razmatraju li

upozorenja čak i ako na temelju njih ne djeluju, te postavljaju li pitanja? Drugi aspekti koji se razmatraju kao neuspjeh političkog vodstva se odnose na neuspjeh da se prepoznaju vlastite slabosti, te neuspjeh da se te slabosti uklone ili barem umanje (Gentry, 2008:249). Neuspjeh tako može predstavljati činjenica da političko vodstvo ima krive percepcije o tome što predstavlja prijetnju za nacionalnu sigurnost. Ukoliko donositelji odluka ne provode nadzor nad implementacijom javnih politika vezanih za prijetnju nacionalnoj sigurnosti te ne razmatraju njihovu učinkovitost, to se smatra neuspjehom političkog vodstva. Također neuspjehom se može smatrati to što donositelji odluka ne razmatraju posljedice prijašnjih odluka (Copeland, 2007:17).

Organizacijske prepreke se odnose na organizacijsku kulturu, dupliciranje napora, prepreke u dijeljenju informacija te sukobljavanje organizacija oko odgovornosti nad određenim pitanjima što na kraju umanjuje učinkovitost obavještajne zajednice (Copeland, 2007:18). Ovdje se nastoji utvrditi jesu li organizacijska i birokratska ograničenja utjecala na pojavu obavještajne pogreške?

Dahl (2013:2) smatra kako mora postojati točno i specifično taktičko upozorenje vezano za potencijalnu prijetnju kako bi se spriječila obavještajna pogreška. Specifično taktičko upozorenje biti će puno učinkovitije prilikom uvjeravanja donositelja odluka o ozbiljnosti prijetnje, nego generalno strateško upozorenje. Stoga u promatranju neuspjeha obavještajne zajednice u izdavanju upozorenja razmatram stratešku i taktičku razinu upozorenja.

Strateška upozorenja mogu biti izdana od strane sektora nacionalne sigurnosti, ali i sektora javnog zdravstva, nevladinog sektora, znanstvenih zajednica, itd (Dahl, 2023:146). Kako se u radu promatra djelovanje obavještajnog sektora promatrat ću dugoročna upozorenja izdana od strane obavještajne zajednice. To se odnosi na najbitnije dugoročne strateške dokumente kao što su: Strategija nacionalne sigurnosti u čijoj izradi sudjeluje obavještajna zajednica, Nacionalne obavještajne procjene koje predstavljaju jedan od glavnih proizvoda obavještajne zajednice, te Globalni trendovi koji predstavljaju najvažniji proizvod obavještajne zajednice na koji se ne primjenjuje oznaka tajnosti (George, 2020:127). Direktor nacionalne obavještajne službe često u svjedočenjima pred Senatom ističe potencijalne prijetnje za nacionalnu sigurnost (Dahl, 2023:149). Stoga smatram da se postojanje strateškog upozorenja može operacionalizirati na način da se utvrdi postoje li u gore navedenim dokumentima ili javnim istupima predstavnika obavještajne zajednice upozorenja vezana za opasnost koju predstavljaju izbijanja zaraznih bolesti i pandemije.

Kada govorimo o taktičkoj razini upozorenja onda treba utvrditi postoje li konkretna i specifična upozorenja o izbijanju i širenju bolesti. Prema George (2020:148) nedostatak pravovremenih taktičkih upozorenja najčešći je uzrok strateških iznenađenja i obavještajnih pogrešaka, čak i onda kada su strateška upozorenja bila dostupna donositeljima odluka. To se recimo može vidjeti prema tome jesu li na sastancima Vijeća za nacionalnu sigurnost komunicirana upozorenja vezana za izbijanje i širenje bolesti. Također može se ustanoviti sadržavaju li obavještajni proizvodi poput Predsjedničkih dnevnih brifinga upozorenja o bolesti. Na razini taktičkog upozorenja djelovanje obavještajne zajednice promatrat će se kroz faze planiranja i upravljanja, prikupljanja obavijesti, obrade podataka, analize i diseminacije obavještajnih proizvoda. Ovo odgovara onome što Copeland (2007:20) naziva analitičkim izazovima. Radi se o neuspjesima detektiranima unutar obavještajnog ciklusa.

Odabir podataka predstavlja jedan od najvećih izazova u istraživanju obavještajnih pogrešaka. Kako se radi o izučavanju područja u kojemu se većina dokumenata nalazi pod oznakom tajnosti istraživači se često suočavaju s ograničenim brojem izvora. Bilandžić i Dokman (2020:137) navode kako unatoč nedostupnosti primarnih izvora, znanstvenici koriste sekundarne izvore koji su dobiveni kroz institucionalne istrage koje su provedene nakon pojave obavještajne pogreške. U studiji se stoga primjenjuje kvalitativna analiza dokumenata. U svrhu razumijevanja strateške razine upozorenja, koristit će izvore poput Strategije nacionalne sigurnosti SAD-a te javno dostupne izvještaje obavještajne zajednice, kao što su Globalni trendovi. Kada se radi o tajnim dokumentima kao što su Dnevni predsjednički brifinzi ili Nacionalne obavještajne procjene oslanjat će se na medijske izvještaje, te dostupne stručne i znanstvene radove (Dahl, 2023). Također koristit će izvještaje institucionalnih istraga koje su u ovom trenutku malobrojne. Najčešće se radi o izvještajima nadzornih odbora unutar zakonodavne vlasti (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022).

4. Djelovanje obavještajne zajednice i globalnog javnozdravstvenog sustava tijekom prošlih epidemija i pandemija

Osim same studije slučaja u radu dajem kratak pregled djelovanja obavještajne zajednice i globalnog javnozdravstvenog sustava nadzora tijekom izbijanja prošlih epidemija i pandemija. Prvo prikazujem slučaj izbijanja epidemije SARS-a u Kini 2002. godine koja je dovela do revidiranja Međunarodnih zdravstvenih propisa zbog uočenih nedostataka u sustavu nadzora i izvještavanja. U sklopu Međunarodnih zdravstvenih propisa definirano je da će određeni događaji biti proglašeni javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja zbog toga što predstavljaju rizik za ostale države te potencijalno zahtijevaju koordinirani međunarodni odgovor. Stoga osim izbijanja epidemije SARS prikazujem i slučajeve koji su proglašeni javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja od strane Svjetske zdravstvene organizacije prije izbijanja pandemije Covid-19. To su sljedeći događaji: izbijanje pandemijske svinjske gripe H1N1 2009. godine u Meksiku, epidemija ebole u Zapadnoj Africi 2014. godine, epidemija ebole u Demokratskoj Republici Kongo 2018. godine te epidemija zika virusne infekcije koja je izbila 2015. godine u Brazilu. U prikaz slučajeva isključujem proglašenje međunarodnog širenja dječje paralize javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja 2014. godine. Bolest je proglašena javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog jer je postojala zabrinutost da se neće postići cilj globalnog iskorjenjivanja dječje paralize, te je 2014. godine zapravo zabilježeno manje slučajeva nego prethodnih godina (Wilder-Smith i Osman, 2020:7).

Na temelju prošlih slučajeva mogu se utvrditi razlozi za uspješno ili neuspješno rano upozoravanje. Isto tako kroz prikaz prošlih slučajeva pokazujem i važnost strateškog i taktičkog upozorenja. Djelovanje sustava ranog upozoravanja i izvještavanja tijekom izbijanja i širenja bolesti zapravo predstavlja taktičku razinu upozorenja. Strateška upozorenja često su potaknuta izbijanjem pandemija. Tako je izbijanje virusa ebole na području Zapadne Afrike 2014. godine dovelo do izdavanja niza upozorenja od strane zdravstvenih stručnjaka, znanstvenika te istaknutih novinara (Dahl, 2023:69).

Izbijanje epidemije SARS-a u Kini 2002. godine

SARS je izbio u studenom 2002. godine u pokrajini u Guangdong u južnom dijelu Kine. Bolest je uzrokovao novi koronavirus. Kina u to vrijeme nije imala izgrađeni nacionalni sustav za nadzor i izvještavanje, a kineska vlast je kontrolirala objavu informacija o novoj bolesti. U izostanku informacija objavljenih od strane medija ili priopćenja lokalnih i pokrajinskih vlasti, javnost u Kini je saznala za bolest nakon što su u pokrajini Guangzhou početkom veljače 2003. godine počele kružiti poruke na mobilnim uređajima koje su spominjale vijesti o pojavi smrtnosne gripe (Dahl, 2023:70). Jedini znak upozorenja od strane Kine prema međunarodnoj zajednici bio je izvještaj podnesen Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji o pojavi više slučajeva atipične upale pluća. Izvještaj je podnesen sredinom veljače 2003. godine u kojemu je navedeno da postoji 300 slučajeva oboljenja i 5 smrtnih slučajeva, te da virus još nije identificiran (Heymann i Rodier, 2004:174). Dok se bolest širila, kineske vlasti nisu redovito prijavljivale sve slučajeve zaraze i usporile su proces izvještavanja Svjetske zdravstvene organizacije. (Baker i dr, 2022:5)

Globalna mreža za upozorenje i odgovor na izbijanje bolesti⁶ počela je dobivati prve izvještaje o izbijanju bolesti u veljači 2003. godine. Prve informacije stigle su od sustava GPHIN⁷ kada su detektirani medijski izvještaji o izbijanju bolesti. Nedugo nakon toga i američki sustav GEIS⁸ detektira slične izvještaje (Heymann i Rodier, 2004:173). U ožujku tim Svjetske zdravstvene organizacije pristiže u Kinu, te identificira virus. Dahl tvrdi kako je kasnije utvrđeno da je (2023:70) jedna bolnica nastojala sakriti pacijente zaražene virusom od tima Svjetske zdravstvene organizacije tako što ih je smjestila u vozila hitne pomoći te ih vozila po gradu.

⁶ Globalna mreža za upozorenje i odgovor na izbijanje bolesti je sustav osnovan od strane Svjetske zdravstvene organizacije 1997. godine. Mreža povezuje nacionalne i međunarodne zdravstvene agencije, laboratorije i znanstvene institucije kako bi se prikupili izvještaji o potencijalnim izbijanjima bolesti (Dahl, 2023:113). Uz sam sustav nadziranja i ranog upozoravanja, mreža osigurava tehničku pomoć te pomaže u sprječavanju širenja pandemija (Christaki, 2015:8).

⁷ GPHIN sustav predstavlja jedan od najvažnijih sustava nadzora koji pretražuje više neformalnih izvora koji uključuju razne internet stranice, internetske forume, internetske portale te medijske izvještaje. Tako dobivene informacije dodatno istražuje tim stručnjaka te provjerava njihovu pouzdanost kroz službene izvore. Pretraživanja su fokusirana na informacije o izbijanju novih i neobičnih bolesti. Za razliku od tradicionalnih sustava nadzora koji ovise o rutinskom izvještavanju od strane zdravstvenih institucija ovakvi sustavi su sposobni u veoma kratkom roku prikupiti i analizirati veliku količinu raspršenih i nestrukturiranih podataka. Time su uklonjeni nedostaci koje karakteriziraju stare sustave poput kašnjenja u prikupljanju i diseminaciji (Christaki, 2015:4-5).

⁸ GEIS je sustav osnovan od strane Ministarstva obrane SAD-a kojemu je glavna funkcija praćenje izbijanja bolesti koje bi mogle utjecati na vojsku SAD-a. (Dahl, 2023:31)

Izbijanje bolesti je dovedeno pod kontrolu nakon četiri mjeseca pri čemu je zabilježeno više od 8 tisuća oboljelih u više od 30 država i 774 smrtna slučaja (Dahl, 2023:71).

Uloga Svjetske zdravstvene organizacije u pandemiji SARS se smatra uspješnom, bez obzira na ograničenja u istrazi i odgovoru na izbijanje bolesti. Isto tako u određenoj mjeri uspješni su se pokazali i sustavi ProMed⁹ i GPHIN, ali nisu uspjeli prikupiti i detektirati najranije znakove upozorenja. Kasnije studije upućuju na izvještaje koji su postojali već u studenom 2002. godine (Dahl, 2023:72). Dahl (2023:70) tvrdi da iako se može govoriti o određenom uspjehu pojedinih sustava, u slučaju izbijanja epidemije SARS se ipak radi o neuspjehu u nadzoru nad izbijanjem bolesti. Nacionalni nadzorni mehanizmi nisu identificirali bolest dovoljno rano u razvoju. Neuspjeh u nadzoru je započeo u Kini kao posljedica nerazvijenog nacionalnog sustava nadzora i izvještavanja te snažne cenzure medija.

Obavještajna zajednica izvještavala je o prijetnji, no izvještaji nisu shvaćeni ozbiljno. Tadašnja članica Nacionalnog obavještajnog vijeća je svjedočila kako je većina stručnjaka i donositelja odluka unutar obavještajne zajednice i sektora nacionalne sigurnosti odbacila navedene izvještaje pod opravdanjem da je prijetnja daleko od granica SAD-a. Nedugo nakon izbijanja pandemije Nacionalno obavještajno vijeće i Središnja obavještajna agencija izdaju izvještaje koji zapravo predstavljaju strateško upozorenje. Izvještaji ističu sve veću važnost zdravstvenih prijetnji u globaliziranom svijetu. Porast turističkih putovanja povećat će rizik od globalnog širenja zaraznih bolesti. Sustavi nadzora i ranog detektiranja izbijanja bolesti u većini država su slabo razvijeni. Jedna od prednosti epidemije bolesti SARS je ta što je bolest najzaraznija u kasnijem stadiju razvoja kada su simptomi već vidljivi što nije čest slučaj s ostalim zaraznim bolestima, te je zbog toga potrebno unaprijediti sustave nadzora (Dahl, 2022:43).

Izbijanje pandemijske svinjske gripe H1N1 u Meksiku 2009. godine

Početak 2009. godine došlo je do izbijanja virusa H1N1 u Meksiku. Pomoću informacijskog sustava HealthMap prvo su uočeni izvještaji lokalnih medija o izbijanju bolesti koja izaziva

⁹ ProMed sustav predstavlja mailing listu osmišljenu kako bi se omogućila detekcija izbijanja bolesti. Svaki izvještaj je pregledan i odobren od strane administratora, te se zatim elektroničkom poštom proslijeđuje pretplatnicima ili postavlja na internet stranicu (Dahl, 2023:101).

simptome slične simptomima gripe. Proces kojim se dobivaju prvi uvidi u potencijalno izbijanje novih bolesti uključuje automatizirano prikupljanje i obradu podataka s internetskih izvora na različitim jezicima koje zatim pregledava analitičar. Tijekom travnja 2009. godine HealthMap¹⁰ detektira više izvještaja na španjolskom jeziku. Nekoliko dana nakon toga izbijanje bolesti detektira i privatna kompanija Veratect koja izdaje upozorenja koja primaju Svjetska zdravstvena organizacija i Centar za kontrolu i prevenciju bolesti (Zhang i dr, 2013:4).

Prvi slučajevi u SAD-u detektirani su mornaričkom medicinskom istraživačkom centru u San Diegu. Nakon što oni nisu mogli utvrditi o kojem virusu se radi, Centar za kontrolu i prevenciju bolesti detektirao je da se radi o virusu H1N1 (Dahl, 2023:73). Krajem travnja 2009. godine bolest je proglašena javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja, 41 dan nakon detekcije prvog slučaja, a kraj pandemije je proglašen u kolovozu 2010. godine (Dahl, 2023:74). Svinjska gripa se pokazala puno manje opasnom nego što su to stručnjaci tijekom širenja bolesti smatrali. Procjenjuje se da je smrtnost od virusa na razini sezonske gripe, što je dovelo do kritika upućenih prema Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji prema kojima je reakcija na bolest bila pretjerana (Dahl, 2023:75).

Pandemija se smatra uspjehom za sustave globalnog nadzora. Istovremeno pandemija pokazuje da sustavi nadzora funkcioniraju na način da ponekad upozoravaju na izbijanja bolesti na koje nije uvijek potrebno ili korisno hitno reagirati. Zhang i dr (2013:7) tvrde da iako se radilo o novoj vrsti patogena, mnogi izolirani slučajevi nisu bili dovoljan razlog da zdravstvena zajednica oglasi alarm. Pandemija je ukazala na posljedice koje mogu proizaći iz pretjerane reakcije. Zabrane letova koje predstavljaju jednu od prvih mjera u borbi protiv širenja pandemije, tako dovode do situacije u kojoj su države manje spremne izvještavati o izbijanjima bolesti i stvarnom broju zaraženih. Ovaj slučaj pokazuje kako pretjerana reakcija na nedovoljno poznatu prijetnju predstavlja ozbiljan rizik i za same donositelje odluka. Francuski ministar zdravstva tako je morao napustiti poziciju nakon što je potrošio nekoliko stotina milijuna eura u pripremi za suočavanje s pandemijom (Gradon i Moy, 2021:11). Pandemija pokazuje i posljedice koje mogu nastati uslijed netočnog strateškog upozorenja. Iako su se stručnjaci godinama pripremali na

¹⁰ HealthMap predstavlja otvoreni svima dostupan potpuno automatizirani informacijski sustav koji prikuplja informacije iz raznih izvora, uključujući i informacije koje izdaje sustav ProMed. Sustavi HealthMap i ProMed su prvi upozorili ostatak svijeta na izbijanje pandemije Covid-19 (Dahl, 2023:101).

izbijanje pandemije, nisu se pripremili za ovakav tip pandemije. Pretpostavke stručnjaka su bile da će potencijalna pandemija izbiti na području Azije, a ne u Sjevernoj Americi. Tako je fokus nadzora bio na Aziji (Dahl, 2023:76).

Nacionalni medicinski obavještajni centar koji djeluje u sklopu Ministarstva obrane upozorio je da postoji visoka vjerojatnost da se bolest razvije u pandemiju dva mjeseca prije nego što ju je Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemijom. Treba napomenuti da je prijetnja u tom trenutku ipak bila poznata zdravstvenoj zajednici, pa je tako bolest u tom trenutku već bila označena kao javnozdravstveno izvanredno stanje od međunarodnog značaja od strane Svjetske zdravstvene organizacije. Prema Dahlu (2023:44) ovaj primjer pokazuje ulogu koju ima obavještajna zajednica prilikom izbijanja pandemija. Izvještaji zdravstvene zajednice se trebaju prosuđivati prema njihovoj točnosti. Obavještajna zajednica ima zadaću izdavanja ranog upozorenja, što povremeno zahtijeva kompromis između točnosti i brzine.

Izbijanja epidemije ebole u Zapadnoj Africi 2013. godine i Demokratskoj Republici Kongo 2018. godine

Epidemija virusa ebole izbila je na području Zapadne Afrike u prosincu 2013. godine kada je dijete u Gvineji umrlo od nepoznate bolesti. Lokalni dužnosnici obavijestili su ministarstvo zdravstva u ožujku 2014. godine. Bolest je proglašena javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja u kolovozu 2014. godine kada je umrlo već više od tisuću ljudi (Dahl, 2023:77). Kasna reakcija posljedica je neadekvatnih kapaciteta nadzora u Gvineji. U sklopu HealthMap-a su uočeni članci o izbijanju neobične bolesti 9 dana prije bilo kakvih službenih informacija, ali značaj tih vijesti nije prepoznat. U ovom slučaju kasna detekcija posljedica je ponašanja vlasti u Gvineji koja je namjerno umanjivala ozbiljnost koju bolest predstavlja, ali i ambasade SAD-a u Gvineji koja nije posumnjala u pouzdanost takvih izjava. Problem nije samo u izvještavanju, nego se radi i o analitičkoj pogrešci. Analitičari su morali biti više skeptični prema informacijama navedenima u dostupnim izvještajima. Pandemija je primjer koji ponovno ukazuje na neučinkovitosti postojećih sustava nadzora. Svjetska zdravstvena organizacija zakasnila je u reakciji, nije osmislila koherentan plan odgovora na krizu te nije bila u stanju mobilizirati države članice kako bi se implementirale potrebne mjere. U ovom slučaju također su implementirane zabrane letova koje su upitne učinkovitosti, a donose ozbiljnu štetu državama u

razvoju, te stvaraju poticaje među pogođenim državama da podcjenjuju ozbiljnost prijetnje (Dahl, 2023:78).

Obavještajna zajednica također promatra pandemiju ebole kao neuspjeh u provođenju nadzora i izdavanja upozorenja. Upozorenja nisu bila dostupna jer se globalni sustavi nadzora previše oslanjaju na izvještavanje od strane pogođenih država i nevladinih organizacija. Većina država, posebno u slabije razvijenim državama, nema sposobnosti detekcije i nadzora nad širenjem bolesti. Isto tako u pojedinim državama prilikom detekcije izbijanja bolesti većina lokalnih, regionalnih ili državnih aktera nije voljna prijaviti slučajeve izbijanja bolesti zbog raznih mogućih nepovoljnih posljedica. Kao i u slučaju pandemije virusa H1N1, Nacionalni medicinski obavještajni centar izdao je prvo upozorenje o izbijanju bolesti ebole u Gvineji krajem ožujka 2014. godine, nekoliko mjeseci prije nego je bolest proglašena javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja (Dahl, 2023:44). Obavještajna zajednica SAD-a je u ovom slučaju pomagala pružanjem informacija Ministarstvu obrane SAD-a i ostalim organizacijama koje su aktivno sudjelovale u pružanju podrške na terenu (Dahl, 2023:45). Tako je Nacionalna geospacijalno-obavještajna agencija proizvela javno dostupnu kartu koja pokazuje lokacije na kojima je došlo do izbijanja virusa ebole na području Zapadne Afrike (Walton, 2020).

U 2018. godini u Demokratskoj Republici Kongo dolazi do drugog najvećeg izbijanja epidemije virusa ebole u povijesti. Sigurnosni izazovi u Demokratskoj Republici Kongo otežali su identificiranje bolesti, praćenje kontakata i odgovor na izbijanje virusa. Svjetska zdravstvena organizacija proglasila je izbijanje virusa ebole u Demokratskoj Republici Kongo javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja u srpnju 2019. godine. Za razliku od prethodnog izbijanja epidemije ebole u Zapadnoj Africi, u slučaju izbijanja epidemije u Demokratskoj Republici Kongo došlo je do nikad bržeg odgovora na krizu od strane međunarodne zajednice i Svjetske zdravstvene organizacije. Prisutnost raznih oružanih skupina u epicentrima epidemije dodatno je narušilo učinkovitost odgovora na širenje epidemije. Napadi na zdravstvenu infrastrukturu traumatizirali su stanovništvo koje je bilo sve manje spremno tražiti pomoć, što je na kraju otežalo napore u suzbijanju širenja bolesti. (Guetiya Wadoum i dr, 2021:4924). Izbijanje virusa ebole u Demokratskoj Republici Kongo spomenuto je u Godišnjim procjenama prijetnji obavještajne zajednice SAD-a objavljenima 2019. godine. Epidemija pokazuje rizike prisutne u situacijama koje se javljaju kada dolazi do izbijanja bolesti u

državama visoke gustoće naseljenosti s velikim brojem interno raseljenog stanovništva u kojima istovremeno traje nasilni unutrašnji sukob (Senate Select Committee on Intelligence, 2019:21).

Izbijanje epidemije zika virusne infekcije u Brazilu 2015. godine

Izbijanje zika virusne infekcije koja je prvi put otkrivena u Africi, detektirano je u Brazilu 2015. godine. Nedugo nakon izbijanja bolesti počeli su se javljati defekti na novorođenoj djeci i neki drugi neurološki poremećaji za koje se smatralo da su povezani s virusnom infekcijom. Iako bolest najčešće karakteriziraju blagi simptomi, pojava poremećaja povezanih sa infekcijama izazvala je zabrinutost unutar Svjetske zdravstvene organizacije. Dodatnu zabrinutost je uzrokovala i činjenica da je Brazil domaćin Ljetnih olimpijskih igara 2016. godine. Zbog toga je Svjetska zdravstvena organizacija proglasila zika virusnu infekciju javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja u veljači 2016. godine (Wilder-Smith i Osman, 2020:8).

Smatra se da su globalni sustavi nadzora djelovali uspješno tokom izbijanja zika virusne infekcije. Analize pokazuju da su se pojavila kašnjenja u reakcijama koja nisu proizašla iz problema u nadzornom sustavu, već su uzrokovana usporenim reakcijama donositelja odluka. Epidemija je pokazala i korisnost nekih sustava nadzora koji su uz pomoć podataka o obrascima zrakoplovnih letova uspješno predvidjeli izbijanje zika virusne infekcije u SAD-u (Dahl, 2023:74). Obavještajna zajednica SAD-a spominje zika virusnu infekciju u Godišnjim procjenama prijetnji objavljenima 2016. i 2017. godine. Kao što je već navedeno, izvještaj iz 2017. godine spominje da u 10% slučajeva postoje ozbiljni defekti na novorođenoj djeci čije majke su bile zaražene virusom, te rijetki neurološki poremećaji među djecom i odraslima. Izvještaj napominje i širenje soja virusa zike na području Jugoistočne Azije, te u trenutku objave izvještaja nije poznato uzrokuje li i ovaj soj već spomenute poremećaje (Senate Select Committee on Intelligence, 2017:14).

Analiza

Kratak pregled prošlih slučajeva izbijanja zaraznih bolesti ukazuje na nekoliko važnih aspekata koje treba uzeti u obzir prilikom razmatranja izdavanja upozorenja i djelovanja donositelja

odluka. Djelovanje obavještajne zajednice prilikom prijašnjih izbijanja zaraznih bolesti se najčešće svodi na izdavanje strateških upozorenja te pružanje podrške donositeljima odluka u razumijevanju prijetnji koje predstavljaju potencijalne pandemije i ostale zdravstvene prijetnje (Dahl, 2023:46). Prošli slučajevi pokazuju kako je obavještajna zajednica pravovremeno izvjestila o izbijanju zaraznih bolesti, pritom se oslanjajući na već javno dostupne informacije. Kada se promatraju organizacijske prepreke može se već na prijašnjim slučajevima vidjeti da obavještajna zajednica nije organizirana na način da može sama otkriti da je došlo do izbijanja nove bolesti, nego se u tome oslanja na globalne sustave nadzora.

Obavještajna zajednica je ukazala na nedostatke u djelovanju sustava nadzora i ranog upozorenja. Uočeni su nedostaci u globalnom sustavu izvještavanja koji je previše ovisan o izvještavanju pogođenih država. Kako je već objašnjeno, ponekad pogođene države nemaju dovoljno razvijene vlastite kapacitete nadzora i izvještavanja, a ponekad smatraju da im nije u interesu objaviti da je došlo do izbijanja zarazne bolesti što na kraju dovodi do kašnjenja u izdavanju upozorenja od strane Svjetske zdravstvene organizacije. To je najbolje vidljivo u slučajevima izbijanja epidemije SARS-a u Kini 2002. godine i epidemije ebole u Zapadnoj Africi 2013. godine. Kada se govori o reakciji donositelja odluka, može se reći da prijetnje koje predstavljaju zarazne bolesti nisu ozbiljno shvaćene. Percepcija prisutna među donositeljima odluka, ali i među većinom stručnjaka unutar obavještajne zajednice je ta da su ovakve prijetnje daleko, te da ne predstavljaju izravnu opasnost za SAD. Dominantne pretpostavke među analitičarima, barem onih koji razmatraju zdravstvene prijetnje, su bile te da će potencijalna pandemija izbiti na području Azije. To se pokazalo pogrešno u slučaju izbijanja svinjske gripe u Meksiku 2009. godine. Jervis (2010:194) tvrdi da smo skloni predviđati budućnost na temelju kontinuiteta pri čemu podcjenjujemo mogućnost promjena. Isto tako na analitičkoj razini potrebno je spomenuti pretjeranu reakciju na izbijanje svinjske gripe u Meksiku 2009. godine. Radi se o fenomenu prepoznatom u literaturi o obavještajnim pogreškama, pri čemu dolazi do prekomjerne reakcije zbog neuspjeha u prošlosti. Prošli neuspjeh u ovom slučaju predstavlja izbijanje epidemije SARS-a u Kini 2002. godine.

Svjetska zdravstvena organizacija isto tako je utvrdila nedostatke u sustavu nadzora, ranog upozorenja i pravovremenog izvještavanja. Nedostaci u nadzoru i izvještavanju uočeni tijekom izbijanja epidemije SARS u Kini 2002. godine doveli su do revizije Međunarodnih zdravstvenih

propisa. Stavljene su veći naglasak na rano otkrivanje, globalni odgovor te obuzdavanje zaraze na području izbijanja. Kina je unaprijedila vlastite sustave zdravstvenog nadzora te je ojačala suradnju s drugim državama i međunarodnom zajednicom (Dahl, 2023:72). Hoffman i Silverberg (2018:329) tvrde da je u slučajevima izbijanja svinjske gripe, ebole i virusne zika infekcije zakašnjela međunarodna reakcija zapravo u većoj mjeri posljedica kašnjenja u političkoj mobilizaciji nego posljedica kasne detekcije. Čak i u slučaju izbijanja epidemije ebole u Zapadnoj Africi, autori smatraju da je problem u kasnoj političkoj mobilizaciji. Prisutnost bolesti je potvrđena u ožujku, a bolest je proglašena javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja u kolovozu 2014. godine (Hoffman i Silverberg, 2018:330). Autori testiraju nekoliko hipoteza i tvrde da do brže političke mobilizacije dolazi kada se izbijanja zaraznih bolesti ne poklapaju sa sezonom praznika te kada zarazna bolest pogađa građane SAD-a. Prema autorima na bržu reakciju ne utječe ozbiljnost bolesti ili broj zaraženih (Hoffman i Silverberg, 2018:332).

Također analize i izvještaji objavljeni nakon navedenih slučajeva predstavljaju stratešku razinu upozorenja za buduće pandemije. Vidljivo je da su ovi slučajevi bili pokriveni u Godišnjim procjenama prijetnji koje objavljuje obavještajna zajednica SAD-a. Uz samo spominjanje konkretnih zdravstvenih prijetnji koje su aktualne u vrijeme objave, izvještaji navode i mogućnost izbijanja puno ozbiljnije zarazne bolesti. Tako navode kako virusi ptičje gripe i MERS imaju pandemijski potencijal ukoliko se njihova sposobnost širenja među ljudima poveća. (Senate Select Committee on Intelligence, 2017:14,2018:17).

5. Izbijanje pandemije COVID-19

Postavlja se pitanje radi li se uopće o obavještajnoj pogrešci? Od početka krize ne postoji konsenzus oko odgovora na to pitanje. Argumenti se kreću od pozicije da pandemija predstavlja neuspjeh obavještajne zajednice do toga da donositelji odluka nisu odgovorili na krizu na temelju izdanih upozorenja, pri čemu se radi o isključivoj odgovornosti političkog vodstva. Predsjednik Trump optužio je obavještajnu zajednicu da je umanjila značaj pandemije, dok je istovremeno u intervjuima priznao da je znao za opasnost od samog početka širenja bolesti (Dahl, 2023). Kritičari reakcije predsjednika Trumpa stavljaju isključivu odgovornost na njega jer nije reagirao na jasna upozorenja obavještajne zajednice. Obavještajna zajednica je izdala upozorenje, ali donositelji odluka nisu reagirali. Gregory Treverton tvrdi da je donositeljima odluka bilo ponuđeno dovoljno upozorenja, te da se radi o krizi vodstva, a ne obavještajnoj pogrešci (Dahl (2023:85). Wirtz (2021:3) tvrdi da se ne može govoriti o neuspjehu obavještajne zajednice ili o neuspjehu javnozdravstvenog nadzora. Mogućnost izbijanja globalne pandemije bila je predviđena od strane obavještajne i znanstvene zajednice.

Iskustva dobivena iz prošlih obavještajnih pogrešaka pokazuju da je uvijek postojalo dovoljno općih, strateških upozorenja o nadolazećoj prijetnji. Ta iskustva isto tako pokazuju da opća upozorenja malo znače za prevenciju prijetnji jer donositelji odluka nisu voljni donositi skupe i riskantne odluke na temelju takvih upozorenja. Potrebno je utvrditi koliko je obavještajna zajednica bila fokusirana na prave probleme i izdala pravovremena upozorenja. George (2020:148) smatra da dobra strateška analiza u nekim situacijama uključuje izravnu poruku u kojoj se eksplicitno iznosi donositeljima odluka da su bili upozoreni, te da im obavještajna zajednica neće biti u mogućnosti dati daljnja konkretna taktička upozorenja. Nakon izdanog upozorenja odgovornost više nije na obavještajnoj zajednici. Dahl (2023:87) pak smatra da obavještajna zajednica ne bi trebala samo upozoriti, nego bi trebala i uvjeriti donositelje odluka da je određena prijetnja ozbiljna.

Dahl (2023:83) tvrdi da je virus bio prisutan u SAD-u nekoliko tjedana ili mjeseci prije nego je shvaćena ozbiljnost prijetnje. Sustav koji je razvijen za otkrivanje takvih opasnosti je zakazao. Kriza je prema njemu posljedica tri čimbenika: postojanja strateškog upozorenja koje je prethodilo krizi, ali je bilo neučinkovito u prevenciji iste, nedostatku pravovremenih i konkretnih

taktičkih upozorenja, te nevoljkosti donositelja odluka da prihvate i djeluju na temelju informacija i analiza koje su bile dostupne.

Strateška upozorenja

Kao što je prikazano u prethodnom poglavlju izbijanje pandemije bilo je očekivano na temelju prošlih iskustva (SARS, svinjska gripa, ptičja gripa, ebola, zika) te na temelju čestih upozorenja stručnjaka (Parker i Stern, 2022:617). Kada se govori o strateškoj razini upozorenja, izvještaj Odbora za obavještajne aktivnosti Zastupničkog doma Kongresa tvrdi da je između 1992. i 2019. godine objavljeno više od 20 izvještaja u kojima se razmatra pripravnost SAD-a za potencijalno izbijanje pandemije. Izvještaji napominju kako dugoročni trendovi interakcije ljudi s prirodom povećavaju rizik od pojave novih bolesti. Sve češća uplitanja čovjeka u životinjska staništa dovode do povećanja vjerojatnosti izbijanja zoonotskih bolesti. Pojava sve većih, gusto naseljenih gradova u zemljama u razvoju pogoduje brzom lokalnom širenju bolesti. Globalna trgovina, migracije i međunarodna putovanja omogućuju da se bolesti velikom brzinom prošire globalno. Porast dezinformacija na društvenim mrežama dovela je do neodlučnosti po pitanjima cjepiva i povećane sumnjičavosti prema znanstvenoj zajednici (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:5).

Dahl (2023:88-89) navodi nekoliko nevladinih organizacija koje su upozoravale na potencijalno izbijanje pandemije u budućnosti. Centar za strateške i međunarodne studije upozorio je kako SAD nisu spremne za globalne zdravstvene prijetnje. Neprofitna organizacija Američki medicinski institut upozorila je na opasnost koju predstavljaju zarazne bolesti te na neadekvatne sustave nadzora koji bi ih trebali detektirati. Odbor za nadzor i praćenje globalne spremnosti Svjetske zdravstvene organizacije upozorio je da su potrebni veći naponi kako bi se svijet pripremio za buduće pandemije. Indeks zdravstvene sigurnosti objavljen u listopadu 2019. godine ustvrdio je da nijedna država nije u potpunosti spremna za pandemiju. Prema istom izvještaju SAD su zauzele prvo mjesto od 195 država prema razini spremnosti za pandemiju.

Uz navedeno postojao je i niz vježbi i simulacija vezanih za izbijanje pandemije. Ovdje ću navesti samo neke od njih. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi Sjedinjenih Američkih Država održalo je simulaciju u kojoj je bilo uključeno 12 saveznih država i isto toliko agencija.

Radilo se o pandemiji koja je izbila u Kini i proširila se na SAD. Federalna agencija za upravljanje krizama opisala je u svojoj procjeni opasnosti scenarij u kojemu se nepoznati virus u nekoliko tjedana širi diljem SAD-a i svijeta, pri čemu dolazi do smanjivanja ekonomske aktivnosti, preopterećenja zdravstvenog sektora te građanskog neposluha. Simulacije su utvrdile nespremnost sustava za odgovor na pandemiju i nemogućnost lokalnog ograničavanja širenja bolesti, uz ozbiljne ekonomske i društvene posljedice (Dahl, 2023:90).

Obavještajna zajednica posljednjih dvadeset godina upozorava o globalnim zdravstvenim prijetnjama koje uključuju prijetnje poput zaraznih bolesti i pandemija. Nacionalne obavještajne procjene objavljene 2000. godine upozoravaju kako zarazne bolesti predstavljaju prijetnju građanima SAD-a i vojsci raspoređenoj u inozemstvu. Ističe se sve veći rizik koji dolazi od zdravstvenih prijetnji koje će utjecati na globalnu sigurnost i sigurnost SAD-a. Prijetnju predstavljaju postojeće bolesti, ali i rastući broj novih bolesti. Za potencijalnu pandemiju navodi se da nije upitno hoće li se dogoditi, nego kada će se dogoditi. Pandemije će najvjerojatnije uzrokovati nestabilnosti u državama i regijama u kojima mogu biti ugroženi i interesi SAD-a (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:6).

Nacionalno obavještajno vijeće upozorava na opasnost od pandemija u izvještajima Globalni trendovi. Strateško upozorenje predstavlja 2008. godine objavljeni izvještaj Globalni trendovi 2025 koji navodi mogućnost izbijanja zoonotske¹¹ bolesti na područjima visoke gustoće naseljenosti gdje zbog širenja ljudskih aktivnosti dolazi do povećane interakcije s divljim životinjama, pri čemu se kao najrizičnija spominju područja Južne Azije i Kine. Globalni trendovi 2030 objavljeni 2012. godine procjenjuju kako su pandemije potencijalni crni labud, te navode da bi respiratorni patogen koji se lako prenosi mogao biti jedan od najrazornijih globalnih događaja (Dahl, 2023:92). Izvještaj predviđa izbijanje virusa koji se vrlo brzo širi na području Jugoistočne Azije. Navedeno je kako se radi o vrsti prijetnje na koju su znanstvenici opetovano upozoravali. Izvještaj ukazuje na to da će porast međunarodnih putovanja i nedostatna zdravstvena infrastruktura stvoriti okolnosti u kojima će učinkovito sprječavanje širenja virusa postajati sve izazovnije. (National Intelligence Council, 2012:112-113).

¹¹ Grupe bolesti koje se mogu prenositi sa životinja na ljude (Dahl, 2023:100)

Direktori nacionalne obavještajne službe konstantno ističu opasnosti koje predstavljaju pandemije. Tako 2006. godine Direktor nacionalne obavještajne službe John Negroponte u Godišnjim procjenama prijetnji tvrdi da je obavještajna zajednica u definiciju bioloških prijetnji uključila i pandemije. Sve naredne Godišnje procjene prijetnji s izuzetkom 2007. godine uključivale su pandemije kao potencijalne prijetnje za nacionalnu sigurnost SAD-a. Direktor nacionalne obavještajne službe Dennis Blair ukazao je 2010. godine na nedostatke u praćenju i obavještavanju tokom izbijanja bolesti. Napomenuo je i da načini na koje druge zemlje reagiraju na zdravstvene prijetnje mogu utjecati na američke interese. Tijekom svjedočenja pred Senatskim odborom za nadzor nad obavještajnom službom 2013. godine, James Clapper, Direktor Nacionalne obavještajne službe, istaknuo je da obavještajna zajednica, između ostalih netradicionalnih prijetnji, prati i promjene u području zaraznih bolesti. Naglasio je kako događaji od lokalnog značaja postaju sve važniji faktori u oblikovanju nacionalne sigurnosti SAD-a. (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:6-7).

Godišnje procjene prijetnji objavljene 2015. i 2016. godine također su istaknule prijetnju koju predstavljaju pandemije. Izvještaji su pisani u trenutku izbijanja virusa ebole u Zapadnoj Africi i zika virusne infekcije u Brazilu. Zarazne bolesti ostaju trajna prijetnja zbog izazova u točnom predviđanju patogena koji mogu preći sa životinja na ljude ili koji mogu iznenada postati visoko zarazni. Precizne prognoze ovih događaja gotovo su nemoguće. Naglašavaju se neki faktori koji doprinose povećavanju rizika od izbijanja pandemija kao što su velika gustoća naseljenosti u pojedinim dijelovima svijeta, rast gradskih područja, zadiranje u životinjska staništa i njihovo uništavanje radi potreba poljoprivrede (Gajewski, 2021:83). U predstavljanju Godišnjih procjena prijetnji 2019. godine Direktor nacionalne obavještajne službe Dan Coates upozarava na opasnost koju potencijalna pandemija predstavlja za SAD i svijet. Takva potencijalna pandemija će dovesti do velikog broja smrtnih slučajeva, snažno će utjecati na svjetsku ekonomiju te će iscrpiti globalne resurse. To će dovesti do zahtjeva za većim angažmanom SAD-a u rješavanju krize od strane pogođenih država i međunarodne zajednice (Dahl, 2023:72).

U listopadu 2019. godine Ministarstvo domovinske sigurnosti je zaključilo da je infrastruktura za obranu od bioloških prijetnji nepripremljena, slabo usklađena, te da raspolaže s nedovoljno resursa za učinkovitu obranu od pandemijskih rizika (Lankford i dr, 2020:5). Bitno je istaknuti Nacionalnu strategiju odgovora na pandemiju influence koja izdvaja tri osnovna elementa na

kojima se temelji odgovor na krizu. To uključuje ranu detekciju virusa, brzi razvoj i stvaranje zaliha cjepiva i lijekova, te uspostavljanje pripravnosti na svim razinama vlasti. Strategija naglašava važnost daljnjih poboljšanja u području detektiranja bolesti unutar SAD-a, jačanja zdravstvene infrastrukture, te bolje suradnje sa Svjetskom zdravstvenom organizacijom kako bi se osigurala viša razina pripravnosti za suočavanje s potencijalnom pandemijom (Lankford i dr, 2020:6).

Prema Dahlu (2023:93) djelomičan odgovor za neučinkovitost strateških upozorenja možemo pronaći u ljudskoj prirodi. Obični ljudi, a i stručnjaci se uvijek iznenade kada se rijetki događaji ostvare, pa čak i onda kada su takvi događaji predviđeni. Isto tako dio objašnjenja se odnosi zanemarivanje savjeta stručnjaka i znanstvenika od strane administracije Donalda Trumpa. Osim navedenog, problem je u tome što donositelji odluka dobivaju veliki broj strateških upozorenja. Kada je obavještajna zajednica isticala opasnost koja prijeti od pandemija, istovremeno je upozoravala i na *cyber* napade, oružje za masovno uništenje te na posljedice klimatskih promjena. Donositelji odluka tako nisu previše spremni trošiti vrijeme i resurse na scenarije koji bi se možda mogli ostvariti.

Taktička upozorenja i analitički izazovi

Odbor za obavještajne aktivnosti Zastupničkog doma Kongresa izdao je deklasificirani izvještaj o odgovoru obavještajne zajednice na pandemiju COVID-19 (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022). Fokus obavještajne zajednice na zdravstvene prijetnje sigurnosti bio je u najboljem slučaju nekonzistentan. Obavještajna zajednica je pandemiju dočekala s resursima koji nisu bili adekvatni za ovaj tip prijetnje. Učinak analitičara procjenjuje se kao relativno uspješan u odnosu na informacije koje su im bile dostupne. Napori poduzeti u fazi prikupljanja ocjenjuju se kao neuspješni. Upozorenja izdana rano u razvoju krize bila su utemeljena na podacima prikupljenima iz otvorenih izvora, te na informacijama koje su dobivene u diplomatskoj komunikaciji. Prosudba navedena u izvještaju je da je obavještajnoj zajednici trebalo previše vremena da sistematično krene u prikupljanje podataka o nastajućoj krizi. Do toga je došlo tek krajem siječnja 2020. godine. Obavještajnoj zajednici je trebalo previše vremena da preusmjeri fokus i upotrijebi tajne metode prikupljanja kako bi se saznalo nešto više o nastanku, ozbiljnosti i razvoju bolesti.

Analitičari Nacionalnog medicinskog obavještajnog centra su proizveli jasna upozorenja u odnosu na javno dostupne informacije. Prema izjavama nekih dužnosnika obavještajna zajednica je bila spora u izdavanju upozorenja. Odbor je utvrdio da je obavještajna zajednica počela upozoravati predsjednika krajem siječnja i početkom veljače 2020. godine. Predsjednik Trump tvrdi da je obavještajna zajednica govorila o virusu na način koji ne odaje ozbiljnost prijetnje. Izvještaj ne ocjenjuje neuspješno upravljane krizom od strane donositelja odluka. Umjesto toga izvještaj se fokusira na upozorenje, te uspoređuje klasificirana upozorenja koja su dolazila od strane obavještajne agencije sa službenim izjavama dužnosnika. Obavještajna zajednica je u siječnju i veljači 2020. godine upozorila predsjednika, iako to nije vidljivo iz njegovih službenih izjava (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:3-4).

Obavještajna zajednica u odnosu na zdravstvene prijetnje ima tri zadatka. Kao prvo obavještajna zajednica mora prikupljati podatke i izrađivati analize vezane za globalne zdravstvene sigurnosne probleme. Također, obavještajna zajednica mora upozoravati donositelje odluka o izbijanjima bolesti koje imaju potencijal da postanu pandemije. Nakon izbijanja bolesti s pandemijskim potencijalom obavještajna zajednica mora analizirati kako će se pandemija odraziti na nacionalnu i globalnu sigurnost (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:7). U izdavanju upozorenja o bolestima koje imaju potencijal da postanu pandemije, obavještajna zajednica komplementarna je radu drugih javnozdravstvenih agencija koje također imaju misiju izdavanja ranog upozorenja. Podaci i analize javnozdravstvenih institucija dostupni su donositeljima odluka u Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi SAD-a te u Vijeću nacionalne sigurnosti (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:8).

Prva upozorenja vezana za izbijanja bolesti gotovo uvijek pristižu kroz otvorene izvore. Prema izvještaju, prvo što stručnjaci u zdravstvu i obavještajnoj zajednici pokušavaju ustanoviti je radi li se o novoj bolesti za koju ljudi još nisu stekli imunitet (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:9). Institucije javnog zdravstva objavljuju da je otkrivena nova bolest nakon što je identificiraju. Takve objave detektiraju programi koji prikupljaju informacije iz otvorenih izvora. Najpoznatiji program je ProMED koji pretražuje internet u potrazi za objavama vezanih za događaje koji upućuju na izbijanje zaraznih bolesti. Prema izvještaju više stručnjaka iz područja zdravstvenog sektora i obavještajne zajednice izjavilo je da rutinski prati

objave na ProMED-u (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:10).

Obavještajna zajednica se snažno oslanja na javne objave u promatranju zdravstvenih prijetnji, te nije u poziciji u kojoj može sama detektirati nove bolesti koje već nisu detektirane od strane javnozdravstvenih službi. Nakon što je bolest detektirana tada obavještajna zajednica može usredotočiti svoje metode prikupljanja na zdravstvenu prijetnju, posebno u situacijama kada vlasti u drugim državama nastoje sakriti informacije ili odugovlačiti s prijavljivanjem bolesti. Analitičari obavještajne zajednice često moraju donositi dugoročne prosudbe na temelju nepotpunih i nedosljednih informacija što nije uvijek slučaj sa stručnjacima iz područja zdravlja. Tako je 24. siječnja 2020. godine obavještajna zajednica procijenila da postoji vjerojatnost od 50% da Covid-19 u sljedećih četiri mjeseca postane pandemija. Svjetska zdravstvena organizacija proglasila je globalnu pandemiju 11. ožujka 2020. godine (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:12).

Izveštaj Odbora za obavještajne aktivnosti Zastupničkog doma Kongresa utvrdio je da je obavještajna zajednica počela s izdavanjem upozorenja početkom trećeg tjedna u siječnju 2020. godine, te da su sva sljedeća upozorenja naglašavala rastuću ozbiljnost prijetnje. Izveštaj tvrdi da je obavještajna zajednica bila uspješna u upozoravanju donositelja odluka. Većina agencija obavještajne zajednice procjenjuje s niskom razinom pouzdanosti da je bolest nastala zoonotskom transmisijom. Jedna agencija s osrednjom razinom pouzdanosti procjenjuje da je bolest potekla curenjem iz laboratorija. Tri agencije tvrde da su dokazi nedovoljni da bi se mogao donesti konačan zaključak o porijeklu bolesti (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:19).

Dana 30. prosinca 2019. godine, vijest o nepoznatoj bolesti koja je po simptomima slična bolesti SARS, počela je kružiti po kineskim društvenim mrežama, većinom kroz neformalnu komunikaciju doktora u Wuhanu. Isti dan izdano je hitno upozorenje zdravstvenim ustanovama u Wuhanu. Nakon što je kineski novinar potvrdio da je izdano upozorenje, na ProMED-u je izdana obavijest. Idući dan analitičar Nacionalnog medicinskog obavještajnog centra pregledao je i prenio obavijest na internu bazu podataka Horizon. U komentar je unio upozorenje o mogućnosti razvoja potencijalne pandemije (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:23-24).

U narednim danima analitičar Nacionalnog medicinskog obavještajnog centra dopunio je obavijest dodatkom o pojavi 27 atipičnih slučajeva upale pluća bez zabilježenih smrtnih slučajeva te slučajeva širenja bolesti među ljudima. Prvo što stručnjaci nastoje ustanoviti kod izbijanja bolesti je radi li se o novoj bolesti, te širi li se bolest među ljudima. Analitičari Nacionalnog medicinskog obavještajnog centra pratili su bolest kroz bazu podataka Horizon, ali završeni obavještajni proizvod o virusu nije bio dostupan do sredine siječnja 2020. godine. Izvršna vlast je odbila zahtjev Odbora za deklasifikaciju datuma i naslova predsjedničkih dnevnih brifinga koji spominju COVID-19. Čelnik Kineskog centra za kontrolu i prevenciju bolesti stupio je 3. siječnja 2020. godine u kontakt s Centrom za kontrolu i prevenciju bolesti SAD-a, nakon čega je obaviješteno Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi te Vijeće za nacionalnu sigurnost. U razgovoru je napomenuto da bolest uzrokuje novi koronavirus, da nema postojećeg imuniteta, te da je situacija puno ozbiljnija nego što je to opisano u medijima. U ovom trenutku su svi važni elementi obavještajne zajednice bili svjesni toga da se radi o slučaju izbijanja novog nepoznatog virusa, pri čemu su u praćenju razvoja događaja koristili iste javno dostupne resurse kao i zdravstveni djelatnici (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:29).

U diplomatskoj komunikaciji, ambasada u Pekingu upozorila je na izbijanje bolesti. Navedeno je da se radi o većoj razini transparentnosti u odnosu na epidemiju bolesti SARS, iako je zdravstvenim djelatnicima rečeno da ne razgovaraju o širenju bolesti. Nisu zabilježeni slučajevi prijenosa bolesti među ljudima te nema zaraze među zdravstvenim djelatnicima. Odbor je zabilježio nezadovoljstvo među nekim dužnosnicima Vijeća za nacionalnu sigurnost. Zanimalo ih je što kineske vlasti skrivaju, širi li se zaraza između ljudi, otkuda virus potječe, te moraju li zaštititi diplomate u Wuhanu? Odbor ocjenjuje da je prikupljanje obavijesti tajnim metodama bilo veoma ograničeno tijekom siječnja 2020. godine. Obavještajna zajednica je pratila razvoj bolesti kroz obavijesti dobivene iz otvorenih izvora, te na temelju njih izrađivala analize (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:30).

Članovi obavještajne zajednice i djelatnici u javnome zdravstvu tvrde da je javljanje zaraze među zdravstvenim djelatnicima rani znak širenja bolesti među ljudima. Svjetska zdravstvena organizacija je javno obznanila da je prvi slučaj zaraze izvan Kine zabilježen u Tajlandu, ali da nema dokaza da je to posljedica širenja virusa među ljudima. Analitičari Nacionalnog

medicinskog obavještajnog centra utvrdili su da u ovom trenutku nije bilo potrebno izdati ozbiljnije upozorenje, baš zbog činjenice da nije utvrđeno širenje virusa među ljudima (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:32).

Izvješće Centra za kontrolu i prevenciju bolesti koje nije dostupno javnosti od 15. siječnja 2020. godine, napominje da postoje indikacije da je došlo do širenja bolesti među ljudima. Postavlja se pitanje, radi li se o pouzdanoj informaciji, te ako da, zašto obavještajna zajednica nije znala za to? Sljedeći dan analitičari Nacionalnog medicinskog obavještajnog centra su u sustavu Horizon naveli da je širenje virusa među ljudima moguće, ali stupanj zaraznosti nije visok jer nisu zabilježeni slučajevi zaraze među medicinskim osobljem. Ambasada u Pekingu je isti dan u diplomatskoj komunikaciji upozorila da Kina krije epidemiološke podatke. Napomenuli su da su lokalni zdravstveni dužnosnici u Wuhanu objavili da je došlo do ograničenog širenja bolesti među ljudima. Kineska vlast je 20. siječnja 2020. godine službeno priznala da se bolest širi među ljudima (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:33).

Dana 22. siječnja 2020. godine predsjednik Trump izjavljuje da je virus pod kontrolom. Idući dan kineska vlast u Wuhanu zabranjuje napuštanje grada, te obustavlja javni prijevoz. Istog dana održan je i predsjednički dnevni brifing u kojem je bilo riječ o virusu. Kasnije je ovaj izvještaj postao tema medijskog izvještavanja, ali je predsjednik Trump, što je kasnije potvrdio i njegov savjetnik za nacionalnu sigurnost, rekao kako tijekom brifinga ništa nije odalo da se radi o ozbiljnom problemu. Nedugo nakon toga naređena je evakuacija osoblja iz konzulata u Wuhanu. Prije napuštanja grada, član osoblja posjećuje kliniku u Wuhanu gdje saznaje da klinika puna pacijenata, te da nedostaje medicinske opreme. Nacionalni medicinski obavještajni centar izdaje 24. siječnja 2020. godine procjenu u kojoj navodi da postoji vjerojatnost od 50% da bolest preraste u globalnu pandemiju u slijedeća četiri mjeseca (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:35-36). Ovo je uslijedilo nakon saznanja da dolazi do širenja bolesti među ljudima. Ukoliko ono ne postoji veoma je mala šansa da će doći do globalne pandemije. Isti dan predsjednik Trump hvali na Twitteru napore kineske vlasti da suzbiju pandemiju (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:37). Direktor Centra za kontrolu i prevenciju bolesti Robert Redfield na sastanku Vijeća za nacionalnu sigurnost 28. siječnja 2020. godine, utvrdio je da se virus ne može zaustaviti. Na Predsjedničkom dnevnom brifingu koji je održan isti dan, zamjenik savjetnika za nacionalnu

sigurnost nastojao je uvjeriti predsjednika Trumpa u ozbiljnost prijetnje. (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:38).

Prema izjavama savjetnika za nacionalnu sigurnost Roberta O'Briena, ozbiljnost prijetnje koju predstavlja bolest komunicirana je konstantno od 28. siječnja 2020. godine na dalje. Predsjednik Trump je 30. siječnja 2020. godine donio odluku o zabrani letova iz Kine. U izvješću se ističe da su tijekom siječnja 2020. godine kontinuirano održavani sastanci unutar Vijeća za nacionalnu sigurnost na nižim razinama, na kojima se raspravljalo o prijetnji. Rasprave su vođene na temelju informacija dobivenih iz zdravstvenog sektora te obavijesti prikupljenih iz ostalih otvorenih izvora. Činjenica da je upozorenje došlo do predsjednika Trumpa tako kasno u razvoju bolesti rezultat je lošeg procesa donošenja odluka. To je krivnja političkog vodstva koje nije stvorilo uvjete u kojima bi ključne informacije mogle doći do njih. Autori izvještaja smatraju da je već tada postojala značajna razlika u načinu na koji je obavještajna zajednica komunicirala prijetnje u usporedbi s načinom na koji je administracija predsjednika Trumpa komunicirala te prijetnje u javnosti. Neuspjeh da se javnost pravovremeno informira doprinijela je općem gubitku kredibiliteta političkog vodstva vezanog za informiranje javnosti o pandemiji (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:39). U ovom trenutku analize se još uvijek svode na javno dostupne informacije i komunikaciju kroz diplomatske kanale. Nisu bili dostupni tajnim metodama prikupljeni podaci, te neobrađeni podaci koji nisu interpretirani od strane analitičara, a koji su potencijalno mogli ostaviti veći utisak na donositelje odluka. Dana 29. siječnja 2020. godine pokrenut je mehanizam koji usmjerava obavještajnu zajednicu na prikupljanje podataka, te je određeno da pitanja vezana za virus imaju prioritet kada se razmatra područje Istočne Azije (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:42).

Ministar zdravstva i socijalne skrbi Alex Azar, 30. siječnja 2020. godine upozorio je predsjednika Trumpa da bi virus mogao prerasti u pandemiju, te da Kina nije transparentna u vezi s izbijanjem bolesti. Isti dan je Svjetska zdravstvena organizacija proglasila COVID-19 javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja. Tako je i Središnja obavještajna agencija počela objavljivati kraće obavještajne proizvode na temu virusa što pokazuje da je prijetnja shvaćena ozbiljno (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:43).

Bez obzira na nedostatke u prikupljanju, obavještajna zajednica je oglasila alarm u siječnju 2020. godine. U veljači se broj upozorenja vezanih za virus povećao, te je vjerojatno virus češće bio tema u predsjedničkim dnevnim brifinzima. Analize su preselile fokus s upozorenja, na procjene kakav će učinak virus imati na svijet. Prema izvještaju Odbora, u veljači 2020. godine je virus kao tema vjerojatno bio prisutan u predsjedničkim dnevnim brifinzima barem četiri dana zaredom (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:50).

Organizacijska struktura obavještajne zajednice i zdravstvene prijetnje

Iako i ostali dijelovi obavještajne zajednice sudjeluju u izdavanju upozorenja vezanih za zdravstvene prijetnje, u ovoj, a i u prijašnjim slučajevima izbijanja epidemija i pandemija, glavna uloga je pripala Nacionalnom medicinskom obavještajnom centru. Tako je i Središnja obavještajna agencija upozoravala donositelje odluka o prijetnji koju predstavlja Covid-19. Izvještaj Odbora za obavještajne aktivnosti Zastupničkog doma Kongresa utvrdio je da se upozorenja Središnje obavještajne agencije nisu pokazala jednako korisnima za donositelje odluka kao upozorenja izdana od strane Nacionalnog medicinskog obavještajnog centra (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:17). Nacionalni medicinski obavještajni centar dio je Obrambene obavještajne agencije koja djeluje u sklopu Ministarstva obrane SAD-a. Među ostalim dužnostima koje ima, Centar je zadužen i za izdavanje pravovremenog upozorenja te provedbu analiza o zaraznim bolestima i drugim zdravstvenim rizicima koji prijete vojnom osoblju unutar i izvan SAD-a. Stručnjaci naglašavaju važnost većeg stupnja suradnje Nacionalnog medicinskog obavještajnog centra sa agencijama i sustavima nadzora koji sudjeluju u ranoj detekciji izbijanja zaraznih bolesti (Baker i dr, 2022:5).

Dahl (2023:106) ističe kako unutar obavještajne zajednice Nacionalni medicinski obavještajni centar prema važnosti zauzima poprilično nisko mjesto, pa stoga nije neobično da ne dobiva previše pažnje od viših analitičara ili donositelja odluka u odnosu na druge agencije. Izvještaj navodi da Nacionalni medicinski obavještajni centar prilično opskurna i izolirana institucija s fokusom usmjerenim na konzumente njegovih izvještaja koji su najčešće iz obrambenog sektora. Tako je jedan bivši dužnosnik Nacionalnog vijeća za nacionalnu sigurnost izjavio da nikad nije čuo za Nacionalni medicinski obavještajni centar, a drugi da ne prati izvještaje koje izdaje centar. Izvještaj je ocjenio da su analize Nacionalnog medicinskog obavještajnog centra tijekom

izvještavanja o pandemiji zapravo bili najjasniji i najkorisniji obavještajni proizvodi, a posebno za nespecijalizirane donositelje odluka. Nacionalni medicinski obavještajni centar s iznimkom korištenja otvorenih izvora, ne sudjeluje u prikupljanju podataka te samo izrađuje analize (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:14). U sklopu Ureda direktora nacionalne obavještajne službe djeluje Nacionalni centar za protuproliferaciju i biosigurnost kojemu je fokus na proliferaciju oružja za masovno uništenje te biosigurnost i biološke prijetnje. Agencija je pratila razvoj događaja prilikom izbijanja bolesti COVID-19 iako izbijanja bolesti prirodnog porijekla nisu njena temeljna zadaća (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:15).

Izvještaj Odbora za obavještajne aktivnosti Zastupničkog doma Kongresa ustanovio je da obavještajna zajednica nije konstruirana za promatranja izbijanja bolesti. Zdravstvene prijetnje dobivale su samo sporadičnu pažnju od strane donositelja odluka i obavještajne zajednice. Iako je više dokumenata koje objavljuje obavještajna zajednica isticalo važnost koju predstavljaju zdravstvene prijetnje za nacionalnu sigurnost, učinjeno je veoma malo kako bi se stavio veći fokus na zdravstvene prijetnje i kako bi se osigurali adekvatni resursi (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:51). Pregledom Nacionalne obavještajne strategije te klasificirane Nacionalne obavještajne strategije za suzbijanje bioloških prijetnji, Odbor je ustanovio da su na strateškoj razini dobro utvrđeni potrebni koraci koje je potrebno poduzeti za uspješno suočavanje s biološkim prijetnjama. Problem je taj što strateški dokumenti nikada nisu implementirani. Na temelju svjedočenja bivših dužnosnika utvrđeno je da su zdravstvene prijetnje imale nizak prioritet. Unutar obavještajne zajednice nisu postojali poticaji koji bi usmjerili analitičare na problem bioloških prijetnji. Analitičari koji su radili u navedenom području teško su dobivali unaprijeđenja, a njihovi proizvodi nikada ne bi završili u Predsjedničkim dnevnim brifinzima (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:54).

Iako je obavještajna zajednica za vrijeme pandemije bila uspješna u korištenju otvorenih izvora, autori izvještaja smatraju da obavještajna zajednica nema sposobnosti na temelju kojih bi mogla samostalno prikupiti korisne podatke o izbijanju bolesti. Zapravo baš taj nedostatak upotrebe tajnih metoda prikupljanja ukazuje na to da obavještajna zajednica nije bila spremna za ovu vrstu prijetnje. Izvještaj navodi kako bi u idealnoj situaciji dva tjedna unutar izbijanja bolesti

potencijalno sve metode prikupljanja bile fokusirane na prijetnju, a to nije bio slučaj za vrijeme izbijanja bolesti Covid-19. Potrebno je napraviti temeljne promjene kako bi obavještajna zajednica bila spremna za buduće pandemije (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:4).

U ovom slučaju je isto tako bio prisutan problem koji se znao javljati u prijašnjim slučajevima obavještajnih pogrešaka, a radi se o problemu vezanim za nedovoljno dijeljenje informacija. Unutar obavještajne zajednice poznata je tenzija između veće potrebe za dijeljenjem informacija i veće potrebe za zaštitom izvora i metoda prikupljanja. Baker i dr (2022;3) tvrde kako su zaključci inicijalnih sastanaka održanih oko nacionalnog odgovora na pandemiju na zahtjev Nacionalnog vijeća za sigurnost bili stavljeni pod oznaku tajnosti jer se na sastancima raspravljalo o analizama izrađenima od strane obavještajne zajednice. Te informacije su stoga bile uskraćene drugim agencijama, te dužnosnicima na razini saveznih država i lokalnih vlasti što je na kraju utjecalo na koordinirani odgovor na pandemiju.

Političko vodstvo

Neuspjeh na razini političkog vodstva se prvo promatra kao neuspjeh donositelja odluka da djeluju na temelju izdanih upozorenja. Tu se može govoriti o ignoriranju, umanjivanju ili zlouporabi upozorenja. Administracija predsjednika Trumpa nije poduzela agresivnije mjere sve do 16. ožujka 2020. godine što predstavlja nekoliko tjedana zakašnjenja u odnosu na to kada su vodeći epidemiolozi počeli zagovarati takve mjere. Posljedice su vidljive u komparaciji s Japanom i Južnom Korejom. Krajem veljače 2020. godine Japan je zabilježio 5, Južna Koreja 17, a SAD jedan smrtni slučaj. Početkom srpnja 2020. godine Japan je zabilježio 977, Južna Koreja 238, a SAD čak 132 318 smrtnih slučajeva (Lankford i dr, 2020:2).

Receptivnost donositelja odluka prema upozorenjima postoji onda kada donositelji odluka vjeruju u prijetnju te kada postoji opće povjerenje u obavještajnu zajednicu (Dahl, 2013:23). Obavještajna zajednica i predsjednik Trump nisu imali skladan odnos. Sasvim suprotno, nijedan predsjednik osim možda Richarda Nixona nije imao tako neprijateljski stav prema obavještajnoj zajednici (George, 2020:270). Svjedočanstva bivših dužnosnika navode kako se predsjednik Trump često sukobljavao s djelatnicima obavještajne zajednice, te je često sumnjao u analize

diseminirane kroz Predsjedničke dnevne brifinge (Lankford i dr, 2020:7). Problemi su počeli nakon procjene obavještajne zajednice da se Rusija umiješala u američke predsjedničke izbore 2016. godine. Neslaganja su nastavila i tijekom izbijanja pandemije oko pitanja porijekla virusa (Dahl, 2023:110). Jedan od jasnih primjera politizacije obavještajne zajednice predstavlja činjenica da je objava Godišnjih procjeni prijetnji za 2020. godinu blokirana od strane administracije predsjednika Trumpa nedugo nakon izbijanja pandemije Covid-19. Prema izjavama dvoje dužnosnika u izvještaju se kao i u prethodnim godinama nalazilo upozorenje o prijetnji koju predstavlja potencijalna pandemija. Izvještaj naglašava nespremnost SAD-a i ostatka svijeta da se suoči s takvom vrstom prijetnje. Ova mjera je najvjerojatnije poduzeta kako bi se ublažile kritike vezane za reakciju na pandemiju (Gajewski, 2021:84).

Najbolji dokazi o manjku otvorenosti prema obavještajnoj zajednici dolaze iz razgovora koje je vodio novinar Bob Woodward sa predsjednikom Trumpom. Predsjednik Trump priznao je da je znao da je virus smrtonosniji od onoga što govori u javnosti, ali je svejedno odbio poduzeti nešto u vezi s prijetnjom. Priznao je da je 20. veljače 2020. godine bio u kontaktu sa Xi Jinpingom te da su uglavnom razgovarali o virusu. Razgovor sugerira da je ponovio ono što je čuo od kineskog vođe, a ne ono na što ga je upozorila obavještajna zajednica. Predsjednik Trump je rano u veljači upozoren o opasnosti koju predstavlja pandemija od strane svojih savjetnika i obavještajne zajednice. Prema istom izvoru 28. siječnja 2020. godine savjetnik za nacionalnu sigurnost Robert O'Brien mu je rekao da će mu pandemija biti najveći sigurnosni izazov s kojim će se suočiti za vrijeme trajanja mandata (Dahl, 2023:111). U javnim nastupima predsjednik Trump tvrdio je sasvim suprotno.

U ožujku 2020. godine predsjednik Trump dao je nekoliko izjava u medijima u kojima je tvrdio da nitko nije mogao predvidjeti da će pandemija biti toliko ozbiljna. Na ozbiljnost prijetnje upozorila ga je obavještajna zajednica, a potom i niz dužnosnika kao što su savjetnik za nacionalnu sigurnost Robert O'Brien, zamjenik savjetnika za nacionalnu sigurnost Matthew Pottinger, savjetnik za ekonomiju Peter Navarro i ministar zdravstva i socijalne skrbi Alex Azar. Iako je eventualno prihvatio da je bolest smrtonosna i visoko zarazna, njegovo osoblje tvrdi da mu je dugo trebalo da shvati razmjere opasnosti koju bolest predstavlja, te da je bio iznenađen načinom na koji se kriza odvila (Parker i Stern, 2022:619).

Izjave predsjednika Trumpa pokazuju, da ili nije bio svjestan ozbiljnosti prijetnje ili je namjerno umanjivao ozbiljnost prijetnje. Predsjednik Trump bio je skeptičan glede tvrdnji znanstvene zajednice koje se nisu poklapale s njegovom željom da kriza ubrzo bude gotova. Tako je često uspoređivao Covid-19 sa običnom gripom (Kapucu i Moynihan, 2021:10). Tendencija poricanja problema se može primjetiti kod predsjednika Trumpa u tome koliko je često isticao da je virus pod kontrolom, te u njegovom, stalno prisutnom uvjerenju da će kriza uskoro završiti, usprkos upozorenjima stručnjaka koji su tvrdili suprotno. Nije jasno jesu li ove tvrdnje kojima se umanjuje ozbiljnost prijetnje uzrokovane prisutnim psihološkim mehanizmima ili se radi o politički motiviranom ponašanju. Autori tvrde da njegovi intervjui s novinarom Bobom Woodwardom pokazuju da je ipak bio svjestan prijetnje. Razgovori pokazuju da se privatni stavovi predsjednika Trumpa razlikuju od njegovih javnih izjava u kojima je nastojao umanjiti značaj prijetnje, što je kasnije pokušao opravdati nastojanjima da ne uzrokuje paniku. No isto tako i dalje je vjerovao da će virus nestati s toplijim mjesecima. Čak i nakon što su uvedene opširnije mjere, predsjednik Trump zadržao je stavove o tome kako će pandemija uskoro završiti. Parker i Stern (2022:620) smatraju da se na temelju njegovih javnih i privatnih izjava može zaključiti da se najvjerovatnije radi o kombinaciji političkog interesa i djelovanja psiholoških mehanizama poput poricanja.

Širi politički kontekst u tom vremenskom razdoblju uključuje izglasavanje o mogućem Trumpovom opozivu te sklapanje trgovinskog sporazuma s Kinom. Također širi kontekst predstavlja i činjenica da se radi o izbornoj godini. Izborna kampanja zasnivala se na snažnoj ekonomiji. Predsjednik Trump i njegovi savjetnici često su bili zabrinuti na to kako će implementirane mjere u borbi protiv pandemije utjecati na ekonomiju te u konačnici na javno mnijenje (Parker i Stern, 2022:624). Tim Morrison, bivši savjetnik unutar Vijeća za nacionalnu sigurnost smatra da je predsjednik Trump odbio prihvatiti bilo što što bi moglo negativno utjecati na ekonomski uspjeh. Također nije htio reći ništa negativno o Kini ili Xi Jinpingu što bi moglo utjecati na trgovinski sporazum (Dozier i Bergengruen, 2020). Tako je viša dužnosnica unutar Centra za kontrolu i prevenciju bolesti isključena iz donošenja odluka kada je krajem veljače 2020. godine istaknula svoje predviđanje da će bolest postati pandemija. To je kod predsjednika Trumpa stvorilo zabrinutost da će takve alarmantne izjave dovesti do pada burzovnih indeksa. Još jedan znanstvenik je isključen sa sastanka nakon što je upozorio na nedovoljne zalihe

medicinske opreme. Pristup iskusnih savjetnika predsjedniku Trumpu je uskraćen zbog njihovih alarmantnih upozorenja (Kapucu i Moynihan, 2021:10).

Percepcije koje imaju donositelji odluka o sigurnosnim prijetnjama, često se značajno razlikuju od stvarnih prijetnji s kojima se suočavaju (Copeland, 2007:16). Malik i dr (2021:2-3) smatraju da unatoč tome što su pandemije i zarazne bolesti navedene kao potencijalne sigurnosne prijetnje u Nacionalnoj strategiji sigurnosti SAD-a usvojenoj 2017. godine, istima je dodijeljen nizak prioritet. Strategija navodi kako izbijanja virusa ebole i SARS-a, kao i napadi bakterijom antraksa u SAD-u 2001. godine, jasno pokazuju važnost koju biološke prijetnje predstavljaju za nacionalnu sigurnost (White House, 2017:9). Najčešće se razmatraju kao prijetnje koje djeluju interakciji s drugim prijetnjama i tako zapravo jačaju učinak ostalih prijetnji. Ipak u strategiji je navedeno da će Sjedinjene Američke Države ojačati državne sustave za reagiranje u hitnim situacijama, poboljšati koordinaciju sustava za upravljanje krizama, provoditi mjere javnog zdravlja radi suzbijanja širenja bolesti i osigurati medicinsku skrb u slučajevima znatno povećanog broja pacijenata (Smiljanić, 2020:116).

Smiljanić (2020:122) smatra da strategije nacionalne sigurnosti koje navode zarazne bolesti i pandemije, to više čine kako bi naglasile kompleksnost sigurnosnog okruženja. Tvrdi da nije dovoljno samo prepoznati prijetnju, nego je potrebno i ojačati sposobnosti za odgovor na prijetnju. Iako je prijetnja detektirana, sposobnosti za odgovor na prijetnju nisu bile dovoljno razvijene. To je postalo očigledno kada se javio problem nedostatka medicinske opreme tijekom širenja pandemije. Strategije pokazuju i da postoji nedostatak interakcije između sektora nacionalne sigurnosti i zdravstvenog sektora. Isto vrijedi i za strategije za obranu od bioloških prijetnji (Malik i dr, 2021:3). To je posljedica još uvijek dominantnog i tradicionalnog pogleda na sigurnost koji je državno-centričan, gdje se odgovori na prijetnje temelje na konvencionalnim sposobnostima kao što je vojna moć (Smiljanić, 2020:117).

Do obavještajne pogreške dolazi i onda kada političko vodstvo neuspješno u nadzoru i implementaciji javnih politika relevantnih za prevenciju ili ublažavanje potencijalne prijetnje. Neuspjeh se javlja kad političko vodstvo nije zainteresirano za određena pitanja iz područja nacionalne sigurnosti. Političko vodstvo mora osigurati dovoljno resursa kako bi se obavještajna zajednica i sektor nacionalne sigurnosti mogli učinkovito nositi s potencijalnim prijetnjama. Dobra analiza javnih politika od strane donositelja odluka pretpostavlja da su razmotrene

namjeravane i nenamjeravane posljedice implementiranih politika. Isto tako neuspjeh se javlja u situacijama kada donositelji odluka ne preispituju učinkovitost postojećih javnih politika (Copeland, 2007:17).

Unatoč strateškim upozorenjima, administracija predsjednika Trumpa nije ništa poduzela kako bi poboljšala razinu pripravnosti za izvanredna stanja u području zdravstva. U 2018. godini administracija predsjednika Trumpa, opravdanjem o proračunskim uštedama, ukinula je jedinicu za Globalnu zdravstvenu sigurnost i biološke prijetnje koja djeluje u sklopu Vijeća za nacionalnu sigurnost, a njene članove raspodijelila na ostale pozicije (Gajewski, 2021:85). Kritičari ovog poteza smatraju da je ukidanjem jedinice umanjena važnost zdravstvene sigurnosti u SAD-u. Ukidanjem je poslana poruka da zdravstvena pitanja nisu važna. Predsjednik Trump odbio je usvojiti izvještaj koji predstavlja plan pripravnosti za pandemiju, a koji je prije njega usvojila administracija predsjednika Obame. Plan je naglašavao važnost praćenja širenja patogena prije nego što postane izravna prijetnja za SAD. Umjesto toga usvojen je plan koji je za novu administraciju pripremila Ministarstvo domovinske sigurnosti. Donesene su i odluke o proračunskim uštedama na štetu zdravstvenog sektora (Lankford i dr, 2020:6). Tako je Centar za kontrolu i prevenciju bolesti ostao bez 1.25 milijardi dolara. Dio tih sredstva namijenjenih Centru za kontrolu i prevenciju bolesti bio je preusmjeren u antiimigracijsku politiku (Kapucu i Moynihan, 2021:9).

Kapucu i Moynihan (2021:6) smatraju da je došlo do poteškoća u koordinaciji između sustava za upravljanje hitnim situacijama i sustava za upravljanje zdravstvenim krizama. Sustav za upravljanje hitnim situacijama je razvijen i dobro organiziran zbog iskustva stečenog u prošlim kriznim situacijama. Centar za kontrolu i prevenciju bolesti, agencija koja ima vodeću ulogu unutar sustava za upravljanje zdravstvenim krizama, se pokazala kao neuspješna u koordinaciji odgovora na krizu zbog slabih kapaciteta i nedovoljnih financijskih resursa (Kapucu i Moynihan, 2021:7). Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi održalo je 2019. godine simulaciju u kojoj su se trebale ispitati sposobnosti sustava za odgovor na pandemiju. Simulacija je otkrila da sustav nije spreman za pandemiju (Parker i Stern, 2022:622). Na federalnoj razini, odgovor na pandemiju uključuje čitav niz institucija. Uz to je potrebna i suradnja saveznih država i lokalnih vlasti. Koordiniranje sustavom još dodatno komplicira golemi sustav bolnica i volonterskih organizacija. Parker i Stern (2022:621) smatraju da odgovor na pandemiju nije bio primjereno

vođen jer se nije mogla nadvladati fragmentacija u sustavu. Predsjednik Trump proglasio je izvanredno stanje 13. ožujka 2020. godine. Čak i nakon tog perioda političko vodstvo nije usvojilo koherentne politike pomoću kojih bi se ograničilo širenje virusa.

Kapucu i Moynihan (2021:8) tvrde kako predsjednik treba biti upoznat sa sustavom upravljanja krizama. Mora postojati jasna vizija o tome koje funkciju obavljaju pojedine agencije. Moraju se pažljivo razmotriti kandidati prilikom imenovanja na ključne funkcije u sustavu upravljanja krizama. Tijekom mandata predsjednik Trump je na ključne pozicije znao imenovati osobe koje su neprijateljski nastrojene prema samoj federalnoj vlasti, često im je nedostajalo stručnosti potrebne za vođenje agencija na čelo kojih su postavljeni, a ponekad su pozicije ostavljene nepopunjene. To je dovelo do gubitka kredibiliteta nekih od agencija. Jedna od agencija kojoj se to dogodilo je Centar za kontrolu i prevenciju bolesti. Agencija je izgubila kredibilitet nakon što nije uspjela razviti test za Covid-19 (Kapucu i Moynihan, 2021:10).

Upitnima su se pokazale zabrane putovanja iz Kine. Stavljanje fokusa na Kinu se pokazalo se upitnim jer je mogućnost da virus uđe u SAD putem putnika iz Europe zanemarena (Parker i Stern, 2022:619). Nakon uvođenja zabrana putovanja, predsjednik Trump odbio je razmotriti opširnije mjere, te je smatrao kako su implementirane mjere dovoljne. Uz pogrešnu percepciju o ozbiljnosti prijetnje, problem predstavlja i previsoka razina pouzdanja političkog vodstva u uvedene mjere i opću sposobnost zdravstvenog sustava SAD-a da se nosi s pandemijom (Parker i Stern, 2022:620).

Analiza

Istraživačko pitanje na koje odgovara ovaj rad glasi: Je li za obavještajnu pogrešku kriva obavještajna zajednica ili reakcija političkog vrha? Copeland (2007:15) pojavu obavještajne pogreške promatra kroz četiri ključna faktora: neuspjeh političkog vodstva, organizacijske prepreke, neuspjeh obavještajne zajednice u izdavanju upozorenja, te analitičke izazove. Kada se govori o izdavanju upozorenja, rad razmatra stratešku i taktičku razinu upozorenja. Na strateškoj razini upozorenja utvrđeno je da je bilo izdano više upozorenja od strane zdravstvenog sektora, medija i obavještajne zajednice. Obavještajna zajednica u posljednja dva desetljeća konstantno navodi pandemije kao potencijalnu prijetnju sigurnosti. Strateška upozorenja su bila prisutna u

izvještajima Globalni trendovi te Godišnje procjene prijetnji. U literaturi o strateškim iznenađenjima i obavještajnim pogreškama već je utvrđeno da postojanje strateškog upozorenja nije dovoljan čimbenik koji bi doveo do toga da se značaj prijetnje umanja ili eliminira. Betts (2020:114) tvrdi da donositelji odluka djeluju u okolišu u kojem uvijek postoji neka razina upozorenja. Problem je utvrditi koja je to razina upozorenja koja dovodi do reakcije donositelja odluka. Donositeljima odluka će uvijek biti privlačna opcija odugovlačenja i čekanja novih upozorenja. Wirtz (2020) navodi da je jedan od ključnih zaključaka literature o strateškim iznenađenjima taj da je u većini slučajeva obavještajnih pogrešaka naknadno ustanovljeno postojanje točnih upozorenja za događaje koji su uslijedili. Dahl (2013) smatra da strateška razina upozorenja nije dovoljna. U slučajevima obavještajnih pogrešaka izostalo je taktičko upozorenje pa tako potrebne informacije prije samog događaja često nisu bile dostupne.

Kada se razmatra taktička razina upozorenja ustanovljeno je da je obavještajna zajednica počela dovoljno rano upozoravati donositelje odluka, te kako su donositelji odluka imali dovoljno vremena kako bi implementirali potrebne mjere. Utvrđeno je da najranija upozorenja možda nisu precizno odražavala ozbiljnost prijetnje. Treba napomenuti da su ta upozorenja odražavala ono što je u tom trenutku bilo poznato. Ipak, izvještaj Odbora za obavještajne aktivnosti Zastupničkog doma Kongresa tvrdi da je obavještajna zajednica bila uspješna u izdavanju upozorenja donositeljima odluka. Obavještajna zajednica započela s izdavanjem upozorenja u trećem tjednu siječnja 2020. godine, a naknadna upozorenja su istaknula sve veću ozbiljnost prijetnje (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:19). Tako je savjetnik za nacionalnu sigurnost Robert O'Brien već 28. siječnja 2020. godine upozorio predsjednika Trampa da će pandemija biti najveća prijetnja nacionalnoj sigurnosti s kojom će se suočiti za vrijeme trajanja mandata (Dahl, 2023:111).

Objašnjenje vezano za činjenicu da najranija upozorenja možda nisu precizno odražavala ozbiljnost prijetnje treba povezati s drugim faktorom koje Thomas Copeland (2007) razmatra u istraživanju obavještajnih pogrešaka. To se odnosi na analitičke izazove. Radi se o neuspjesima detektiranima unutar obavještajnog ciklusa. Utvrđeni su nedostaci u fazi planiranja i upravljanja te prikupljanja. Odbor za obavještajne aktivnosti Zastupničkog doma Kongresa smatra da je obavještajnoj zajednici trebalo previše vremena da preusmjeri fokus i upotrijebi tajne metode prikupljanja kako bi se saznalo nešto više o nastanku, ozbiljnosti i razvoju bolesti. Dostupne

informacije pokazuju da je obavještajna zajednica krenula s upotrebom tajnih metoda prikupljanja krajem siječnja 2020. godine (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:54).

Faza analize se smatra uspješnom. Analitičari obavještajne zajednice, a posebno Nacionalnog medicinskog obavještajnog centra proizveli su jasna upozorenja u odnosu na javno dostupne informacije. Analitičari Nacionalnog medicinskog obavještajnog centra uspješno su upozorili krajem siječnja 2020. godine da postoji vjerojatnost od 50% da Covid-19 u slijedećih četiri mjeseca postane pandemija. Svjetska zdravstvena organizacija proglasila je globalnu pandemiju 11. ožujka 2020. godine (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:12). Obavještajna zajednica izdala je pravovremena upozorenja pa se može reći da je diseminacija obavještajnih proizvoda bila uspješna.

Na razini organizacijskih prepreka izvještaj Odbora za obavještajne aktivnosti Zastupničkog doma Kongresa utvrdio je da je fokus obavještajne zajednice na zdravstvene prijetnje bio u najboljem slučaju nekonzistentan. Obavještajna zajednica je pandemiju dočekala s resursima koji nisu bili adekvatni za ovaj tip prijetnje (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:3). Nikada se nisu implementirala rješenja navedena u strateškim dokumentima vezana za biološke prijetnje, a koja su mogla dovesti do učinkovitijeg djelovanja obavještajne zajednice. Zdravstvenim prijetnjama zadan je nizak prioritet. Može se reći da obavještajna zajednica nije dovoljno prilagodila strukturu, organizacijsku kulturu i fokus kako bi se suočila s netradicionalnim prijetnjama sigurnosti kao što su zdravstvene prijetnje (Copeland, 2007:18).

Iako su uočeni nedostaci u djelovanju obavještajne zajednice činjenica je da je obavještajna zajednica izdala pravovremena upozorenja dovoljno rano u razvoju krize. Ključni problem je taj što izvještaji obavještajne zajednice nisu imali utjecaj na donositelje odluka. Administracija predsjednika Trumpa nije poduzela agresivnije mjere sve do 16. ožujka 2020. godine (Lankford i dr, 2020:2). Obavještajna zajednica započela s izdavanjem upozorenja u trećem tjednu siječnja 2020. godine (United States House Permanent Select Committee on Intelligence, 2022:19). Političko vodstvo predstavlja posljednji faktor koji razmatra Copeland (2007), a koji dovodi do obavještajne pogreške. Osim ignoriranja upozorenja, odgovornost političkog vodstva utvrđena je na još nekoliko razina. Administracija predsjednika Trumpa bila je neuspješna u prepoznavanju

vlastitih slabosti i njihovom uklanjanju. Neuspjeh predstavljaju krive percepcije o tome što predstavlja prijetnju za nacionalnu sigurnost. Tako su zdravstvenom sektoru uskraćena proračunska sredstva, dijelom kako bi se mogla financirati antiimigracijska politika (Kapucu i Moynihan, 2021:9). Izostanak reakcije političkog vodstva ne odnosi se samo na taktička upozorenja, nego i na dugoročna strateška upozorenja u kojima je navedeno da Sjedinjene Američke Države nisu spremne za pandemiju. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi održalo je 2019. godine simulaciju u kojoj se testirala sposobnost sustava za odgovor na pandemiju. Simulacija je otkrila da sustav nije spreman za pandemiju (Parker i Stern, 2022:622). Stoga se može reći da politički vrh nije razmotrio posljedice i učinkovitost prijašnjih odluka, te nije implementirao potrebne javne politike.

6. Zaključak

U radu se razmatra obavještajna pogreška do koje je došlo tijekom izbijanja pandemije Covid-19. Pregledom literature je ustanovljeno da su ključni zadaci obavještajne zajednice prilikom izbijanja zaraznih bolesti rano otkrivanje i upozorenje, kao i analiza ponašanja država u kojima je došlo do izbijanja pandemije. Obavještajna zajednica uspoređuje službene izjave koje izdaju pogođene države sa informacijama koje su dobivene vlastitim metodama prikupljanja. Na taj način se najbolje može procijeniti stvarna ozbiljnost problema, te transparentnost pogođene države. Rad analizira djelovanje obavještajne zajednice i političkog vodstva SAD-a u periodu između prosinca 2019. i ožujka 2020. godine što odgovara razdoblju od pojave prvih informacija o izbijanju tada neidentificirane bolesti do proglašenja pandemije od strane Svjetske zdravstvene organizacije. Obavještajna pogreška se analizira s aspekta političkog vodstva, izdanih upozorenja, organizacijskih prepreka i analitičkih izazova. Zaključak rada je da iako su utvrđeni određeni nedostaci u organizaciji i djelovanju obavještajne zajednice, do obavještajne pogreške je došlo zbog ignoriranja upozorenja, te izostanka reakcije od strane političkog vrha. Obavještajna zajednica je dovoljno rano u razvoju bolesti upozorila na prijetnju. Ključni problem predstavlja to što izvještaji obavještajne zajednice nisu imali utjecaj na donositelje odluka.

Ograničenje studije predstavlja nedostupnost primarnih, ali i sekundarnih podataka što općenito karakterizira obavještajne studije, nemogućnost provedbe komparativnih studija u odnosu na druge obavještajne zajednice te nedorečenost samog koncepta obavještajne pogreške zbog čega ne postoji konsenzus oko toga kada se točno obavještajna pogreška pojavljuje. Kako se radi o tek nedavnom događaju veliki broj potencijalnih izvora podataka je još uvijek pod oznakom tajnosti. Kako se znanstvena istraživanja obavještajnih pogrešaka u velikoj mjeri oslanjaju na rezultate institucionalnih istraga, za još detaljniji uvid u djelovanje obavještajne pogreške trebat će pričekati izvještaj takvog istražnog povjerenstva. Čak i kada se radi o izvještajima s kojih je skinuta oznaka tajnosti, dijelovi teksta tih izvještaja su još uvijek ostali pod oznakom tajnosti. Čitanjem tih izvještaja vidljivo je da su još uvijek pod oznakom tajnosti ostali dijelovi teksta koji se bave tajnim metodama prikupljanja. U radu su uočeni nedostaci u djelovanju obavještajne zajednice u području prikupljanja podataka. Tako da ovo predstavlja područje koje će u budućnosti biti potrebno dodatno istražiti. Isto tako unatoč zahtjevima da se skinu oznaka tajnosti

sa Predsjedničkih dnevnih brifinga, takvi zahtjevi su odbijeni. Na temelju tih izvještaja bilo bi moguće vidjeti na koji način je predstavljena prijetnja predsjedniku SAD-a. Ovo isto tako predstavlja područje koje će u budućnosti biti potrebno dodatno istražiti.

Rad doprinosi znanosti na nekoliko načina. Kako se radi o nedavnom događaju postoji samo ograničeni broj radova koji promatraju pandemiju Covid-19 iz perspektive djelovanja obavještajne zajednice. Kao drugo rad analizira obavještajnu pogrešku koja se odnosi na netradicionalne prijetnje nacionalnoj sigurnosti koje također nisu u dovoljnoj mjeri obrađene u literaturi. Uz odgovor na istraživačko pitanje, cilj rada je na detaljan način prikazati djelovanje obavještajne zajednice prilikom izbijanja pandemija. Time se dodatno pojašnjava uloga koju obavještajna zajednica ima u odnosu na zdravstvene prijetnje nacionalnoj sigurnosti. Isto tako na temelju utvrđenih nedostataka rad implicitno pojašnjava i koju ulogu bi trebala u budućnosti imati obavještajna zajednica u odnosu na prijetnje javnom zdravstvu.

7. Literatura:

Andrew Christopher, Aldrich Richard J., Wark Wesley K. (ur) *Secret Intelligence: A Reader*. Oxon i New York: Routledge.

Baker MS, Canyon DV, Kevany S, Baker J. (2022) Improving Pandemic Response With Military Tools: Using Enhanced Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness* 17(1):1-6.

Betts, Richard K. (2020) Surprise Despite Warning: Why Sudden Attacks Succeed. U: Andrew Christopher, Aldrich Richard J., Wark Wesley K. (ur) *Secret Intelligence: A Reader*. Oxon i New York: Routledge.

Bilandžić, Mirko; Dokman, Tomislav (2020) Znanstvena istraživanja obavještajnih pogrešaka: problem i kontroverze. *Međunarodne studije* 20(1-2):137-154.

Bracken, Paul (2008) How to build a warning system. U: Bracken Paul, Bremmer Ian, Gordon David (ur) *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management and Risk Assessment*. Cambridge i New York: Cambridge University Press.

Christaki, Eirini (2015) New technologies in predicting, preventing and controlling emerging infectious diseases. *Virulence* 6(6):558-565.

Copeland, Thomas (2007) *Fool Me Twice: Intelligence Failure and Mass Casualty Terrorism*. Leiden: Martinus Nijhoff.

Covid Crisis Group (2023) *Lessons from the Covid War: An Investigative Report*. New York: PublicAffairs.

Dahl, Erik J. (2013) *Intelligence and Surprise Attack: Failure and Success from Pearl Harbor to 9/11 and Beyond*. Washington: Georgetown University Press.

Dahl, Erik J. (2023) *The COVID-19 Intelligence Failure: Why Warning Was Not Enough*. Washington: Georgetown University Press.

Dahl, Erik J. (2020) Warnings Unheeded, Again: What the Intelligence Lessons of 9/11 Tell Us About the Coronavirus Today. *Homeland Security Affairs* 16, Article 7

www.hsaj.org/articles16304 .Eiran, Ehud (2015): The Three Tensions of Investigating Intelligence Failures. *Intelligence and National Security* 32(4):598-618.

Dozier, Kimberly; Bergengruen, Vera (2020) Under Fire For Coronavirus Response, Trump Officials Defend Disbanding Pandemic Team. *Time.com* 19. ožujka. <https://time.com/5806558/administration-officials-fight-criticism/> Pristupljeno 08.08.2023.

Gajewski, Tomasz (2021) Forecasting Global Health Emergencies. The Case Of U.S. Intelligence Community and SARS-COV 2. *Ante Portas-Security Studies* 17(2):71-90.

Gentry, John A. Intelligence Failure Reframed. *Political Science Quarterly* 123(2):247-270.

George, Roger Z. (2020) *Intelligence in the National Security Enterprise: An Introduction*. Washington: Georgetown University Press.

Gill, Peter; Phythian, Mark (2018) *Intelligence in An Insecure World*. Cambridge:Polity.

Gradon, Kacper, Moy, Wesley (2021) COVID-19 Response – Lessons from Secret Intelligence Failures. *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, 23(3):161-179.

Gressang Daniel S., Wirtz, James J. (2022) Rethinking Warning: Intelligence, Novel Events, and the COVID-19 Pandemic. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 35(1):131-146.

Guetiya Wadoum, Raoul Emeric; Sevalie, Stephen; Minutolo, Antonella; Clarke, Andrew; Russo, Gianluca; Colizzi, Vittorio; Mattei, Maurizio; Montesano, Carla (2021) The 2018-2020 Ebola Outbreak in the Democratic Republic of Congo: A Better Response Had Been Achieved Through Inter-State Coordination in Africa. *Risk Management and Healthcare Policy* 14:4923–4930.

Heymann, D. L., i Rodier, G. (2004). Global Surveillance, National Surveillance, and SARS. *Emerging Infectious Diseases*. 10(2):173-175.

Hoffman, Steven J., Silverberg Sarah L. (2018) Delays in Global Disease Outbreak Responses: Lessons from H1N1, Ebola, and Zika. *American Journal of Public Health* 108(3):329–333.

Jervis, Robert (2020) Reports, politics, and intelligence failures: The case of Iraq. U: Andrew Christopher, Aldrich Richard J., Wark Wesley K. (ur) *Secret Intelligence: A Reader*. Oxon i New York: Routledge.

Jervis, Robert (2010) *Why Intelligence Fails*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Kapucu, Naim; Moynihan, Donald (2021) Trump's (mis)management of the COVID-19 pandemic in the US. *Policy Studies*. 42(5-6):1-10.

Lowenthal, Mark (2019) *Intelligence: From Secrets to Policy*. Thousan Oaks: CQ Press.

Lankford, Ana Maria; Storzieri, Derrick; Fitsanakis, Joseph (2020) Spies and the Virus: The COVID-19 Pandemic and Intelligence Communication in the United States. *Frontiers in Communication* 5(11):1-12.

Malik, Sadia Mariam; Barlow, Amy; Johnson, Benjamin (2021) Reconceptualising health security in post-COVID-19 world. *BMJ Global Health* 6(7):1-7.

Marrin Stephen (2020) The 9/11 Terrorist Attacks: A Failure of Policy Not Strategic Intelligence Analysis. U: Andrew Christopher, Aldrich Richard J., Wark Wesley K. (ur) *Secret Intelligence: A Reader*. Oxon i New York: Routledge.

Morrison, John (2020) British Intelligence Failures in Iraq. U: Andrew Christopher, Aldrich Richard J., Wark Wesley K. (ur) *Secret Intelligence: A Reader*. Oxon i New York: Routledge.

National Intelligence Council (2012) Global Trends 2030: Alternative Worlds. https://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf Pristupljeno 30.07.2023.

Painter, David S. (2002) *Hladni rat: Povijest međunarodnih odnosa*. Zagreb: Srednja Europa

Parker CF, Stern EK. (2022) The Trump Administration and the COVID-19 crisis: Exploring the warning-response problems and missed opportunities of a public health emergency. *Public Administration*. 100(3):616-632.

Price-Smith, Andrew T. (2009) *Contagion and Chaos Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization*. Cambridge i London:MIT Press.

Price-Smith, Andrew T. (2002) *The Health of Nations Infectious Disease, Environmental Change, and Their Effects on National Security and Development*. Cambridge i London:MIT Press.

Rovner, Joshua (2011) *Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence*. Ithaca: Cornell University Press.

Rovner, Joshua (2020) *Is Politicization Ever a Good Thing?* U: Andrew Christopher, Aldrich Richard J., Wark Wesley K. (ur) *Secret Intelligence: A Reader*. Oxon i New York: Routledge.

Senate Select Committee on Intelligence (2017) Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community. <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/SSCI%20Unclassified%20SFR%20-%20Final.pdf> Pristupljeno 05.08.2023.

Senate Select Committee on Intelligence (2018) Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community. <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/SSCI%20Unclassified%20SFR%20-%20Final.pdf> Pristupljeno 05.08.2023.

Senate Select Committee on Intelligence (2019) Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community. <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf> Pristupljeno 04.08.2023.

Smiljanić, Dražen (2020) Perspektiva evolucije strategija obrane i nacionalne sigurnosti nakon pandemije koronavirusa. *Strategos*. 4(1):115-129.

Tatalović, Siniša; Malnar, Dario (2021) Pandemija COVID-19 i novo razumijevanje sigurnosti. *Politička misao* 58:3, 132-156.

United States House Permanent Select Committee on Intelligence (2022) COVID-19 Report. https://democrats-intelligence.house.gov/uploadedfiles/declassified_hpsci_covid_deep_dive_12.14.2022-final1.pdf Pristupljeno 02.06.2023.

Vennesson, Pascal (2008) Case study and process tracing: theories and practices. U: Donatella Della Porta i Michael Keating (ur), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ward, Alex (2020) The coronavirus has now killed more people in the US than the 9/11 terror attacks. Vox.com. 31. Ožujka. <https://www.vox.com/2020/3/31/21199495/coronavirus-death-rate-september-11-terror-attacks>. Pristupljeno 14. svibnja 2023.

White House (2017) National security strategy of the United States of America.

Wilder-Smith, Annelies i Osman, Sarah (2020) Public health emergencies of international concern: a historic overview. *Journal of Travel Medicine* 27(8):1-13.

Wirtz, James, J. (2021) COVID-19: observations for contemporary strategists, *Defence Studies*, 21(2):127-140,

Wirtz, James, J. (2020) Déjà vu? Comparing Pearl Harbor and 9/11. U: Andrew Christopher, Aldrich Richard J., Wark Wesley K. (ur) *Secret Intelligence: A Reader*. Oxon i New York: Routledge.

Wirtz, James, J. (2016) *Understanding Intelligence Failure: Warning, Response and Deterrence*. Oxon i New York: Routledge.

Zhang Y, Lopez-Gatell H, Alpuche-Aranda CM, Stoto MA (2013) Did Advances in Global Surveillance and Notification Systems Make a Difference in the 2009 H1N1 Pandemic?—A Retrospective Analysis. *PLoS ONE*. 8(4):1-9.

Sažetak

U radu se razmatra obavještajna pogreška do koje je došlo tijekom izbijanja pandemije Covid-19. Pregledom literature je ustanovljeno da su ključni zadaci obavještajne zajednice prilikom izbijanja zaraznih bolesti rano otkrivanje i upozorenje, kao i analiza ponašanja država u kojima je došlo do izbijanja pandemije. Obavještajna zajednica uspoređuje službene izjave koje izdaju pogođene države sa informacijama koje su dobivene vlastitim metodama prikupljanja. Na taj način se najbolje može procijeniti stvarna ozbiljnost problema, te razina transparentnosti pogođene države. Rad analizira djelovanje obavještajne zajednice i političkog vodstva SAD-a u periodu između prosinca 2019. i ožujka 2020. godine što odgovara razdoblju od pojave prvih informacija o izbijanju tada neidentificirane bolesti do proglašenja pandemije od strane Svjetske zdravstvene organizacije. Obavještajna pogreška se analizira s aspekta političkog vodstva, izdanih upozorenja, organizacijskih prepreka i analitičkih izazova. Zaključak rada je da iako su utvrđeni određeni nedostaci u organizaciji i djelovanju obavještajne zajednice, do obavještajne pogreške je došlo zbog ignoriranja upozorenja, te izostanka reakcije od strane političkog vrha. Obavještajna zajednica je dovoljno rano u razvoju bolesti upozorila na prijetnju. Ključni problem predstavlja to što izvještaji obavještajne zajednice nisu imali utjecaj na donositelje odluka.

Ključne riječi: pandemija COVID-19, obavještajna zajednica, obavještajna pogreška, nacionalna sigurnost, globalne zdravstvene prijetnje

Summary

The paper examines an intelligence failure that occurred during the outbreak of the Covid-19 pandemic. Through a literature review, it has been determined that the role of the intelligence community during the emergence of infectious diseases involves early detection and warning, as well as analyzing the behavior of states where pandemics have occurred. The intelligence community compares official statements issued by affected states with information obtained through its own collection methods. This approach best allows for assessing the true severity of the problem and the transparency of the affected state. The paper analyzes the actions of the intelligence community and the political leadership of the United States between December 2019 and March 2020, corresponding to the period from the first emergence of information about an unidentified disease to the declaration of a pandemic by the World Health Organization. The intelligence failure is examined from the perspective of political leadership, issued warnings, organizational barriers, and analytical challenges. The conclusion of the paper is that, although certain deficiencies in the organization and functioning of the intelligence community were identified, the intelligence failure occurred due to the disregard of warnings and the absence of reaction from the political leadership. The intelligence community sufficiently early warned about the threat posed by the disease. The key issue lies in the fact that the reports of the intelligence community did not have an impact on decision-makers.

Keywords: COVID-19 pandemic, intelligence community, intelligence failure, national security, global health threats