

מודיעין של שחקנים לא־מדינתיים - ג'ון א. ג'נטרי

הסיכום נכתב על ידי אופק רימר, חוקר ב־INSS וקצין אמ"ן לשעבר

הקדמה

בשנים האחרונות עולה במערכת הבינלאומית חשיבותם של ארגונים לא מדינתיים, צבאיים או פוליטיים. הגידול הדרמטי במספרם, בהיקף פעילותם, במגוון תחומי העיסוק שלהם והגישה הבלתי אמצעית שלהם לדעת הקהל ולמקבלי ההחלטות הם עדות להשפעה הרבה שלהם על יחסי החוץ של מדינות. גם המטרות של ארגונים אלה השתנו: ממטרות של שחרור לאומי מידי מדינות כובשות אחרי מלחמת העולם השנייה למטרות שונות ומגוונות – ג'האד אסלאמי, תוכניות לקידום דמוקרטיה וליברליזציה. הם ממלאים חלל של מרחבים פוליטיים שמדינות מותרות להם, בין אם בכוונה או בין אם מפאת הריק שמשאירות מדינות כושלות.

גם ישראל מתמודדת החל משנות השישים עם השפעתם של ארגונים לא־מדינתיים. האיום הצבאי מצד גורמים לא־מדינתיים שעמו מתמודדת ישראל, נשקף היום כמעט מכל גבולותיה: חמאס ברצועת עזה, חזבאללה בגבול הלבנון, דאע"ש על שלוחותיו השונות ברמת הגולן ובחצי האי סיני ועוד. מעבר לכך, בשני העשורים האחרונים מתמודדת ישראל ביתר שאת עם פעילותם הגוברת של ארגונים פוליטיים לא־מדינתיים המבקשים להשפיע על מדיניותה ועל האסטרטגיה שלה.

הסכסוך הישראלי-פלסטיני, המערב היבטים שונים של סוגיות במשפט בינלאומי ושל זכויות אדם, הוא בבחינת אבן שואבת לפעילותם של ארגונים פוליטיים לא־מדינתיים. בין אלה נמנים ארגונים המספקים מידע לממשלות ולארגונים בינ"ל, בראשם האו"ם והמועצה לזכויות אדם; ארגונים פרו־פלסטיניים הפועלים בעיקר במדינות המערב לשלילת הלגיטימציה של ישראל ולהגברת הלחצים הבינ"ל עליה, דוגמת ה־BDS; וכן ארגונים ישראליים הפועלים לאיסוף מידע ולהשפעה על דעת הקהל בישראל ובקהילה הבינ"ל, כגון "בצלם" ו"שוברים שתיקה". ממשלת ישראל מגייסת משאבים הולכים וגדלים לאפיון התופעה ולמתן מענה לאתגרים שהם עלולים להציב למדיניותה ולביטחונה. היא עושה זאת באמצעות מדיניות חוץ, חקיקה, דיפלומטיה ציבורית, מאמצי תודעה ועוד.

ג'ון א. ג'נטרי, חוקר מודיעין לשעבר ב־CIA וכיום מרצה ללימודי מודיעין וביטחון באוניברסיטאות קולומביה וג'ורג' מייסון בארה"ב, זיהה את ההשפעה ההולכת וגוברת של ארגונים לא־מדינתיים לצד הלקונה בהתייחסות אליהם בחקר המודיעין. במאמר שפרסם ב־2016 תיאר באופן תיאורטי את צורכי המודיעין של ארגונים לא־מדינתיים, הן אלימים והן בלתי אלימים, וערך השוואה ביניהם לבין צורכי המודיעין והפעילויות הקשורות במודיעין מול מדינות.⁶²

John A. Gentry (2016) "Toward a Theory of Non-State Actors' Intelligence", *Intelligence and National Security*, 31:4, 62 465-489



מודיעין בשירותן של ישויות ריבוניות

ג'נטרי הגדיר את הארגונים הלא מדינתיים כקבוצות עצמאיות ופעילות פוליטית, המשתמשות לעיתים בכוח על מנת לקדם שאיפות פוליטיות חשובות להן. המטרה של ארגוני מודיעין של ישויות ריבוניות, על פי הגדרתו של מיכאל וורנר, היסטוריון לשעבר של המודיעין ב־CIA וכיום בפקוד הסייבר של צבא ארה"ב, היא "לשנות את הכיוון של הסיכון ואי־הוודאות, ולהעתיק אותו ליריב". לפי הגדרתו, "ישויות ריבוניות משתמשות במודיעין מבחינה התקפית כדי להגביר את רמת הסיכון של היריב ביחס לפעולות שלהן.

מבחינה הגנתית הן מצמצמות את הסיכון ואת אי־הוודאות שהן חוות, ולעיתים מעתיקות אותו ליריב בדמות מבצעי תודעה ולוחמה פסיכולוגית".

גם ארגונים לא־מדינתיים משתמשים במודיעין כדי לשנות את הכיוון של הסיכונים ושל אי־הוודאות. באופן שונה ממדינות, העושות זאת על פי רוב בהקשר בילטרלי של עימות מול יריב מסוים, ארגונים לא־מדינתיים עושים זאת מול מגוון "שחקנים" בדרגות שונות של יריבות מולם.

ארגונים אלימים לא־מדינתיים משתמשים במודיעין באופן המתמקד יותר בקהילות: הדרג המדיני במדינה שבה הם פועלים, הצבא וגופי המודיעין של אותה מדינה, ארגונים מתחרים, גופים חיצוניים ויריבים חיצוניים. ארגונים פוליטיים לא־מדינתיים מנסים להעתיק את הסיכון ואת אי־הוודאות למנהיגים לאומיים או לארגונים בינלאומיים. בכך הם מגבירים את אי־הוודאות ואת הסיכון שחווים הגורמים הללו, באופן העלול להוביל להיווצרות סיכונים משמעותיים להון הכלכלי, האנושי והפוליטי של אותם גורמים.

**בשונה מחילופי מודיעין
בין מדינות, שיתוף
המידע בין ארגונים לא
מדינתיים פתוח, שקוף
וחף כמעט לגמרי
מניסיונות הסתרה. הוא
איננו מבוסס על תמורות
במידע**

צורכי המודיעין של "שחקנים" אלימים לא-מדינתיים

- **מודיעין אופרטיבי** מהסוג הטקטי הדרוש לכוחות מיוחדים, פחות מודיעין מדיני-אסטרטגי, שכן ההנהגה הבכירה של הארגונים חשה על פי רוב ביטחון ביכולתה לייצר מודיעין מסוג זה בעצמה לעצמה. זהו מודיעין צבאי תומך מפקדים קרביים בפעולות התקפיות הדורשות הפתעה, חמקנות וביטחון הכוח.
- **מודיעין נגדי** אפקטיבי חיוני להישרדותם של ארגונים אלימים לא-מדינתיים. השקעתם בסוג זה של מודיעין חריגה ומכרעת בהשוואה לכלל המאמצים המודיעיניים של מדינות, למעט מדינות אוטוריטאריות שברירות. מאמצים אלה מתמקדים בהגנה על נכסים מודיעיניים וצבאיים, באיתור חתרנות פנימית ובתחזוק מנגנוני דיכוי ויצירת נאמנות.
- **לוחמת מידע ומבצעי תודעה** לעיצוב הסביבה האופרטיבית ותפיסת המציאות והפעולות של היריבים, של העמיתים ושל גורמי צד שלישי.

מקרי בוחן לאפיון השימוש של ארגונים אלימים לא-מדינתיים במודיעין

אלקאעדה תחת הנהגתו של אוסאמה בן-לאדן יצר דוקטרינה מודיעינית של איסוף, ניתוח ומודיעין נגדי, המכוונת להגנה על הארגון על ידי יצירת סביבה אופרטיבית בטוחה כתנאי מקדים לכל פעולה התקפית. פעולות האיסוף והניתוח כוונו באופן מיוחד לאיתור מטרות ספציפיות לתקיפה ולניטור חולשות ונקודות תורפה של האויבים. לוחמת המידע שלה שימשה לצורכי גיוס פעילים ותרומות וליצירת דמורליזציה של היריבים.

הכוחות המזוינים המהפכניים של קולומביה (FARC) מהווים דוגמה לחיוניות של מודיעין נגדי בארגון טרור חתרני. המבנה המבוזר של שירותי המודיעין של הארגון וחוסר ההפנמה של חשיבות המודיעין הנגדי גרמו לארגון שני כשלים קריטיים: אי מניעת חדירה של המדינה הקולומביאנית לשורות הארגון וכשלים בזיהוי מתקפות על הארגון. ככל שהלוחמה נגד הטרור של קולומביה נעשתה אפקטיבית יותר, וככל שכוחות FARC ספגו מכות קשות יותר, כך חתרו הם למו"מ עם הממשלה.

צורכי המודיעין של שחקנים לא-מדינתיים לא אלימים

גופים לא-מדינתיים לא אלימים אוספים, מנתחים ומפיצים ידע בעל אג'נדה פוליטית מובהקת, באופן המכוון למקבלי החלטות של מדינות. זאת לשם גיוס מימון לפעילות שלהם או רתימתם לפעולה ולמעורבות בסוגיות שהארגונים מקדמים. את פעילות המודיעין שלהם אפשר לאפיין על פי המרכיבים האלה:

איסוף ושיתוף – ארגונים אלה אוספים מודיעין בעיקר בצורה גלויה. המידע הוא הנכס החשוב שלהם, ואותו הם אוספים באמצעות יצירת רשתות אפקטיביות של איסוף מידע או בהצטרפות לרשתות כאלו. מתוך רשתות אלו מופק מידע בלתי פורמלי מארגונים לא ממשלתיים אחרים, עיתונאים ואקדמאים, ומידע פורמלי מפקידי ממשל, ממחוקקים, מאנשי צבא וממובילי דעת

קהל אחרים. ארגונים אלה עוסקים בשיתוף מידע בצורה נרחבת עם עיתונאים, עם אקדמאים ועם ארגונים אחרים (באמצעותם הם גם מפיצים את המסרים שלהם), באופן המזכיר שיתוף פעולה בין גופי מודיעין מדינתיים. עם זאת, בשונה מחילופי מודיעין בין מדינות, שיתוף המידע בין ארגונים לא מדינתיים פתוח, שקוף וחרף כמעט לגמרי מניסיונות הסתרה של שיטות פעולה או מקורות. הוא איננו מבוסס על תמורות במידע, והוא בעל חשיבות גבוהה הרבה יותר לארגונים עצמם ולרשת הארגונים בכללותה מאשר לגופי מודיעין של מדינות.

הפצת מודיעין - בשל השימוש הנרחב והאפקטיבי שהם עושים במידע, הם נחשבים לעיתים למעין "מכוני מחקר" (think-tanks) או "ספקי ידע" (knowledge providers). באמצעות דימוי האמינות והמומחיות שלהם הם מצליחים

**בשונה מחילופי מודיעין
בין מדינות, שיתוף
המידע בין ארגונים לא
מדינתיים פתוח, שקוף
וחרף כמעט לגמרי
מניסיונות הסתרה. הוא
איננו מבוסס על תמורות
במידע**

ליצור יחסי צרכן-יצרן אפקטיביים ברמה טובה מאוד, שגופי מחקר מודיעיניים מדינתיים מתקשים לשמר, ומשפיעים בדרך הזו על מדיניותן של מדינות. למשל, על רקע מלחמת האזרחים המתמשכת בסוריה, קמו ארגונים רבים המספקים מידע וניתוח של היבטים שונים של המשבר במטרה לתווך ידע לארגונים בינלאומיים, לממשלות ולארגוני סיוע, וכך לקדם מודעות למצבי משבר, על פי הגדרתם. אחד הארגונים האלה הוא "REACH Resource"

Centre – יוזמה של שני ארגונים פוליטיים אירופיים בשיתוף עם אחת מסוכנויות האו"ם המפיק מדי חודש דוחות רבים על מגוון רחב מאד של נגזרות המלחמה בסוריה על פי מתודולוגיה סדורה ושקופה ובגרפיקה מושכת עין ומובנת לכל קורא, המשווים לו אמינות ומקצועיות.

מבצעי תודעה - ארגונים פוליטיים לא-מדינתיים נחשבים לשחקנים חשובים ומשפיעים בשדה ה"מערכה הרעיונית" (battlefield of ideas). ארגונים בעלי מטרות פוליטיות, שאינם מעורבים כלל בעשייה הומניטארית (דוגמת Group Crisis International), עושים שימוש נרחב במבצעי מידע נתמכי מודיעין לקידום האג'נדה הפוליטית באמצעות השפעה ישירה על מקבלי החלטות. שלושה מרכיבים תוכניים נדרשים להשפעה על תודעת הציבור ועל הדרגים הפוליטיים:

- פנייה לערכים המשותפים.
- הקרנת תחושת דחיפות.

• יצירת תחושת אי־ודאות באשר להתרחשויות העתידיות בהיעדר פעולה.

שלושת המרכיבים הללו בשילוב מומחים בעלי שם הנשענים על מחקרים יסודיים ומקיימים מערכות קשרים ענפות, והעומדים בראש הארגונים ומשמשים להם "פנים", מייצרים פעולות תודעה אפקטיביות וגישה מהירה למקבלי החלטות. כישורים אלה שונים מאד מכישורי הפעולה המחושבת והאחראית שמאפיינים ארגוני מודיעין מדינתיים הנזהרים לא להיתפס כבלתי אמינים וככאלה שצועקים "זאב זאב".

מודיעין להתרעה - חלק מהארגונים הלא-מדינתיים עוסקים במודיעין להתרעה (warning

(analysis). ההתרעה מוגדרת באופן הייחודי שבו הם רואים סיכונים ואתגרים: רצח עם, משברים הומניטריים (מגיפות, רעב), פשעים נגד האנושות וכן הלאה. ניתוח זה מבוסס על מתודולוגיה של סימנים מעידים, הדומה מאד לזו של גופי מודיעין מדינתיים, באופן הדורש מהם לעיתים אף היכרות עם גורמי הכוח הפוליטיים והצבאיים והבנה של סדר כוחותיהם ודפוסי הפעולה שלהם.

מודיעין אופרטיבי - הארגונים הפוליטיים הלא-מדינתיים יכולים להשפיע על המערכות הצבאיות ועל היחסים שבין הצבא לחברה במדינות שמולן הם פועלים. באמצעות גישתם למפקדים ולגורמי מדיניות יש ביכולתם להשפיע על מהלכים צבאיים בדרכים שונות, בין אם כדי לעודד פעולה צבאית המיטיבה עם צד מסוים בסכסוך, ובין אם כדי לצמצם את ממדי הפעילות הצבאית באזורי הפעילות שלהם על מנת להגן על אוכלוסיית היעד לפעילותם ועל עובדיהם. כך פעלו בסיומה של מלחמת בוסניה במחצית שנות ה-90 ארגונים לא-מדינתיים כדי להשפיע על קצינים מצבא ארה"ב להגביר את אכיפת הסכמי דייטון באופן שהיה מיטיב עם המוסלמים. ועשור לאחר מכן, בשנות ה-2000, כדי להביא לשינוי במדיניות האמריקאית, האשימו ארגוני סיוע הומניטארי את משרד ההגנה האמריקני בהרעבת אוכלוסיות כנשק במלחמתו נגד הטאליבן.

הדימיון בין פעילות המודיעין של ארגונים לא-מדינתיים לבין פעילות המודיעין של מדינות

- כל הקבוצות משתמשות במבצעי תודעה התקפיים כדי להשפיע על אויבים, על שותפים ועל גורמי צד שלישי רלוונטיים בהבדל אחד: מדינות דמוקרטיות מערביות נמנעות ככלל ממבצעי תודעה המכוונים להשפעה על אזרחיהם.
- כל הקבוצות מנסות לעיתים להשפיע גם על גורמים ידידותיים תוך מסגור משברים באופן שמעודד מדיניות ביטחונית המשרתת את המטרות האידיאולוגיות או החומריות שלהן. גם מדינות שמושפעות מהנורמות של "האחריות להגן" משפיעות באופן הזה על מדינות ידידותיות או על ארגונים בינלאומיים כדי לפעול במסגרות קואליציוניות.
- ארגונים פוליטיים לא-מדינתיים, כמו ארגוני מודיעין מדינתיים, מייצרים ידע מונגש בצורה מתקצרת, מושכת עין, מודפסת או אלקטרונית, לגורמי מדיניות בכירים, לתקשורת ולאקדמיה.

השוני בין פעילות המודיעין של ארגונים לא-מדינתיים לזו של מדינות

- **שיתוף במידע:** ארגונים פוליטיים מייצרים רשתות של שיתופי פעולה או מצטרפים אליהן, והם תלויים באופן עמוק בשיתופי הפעולה הללו ליצירת מידע, לאיסוף מידע, ולניתוח ולהפצה. מדינות וארגונים אלימים לא-מדינתיים אינם משתמשים באופן רחב ופתוח כל כך בשיתופי פעולה עם ארגוני מודיעין אחרים, ללא ציפייה מוגדרת לתמורות במידע או לתכלית מבצעית ברורה. במדינות ובארגונים אלימים לא-מדינתיים לביטחון המידע מיוחסת חשיבות רבה מאד, ולכן המידע מופץ במשורה ועל פי צורך מוגדר.

- **מודיעין נגדי:** ארגונים אלימים לא־מדינתיים משקיעים מאמצים רבים במודיעין נגדי כעניין קיומי. גם למדינות יש צורך במנגנוני מודיעין נגדי, אם כי במידה פחותה. ארגונים פוליטיים, לעומת זאת, הפועלים בתוך מסגרות מדינתיות, ומשתפים את המידע שלהם באופן חופשי, אינם נדרשים כלל למודיעין מסוג זה.
- **מחקר ופיתוח ידע:** יחידות המחקר של גופי מודיעין מדינתיים משתדלות, ככל האפשר, לספק למנהיגים הלאומיים ניתוח אובייקטיבי. עבור ארגונים פוליטיים מהווים המנהיגים הלאומיים יעדים למבצעי ההשפעה והתודעה שלהם. זאת, על אף שארגונים פוליטיים, כמו גם גופי מודיעין, נסמכים במידה רבה על מתודולוגיות רציניות ועל מחקר מבוסס לשימור האמינות שלהם.
- **מומחיות חוקרים:** ארגונים פוליטיים נסמכים במידה רבה מאד על מומחיות החוקרים ועל הקשרים הפוליטיים שלהם, המאפשרים למסר של הארגון להגיע לקהלים רחבים בהנהגה, בתקשורת, באקדמיה ובחברה האזרחית. זאת בשונה מאוד מהאתוס של גופי המודיעין המדינתיים המקפידים להישאר מאחורי הקלעים, ולא להבליט את מומחיותו של החוקר הבודד.

שאלות העולות מתוך ההשוואה בין צורכי המודיעין של הישויות השונות

- מדוע מחקר מוטה פוליטית של ארגונים לא-מדינתיים משפיע כל כך על מקבלי החלטות בכל הדרגים בהשוואה למחקר "אובייקטיבי" של מודיעין מדינתי?
- נראה שעבודתם של ארגונים פוליטיים לא-מדינתיים מסבכת עוד יותר את עבודתם של חוקרי המודיעין הממסדיים, המתחרים כעת מול שחקנים משמעותיים וחזקים על הקשב של הצרכנים ועל ההשפעה עליהם. עולה אם כן השאלה, כיצד בדיוק הם מושפעים מהארגונים הפוליטיים, ומה הם יכולים ללמוד מעבודתם?
- מהם הלקחים שמודיעין מדינתי יכול לגזור משיתוף המידע הרחב והפתוח של ארגונים פוליטיים לא-מדינתיים?