

УЛОГА ОБАВЕШТАЈНЕ АКТИВНОСТИ У СПОЉНОЈ ПОЛИТИЦИ

Андреја Савић¹ и Младен Бајагић²

¹Полицијска академија, Београд

²Виша школа унутрашњих послова, Земун

Апстракт: Рад се бави односом дипломатије и обавештајних служби и то у мало истраженој области улоге обавештајне активности у спољној политици. Разматрају се тезе о спољној политици као практичне активности државе и процес доношења спољнополитичких одлука, као и појам обавештајне активности у оквиру кога се анализирају постојећа схватања, процес обавештајне активности (обавештајни циклус) и однос политичких креатора и обавештајних служби.

Кључне речи: спољна политика, национална безбедност, обавештајна активност, обавештајна служба, доношење спољнополитичких одлука, обавештајни циклус.

1. СПОЉНА ПОЛИТИКА КАО ПРАКТИЧНА АКТИВНОСТ ДРЖАВЕ И ПРОЦЕС ДОНОШЕЊА СПОЉНОПОЛИТИЧКИХ ОДЛУКА

Основни предмет истраживања спољне политике јесте свеукупна делатност државе на међународном плану и проучавање оних чинилаца који мотивишу

THE ROLE OF INTELLIGENCE ACTIVITIES IN FOREIGN POLICY

Andreja Savic¹ and Mladen Bajagic²

¹Police Academy, Belgrade

²The College for Internal Affairs, Zemun

Abstract: The study considers the relation of diplomacy and intelligence services in a low investigated field known as the role of intelligence activities in foreign policy. It discusses the thesis of foreign policy as a practical activity of a country (state) and the process of making foreign political decisions, as well as the meaning of intelligence activities within the framework of existing theories, the process of intelligence activities (intelligence cycle) and the relations of policy makers and intelligence services.

Key words: foreign policy, national security, intelligence activity, intelligence service, making foreign political decisions, intelligence cycle.

1. FOREIGN POLICY AS A PRACTICAL STATE ACTIVITY AND THE PROCESS OF MAKING FOREIGN POLITICAL DECISIONS

The main subject of foreign policy is the total state activity on the international level and the study of those factors that motivate this activity in international relations in developing its own interests. The „main task

ту делатност у међународним односима у остваривању њених сопствених интереса. Њен „централни задатак је истраживање политичког напора националне државе да задржи контролу над догађајима у спољној околини“ (Rosenau, 1971: 37).

С друге стране, под спољном политиком се подразумева „практична делатност државе, чији је основни циљ да изгради за своју земљу што повољније односе с другим државама, стекне што више трајних предности, и отклони све опасности које извана прете интересима државе или чак њеном опстанку“ („Britannica“, 1963, В.12: 538-530). Осим најопштијих, универзалних циљева, државе формулишу и читав низ специфичних циљева—националних интереса, проистеклих из геополитичког положаја земље, степена економског развоја, националног и културног наслеђа и др., чиме се сугерише њихова трајна вредност по одређену државну заједницу“ (Прпић, 1990: 211). Дакле, поред спољнополитичких циљева, који изражавају вредности заједничке свим државама, и општих—универзалних вредности, које се везују за човечанство или међународну заједницу у целини, државе могу тежити и неким специфичним вредностима (посебним интересима) који се најчешће називају **националним интересима**.¹ Појам националног интереса ставља се и у непосредан однос са појмом **националне безбедности** (национал сецуриту) као једним од његових кључних елемената. У

is the investigation of the national state's political efforts to keep control on events in the foreign environment.“(Rosenau, 1971: 37).

On the other side, foreign policy means „the practical state activity, whose main aim is to develop for its own country, the best relations with other states, as much as possible permanent advantages and eliminate all dangers that threaten the state's interest from outside, or even the existence.“ („Britannica“, 1963, v.12: 538–540).“ Beside the general, universal aims, states defined many specific aims, national interests, brought out of the geopolitical position of the country, the economic development level, the national and cultural heritage and others, suggesting the permanent value of the same within a certain state community.“ (Prpic, 1990: 211). Thus, beside the foreign political aims, which incorporate common values for all states and general–universal values, common to the human or international community in whole, states may focus on the same specific values (special interests), which are usually named *national interests*¹. The term national interest is considered in relation to the term national security, as one of its main elements. Consequently, the main national interests are: interests of national survival, national security, independence and territorial integrity (compare: Miletic, 1978.).

¹ Сам термин националног интереса је један од најсложенијих појмова у науци о међународним односима, коме се придају различити садржаји. Види опширније: Morgenthau, Hans J.: *Politics Among Nations*, Boston, Massachusetts: The McGraw Hill Company, Inc., 1993.

¹ The term national interest is one of the most complex term in the international relation science, connected with a variety of contents. See in detail: Morgenthau Hans J., *Among Nations*, Boston, Massachusetts: The McGraw Hill Company, Inc. 1993.

том смислу, као најважнији национални интереси се помињу: интереси националног опстанка, односно самоочување, националне безбедности, независности и територијалног интегритета (Упореди: Милетић, 1978).

Утврђивање садржаја појма националног интереса и националне безбедности, вредности које се најчешће појављују као спољнополитички циљеви, обезбеђује правилније разумевање суштине спољне политике као практичне активности. У том смислу, спољна политика је активност успостављања политичких односа са другим субјектима међународних односа, која се састоји од непрекидног процеса доношења одлука и поступања по њима (Димитријевић, Стојановић, 1996: 224). Као јединство два процеса: планирања–доношења спољнополитичких одлука и поступања–остваривања спољнополитичких циљева, спољна политика представља „скуп (правнополитички обавезујућих) ставова утврђених на највишем нивоу неког субјекта међународних односа (најчешће државе), којима су одређени циљеви које тај субјект жели постићи у цјелини међународних односа или према појединим њиховим субјектима и средства за остварење тих циљева, као и скуп активности које субјект предузима да би те циљеве у пракси остварио (Висковић, 1991: 9).

Разнолики су приступи дефинисања и анализе процеса доношења спољнополитичких одлука, о чему довољно говори и чињеница да се у науци о међународним односима развио и посебан истраживачки правац проучавања „процеса доношења одлука“ (*decision-making process*). Тако, на пример, *decision-*

Furthermore, defining the terms—national interests and national security, values that are in most cases considered as foreign political aims, provide better understanding of the foreign policy essence as a practical activity. This means that the foreign policy is an activity of setting political relations with other subjects of international relations, which consists of a permanent process of making decisions and applying them (Dimitrijevic, Stojanovic, 1996: 224). As a unification of two processes: planning—making foreign political decisions and acts—developing foreign political aims, foreign policy presents „a list of (obligatory political and law) statements established on the lightest level of an international relation subject (usually a state), having strictly defined aims in connection to international relations in whole or according to certain subjects and means for developing those aims, as well as activities that a subject carries out in order to develop the aims in practice“ (Viskovic, 1991: 9).

Many different approaches exist in defining and analyzing the process of making foreign political decisions, which has been followed by the fact that a special scientific branch was developed within the science of international relations known as decision—making process. For example, „decision—making constitutes a process ending in a fact or will of a person or a group of persons who choose between two or more alternatives (Frankel, 1968:5).

Foreign policy consists of a permanent process in making decisions and applying them and we can distinguish within it a process of foreign political decision-making process and concrete political action/development of

making constitutes a process ending in a fact or will of a person or a group of persons who choose between two or more alternatives (Frankel, 1968:5).

Пошто се спољна политика састоји у непрекидном процесу доношења одлука и поступања по њима, у њој се разликују процес **доношења спољнополитичких одлука/спољнополитичког одлучивања** и **конкретна политичка акција/реализација спољнополитичких одлука/циљева** (Димитријевић, Стојановић, 1996: 223). Дакле, **креирање спољне политике је сложен процес изражавања унутрашњих интереса једне државе на међународном плану**². Тако схваћена, спољна политика представља одраз унутрашњих интереса једне државе, који се појављују као: аутохтони интереси једне државне заједнице; и као реакција те заједнице на спољне „стимулансе“, односно догађаје који, на позитиван или негативан начин утичу на њене интересе. То је и основни разлог што унутрашњим интересима припада суштинска улога у креирању спољне политике, јер процес креирања спољне политике остварује управо ту функцију–претварања интереса у циљеве и/или средства као уобичајене облике изражавања „државних“ интереса на међународном плану и начине за њихову реализацију (Висковић, 1978: 76-79).

Познати светски теоријско–аналитички модели процеса доношења одлука класификују се на основу појединачних схватања, али и одређених мерила, посебно у односу на припадност аутора модела одређеном „истраживачком правцу“ или „групи“.²

² Аутори модела одлучивања по основу припадности

foreign political decisions/aims (Dimitrijevic, Stojanovic, 1996: 223). This, „foreign policy development is a complex process of expressing internal interests of a state on an international level“. This means that foreign policy is a reflection of internal interests of a state, which exist as autochthonous interests of a state community; and as a reaction of the community to foreign „stimuli“ or happening which positively or negatively influence its interests. This is the reason why internal interests play the main role in creating foreign policy, because the process of creating foreign policy exactly develops this function–transforming interests in aims and/or resources as usual forms of „state“ interests on international level and ways of development (Viskovic, 1978: 76-79).

Well-known world theoretical and analytical models of decision-making processes are classified according to different conceptions but also according to defined criteria, especially according to which „research branch“ or „group“ the individual authors of a model belong².

There are several attempts in the Yugoslav theory to establish models of the decision-making process. According to one of the valid models there are the following phases of the decision-making process: defining the foreign political situation; establishing the aim; choosing the foreign political resources and establishing the foreign political action (the combination of resources and agents) emphasizing the

² The authors of the decision model according to the concrete research branch are classified in the following groups: 1. „rational choice“, 2. „input–output model“, 3. „practical model“, 4. „system model“; and 5. „combined model“

У југословенској теорији може се издвојити неколико покушаја утврђивања модела процеса доношења одлука. Према једном од валидних модела, постоје следеће фазе процеса одлучивања: дефинисању спољнополитичке ситуације; утврђивању циља; избору спољнополитичких средстава; и утврђивању спољнополитичких поступака (комбинација средстава и посредника), стављајући при томе посебан нагласак на прву фазу–дефинисање ситуације, где препознају више специфичних под-фаза: а/ прикупљање информација; б/ проучавање информација; в/ чување информација (Димитријевић, Стојановић, 1996: 235-245).

Имајући у виду високу теоријску вредност модела, посебно издвајамо модел доношења спољнополитичких одлука који обезбеђује **оптималан амбијент** за свестрано проучавање улоге обавештајних служби у спољној политици уопште. Наиме, према овом концепту основне фазе процеса доношења одлука (креирања спољне политике) су: 1/ фаза иницијативе; 2/ фаза артикулације и агрегације интереса; и 3/ фаза одлучивања (Висковић, 1978: 114).

Фаза иницијативе је почетна фаза процеса у којој се превасходно, али не и искључиво, остварују две функције: (а) функција информисања; и (б) функција интерпретације. Посебна пажња је усмерена на информисање, које треба схватити као прибављање података значајних за спољну политику, односно,

first phase—defining the situation, which consists of a number of phases: a.) gathering information; b.) studying information and c.) storing information (Stojanovic, Dimitrijevic, 1996:235-245).

Having in mind the high theoretical value of the models, we especially emphasize the model of decision-making processes in foreign policy that offers an optimal ambient for a thorough study of the intelligence service role in foreign policy in general. According to this concept the main phases of the decision-making process (creating foreign policy) are: 1. a phase of initiative, 2. a phase of articulation and aggregation of interests, and 3. a phase of decision-making (Viskovic, 1978: 114).

The phase of initiative is the starting phase in which primarily two functions are developed: a. function of informing and b. function of interpreting. Special attention is devoted to informing, which should be considered as gathering information important for foreign policy, more narrowly facts that indicate changes important for the foreign policy creating process. Informing understood in this way represents one of the basic functions of the whole process, it is a presumption for all other process phases and is recognized in three different forms in the concrete plan: a.) collecting-gathering information; b.) transmitting information and c.) receiving information. Each state has special institutions and uses different methods in order to acquire the necessary information, which more or less means gathering information from other countries, that is not from the country that develops those services. There are two organizational forms of acquiring

конкретном истраживачком правцу (заступању истог концептуалног оквира) класификују се у следеће групе: 1/ „рационалног избора,; 2/ „инпут–оутпут модела,; 3/ „практицистичког модела,; 4/ „системског модела,; и 5/ „комбинованих модела,.

иош уже, података који указују на промене значајне за процес креирања спољне политике. Тако схваћено информисање представља једну од најосновнијих функција у читавом процесу, оно је предуслов за све остале фазе процеса и јавља се (остварује) у три вида на конкретном плану: (а) добијање–прибављање информација; (б) преношење информација; и (в) примање информација. Свака држава поседује посебне институције и користи различите начине да би дошла до потребних информација, под чиме се најчешће подразумева прикупљање информација које потичу из других држава, доносно изван државе која ствара те службе. У процесу информисања делују два организациона вида добијања информација: 1/ институције и канали политичког система датог друштва и 2/ институције и комуникациони систем успостављен унутар државних органа задужених за прикупљање „спољних“ информација. Овај други вид добијања/прикупљања информација значајних за доношење одлука је основ на коме се може вршити детаљнија анализа улоге обавештајних служби у прикупљању информација значајних за дефинисање ситуације и коначно доношење одлука. На овом плану се и може сагледавати основни вид деловања обавештајних служби–обавештајна активност, и то кроз цео процес обавештајног рада–обавештајни циклус. Сам циклус је везан за оба вида информисања–прибављање и преношење информација.

Интерпретација, односно свестрано сагледавање информација уско је повезано са прикупљањем информација, без које је и само постојање информација је политички бесмислено. Наглашавање

information in the process of informing: 1.) institutions and channels of the political system of a society, and 2.) institutions and communication system within government bodies engaged in gathering „foreign“ information. This second form of receiving/gathering information important for decision-making is the basis on which a complex analysis on the role of intelligence services in gathering important information for defining the situation and final decision making can be carried out.

In this way it is possible to perceive the basic form of the intelligence services performance– intelligence activities, all through the process of intelligence work–intelligence cycle. The whole cycle is connected with both forms of informing–gathering and transmitting information.

Interpretation or thorough information study is tightly connected with gathering information without which the existing information is politically unworthy. Underlying the importance of information interpretation is one of the basic qualities of this model, mostly because it happens „while gathering information goes on and that it’s usually used as criteria for selecting information and even later.“ It is known that intelligence services check the information while gathering raw information in different ways comparing information on security problems or object of interest from various sources.

There are two kinds of interpretation/evaluation: a.) professional and b.) political . The professional interpretation refers to the knowledge concerning the authenticity of facts and the kind of changes they represent, it is manifested through classification,

значаја интерпретације информација представља један од основних квалитета овог модела, посебно због уочавања да се она врши „у току прикупљања самих информација и да често служи као критеријум за селекцију информација, али и накнадно.“ Познато је да обавештајне установе током прикупљања сирових обавештајних информација врше њихово проверавање на различите начине (поређење информација о безбедносном проблему или објекту интересовања из различитих извора). Без разлике колико је извор података пуздан, он се прихвата као делимично проверен или непроверен, док се не изврши његово поређење са чињеницама прикупљеним из других извора.

Две су врсте интерпретација/оцена: (а) стручна; и (б) политичка интерпретација. Стручна интерпретација се односи на сазнања о истинитости чињеница и врсти промена које изражавају, испољава се кроз класификацију, похрану/“складиштење“ и чување и организовање накнадног коришћења, док се политичка интерпретација односи на значај и последице које те промене имају на интересе појединих субјеката. Обе врсте интерпретације могу се обављати заједно, и разликују се унутрашњи и спољни „извор“ добијања и интерпретације информација. У случају информација интерних система, политичка интерпретација изразито доминантна, док су код екстерних и стручна и политичка оцена веома значајне. Шта то значи у контексту обавештајног рада? Ако обавештајне службе или целе обавештајне системе схватимо као екстерне изворе података (што они, у ствари, и јесу), одмах се намеће оцена да је стручна интерпретација, односно оцена/процена

storage and keeping and subsequent usage of them, while the political interpretation refers to the importance and consequences of those changes on certain subject interest. Both kinds of interpretation may be carried out jointly. The difference can be made concerning internal and foreign sources of receiving and interpretation of information. In case of internal system information, the political interpretation is more dominant, while in case of foreign information both the professional and political judgements are very important. What does it mean in the context of intelligence service? If we take the intelligence service or the whole intelligence system as foreign information source (what they actually are) the professional interpretation–evaluation of gathered information is a matter without which the further foreign political activity would be irrational. Without discounting the importance of the perception and professional ability of policy makers, the intelligence services take a most important position in expert interpreting and evaluating information. Furthermore, depending on the situation or requirements of the state agencies, intelligence services are recognized as direct participants in political interpretation process, because the intelligence services do not have only the task to gather information on a concrete problem but to warn the government to take care of arising threats on the national security and state interests in general, which means a complete political analysis and an evaluation on other subjects behaviour in the environment. Finally, the initiative ends by „putting the information in circulation „

прикупљених информација, основ без кога би даља спољнополитичка активност била ирационална. Не умањујући моћ опажања и стручност политичких креатора, обавештајне службе су међу најпованијим за стручну процену информација, с обзиром да имају врсне аналитичке тимове, чији је основни задатак интерпретација података. С друге стране, зависно од ситуације или захтева државних органа, обавештајни руководиоци се појављују и као непосредни учесници у оквиру политичке интерпретације, јер обавештајне службе немају само задатак да прикупљају информације о уоченом проблему већ и да упозоравају државни врх о новим претњама по националну безбедност и укупне интересе државе, што подразумева својеврсну политичку анализу и оцену понашања других субјеката у спољном окружењу. Коначно, иницијатива се завршава „пуштањем информације у промет“, односно њеним преношењем путем утврђеног комуникационог система.

Као најсложенија фаза у процесу доношења спољнополитичких одлука, **артикулација и агрегација** интереса састоји се из: *преношења информација* (насталих у фази иницијативе) одређеном броју субјеката, и *сучељавања интереса с реалном променом* (или антиципацијом промене) која их погађа. Смисао сучељавања је у тежњи да се властити интереси претворе у спољнополитичке циљеве и средства. Ту се ради о разматрању интереса и њиховом претварању у индивидуалне циљеве, као и о калкулацији средстава која стоје на располагању и њиховом политичком потенцијалу; *формулисање предлога одлуке*, које може бити стручно и

according to an established communication system.

The most complex phase in the foreign policy decision-making process belongs to the articulation and aggregation of interests and it consists of: transmission of information (developed in the initiative phase) to a number of subjects and confronting interests with actual changes (or change anticipation) that affects them. The meaning of confrontation lies in an attempt to change personal interests into foreign political goals and resources. It is a matter of studying interests and their transformation into individual aims, as well as the resource calculation which are being offered and their political potentials: the formulation of the decision proposal, that can be professional and political. Professional formulation means those situations in which professionals prepare a complete proposal for a certain agent emphasizing the alternatives, and the agent only chooses the alternatives. Experienced intelligence professionals and the highest intelligence managers, according to the defined permissions, take place in the articulation phase as members of bodies and other organs. Their engagement is regulated by law, though certain stimulations allow their engagements in this phase out of the defined permission depending on the promptness of final decision-making and selecting the political action direction .

The decision making phase begins at the moment of formulating and receiving the final decision proposal. The following functions are incorporated: discussion; developing the final proposal and definitive decision-making. In this phase, from the

политичко. Под стручним формулисањем подразумевају се оне ситуације у којима стручњаци за одређени орган, обично ужи или инокосни, припремају потпуни предлог, уз назнаку алтернатива, а орган обавља само избор алтернативе. Искусни обавештајни стручњаци и највиши обавештајни руководиоци, у складу са утврђеним овлашћењима, учествују у фази артикулације у функцији чланова саветодавних тела и других различитих тела. Њихово учешће је законски дефинисано, мада одређене ситуације (кризе) дозвољавају њихово појављивање у овој фази и изван дефинисаних овлашћења, с обзиром на хитност доношења коначне одлуке и избора правца политичке акције.

Фаза одлучивања (завршна фаза) почиње у моменту формулисања или добијања готовог предлога одлуке. У њој се остварују следеће функције: расправљање; формулисање коначног предлога; и дефинитивно одлучивање (гласање, усаглашавање, потписивање, или неки други поступак којим се одлука легализује). У овој фази се, са становишта државе у целини, врши коначно дефинисање ставова о циљевима и/или избор спољнополитичких средстава, те претварање једних и других у правнополитичке обавезујуће акте (Висковић, 1978: 113-125).

Према томе, спољна политика представља јединство два међусобно органски повезана сложена процеса: 1/ процеса доношења одлука и 2/ реализације утврђених спољнополитичких одлука (ставова), односно утврђених циљева. У концепу спољне политике схваћеном у најширем смислу (као јединство креирања и реализације), сама реализација по-

state aspect, the final process of defining statements on goals and/or selection of foreign political resources goes on, both becoming obligatory political and legislative acts (Viskovic, 1978 : 118–125).

Therefore, foreign policy represents a complex of two interrelated processes: 1.) the decision-making process, and 2.) the development of established foreign political decisions (statements) or goals. Within the concept of foreign policy in broadest meaning (unification of creation and implementation) the implementation means a concrete political action/acting according to the decisions that were brought. Concrete actions mean the decision development in concrete forms in cases when in the previous decision-making process only principal statements were acquired (Viskovic, 1991:89). From this point of view the application of foreign political aims means a concrete state political action on foreign level, considering the selected aims and resources. Such a foreign policy application (foreign political aims) emphasizes the necessity for further foreign political action process analysis (within legal political proceedings and aims as well as/or resources of foreign policy) and its application in practice. In cases when policy makers decide on intelligence services as the main agents in the process of applying the defined foreign political aims, some acts (combination of resources and agents) are necessary adapted to the nature of the intelligence service actions.

дразумева конкретну политичку акцију, односно конкретизацију утврђених ставова о циљевима и/или средствима спољне политике и практично чињење/ поступање на основу донетих одлука. Конкретно поступање подразумева и доношење одлука о конкретним облицима у случају да су у претходном процесу одлучивања заузети само начелни ставови (Висковић, 1991: 89). Према томе, под реализацијом спољнополитичких циљева подразумевамо конкретну политичку акцију државе на спољном плану, односно њено поступање у складу са изабраним циљевима и средствима. Овако схваћена реализација спољне политике (спољнополитичких циљева) поставља у први план даље анализе процеса спољнополитичке акције *начине/поступке* којима се утврђене одлуке (обавезујући превнополитички ставови о циљевима и/или средствима спољне политике) настоје практичним деловањем остварити. У ситуацијама када се политички креатори опредељују за **обавештајне службе као основне посреднике у реализацији утврђених спољнополитичких циљева**, поједини поступци (комбинација средстава и посредника) нужно се прилагођавају природи деловања обавештајних служби.

2. АКТУЕЛНА СХВАТАЊА ОБАВЕШТАЈНЕ АКТИВНОСТИ

У научној и стручној литератури која се бави феноменом *обавештајне активности* и њене улоге у (спољној) политици, за сада није постигнута општа сагласност о пуном садржају овог појма и његовој унутрашњој структури. Разлози су вишеструки, почев од оних социјалне, политичке, идеолошке, и концепцијске

2. CONTEMPORARY OPINIONS ON INTELLIGENCE ACTIVITIES

In scientific and specialized literature concerned with the phenomena intelligence and its role in (foreign) policy, until today they have not agreed on the full meaning of the term and internal structure. The reasons may be social, political, ideological or conceptual nature. In defining the term intelligence activities in different countries various analytical and conceptual approaches are applied, so that each scientific/theoretical study on the problem needs complete detailed analysis of existing definitions on the term.

In countries of the English speaking region the meaning of the term is known as *intelligence*, which is only one of the meanings. The usage of the term intelligence depends on what is to be defined by it (Fain, 1977:78; Richelson, 1985:2). According to the opinion of Lyman B. Kirkpatrick „intelligence is composed of and deduced from the total knowledge of any field or thing“ (Kirkpatrick, 1973: 3–4), i.e. it is made of „politically impotent information collected by government officers, modified and analysed and finally given to the government decision–makers „(Turner, 1991: 275). The same term means also a process of feeding political decision-makers with information on existing situations, trends and abilities and intentions of other countries and groups in them, because information in the world means „the basic element of national power“. As an evaluated/checked information, intelligence represents „a fundamental point for decision–making in each state“ (Britannica, 1994: V.9:782).

природе. Такође, при одређивању појма обавештајне активности примењују се различити аналитички и концептуални приступи и изрази у различитим земљама, тако да свако научно/теоријско бављење овим проблемом, захтева детаљну анализу постојећих одређења и дефиниција овог појма.

У земљама енглеског говорног подручја обавештајна активност означава се изразом *intelligence*, што је само једно од више различитих значења која се придају овом појму. У коју сврху ће се термин интелигенце употребити првенствено од тога шта се њиме конкретно жели означити (Фаин, 1977: 78; Рицхелсон, 1985: 2). Према мишљењу Лумана Б. Киркпатрика „*intelligence* је састављен и изведен из целокупног знања о ма којој датој области или ствари“ (Kirkpatrick, 1973: 3-4), односно његова чине „политички значајне информације прикупљене од владиних службеника, подвргнуте обради и анализи и, коначно, уступљене кључним доносиоцима одлука унутар владе,“ (Turner, 1991: 275). Исти појам означава и процес снабдевања политичких одлучилаца знањем које се тиче садашњих прилика, трендова, способности и интенција страних земаља и група унутар њих, јер су информације, у свету који се одликује постојањем великог броја суверених држава, „основни елементи националне моћи“. Као процењена/проверена информација, *intelligence* представља „темељну тачку за доношење најзначајнијих националних одлука“ (Britannica, 1994, В.9: 782).

Дајући појму *intelligence* најшире могуће значење у контексту његове улоге у укупној спољнополитичкој стратегији, Sherman Kent проширује појам на *strategic*

The broadest meaning of intelligence according to Kent Sherman known as strategic intelligence is also defined as foreign intelligence, „foreign positive intelligence of a high level“ whose final product is such knowledge necessary for American prosperity and security. The term intelligence distinguishes knowledge of life importance for national survival“, which must be correct and in time in order to become a fundament of action on foreign level (Kent, 1949: 3-5). According to Harry Howe Ransom strategic intelligence means „the process of judging information on abilities and foreign government intentions...or any kind of selected information requested by the political actors of one group about others“ (Encyclopaedia Americana, 1971:246).

Jeffrey Richelson thinks that intelligence „activities involve solely the collection and analysis of information and its transformation into intelligence, but several other activities ... be considered examples of intelligence activity—specifically, counter-intelligence and covert action“ (Richelson, 1985:2–3). Intelligence is „an aimed collection of any information, which are requested by analysts, users or those that manage them. The second aspect of the term *intelligence* as an activity Richelson names as analysis—„integration of collected information or raw intelligence facts from different sources to a final intelligence product...which must be a simple statement on facts, judgment of military potentials in other countries or projections of possible political events in another country (Ibid).

Based on the previous analysis, the term *intelligence can be defined* as intelligence

intelligence (стратешко обавештавање), које дефинише као спољну обавештајну активност, која представља „инострано позитивно обавештавање на високом нивоу“, чији је коначни производ знање, неопходно за америчко благостање и безбедност. Појмом *intelligence* означава се знање од „животне важности по национални опстанак“, које мора бити тачно, потпуно и благовремено, да би представљало основ за акцију на спољном плану (Кент, 1949: 3-5). Хару Хове Рансом под термином *strategic intelligence* подразумева „процес процењивања информација о способностима и намерама страних влада,...или било које обрађене информације тражене од политичких тека једне групе о другима“ (Encyclopedia Americana, 1971: 246).

Jeffrey Jeferson сматра да је *intelligence* "activities involve silelu the collection ans analysis of information and its transformation into intelligence, but several other activities...be considered examples of intelligence activity—specificelly, counter-intelligence and covert action" (Richelson, 1985: 2-3). Интелигенце је «сврховита набавка било којих информација, које могу бити жељене од аналитичара, корисника или оних који рукују њима. Други аспект појма *intelligence* као активности Ричелсон назива анализом (*analysis*)—која пред-ставља «интеграцију прикупљених информација или сирових обавештајних података из свих извора у завршни обавештајни производ,...који треба бити једноставан исказ о чињеницама, проценама способности војних снага других нација, или пројекција вероватних токова политичких догађаја у другој држави» (Ибид).

activity encompassing many interrelated phases (perception of the intelligence problem, defining the needs, collecting, evaluating and analysing, interpretation, completing the final document, presenting and interpreting intelligence knowledge). As knowledge, intelligence is the final intelligence product, complex intelligence knowledge that is offered to the last users—real subject of the foreign political decision-making process, as well as for those that directly participate in implementing the brought up decisions.“ Accordingly, when we talk about the concept of intelligence as a synthesis of specific activities and, certainly specific knowledge, we can say that in the sphere of foreign policy it means the ability to notice, perceive, comprehend and anticipate the changes (newly-created situations) within the international enviroment for each particular state and its national interests (Websters New World Dictionary, 1990:309).

The problem of analysing the term intelligence activities is present for many years in the Yugoslav literature in the field of security and military science, especially in theory on intelligence work. Without a detailed analysis of all meanings of intelligence activities and intelligence service, we shall present only the most important ones. Namely, intelligence activities may be defined as „a social and political process by which we discover secrets and interpersonal relations in order to resolve interest conflicts“ (Delić, 1997:111-128), and the intelligence service as „a social and historical specialized organization, engaged in secret intellegence, counter-intelligence

На основу претходне анализе, појам *intelligence* се може дефинисати као *обавештајна активност*, која чини јединство више међусобно повезаних фаза (опажање обавештајног проблема, дефинисање потреба и захтева, прикупљање, процењивање и анализа, интерпретација, интеграција, израда завршних докумената, уступање и тумачење обавештајних сазнања). Као *знање*, *intelligence* је завршни обавештајни производ, синтетизовано обавештајно знање које се у различитим формама обавештајних докумената, уступа крајњим корисницима—стварним субјектима процеса спољнополитичког одлучивања, као и онима који непосредно учествују у спровођењу дефинисаних спољнополитичких циљева и утврђених праваца спољнополитичке акције. Према томе, када говоримо о појму *intelligence* као синтези специфичне активности и, дакако, специфичног (са)знања, можемо оцијенити да се под њим у сфери спољне политике подразумева способност уочавања, спознаје, разумевања и суочавања (антиципације) са променама (новонасталим си-туацијама) у међународном окружењу за сваку конкретну змељу и њене националне интересе (Websters New World Dictionary, 1990: 309).

Проблем анализе појма обавештајне активности присутан је дуги низ година и у југословенској литератури из области безбедносних и војних наука, посебно теорије обавештајног рада. Не улазећи детаљно у анализу свих одређења обавештајне активности и обавештајне службе, наводимо само она најзначајнија. Наиме, обавештајна активност се може дефинисати као „друштвени и политички процес којим се откривају тајне у

and subversive contents according to vital enemies interests, using specific methods and resources in order to develop special political interests and to cover internal and foreign security“ (Savić, 200:42-43).

2.1. THE PROCESS OF INTELLIGENCE ACTIVITIES (INTELLIGENCE CYCLE)

The importance of intelligence in foreign political decision-making, especially the intelligence activities in collecting information for foreign political decision makers is great. Many analyses confirm this opinion when acting on the foreign level. It is a complex and exhausting process, which must satisfy its users by offering them good collected information, interpretation and warning of dangers awaiting the country or even elementary survival and making a good judgment for matters of direct or indirect influence on the states international position. This means that the intelligence service must be planned in detail by professionals and managers in intelligence agencies. It is a complex process and consists of many interrelated phases making a unique cycle. They collect information, transform them into intelligence knowledge and transmitt them to political decision-makers (Johnson, 1996:3-4). Analysis of some well-known models of the intelligence cycle in theory and expert discussions shows that it represents a strictly planned process, beginning much before the process of collecting information, as well as the analysis of foreign decision-making process.

Intelligence professionals take much efforts in locating and discovering intelligence

међуљудском односу у циљу решавања сукоба интереса“ (Делић, 1997: 111-128), а обавештајна служба као „друштвено-историјски и класно условљена специјализована организација која у оквиру свог делокруга рада спроводи тајне обавештајне, контраобавештајне и субверзивне садржаје према виталним интересима противника, користећи при томе специфичне методе и средства, са циљем остваривања одређених политичких интереса и заштите унутрашње и спољне безбедности“ (Савић, 2000: 42-43).

2.1. ПРОЦЕС ОБАВЕШТАЈНЕ АКТИВНОСТИ (ОБАВЕШТАЈНИ ЦИКЛУС)

Значај који обавештавање има у спољнополитичком одлучивању, посебно обавештајна активност путем које се обезбеђују информације за спољнополитичке одлучиоце је неоспоран. Овакав став потврђују многе анализе и процене значаја обавештајне активности за политичке одлучиоце, посебно када се политичка акција тиче активности на спољном плану. Обавештајна активност представља сложен и напоран процес, који мора задовољити своје кориснике квалитетом прикупљених информација, њиховом интерпретацијом и упозоравањем на очигледне опасности које држави прете по њену националну безбедност или голи опстанак, и израдом процена за те кориснике о даљем развоју догађаја који посредно или непосредно могу имати утицај на спољну политику једне државе и њен међународни положај. Према томе, да би успешно одговорила задацима који су јој дати, обавештајна активност

interested objects for political decision-makers. These specific „information/intelligence aims“ may be a certain state, region or separate locations of the state; certain area of human and social activities, different persons of importance in foreign countries, social, political and other organisations, social, political, economic and all other potentially important processes for the state that carries out intelligence research, etc. In this complex area the managers involved in planning must establish a priority list of objects being treated as information and finally displayed to the end-users.

Generally, all authors recognize in the intelligence cycle a few separate but finally connected phases (Kent 1949; Ranson, 1969; Johnson, 1996; Richelson, 1985). Many models of that cycle reveal the complexity and difficulties in implementing the intelligence cycle and the intelligence service also. But many of them have practical faults because they do not always make the necessary distinction between theory and practice in the intelligence cycle, which is very important for intelligence services to use these models in practice - in concrete intelligence research. Stephen Flanagan discovered the usage of theoretical models in practice whose opinion is that the intelligence production cycle is a process in which organisations engage in collecting intelligence facts, gather information and evaluate and judge the same together with the political decision-makers using this information. Henry Kissinger underlined the following fault in decision-making: „I usually did not know what kind of information is needed but I knew if I had the

мора бити детаљно испланирана од стране обавештајних стручњака и руководиоца обавештајних установа. Процес обавештајне активности је сложен процес, састављен из више међусобно повезаних корака—фаза које чине јединствен циклус. У том циклусу се прикупљају информације, претварају у обавештајна сазнања и уступају—стављају на располагање политичким одлучиоцима (Johnson, 1996: 3-4). Анализа неких познатих модела обавештајног циклуса у теоријским и стручним расправама показује, као и код анализе процеса спољнополитичког одлучивања, да се ради о прецизно испланираном процесу, који почиње и пре прикупљања обавештајних информација.

Обавештајни стручњаци улажу огроман напор у одређивању/утврђивању обавештајно интересантних објеката за политичке одлучиоце. Ти специфични „информациони/обавештајни циљеви“ могу бити једна читава држава, поједини региони или мање области те државе, одређена област људског и друштвеног деловања, различите личности од утицаја у страним државама, друштвене, политичке и друге организације, друштвени, политички, економски и сви остали потенцијално значајни процеси за државу која предузима обавештајно истраживање, итд. У том мноштву обавештајних циљева/објеката који ће се истраживати, руководиоци задужени за планирање обавезни су успоставити и редослед објеката на основу њиховог стварног значаја, односно одредити приоритете о којима ће се прикупљати подаци, обрађивати и претварати у обавештајна сазнања, и у форми завршних обавештајних докумената уступати крајњим корисницима.

intelligence information“ (Flanagan, 1985: 63-66). Kissinger has a negative attitude towards practice meaning that intelligence agencies frequently independently decide on the intelligence needs and priorities, which distinguishes the further cycle movement, not concerning the political factors. The damage can be very harmful for all participants in the cycle, especially for the end users of intelligence knowledge, because autonomous determining intelligence priorities means that political decision makers lose one of the most important functions: the perception of discovering foreign political or security problems, thus the necessity for information implementation important for the further process of foreign political decision-making.

Having in mind different theoretical models of the intelligence cycle it could be defined as a complex process, consisting of the following phases:

1. defining intelligence needs (foreign political decision makers - independently or by suggesting and in corporation with intelligence managers);
2. transmitting intelligence requests recognized by the political decision-makers to intelligence agencies);
3. initiative (analysis of intelligence needs and requests, bringing up the decision for undertaking intelligence research, recognized and studying the intelligence/security problem). This phase may start in two ways: 1) internal-in accordance with previous intelligence work, and 2) foreign-according to political needs and knowledge on certain matter that is

Генерално, сви аутори уочавају у обавештајном циклусу неколико засебних, али међусобно повезаних, фаза (Кент, 1949; Рансом, 1959; Јохнсон, 1996; Рицхелсон, 1985). Познати модели тог циклуса откривају сву комплексност и тежину реализације обавештајног циклуса уопште, посебно имајући у виду захтеве који се на том плану постављају пред обавештајне службе. Међутим, многи од њих имају практичне мане, јер се у њима не прави неопходна разлика између обавештајног циклуса у теорији и пракси, што је значајно с обзиром на потребе обавештајних служби да ове моделе искористе у самој пракси—реализацији конкретног обавештајног истраживања. Проблем употребе теоријских модела обавештајног циклуса у пракси уочио је Степхен Фланаган, који сматра да је у теорији „циклус обавештајне продукције„(*the intelligence production cycle*) процес у коме организације, задужене за прикупљање обавештајних података, стичу и претварају информације у оцене и процене заједно са политичким одлучиоцима који су корисници тих информација. За пример мана политичких одлучилаца у том погледу аутор наводи оцену Хенру Кисингера, који је изјавио да често „није знао коју врсту обавештајних података жели, али да је знао када их има“ (Фланаган, 1985: 63-66). Кисингер, дакле, има негативан став према пракси да обавештајне агенције често самостално одређују обавештајне потребе и приоритете, чиме се усмерава и даљи ток циклуса, независно од воље политичких одлучилаца. Последице на практичном плану могу бити поразне за све учеснике циклуса, посебно за крајње кориснике обавештајних сазнања, јер аутономно

- transmitted to the intelligence service by the foreign political decision makers;
4. planning and organising intelligence research (selection of methods);
 5. collecting raw intelligence information;
 6. production of intelligence knowledge (classification, evaluation, analysis, interpretation and integrating intelligence information);
 7. elaboration of final intelligence documents;
 8. transmitting final intelligence documents to the end users;
 9. technical (and political) interpretation of intelligence knowledge.

Defining intelligence needs is the first step in the intelligence process where political decision-makers take place. According to national interests and analysis concerning foreign political priorities, or special actions on the foreign level, they judge the long-term or short-term needs. In this way, political decision-makers establish intelligence needs or areas and objects that must be covered by intelligence research in order to collect knowledge for the decision-making process and activities in developing selected directions in foreign political actions.

In the phase of transmitting intelligence requests recognized by the political decision-makers to intelligence agencies the first direct contact is made between political decision-makers and intelligence managers. Foreign political decision makers elaborate their concrete intelligence needs to intelligence professionals according to which intelligence services plan their research. On the other hand, this may not be the first contact between subjects,

одређивање обавештајних приоритета од стране обавештајних служби подразумева да политички одлучиоци губе једну од својих најзначајнијих функција: уочавања и препознавања спољнополитичког или безбедносног проблема, односно утврђивања захтева и потреба за информацијама од значаја за даљи ток процеса доношења спољнополитичких одлука.

Имајући у виду различите теоријске моделе обавештајног циклуса, ток обавештајне активности могао би се одредити као сложен процес, који се састоји из следећих фаза:

1. одређивање обавештајних/информационих потреба (спољнополитички одлучиоци—самостално или по предлогу и у сарадњи са обавештајним руководиоцима);
2. преношење обавештајних захтева од стране политичких одлучилаца обавештајним установама;
3. иницијатива (анализа обавештајних потреба и захтева, доношење одлуке о покретању обавештајног истраживања, уочавање и разматрање обавештајног/ најчешће безбедносног проблема). Ова фаза може отпочети на два начина: 1/ интерно—на основу претходних обавештајних сазнања и текућег обавештајног рада, и 2/ екстерно—на основу политичких потреба и сазнања о одређеном проблему који обавештајној служби у виду конкретног обавештајног захтева достављају спољнополитички одлучиоци;
4. планирање и организовање обавештајног истраживања (избор метода и поступака);

because certain intelligence managers have a direct contact with political decision-makers even in the first phase and according to permission by law or most important leaders, for example the President of USA and State Secretary.

The number of those intelligence managers is quite small³. For example, in the case of USA in the phases of defining intelligence needs and transmitting intelligence requests in certain cases DCI as the manager of intelligence communities and the CIA take places as well as certain members of the NSC (managers of intelligence service on national (strategic) level (NSA, DIA and others) other intelligence managers (deputy Director of CIA for operation) but only by the request of the President or in specific situations - crisis and similar.

The initiative phase is the fundament for further activities in intelligence service. Intelligence needs and defined intelligence requests of political decision-makers in this phase are studied and evaluated by managers in intelligence service. The request estimate must be of technical nature because any discussion or analysis of the essence and nature of intelligence needs and requests of political decision-makers would mean direct interference in the foreign political decision-makers authority. This would disturb their relations discrediting the policy authorities and on the benefit of the intelligence service. Such methodology would give the intelligence

³ In the legal framework of the American intelligence communities of intelligence communities and authorities of executive bodies and law in USA: Savić Andreja, Delić Milan, Bajagić Mladen, Bezbednost u svetu od javnosti do tajnosti, Institut Bezbednosti idr., Beograd, 2002. godine.

5. прикупљање сирових обавештајних информација;
6. производња обавештајних сазнања (класификовање, процењивање, анализирање, интерпретација и обједињавање обавештајних података);
7. израда завршних обавештајних докумената;
8. уступање завршних обавештајних докумената (завршног сазнања) крајњим корисницима; и
9. техничка (евентуално и политичка) интерпретацији обавештајних сазнања.

Фаза одређивања обавештајних потреба је почетни део обавештајног процеса у коме непосредно учествују политички одлучиоци. На темељу стратешких националних интереса и анализа које се тичу укупних спољнополитичких припоритета, или појединачних акција на спољном плану, они доносе процене о дугорочним или тренутним обавештајним потребама. У том смислу, политички одлучиоци утврђују обавештајне потребе, односно прецизирају оне области или објекте који се морају обавештајно истраживати у циљу прибављања неопходних сазнања за даљи процес доношења одлука и активности на реализацији изабраног правца спољнополитичке акције.

У фази преношења обавештајних захтева политичких одлучилаца обавештајним службама долази до првог непосредног контакта између политичких одлучилаца и обавештајних руководилаца. Спољнополитички одлучиоци образлажу обавештајним стручњацима своје обавештајне потребе и износе конкретне обавештајне захтеве, на основу којих се даље, у оквиру обавештајних служби,

service the most important influence in the complete foreign political decision-makers process. Thus, every change of nature of political decision-making request would enable intelligence services to select intelligence aims - objects according to their own appraisal. So intelligence service may indirectly become a main subject in intelligence political interpretation of the decision-making process, which has an influence on part of the decision-making process in which political action directions are proposed and the selection of a direction is elaborated.

This points out that the studying and appraisal of intelligence needs and requests of the intelligence service should be of technical nature, which does not decrease its importance. That goes to understanding the importance of the problem for foreign state policy, as well as understanding the personal role in possible problem solving. Intelligence requests are analysed according to its complexity and urgency, dependent on existing possibilities (financial and human) available to the intelligence services. This means that the intelligence service pays special attention to evaluating and estimating individual possibilities for efficiently satisfying the concrete intelligence needs and requests, in order to move to the next phase - planning and organising intelligence information collection. This initiative direction is unavoidable, especially in those cases when the political decision-making requests mean the collection of intelligence knowledge of strategic interest. Thus, this phase requires an anticipation of intelligence needs, especially those connected with the

планира обавештајно истраживање. Са друге стране, чин преношења обавештајних захтева не мора бити први контакт између ових субјеката, јер поједини обавештајни руководиоци имају непосредан контакт са политичким одлучиоцима већ у фази дефинисања обавештајних потреба, и то на основу овлашћења која су одређена законом или на основу захтева најутицајнијих носилаца власти, на пример председника Сједињених Држава и државног секретара. Ипак, број тих обавештајних руководиоца је изузетно мали.³ На пример, у случају Сједињених Држава у фазама одређивања обавештајних потреба и преношења обавештајних захтева учествују у одређеним ситуацијама ДЦИ као руководиоци обавештајне заједнице и ЦИА, поједини чланови НСЦ/руководиоци обавештајних служби националног (стратегијског) нивоа (НСА, ДИА, и др.) и други обавештајни руководиоци (заменик директора ЦИА за операције) али на основу искључивог захтева председника, или када то налажу специфичне ситуације—кризе и сл.

Фаза иницијативе представља темељ на коме се заснива целокупна даља активност обавештајне службе. Обавештајне потребе, и на основу њих дефинисани обавештајни захтеви политичких одлучилаца у овој фази се разматрају и процењују од стране руководећих тела обавештајних служби. Процене захтева морају бити искључиво техничке природе јер би

national security or informing within the framework of defining the foreign political situation. Only correctly understood intelligence needs and requests, as well as the individual role in the total informing process within the framework of defining the external political situation, offers optimal conditional for decision-making on undergoing an intelligence research. This phase may have an other course, in situations when intelligence service, within regular intelligence research discover a new security or other problem, so a new intelligence research must applied. After that case intelligence service analyse the problem and under ideal conditions would be obliged to respect the subordination principle, or inform political decision-makers about the new intelligence problem.

Planning and organizing intelligence research is the next step in the intelligence cycle in which intelligence service only take part. This phase is devoted to choosing working methods, intelligence postulates for collecting raw intelligence information. The plan activities must be in coordination with the previous services experience in organising intelligence research, especially in selecting methods and postulates; techniques for collecting information are determined; modes of distributing information to the intelligence service; necessary financial means for developing the intelligence task as well as the time limitation for intelligence research.

Collecting raw intelligence information represents the most concrete intelligence service activity in the intelligence cycle. It encompasses intelligence services'

³ О законском оквиру деловања америчке обавештајне заједнице, односу обавештајне заједнице и носилаца законодавне и извршне власти у САД опширније у: Савић, Андреја, Делић, Милан, Бајагић, Младен, Безбедност света: од тајности до јавности, Институт безбедности и др., Београд: 2002.

свако разматрање и анализа суштине и природе обавештајних потреба и захтева политичких одлучилаца представљало мешање обавештајних организација у део посла који је (или би то морао бити) искључиво у надлежности спољнополитичких одлучилаца. Тиме би се реметио однос између њих, и то на штету носилаца политичке власти, а у корист обавештајне службе. Ова методологија би обезбедила обавештајним службама у великој мери пресудан утицај у целокупном процесу доношења спољнополитичких одлука. Наиме, свака промена природе захтева политичких одлучилаца пружила би могућност обавештајним службама да по властитим проценама врше избор обавештајних цијева–објеката који ће се обавештајно истраживати. У тој ситуацији, обавештајне службе се могу посредно наметнути као главни субјекти у политичкој интерпретацији обавештења у процесу доношења одлука, која има пресудан утицај на део процеса одлучивања у коме се предлажу правци политичке акције и врши избор једног правца.

Према томе, разматрање и процена обавештајних потреба и захтева од стране обавештајних служби треба да буде техничке природе, што никако не умањује његов значај. То подразумева схватање значаја проблема за спољну политику државе, као и схватање сопствене улоге у могућем решавању проблема. Обавештајни захтеви се анализирају с обзиром на своју сложеност и хитност, зависно од постојећих могућности (материјалних и људских) којима обавештајна служба располаже. У том смислу, обавештајна служба посебну пажњу поклања вредновању

financial and human potential (agencies and other positions). Intelligence services' organizational parts directly engaged in the collecting information process, invest, by their intelligence officers, strong efforts in controlling the quality of work of all sources, especially the resource validity (mostly the agencies position) and finally the analysis and information validity degree. Collecting raw intelligence information also includes sending those information by established communication systems to those parts of intelligence services engaged in the further intelligence cycle (departments for analysis, special analytical center and others).

Transformation of information into intelligence is one of the most complicated cycle phase, which consists of a number of interrelated activities: classification of raw intelligence information; evaluation (judgement); analysis; information interpretation and intelligence information integration. Raw information is translated, decoded and sorted by their nature and importance. To sort the information by nature means to classify political, military, economic, biographic and other information, and by importance on those of strategic importance and others. Classified information is being analysed, evaluated, interpreted and integrated and so receiving a completely new form, meaning and importance, which is necessary for the elaboration of final intelligence documents.

The elaboration of final intelligence documents means the engagement of the most qualified intelligence personnel, analytic teams or specialized intelligence service analytic agencies. Intelligence studies and other similar ones hold

и процени сопствених могућности којима би ефикасно могла одговорити на конкретне обавештајне потребе и захтеве, све у циљу преласка на следећу фазу—планирање и организовање прикупљања обавештајних информација. Овакав ток иницијативе је незаобилазан, посебно када се ради о таквим захтевима политичких одлучилаца који подразумевају прикупљање обавештајних сазнања од стратегијског значаја. Дакле, у овој фази је неопходна *антиципација обавештајних потреба*, посебно оних везаних за област националне безбедности или процес информисања у оквиру дефинисања спољнополитичке ситуације. Само правилно схватање обавештајних потреба и захтева, као и сопствене улоге у целокупном процесу информисања у оквиру дефинисања спољнополитичке ситуације, обезбеђује оптималне услове за доношење одлуке о покретању обавештајног истраживања, дакле, о покретању активности прикупљања обавештајних информација. Са друге стране, ова фаза може имати и другачији ток, и то у ситуацијама када обавештајне службе, у оквиру текућих обавештајних истраживања, открију нови безбедносни или други проблем, који захтева планирање новог обавештајног истраживања. У тој ситуацији обавештајне службе приступају анализи тог проблема, при чему би, у идеалном случају, биле обавезне испоштовати принцип субординације, односно биле би обавезне информисати политичке одлучиоце о новом обавештајном проблему.

Планирање и организовање обавештајног истраживања је следећи корак у обавештајним циклусу у коме искључиво учествују обавештајне службе. У овој

integrated intelligence knowledge that offers versatile information for the usage of political decision-makers in defining the foreign political situation and elaborating decisions, normally together with information offered by other state authorities (diplomatic and consular representatives, newspaper agencies, cultural centres and others). The final intelligence documents and the basic cycle phase in which they are carried to the end users (foreign political decision-makers). Intelligence service in that case elaborate a special procedure for handling intelligence documents on that level and create such communication system used for sending documents to users or special persons that are engaged to contact with state political authorities directly. Final documents are sent to those users in two ways: indirectly - by communication signal systems; and directly by personal contacts of intelligence professionals and foreign political decision-makers. The importance of the final intelligence study content insists on the fact that more detailed information should be acquired in state political contact with intelligence service managers or other professionals. The exchange of intelligence information is necessary because of its technical interpretation, which is an important part of the foreign political decision-making process. It is also possible that in critical and short-time situations foreign political decision-makers authorize intelligence managers to equally participate in the political interpretation process.

Participation of intelligence managers in the political interpretation is mostly related to their obligation to offer foreign

фази се врши конкретан избор метода рада, односно обавештајних поступака којима ће се прикупљати сирове обавештајне информације. Целокупна активност на овом плану мора бити усклађена са дотадашњим искуствима службе у организовању обавештајних истраживања, посебно код избора метода и прикупљачких поступака. Прво се одређују извори који ће се ангажовати на прикупљању података; одређују се прикупљачке технике; начини достављања информација централи обавештајне службе; потребна материјална средства за извршење обавештајног задатка; као и временски период реализације обавештајног истраживања.

Фаза прикупљања сирових обавештајних информација представља у оперативном смислу најконкретнију активност обавештајне службе у обавештајном циклусу. У њој су максимално ангажовани материјални и људски потенцијали обавештајне службе, од разноврсних техничких и других средстава, до професионалног обавештајног кадра и осталих људских потенцијала (агентурне и друге позиције). Организациони делови обавештајних служби непосредно укључени у процес прикупљања информација улажу преко својих обавештајних официра значајне напоре на плану сталног надзора квалитета рада свих извора, посебно пуданости извора (превасходно агентурних позиција), као и анализе и утврђивања степена проверености информација. Прикупљање сирових обавештајних информација подразумева и слање тих информација успостављеним системима везе/комуникационим системима деловима обавештајних служби задуженим за даљи ток обавештајног циклуса (управе

political decision-makers valid intelligence evaluated knowledge and prognosis on the highest level usually used for defining strategies on long-term/or crisis in foreign political decisions.

Finally, having in mind the theoretical and organizational models of the foreign political decision-making process feedback and intelligence cycle, even though that the authors above mentioned do not speak of that, it would be necessary to conclude that the final act lies in the analysis of concrete intelligence tasks - intelligence research - feed-back development.

This would be the last point in the intelligence cycle, considering the intelligence service law permission. But, up-to-date practice shows that (American) intelligence managers have participated in the further development of foreign political decision-making by suggesting directions in foreign political actions and selecting a direction, choosing resources and foreign political action including planning and organizing of concrete foreign political actions.

In these cases intelligence agencies are recognized as direct and indirect participants, especially in the case of planning and developing subversive contents, characteristic for foreign policy in different states. On that level, intelligence activities are combined with similar activities (covert actions) while the intelligence agency manages by subordination analyze those activities (following the successfulness of the action - feed back) and plan the next similar intelligence activities according to the foreign intelligence policy needs (see: Bajagic, 2000).

за анализу, посебни аналитички центри и сл.).

Претварање сирових обавештајних информација у синтетизовано обавештајно знање је једна од најсложенијих фаза циклуса, која се састоји се из више међусобно повезаних радњи: класификације сирових обавештајних информација; процењивања, анализирања и интерпретације информација; и обједињавања обавештајних података. Сирове информације се преводе, дешифрирају и разврставају по својој природи и значају. Разврставање информација по природи подразумева класификацију на политичке, војне, економске, биографске и др. информације, а по значају информација на оне од стратегијског значаја, и др. Разврстаним информацијама се кроз анализу, процењивање, интерпретацију и обједињавање даје сасвим нова форма, односно прави смисао и значај, што је неопходно за израду завршних обавештајних докумената.

Фаза израде завршних обавештајних докумената подразумева ангажовање најстручнијих обавештајних кадрова, аналитичких тимова или специјализованих аналитичких установа обавештајних служби. Обавештајне студије и други облици завршних обавештајних докумената садрже интегрисана обавештајна сазнања, која обезбеђују најсвестранија обавештења која политички одлучиоци користе приликом дефинисања спољнополитичке ситуације и доношења одлука, нормално заједно са обавештењима која им обезбеђују и други органи државе задужени за то (дипломатска и конзуларна представништва, новинске

2.2. INTELLIGENCE AGENCY AND POLITICAL MAKERS RELATIONS

The intelligence agency role represents a most unknown area in understanding foreign policy decision process in general, as the analysis and appraisal of the intelligence agency and policy relations are very complex and need a good knowledge of nature and techniques of political decision as well as the essence of the term intelligence. However, in studying the intelligence role in foreign policy, valid conclusions on relations of foreign policy decision makers and intelligence cycle are possible. In practice, contemporary political systems show that the most narrow cycle of carriers of political (executive) power are receiving information on all important acts or changes in the international environment which have or may have an effect on vital interests and state security through „three external intelligence systems/external information systems“ (diplomacy, external communication systems of all parts of government and intelligence services). The diplomatic services and intelligence are in charge of organization of collecting and analyzing intelligence information (Herman, 1991: 229). Considering the interests of each state in international relations political decision-makers need different experts analytical teams and bodies, prepared to discover and understand situations and changes on the foreign plan and give prognoses on them. The facts of changes in the social environment of a country are the subject of interest of intelligence (system). The carriers of political power and intelligence services—top officials of intelligence and

агенције, културни центри и сл.). Завршни обавештајни документи су темељ фазе циклуса у којој се они уступају крајњим корисницима/спољнополитичким одлучиоцима. Обавештајне службе у ту сврху разрађују посебну процедуру за руковање обавештајним документима тог нивоа и значаја, успостављају посебне системе веза којима се документи шаљу корисницима, или прецизно одређују личности које непосредно остварују контакте са носиоцима политичке власти. Дакле, завршни обавештајни документи се уступају крајњим корисницима на два начина: *посредно*, путем система везе; и *непосредно*, личним контактима обавештајних стручњака и спољнополитичких одлучилаца. С обзиром на значај чињеница које садрже завршне обавештајне студије, као на потребе додатног појашњавања одређених сазнања, пракса је да се носиоци политичке власти упознавају са садржајем докумената кроз непосредне контакте са руководиоцима обавештајних служби, мада у одређеним ситуацијама и други стручњаци и нижи обавештајни руководиоци долазе у контакт са њима. Уступање завршних обавештајних сазнања кроз личне контакте обавештајних руководилаца и носилаца политичке власти неопходно је и из разлога техничке интерпретације тих сазнања, која представља значајан део процеса спољнополитичког одлучивања. Такође, није искључено да, у одређеним кризним ситуацијама или ситуацијама које не остављају довољно времена за дужу политичку интерпретацију обавештења од стране спољнополитичких одлучилаца, они сами овласте обавештајне руководиоце

security services of each state are thus directly connected, primarily concerning the process of making foreign-policy decisions and implementation of foreign-policy aims.

The analysis of developing the foreign policy decision process emphasizes the importance of political judgment being the subject of interest. Judgment represents the integral part of decision-making and may not be taken separately (collecting information is a relative autonomous process) because its quality influences the final political decision. The methodology of carrying out the essence of political judgment increase the quality of policy creators; evaluation of efforts and the efficiency of developing decision making; the responsibility of all participants for each phase of decision making and the development of foreign political actions and necessary explanations on happenings that are estimated and organizational potentials and abilities for studying some future situations that will become a subject of new decisions and directions (Hastedt, 1991: 49-50). These estimation tasks may be taken as part of a process, and need for evaluating the decision process and developing established directions in foreign policy actions clearly occurs to the policy makers and intelligence professionals (de Graffenreid - In: Godson, 1986: 23; Hulnic - In: Hastedt, 1991: 50).

The analysis of role of intelligence services in the decision-making process implies the need of overall viewing of the role and tasks that must be created by the policy makers so that the intelligence community would satisfy the established behaviour standards.

да равноправно учествују и у процесу политичке интерпретације.

Учешће у политичкој интерпретацији (техничка се тиме подразумева) руководиоца обавештајних служби првенствено се односи на њихову обавезу да пруже (спољно)политичким одлучиоцима валидне, и на темељу веродостојних завршних обавештајних сазнања, обавештајне процене и прогнозе највишег нивоа, које се обично очекују у приликом дефинисања стратегијских дугорочних и/или кризних и хитних спољнополитичких одлука.

Коначно, имајући у виду теоријске и организационе моделе процеса спољнополитичког одлучивања, који подразумевају и анализу и процену тока одређене спољнополитичке акције (феед бацк), и обавештајни циклус, иако готово ни један наведени аутор не говори о томе, борао би имати свој крај управо у анализи реализације конкретног обавештајног задатка–обавештајног истраживања–feedback.

Овим би се обично требао окончати обавештајни циклус, с обзиром на законска овлашћења обавештајних служби. Међутим, досадашња пракса је показала да су (амерички) обавештајни руководиоци често учествовали и у даљем току спољнополитичког одлучивања, од предлагања праваца спољнополитичке акције и избора једног правца, избора средстава и спољнополитичких поступака, до планирања и организовања конкретне спољнополитичке акције.

У тим ситуацијама обавештајне службе се појављују као непосредни и посредни учесници, посебно када се ради о планирању и спровођењу субверзивних садржаја, карактеристичних за спољну

What does that mean? Under ideal conditions - situations where intelligence services create their function in order with the strict law normative, it is necessary for all participants in decision-making to carry out their tasks in order to establish the main institutional models. The fact is that the harmonious international relations between the intelligence community and the narrowest circle of political decision-makers mean the fulfillment of several tasks both by intelligence system and the political decision-makers. The intelligence has four separate but connected functions, which must be realized in order to play a real (normative) role in creating foreign policy. Those are: 1) following important events abroad and informing, in order to arise and warn political makers on problems; 2) estimation of coming events in other parts of the world so as to decrease surprises; 3) estimation in special contexts which mean understanding the existing American reactions from policy makers as an alternative to American policy while studying; and 4) viewing the conditions that may influence the exception of American policy or operation flow by other subjects participating in the international relations, for example supervision of verifications whether the foreign governments give their consent or not to some contracts such as those on the control of weapons. (Barnds - In: Fain, 1977: 95).

To fulfill them, intelligence managers must carry out four different tasks: 1) supply and develop leadership in collecting information; 2) connect intelligence with policy makers requests; 3) elaborate high quality and realistic intelligence judgments;

политику појединих држава. На том нивоу обавештајна активност се комбинује са сродним активностима (тајне акције), при чему руководни нивои обавештајних служби врше анализу тих активности (праћење успешности акције—*feedback*) и планирају наредне обавештајне и сродне активности с обзиром на потребе спољне политике (Упореди: Бајагић, 2000).

2.2. ОДНОС ПОЛИТИЧКИХ КРЕАТОРА И ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ

Улога обавештајне активности (службе) представља највећу непознаница у разумевању процеса спољнополитичког одлучивања уопште, тако да су анализе и процене о међусобном односу обавештајне активности и политике изузетно сложене и изискују темељито познавање природе и технике политичког одлучивања и суштине онога што се пуном смислу речи подразумева под појмом интелигенце. Ипак, на основу истраживања улоге обавештајне активности у спољној политици, могу се извући валидни закључци о односу спољнополитичких одлучилаца и обавештајних кругова, и осветлити природа тих односа и међузависност између ове две политичке категорије. Наиме, пракса функционисања савремених политичких система показује да се најужи круг носилаца политичке (извршне) власти обавештава о свим значајним дешавањима или променама у међународном окружењу која имају или могу имати утицај на виталне интересе и безбедност њихове државе путем три „*спољна обавештајна система/спољна система обавештавања*“ (дипломатија, спољни комуникациони системи свих делова владе, и обавештајне службе).

and 4) elaborate reports and judgments so that the unified intelligence may influence the decision process that they have earned.

Beside that, policy makers must also carry out some tasks so that the relation between them and the intelligence structure would be successful: 1) create an efficient way of managing the intelligence officers; 2) introduce the intelligence managers with the actions and operations of the American government. Intelligence professionals must acquaint with American actions, **promises** and **threats** that may influence other state decisions; and 3) policy makers must estimate intelligence documents for intelligence officers.

Therefore the successfulness of intelligence in creating foreign policy depends on the quality of relations between policy makers and intelligence structures, which must be based on a broad agreement on tasks of intelligence managers or policy makers. As Barnds concludes: each subject must be conscious of the „reality which is never so clear as the brought up principles or tidy enough as organizational diagrams show“ (Ibid, 83).

Considering the normative-institutional framework, laws and normative acts that regulate intelligence permission in foreign policy making, is necessary to view the second organizational model, which means that the „silence battle“ is carried between institutions as subject in foreign policy decision-making in the American political system with an aim to establish in the hierarchy the best position in foreign policy makers and intelligence officers, which arise from **personal fights, organizational rivalry and conflicts**, and different points

За организацију прикупљања и анализу обавештајних информација конкретно су задужени дипломатија и обавештајне службе/обавештајна заједница (Херман, 1991: 229). С обзиром на интересе сваке државе у међународним односима, политички одлучиоци имају потребу за различитим експертским аналитичким тимовима и телима, оспособљеним да *уоче и разумеју* дешавања и промене на спољном плану и *дају процене/прогнозе о њима* све на основу захтева и циљева дефинисаних од носилаца политичке власти. Те чињенице о променама у спољном окружењу одређене државе превасходно су предмет интересовања обавештајног система, односно обавештајних установа које га чине. У том смислу се и доводе у непосредну везу носиоци политичке власти и обавештајне установе—руководећи врхови обавештајно-безбедносног система сваке државе, првенствено везано за процес доношења (спољно)политичких одлука и реализацију спољнополитичких циљева.

При анализи целокупног процеса доношења спољнополитичких одлука посебно се може нагласити значај *политичких процена* догађаја који су предмет непосредног интересовања. Те процене представљају интегрални део укупног процеса одлучивања и не могу се посматрати издвојено (прикупљање информација у овом смислу може се схватити као релативно аутономан део процеса) као нека аутономна завршна фаза, јер њихов квалитет одлучујуће утиче на завршну политичку одлуку и избор правца даљег поступања у реализацији утврђеног спољнополитичког циља. Наиме, методологија доношења и суштина политичких процена повећавају квалитет рада политичких креатора, првенствено

of view on the way in which the tasks should be developed (Ibid, 83-84).

There are two ways of thinking on the matter: the traditional opinion points out that the intelligence should indicate to policy-makers „the things that they should better know than want to hear“ while their relations should be very tight „at a hand reach“ so as to decrease the danger of intelligence officers opinions being overcome by the opinions of policy makers. The second one means that intelligence officers should be rigidly faithful and independent in their judgment but must have good knowledge on specific interests of policy makers. Otherwise the intelligence activities turn into the pursuit for knowledge for its own sake, i.e. interests, than the carefully directed input for policy-creators' thinking and the process of decision-making.⁴

Intelligence professionals (managers and analysts) as a rule **do not give and should not give political proposals**, but their opinion on the relevance of information may influence or create an opinion among policy makers. The problem is that the information may be „coloured“ with personal attitudes about the problems on which the American external policy should insist in specific cases (Ibid, 84).

The damage of established standards in institutional behaviour is also present among policy makers, which in some situations press the intelligence officers to make their decisions or judgments so as to feed the existing policy. Policy makers are not always able to escape selective

⁴ Intelligence information in its essence and elementary usage represents a special input for most subjects in decision making.

на плану: процењивања вредности утврђених глобалних спољнополитичких програма; оцене уложених напора и ефикасности реализације целокупног просеца одлучивања; распоређивања одговорности свих учесника за поједине фазе одлучивања и реализацију правца утврђење спољнополитичке акције који следи, као и пружања потребних појашњења о догађајима који се процењују; и одређивању организационих потенцијала и способности за разматрање неких будућих, још непредвиђених ситуација које ће постати предмет интересовања спољнополитичких одлучилаца и доношења нове одлуке и правца деловања (Хастедт, 1991: 49-50). Ови процењивачки задаци се могу схватити и као делови тог процеса, а потребу за процењивањем тока одлучивања и реализације утврђеног правца спољнополитичке акције јасно уочавају и политички креатори и обавештајни стручњаци (De Graffenraid—In: Godson, 1986: 23; Hulnic—In: Hastedt, 1991: 50).

Анализа улоге обавештајних служби у процесу одлучивања подразумева и потребу свестраног сагледавања улоге и задатака које мора да испуне политички креатори да би обавештајна заједница задовољила утврђене стандарде понашања. Шта то значи? Наиме, и идеалним условима—ситуацији која подразумева да обавештајне службе извршавају своје функције у складу са прецизно утврђеним законским одредбама, неопходно је да и други учесници/субјекти у одлучивању, по-себно они најутицајнији, извршавају своје основне задатке, да би однос према обавештајном чиниоцу био правилно успостављен, односно да би задовољио основне поставке ин-ституционалног

usage of intelligence results in order to receive support for their policy from the public, congress and foreign governments. Their relations with intelligence are extremely low when there is an agreement between certain policy makers or parts of government that elaborate intelligence reports. Barnds says: those that belong to the traditional opinion share the statement that intelligence services must be prepared to answer the questions of probable foreign reactions on different American foreign courses and actions. Also, those of the opinion that permanent contacts exist between intelligence officers and policy makers agree in one that former policy makers should not tell their successors what policy to follow. In direct contacts intelligence officers should inform policy-makers on the possibilities of intelligence organization and in an efficient way explain to policy makers what aims and policy may be the basis for new requests for intelligence reports and judgments. Differences in understanding the nature of these relations usually produce strict opinion frontiers, especially in situations when intelligence professionals are wrong in judgment or unsuccessful policy creates a great potential quaree.

One of the strongest weaknesses of relations between creators and intelligence managers is that the former do not inform intelligence on undertaken state activities, talks on the highest level with foreign leaders and other political matter. Under such circumstances intelligence professionals are engaged in very heavy tasks, especially in evaluating foreign political leaders. But that weakness has some objective reasons for example

модела. Чињеница је да складни међусобни односи између обавештајне заједнице и најужег круга политичких одлучилаца, подразумевају испуњење више задатака, како од стране обавештајног система, тако и политичких одлучилаца. У том смислу, обавештајна активност има четири одвојене, али повезане, функције које мора остварити ако жели да одигра праву (нормативно утврђену и очекивану – п. а.) улогу у процесу стварања спољне политике. То су: 1/ праћење важних догађаја у иностранству и извештавање о њима, у циљу да се политички креатори побуде и упозоре на актуелне претње и проблеме; 2/процена будућих догађаја у другим деловима света да би се смањила изненађења и ризици са којима се сусрећу политички креатори; 3/процене у посебном контексту, које подразумевају процене стварних америчких реакција од стране политичких креатора као алтернатива америчке политике током разматрања; и 4/ надгледање услова који могу утицати на прихватање америчке политике или тока операција од других субјеката међународних односа, нпр. надгледање верификације сагласности или несагласности страних влада на уговоре, као што су они о контроли наоружања (Barnds–In: Fain, 1977: 82-95).

Да би испунили ове функције, обавештајни руководиоци морају извршити четири различита задатка: 1/ обезбеђивање и остваривање вођства у процесу прикупљања; 2/усклађивање обавештајних активности са захтевима политичких креатора, чиме се обезбеђује да обавештајни аналитичари могу израдити завршне обавештајне студије, неопходне и значајне за доношење политичких одлука; 3/ израда високо квалитетних и објективних обавештајних

time pressure on people from the top of the foreign political structure.

Finally, if the contact between intelligence and political makers should be undertaken within normative and institutional context fluently and without confronted interests, policy makers should be more direct in introducing intelligence managers with long-term foreign policy priorities and government aims. They should lean on the managed subordination between all participants in the process of foreign political decisions, which is necessary for authorities such as the National Security Council and others to be more efficient in their work.

извештаја и процена; и 4/ израда тих извештаја и процена у прихватљивом облику, што је значајно с обзиром на настојања да завршни обавештајни подаци, односно обједињена обавештајна сазнања остваре утицај у процесу одлучивања, који иначе и заслужују.

С друге стране, и политички креатори морају такође извршити неколико повезаних задатака да би однос између њих и обавештајних структура био успешан: 1/ „морају успоставити *ефикасан начин руковођења* над обавештајним официрима да они не би били принуђени деловати „у мраку“, већ под адекватним вођством; 2/ блиско повезан задатак је упознавање обавештајних руководилаца не само са актуелном политиком, већ и са акцијама и операцијама америчке владе. Јер, од обавештајних стручњака се тешко може очекивати успешна интерпретација акција страних влада ако нису свесни америчких акција, посебно њихових *обећања* или *претњи* које могу утицати на одлуке других влада; и 3/ политички креатори морају вршити процену обавештајних докумената које примају тако да обавештајни официри знају да ли оно што прибављају одговара или не одговара њиховим потребама у процесу одлучивања.

Према томе, успешност деловања обавештајних зслужби у креирању спољне политике, поред поштивања утврђеног нормативног оквира, у зависности је и од **квалитета односа између политичких креатора и обавештајних структура**, при чему ти односи морају бити утемељени на **широко прихваћеном споразуму** око задатака које имају обавештајни руководиоци или сами креатори. Како и сам Барндс закључује, сваки од ових

субјеката са било каквим искуством у било ком аспекту ове везе треба бити свестан да „**реалност није никада довољно јасна као успостављена начела или уредна као што организациони дијаграми показују**“ (Ибид, 83).

Уважавајући нормативно-институционални оквир, дакле, законе и друге нормативне акте који регулишу овлашћења обавештајних служби у процесу креирања спољне политике, неопходно је осврнути се и на други вид организационог модела, који подразумева да се између институција које се појављују као субјекти процеса одлучивања у области спољне политике у америчком политичком систему често води „тиха битка“ са циљем да се у хијерархији власти обезбеди што утицајнија позиција у сфери спољне политике. Између политичких креатора и обавештајних установа присутне је и „забрињавајућа хладноћа и затегнутост између политичких креатора и обавештајних службеника, који проистичу из *личних сукоба, организационог ривалства и конфликта и различитих погледа* око тога како задаци сваке од страна треба да се изврше“ (Ибид, 83-84). С тим у вези, присутна су два схватања о томе какав би однос између обавештајних официра и политичких креатора требао бити успостављен да би се процес креирања спољне политике одвијао на одговарајући начин. Према првом (традиционалном) схватању, обавештајне службе треба да кажу (укажу) политичким креаторима „*оно што они требају знати пре него оно што желе чути*“, при чему њихови међусобни односи требају бити веома блиски, тако рећи „на дохват руке“, тако да се опасност да судови обавештајних официра буду надјачани погледима

политичких креатора сведе на минимум. Друго схватање је да обавештајни официри морају бити ригорозно поштени и независни у својим судовима, али да, при томе, морају поседовати потребно знање о специфичним интересима политичких креатора. У супротном, обавештајна активност се претвара у потеру за знањем пре за сопствено добро, односно интересе, него за брижљиво усмерени улаз (*инпут*) за размишљање политичких креатора и процес доношења одлука.⁴

Обавештајни стручњаци (руководиоци и аналитичари) по правилу *не дају и не би требали давати политичке препоруке*, мада се мора признати да њихови ставови о томе које су чињенице значајне, као и начин на који се оне износе могу утицати или произвести посебан политички став или поглед на одређени проблем код политичких креатора. Суштина проблема, међутим, није у томе да ли обавештајни руководиоци дају препоруке политичке природе, већ у чињеници да те препоруке могу бити „обојене“ личним ставовима обавештајних руководилаца о томе на које проблеме би америчка спољна политика требала обратити пажњу у посебним случајевима (Ибид, 84).

Нарушавање утврђених стандарда институционалног понашања је присутно и код политичких креатора, који у појединим ситуацијама врше притисак на обавештајне официре да креирају своје одлуке или процене тако да подржавају постојећу политику. Такође, политички креатори не успевају увек да

избегну изазов селективног коришћења резултата обавештајне активности у циљу осигурања подршке за своју политику од стране јавности, Конгреса и страних влада. Њихови односи са обавештајним службама су посебно нарушени када постоји неслагање између појединих политичких креатора или делова владе који израђују обавештајне извештаје. Како оцењује Барндс, они који се држе традиционалног схватања стоје на становишту да обавештајне службе морају бити спремне да одговоре на питања о вероватним спољним реакцијама на различите америчке спољнополитичке курсеве и акције. Такође, они који стоје на становишту да морају постојати стални контакти између обавештајних званичника и политичких креатора слажу се да бивши политички креатори не треба да говоре наследницима коју политику треба да следе. У непосредним контактима обавештајни званичници морају политичке креаторе информисати о стварним могућностима обавештајне организације и на ефикасан начин објаснити политичким креаторима који њихови циљеви и политика могу бити основ за нове захтеве за обавештајним извештајима и проценама. Разлике у схватањима природе ових међусобних односа обично производе оштре и отворене сукобе, посебно у ситуацијама када обавештајни страучњаци погреше у својим проценама или неуспешна политика створи велику потенцијалну свађу.

Једна од највећих слабости односа између креатора и обавештајних руководилаца је што први не информису обавештајне службе о предузетим акцијама државе, разговорима на високом нивоу са страним лидерима и другим поли-

⁴ Обавештајни подаци по својој суштини и основној намени представљају један својеврстан улаз (*инпут*) за већину субјеката процеса одлучивања.

тичким питањима. Под таквим околностима, обавештајни стручњаци се сусрећу са изузетно тешким задацима, посебно на плану оцењивања акција спољнополитичких вођа. Међутим, те слабости имају и нека објективна оправдања, нпр. притисак времена на људе из врха спољнополитичке структуре.

Конечно, да би однос између обавештајних служби и политичких креатора текао у оквиру нормативно-институционалног контекста складно и без супротстављених интереса, политички креатори требају бити непосреднији при на плану упознавању обавештајних руководилаца о дугорочним спољнополитичким приоритетима и циљевима државе. Они се, у том циљу, морају ослонити на успостављену субординацију између свих учесника у процесу спољнополитичког одлучивања, која је неопходна да би тела, као што су нпр. Савети за националну безбедност и сл., била ефикаснија у свом раду.

ЛИТЕРАТУРА

REFERENCES

1. **Bajagić**, Mladen: (2000) *Uloga obaveštajne zajednice u spoljnoj politici SAD* (magistarska teza), Beograd: FPN.
2. **Vukadinović**, Radovan: (1981) *Osnove teorije vanjske politike*, Zagreb: Centar za kulturnu djelatnost SSO Zagreb.
3. **Visković**, Ivo: (1991) *Spoljna politika Jugoslavije* (repetitorijum), Beograd: FPN.
4. **Visković**, Ivo: (1979) *Kreiranje vanjske politike: na primjeru Sjedinjenih Američkih Država* (magistarski rad), Beograd: FPN (autor).
5. **Godson**, Roy (ed): (1986) *Intelligence Requirements for the 1980's: Intelligence and Policy*, Lexington, Mass., Lexington Books.
6. **Delić**, Milan: (1997) „Pojmovno određenje obaveštajne aktivnosti i obaveštajne službe“.–U: *Bezbednost*, God. 39, br. 1, str. 111-128.
7. **Dimitrijević**, Vojin; **Stojanović**, Radoslav: (1996) *Međunarodni odnosi*, Beograd: Službeni list.
8. **Johnson**, Loch K.: (1996) *Secret Agencies: U. S. Intelligence in a Hostile World*, New Haven and London: Yale University Press.
9. **Kent**, Sherman: (1949) *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
10. **Kirkpatrick**, Lyman B.: (1973) *The U. S. Intelligence Community*, New York: Hill&Yang.
11. **Miletić**, Andreja: (1978) *Nacionalni interes u američkoj teoriji međunarodnih odnosa*, Beograd: Savremena administracija.
12. **Prpić**, Ivan, (et al) (ed): (1990) *Leksikon temeljnih pojmova politike* (abeceda demokratije), Zagreb: Školska knjiga.
13. **Rosenau**, James: (1971) *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York.
14. **Ransom**, Harry Howe: (1959) *Central Intelligence and National Security*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
15. **Richelson**, Jeffrey T.: (1985) *The U. S. Intelligence Community*, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
16. **Savić**, Andreja: (2000) *Uvod u državnu bezbednost*, Beograd: VŠUP.
17. **Savić**, Andreja; **Delić**, Milan; **Bajagić**, Mladen: (2002) *Bezbednost sveta: od tajnosti do javnosti*, Institut bezbednosti, Policijska akademija, Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd.
18. **Turner**, Michael A.: „Issues in Evaluating U.S. Intelligence“.–In: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 5, No. 3 (Fall 1991), pp 275-285.
19. **The Encyclopedia Americana** (International edition), New York: Americana Corporation, 1971.
20. **Websters New World Dictionary**, Warner Books, A Time Warner Company, New York, 1990.
21. **Frankel**, Joseph: (1968) *The Making of Foreign Policy* (An Analysis of decision Making), London: Oxford University Press.
22. **Fain**, Tyrus G. (et al) (ed): (1977) *The Intelligence Community: History, Organization, and Issues*, New York: R. R. Bowker Company.
23. **Flanagan**, Stephen: (1985) „Managing the Intelligence Community“.–In: *International Security*, Vol 10, No.1, pp 58-95.

24. **Herman**, Michael: (1991) „Intelligence and Policy: Comment“.–In: *Intelligence and National Security*, Vol. 6, No. 1.
25. **Hastedt**, Glenn: (1991) „Intelligence and U.S. Foreign Policy: How to Measure Success?“. In: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 5, No. 1, pp 49-62.
26. **The Encyclopaedia Britannica**, Inc., Chicago: The New Encyclopaedia Britannica, 1994.
27. **The Encyclopedia Americana** (International edition), New York: Americana Corporation, Vol. 15, 1971.