

שיתופי פעולה מודיעיניים נגד ארגוני הג'יהאד העולמי

ש"ט, הכותב משרת במערכת הביטחון



הטרור מבית היוצר של תנועות הג'יהאד העולמי – אל-קאעידה ודאע"ש - הוא אחד האתגרים המרכזיים בזירה הבין-לאומית כיום. מדובר באתגר חוצה גבולות ויבשות, שמצריך מהמדינות ומארגוני המודיעין שנאבקים בו שיתופי פעולה ייחודיים. עניינו של מאמר זה הוא שיתוף בין ארגוני המודיעין למול אתגר זה. המאמר יעסוק בסוגי שיתוף שונים, בגורמים המקשים עליהם ובביטויים שונים שלהם. כמו כן יוצגו בו ביטויים לרמות הגבוהות של שיתוף שקיימות בעולם הלחימה בטרור - השילוביות (Jointness) ו"ההיתוך" בין ארגוני מודיעין.

ארגוני הג'יהאד העולמי כאתגר מודיעיני

שורת מאפיינים מייחדת את אל-קאעידה ודאע"ש ועושה את ההתמודדות מולם מורכבת וייחודית. מדובר בארגונים גלובליים בעלי חזון השתלטות על העולם, הרואים בעולם זירת לחימה מתמשכת. מוקדי העצבים שלהם מרוכזים בזירות בלתי משילות ודפוס הפעילות העולמי שלהם מבוזר ורשתני באופן שמקשה על זיהוי אנשי הארגון. הם משנים ומתאימים בזריזות את דפוס

הפעולה המבצעי שלהם ולנוכח סיכול המופעל מולם הם מסגלים לעצמם רמת למידה גבוהה ודפוסי פעילות חדשים. הם פועלים במתכונת של הסתתרות, נטמעים בתוך אוכלוסייה אוהדת, מנמיכים את חתימת הפעילות שלהם ומקשים בכך על המבקש לפגוע בהם. יש להם נגישות לאמצעי תקשורת מתקדמים ולכלי נשק שבעבר היו נחלתם של צבאות ושל מדינות. הם לא בוחלים ביעדי פיגוע ומבחינתם יש מגבלות מועטות, אם בכלל, בבחירת היעדים הללו.

חומרת האיום הופנמה בקרב מדינות רבות במהלך השנים שאחרי פיגועי ה-11 בספטמבר בארצות הברית – תקופה שבה הואץ שיתוף הפעולה בין המדינות והוקמה הקואליציה בהובלת ארצות הברית שפעלה נגד אל-קאעידה, במלחמות בעירק ובאפגניסטן. עם זאת, דאע"ש, כתופעה חדשה יחסית, הציבה בפני ארגוני המודיעין אתגר מסוג חדש. אתגר זה נובע בראש ובראשונה מהאופי חסר הגבולות של התופעה, פועל יוצא של השלכות הגלובליזציה והסייבר, שהופכות את הגבולות ואת המסגרות המדיניות לבעלות משמעות פחותה, לטלטלה האזורית במזרח התיכון שזעזעה את המבנה המדינתי באזור ולרוח האסלאם הקיצוני, שמחלק את העולם על בסיס דתי-רעיוני ולא על בסיס לאומי. נוסף על כך דאע"ש גרם לתופעה הגירה כפולה - הגירת מתנדבים מכל העולם לשטחי "המדינה האסלאמית" והגירה הפוכה של אוכלוסין משטחי "המדינה האסלאמית" לאירופה. התופעות הללו מרחיבות את גבולותיו הרעיוניים של דאע"ש לעולם כולו, מעצימות את איום הטרור שמשקף ממנו ומקשות על התמודדות אתו.

מודלים של שיתופי פעולה

יש צורות ותכליות רבות לשיתופי פעולה בין ארגוני מודיעין בכלל, ומול הטרור האסלאמי בפרט. שיתוף פעולה כזה יכול להתרחש בתוך המדינות עצמן, בין סוכנויות שונות שעוסקות בטיפול בטרור ובהתמודדות מולו (גופי ביטחון פנים, משטרה ואכיפה שונים). הוא יכול לבוא לידי ביטוי בשיתוף פעולה בילטרלי, בין סוכנויות מודיעין של שתי מדינות שונות (זהו גם שיתוף הפעולה הנפוץ ביותר בעולם המודיעין). הוא יכול לקרות גם במסגרות רחבות יותר, שכוללות שלל גופים מדינתיים ללוחמה בטרור.

בכולן, יש שלוש תכליות עיקריות:

- **העשרת ידע** – תכליתה, הרחבת ההבנה של ארגון הטרור, מבהנו, פעיליו, דפוסי הפעילות שלו והמערכות שעוטפות אותו. שיתוף זה יכול להיות מבוסס על מידע מודיעיני, כמו גם על שיתוף בידע מבצעי ובתובנות מצטברות לגביו.
- **שיבוש מערכת** – תכליתו שיבוש פעילותו של ארגון הטרור, מערך גיוס הכספים וההצטיידות שלו, יכולתו לגייס מתנדבים ופעילות ההסתה שלו. מכלול זה כרוך פעמים רבות בתשומות של חקיקה נגד טרור ובשיתופי פעולה בין-לאומיים. הוא מורכב יותר ליישום, משום שעוסק לרוב במעטפת הפעילות של הארגון, שלא תמיד ניתן להוכיח קשר ישיר בינה לבין פעילות טרור.
- **סיכול** – תכליתו סיכול ממוקד של כוונות הפיגוע של ארגון הטרור ופעילות ממוקדת של אנשיו. במסגרת זו ניתן לכלול שלל פעילויות שמכוונות לפגוע בראשי הארגון ובפעיליו,

"מודיעין - הלכה ומעשה" - השילוביות במודיעין

לסכל או לשבש את כוונות הפיגוע שלו ואת יכולתו הקונקרטית להוציא אותן לפועל. דפוסי השיתוף מושפעים ממערכות היחסים בין המדינות ובין הארגונים. כך, ככל שהמדינות חולקות ביניהן ערכים משותפים ויש להן אינטרסים קרובים, יש סיכוי גבוה יותר לשיתוף פעולה מודיעיני ביניהן. גורם משפיע נוסף ובמידה רבה נגזר מהראשון, הוא מידת האמון בין ארגוני המודיעין עצמם. המדדים הרלוונטיים בהקשר זה הם הערכת המקצועיות והיכולות של הגוף האחר ומידת האמון שיש בדיסקרטיות שלו – כלומר, ביכולת לחשוף בפניו מידע רגיש ללא חשש שייעשה בו שימוש לא זהיר. יצירת אמון הדדי מצריכה זמן והיא נרכשת בתהליך הדרגתי בו לומדים ארגוני המודיעין להכיר זה את זה ולפתח ביניהם יחסים של אמון.

ניתוח התהליך מצביע על ארבעה שלבים עיקריים בהתפתחות שיתוף הפעולה ובעלייה ברמתו:

- **שלב ראשון** – שיתוף פעולה "טכני" – הקשר הוא עדיין שטחי ולא מעמיק; הוא משקף שלב ראשון בתהליך של בניית אמון וכולל בעיקר שיתוף במידע מודיעיני לא רגיש ללא קיום של דיאלוג בין הצדדים.
- **שלב שני** – שיתוף פעולה "מהותי" – מבטא עליית מדרגה, שיתוף במידע רגיש יותר, העמקה וגיוון של הדיאלוג המתנהל לשלל סוגיות הקשורות ללוחמה בטרור. בניגוד לשלב הראשון, בשלב הזה יתקיים דיאלוג סביב טיפול ביעדי טרור משותפים.
- **שלב שלישי** – שיתוף פעולה "עמוק"/"שילובי" – מבטא קפיצת מדרגה ברמת האמון המאפשרת העברת מידע רגיש, ניהול וביצוע מהלכים מבצעיים משותפים נגד טרור. "שילוביות מודיעינית" משקפת פעילות בין-ארגונית מבצעית משולבת להשגת מטרות משותפות תוך הפעלה של תהליכים אחודים.
- **שלב רביעי** – "היתוך יכולות" – פעילות משולבת של שני הארגונים תוך בנייה של מבני משימה ארגוניים אחודים.

הטבלה הזאת מבטאת את ההבדלים בין השלבים השונים:

שלב/קריטריון	משך זמן	מידת אמון	סוג שיתוף פעולה
שיתוף פעולה "טכני"	מועט	נמוכה-בינונית	בעיקר העברת מידע. מטרותו – הכרה של השותף
שיתוף פעולה "מהותי"	בינוני-ממושך	גבוהה	דיאלוג מודיעיני שוטף, אימונים והכשרות משותפות
שיתוף פעולה "מעמיק"/"שילובי"	ממושך	גבוהה מאוד	מבצעים משותפים, דיאלוג מגוון ומעמיק
"היתוך יכולות"	ממושך	גבוהה מאוד	פעילות של מסגרות ארגוניות אחודות להשגת מטרות מבצעיות משותפות

ראוי להדגיש שההתקדמות בתהליך אינה ליניארית. יש בה עליות ומורדות והיא נגזרת של שלל גורמים משפיעים ברמה הארגונית והמדינתית. התהליך יכול גם להיעצר בשלב כלשהו ולא להתקדם לדרגות הגבוהות יותר.

גורמי הקושי לשתף פעולה

למרות האיום והדחיפות שבטיפול בו, ניכרים עדיין קשיים בלתי מבוטלים באשר ליכולת של ארגוני מודיעין לחזק את שיתוף הפעולה שלהם ולהגיע לשלבים הגבוהים יותר. הקשיים הללו נובעים, כפי שיפורט להלן, מן ההקשר הרחב במסגרתו פועלים הארגונים הללו ובחלקם מסיבות הקשורות לארגוני המודיעין עצמם.

ברמה הלאומית, היחסים המודיעיניים כפופים לאינטרסים רחבים המשקפים את מערכות היחסים בין המדינות, בהקשרן הרחב. קשיים יכולים לנבוע ממתחים בין המדינות, שמעיבים על הקשר המודיעיני. כך, לדוגמה, ייתקלו גופי המודיעין של טורקיה ורוסיה בקושי לשתף פעולה נגד דאע"ש, על רקע מתיחות בין שתי המדינות הללו (באם היחסים מתחממים ביניהן - שת"פ מודיעיני הופך לאפשרי). קושי אחר יכול לנבוע מאינטרסים מדינתיים שונים לגבי ארגון טרור זה או אחר. כך, לדוגמה, הגישה השונה של הרוסים והאמריקאים לגבי ארגוני הטרור שפועלים בזירה הסורית, נגזרת מהשוני בהתייחסות שלהם כלפי משטר אסד.

קיימת חשדנות הדדית בין ארגוני המודיעין ממדינות שונות הנובעת מזהירות ביחס למידת הרצינות, המקצועיות והדיסקרטיות של הגוף האחר ומהיעדר ניסיון בפעילות משותפת

כמו-כן קיימים הבדלים תפיסתיים בין מדינות בעולם בקשר למושג "טרור" ויש חוסר הסכמה ביחס למידת האיום שהוא משקף, לקבוצות שראויות להיכלל בו ולעומק ולעוצמה של הצעדים שנחוץ לנקוט נגדו. קיים גם שוני חקיקתי בין מדינות, ביחס לאופן הטיפול בטרור ובתופעות המשיקות לו.

הבדלים אלו גורמים ליחס שונה לחשודים בפעילות טרור, להבדלים ביכולות האיסוף של מדינות וברמות הענישה של מורשעים בפעילות טרור.

קושי נוסף קשור למתח שבין זכויות הפרט ובין שימוש בכלי איסוף "חודרניים". מתח זה הועצם בעקבות חשיפת המסמכים של אדוארד סנואוודן שבעקבותיה גם התבררו ממדי החדירה של סוכנויות המודיעין האמריקאיות למאגרי מידע ולפגיעה המצטברת בצנעת הפרט. החשיפה הגבילה את שיתופי הפעולה משום שחלק מהמדינות חוששות להצטייר כמי שחולקות מידע הקשור לאזרחיהן ובכך פוגעות בזכויות הפרט שלהם.

ברמת ארגוני המודיעין עצמם, פעמים רבות קיימת חשדנות הדדית. זו נובעת מזהירות ביחס למידת הרצינות, המקצועיות והדיסקרטיות של הגוף האחר ולהיעדר ניסיון בפעילות משותפת. החשדנות משפיעה על המוטיבציה של ארגונים לחלוק מידע מודיעיני רגיש הן בתוך המדינה עצמה (בין ארגוני מודיעין ומשטרה לדוגמה) והן בין ארגונים ממדינות עמיתות.

התוצר המצטבר של קשיים אלו בא לידי ביטוי מובהק ברצף הפיגועים האחרונים של דאע"ש שהתבצעו בצרפת ובבלגיה. אלו אופיינו בכשלים בהעברה של מידע מודיעיני רלוונטי בין מדינות, בחוסר אמון בין ארגוני המודיעין של בלגיה וצרפת ובקשיי תיאום וסנכרון של גורמי האכיפה בבלגיה עצמה.¹⁵³

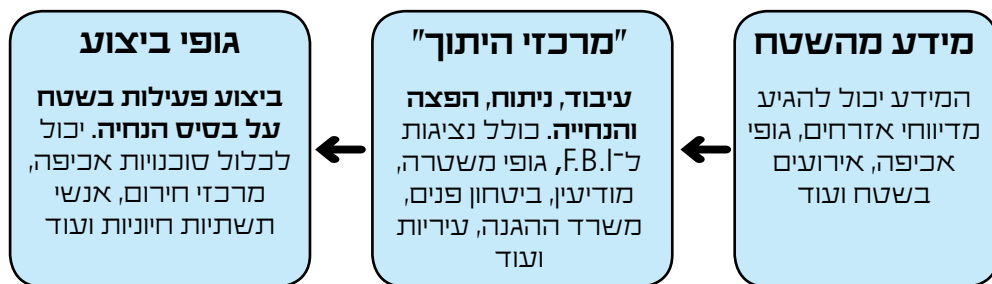
דוגמאות לשילוביות מודיעינית

למרות הקשיים, קיימת בעולם המודיעין נטייה גוברת לשתף פעולה נגד דאע"ש. זאת בעיקר נוכח חומרתו של איום "המדינה האסלאמית" והתפשטותו העולמית. הדוגמאות שלהלן מייצגות רמות גבוהות של שיתוף פעולה נגד טרור שהחל לפעול בתקופה האחרונה או כזה שהחל לפעול לפני שנים ושהותאם להתמודד נגד הטרור האסלאמי.

שיתוף פעולה פנים-מדינתי - המודל האמריקאי

חלק בלתי מבוטל מהתארגנויות הג'יהאד העולמי מקיימות ממשק הדוק עם העולם הפלילי. ממשק זה מתבטא בסיוע הדדי ובמעבר של גורמים פליליים לעולם הטרור. שיתוף הפעולה המסורתי בין המשטרות המקומיות לבין גופי סיכול הטרור, אינו מדביק את הקצב המהיר בו מדלג המחבל בין העולמות. היעדר סנכרון בין גופי ביטחון הפנים לבין גורמי המשטרה המקומיים מהווה מכשול משמעותי ללחימה אפקטיבית בטרור. הוא נובע משוני מהותי באופי הגופים הללו ומחוסר נכונות לחלוק מידע ותובנות זה עם זה.

תרשים 18 - פעולת מרכזי היתוך



כדי לתת מענה לפער זה, הוקמו ברחבי ארצות הברית "מרכזי אינטגרציה" הכפופים ל"משרד לביטחון המולדת" (Department of homeland security), שעיקר תפקידם הוא לחבר בין הסוכנויות הפדרליות (דוגמת ה-F.B.I) לבין המשטרות וגופי האכיפה המקומיים. קיימים שני סוגים שונים של גופים כאלו ברחבי ארצות הברית:

- "גופי משימה ללוחמה בטרור" (JTTF) – ייעודם של גופי ביצוע אלו הוא להוביל

153 Harel, Amos. (23 march, 2016). Belgian intelligence had precise warning that airport targeted for bombing. [Electronic version]. Haaretz. <http://www.haaretz.com/world-news/1.71057>

"אינווסטיגציה" (חקירה) בתחום של לוחמה בטרור. מדובר בצוותים אחדים, שפזורים ברחבי ארצות הברית, מובלים על ידי ה-F.B.I. וכוללים גם גורמי משטרה, וסוכנויות נוספות ברמה המקומית.¹⁵⁴

• **"מרכזי היתוך" (Fusion Centers)** – ייעודם של גופים אלו הוא לשמש גופי מטה לניהול אירועים הקשורים ל"ביטחון המולדת". מדובר בחמ"ל משותף שבו מבוצעים ניתוח מידע, אכזונה ובניית תמונת איומים בתחומים של ביטחון ציבורי, טרור, פשיעה חמורה ועוד. נוכחים בהם אנשי F.B.I, כיבוי אש, מערכי חירום, בריאות, משטרה ואכיפה שנגישים למאגרי מידע של כלל הסוכנויות המקומיות. הגופים האלו קשורים ביניהם ברשת של העברת מידע וביצוע חקירות משותפות חוצות מדינה. בכל מדינה ועיר גדולה, יש לפחות "מרכז היתוך" אחד.

לדוגמה, במאי 2013 הוחשד תושב סן אנטוניו על ידי משטרת טקסס, על בסיס סימנים מעידים בהתנהגותו. המידע הועבר ל"מרכז היתוך" של טקסס ומכאן החל תהליך של ניתוח והעברת מידע בין "מרכזי היתוך" ו"גופי המשימה ללוחמה בטרור" של טקסס ומינסוטה. משנצבר מידע מספק, נעצר האיש במינסוטה ובביתו נחשפו כלי נשק ואמצעי חבלה והוא זוהה כמשתייך לקבוצה שביצעה פשעי שנהא.¹⁵⁵ מתכונת זו של פעולה מייצגת רמה גבוהה של שילוביות: גופי ביטחון פנים וצוותי משימה אזוריים שפועלים תחת קורת גג אחת לטובת זיהוי וסיכול איומים. החיבור בין כל הגופים הללו מייצר "רשת" כל-אמריקאית של תיאום והעברת מידע רלוונטי באופן שמשפר את התיאום בין הגופים ומאפשר מיצוי הפוטנציאל של הגופים הללו.

שיתוף פעולה בילטרלי - מודל "מזרח-מערב"

מודל זה משקף שיתופי פעולה בילטרליים - בין גופי המודיעין של מדינות המוצא של אנשי דאע"ש במזרח התיכון (מרקו, סעודיה, מצרים וכו'), לבין גופי המודיעין של מדינות המערב בהן חיים ופועלים אותם פעילים (צרפת, ספרד, ארצות הברית וכו').

נוכח התפשטותו הטריטוריאלית של דאע"ש, התרחב מעגל המדינות שהארגון מהווה איום עליהן. הצטרפות לוחמים זרים לשורותיו העמיקה איום זה ואת האינטרס המשותף למדינות מזרח תיכוניות ולרבות ממדינות המערב. כך הצהירה פדריקה מוגריני, שרת החוץ של האיחוד האירופי בנובמבר 2015, לאחר הפיגועים בפריז: "האיום, אינו רק זה שבו נתקלנו בפריז, אלא הוא מתפשט בחלקים רבים של העולם, מתחיל בארצות מוסלמיות, עלינו לשתף יותר מידע, עלינו לשתף יותר פעולה..."¹⁵⁶

לאור זאת, לדוגמה, התהדק מאוד שיתוף הפעולה בין המודיעין המרוקאי לבין המודיעין

Fusion centers and joint terrorism task forces. Retrieved 16 June, 2016, from 154
<https://www.dhs.gov/fusion-centers-and-joint-terrorism-task-forces>
 Fusion Centers Collaborate to Disrupt an Alleged Plot. Retrieved 16 June, 2016, from 155
<https://www.dhs.gov/2013-fusion-center-success-stories>
 Eu pledges better cooperation with Muslim countries in the fight against terror 156
 (19 January, 2015). Euronews, <http://www.euronews.com/2015/01/19/>

הספרדי והצרפתי. מרוקו חולקת אינטרס משותף עם המערב במלחמתו בדאע"ש ולכן ממשיכה לנהל מעקב אחר מתנדבים מרוקאים לדאע"ש, גם על אדמת אירופה. מדובר בשיתוף פעולה מעמיק, במסגרתו חולקים הצדדים מידע מודיעיני רגיש ומנהלים מבצעים משותפים נגד תאים של דאע"ש באירופה.

ואמנם היה זה המודיעין המרוקאי שהעביר לצרפתים אינדיקציה מדויקת באשר למקום הימצאותו של עא-חמיד עבאוד, מרוקאי במוצאו ואחד ממתכנני הפיגועים שהתרחשו בפריז בנובמבר 2015. אינדיקציה זו הובילה למבצע של משטרת צרפת, בו נהרג עבאוד בסנט דניס, פרבר של פריז. דפוס פעולה דומה מתקיים בין המודיעין המרוקאי, לבין המודיעין הספרדי, על רקע מעבר פעילי אל-קאעידה ודאע"ש ממרוקו לספרד והקמת תאים חשאיים על אדמתה. במסגרת זו מועבר מידע רב ואיכותי שהוביל לכמה סיכולים משמעותיים בספרד. כך לדוגמה סוכל בדצמבר האחרון תא של דאע"ש בברצלונה, על בסיס מידע שהעבירו המרוקאים.¹⁵⁷

דגם נוסף מנהלים האמריקאים עם הכוחות המיוחדים הכורדיים בעיראק, נגד דאע"ש. במסגרת זו הם מחמשים את הכורדים, מסייעים להם בכסף, בחניכה ובאימון. שיתוף הפעולה המודיעיני-מבצעי הוא חלק ממכלול רחב יותר שמובל על ידי ה-C.I.A והכוחות המיוחדים האמריקאיים. במסגרתו, חולקים הצדדים מידע מודיעיני נגד ארגון דאע"ש ומתכננים יחד מבצעים משולבים נגד הארגון, כולל מבצעי "סיכול ממוקד" של בכירי דאע"ש. המידע המודיעיני מגיע בדרך כלל מהכורדים ויכולות הסיכול והטכנולוגיה – מהאמריקאים. השילוביות הזו מאפשרת לצדדים להגיע למבצעים מורכבים, על בסיס צוותי משימה משותפים. כך, למשל, הכורדים הם אלו שסיפקו את המידע שאפשר ביצוע של התנקשות אמריקאית מוצלחת בעמאד עפאר, בכיר דאע"ש במוסול.¹⁵⁸ התבוננות מרחיבה יותר מאפשרת לסמן שתי קבוצות של מדינות ושל גופים שיש להם פוטנציאל להגיע לרמות הגבוהות של שיתוף הפעולה. הקבוצה הראשונה כוללת ישויות שמשתתפות בפועל בלחימה נגד דאע"ש בשטחי "המדינה האסלאמית" (כולל בסיני ובלוב). אלו ישויות שבשל השתתפותן בלחימה, זקוקות לשיתוף פעולה מבצעי קבוע (לא בהכרח זו עם זו), כדי להגיע לאפקטיביות מבצעית וסיכולית גבוהה. הקבוצה השנייה כוללת מדינות שמאוימות על ידי דאע"ש באופן קבוע, בין אם כתוצאה מגבול משותף שיש להן עם "המדינה האסלאמית", או על רקע חששן מטרור אסלאמי בשטחן. האיום האיץ והעמיק את שיתופי הפעולה המודיעיניים, בתוך כל אחת מהקבוצות הללו וביניהן, בחלק מהמקרים, לכדי שילוביות סיכולית מבצעית נגד דאע"ש.

סיכום

אחד האתגרים המרכזיים בלחימה בטרור הג'יהאדי הוא שיתוף הפעולה המודיעיני נגדו. הצורך בכך נובע מתחכמו הרב, מקצב השינוי המהיר שלו ומאופיו הגלובלי של הטרור. אופיו חוצה הגבולות והעובדה שממוקם בישויות שריבונותן חלשה, מקשה על ההתמודדות המודיעינית מולו.

Guetta, Olivier. (18 April, 2016) How to cooperate against terrorism. *Aljazeera*. Retrieved 15 June, 5 2016, from 157 <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/04/cooperate-terrorism-160414115104156.html>

U.s increase intelligence cooperation with Kurds in anti-ISIS campaign (21 April, 2016). ARANews 158 <http://aranews.net/2016/04/us-increase-intelligence-cooperation-kurds-anti-isis-campaign/>

מאפיינים אלו מבליטים את שיתוף הפעולה כתנאי להתמודדות סיכולית אפקטיבית מולו. למרות קשיים לא מבוטלים, קיימים בעולם המודיעין שיתופי פעולה שמבטאים רמה גבוהה של שילוביות בין ארגוני מודיעין. אלו מבטאים שותפויות ותיקות וחדשות יותר, שהן תוצר הנסיבות שנוצרו בעקבות עליית האיום של דאע"ש. איום זה יוצר תנאים ייחודיים לשיתופי פעולה שלא היו קורים בלעדיו ומרחיב מאוד את פוטנציאל האפשרויות לשיתופי פעולה מודיעיניים-מבצעיים. תחושת האיום הובילה גם ל"קיצור תהליכים", שהיו לוקחים זמן רב בלעדיו ולהגעה לשילוביות סיכולית בתהליך ישיר ומזורז. יודגש עם זאת שעדיין לא לרמה של "היתוך יכולות".

ניתוח הדוגמאות מצביע על כמה רכיבים הכרחיים בדרך לרמות הגבוהות של שילוביות:

1. הכרה הדדית בחומרת האיום ויצירת אמון הדדי - זו יכולה להיות תוצאה של פיגוע מהדהד שמשקף כישלון של גורמי הסיכול (דוגמת הפיגועים האחרונים בצרפת) או של הערכת מצב שמצביעה על החמרה משמעותית במאפייני האיום. נוסף על כך נחוצה גם הבנה הדדית שכדי להתמודד עם האיום בצורה אפקטיבית נדרש שיתוף פעולה מודיעיני הדוק. זו נגזרת, במקרה של דאע"ש, ממאפייניו חוצי הגבולות ומחוסר היכולת של מדינה אחת להתמודד אתו לבדה בצורה אפקטיבית.

2. הבניה - המכלול התהליכי והארגוני החדש שמבטא התמודדות משולבת בין הארגונים למול האיום. הבניה זו יכולה לכלול חתימה על הסכמים ובנייה של תהליכי עבודה משותפים. אלו חייבים להיות מלווים בנכונות תודעתית "להנמיך מחיצות" ולסגל דפוסי עבודה שקופים יותר כלפי השותף (כפי שקורה בכל הדוגמאות שניתנו להלן).

הביטוי הבולט של המסגרות הללו הוא עבודה של צוותים מכמה ארגונים במסגרות משולבות. יודגש עם זאת, שתנאי הכרחי להצלחת השותפות הוא לא ההבניה החדשה אלא היכולת ליצוק אמון הדדי במסגרת החדשה. יצירת האמון (כמו בכל מערכת יחסים טובה), היא נגזרת של התשומות שמשקיע כל אחד מהשותפים בה (בדמות נכסים מודיעיניים, טכנולוגיים או משאבים) ושל הרצון הטוב והנכונות שהוא מפגין במסגרת החדשה. ללא התשומות הללו יישארו מסגרות השותפות כלי ריק, חסר אפקטיביות סיכולית.