



הצורך במהפכה בעניינים מודיעיניים לפי ויליאם להנמן¹



בשנת 2011 פורסם ספר של חוקר המודיעין ויליאם להנמן העוסק בקהילת המודיעין האמריקאית ובדרך לשמור על הרלוונטיות והאפקטיביות שלה נוכח השינוי באופי האיומים עימם מתמודדת ארצות הברית. המחקר סוקר את התפקידים של קהילת המודיעין ואת השינוי שחל בהם לאחר המלחמה הקרה וביתר שאת לאחר פיגועי 9/11. להנמן גורס כי נדרשת מהפכה בקהילת המודיעין האמריקאית, וניתן להניח שמהפכה כזו נדרשת גם בקהילות מודיעין אחרות בעולם, אשר מתמודדות עם אתגרים דומים. המחקר המעמיק שלו - הגם שלא התקבל עדיין בארה"ב כמצפן לבניית הקהילה האמריקאית - יכול לשמש גם מראה להתבוננות עצמית של אנשי המודיעין בארץ על המסורות והתפיסות של קהילת המודיעין בישראל, שרבות מהן לא השתנו מאז הקמת הארגונים הפועלים במסגרתה ולצורך בבחינה של שינוי עמוק גם כאן.

טענה מרכזית של המחקר היא שלאחר התמוטטות ברה"מ חל שינוי באופי ובהיקף משימות המודיעין אולם תפיסת עשיית המודיעין (מבנה, תהליכים ותיפקוד) נותרה כפי שהותוותה במלחמה הקרה, לפי מה שלהנמן מגדיר כ"פרדיגמה מסורתית". להנמן גורס כי לאחר פיגועי 9/11 בוצעו אמנם רפורמות בקהילת המודיעין האמריקאית, אך זו המשיכה לפעול לפי הפרדיגמה המסורתית, למרות שהאיומים והאתגרים החדשים (ובמרכזם הטרור הגלובאלי), כמו גם הזדמנויות טכנולוגיות ותפיסות הקשורות לעידן המידע, מחייבות - בראייתו - השתנות מערכתית, שפירושה הגדרת פרדיגמה מודיעינית חדשה.

כאמור, לעומת המלחמה הקרה, שבה התמקדה המדיניות והמודיעין בעקבותיה באיום הסובייטי, חל שינוי מהותי בסביבה האסטרטגית של ארצות הברית. ממצב שבו קיים איום אחד למצב של העדר מיקוד שבמסגרתו עלו משימות חדשות ומגוונות לקהילת המודיעין ובהן ניסיון לפתור סכסוכים מקומיים שבעבר לא היו בעדיפות, סוגיות אקלים, מחלות, זכויות אדם, סמים ועוד. לצד התבדרות משימתית וכניסה לתחומי ידע חדשים חל קיצוץ חד במשאבי הביטחון הלאומי ומדיניות חוץ זכתה לעדיפות נמוכה יותר, וכתוצאה מכך, התקשה המודיעין לתת מענה לדרישות הרבות והמגוונות. ראש המודיעין האמריקאי בתקופתו של

¹ ויליאם להנמן הוא פרופסור באוניברסיטת דייטון ביץ' בפלורידה, חוקר ותיק של תחום המודיעין, שרת במודיעין חיל הים האמריקאי. <http://www.cissm.umd.edu/people/william-j-lahneman>

קלינטון, ג'יימס וולסי, מצוטט בספר כמי שסבור היה שהיה קל יותר לקהילת המודיעין להשיג על ברה"מ מאשר להתמודד עם האיומים הרבים שצצו לאחר תום המלחמה הקרה. מצב זה, מציין להנמן, יצר מתח בין קהילת המודיעין לבין מקבלי ההחלטות והדבר אף בא לידי ביטוי בהעדר קונצנזוס באשר לשאלה מהי בעיה מודיעינית ועבור מי קהילת המודיעין צריכה לתת מענה (האם רק לסוגיות ביטחוניות או גם למשרדי ממשלה אחרים).

להנמן מציין כי לאחר הפיגועים ב-9/11 נוצר ויכוח בארצות הברית באשר לדרך בה צריך המודיעין להתמודד עם המצב החדש בין הרוב שגרס שדי בשינויים מינוריים וברפורמות הדרגתיות לבין המיעוט שסבר שנדרשת מהפכה בקהילת המודיעין האמריקאית.² כאמור, לדעתו, השינויים שאירעו באמצע שנות האלפיים בקהילת המודיעין – ובהם הקמת משרד מנהל המודיעין הלאומי (ODNI) והקמת מספר ארגונים משותפים למחקר – היו שינויים מינוריים, שהתבססו במידה רבה על הפרדיגמה המסורתית ולא חלו כמעט שינויים מבניים או תפיסתיים, למרות שחל שינוי מהותי באופי האתגרים עימם נדרשת קהילת המודיעין להתמודד ונוצרו הזדמנויות טכנולוגיות המאפשרות שינוי עמוק בתפיסה לגבי הדרך הנכונה לייצר מודיעין. להנמן מצביע על כך שהמבנה הבסיסי של קהילת המודיעין לא השתנה מאז המלחמה הקרה, הן בתחום סוכנויות האיסוף והן בתחום ארגוני המחקר וגופי המודיעין בזרועות. גם הקמת ארגון לניהול הקהילה בראשות מנהל המודיעין הלאומי, שקיימת מחלוקת לגבי האפקטיביות שלו ושל הגוף שהוא עומד בראשו, לא מהווה שינוי מסדר ראשון, משום שהיה קיים כבר תפקיד של ראש מודיעין לאומי (DCI), אותו מילא עד אז ראש ה-CIA. הגם שקיימת הסכמה שהקמת ארגוני מחקר משולבים מהווה צעד בכיוון הנכון קיים ויכוח באשר למספר מרכזי היתוך המודיעין שניתן להקים תוך שמירה על המבנה הבסיסי של הקהילה. אחד ההסברים שמובאים בספר לכך שלא חל שינוי במבנה של קהילת המודיעין הוא שבהעדר שינוי, סוכנויות המודיעין הוותיקות שומרות על כוחן ומעמדן. יחד עם זאת, לדעתי, הקמת מרכז לשיתוף מידע גלוי תחת הנשיא לאחר ה-9/11, שלהנמן מזכיר במחקרו, אך איננו רואה בה שינוי מערכתי, הינו שינוי מבנה שניתן לשייכו לפרדיגמה החדשה.

המרכז לשיתוף מידע גלוי הוקם בשנת 2005 ע"י ה-DNI וה-CIA במשותף (המרכז כפוף ל-DNI, ופועל במטה ה-CIA). עם הקמתו, התבסס מרכז זה על מומחיותו של ארגון ה-FBIS (Foreign Broadcast Information Service) שפעל תחת ה-CIA.³ בשנת 2015 שונה שמו של המרכז ל-Open Source Enterprise.⁴ מרכז זה פועל כדי לקדם את השימוש במידע הגלוי בכל הסוכנויות הממשלתיות בארה"ב ומציע הרשמה אינטרנטית עבור העובדים בסוכנויות אלה.⁵ במסגרת פעילותו אחראי על איסוף וניתוח המידע הגלוי, לצד אחריות של תחום ההכשרות ועל ניהול טכנולוגיות המידע. בעבר היה אמון גם על שחרור תוצרים לציבור הרחב, אך בשנת 2013 הופסק שירות זה. המרכז פועל במתכונת דומה לגופי חדשות בפריסה עולמית, עם נציגים בכ-160 מדינות הדוברים למעלה מ-80 שפות.⁶

² מתוך כ-130 מחקרים שעסקו בשאלת עתידה של קהילת המודיעין לאחר פיגועי ה-9/11 ר' קר 6 קראו למהפכה בעניינים מודיעיניים אך קולם, כאמור, לא נשמע.

³ <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/press-release-archive-2005/pr11082005.html>

⁴ <https://fas.org/blogs/secrecy/2015/10/osc-ose/>

⁵ <https://www.opensource.gov/public/registration/RegistrationAffiliation.jsp>

⁶ Harris Minas, Can the Open Source Intelligence Emerge as an Indispensable Discipline for the Intelligence Community in the 21st Century?, RIEAS, Research Paper No. 139, January 2010

להנמן מציע יישום פרדיגמה חדשה בקהילת המודיעין שתכלול שינוי בתיאוריה ובערכים, שינוי מבני ושינוי בתהליכים ובכישורים של אנשי המודיעין. יחד עם זאת הוא מציין כי מהפכה אין פירושה שכל הרכיבים צריכים לעבור שינוי רדיקלי. לדעתו, לצד הפרדיגמה החדשה צריכה להמשיך ולהתקיים – מול איומים מסוימים – גם הפרדיגמה המסורתית. בהקשר זה יצוין, כי בשנת 2005 התקיים סמינר משותף של קהילת המודיעין האמריקאית עם מכון RAND לברור שאלות תיאורטיות ומתודולוגיות יסודיות (על סמינר זה – ראה בנספח למאמר זה).

להנמן מציג את הפרדיגמה החדשה באמצעות הנגדתה לפרדיגמה המסורתית. הוא מציע תפיסה חדשה של מחקר ושל פיתוח ידע מודיעיני, תפיסת מידור ושיתוף חדשה שעומדת בבסיסי הפרדיגמה החדשה, תפיסת זרימת מידע חדשה בין ארגונים מודיעיניים ובין ארגוני מודיעין לארגונים אזרחיים ומציע מבנים וארגונים מודיעיניים חדשים. בנוסף, הוא מציע קטגוריזציה חדשה של תחום המידע – לצד מידע מסווג ולא מסווג, הוא סבור שיש להוסיף שכבה נוספת שתספק מענה לאתגרים מודיעיניים רבים ותתבסס על מידע ממנגנונים משותפים של ארגונים מודיעיניים עם ארגונים שאינם מודיעיניים (חלקם אזרחיים). באשר לתפקיד המודיעין הוא מציין כי התפקידים המסורתיים – לספק התרעה אודות תקיפת אינטרסים של ארה"ב, לספק ידע עבור קברניטים ולזהות איומים פוטנציאליים – נותרו בעינם.

הפרדיגמה החדשה	הפרדיגמה המסורתית	
איומים רבים ומגוונים איומים לא מדינתיים האיום הראשי – טרור ונב"ק מרבית האיומים גלובליים ולא לאומיים (טרור גלובלי במוקד) פשע מאורגן טרנדים מחלות ומגפות אקולוגיה	איום אחד מרכזי איום מדינתי איום צבאי במוקד – מלחמה גרעינית	איומים
כל מושאי המחקר הם קטנים יחסית הערכים של כל מושא מחקר יכול להשתנות מדקה לדקה	מושאי מחקר גדולים וקטנים, כאשר החשיבות של המושאים הגדולים רבה יותר. הערכים של מושאי המחקר קבועים	יציבות מול דינמיות ביעדי המודיעין
סודות לצד תעלומות פרשנות עדכון מתמשך של המחקר	חיפוש אחר סודות פיתרון פאזל מחקר תקופתי	האתגר המודיעיני
מידע גלוי ומולטי-דיסציפלינרי דגש ליומינט ואוסינט	דגש לאיסוף טכנולוגי כל סוכנות איסופית מפתחת מענה נפרד	מענה איסופי

יחס בין סוכנויות האיסוף	"צינורות" (stovepipes) אין חיבור בין סוכנויות האיסוף (סיבות תורתיות וטכנולוגיות), החיבור מתקיים במחקר שמבצע אינטגרציה לכל סוכנות משימה ברורה לכל סוכנות נהלים ניפרדים	מודיעין שיתופי שיתוף רוחבי ושכבתי בין סוכנויות המודיעין המשימות אינן תואמות את המבנה המסורתי נדרשת שילוביות תפיסתית וארגונית
מידור/שיתוף	מידור כברירת מחדל (נדרש ומתאפשר)	שיתוף כברירת מחדל בין ארגוני המודיעין וגם בין המודיעין לגורמים לא ממשלתיים (אקדמיה, עסקים, ציבור)
משרדי ממשלה	משרד ההגנה – מספק את מרבית המענה/מימון	משרדים נוספים מספקים מענה (אכיפת חוק, רשויות מקומיות, משרד האוצר, ועוד)
חלקו של האיסוף הגלוי (אוסיןט)	חלקו קטן בפיתרון חידות	חלק מרכזי בפיתרון תעלומות והתמודדות עם אתגרים גלובליים
היחס לידע	ידע = כוח	שיתוף ידע = כוח
דרישות מידע	מוגבל	אין סופי
תרבות ארגונית	תרבות סודית/חשאית/סגורה	תרבות ארגונית פתוחה
מומחיות מערכתיות	שימוש בידע ספציפי מומחים אזוריים או פונקציונליים	שימוש בידע בצוותים אינטרדיסציפלינריים יעוץ מומחים (חלקם מחו"ל) נדרש כוח אדם מגוון יותר
צורך בהבנה מערכתית של המפעל המודיעיני	צורך מוגבל בהבנת המפעל המודיעיני כולו	צורך בהבנה מערכתית
היחס לטכנולוגיה בין ארגוני ואנשי המודיעין	טכנולוגיה היא הדאגה של ארגונים מובחנים	כל אחד צריך להבין רמה מסוימת של טכנולוגיה (גם חוקרים) ובה בעת גם אנשע הטכנולוגיה צריכים להבין את ההבט המחקרי.

סיכום

מחקרו של להנמן הינו רחב יריעה וכולל התייחסות ליחסים בין סוכנויות האיסוף לבין עצמן, קריאה לשינוי בגישה כלפי גופים שאינם ממשלתיים והצגת גישה חדשה לגבי המעשה מחקרי המודיעיני, שחותרת תחת התפיסה המחקרית המסורתית, שיש הרואים בה – וכך גם הכותב – פיתרון של פאזל בלבד. הפרדיגמה המודיעינית החדשה אותה הוא מציע מציגה קונספט חדש ליחסים עם הסביבה שאינה מודיעינית, בדגש על ארגונים גלובליים שאינם ממשלתיים. הוא מציע גישה חדשה לזרימת מידע באמצעות יצירת רשת שאינה פתוחה לציבור הרחב אבל הינה פתוחה במובנים רבים לעומת המצב היום. הרעיון של פתיחת המפעל

המודיעיני לארגונים שאינן מודיעיניים מחייב גם יצירת קטגוריזציה חדשה למושג המידע והידע. להנמן מציע לכנותו "מידע מהימן" (TRUSTED INFORMATION) שיהיה לצד המידע המסווג בפרדיגמה המסורתית.

הגישה הבסיסית שמציע להנמן של שינוי הדרגתי לצד שינוי מהפכני מעניינת. הוא מכיר בכך שקיימים שינויים שמערערים את תקפותה של הפרדיגמה המסורתית ולכן מציע מהפכה, אך בד בבד הוא מציין כי קיימים עדיין אתגרים מסורתיים שהמענה אליהם הוא באמצעות הפרדיגמה המסורתית. יתכן שבשיטת ה"גם וגם" טמון גם הכשל הבסיסי בתפיסתו. מערכת מורכבת עלולה להתקשות להשתנות וגם לא להשתנות בעת ובעונה אחת, משום שהיא בוחרת בסופו של דבר לדבוק בקיים ובמוכר או להשתנות בהדרגה. ולראיה, רוב רובה של קהילת המודיעין – בארה"ב וכך גם בישראל – מכחישה את הצורך בשינוי מערכתי ויסודי ודבקה באופן בו עוצבה לפני יותר מחצי מאה. היא לא חפצה לקדם מהלכים שיאתגרו את המבנה ואת התפיסה הבסיסית בה עושים מודיעין וגישה באשר למידע מסווג וסודי נותרה כשהיתה בעבר. זאת על אף שהיא מבצעת כל העת התאמות ושינויים מוגבלים בדרכי הפעולה ובמבנה שלה כדי להוסיף ולהישאר רלבנטית.

הרכיב שחסר יותר מכל במחקרו המעמיק של להנמן הוא דיון מעמיק בהשלכות מרחב הסייבר על המעשה המודיעיני. הוא אמנם מתייחס אליו באמצעות הצגת משמעויות "עידן המידע", אולם דומה שהתייחסות כזו מחמיצה את העיקר, שהוא יצירת מרחב משותף בין גופי המודיעין, המחקר והאיסוף, המרחב הממשלתי וארגונים פרטיים. יתכן שדיון ממוקד יותר, שיבחן את השינוי הנדרש מנקודת מבט קיברנטית עשוי להניע מהלכי שינוי רחבים יותר. בנוסף, להנמן לא מתייחס באופן ישיר לסוגיית הרלוונטיות של מעגל המודיעין ומשמעות הצעתו היא הצפת ארגון המודיעין במידע (מידע מסווג, מידע שאינו מסווג ו"מידע מהימן" לשיטתו) ולא שינוי האופן בו עושים מודיעין. המשמעות היא שהעומס על ארגון אחד – המחקר – רק גובר והפתרון אינו נראה באופק.