

*Младен Бајагић\**

*Криминалистичко-полицијска академија Београд*

## ОБАВЕШТАЈНА АКТИВНОСТ У СИСТЕМУ ПОЛИТИЧКЕ ВЛАСТИ

### Сажетак

*Обавештајна активност као друштвени и политички феномен представља један од кључних информационих канала којима се носиоци политичке власти информисају о приликама и променама у спољном окружењу, које су од значаја за националну безбедност и националне интересе. Као битан елемент информационе, односно, меке моћи сваке државе, обавештајна активност своју институционализацију доживљава кроз деловање савремених обавештајних служби као специјализованих установа извршне власти. С друге стране, обавештајна активност има јасно дефинисану улогу у процесу доношења (спољно)политичких одлука, јер носиоцима политичке власти обезбеђује релевантна и правремена завршина обавештајна знања као основ за даљи тог процеса одлучивања. Посебан значај у процесу обавештајног истраживања, односно обавештајном циклусу, има анализирање, продукција и интерпретација тих сазнања, као и правилно дефинисање информационих/обавештајних потреба и захтева од стране носилаца политичке власти. У овим тачкама се и прелама сва осетљивост сложених односа између обавештајне активности и политичке власти.*

*Кључне речи: обавештајна активност, обавештајне службе, обавештајни циклус, политичка власт, политички одлучиоци, процес доношења одлука, информа-*

\* Доцент на Криминалистичко-полицијској академији, Београд

циона/мека моћ, национална безбедност, национални интереси.

## РАЗВОЈ ОБАВЕШТАЈНЕ АКТИВНОСТИ КАО ПРАКСЕ И ТЕОРИЈЕ И ЊЕН ОДНОС СА ДРЖАВОМ И ПОЛИТИЧКОМ ВЛАШЋУ

Обавештајна активност (енгл. *intelligence*) као друштвени и политички феномен почела се развијати још са настанком првобитних људских заједница и друштва, да би своју праву афирмацију доживела развојем савремених држава. Кроз историју, предмет њеног интересовања били су сукоби интереса и противничке тајне, што је временом утицало да се обавештајна пракса обогати новим формама прикупљања, обраде, анализе и обједињавања информација, неопходних за процену одређених догађаја и процеса и доношење политичких одлука везаних пре свега за националну безбедност и националне интересе. Многа класична филозофско-политичка и историјска дела говоре о тежњи за увећањем моћи, безбедности, вештини ратовања, мудрости владања и опстанку владајућих елита, стварању савеза и антисавеза, при чему се шпијунажа, као првобитни облик савремене обавештајне активности, доводи у непосредну везу са овим темама.<sup>1)</sup> Заштита и остварење интереса државе, одржање на власти, освајачки успеси, а у савременим условима достизање, очување и унапређење националне безбедности и остварење националних интереса, одувек су се темељили и на стицању информационе предности, односно обавештајној активности. Знање о непријатељу и његовој држави је база за политичке идеје и акције, засновано пре свега на поузданим обавештајним информацијама.<sup>2)</sup> Разложна и реалистична политика пракса подразумева пажљиву анализу и коришћење обавештајних

1) Присетимо се “Арташастре” Каутиља (*Arthashastra, Kautilya/Chanakya*), “Историје пелопонеског рата” Тукидида (*The History of the Peloponnesian War, Thucydides*), “Умећа ратовања” Сун Тзуа (*Ping fa - The Art of War, Sun Tzu*), “Владара” Никола Макијавелија (*Il Principe, Niccolò Machiavelli*), и других дела, у којима је шпијунажа кључ за откривање тајни противника и успешност вођења рата. Упореди: Kautilya, *Arthashastra*. – In: Gill, Peter, Marrin, Stephen, Phythian, Mark (eds), *Intelligence Theory: Key questions and debates*, London and New York, Routledge, 2009, p. 22.

2) Handel, Michael I., “Intelligence and the Problem of Strategic Surprise”. – In: Betts, Richard K., Mahnken, Thomas G. (eds), *Paradoxes of Strategic Intelligence*, London & Portland Or, Frank Cass, 2005, p. 2.

информација<sup>3)</sup>, а постизања стратешке предности у односу на друге помоћу обавештајне активности, упућује да је она увек била темељ политичке мудрости и власти, чему су све државе одувек тежиле.

Обавештајна активност се као појам јавља упоредо са познатим политичким појмовима као што су: моћ, владавина, политичке институције, рат, мир, безбедност (национална, међународна и глобална), политички интереси и циљеви, развој државе и др. Зато она има значајно место у политичкој пракси модерних држава, чију структуру чини мрежа различитих политичких институција, и кроз чије се деловање - вршење политичке власти очитује и динамичност државних функција. Коначно, у садашњој информационој ери комплексне међузависности и појаве «меких облика моћи» (*soft power*)<sup>4)</sup>, истраживање обавештајне активности захтева прецизна објашњења њене природе и структуре, да би се њена улога и значај у политичким процесима (доношењу спољнополитичких одлука, реализацији националних интереса, заштити националне безбедности, постизању информационе превласти, итд.) што боље разјаснила. Зато се данас говори и о развоју теорије обавештајне активности упоредо са традиционалном реалистичком школом у теорији међународних односа.<sup>5)</sup>

Теорија обавештајне активности, као и друге теорије, подлеже концептуалним, садржинским и другим критикама. Неки сматрају да је теорија обавештајне активности преуска (*too narrow*), а критику темеље на дефиницијама појма обавештајне активности као полуге државне власти која, применом шпијунаже у ужем смислу и тајних акција (посебни и прикривени облици примене силе), обезбеђује државама да се понашају агресивно и спроводе терор.<sup>6)</sup> Међутим, садржај рада обавештајних служби није само прикупљање информација, јер оне политичким одлучиоцима обезбеђују правовремене информације о намерама и плановима других

3) Ferris, John Robert, *Intelligence and strategy* (Selected Essay), New York, Routledge, 2005, p. 239-241.

4) Nye, Joseph S., *The Powers to Lead*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 29-32, 37-44; Keohane, Robert O., Nye, Joseph S., *Power and Interdependence* (third edition), New York, Longman, 2001, pp. 215-227.

5) Taylor, Stan A., "Definitions and Theories of Counterintelligence". – In: Johnson, Loch K., *Strategic Intelligence 4: Counterintelligence and Counterterrorism: Defending the Nation Against Hostile Forces*, Westport, Connecticut, London, Praeger Security International, 2007, p. 1, 4,5.

6) Sims, Jennifer, "Defending adaptive realism: Intelligence theory comes of age". - In: Gill, Peter, Marrin, Stephen, Phythian, Mark (eds), *Intelligence Theory...*, op. cit., p. 152-153.

држава, који их у процесу доношења одлука тумаче на начин који обезбеђује правовремену и успешну политичку акцију. Зато циљ истраживања обавештајне активности није само опис институционалног деловања обавештајних служби већ и анализа узрока који су последица њеног активног учешћа у политичким процесима и догађајима. Теорији обавештајне активности се замера и да је превише широка (*too broad*), јер обухвата области које се не могу интегрисати у кохерентан и особен система судова и знања који би јој обезбедили научну легитимност. Изучавањем обавештајне активности заиста се задира у друге научне области, користећи њихов појмовно-катогијални апарат, научне судове и ставове. Али, то не умањује ексклузивност обавештајне активности као темеља на коме се заснивају стратешке политичке и безбедносне процене и прогнозе догађаја и процеса који негативно утичу на националну безбедност и националне интересе. Да би било научно утемељено, истраживање обавештајне активности не сме бити засновано само на њеном опису и концептуалној анализи, већ и на изградњи засебног појмовно-катогијалног апарата, проблема и предмета истраживања, и особеног методолошког оквира унутар општих методолошких принципа, чиме се обезбеђује пуни легитимитет “теорији обавештајне активности”.<sup>7)</sup>

Иако традиционални елементи националне моћи доминантни током хладног рата нису изгубили на свом значају у новим међународним околностима ХХИ века<sup>8)</sup>, један од императива савремених држава у глобализованој међународној стварности је постизање информационе моћи, коју чини јединство свих информационих потенцијала којима се државе информишу о приликама и променама у међународном окружењу. Ту моћ чине дипломатија, државни информациони системи и обавештајне установе, обједињене у национални обавештајно-безбедносни систем. Стога државе настоје да, кроз канале политичке власти, утемеље ефикасан обавештајно-безбедносни систем као део система националне безбедности, чије установе планирају и спроводе обавештајне, контраобавештајне и

7) О развоју теорије обавештајне активности види: Gill, Peter, “Theories of intelligence: Where are we, where should we go and how might we proceed?”. - In: Gill, Peter, Marrin, Stephen, Phythian, Mark. *op. cit.*, pp. 208-226.

8) О традиционалним елементима моћи види у: Morgenthay, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle of Power and Peace*, Boston, Massachusetts, McGraw-Hill Co., Inc., 1993, pp 113-177.

друге безбедносне активности, сходно националним интересима и стратегији националне безбедности.

Обавештајна активност има за циљ правовремено откривање планова, намера и циљева других држава, да би политички одлучиоци који користе обавештајна сазнања могли дефинисати сопствену стратегију националне безбедности и заштите сопствених интереса, вредности и циљева, кроз сложени процес доношења политичких одлука и реализације утврђених политичких циљева.<sup>9)</sup> Зато је обавештајна активност једна од основних, ако не и кључних елемената националне моћи, чија су завршна обавештајна сазнања неизбежна потреба и нужност државе. Али, обавештајна активност није издвојена делатност државе, већ њен интегрални део јер она, вршећи информативно-обавештајну и превентивно-безбедносну функцију, чини битну полугу политичке власти и моћи.<sup>10)</sup> Правовремена текућа, прогностичка и упозоравајућа обавештајна активност (*current, evaluative and warning intelligence*) обезбеђује носиоцима политичке власти информациону премоћ над њеним супарницима и на унутрашњем и на спољном плану.<sup>11)</sup> Коначно, обавештајна активност није значајна само за националну политику и националну безбедност, теме које су доминирале у XX веку, посебно током хладног рата. Турбулентна безбедносна стварност указује да обавештајна активност вероватно није никада била важнија за светску политику него што је то на почетку XXI века, што се свакодневно потврђује пре свега због њеног значаја у превенцији глобалних изазова и претњи безбедности.<sup>12)</sup>

Блиска веза између моћи и обавештајне активности, односно вештине носилаца политичке власти да се правовремено информишу о намерама других, очитује се у следећих пет функција/варијабли на основу којих се може анализирати и мерити ефикасност

9) Упореди: Scott, Len, Jackson, Peter, "The Study of Intelligence in Theory and Practice". - In: *Intelligence and National Security*, Vol.19, No.2, Summer 2004, pp.139 - 169.

10) Упореди: Leigh, Ian, "The accountability of security and intelligence agencies". - In: Johnson, Loch K (ed), *Handbook of Intelligence Studies...*, op. cit., p. 67; Gill, Peter, "The comparative analysis of security intelligence". - In: Johnson, Loch K. (ed), op. cit., p. 83.

11) О стратешком упозоравању (*strategic warning*) види опширније у: Davis, Jack, "Strategic warning: Intelligence support in a world of uncertainty and surprise". - In: Johnson, Loch K. (ed), op. cit., pp. 173-188.

12) На пример, значај обавештајне активности у надзору и контроли израде оружја за масовно уништење, и борби против глобалног тероризма; Упореди: Scott, L.V., Jackson, P.D. (eds), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century* (preface), p. xi; Jackson, Peter, Siegel, Jennifer (eds), *Intelligence and Statecraft: The Use and Limits of Intelligence in International Society*, Westport, Praeger Publishers, 2005.

политичке власти/моћ државе: 1/ *функција прикупљања информација* (како добро држава, односно политички одлучиоци дефинишу потребе за информацијама, и како их прикупљају, анализирају и користе); 2/ *функција доношења одлука* (може ли држава објединити све ресурсе у једну ефикасну стратегију); 3/ *функција обезбеђења средстава* (како добро држава може обезбедити елементе моћи за постизање стратешких циљева); 4/ *функција избора начина употребе средстава* (колико ефикасно држава може организовати сва средства која поседује); и 5/ *функција отпорности* (колико је држава еластична на захтеве и изазове који долазе од других држава). Имајући у виду ове функције, на основу којих се анализира моћ државе и успешност политичке власти, обавештајна активност је незаобилазна за прву функцију, и има значајну улогу за пету функцију. Јер, када се претходно знају потенцијали и намере других, лакше им се одупрети. Зато обавештајна активност и јесте битан елемент политичке власти, моћ – способност да се утиче на друге на предвидив начин, што је пресудно и кључно за националну безбедност.<sup>13)</sup>

Због мноштва лаичких перцепција и неразумевања природе и улоге обавештајне активности у политичким процесима, неопходно је утврдити шта се тачно подразумева под обавештајном активношћу (*intelligence*)»? Чак и у научној и стручној литератури која се бави истраживањем *обавештајне активности* и њене улоге у достизању, очувању и унапређењу националне безбедности, остварењу националних интереса, и доношењу и реализацији (спољно) политичких одлука, није усвојена јединствена и општеприхватљива дефиниција овог појма.<sup>14)</sup> Разлози су многобројни, почев од оних социјалне, политичке, етичке, идеолошке, и концепцијске природе. Неки сматрају да је обавештајна активност “најмање схваћена и највише истраживана област у теорији међународних односа”<sup>15)</sup>, други је виде као моћ, градивни део свеобухватне националне моћи државе, а трећи сматрају да она није засебан елемент моћи, али јесте средство за усмеравање њене употребе, било у облику офан-

13) Ibid; Упореди: Russell, Richard L., “Achieving all-source fusion in the Intelligence Community”. – In: Johnson, Loch K. (ed), *op. cit.*, p. 190.

14) McDowell, Don, Godman, Jan (eds), *Strategic Intelligence: A Handbook for Practitioners, Managers, and Users* (Revised Edition), Lanham, Maryland, Toronto, Plymouth, The Scarecrow Press, Inc., 2009, p. 4.

15) Derian, James Der, *Antidiplomacy: Spies, Terror, Speed and War*, Oxford, Blackwell, 1992). – In: Scott, Len, Jackson, Peter, “Journeys in Shadows”..., *op. cit.*, p. 2.

живне силе, или разумевања нечијег окружења и могућности, тиме и начина како и против кога применити силу или моћ.<sup>16)</sup>

Без обзира на ова гледишта, обавештајна активност се ипак мора разумети као незаобилазна категорија савремене политичке и безбедносне стварности. Јер, поред њене улоге у разумевању природе глобализованих изазова и претњи безбедности у XXI веку, и процени и прогнози њиховог даљег јачања, обавештајна активност је постала и окосница оперативних стратегија глобалних безбедносних операција. Једна од њих је и “стратегија преемптивног ратовања” (*preemptive war*)<sup>17)</sup> изнедрена у администрацији Џорџа Буша млађег, као последица терористичког напада 11. септембра 2001. године. У овој стратегији обавештајна активност се дефинише као “стратегија офанзивног лова” (*offensive hunt strategy*), што је опет доводи у директну везу са политичком моћи у најширем смислу.<sup>18)</sup> Чак је и у расправама о новим економским стратегијама XXI века обавештајна активност незаобилазна категорија, која је у директном узајамном односу са знањем: „знање је вредност, али је обавештајна активност (*intelligence*) моћ“. То је утицало да се и изван расправа о улози обавештајне активности у области националне безбедности и спољне политике, и међународној и глобалној безбедности, обавештајна активност јави као феномен од највишег значаја и у области глобалних економских односа под термином „*business and competitive intelligence*“. У том смислу се може говорити и о својеврсној глобализацији обавештајне активности.<sup>19)</sup>

### ОРГАНИЗАЦИОНЕ И ФУНКЦИОНАЛНЕ ВЕЗЕ ОБАВЕШТАЈНЕ АКТИВНОСТИ И ПОЛИТИЧКЕ ВЛАСТИ

Обавештајна активност, заједно са тајним акцијама (*covert actions*) представља два основна вида деловања савремених обавештајних служби, вршећи две функције: *информационо-обавештај-*

16) Упореди: Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 2008; Boyce R., Maiolo J., (eds), *The Origins of World War, Two: The Debate Continues* (Basingstoke: Palgrave, 2003), p. 308. – In: Scott, L.V., Jackson P.D. (eds), *op. cit.*, p. 3.

17) Dombrowski, Peter, Payne, Roger A., "Global Debate and the Limits of the Bush Doctrine". – In: *International Studies Perspective*, No. 4 (2003), pp. 395-408.

18) Cogan, Charles, "Hunters not Gatherers: Intelligence in the twenty-first century". – In: *Ibid.*, p. 156.

19) Svendsen, Adam, "The globalization of intelligence since 9/11: frameworks and operational parameters", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 21, No. 1, March 2008, pp. 129-144.

ну и превентивно-безбедносно. Нивои прве функције су: 1/ *текућа обавештајна делатност* - уочавање и праћење текућих догађаја од значаја за националну безбедност и реализацију (спољно)политичких циљева државе. Текућа обавештајна делатност не подразумева израду прогноза и пројекција природе и развоја одређених догађаја или појава које су предмет обавештајног истраживања; 2/ *упозоравајућа обавештајна делатност*, односно идентификација и усмеравање пажње на догађаје и процесе који могу произвести изненадне и штетне утицаје и последице по националну безбедност и националне интересе; и 3/ *аналитичка и прогностичко-процењивачка обавештајна делатност*, односно израда завршних прогностичких и процењивачких обавештајних докумената.<sup>20)</sup> Обавештајна функција се реализује кроз *обавештајно истраживање*, односно *обавештајни циклус (intelligence cycle)*, који се одвија по тачно утврђеном редоследу и развијеним организационим и методолошким процедурама.<sup>21)</sup> Увидом у познате моделе циклуса увиђа се да обавештајна активност није једноставан процес већ сложена активност, која захтева мукотрпне аналитичке и мисаоне процесе, у којима учествују политички одлучиоци, највиши обавештајни руководиоци и аналитички, обавештајци и екстерни извори обавештајне службе. Ове активности су у ексклузивној надлежности обавештајних служби, које делују у складу са највишим правним актима државе и другим правно-политичким документима који тичу националних интереса, спољне политике и националне безбедности.<sup>22)</sup> Оквири деловања обавештајних служби јасно су дефинисани, и тичу се извршења утврђених обавештајних захтева које им делегирају стварни субјекти политичког одлучивања (политички одлучиоци). С друге стране, обавештајне службе су непосредно потчињене носиоцима извршне власти, или делују у оквиру појединих министарстава (спољних и унутрашњих послова, одбране).<sup>23)</sup> Ово у пракси представља и најчешћи и уобичајени организа-

20) Упореди: Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1949, pp. 11-29.

21) Упореди: Gray, David H., Slade, Chris, "Applying the Intelligence Cycle Model to Counterterrorism Intelligence for Homeland Security", *European Journal of Scientific Research*, Vol. 24, No. 4 (2008), pp. 498-519; Johnson, Loch K., "Bricks and Mortar for a Theory of Intelligence", *Comparative Strategy*, No. 22 (2003), pp. 1-28.

22) Уз устав то су: Стратегија националне безбедности, националне стратегије борбе против тероризма, организованог криминала и ширења оружја за масовно уништење, и др.

23) Сходно овом «распореду», обавештајне службе се класификују на аутономно-центрадне и ресорне.



циони оквир деловања обавештајних служби у систему политичке власти.

Када се говори о обавештајној активности и њеној улози у политичком животу државе, највеће недоумице су везане за њену улогу и значај у доношењу политичких одлука, а посебно за квалитет њених завршних производа - *обавештајног знања* које је предуслов за успешно и правовремено информисање политичких креатора у процесу спољнополитичког одлучивања. Тим пре што савремена безбедносна стварност захтева дефинисање и развијање нових мисија за обавештајне службе као подршке стратешком планирању (*strategic planing*), без чега се не може замислити успешност вођења једне нације, односно државе, у узаврелом међународном окружењу XXI века.<sup>24)</sup> Стратешки значај обавештајне активности за политичке одлучиоце лежи у томе што обавештајно знање (*intelligence knowledge*), као коначни резултат обавештајног рада и незаобилазан део управљања општим знањем (*management of knowledge*)<sup>25)</sup>, има посебну тежину из више разлога: 1/ судбина идеологија, нација, економија и људи може зависити од начина на који се обавештајни подаци користе; 2/ жељене информације су обично (иако не увек) информације које друге нације, групе и људи не желе објавити; 3/ информације се односе на појединце, групе или народе који су често (али не увек) потенцијални или стварни непријатељи оних који прикупљају информације; 4/ прикупљање информација се претежно врши на тајан начин; 5/ прикупљањем обавештајних информација могу бити угрожена појединачна, групна или национална права; и 6/ процес обавештајне активности може обухватити специјалне активности (тајне акције) које подразумевају утицај на политику других држава, без откривања стварних извора тог утицаја.<sup>26)</sup>

Анализа улоге обавештајне активности у процесу политичког одлучивања захтева укрштање неколико организационо-функционалних процеса: а/ доношења (спољно)политичких одлука, б/ обавештајног циклуса, и в/ аналитичког обавештајног циклуса, да би се тачно утврдио редослед активности и избегле грешке и пропусти. Ако издвојено посматрамо фазу информисања у процесу до-

24) Опширније у: Drezner, Daniel W. (ed), *Avoiding trivia: the role of strategic planning in American foreign policy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2009.

25) Waltz, Edward, *Knowledge Management in the Intelligence Enterprise...*, *op. cit.*, p. 3.

26) Taylor, Stan A., "Definitions and Theories of Counterintelligence"..., *op. cit.*, pp. 1-13.

ношења одлука, један од три кључна канала информисања политичких одлучилаца је обавештајна активност. Они који истражују ове проблеме у оквиру тзв. «својеврсне обавештајне парадигме» интересују се пре свега за методологију, податке, и проблеме које обавештајне службе требају тренутно решити и који остају да се реше.<sup>27)</sup> У центру пажње је обавештајни циклус<sup>28)</sup> из кога се, у контексту односа обавештајне активности и политичке власти, посебно издвајају следеће фазе: 1/ уочавање политичког или безбедносног проблема чија природа и динамика утиче на националну безбедност или националне интересе, и потребу за додатним информисањем; 2/ дефинисање обавештајних потреба које политички одлучиоци ауторитарно утврђују, а изузетно у сарадњи са обавештајним структурама (ванредне и кризне ситуације); 3/ упућивање обавештајних захтева обавештајним установама; 4/ обавештајна анализа и продукција; 5/ интерпретација завршних обавештајних сазнања; и 6/ *feed back*.<sup>29)</sup>

Уочавање политичког, безбедносног, тиме и обавештајног проблема, почетни је део обавештајног циклуса и битан део ангажовања извора информација у процесу доношења политичких одлука. Када се анализира значај уочавања природе ових проблема, тиме и питање ко, у ствари, има право и обавезу да утврди обавештајне потребе и захтеве, пет питања су кључне, почетне тачке за идентификацију потреба корисника обавештајних информација (и политичких одлучилаца и обавештајних агенција). То су: *Ко, шта, када, где и како?* Ову фазу Едвард Волч (*Edward Waltz*) назива планирањем и усмеравањем (*planning and direction*), где највиши политички одлучиоци дефинишу која им обавештајна сазнања требају за доношење оперативних и стратешких одлука. Обавештајни захтеви се рашчлањују на потребне информације, а затим се утврђују

27) Wirtz, James J., "The American approach to intelligence studies". – In: Johnson, Loch K. (ed), *Handbook of Intelligence Studies*, New York, Routledge, 2007, p. 32, etc; Опширније: Sheptycki, James, "Policing, intelligence theory and the new human security paradigm: Some lessons from the field". - In: Gill, Peter, Marrin, Stephen, Phythian, Mark (eds), *Intelligence Theory, op. cit.*, pp. 165-175.

28) О обавештајном више у: Krizan, Lisa, *Intelligence Essentials for Everyon*, Occasional Paper Number Six, Joint Military Intelligence College, Washington, DC., 1999; Betts, Richard K., *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, New York, Columbia University, 2007, p. 15.

29) *Обавештајни циклус чине и фазе у које самостално реализују обавештајне службе*; Савић, Андреја, Бајагић, Младен, "Улога обавештајне активности у спољној политици", *Наука-безбедност-полиција*, вол. VIII, бр. 1 (2003), стр. 17-50; Бајагић, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика - студија случаја САД*, Београд, Виша школа унутрашњих послова, 2004.

подаци који морају бити прикупљени и процењени да би се добили жељени одговори.<sup>30)</sup> Наведена питања дефинишу оквир деловања доносиоца одлука и оних који утврђују основне елементе информисања (планери и обавештајно особље). На основу потреба се дефинишу обавештајни/информациони захтеви, у чему учествују бројни учесници. Да би дефинисали захтеви потребна је завидна аналитичка вештина, да би се проценило колико добро корисник исказује своје потребе, да ли се могу добити тражене информације, и како прикупљене информације стижу до обавештајних аналитичара, коначно и крајњих корисника.

Упућивања-преношења обавештајних захтева подразумева непосредни контакт између политичких одлучилаца и обавештајних руководиоца. Политички одлучиоци образлажу врховима обавештајне службе обавештајне потребе и износе захтеве, на основу којих се планира обавештајно истраживање. Преношење обавештајних захтева није први контакт између ових субјеката, јер обавештајни руководиоци остварују контакт са политичким одлучиоцима и у фази дефинисања обавештајних потреба, на основу овлашћења која су одређена законом или на темељу *ad hoc* захтева носилаца власти. Упућивање обавештајних захтева високу свест политичких одлучилаца и оних који их примају. Шта то значи? Наиме, обавештајни захтеви морају бити утемељени на стварним проблемима и реални, одражавајући стварне потребе и намере политичких одлучилаца. Искуство говори да је веома опасно захтевати од било кога нешто што не може ни уз највеће напоре испунити. Код обавештајне активности нереални захтеви могу довести до негативних последица, горих него да се обавештајно истраживање и не покрене. Зато се од свих учесника очекује одговорност, искреност и уважавање специфичности проблема који ће се у даљем току обавештајног циклуса истраживати.<sup>31)</sup>

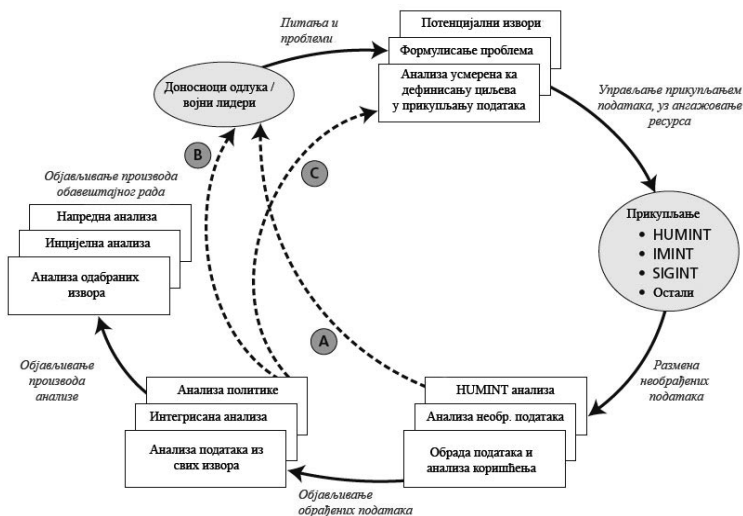
Уз више оперативних фаза обавештајног циклуса, које реализују обавештајне службе, квалитет односа политичких одлучилаца и обавештајне активности прожима се кроз *фазу/циклус анализе* прикупљених обавештајних информација, која обухватају серију менталних операција, са детаљном анализом информација да би

30) Waltz, Edward, *Knowledge Management in the Intelligence Enterprise*, Artech House Boston & London, 2003, p. 33.

31) Hastedt, Glenn, *Espionage: A Reference Handbook*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2003, p. 48-65.

се свобухватно одредио степен изворности и тачности обавештајних сазнања, проценио ниво њихове сагласности или контрадикторности, сагледале узрочно-последичне релације између њих и усвојили неопходни закључци. Аналитичари користе своје знање о регионалним, националним и глобалним трендовима како би проценили квалитет свих сирових информација и организовали их у одговарајући користан обавештајни производ. *Сврха* обавештајне анализе је да се политичким одлучиоцима открије значај обавештајних сазнања.<sup>32)</sup> Често, анализа обухвата процену једног могућег исхода, с обзиром на бројне могућности одређеног сценарија. Анализа није предвиђање, иако се у неким случајевима може видети као таква, може обухватити аналитичко прогнозирање, да би се утврдио степен поузданости датих сазнања.

*Пример могућег дијаграма циклуса обавештајне анализе*<sup>33)</sup>



Обавештајни аналитичари најчешће немају директан приступ посматраној теми, али кроз сложене и кохерентне мисаоне процесе настоје креирати прихватљива објашњења за одређене појаве, догађаје и феномене. Свака од постављених хипотеза се испитује и упоређује са добијеним информацијама у трајном процесу до-

32) Davis, Jack, "Improving CIA Analytic Performance: Analysts and the Policymaking Process", *Sherman Kent Center for Intelligence Analysis Occasional Papers*, 2002, Vol. 1, No. 2, p. 1-19.

33) Treverton, Gregory F., Gabbard, Bryan C., *Assessing the Tradecraft of Intelligence Analysis*, Santa Monica, Rand, 2008, p. 3; Упореди: Treverton, Gregory F., *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

бијања закључака. Често аналитичар тестира неколико хипотеза истовремено, правећи могуће *сценарије* и тестирајући сваки коришћењем темељних менталних процеса, домен знања субјекта, искуство и друге „вештине“ повезане са специфичним нивоима образовања. Успешан аналитичар мора поседовати неопходна знања и могућности, склоност ка специјализованим обукама, обављати специфичне задатке, и показати личне квалитете који су компатибилни са аналитичким радом. Успешан аналитички рад зато захтева кадрове који знају много о свим темама, и појединце који имају способност анализе различитих извора података и информација, на основу којих ће идентификовати нове шаблоне и трендове, и допринети развоју базе знања о сложеним проблемима. Такође, аналитички експерти морају бити обучени за анализу понашања људи у сложеним политичким, религијским и културалним контекстима.<sup>34)</sup> Најчешће, аналитичари имају потребно искуство и умеће решавања проблема у дужем временском периоду. Умеће подразумева вештину раздвајања суштине од мање битних околности, која омогућава деловање у условима променљивог окружења. Највећу дилему представља питање да ли су посматране ситуације заиста нове, а ако нису онда оне и немају значај.<sup>35)</sup>

Циљ *обједињавања и продукције* је креирање нових сазнања у форми коју крајни корисници могу разумети. Продукција представља израду завршних обавештајних докумената за које су политички одлучиоци већ исказали обавештајне потребе и захтеве. Завршно обавештајно знање нема праву вредност уколико није правовремено и релевантно за доношење конкретних политичких одлука.<sup>36)</sup> Као бојно поље, глобално окружење је данас динамично, а информације и обавештења временски су осетљива. Зато је кључ успеха у стварању и правовременом уступању завршног обавештајног сазнања политичким одлучиоцима, да би они били спремни за политичку акцију.

Израда завршних обавештајних докумената захтева ангажовање најстручнијих обавештајних кадрова и специјализованих аналитичких тимова. Обавештајне студије, и процене представљају интегрисана обавештајна сазнања која политички одлучиоци кори-

34) У томе им помажу вештине из области психологије личности и социологије културе и религије.

35) Treverton, Gregory F., Gabbard, Bryan C., op. cit., pp. 5-6.

36) Johnson, Loch K., "Bricks and Mortar for a Theory of Intelligence", op. cit., p. 11.

сте у дефинисању спољнополитичке ситуације и доношењу одлука, заједно са сазнањима из других извора информисања.<sup>37)</sup> Поред тога што је завршно обавештајно знање темељ информисања политичких креатора, оно је и услов успешне антиципације промена у спољном окружењу због којих се покреће процес одлучивања.

С обзиром на значај чињеница које садрже завршне обавештајне студије и честу потребу додатног појашњавања одређених сазнања, пракса је да се носиоци политичке власти упознавају са садржајем докумената кроз непосредне контакте са обавештајним експертима. Уступање завршних обавештајних сазнања кроз личне контакте неопходно је због техничке интерпретације сазнања као значајног дела одлучивања. Такође, није искључено да, у ситуацијама које не остављају довољно времена за дужу политичку интерпретацију, политички одлучиоци овласте обавештајне руководиоце да учествују равноправно и у процесу политичке интерпретације.

Коначно, завршна фаза обавештајног циклуса је *feed back*. Иако описане фазе затварају организациони и функционални круг циклуса, он се не завршава уступањем завршних обавештајних сазнања, већ наставља дијалогом између оних који су та сазнања произвели (обавештајне службе) и корисника (политичких одлучилаца). Ако су сазнања корисна, уступање обухвата и повратни ефекат - *feed back*. Обавештајни руководиоци имају потребу за страним анализом успешности обавештајних активности и корисности обавештајних сазнања, да би планирали будућа обавештајна истраживања потребна спољној политици. Зато су обавештајним службама потребне и повратне информације од политичких одлучилаца. Оне требају знати шта је корисно а шта не, како би испуниле будуће обавештајне захтеве. Повратне информације требају обухватити следећа питања: 1/ да ли су завршна обавештајна сазнања употребљива и да ли се могу користити?; 2/ да ли су правремена?; 3/ да ли су у пракси коришћена?; 4/ како?; 5/ да ли су испунила очекивања корисника?; 6/ ако не, зашто није?; и 7/ шта следеће? Одговори на ова питања ће резултирати правовременим, конкретним и свеобухватним завршним обавештајним сазнањима у будућности и њиховој већој употреби од стране доносилаца одлука и даљим проценама повратних информација.

37) Упореди: *Intelligence Estimates: How Useful to Congress?* Washington, DC, Congressional Research Service, Library of Congress, 2006, Internet 13/03/2010, <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL33733.pdf>.

## ПРОБЛЕМИ У ОДНОСИМА ПОЛИТИЧКИХ ОДЛУЧИЛАЦА И ОБАВЕШТАЈНИХ СТРУКТУРА

Пракса функционисања савремених политичких система показује да се најужи круг носилаца политичке власти, кроз реализацију обавештајне активности и из других званичних канала информисања, обавештава о значајним дешавањима или променама у међународном окружењу која утичу или могу утицати на националне интересе и националну безбедност.<sup>38)</sup> У сагледавању природе доношења (спољно)политичких одлука, где свака фаза има особену “специфичну тежину” за коначан избор правца спољнополитичке акције, посебно се издвајају *политичке процене и одлуке*, при чему су процене интегрални део процеса одлучивања и не могу се издвојено посматрати.<sup>39)</sup>

Успешност доношења тренутних политичких одлука и стратешко планирање будућих политичких акција темељи се, између осталог, и на квалитету обавештајних сазнања. Из тог разлога учесници процеса доношења одлука (политички одлучиоци и обавештајни руководиоци) имају и посебне обавезе.

Носиоци политичке власти морају успоставити ефикасан начин *руковођења, координације, усмеравања и контроле* обавештајних установа да би се обезбедило да оне делују као део смишљеног система и под адекватним вођством. Због сопствених интереса, политички одлучиоци морају упознати обавештајне структуре и са својим тренутним акцијама и будућим намерама, политичким одлукама у којима коришћена обавештајна сазнања, да би се уочиле грешке и пропусти, и побољшали прикупљачки напори и резултати у будућности.<sup>40)</sup> Тиме се обезбеђује потребно разумевање између свих учесника у процесу одлучивања. Међутим, пракса указује да су и једни и други склони грешкама, од којих су кључни *обаве-*

38) Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, op. cit.

“Intelligence and Policy: Comment”, *Intelligence and National Security*, Vol. 6, No. 1 (1991), p. 229.

39) United States, Central Intelligence Agency, *Intelligence and Policy: The Evolving Relationship*, Washington, DC, Central Intelligence Agency, 2004.

40) Упореди: Holsti, Ole R., *Making American foreign policy*, New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2006, pp. 118, 144-147, 237-240.

штајни пропусти с једне стране, и лоше дефинисане информационе/обавештајне потребе и захтеви с друге.<sup>41)</sup>

Обавештајни пропусти су могућу у свим фазама обавештајног циклуса, али су они аналитичке природе најштетнији.<sup>42)</sup> Зато се у развијеним обавештајним системима посебна пажња даје образовању и специјализацији аналитичких кадрова, и стварању виртуелних аналитичких мрежа као базичних информативних инпута политичких одлучилаца. Нови захтеви који се постављају пред аналитичке тимове обавештајних служби могу се сагледати из прегледа неопходних карактеристика аналитичког рада за будућност у односу на последње деценије XX и почетак XXI века. Наиме, у односу на 70-те, 80-те и 90-те године XX и почетак XXI века, у будућности се пројектују следеће карактеристике аналитичког рада: истовремено тражење одговора на горућа питања и дубља анализа; широк спектар тајних и отворених извора; вишеслојне мреже намењене решавању проблема; аналитичари се истовремено баве и прикупљањем података; знатно агресивније претраге тајних и отворених података; комбинација специјалиста и аналитичара који поседују општа техничка и политичка знања; аналитичари раде у оквиру већих виртуелних мрежа; препознавање шаблона и могућности анализе великих скупова података; трагање за неуобичајеним појавама; кључне одлуке доносе сами аналитичари; технологија омогућава памћење хипотеза и података које су аналитичари претходно одбацили, и евидентирање предмета интересовања и питања аналитичара.<sup>43)</sup>

Ако су сирове обавештајне информације свестрано класификоване и процењене, и разјашњени узроци и природа проблема на које се оне односе, изграђена је добра основа за претходно описан темељан аналитички рад.

Лоше или недовољно јасно дефинисане обавештајне потребе и захтеви упућени од политичких одлучилаца и уска грла у орга-

41) Највећи пропусти обавештајне заједнице САД 90-их година XX и у XXI веку су: 1/ Инспектори УН су открили ирачки нуклеарни програм, знатно обимнији од процена CIA. Индија и Пакистан су обавили нуклеарне пробе које CIA није предвидела. Авиони САД су бомбардовали кинеску амбасаду у Београду услед погрешних информација CIA. CIA није предвидела нападе 11. септембра. пратила је осумњичене чланове Ал Каиде месецима пре напада, али се Khalid al-Midhar (један од отмицара авиона), није нашао на листи. За процену о WMD Ирака је требало 20 месеци, која се показала погрешном; Treverton, Gregory F., Gabbard, Bryan C., *op. cit.*, p. 10.

42) Holsti, Ole R., *op. cit.*, pp. 120, 338, 359.

43) Treverton, Gregory F., Gabbard, Bryan C., *op. cit.*, p. 35.



низацији обавештајних мрежа на свим нивоима, друга су страна могућих тензија између обавештајних структура и носилаца политичке власти. Да би се ове ситуације избегле и успоставио ефикасан однос између ових актера морају се превазићи *индивидуални сукоби, организациона ривалства, конфликти и различити погледи* о природи и моделу односа између обавештајних стручњака и носилаца власти. Обавештајне службе требају указати политичким одлучиоцима на *«оно што они требају знати пре него оно што желе чути»*, при чему ће политички одлучиоци, на основу исказаних потреба и захтева, уважити обавештајне судове и процене, не тежећи да их сведу на минимум. Другачије речено, обавештајни аналитичари и руководиоци морају бити ригорозно поштени и независни у својим судовима уз услов да поседују потребно знање о специфичним интересима политичких креатора. Чак и када се од њих захтева да дају процене политичке природе, што није уобичајено, оне не смеју бити «обојене» личним ставовима. У супротном, обавештајна активност постаје потеря за знањем за сопствено добро и интересе, а не брижљиво усмерени улаз (*input*) за размишљање политичких креатора и процес одлучивања. Такође, у непосредним контактима обавештајни званичници морају информисати политичке одлучиоце о својим стварним обавештајним могућностима и објаснити им значај јасно уобличених обавештајних потреба и захтева.

Политички одлучиоци често нарушавају утврђене оквире институционалног понашања вршећи притисак на обавештајне структуре да креирају процене тако да подржавају постојећу политику. Већ смо нагласили и проблем селективног коришћења обавештајних сазнања, које може имати негативне последице за конкретне политичке акције. Најсвежији пример је парцијално коришћење обавештајних процена америчке извршне власти приликом доношења одлуке о покретању војне кампање против Ирака, наводно због ирачког поседовања хемијског и биолошког оружја које је директна претња националној безбедности САД.<sup>44)</sup> Да би се избегле овакве и сличне ситуације, политички одлучиоци морају више уважавати значај обавештајних процена, и увести праксу информисања обавештајних структура о актуелним правцима своје политике и дугорочним спољнополитичким приоритетима и циљевима.

44) Упореди: The 9/11 Commission Report, Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, New York, W.W. Norton, 2004.

**Mladen Bajagic**  
**INTELLIGENCE ACTIVITY IN**  
**THE SYSTEM OF POLITICAL POWER**

**Summary**

*Intelligence activity as a social and political phenomenon represents one of the key information channels through which the holders of the political power inform themselves of the situations and changes in external surrounding, which are significant for national security and national interests. As an essential element of informational, i.e. soft power of each state, the intelligence activity perceives its institutionalization through the activity of modern intelligence services as specialized authorities of the executive. On the other hand, intelligence activity has a clearly defined role in the decision-making process (in foreign policy), because it provides relevant and timely final intelligence findings to the holders of the political power, as a base for the further decision-making process. Analyse, production and the interpretation of the findings, as well as proper defining of the informational/intelligence needs and requirements by the holders of the political power have special significance in the process of the intelligence research. These are the points in which the sensibility of the complex relations between intelligence activity and political power diffract.*

*Key words: intelligence activity, intelligence services, intelligence cycle, political power, political decision-makers, decision-making process, informational/soft power, national security, national interests.*

**ЛИТЕРАТУРА**

- Betts, Richard K., Mahnken, Thomas G. (eds), *Paradoxes of Strategic Intelligence*, London & Portland Or, Frank Cass, 2005.
- Betts, Richard K., *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, New York, Columbia University, 2007.
- Banks, Chuck., *Covert Action: An Instrument of Foreign Policy*, Maxwell AFB, AL, Air War College, 1994.
- Holsti, Ole R., *Making American foreign policy*, New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2006.
- Drezner, Daniel W. (ed), *Avoiding trivia: the role of strategic planning in American foreign policy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2009.

- National Intelligence Council, *Mapping the Global Future*, Washington, Government Printing Office, 2004.
- Johnson, Stuart, Libicki, Martin, Treverton, Gregory F. (eds), *New challenges, new tools for defense decisionmaking*, Santa Monica, RAND, 2003.
- *Intelligence Estimates: How Useful to Congress?* Washington, DC, Congressional Research Service, Library of Congress, 2006, Internet 13/03/2010, <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL33733.pdf>.
- *U.S. Intelligence and Policymaking: The Iraq Experience*, Washington, DC, Congressional Research Service, Library of Congress, 2006, Internet 13/03/2010, <http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RS21696.pdf>.
- Dunn, William L. "Intelligence and Decisionmaking." In Alfred C. Maurer, et al. (eds.) *Intelligence Policy and Process*, Boulder, CO, Westview Press, 1985, p. 220-234.
- Gill, Peter, "Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11<sup>th</sup>", DCAF, Working paper no. 103. January 2003.
- Hulnick, Arthur S., *Fixing the Spy Machine: Preparing American Intelligence for the Twenty-First Century*, Westport, CT, Praeger, 1999.
- Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1949.
- Teitelbaum, Lorne, *The Impact of the Information Revolution on Policymakers' Use of Intelligence Analysis*, Santa Monica, CA, Pardee Rand Graduate School, 2005.
- United States. Central Intelligence Agency, *Intelligence and Policy: The Evolving Relationship*, Washington, DC, Central Intelligence Agency, 2004.
- Andrus, D. Calvin. "Toward a Complex Adaptive Intelligence Community", *Studies in Intelligence*, 2005, Vol. 49, No. 3, p. 63-70.
- Treverton, Gregory F., Gabbard, Bryan C., *Assessing the Tradecraft of Intelligence Analysis*, Santa Monica, Rand, 2008.
- Treverton, Gregory F., *The Next Steps in Reshaping Intelligence*, Santa Monica, CA, Rand, 2005.
- Treverton, Gregory F., *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Davis, Jack. "Improving CIA Analytic Performance: Analysts and the Policymaking Process", Sherman Kent Center for Intelligence Analysis Occasional Papers, 2002, Vol. 1, No. 2, p. 1-19.
- Davis, Jack, *Tensions in Analyst-Policymaker Relations: Opinions, Facts, and Evidence*, Sherman Kent Center for Intelligence Analysis Occasional Papers, 2003, Vol. 2, No. 2, p. 1-13.

- Gray, David H., Slade, Chris, "Applying the Intelligence Cycle Model to Counterterrorism Intelligence for Homeland Security", *European Journal of Scientific Research*, Vol.24 No.4 (2008), pp.498-519.
- Gill, Peter, Marrin, Stephen, Phythian, Mark (eds), *Intelligence Theory: Key questions and debates*, London and New York: Routledge, 2009.
- Ferris, John Robert, *Intelligence and strategy* (Selected Essay), New York, Routledge, 2005.
- Nye, Joseph S., *The Powers to Lead*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Keohane, Robert O., Nye, Joseph S., *Power and Interdependence* (third ed.), New York, Longman, 2001.
- Бајагић, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика - студија случаја САД*, Београд, Виша школа унутрашњих послова, 2004.
- Johnson, Loch K., *Strategic Intelligence 4: Counterintelligence and Counterterrorism: Defending the Nation Against Hostile Forces*, Westport, Connecticut, London, Praeger Security International, 2007.
- Scott, Len, Jackson, Peter, "The Study of Intelligence in Theory and Practice", *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, Summer 2004, pp. 139-169.
- Jackson, Peter, Siegel, Jennifer (eds), *Intelligence and Statecraft: The Use and Limits of Intelligence in International Society*, Westport, Praeger Publishers, 2005.
- Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle of Power and Peace*, Boston, Massachusetts, McGraw-Hill Co., Inc., 1993.
- McDowell, Don, Godman, Jan (eds), *Strategic Intelligence: A Handbook for Practitioners, Managers, and Users* (Revised ed.), Lanham, Maryland, Toronto, Plymouth, The Scarecrow Press., Inc., 2009.
- Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 2008.
- Boyce R., Maiolo J., (eds), *The Origins of World War, Two: The Debate Continues*, Basingstoke, Palgrave, 2003.
- Dombrowski, Peter, Payne, Roger A., "Global Debate and the Limits of the Bush Doctrine", *International Studies Perspective*, No. 4 (2003), pp. 395-408.
- Svendsen, Adam, "The globalization of intelligence since 9/11: frameworks and operational parameters", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 21, No. 1, March 2008, pp. 129-144.
- Johnson, Loch K. (ed), *Handbook of Intelligence Studies*, New York, Routledge, 2007.
- Krizan, Lisa, *Intelligence Essentials for Everyon*, Occasional Paper Number Six, Joint Military Intelligence College, Washington, DC., 1999.
- Johnson, Loch K., "Bricks and Mortar for a Theory of Intelligence", *Comparative Strategy*, No. 22(2003), pp. 1-28.

- Савић, Андреја, Бајагић, Младен, ”Улога обавештајне активности у спољној политици”, *Наука-безбедност-полиција*, вол. VIII, бр. 1 (2003), стр. 17-50;
- Frankel, Joseph, *The Making of Foreign Policy* (An Analysis of decision Making), London, Oxford University Press, 1968.
- Waltz, Edward, *Knowledge Management in the Intelligence Enterprise*, Artech House Boston & London, 2003.
- Hastedt, Glenn, *Espionage: A Reference Handbook*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2003.
- The 9/11 Commission Report, Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, New York: W.W. Norton, 2004.

### Resume

*In this paper the author indicates the overlapped and interdependent relations in the system of the political power between the intelligence activities and political decision-makers. The author analyses the general context of intelligence activity development, as a specific social and political phenomenon, i.e. practice and theory, and its relation with the state and political power. Recognizing the historical context of the mutual connection of these two areas, the author tries to point to the complex organizational and functional relations between the intelligence activities and political power, especially reflected in the information phase of the decision-making process (in foreign policy). The author develops the analyses of those relations and connections by noticing the problems between the political decision-makers and intelligence structures through the display of the intelligence cycle process. The author also offers several proposals of the organizational and functional nature, by which the relations between those actors can be improved.*

