



המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין



המרכז למורשת המודיעין

הערכת המודיעין לאומית בארה"ב ומודיעין תחרותי

ד"ר אבנר ברנע¹

מבוא

להלן תמצית המאמר: Competitive Intelligence and National Intelligence Estimates, שנכתב ע"י פרופסור ג'ונתן אקוף (Acuff) ומדיסון נולין (Nowlin), ופורסם בג'ורנל הנחשב *Intelligence and National Security* (Vol 34, Issue 2019 -ב-5). להורדת המאמר:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2019.1592839?journalCode=fint20>

המאמר דן בצורך לשפר את הערכות המודיעין הלאומי בארה"ב ע"י שילוב שיטתי של הערכות מתחרות (competitive intelligence), שתופקנה באמצעות כלי מחקר וניתוח שונים, במקום הערכה קונצנזואלית אחת. המאמר מתבסס על ניתוח הערכות המודיעין הלאומי של ארה"ב וכתיבתו לא הייתה אפשרית אם הערכות המודיעין של ארה"ב לא היו פתוחות בפני החוקרים. במאמר גם התייחסות השוואתית להערכות המודיעין בתחום העסקי, שם מקובל להציג מגוון של דעות והערכות בפני מקבלי ההחלטות. על סמך ניתוח מקרי בוחן והיכרות החוקרים עם המודיעין העסקי, הם טוענים כי נדרש שינוי משמעותי בתחום הערכות המודיעין הלאומי של ארה"ב.

הקדמה

לימוד הערכת המודיעין הלאומי בארה"ב (National Intelligence Estimates- NIE) (מראה שישנם כישלונות רבים בהערכה, שמשפיעים על קבלת החלטות. מתעוררת השאלה האם מודל המודיעין התחרותי (competitive intelligence) יכול לסייע בשיפור ההערכות. למרות רפורמות שונות שבוצעו בקהיליית המודיעין בארה"ב, והרצון לשלב בתוכן הערכות מתחרות/ חלופיות (alternative analysis), בפועל הדברים אינם מתרחשים.

לפני שנים רבות החליטו בארה"ב לשלב בגיבוש הערכת המודיעין שימוש בשיטות מחקר מובנות Structured Analytical Techniques – SAT) וביניהן שיטה שנקראת הערכות תחרותיות. בפועל היישום בקהיליית המודיעין לא התרחש באופן משביע רצון, כאשר ניתוח דוחות ה-NIE בנושאים שונים מראה שעל-פי-רוב הם

¹ ד"ר אבנר ברנע הינו עמית מחקר במרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה. ספרו "את זאת לא צפינו: ניתוח השוואתי של כישלונות מודיעיניים בתחום הלאומי ובתחום העסקי" יצא לאור ב- 2019 (הוצאת רסלינג).

אינם כוללים שימוש בהערכות מתחרות. הטיות קוגניטיביות כגון חשיבה קבוצתית, תופעת העיגון והטיות אחרות, עדיין משפיעות על איכות תוצרי המודיעין הסופי.

כותבי המאמר בדקו שתי הערכות מודיעין חשובות בהיסטוריה של ארה"ב מתקופת המלחמה הקרה. האחת, היא ההערכה שבעקבותיה החליט הממשל לשלוח כוחות גדולים לדרום וייטנאם (בשנים 1962-1967) והשנייה היא השפעת הרפורמות של מיכאל גורבצ'וב על מצבה של ברה"מ בתחום הפנימי והבינלאומי. המחקר גילה שבשני נושאים אלה, לא הוצגו הערכות מתחרות. אמנם היו הערכות שונות בגופי הקהילייה השונים, אך אלה לא מצאו מקום ולא באו לידי ביטוי בהערכות הסופיות של ה-NIE. מתברר גם, כי מקבלי החלטות לא נחשפו להערכות מתחרות כפי שצפוי שיהיה אם היו דעות שונות בתהליך גיבוש ההערכה. נראה כי כוונת כותבי הערכות ה-NIE הייתה להצביע בפני מקבלי החלטות על קונצנזוס בהערכה ולא על מגוון של דעות.

לדעת כותבי המאמר יש לעודד הצגת מגוון של דעות כפי שקורה פעמים רבות בעולם העסקי. מצב זה יעלה גם את שביעות רצון הקברניטים מתוצרי המודיעין ולהערכת החוקרים יביא להחלטות טובות יותר של הקברניטים.

המושג "מודיעין תחרותי" (competitive intelligence) מוכר מהתחום העסקי. שם משמעותו היא: המודיעין הנאסף על פעילות המתחרים והסביבה העסקית המועבר למנהלי החברות. בתחום העסקי קיימת מודעות גבוהה להצגת מגוון דעות ולכן לא רק שנעשה שימוש תדיר במתודות של Red teams, פרקליט השטן, ניתוח אלטרנטיבי וגם שימוש ב-ACH (Analysis of Competing Hypothesis) (שפותח ע"י ריצ'רד הויר Heuer)) אלא מעודדים הצגת הערכות שונות בדגש על מגוון דעות על פני קונצנזוס.

אחת הסיבות המרכזיות להערכות קונצנזוס במודיעין הלאומי האמריקאי היא החשש כי אם יוצגו בפני הקברניטים מספר הערכות הם יעדיפו את אלה שמתאימות לתפיסת העולם שלהם ולא להערכה שהינה לדעת גורמי המודיעין הנכונה ביותר. קיים גם חשש מהעדפה של הערכות שמתאימות לגישת העיגון של הקברניטים או הטיית האישור (Confirmation), במשמעות של אימוץ גישה שמחזקת עמדה קיימת ללא היפתחות להערכות חדשות. יוזכר שב-1948 הנשיא טרומן דחק בקהיליית המודיעין שלו להגיע להערכה מוסכמת לגבי ברה"מ ולהציגה בפניו.

יודגש כי בהצגת גישות מתחרות אין מדובר בחוסר שיתוף פעולה – אלא דווקא בהעצמת חשיבות מגוון הדעות. להערכת המחברים, אימוץ גישה זו יביא ליתר שיתוף פעולה בתוך קהיליית המודיעין ולא לפגיעה בו. יודגש כי ההערכות שבהן מדובר עניינן בד"כ בנושאי מדיניות (נושאים אסטרטגיים) ופחות בעניינים טקטיים כגון פעולה מסוימת נגד יעד טרור. הערכות מתחרות חשובות בנושאי התרעה וגם בנושאים של התמודדות עם השפעות (היתר) של הטיות קוגניטיביות. להערכת הכותבים, הקברניטים מעדיפים שיציגו בפניהם מגוון של הערכות. לכן מוצע לעודד את גורמי המודיעין להציג בפני קברניטים תרחישים שונים שיכולים להביא לשיפור ההחלטות שלהם.

מקרה בוחן – וייטנאם

בשנת 1965, היו בארה"ב הערכות בדבר החלשות המשטר בדרום וייטנאם שאוים ע"י מחתרת הווייטקונג שנתמכה ע"י צפון וייטנאם. הממשל וגם נשיא ארה"ב ג'ונסון קיבלו אמנם מידע בדבר הסכנה בהכנסת כוחות אמריקאים נוספים לוייטנאם אך הוחלט להסתמך על הערכת המודיעין הלאומית שהמליצה ולתמוך במשטר. בכך התעלמו מדעות אחרות שהצביעו על כך שמהלך זה יביא להסלמה ולהתנגשות עם צפון וייטנאם. הממשל עשה שימוש בהערכת המודיעין ככלי לעיצוב מדיניות שכבר נקבעה ולחזוקה. הערכת המודיעין התעלמה מדעות אחרות של מומחים מקהיליית המודיעין ומהאקדמיה. מי שהוביל את המהלך היה היועץ לביטחון לאומי, שלא התריע על הסכנה שבמהלך הכנסת הכוחות לדרום וייטנאם ולא ייחס חשיבות לדעות אחרות ואף פעל במופגן כדי לדכא אותן.

אחת ההערכות המובילות הייתה שהכוחות האמריקאים לא יעמדו בפני התנגדות משמעותית מצד הקומוניסטים (צפון וייטנאם והווייטקונג), כי צפון וייטנאם לא תרצה להיכנס למלחמה עם הכוח הצבאי החזק בעולם, ארה"ב. הערכה זו, שהוכחה כבלתי נכונה, הסתמכה על תחושות ולא על מודיעין. הערכות המודיעין של ה-NIE בנושא זה תרמו לכך שהנשיא החליט על הגברת ההתערבות הצבאית, למרות שרבים בממשל ובאקדמיה לא חשבו כך, אך הוא וצוותו הקרוב לא היו מודעים לכך. לא הובאה בפניהם הדאגה של רבים בקהיליית המודיעין והביטחון מהתוצאות של הסלמה בשל משלוח כוחות נוספים לוייטנאם. בהמשך, הגיעו דוחות מהשטח לגבי השיפור במצב והתמודדות מוצלחת (לכאורה) עם הווייטקונג שרק הוסיפו לביטחון הנשיא בדרכו שגם הן התבררו כמוטעות ומוטות. בדיעבד צוין באחת ההערכות כי - "ציפינו שהם (צפון וייטנאם) יגיבו כמו אנשים הגיוניים וטעניו".

התברר כי אנליסטים רבים ב-CIA- ראו את הדברים אחרת אך לא ניתנה להם זכות ביטוי. ההערכה כי כוחות צפון וייטנאם והווייטקונג לא ילחמו כאשר יראו בפניהם את כוחות ארה"ב החזקים הייתה בעיקרה רצון של הממשל ללא בסיס מודיעיני או אחר ונראה שארגוני המודיעין התאימו את הערכותיהם לאותה מדיניות. היה מקרה שבו מחלקת המודיעין של משרד החוץ האמריקאי (INR) פרסמה הערכה שונה בדבר תגובה צפויה של הקומוניסטים בוויטנאם לכניסת כוחות ארה"ב אך היא נרשמה כהערה שלא שמו לב אליה. גם ההערכה בדבר "תאורית הדומינו", לפיה נפילת דרום וייטנאם תביא לנפילה של משטרים מערביים אחרים במזרח הרחוק שהיתה רווחת מאד ושימשה להצדקת ההתערבות הצבאית, התבררה כחסרת בסיס.

הערכות שונות בדבר התגובות של צפון וייטנאם למהלכים אמריקאים ב-1965 התבררו שוב ושוב כמוטעות. אך דבר לא השתנה בשיטת ההערכה שעיקרה היה להציג תמונת מצב אחת (אחידה) שהתאימה למדיניות שקבע הממשל, שתוצאתה הייתה החלטה להגביר את המעורבות האמריקאית הישירה בדרום וייטנאם.

הערכת המצב הכלכלי והפוליטי בברה"מ

בסוף שנות ה-70 התעורר בארה"ב חשש כי ה-CIA ממעיט בהערכת כוחה הצבאי של ברה"מ. הדבר גרם להחלטה להקים צוות הערכה מקביל Team B (1978), שכלל מומחים מהאקדמיה ומערכת הביטחון האמריקאית. הצוות הגיע למסקנות דומות לאלה של ה-CIA. בהמשך הועלתה טענה כי הצוות שהוקם היה יותר מדי פוליטי והדבר פגם ביכולתו להגיש הערכה שונה, כפי שחשבו שיקרה. לכן, בפועל התרומה שלו

הייתה זניחה, כפי שקבעה גם ועדת המודיעין של הסנאט. כבר אז החלה להתפתח המודעות לצורך לקבל הערכות מתחרות, אך הדברים לא הבשילו לכדי שילוב שיטתי בהערכות המודיעין הלאומי.

בתקופת הנשיא רייגן התרומה של אישים שהיו בקשר ישיר עם ברה"מ להערכת הכוונות והיכולות שלה, הייתה גבוהה מזו של הערכות קהיליית המודיעין. קהיליית המודיעין שהייתה מסוגרת בתוך עצמה לא העריכה נכון את השינויים הפנימיים שהתרחשו בתוך ברה"מ והמשיכה לראות בה מערכת מונוליטית, קומוניסטית/מרקסיסטית ביסודה. גם אחרי שמיכאל גורבצ'וב עלה לשלטון, והכריז על רפורמות משמעותיות, לא ראו בכך שינוי מהותי – והעריכו ש"מה שהיה הוא שיהיה". רק מאוחר יותר – ב-1988 כשנה לפני שהדבר התרחש בפועל, גילתה ארה"ב שהמצב הכלכלי בברה"מ התדרדר והיא לקראת קריסה. גם במקרה זה היו כאלה שחשבו אחרת – כולל סובייטולוגים בולטים באקדמיה, אך לא ניתן להם פתחון פה.

המודיעין של משרד ההגנה (DIA) היה מהמובילים של הגישה כי ברה"מ מגבירה את האגרסיביות שלה והעריך כי הרפורמות עליהן הכריז גורבצ'וב הן הטעיה. מאוחר יותר התברר שה-DIA טעה והרפורמות הובילו לשינוי יסודי ובסופו של דבר לנפילת השלטון הקומוניסטי. ההערכות המודיעין של ה-NIE היו כי מצבה של בברה"מ וכוונותיה בשנות ה-80 דומים לאלה שבשנות ה-70, למרות שהמצב הפנימי השתנה לחלוטין. המודיעין של משרד החוץ (INR) פרסם הערכות אחרות שהראו את החולשות של המשטר ושל הכוח הצבאי, והמעייט בחשש הגדול במערב מכוחה של ברה"מ ואף ציין כי ברה"מ היא זו שחוששת מאד מכוחו של המערב, אך אלה לא זכו להיכלל בהערכת המודיעין הלאומית.

גם לאחר שגורבצ'וב עלה לשלטון ב-1985 העריכה קהיליית המודיעין כי בשנים שלאחר מכן לא יהיה כל שינוי בכלכלה ובמצב הפוליטי הפנימי והבינלאומי וכי בכוונת גורבצ'וב לחזור למדיניות האגרסיבית של שנות ה-70 במדיניות החוץ. ההערכה השלטת הייתה שההשפעה של רפורמות גורבצ'וב תהייה קטנה ולא משמעותית. ב-1986 נמשכות הערכות באותו כיוון לפיהן המתיחות מול ארה"ב תמשך למרות שנראו כבר שינויים פנימיים מהם התעלמה הערכת המודיעין. ההערכות היו כי שינויים רדיקליים בברה"מ אינם אפשריים ובמקרה הטוב יתרחשו בתוך 5-10 שנים, והם רק יחזקו את מעמדה הבינלאומי של ברה"מ. ב-1987 החלו להשתנות ההערכות במעט. עם זאת, נמשכו במקביל הערכות ה-DIA בדבר חיזוק כוחה הצבאי של ברה"מ למרות שגורבצ'וב הצהיר פעמים רבות שהוא מקטין מאד את ההשקעה בביטחון, אך הדבר לא מצא ביטוי בהערכת המודיעין הלאומית.

רק ב-1989 ניכר היה תחילת שינוי בהערכות והופיעה התייחסות נכונה לשינויים בסדרי העדיפות שעשה גורבצ'וב. עדיין, היו רבים בקהיליית המודיעין שראו בשינויים טקטיקה ולא מהות. הפעם הוצגו שתי גישות בהערכות המודיעין. האחת גרסה שמדובר בשינויים מינוריים והשנייה טענה שמדובר בשינויים מהותיים בשיטה הסובייטית. הערכת מודיעין שפורסמה שבוע אחרי נפילת חומת ברלין (נובמבר 1989), ציינה כי גורבצ'וב נתקל בקשיים ביישום הרפורמות שלו ויכולה להתרחש התקוממות נגדו (כפי שאמנם קרה ב-1991). הוצגו גישות ואפשרויות שונות, דבר שלא נעשה מאז החל גורבצ'וב בתכניותיו ב-1985. עם זאת, עדיין הורגש בהערכות חוסר יכולת לראות את משמעות השינויים המהותיים שהתרחשו בברה"מ וההשלכות שלהן על מעמדה הבינלאומי כולל מול מזרח אירופה. ב-1991 כבר העריכו כי "השיטה הסובייטית מתה" והדבר ישפיע על המדינות השונות שנפרדו בהמשך מברה"מ. בקהיליית המודיעין האמריקאית עדיין התקשו להעריך מהו הכיוון אליו הולכת ברה"מ – התפרקות או מצב אנרכי אחר. בשלבים אלה כבר הוצגו הערכות שונות בדוחות

המודיעין מה שהגדיל את מגוון הדעות שהוצגו בפני הקברניטים - האפשרות ליותר מעתיד אפשרי אחד. עם זאת, ניתן היה לראות עדיין כי גישות מתחרות להערכה של המודיעין הלאומי נתפסו כספקולציות ולא כחלק בלתי-נפרד מההערכות.

סיכום

לאורך שנים רבות, הצגת של מגוון הערכות (הערכות מתחרות: Competitive analysis) בפני הקברניטים נראתה בעיני המודיעין האמריקאי כמהלך בלתי נכון. הדברים באו לידי ביטוי במקרי הבוחן של וייטנאם וברה"מ שהוצגו במאמר זה. הקריאה לשילוב של הערכות תחרותיות (מתחרות) כחלק בלתי נפרד מהערכות המודיעין היא ישנה אך בפועל לא התקיימה. הרצון היה להציג הערכה "נכונה" ואחידה ולכן התעלמו מדעות אחרות שיכלו לכאורה לפגוע באיכות ההערכה. המחברים מציינים כי כך גם קרה בהערכות המודיעין לקראת הפלישה לעירק (2003). גם אז היו אנליסטים ב-CIA ובמחלקת המודיעין של משרד החוץ (INR) שראו את הדברים אחרת אך הערכותיהם לא הוצגו באופן מסודר בפני הקברניטים. הדברים הגיעו לידי כך שההערכה הייתה שלצדאם חוסיין היו 25,000 צנטריפוגות בעוד ה-INR כפר בכך אך קולו לא נשמע (בדיעבד התברר כי ה-INR צדק לגמרי). כך קרה עם ההערכות לגבי היכולת הגרעינית הפוטנציאלית של איראן, והשוני בין ההערכה ב-2005 וזו של 2007. בעוד ב-2005 נאמר כי איראן הולכת בכיוון זה ב-2007 נאמר שלא – אך שוב, בשני המקרים, הערכות מתחרות לא היו חלק מהערכת המודיעין. לא נלמדו לקחים ממקרי הבוחן שהוצגו.

להערכת המחברים, במשך כ-40 שנה לא היה שינוי מהותי במתכונת הערכות של ה-NIE והדבר השפיע משמעותית על איכות המודיעין שנמסר לקברניטים. לדעתם, קיים קושי ניכר לשנות את מתכונת הערכות המודיעין של ארה"ב גם עתה והם סקפטיים אם השינוי יעשה.

מהמאמר משתמע לא רק שיש לשפר את השימוש בכלים המסייעים לגיבוש הערכת המודיעין הלאומית (חלקם מוזכרים במאמר), אלא להציג בפני הקברניטים יותר מהערכת מודיעין אחת. הדבר מקובל בתחום העסקי בו מעורבים בתהליכי ההערכה גורמים שונים ואין משקל יתר למודיעין על פני יחידות אחרות כגון תכנון אסטרטגי, שיווק ועוד. גם מנהלים בכירים בעסקים מעודדים הצגת הערכות שונות. יצוין כי בתחום העסקי קיימים מודלים שונים לניתוח תמונת המצב התחרותית ולהערכת מהלכי המתחרים בעתיד, ובחינת אופן יישומם בתחום הערכת המודיעין הלאומית מחייבים לימוד מעמיק.²

² . אבנר ברנע ואבי משולח, "תרחישים לסיכול הפתעות אסטרטגיות", מערכות, 487. מאמר זה דן ביישום תאוריית התכנון בתרחישים לתחום המודיעין הלאומי.