

15 בפברואר 2024



NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL

דו"ח המודיעין האמריקני: ניסיונות השפעה על בחירות האמצע (2022)

INTELLIGENCE COMMUNITY ASSESSMENT

23 December 2022

ICA 2022-27259-A

(U) Foreign Threats to the 2022 US Elections

שי יגר-גרנות¹

בהמשך לפרסומים בנושא ההשפעה הזרה וההתערבות הזרה² שפורסמו בשנים האחרונות במסגרת המכון, וגיליון מספר 10 של כתב העת "מודיעין הלכה ומעשה" שיוקדש לנושא זה, נביא להלן את עיקרי דו"ח ה-ODNI המציג את ניתוח המודיעין האמריקני של ניסיונות ההשפעה הזרה לקראת בחירות האמצע בארה"ב בשנת 2022.³

ביחס להגדרת האיום, הדו"ח מבהיר שקהילת המודיעין עדכנה את ההגדרות בשנת 2022 כדי לייצר האחדה והבנה מושגית אצל כלל הגורמים הרלוונטיים. המודיעין האמריקני

¹ זרקור זה נכתב על ידי שי יגר-גרנות, עוזר מחקר במכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין וסטודנט ללימודי האסלאם והמזרח התיכון באוניברסיטה העברית בירושלים.

² ר' "תפקיד המודיעין מול השפעה זרה על תהליכים דמוקרטיים" מאת ליאב סלע ודודי סימן טוב וכן "חכמה בגויים תאמין: התמודדות ארצות הברית עם איום ההשפעה וההתערבות הזרה" מאת סא"ל י' באמ"ן וא' ממשרד רה"מ. לקריאת מסמך זה <https://www.intelligence-research.org.il/post/gilayon-10-the-american-case-study> -

³ לעיון בדו"ח המלא – <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/press-releases-2023/3743-odni-releases-intelligence-community-assessment-of-foreign-threats-to-the-2022-u-s-elections>

מבחין לפיכך בין: התערבות בבחירות (election interference), השפעה על בחירות (election influence) והשפעה זרה זדונית (Foreign malign influence) (במקור).

בעוד שההבחנה הבסיסית בין "התערבות" כדבר מה שנוגע יותר לפרטים הטכניים של קיום הליך הבחירות עצמו וה"השפעה" כדבר מה רחב יותר, כפי שמציגים סא"ל י' וא' במאמרם עדיין תקפה, נוספה עתה הגדרה למושג שלא הופיע בדו"ח שעניינו הבחירות לנשיאות של שנת 2020: "השפעה זרה זדונית" (Foreign malign influence) שאיננה מתייחסת בהכרח לתהליכי הבחירות עצמם אלא היא מכירה בסיכון גם בהקשרים רחבים יותר.⁴ בפרספקטיבה השוואתית, נראה שבארה"ב (בשונה מאירופה למשל) כן מחדדים את ה"גבולות" שבין המושגים השונים ומנסים לרתום את הניסיון המצטבר בעיסוק בנושא לכדי דיוק מושגי.⁵

להלן ההגדרות המעודכנות לכל אחד משלושת האיומים:

התערבות בבחירות (Election Interference) - כוללת מאמצים שמטרתם לשבש את היכולת לקיים בחירות, לרבות על ידי התמקדות בהיבטים הפיזיים או הטכניים של הבחירות. נכללות בה פעולות סייבר המשפיעות על היכולת לרשום בוחרים, להצביע ולספור פתקים או לדווח על תוצאות. כן נכללות פעולות סייבר הגורעות מהיכולת לנהל קמפיין או להשתתף בבחירות. פעילות זו כוללת סייבר או פעולות פיזיות המכוונות לפקידי בחירות, או נקודות בחירה; וכן התנקשויות או התערבויות בעלות רכיב מזוין המשפיעות על הבחירות.

השפעה על הבחירות (Election Influence) - כוללת מאמצים סמויים או גלויים של ממשלות זרות, שחקנים לא-מדינתיים, או שלוחיהם, שנועדו להשפיע על הבחירות. פעילויות אלו יכולות לכלול מאמצים להשפיע על דעת הקהל; עיצוב העדפותיהם של בוחרים עבור מועמדים ספציפיים או מפלגות פוליטיות;

⁴ ר' בקישור <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ICA-declass-16MAR21.pdf>

⁵ להרחבה ראו מאמר מאת ד"ר עופר פרידמן שפורסם לאחרונה במסגרת המכון בכותרת "המשגת המונחים השפעה זרה והתערבות זרה"

<https://www.intelligence-research.org.il/post/fridman-january-2023>

להניע או לדכא גושי הצבעה מסוימים על ידי העלאת נושאים חברתיים שנויים במחלוקת; להטעות את הבוחרים לגבי זמן, אופן או מיקום ההצבעה; או לערער את האמון בתוצאות או בתהליכים פוליטיים, ללא קשר אם לפעילויות אלו יש השפעה מהותית על הבחירות.

השפעה זרה זדונית (Foreign malign influence) - כוללת פעילויות חתרניות, לא מוצהרות (כולל סמויות וחשאיות), כפייתיות או פליליות של ממשלות זרות, שחקנים לא-מדינתיים, או באי כוחם, אשר משפיעות על עמדות, תפיסות או התנהגויות פופולריות או פוליטיות של מדינה אחרת או מקדמת את האינטרסים של מפעיליה. זו יכולה לכלול מאמצים להעמקת פילוג בחברה, לערער תהליכים ומוסדות דמוקרטיים, או לניווט החלטות מדיניות לטובת היעדים האסטרטגיים של השחקן הזר.

כמה ממצאי מפתח עליהם הצביעו כותבי הדו"ח:

גידול באיום הסיני "על חשבון" האיום הרוסי. בעוד שהדו"ח שפורסם בשנת 2017 זכה לכותרת: "Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections", ובדו"ח שעניינו הבחירות לנשיאות של שנת 2020, רוסיה ממוקמת ראשונה בשורת האיומים, הרי שבדו"ח זה רוסיה ממוקמת שלישית (אחרי סין ואיראן). הדו"ח הנוכחי קובע שסין גילתה ביחס לבחירות האמצע "נכונות גוברת לבצע פעולות של השפעה על בחירות יותר מאשר בסבבי בחירות בעבר."⁶

מהדו"ח עולה שיש שוני באופי הפעילות הסינית (וגם זו הקובנית) לבין זו הרוסית והאיראנית. לפי הדו"ח, סין ניסתה להעמיק את המתחים החברתיים-פוליטיים בקרב הציבור בבחירות האמצע, אך הטענה היא שבדומה לקובה היא התמקדה יותר בניסיונות לתמוך או לפגוע במועמדים מסוימים אותם תפסה כ"נוחים" יותר או פחות כלפיה. באשר לרוסיה ואיראן, נטען שהן פעלו יותר באזורים של העמקת מתחים חברתיים-פוליטיים וניסיונות לערער אמון במוסדות הדמוקרטיים.⁷

⁶ https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf

⁷ בהקשר זה בעמ' 2 של הדו"ח המתייחס לבחירות האמצע, מצוין שמזהים ניסיונות לייצר נראטיבים לפיהם שחקנים זרים הם בעלי יכולת לפרוץ לתשתיות הבחירות עצמן.

בדו"ח נכתב בבירור שהמודיעין האמריקני לא זיהה ניסיון להשיג גישה לתשתית הבחירות עצמה מאז 2016. הסברים אפשריים שמציעים המחברים הם תפיסה של היריבים לפיה מבצעים מסוגים אחרים אפקטיביים יותר⁸, חיזוק המודעות והחוסן מפני מבצעי סייבר בתוך ארה"ב וכמובן אתגרים טכניים להוצאת מבצע מסוג זה לפועל⁹. במקביל לכך, מזהים המחברים שיפור בטכנולוגיות של השפעה "רחבה" יותר – **בדגש על יכולות הקשורות לרשתות חברתיות**¹⁰.

הדו"ח מצביע גם על התוצאות החיוביות של הלקחים שהפיקה ארה"ב מ"התעוררותה" בנושא זה אחרי "טראומת 2016". לפי הדו"ח, המערכת האמריקנית כיום חסינה יותר מבעבר בנושא זה. זאת, בין היתר, בשל הגדלת שיתופי פעולה והשיתוף במידע בתוך הממשל כמו גם עם גורמים בתעשייה, לצד הגידול במודעות לטיבו של איום זה. כמו כן, לפי הדו"ח גם הנחישות האמריקנית בהקשר הדיפלומטי בסוגיה – הבהרה פומבית וחשאית שעשיית מעשים מסוג זה תלווה ב"מחירים" - הצליחה לייצר הרתעה מסוימת אצל היריבים. ממצא זה יכול ללמד על האופן שבו השילוביות, הן בתוך הממשל והן מול המיגזר האזרחי והפרטי, תורמת לביטחון הלאומי.

⁸ נראה שהכוונה היא למבצעים שעניינם העמקת פילוג בחברה וכן לשימוש נרחב יותר בכלים הנוגעים לעולם הרשתות החברתיות.

⁹ עמ' 1 – בעמ' 2 מצוין במפורש שמזהים קושי אצל היריבים לבצע פעילויות מסוג זה בשל אופיה המבוזר של תשתית הבחירות.

¹⁰ בהקשר זה הדו"ח טוען שהשיפור מתמקד מצד אחד במעבר לרשתות חברתיות אחרות, בתגובה לצעדים שנקטה ארה"ב בהקשר זה בעבר (ייתכן שהכוונה היא לרשתות חברתיות שאינן בבעלות אמריקנית, למשל טיקטוק או טלגרם). בנוסף, נכתב שמשמשים בחשבונות ברשתות החברתיות, באתרי פרוקסי, משלמים למשפיענים, ושוכרים את שירותיהן של פירמות יחסי ציבור (PR).