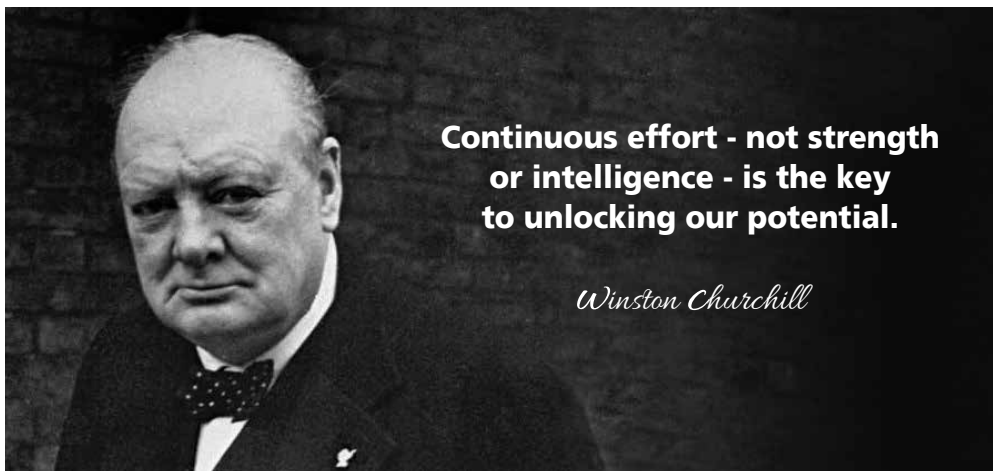


שילוביות במודיעין הבריטי - ועדת המודיעין המשולבת (JIC)

קולונל ריצ'רד קמפ¹

תחילת דרכו של ה-JIC

ועדת המודיעין המשולבת (Joint Intelligence Committee - JIC), פועלת ברציפות מאז הקמתה בשנת 1936. הייתה זו תקופה שבה ההתמקצעות של המודיעין, אשר כללה בין היתר התמחות בנושאים שונים, הגדילה את הפער והחציצה בין שירותי המודיעין. פער זה, עם החשש העולה מהתחזקות הצבא הגרמני, הובילו למסקנה כי ייתכן שריכוז היכולות מהשירותים השונים יגביר את אפקטיביות המודיעין. עם זאת, הועדפה גישה הדוגלת בשיתוף פעולה ובתיאום בין הסוכנויות על פני גישת הריכוזיות. העדפה זו של גישת שיתוף הפעולה רווחת גם כיום בבריטניה, וניכרת במאמצייהן של ארבע סוכנויות המודיעין הלאומיות – ה-MI6², ה-MI5³, ה-GCHQ⁴ וה-DI⁵ לעבוד באופן עצמאי, תוך שיתוף פעולה עם הסוכנויות האחרות, ושימוש ב-JIC ליצירת הערכות מודיעין משותפות.



הוועדה המלכותית להגנה של בריטניה (Committee of Imperial Defence - CID) הוקמה עוד קודם, בשנת 1904, מייד לאחר מלחמת הבורים השנייה, במטרה לספק מחקר ותיאום בסוגיות של אסטרטגיה צבאית לראש הממשלה. ועדה זו המשיכה לתפקד במהלך שתי מלחמות

1 קולונל (במיל') ריצ'רד קמפ, קצין חי"ר, היה חבר ב-Joint Intelligence Organization UK משנת 2002 עד 2006 ונכח במרבית הפגישות השבועיות של ה-JIC במהלך תקופה זו.
2 .SECRET INTELLIGENCE SERVICE
3 .SECURITY SERVICE
4 .GOVERNMENT COMMUNICATIONS HQ
5 .DEFENSE INTELLIGENCE

העולם, וכן בזמן השלום שביניהן. בשנת 1936, הוקמה תת-קבוצה תחת ה-CID, שלימים הפכה ל-JIC, שמטרתה להעריך דרישות בהקשרי צבא, ביטחון ומדיניות חוץ, ולתאם בין ארגוני המודיעין הצבאיים של בריטניה. עם זאת, ההשפעה של ה-JIC בתחילה הייתה מוגבלת שכן השתתפו בה רק מחלקות המודיעין השייכות לשלושת החילות שהרכיבו את הצבא – יבשה ים ואוויר.

כשצ'רצ'יל החל לכהן כראש ממשלה בשנת 1940, הפכה ה-JIC לנכס עבורו. צ'רצ'יל הפך את ה-JIC לגוף העיקרי המייצר הערכות מודיעין מבצעיות עבורו ועבור קבינט המלחמה וראשי המטכ"ל והזרועות. צ'רצ'יל הרחיב את ה-JIC כך שתכלול את ארבע סוכנויות המודיעין הנוספות - MI5, MI6, משרד החוץ ומשרד הלוחמה הכלכלית. מנקודה זו והלאה, משרד החוץ וסוכנויות המודיעין לא הורשו לעקוף את סמכות ה-JIC ולהגיש הערכות מודיעין עצמאיות לקבינט ולראש הממשלה. עיקרון זה (לפחות תיאורטית) נותר

על כנו מאז. שינויים אלו יצרו שינוי משמעותי ביכולתה של הממשלה להבין את כוונות האויב במהלך המלחמה, אם כי לא בצורה מושלמת, שכן עדיין מדובר במודיעין על מגבלותיו. הצלחת ה-JIC במהלך המלחמה הושגה במידה רבה הודות לנגישותה ל-ULTRA, מקור המודיעין הייחודי על האויב, אשר לא נראה כמוהו לא לפני כן ולא מאז.

מודל הפעולה של ה-JIC אומץ, במידה מסוימת, גם כדי לייצר הערכות מודיעין משותפות לוועידת ראשי המטות המשותפת לארה"ב ובריטניה. לאחר המלחמה, שלוחות שונות של ה-JIC הוקמו מעבר לים על בסיס מקומי, כדי לאחד את המודיעין בקמפיינים

מתמשכים כדוגמת ההתקוממות במלאיה. אני עצמי לקחתי חלק בהקמת גרסה בלתי פורמלית של מכניזם דומה ל-JIC בגדאד, במהלך התקופה שלאחר הפלישה לעירק ב-2003.

החל מ-1947, כאשר פורק ה-CID, ועד 2010, עבדה ה-JIC באופן מעין עצמאי, והייתה כפופה ישירות לראש הממשלה ולאחראי הבכיר על תיאום המודיעין. ב-2010 הקימה הממשלה הבריטית את המועצה הלאומית לביטחון (NSC) אשר הייתה המשך של ה-CID, ומאז ה-JIC כפופה לגוף זה הנמצא תחת משרד הקבינט במשרד ראש הממשלה.

ה-JIC והמועצה לביטחון לאומי

בראש המועצה לביטחון לאומי (NSC) הבריטית עומד ראש הממשלה, וחברים בה שר האוצר, שר החוץ, שר הפנים, שר לשכת הקבינט, שר ההגנה, שר הכלכלה, האנרגיה והאסטרטגיה התעשייתית, השר למסחר בין-לאומי והיועץ המשפטי לממשלה. בישיבות ה-NSC משתתפים גם היועץ

המשימה המרכזית של ה-JIC היא לספק הערכה לגבי אירועים ומצבים הקשורים ליחסי חוץ, ביטחון, טרור, פשיעה בין-לאומית רחבה, ענייני כלכלה, טכנולוגיה ומדע בין-לאומיים, ונושאים בין-לאומיים נוספים. כמו כן, ה-JIC אחראית על ניטור והתרעה על התפתחות של איומים והזדמנויות ישירים ועקיפים

לביטחון לאומי, שהוא עובד מדינה ולא פוליטיקאי, יו"ר ה־JIC, ראשי סוכנויות הביון הלאומיות והרמטכ"ל. ה־NSC דנה בנושאים הנוגעים לביטחון לאומי, מדיניות חוץ, הגנה, יחסי חוץ וענייני פיתוח, חוסן, אנרגיה וביטחון משאבים. תחומי האחריות שלה, הממומשים באמצעות המזכירות לביטחון לאומי, כוללים תיאום מדיניות, סוגיות אתיות ומשפטיות ברחבי קהילת המודיעין, ניהול מימון מודיעין וניהול דרישות וסדרי עדיפויות מודיעיניים, קרי הצי"ח (R&P).

מאז הקמתה מספקת ה־JIC ממשק בין מודיעין ומדיניות, אף שהקמת ה־NSC כרסמה במעמדה המרכזי ובחלק מתחומי האחריות שלה בתיאום המודיעין הלאומי, הגדרת הצי"ח והערכת ביצועי הסוכנויות. אף של־JIC חלק בקביעת הצי"ח לאיסוף על ידי ה־NSC, הוביל איבוד המעורבות הישירה והמקיפה של ה־JIC בתהליכי המודיעין לירידה בסמכותה ובמעמדה בעולם המודיעין הבריטי.

תצורת העבודה של ה־JIC

כיום המשימה המרכזית של ה־JIC היא לספק הערכה לגבי אירועים ומצבים הקשורים ליחסי חוץ, ביטחון, טרור, פשיעה בין־לאומית רחבה, ענייני כלכלה, טכנולוגיה ומדע בין־לאומיים, ונושאים בין־לאומיים נוספים. כמו כן, ה־JIC אחראית על ניטור והתרעה על התפתחות של איומים והזדמנויות ישירים ועקיפים. מכיוון שבסיס ה־JIC נותר יחסית ללא שינוי מבחינת פונקציית הערכת המודיעין שלה, היא מתמקדת בעיקר בעניינים אסטרטגיים. נוסף על הנדבך האסטרטגי, ל־JIC מטרות טקטיות הכוללות תמיכה בקבלת החלטות במהלך מבצעים ומשברים צבאיים, כמו תקיפות טרור בבריטניה ומעורבות אינטרסים בריטיים בפעולות בעיראק, אפגניסטן, לוב וסוריה. יתרה מזאת: ה־JIC תומכת בקישור ארגוני המודיעין הבריטיים עם ארגוני מודיעין זרים.

אחד המאפיינים הבולטים לחיוב בתהליך שה־JIC מבצעת הוא, שההערכה המיועדת לשרי הקבינט נעשית בנפרד מסוכנויות המודיעין האוספות את המידע, תוך התחשבות בידע המתווסף להערכה בכל שלבי גיבוש הערכת המודיעין מנציגי הסוכנויות. משמעות הדבר היא, שסביר שההערכות אינן מושפעות מגאוות יחידה, חשיבה לטווח ארוך על האינטרס של הסוכנות האוספת או השפעות הנובעות מהמאמצים העצומים, הסיכונים וההשקעות הכספיות הכרוכים בהשגת המודיעין עצמו. אני זוכר דוגמאות שבהן ראשי סוכנויות ונציגיהם הגנו בתקיפות על אמינות תוצרי הסוכנות שלהם, אך ה־JIC פסלה את הערכותיהם בצעד אשר הוכח לאחר מכן כנכון.

חברי ה־JIC הם בכירים ממשדד הקבינט, כאשר יו"ר ה־JIC הוא עובד מדינה המועסק בתפקיד זה באופן קבוע. נוסף עליהם חברים בוועדה ראש צוות ההערכות, היועץ לביטחון לאומי, ראשי סוכנויות הביון הבריטיות SIS, MI5, GCHQ ו־DI וכן פקידים מטעם משרד החוץ (FCDO), משרד ההגנה (MOD), משרד הפנים ומשרד האוצר. נציגי מחלקות ממשלתיות אחרות משתתפים גם הם בישיבות במידת הצורך. ישיבות מוגבלות של ה־JIC כוללות משתתפים ספציפיים בלבד, והן מתכנסות כדי לעסוק בהערכות העוסקות במודיעין רגיש וממודרד במיוחד.

נציגים בכירים מחברות נוספות בברית "חמש העיניים" (ארה"ב אוסטרליה, קנדה, ניו זילנד) משתתפים גם הם בחלק מפגישות ה־JIC. ברית זו כלולה לרוב בהערכות ה־JIC, ונציגיהן מעורבים

לעיתים קרובות בתהליכי הכנת ההערכה, ומביאים לשולחן פרספקטיבה ופרשנות נוספת, כמו גם מומחיות אזורת. באחת ההערכות שכתבת, לדוגמה, הנציג האוסטרלי ל-JIC העניק ידע ייחודי, מפורט ויקר ערך על טרור בדרום מזרח אסיה. ברית חמש העיניים, ולעיתים סוכנויות מודיעין ממדינות בעלות ברית נוספות, מקבלות לעיתים קרובות הערכות חלקיות או מלאות של ה-JIC לידיעה ולהתייחסות.

סגל המדיניות הבכיר מעורב בהפקת הערכות מודיעין ברמה גבוהה (כולל שלב הטיוטה הראשונית) באופן השונה מהותית מהערכות האמריקאיות המקבילות ומרוב המערכות הלאומיות האחרות שבהן מעורב רק סגל המודיעין. הכללת אנשי המדיניות בתהליך זה מייצרת כמובן סיכונים כגון החשש ששיקולי מדיניות ישפיעו על הערכות המודיעין הסופיות. היא גם מגלמת בתוכה יתרונות רבים, בהם שימוש בידע ובתבונה הקיימות במחלקות המדיניות, כולל מידע מהשטח והכרות רחבה עם המידע הגלוי. להכללת המחלקות המדיניות בהערכות המודיעין גם ערך פרקטי כי היא מקנה להערכות המודיעין תמיכה מצד גורמי המדיניות שמרגישים בעלות עליהן. במצב אחר ייתכן כי הערכות מסוימות לא היו מתקבלות על ידי המחלקות המדיניות. כאשר הן מרגישות שהן חלק מהתהליך, סביר יותר שההערכות יתקבלו ואף יתבצעו צעדים בגינן. ללא נקיטת צעדים פרקטיים כתוצאה מההערכות, המודיעין חסר ערך.

למרות שיתוף פעולה זה, ה-JIC מקדיש תשומת לב רבה להפרדה בין המדיניות למודיעין, על אף שהתייחסות רבה מדי לעניין זה עלולה לפעמים להיות בעייתית. איש המודיעין הבכיר לשעבר, סר דייוויד אומנד, גורס כי הערכת המודיעין של ה-JIC על כוונות ארגנטינה באיי פוקלנד ב-1982 הובילה, ללא כוונה, לכך שהקבינט הניח שהחונטה תנהיג מדיניות של שלום. ההערכה לא הניפה "דגל אדום" מול קובעי המדיניות בבריטניה על האפשרות שהמדיניות הבריטית ביחס לאיי פוקלנד עשויה להוביל לכך שארגנטינה תאמין שבריטניה אינה רואה באיים נכס אסטרטגי שנכון להילחם עבורו. אומנד הרגיש כי הנוסח הזהיר בו השתמש ה-JIC בהערכה נבע מהרצון לדבוק בהערכת המודיעין עצמה ולהימנע מסטייה לשיח פוליטי ביקורתי על גורמי המדיניות המעורבים. עם זאת, הסיכונים בהשפעת המדיניות על המודיעין הודגשו בדו"ח פרנקס משנת 1983, אשר חקר את החלטות ממשלת בריטניה בכניסתה למלחמת פוקלנד. פרנקס המליץ להפסיק את המנהג רב-השנים של ה-JIC להעמיד בראשה פקיד בכיר ממשרד החוץ, אשר היו לו התחייבויות נוספות במשרד החוץ, ובמקום זאת קרא להעמיד בראש ה-JIC בכיר ממשרד הקבינט במשרד ראש הממשלה במשרה מלאה. המלצה זו שיקפה את ההכרה ביכולת הרבה של יו"ר ה-JIC להשפיע על ההחלטה המשותפת של הוועדה.

תהליך העבודה ב-JIC

שיקולים דומים קיימים גם בהקשר לצוות שמנסח ומעבד את הערכות ה-JIC ויש לו אולי את ההשפעה הגדולה ביותר עליהן מבחינת התוכן והקביעות ההערכתיות. חוקרים ומנהלים אלה הם צוות הערכות של ה-JIC (Assessment Staff - AS), שהוא חלק מארגון המודיעין המשולב של משרד הקבינט המדיני (Joint Intelligence Organization - JIO). הם מגיעים מהמחלקות

המדיניות של משרדי החוץ וההגנה ומסוכנויות המודיעין דוגמת ה-MI6 ו-MI5. באופן טבעי יש להם נאמנות לארגונים שמהם הגיעו והם עלולים להיות מושפעים מהמדיניות בה מצדדים ארגונים אלה ומשיטות העבודה שלהם, וקיים הסיכון שהם יושפעו גם מפוליטיקה פנים-ארגונית ומשיקולים הקשורים לציפיותיהם לקידום במחלקות שמהן באו. אפשר להתגבר על בעיה זו במידה מסוימת על ידי טיפוח רוח האובייקטיביות שעומדת בבסיס סמכותו ויוקרתו של ה-JIC בתוך הממשלה, לצד חיזוק רוח הצוות שנוצרת בקבוצה קטנה יחסית של עמיתים בדרגה גבוהה העובדים לעיתים קרובות בלחץ ועם השפעה ישירה על נושאים בעלי חשיבות לאומית.

האנליסטים של ה-AS משתמשים במודיעין מסווג שמסופק על ידי סוכנויות המודיעין וכן מבעלות ברית מודיעיניות זרות, מדיווחים דיפלומטיים משגרירות מסביב לעולם וממודיעין גלוי. ההערכות של ה-JIC בדרך כלל עולות לאחר דרישה של ה-NSC, אבל הן יכולות גם להיות מוכנות מתוך יוזמה של ה-JIC עצמו או של היו"ר שלו. ברגע שההערכות נידונו, תוקנו ונחתמו על ידי ה-JIC, הן מופצות לשרי הקבינט ולחברי ה-NSC.

הטיטה הראשונית של הערכת ה-JIC מופקת על ידי ה-AS ונדונה על ידי ה-CIG (Current Intelligence Group) שהורכבה במיוחד להערכה מסוימת. בראש קבוצה זו עומד איש צוות של ה-AS והיא מורכבת מנציגים של שירותי המודיעין ומשרדי ממשלה מרכזיים; במילים אחרות, כפיפים של חברי ה-JIC. מניסיוני אפשר לומר שפגישות CIG לרוב מתאפיינות בעימותים, שלעיתים - כאשר הדעות חלוקות בצורה קשה - אף

גולשים החוצה. לאחר השלמתה, ההערכה מובאת לפני ה-JIC. אף שהנציגים של חברי ה-JIC ב-CIG חתמו על ההערכה, ייתכן שעדיין יהיו להם התנגדויות בתחומים מסוימים כך שיתדרכו את עמיתיהם להמשיך להתווכח על נקודות מסוימות בתוך ה-JIC.

הגישה הבריטית-מסורתית, ה'ג'נטלמנית', להתנהגות קולגיאלי בתיונים בוועדות הממשלה מתרחשת גם ב-JIC - תהליך המכנס סוכנויות מודיעין ומביא באופן בלתי נמנע ובצדק למתיחות בין הארגונים לבין המעריכים העצמאיים של תוצרם. לדוגמה, במהלך פגישת JIC סוערת, ראש אחת מסוכנויות המודיעין הגיש תלונה (וטענה) רשמית על האופן השגוי שבו הוא חשב שהצגתי

**הכללת אנשי המדיניות
בתהליך גיבוש הערכת
המודיעין מייצרת כמובן
סיכונים כגון החשש
ששיקולי מדיניות ישפיעו על
הערכות המודיעין הסופיות.
היא גם מגלמת בתוכה
יתרונות רבים, בהם שימוש
בידע ובתבונה הקיימות
במחלקות המדיניות, כולל
מידע מהשטח והכרות
רחבה עם המידע הגלוי.
להכללת המחלקות
המדיניות בהערכות
המודיעין גם ערך פרקטי
כי היא מקנה להערכות
המודיעין תמיכה מצד גורמי
המדיניות שמרגישים בעלות
עליהן**

את המודיעין של ארגונו במסגרת ההערכה שניסחת. סוג זה של דיונים "תוססים" הוא חלק הכרחי ובריא לתהליך.

התוצאה של תהליך ה-JIC היא בדרך כלל עמדה מוסכמת עבור השרים. לעיתים רחוקות הערכה זו כוללת התנגדויות רשמיות לדעה הקולקטיבית. אלה נפוצות יותר בהערכות של קהילת המודיעין האמריקאית. יש בכך תועלת עבור מקבלי ההחלטות ומעצבי המדיניות, שלרוב אין להם הידע המפורט, המומחיות או הזמן לשפוט בין נקודות מבט שונות. יש לכך גם את החסרונות הברורים הטמונים בקונצנזוס ובפשרה.

מסמכי ה-JIC חייבים לספק הערכה של המודיעין הנוכחי מכל המקורות הזמינים בצורה שניתנת לעיכול על ידי שרי הממשלה, כדי לסייע להם בגיבוש מדיניות. לפיכך הם כתובים באנגלית "פשוטה" ולרוב קצרים. בתקופתי ב-JIC הכלל היה לכל היותר 1,500 מילים, ללא קשר למורכבות, להיקף או לחשיבות הנושא. במילים אחרות, קצת יותר ארוך ממאמר דעה ממוצע בעיתון וכמחצית מאורך מאמר זה. זה יכול להשתנות בנסיבות מסוימות, אך ה-SA תמיד היה מודע לכך שאם ההערכה לא תיקרא בפועל על ידי שרי הממשלה העוסקים, אין טעם לכתוב אותה. מסמכי ה-JIC פורסמו עם דף כריכה עם המסקנות המרכזיות (Key judgements), שאפשר, בלחץ זמן, לקרוא כסיכום עצמאי. עבדנו מתוך ההנחה כי השרים יקבלו החלטות רק על סמך קריאת המסקנות המרכזיות ולכן נעשה מאמץ ניכר לוודא שאלו נוסחו באופן שיציג את כל המידע החיוני.

ההערכות כוללות גם הבהרה לגבי שלמות ומהימנות המודיעין והמידע האחר הכלול בהן, תוך הדגשת הפערים הקריטיים, תחומי אי-הוודאות וחוסר העקביות במידע (uncertainties and inconsistencies). זה היה תחום של ביקורת ב"דו"ח ועדת באטלר" על "המודיעין על הנשק להשמדה המונית בעיראק" משנת 2004, אשר בין היתר מצא כי האזהרות של ה-JIC על מגבלות המודיעין ששימש להצדקת הפלישה לעירק ב-2003 לא הובהרו. היבט זה בתהליך העבודה של ה-JIC התחזק כתוצאה מכך.

האנליסטים של ה-JIC וביקורת התוצר

בכוונה תחילה, אנליסטים של ה-AS בדרך כלל אינם מומחים בתחומי המומחיות שאליהם הם מוקצים, למעט בכמה נושאים טכניים ספציפיים, כגון נשק גרעיני. הרעיון הוא שבדרך זו סביר פחות שהם יהיו נעולים על רעיונות שגובשו מראש או יהיו נתונים תחת השפעה של דפוסי התנהגות קודמים או היסטוריים, שאי אפשר להבטיח שיחזרו על עצמם. החיסרון כמובן הוא שמי שאינם מומחים חסרים את ההבנה העמוקה אודות המדינה שעליה הם אמורים לפרסם הערכה, התרבות שלה והחשיבה של אלו שהם מנסים לחזות את פעולותיהם. זה מתאזן על ידי השימוש בידע מקצועי של מומחים ממחלקות וסוכנויות אחרות. התובנות שלהם יכולות להיות מובאות בחשבון לצד חומר אחר, כדי להגיע לכדי הערכה מושכלת ואובייקטיבית. שוב, ראיתי את הביטחון של המומחים המעמיקים ביותר בתחום מסוים, שהאנליסטים של ה-SA המעיטו בערכו, כשבסופו של דבר נראה שצדקו בכך שעשו זאת.

לרבים מהאנליסטים ב־AS אין ניסיון קודם בהערכה מודיעינית. במקום זאת, הם נבחרים בעיקר בשל האינטלקט, יכולת חשיבה לוגית, אובייקטיביות, פתיחות מחשבתית, נכונות לפקפק והיכולת לקבל ביקורת. ניסיון חיים עשיר נחשב לתכונה חיונית, כדי להעלות את הסבירות לכך שתהיה להם תובנה משמעותית יותר במסגרת הפרשנות שלהם לדוחות המודיעין הגולמיים. כתוצאה מכך, הם נוטים להיות ברמה בכירה יותר מהמקובל לסוג כזה של עיסוק (רוב האנליסטים של ה־AS שקולים בערך לדרגת סגן אלוף בצבא).

למרות זאת תמיד קיים הסיכון שהערכות יעוותו על ידי הטיה או תפיסות קדומות. נושא זה זכה לתשומת לב מיוחדת לאחר הפלישה לעירק ב־2003 במסגרת דו"ח "ועדת באטלר" על "תיק הנשק להשמדה המונית" ("WMD dossier") שתמך בהחלטת ממשלת בריטניה להשתתף במלחמת עיראק והתבסס על הערכות מודיעיניות של ה־JIC. הערכה זו הושפעה רבות מעוצמת הדיווח של ה־SIS על הנשק להשמדה המונית הלובי והפקיסטני, מה שהוביל לביטחון יתר בכיסוי המוגבל שלהם יחסית על הנשק להשמדה המונית העיראקי. "דו"ח באטלר" הביא לשינויים בצוות שתפקידו לאתגר את הערכת המודיעין ("challenge function"), כולל הקמת צוות משימה ייעודי לכך ב־AS.

מסמך באטלר גם הוביל לשינוי במתודולוגיה של הערכה חוצת קהילות, לבחירת אנליסטים מודיעיניים מרחבי הממשלה והכשרתם ולהקמת צוות שיפקח על שינויים אלו בתוך ה־JIO, שראשו, יו"ר ה־JIC, מחזיק גם באחריות המקצועית להערכה המודיעינית.

ה־AS מבצעים הערכות שיטתיות ותקופתיות של התוצרים שלהם על בסיס תשומות ממשרדי הממשלה ומסוכנויות מודיעין, שבהם מעריכים את תועלת ההערכות ובמידת האפשר את מידת הדיוק של התוצרים

והמודיעין שבו הם משתמשים. בתקופת ב־JIC זה נחשב לתהליך חשוב מאוד ומנהלים ואנליסטים בכירים ב־AS קיימו פגישות אישיות עם ההנהגה המחלקתית כדי לוודא שהבקרה לא תהפוך לפעילות למראית עין בלבד.

מסקנות

נראה שאחד מפערי היכולות החשובים ביותר בעבודתה של ה־JIC הוא היעדר מחלקה שמרכזת את המחקר של כל המקורות (all-source analysis) שעליה אפשר לבסס את ההערכות. במקום זאת, ה־AS מסתמך על מחלקות ייעודיות נפרדות כדי ליצור את המחקר הדרוש. היוצא מן הכלל לכך הוא תחום הטרור, שם מרכז המחקר המשותף לטרור, גוף קהילתי שהוקם בעקבות

פיגועי 11 בספטמבר, מספק ניתוח מפורט לצוות הערכות הטרור של ה-AS ולצרכנים נוספים. בעבר נשקלה האפשרות להקים מרכז מחקר משותף רחב יותר בתוך ה-DI, ולהעניק לו אחריות הן בתחום הביטחון הן בתחום המודיעין הלאומי, אך עד כה פתרון כזה לא המריא.

ה-IIC מספק מזה עשרות שנים מנגנון יעיל ביותר להתרעה בפני קובעי המדיניות על אימים והזדמנויות וקבע במובנים רבים את התקן ברחבי העולם להערכה ותיאום מודיעיני-לאומי. הוא גם נכשל לעיתים תכופות בתפקידו, מצב שהוא בלתי נמנע בכל תהליך של הערכה מודיעינית; למשל כפי שאירע במקרה של הפלישה הארגנטינית לפוקלנד ובסוגיית הנשק להשמדה המונית בעיראק. מידת ההצלחה תלויה תמיד במידה רבה באיכות ובהיקף המודיעין שעומד לרשותו, לדוגמה בתקופת הזוהר של ה-IIC במלחמת העולם השנייה. אך אפשר לפצות על פערים או פגמים מודיעיניים על ידי הערכה חדה ומיומנת, אשר לעיתים מסוגלת למלא את החסר ולחבר בין הנקודות, וישנן דוגמאות רבות בהן ה-IIC עשה זאת.

האתגרים של ה-IIC יהיו גדולים עוד יותר בעתיד. סביר שהלחץ הכלכלי על סוכנויות המודיעין והירידה במספרן ובגודלן של שגרירויות בריטניה ברחבי העולם יפחיתו את הכיסוי המודיעיני ואולי אף את האיכות שלו. כתוצאה מכך יתחדד הצורך בטיפוח הגובר של בריתות מודיעיניות בין-לאומיות - שבהן ל-IIC יש תפקיד - וכן בצמצום הכפילויות בפעילויות ובמשאבים של סוכנויות המודיעין הלאומיות. צמצום משמעותי בגודל הכוחות המזוינים הבריטיים הוא אתגר נוסף עבור ה-IIC. זה יחייב הן חיזוי משברים ואיזומים קצרי טווח כדי לאפשר הכנה ופריסת כוחות בזמן והן הערכות מודיעיניות ארוכות טווח שיאפשרו לממשלה להתאים את בניין הכוח במידת הצורך בעוד מועד. מכיוון שכתבתי הערכות JIC שצפו לטווח של חמש שנים קדימה, אני יכול לומר כי ניבוי לטווח ארוך המבוסס על מודיעין מסווג הוא אולי האתגר הקשה ביותר העומד בפני כל ארגון הערכה.