



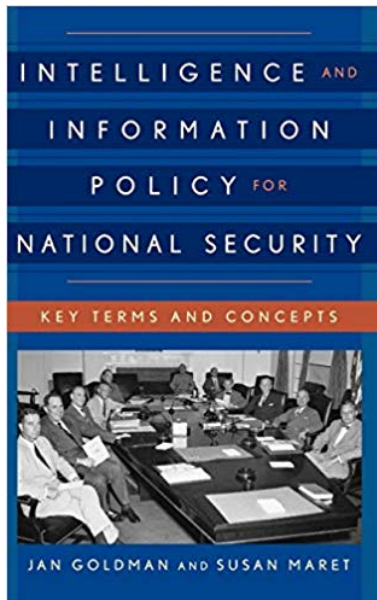
## ”על המדף”

### Intelligence and Information Policy for National Security

#### Key Terms and Concepts

ג'ן גולדמן וסוזן מארט<sup>1</sup>

בספרו "תרבות וחברה" שיצא לאור ב-1958 ריימונד וויליאמס, חוקר התרבות והספרות האנגלי-מרקסיסט, זיהה "מילות מפתח" משמעותיות שראויות לציון עקב שימושן הנרחב בחברה המערבית, ובתוך כך סימן מילים מסוימות המסמלות שינוי היסטורי. כך למשל, מילים כמו תעשייה, דמוקרטיה ותרבות שימשו כברומטר לחשיבה על החיים, החברה, הפוליטיקה והכלכלה. ספרו של וויליאמס "מילות מפתח: אוצר מילים של תרבות וחברה" שיצא לאור ב-1976 הרחיב את מחקרו ואיגד הגדרות למילים שמהוות אבני דרך עיקריות, זאת לא רק משום שהן מייצרות דיון, אלא מכיוון שהן משקפות את ההתנסויות המרכזיות של האדם בנושאים אלו.



בהשראת ספרו של וויליאמס, כתבו גולדמן ומארט את ספרם "Intelligence and Information Policy for National Security – Key Terms and Concepts" שיצא לאור ב-2016 בהוצאת Rowman & Littlefield Publishers. הספר מבקש לתעד את התרבויות שיוצרות ומשקפות מילים "מחייבות" ו"מעידות" שנוגעות למידע בתחום מדיניות ביטחון-לאומי. כלומר, הספר הינו כלי גילוי שמספק תובנות אודות המילים והרעיונות שהניחו את היסודות למדיניות מידע בנושא ביטחון לאומי.

המונחים בספר מוצגים כהגדרות לא מוסדיות, מנהלתיות או בירוקרטיות, אלא כאלה שמשלבות הסבר טכני והסבר אידיאולוגי. ההגדרות חושפות דקויות במגוון תחומים ובהם בערכים המוסדיים, במשימה, בכללים, בתרבות, בפוליטיקה, בידע, ובסופו של דבר ביחסי הכוחות.

#### מידע וביטחון לאומי – מיזוג של השקפות עולם

שם הספר מצביע על החיבור שבחרו כותביו לבצע בין מדיניות מידע לבין מדיניות של ביטחון לאומי. לטענת מחברי הספר, שני התחומים הללו משיקים בנקודות הבאות:

<sup>1</sup> פרופ' ג'ן גולדמן הינו מרצה ללימודי מודיעין וביטחון לאומי באוניברסיטת Tiffin באוהיו. גולדמן שירת מעל 30 שנים כאנליסט ומרצה בקהילות המודיעין והאקדמיה. ד"ר סוזן מארט הינה מרצה בפקולטה למידע באוניברסיטת סן-חוזה בקליפורניה.

- בחוק לחופש המידע (Freedom of Information Act) – תחת חוק זה ניתן לראות נקודת ממשק בין שני התחומים, כאשר ניתן פטור או נקבע חריג תחת החוק לאי מסירת מידע מסוים בשל סיכון לביטחון הלאומי, או כאשר מבצעים סיווג מחדש של חומרים בשל סכנה לביטחון הלאומי.
- בכללי אבטחת מידע – הצטלבות נוספת בין מדיניות מידע לבין ביטחון לאומי ניתן לראות בכללים הנוגעים לסיווג ואבטחת מידע, שמעוגנים בפקודות מנהלתיות ובמגוון חוקים אזרחיים.
- בפרקטיקה המקצועית של המודיעין – הממשק בין השניים בא לידי ביטוי במקומות בהם המידע עובר ניתוח ועיבוד באופן שיסייע לקובעי המדיניות לקבל החלטות, בפרט החלטות הנוגעות לאיומים לביטחון הלאומי.
- בפיתוחים טכנולוגיים ובאפליקציות - החיבור בתחום זה כולל אלגוריתמים, מאגרי מידע, מערכות הצפנה ועוד. הפיתוחים נעים בטווח בין זיהוי והגנה על תשתיות קריטיות מפני מתקפת סייבר, כריית מידע, ומעקב אחר יחידים, קבוצות או ציבורים רחבים.

#### מי יוצר מדיניות מידע בנושא ביטחון לאומי?

"מערכת הביטחון הלאומית הגלובלית", כפי שמגדירים אותה כותבי הספר, תלויה באופן ניכר במידע וידע, ולפיכך מייצרת מדיניות מידע בנושאי ביטחון לאומי. מערכת ביטחון זו כוללת גופים ממשלתיים, סוכנויות מודיעין ורשויות אכיפת חוק המעורבים בשיתוף מידע גלובלי וביצירת מדיניות זו. כמו כן, גם צוותי חשיבה, דוגמת מכון RAND, מהווים מרכיב נוסף במערכת שמייצרת את מדיניות המידע בנושאי ביטחון לאומי.

כותבי המאמר מציגים שלוש דרכים תיאורטיות בהן הגופים המרכיבים את המעגל שיוצר מדיניות מידע בנושא ביטחון לאומי משפיעים:

1. "מכונת הביטחון הלאומי" – כינוי זה הינו מטאפורה שנהגתה על ידי ועדת המשנה למכונת המדיניות הלאומית ב-1960, המכונה ועדת ג'קסון על שם הסנטור שהוביל אותה. במסגרת ועדה זו טען ג'קסון כי המלחמה הקרה הביאה לביטול ההבחנות בין מדיניות פנים לבין מדיניות חוץ ובתוך כך להכפלת המשאבים הנדרשים לביטחון הלאומי. אמירה זו מבחינה ב"תזוזת" החלקים המרכיבים את הממשלה ובהשפעות אותה ה"תזוזה" על יישום מדיניות. ניתן לראות גם בבריטניה התייחסות למונח "מכונת הביטחון הלאומי" בדיון של הקבינט ב-2010. הבריטים השתמשו בביטוי זה על מנת לתאר את האלמנטים של הממשל הבריטי האחראים על ההגנה על הביטחון הלאומי, ביצוע עבודת מודיעין והצגת תובנות על פעולות המודיעין. ניתן לאגד את שתי ההתייחסות הללו כפועל יוצא של הרעיון של מקס ובר לבירוקרטיה, אותה תיאר כ"מכונה" - כארגון מבני היררכי הממוקד בעליונות טכנית. על בסיס התיאוריה של ובר נבנתה הבירוקרטיה של המודיעין, המורכבת מהמועצה למודיעין לאומי, סוכנויות המודיעין, רשויות אכיפת החוק, תאגידים והסקטור הפרטי. לגופים אלו יש תפקיד מכריע לא רק בייצור מידע וידע אלא גם ברכישה, ניתוח, הבניית סדר עדיפויות, אחסון ושליטה על צורות שונות של הון חברתי.
2. "קהילה אפיסטמית" – לפי שרמן קנט (1950) כאשר מחברים מודיעין לצורות של מידע וידע או לצורה ארגונית מבססים "קהילה אפיסטמית", כלומר, מומחים המבוססים מידע

הפועלים יחד כקהילה. לטענתו, קהילה אפיסטמית משחקת תפקיד חשוב בניתוח יחסי סיבה ותוצאה של בעיות מורכבות, בעזרה למדינות בזיהוי האינטרסים שלהם, במסגור הנושאים לדיון קולקטיבי, בהצעת מדיניות ספציפית ובזיהוי נקודות למשא ומתן. מאפיינים נוספים של הקהילה האפיסטמית נוגעים להיותה מגוונת, מורכבת מאנשים ממגוון רקעים ותחומים אשר קשורים זה לזה דרך אמונה משותפת או אמיתות משותפות. כמו כן, קהילה אפיסטמית חולקת אמונות סיבתיות הנגזרות מניתוחן של פרקטיקות מובילות. כותבי הספר מציעים כי המאפיין המובחן ביותר של קהילה אפיסטמית הינו הדגש אותו היא שמה על קביעת קריטריונים סובייקטיביים משותפים, המוגדרים באופן פנים קהילתי, לשקלול ואימות הידע בתחום מומחיות הקהילה. כיוון שקהילה אפיסטמית מונעת על בסיס ידע ומידע, כדי להתמודד עם אי-וודאות, לפתור בעיות ולעצב תוצאות ומדיניות, ניתן לבחון את קהילת המודיעין כקהילה אפיסטמית. כך, ניתן לראות במסמכים של הערכת המודיעין הלאומית (NIE), אסטרטגיית הביטחון הלאומית (NSS) ובמסמכים נוספים דוגמאות למקומות בהן קהילות אפיסטמיות מתמודדות עם בעיות מורכבות על מנת לחזות אירועים ולהעריך סיכונים מפרספקטיבה ביטחונית.

3. "מערכת פרה-פוליטית" – דיוויד איסטון (1965) הגדיר מערכת פרה-פוליטית כ"מערכות הפוליטיות הפנימיות של קבוצות וארגונים". מערכות אלה הן תת מערכות שחבריהן מקבלים או צפויים לקבל את האחריות להתמודדות עם בעיות משמעותיות הנוצרות מהחיים המשותפים כחברה בעלת הבדלים.

לא משנה באיזו דרך בוחרים לתפוס את המעורבות של הגופים ביצירת מדיניות המידע לביטחון לאומי, חשוב לציין כי יעדים דמוקרטיים יהיו בלתי ניתנים להשגה בחברה המודרנית ללא בירוקרטיה ארגונית שתיישם אותם.

#### השפה והשיח של מדיניות מידע בנושא ביטחון לאומי – "קידוד" ו"רציונאליות"

המילים והרעיונות המוצגים בספר זה עלולים להיות מתויגים כחלק מז'רגון צר של קבוצה מסוימת, באופן שמציג את הגדרת המושגים באופן טכני בלבד. כותבי הספר מסכימים כי השפה והשיח של מדיניות מידע בנושא ביטחון לאומי היא מיוחדת ומייצגת ראיית עולם מובחנת של מומחים, אך עם זאת הם מקודדים במגוון רחב של מקורות: בחוק, בסטטוס, בדוקטרינה רשמית ובתקנים המהווים בסיס לפעולה מוסדית מגובשת. כלומר, זהו יותר מז'רגון צר, מכיוון שהשפה והשיח המקודדים פועלים לבניית משמעויות ומערכות יחסים ומגדירים מהו שכל ישר וידע לגיטימי. השורשים של רוב המושגים הללו הם בפקודות מנהלתיות, בדירקטיבת המודיעין של המועצה לביטחון לאומי, בדירקטיבה הנשיאותית, בחוקים, ובמדיניות פנים של ארגונים ומחלקות. יצוין, כי פעמים רבות לאותו מונח יש מספר משמעויות במקורות שונים ובסוכנויות ובארגונים שונים באופן שמייצר לעיתים פערים וחוסר אחידות.

כמו כן, המושגים והרעיונות בספר זה הינם "רציונאליים" במהותם בכך שהם תוצאה של קודיפיקציה (קידוד), כפי שהוסבר לעיל. השפה הרציונאלית של מדיניות המידע בנושא ביטחון לאומי מציעה כי הבעיות הדחופות ביותר של החברה אכן כרוכות בהתנגשות של מטרות וערכים, ולכן, לפי ובר, לא ניתן לפתור אותן באופן אובייקטיבי-רציונאלי. דוגמא להתנגשות זו ניתן לראות בקושי להגדיר מהו טרור, לחזות את הסיכוי לאירועי טרור, ולקטלג אנשים שעשויים להיות אחראיים לפעולות טרור – כל אלו מצגיגים אתגרים אתיים ומוראליים משמעותיים לשלטון החוק,

לזכויות אזרח, לזכויות אדם וליושרה בהחלטות מדיניות. לפיכך, לא ניתן להתעלם מהקשר בין השפה והשיח המוצגים בספר לבין האירועים שהביאו לביסוסם ולטקסטים בהם הופיעו.

### מקורות וארגון הספר

לטענת כותבי הספר, המילים והמושגים המוצגים בספר נבחרו בשל חשיבותם בנושא מדיניות מידע בנושא ביטחון לאומי, כאשר כלל המושגים אינם מסווגים וניתן להבחין בהם בפלטפורמות מידע שונות. המקורות עליהם הספר מתבסס הינם: פרסומים לא מסווגים של ממשלות ארה"ב ובריטניה, פרסומים של ארגונים בינ"ל ושל ארגונים לא ממשלתיים (NGO), מאמרים אקדמיים, ספרים, שימועים בקונגרס, תקצירים משפטיים ומסמכים שסופקו כחלק מהזכויות שמעניק החוק לחופש המידע. בנוסף, הספר מציג מספר משמעויות והגדרות למילים מסוימות, זאת על מנת להציג ספקטרום רחב ככל האפשר של ההתייחסות השונות למושג. בדומה למילון, הספר מסודר באופן אלפביתי.

להלן מספר דוגמאות מתוך המושגים וההגדרות הרבים המוצגים בספר:

- **Political Intelligence** – 1. ארגון, תיאום וביצוע פעולות סמויות כדי לאפשר "באופן סביר" הכחשה רשמית של ארה"ב במעורבות, במתן חסות או בתמיכה. יותר מאוחר, קונספט זה הפך להיות בשימוש של גורמים בכירים ופקודיהם על מנת לתקשר ביניהם מבלי להשתמש בשפה מדויקת שתגלה אישור ו/או מעורבות בפעילויות מסוימות שיהיו מביכות וכואבות מבחינה פוליטית אם יתגלו בפומבי. 2. מושג הנוגע למדיניות פנים וחוץ של ממשלות ולפעילותן של תנועות פוליטיות, כאשר המודיעין עוסק בפעולות מאיימות.
- **Psychological Operations Program** – תכנית מבצעי פסיכולוגיה התומכת במדיניות ביעדים הלאומיים של ארה"ב ושאושרה על ידי מזכיר ההגנה באמצעות תהליכי פנים ארגוני. התכנית שאושרה מספקת מסגרת לביצוע מבצעי תודעה (Psychological Operations) PSYOP על ידי מתן תמיכה בתחום המבצעי צבאי. תכניות מבצעי פסיכולוגיה כוללות יעדי PSYOP, נושאים להפעלת לחץ, נושאים מהם יש להימנע, קהלי יעד פוטנציאליים, מצבי ייחוס, אמצעי הפצה, קונספט לפעולה ואמצעי מימון. תכנית זו בקיצור מכונה תכנית PSYOP.
- **Intellipedia** – 'אינטליפדיה' הינה הגרסה של קהילת המודיעין האמריקנית לאנציקלופדיה. הגורמים שמשתמשים בפלטפורמה ברחבי קהילת המודיעין הינם אנליסטים, קבוצות עבודה ומהנדסים. מאז חשיפתה ב-2006, האינטליפדיה גדלה באופן אקספוננציאלי – עם יותר מ-1.5 מיליון עורכים ברשת ברמת הסיווג הסודית ביותר בלבד. הזרז ליישום גישה מהפכנית זו לשיתופי פעולה בקהילת המודיעין האמריקנית היה המאמר עטור הפרסים מ-2004 שנכתב על ידי עובד ה-CIA קלווין אנדרוס. כותרת המאמר הייתה "הוויקי והבלוג: לעבר קהילת מודיעין מורכבת ואדפטיבית", כאשר בתוכו פירט המאמר את הצורך של קהילת המודיעין להסתגל לקצב המהיר של העולם.
- **Threat and Hazard Identification and Risk Assessment (THIRA)** – תהליך הערכת סיכונים נפוץ המורכב מ-4 שלבים שמסייע ל"כלל הקהילה" - כולל יחידים, עסקים, ארגונים מבוססי אמונה, קבוצות ללא מטרות רווח, בתי ספר ואקדמיה וכל הדרגות בממשל - להבין את הסיכונים שלהם ולהעריך את דרישת היכולות שלהם. התהליך עוזר לקהילות למפות את הסיכונים על יכולות הליבה של הקהילה ומאפשר להן לקבוע את המידע הבא על הקהילה כולה:

תוצאות רצויות, יעדי יכולת והמשאבים הנדרשים כדי להשיג את יעדי היכולת. התפוקות של תהליך זה מביאות את הארגון למודעות למגוון של מאמצי ניהול חירום, כולל: תכנון פעולות חירום, תכנון, הסכמי עזרה הדדיים ותכנון הערכת סיכונים. לבסוף, התהליך עוזר לקהילות לענות על השאלות הבאות: לקראת מה אנחנו צריכים להתכונן? מהם המשאבים המשותפים הנדרשים כדי להיות מוכנים? אילו פעולות ניתן לנקוט בכדי להימנע, להסיט, להפחית או לבטל איום או סכנה?

- **Yes/No Warning** – מערכת תיאורית שתספק הבנה מלאה וברורה עבור שירותי המודיעין על השאלה האם תתרחש מתקפה או לא. זאת, באופן שיאפשר לנקוט בפעולות נגד מתאימות או לא לנקוט בהן. יחד עם זאת, מערכת התרעה שמסירה את כל אי הוודאות מתהליך קבלת ההחלטות איננה ריאליסטית. בזמן שבהכרח יהיו אינדיקציות על כוונתו של האויב לתוקף, ייתכן כי אינדיקציות אלה יאבדו ברעש של אינדיקציות מנוגדות או מעורפלות. לרוב, הפתעות פתע מתרחשות "לא משום מקום, אלא מתוך אפור עכור שלא השתלב היטב במודל ההתרעה של הכן/לא".

- **CNN Effect** – סיקור תקשורתי על משבר ממשי או משבר הנתפס ככזה אשר נמצא במודעות הציבור ומפעיל לחץ על קובעי המדיניות לנקוט בפעולה. ראשי התיבות CNN מייצג את צירוף המילים Cable News Network, קרי אחת מרשתות חדשות הכבלים הראשונות המציעה כיסוי חדשותי 24 שעות ביממה. המונח "CNN Effect" מתייחס כעת לכל הצורות של תקשורת המונים שמתמקדות בהעצמה של פעולה, אירוע או החלטה על ידי פרסומה ברחבי העולם. התנגדות לאפקט ה-CNN עשויה להיות אחת הדרישות החשובות ביותר מקובעי המדיניות בארה"ב בתקופה הקרובה. תמונות של סבל באמצעי התקשורת מעודדות לעיתים קרובות את הציבור לדרוש נקיטת פעולה להתמודדות עם בעיות הומניטריות, אך זאת מבלי לבטא את המורכבות הנמצאת בבסיס תמונות אלה.

- **Foreign Civil Intelligence** – נגזר מכל המקורות הנוגעים להיבטים החברתיים, הפוליטיים והכלכליים של ממשלות ואוכלוסיות אזרחיות, הדמוגרפיה שלהן, מבנים, יכולות, ארגונים, אנשים ואירועים.

- **Need-To-Know** – 1. הנחיית Need-To-Know דורשת לא רק שהלקוחות יקבלו את המידע שהם צריכים, אלא את כל המידע הדרוש להם כדי לבצע את משימתם. על מנת ליישם באופן יעיל את הנחיה זו, על ארגוני קהילת המודיעין לעבוד בשיתוף פעולה עם לקוחותיהם בכדי להבין את דרישותיהם ולהבטיח שיקבלו את כל המידע המודיעיני הרלוונטי תוך צמצום הסיכון לחשיפה בלתי מורשית. הלקוחות בתורם יהיו אחראים להבטיח את יישום הנחיית ה-Need-To-Know בתוך ארגוניהם. 2. מידע מבוקש רלוונטי והכרחי לסוכנות המבקשת בפתחה, בהמשך או בסיום חקירה.

- **Data Aggregation** – 1. תהליך של איסוף ושילוב נתונים ממקורות שונים, כך שהנתונים המשולבים חושפים מידע חדש. 2. מידע חדש רגיש יותר מהאלמנטים של הנתונים הבודדים עצמם, כך שלאדם האחראי על שילוב הנתונים לא ניתנת גישה למכלול המידע. 3. אוסף מערכות מידע אינדיבידואליות ואלמנטים של נתונים שאינם מסווגים העלולים לגרום למכלול המידע להיות מסווג או להפוך להיות בשימוש יעיל עבור היריב.

- Risk Management-Based intelligence – גישה לניתוח מודיעיני שמטרתה חישוב הסיכון המיוחס למקור האיום או למעשים מאיימים שמבוצעים על ידי מקור האיום; אמצעי לאספקת מודיעין אסטרטגי לתכנון וקביעת מדיניות, במיוחד בנוגע לפגיעות ואמצעי נגד שנועדו למנוע מעשים פליליים; אמצעי לספק מודיעין טקטי או מבצעי לתמיכה בפעולות נגד מקור איום, יכולת או מודולציה מסוימת; יכול להיות כמותי אם קיים בסיס נתונים מתאים למדידת הסבירות וההשפעה ולחישוב הסיכון; יכול להיות איכותני וסובייקטיבי ועדיין לספק דירוג אמין למדי של סיכון להקצאת משאבים ולקבלת החלטות אחרות בתכנון אסטרטגי ולפעולות במצבים טקטיים.
  - Threat Score – אולי הטכנולוגיה החשופה השנויה ביותר במחלוקת היא תוכנת ניקוד איומים בשם Beware. פרסנו (במקור: Fresno) היא אחת המחלקות הראשונות (המשטריות) בארה"ב שבחנה את התוכנה. כאשר הקצינים נענים לשיחות, Beware מריץ את הכתובות באופן אוטומטי. החיפוש מחזיר שמות של אזרחים וסורק אתם אל מול מגוון נתונים הזמינים לציבור על מנת ליצור רמות איום המדורגות לפי צבעים שונים עבור כל אדם או כתובת: ירוק, צהוב או אדום. הדרך בה Beware מחשבת את ציוני האיום נחשב לסוד מסחרי על ידי יוצר התוכנה אינטרדו (במקור: Intrado), כך שלא ברור כמה משקל ניתן לביצוע פעולות שונות כמו עוול, פשע או תגובה מאיימת ב-Facebook. יחד עם זאת, התוכנה מסמנת בעיות ומספקת דוח למשתמש.
  - Warning Synthesis – בניית מודל איום מתקבל על הדעת המתבסס על עובדות ודעות ספציפיות (אינדיקציות מודיעיניות) ופיתוח של שיקול דעת בנוגע לאזהרה המבוסס על מודל זה. 2. תהליך אינדוקטיבי בו שיקול דעת בנוגע לאזהרה במודל האיום מעודן ככל שמתגלה מודיעין חדש או כאשר תוקפן של אפשרויות מתחרות עולה.
  - A-Type Deception – יעד תכליתי להגברת העמימות על ידי הקפת המטרה במידע לא רלוונטי, קרי יצירת בלבול המבוסס על חוסר וודאות. מטרת הפעולה היא לשמר את חוסר הביטחון של היריב בכוונות האמתיות של העומד מולו, ובמיוחד אל מול יריב שבתחילה ניחש נכונה את הכוונות. ישנן מספר חלופות שפותחו להקפת המטרה, המבוססות על מידע שגוי שהוא סביר ומשמעותי מספיק בכדי לגרום ליריב להוציא משאבים לכיסוי המידע המוטעה.
- לסיכום, מעבר להיותו מקבץ של הגדרות ומושגים ספר זה מהווה מדריך למקורות ולהקשרים של המילים והרעיונות שמניעים פעולות מוסדיות, שהן תוצאה של מדיניות מידע בנושא ביטחון לאומי. מעל לכל, מדריך זה מדגים את המרכזיות והדינמיות של תפקיד השפה והשיח בעיצוב מדיניות שנוגעת לביטחון לאומי, כפי שציינה גייין-ג'אקוואו לאסרקל (1990), "מילים לא רק עושות דברים, אלא הן הדברים".