

השילוביות במערכת הביטחון האמריקאית ראיון עם ג'יימס קלפר¹

מראיית: ענבל קארו²

גנרל ג'יימס קלפר שירת במודיעין האמריקאי במגוון רחב של תפקידים בשטח ובמטה, ביניהם ראש סוכנות המודיעין של משרד ההגנה (DIA), ראש סוכנות המודיעין החזותי והגאוגרפי (NGA), עוזר שר ההגנה למודיעין, ויותר משש שנים, עד פרישתו בינואר 2017, ראש המודיעין הלאומי (DNI).



מבט מעבר לים

בספרו Facts and fears הוא מתאר את מאמציו לחבר את כל יכולות המודיעין האמריקאי לידי וקטור אחד העומד לרשות אנשי המבצעים ומקבלי ההחלטות. קלפר עסק רבות בחיזוק האינטגרציה בין מרכיבי מערכת המודיעין ובניסיון לייעל את הממשקים בין מרכיביה, כמו גם בשיפור הקשר בין

מפיקי התוצר המודיעיני לצרכניו, כדי להבטיח את הגעת המודיעין בזמן לגורמים הזקוקים לו. תסכוליו בעניין זה התחילו עוד בהיותו קצין צעיר המבצע משימות איסוף סיגינטיות ונמשכו בהיותו מפקד ומנהל מודיעין בכיר.

בראייתו של קלפר, לאינטגרציה ולהאצת התהליך המודיעיני יש חשיבות עליונה. תרומתו לשיפור התהליכים הייתה משמעותית כבר כשהכניס תחת קורת גג של ארגון אחד את כל גורמי המודיעין החזותי והגאוגרפי במסגרת ה-NGA, והגיעה לשיאה במהלכים שהוביל במסגרת ה-DNI ובראשם מעבר ליצירת המסגרות העל-סוכנותיות האזוריות והפונקציונליות (טרור ונ"ק), ההצלחה לייצר מאגרי מידע משותפים ורשת תקשורת משותפת לכלל הסוכנויות.

ההתמודדות עם הבעיות של המודיעין מחייבת, בראיית קלפר, **שיתוף מידע ויצירת אינטגרציה בין-סוכנותית בקהילת המודיעין**, ושילוביות יכולה להיות מושגת במישור הטלת המשימות וכינוס התובנות המחקריות מהסוכנויות השונות. הוא מצדד במיצוי אפשרויות שיתוף הפעולה,

1 הריאיון נערך טלפונית ב-13.05.2021.
2 ענבל קארו היא עמיתת מחקר בכירה במכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין.

במגבלות החוק מ-2004 (זה המגביל את יכולתו של מנהל המודיעין הלאומי להתערב בענייני סוכנויות המודיעין), החשיבות שלא לפגוע בסמכויות של השחקנים השונים במערכת וההיגיון הניהולי (הימנעות מריכוזיות יתר שתיצור עומס מוגזם על המנהלים הבכירים). בתארו את אופן התנהלותו, ניכר שקלפר נמנע מאגו מנופח. כשהיה עוזר שר ההגנה לענייני מודיעין מחל על כבודו כדי לשפר את שיתוף הפעולה בין ארגוני המודיעין הכפופים למשרד. כמנהל המודיעין הלאומי התמקד ביצירת יחסי אמון עם ראשי הארגונים שאת רובם המכריע הכיר באופן אישי. יחסי אמון אלה היו בראייתו הערובה הטובה ביותר למיצוי שיתוף הפעולה הבין-סוכנותי.

מה סוד ההצלחה בנוגע לשילוביות בצבא ארה"ב?

הסיבה העיקרית לשילוביות המוצלחת בצבא ארה"ב היא שעל פי חוק, כולם מחויבים לקיים אותה. החוק המדובר, גולדווטר-ניקולס, הועבר על ידי הקונגרס בשנת 1986, אחרי מה שנתפס כרצף כישלונות בתיאום בין זרועות הצבא. עד אז כל זרוע דיווחה ישירות לשר ההגנה ודרכו לנשיא (וגם לנשיא ישירות). המבנה החדש³ כלל רמטכ"ל - Joint Chief of Staff, וחזק את המטה הכללי עצמו. המטרה הייתה לשפר את התיאום בין הגופים, שהיו עד אז קואליציה רופפת של שבטים יריבים, ולחזק את האינטרס שלהם בשיתוף פעולה.

מלבד השינוי הארגוני הזה, החוק חזק את הפיקודים הלוחמים המאוחדים (Unified Combatant Commands). צבא ארה"ב כולל 11 פיקודים כאלה,⁴ בהם פיקוד הסייבר (Cyber Command) ופיקוד המרכז (CentCom), שכוח האדם שלהם תמיד בא מזרועות שונות של הצבא האמריקאי והם פועלים יחד מול תחום רחב של משימות. בד בבד כל זרוע מבצעת את משימותיה שלה ומחזיקה מערכת ארגונית שלמה ובסיסים פרוסים המאושישים (כמעט) רק על ידי אנשיה בכל הדרגים.

כאמור, הסיבה האחת ששילוביות מצליחה בארה"ב, היא שהיא מעוגנת בחוק. חוק גולדווטר-ניקולס הועבר ב-1986, והוא מחייב שילוביות. ההתנהגות השתנתה מרגע שהשילוביות נעשתה חובה: אם יש לך שאיפה להיות בדרגה בכירה מאוד,⁵ עליך לשרת קדנציה ביחידה משולבת. אני, למשל, הגעתי ממודיעין חיל האוויר. כדי להתקדם בחיל הייתי צריך לשרת לפחות קדנציה אחת ביחידה משולבת. בפועל עשיתי כמה וכמה.

גם לפני גולדווטר-ניקולס הייתה שילוביות בצבא האמריקאי - כאשר שירתי בקוריאה, למשל, המפקד שלי היה גנרל מזרוע אחרת. כל יחידה המוצבת בחו"ל משולבת במהותה. ובכל זאת לחוק הייתה בלי ספק השפעה מכוננת על השילוביות בצבא ארה"ב. היחידות המשולבות הפכו להיות תחנה משמעותית בקריירה של קצינים, וכמעט כולם עוברים בהן לפחות פעם אחת. בתחילת הדרך הייתה התנגדות רבה לחוק הזה. מפקדים בזרועות חששו, ובצדק, שבשיטה החדשה תהיה להם פחות שליטה בכוח האדם שלהם. החוק הועבר למרות ההתנגדויות, ובימינו המצב כבר נתפס כנתון.

3 מבנה ה-DoD והיחידות המשולבות, להרחבה:

https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/OLH_2015_Ch23.pdf

4 לכל הפיקודים המשולבים: <https://www.defense.gov/our-story/combatant-commands>

5 במקור FLAG OFFICER. כלומר קצין בדרגה כה בכירה שיש להם דגל משלהם. בארה"ב אלה, ככלל, דוגות גנרל.

האם בקהילת המודיעין תהליכי השילוביות מתנהלים באופן שונה?

לא. קהילת המודיעין האמריקאית תמיד הייתה משולבת ביסודה. אני עצמי, שגדלתי כקמ"ן בזרוע האוויר, תמיד הרגשתי קרוב יותר לאנשי מודיעין מזרועות אחרות מאשר לאנשי חיל האוויר בתוך הזרוע שלי. אני חושב שקהילת המודיעין היא גוף שמראש השילוביות טבעית לו, והיא הייתה שילובית במהותה עוד לפני גולדווטר-ניקולס. עם זאת, גם בקהילת המודיעין צריך לשרת קדנציה אחת לפחות ביחידה משולבת כדי להתקדם לדרגות בכירות. נוסף על שאר היחידות המשולבות, יש יחידות משולבות בתוך קהילת המודיעין: משרד מנהל המודיעין הלאומי (ODNI) מורכב מ-40% כוח אדם מתחלף מכל יחידות המודיעין, והשירות שם נחשב קדנציה משולבת. גם סוכנות המודיעין של משרד ההגנה (DIA) היא יחידה משולבת בהגדרה, מכיוון שתמיד מוצבים בה נציגי הזרועות.

האם קשה לאייש את היחידות המשולבות באנשים טובים? האם היחידות אינן נוטות לשמור את האנשים הטובים לעצמן?

מכיוון שאי אפשר להתקדם לתפקידים בכירים בצבא ארה"ב בלי להעביר קדנציה משמעותית ביחידות המשולבות, חלק ממסלול הקריירה של קצינים חייב לעבור דרך היחידות האלה. כמו כן המערכת האמריקאית היא כל כך גדולה שאין מחסור באנשים טובים. יש שני מיליון אנשים שצריך להזיז כל הזמן ממקום למקום, וכולם צריכים לקבל הזדמנות לשרת שירות משולב.

כיצד פועלת שרשרת הפיקוד ביחידות המשולבות?

ביחידות המשולבות מתקיימות שתי שרשראות פיקוד במקביל. הנושאים המנהלתיים נמצאים באחריות רוחבית של קצין מזרוע מסוימת על כל חיילי אותה זרוע. הפיקוד המשימתי מתקיים בשרשרת מקבילה, ובה אנשים מחולקים לצוותים ולמחלקות תחת מפקדים שאינם בהכרח מהארגון שלהם, והם אלה שקובעים את חיי היום-יום ואת ההחלטות המקצועיות. אני עצמי, למשל, בתפקידי השני ב־NSA, הייתי כבר אלוף משנה. באותה הצבה, מלבד תפקידי המקצועי שימשתי גם מפקד כנף עבור כל 3,000 חיילי חיל האוויר שהיו מוצבים ב־NSA באותה עת. בכובע הזה הייתי אחראי על כל החלקים הצבאיים של חייהם: תקנים, תנאי שירות, משמעת צבאית, שיבוצים, ואילו תפקודם המשימתי נוהל במקביל על ידי אחרים (אזרחים, לפעמים, או אנשים מזרועות אחרות). את המשוב ממלא המפקד המשימתי.

ולסיום, מדוע שכל היחידות לא תהיינה משולבות?

בכל אחת מהזרועות יש משימות שאינן משולבות - שריון, צוללות, מטוסים, וכולי. גם בתוך המודיעין, ביחידות הטקטיות, אי אפשר להתנהל באופן משותף. לכל יחידה יש משימות משלה, ואי אפשר לערבב הכול. גופי המודיעין של ארה"ב כוללים עשרות אלפי אנשים - אי אפשר פיזית לערבב אותם באותו מקום, והדבר גם יגרום לבלבול במשימות. ככלל, ככל שדרג היחידה גבוה יותר וההסתכלות שלה פחות טקטית, עדיף שתהיה משולבת.