

המודיעין המדיני-אסטרטגי בעידן של חוסר יציבות אזורית

יוסי קופרווסר

הקדמה

המודיעין המדיני-אסטרטגי נועד לאפשר למעצבי המדיניות ולמקבלי ההחלטות ברמה המדינית להכיר ולהבין באופן מעמיק את המערכת בה המדינה פועלת, בכל הקשור לגורמים החיצוניים והשחקנים הזרים המשתתפים בה. כן נועד המודיעין המדיני-אסטרטגי לספק התרעות קצרות טווח וארוכות טווח על שינויים במערכת, ובהם התפתחות של איומים והזדמנויות, ולדווח על כוונות לפעולה של השחקנים הזרים ועל השלכותיהן האפשריות. בנוסף לכך הוא נועד להעריך את ההשפעות והמשמעויות של פעולות שבכוונת הקברניטים לנקוט, להציע דרכי פעולה ולסייע בהיבט המודיעיני במימוש דרכי פעולה נבחרות.

מאמר זה מתאר את הייחודיות של המודיעין המדיני-אסטרטגי, מצביע על השלכות השינויים בסביבה האסטרטגית על עבודתו ומציין מהם עיקרי השינויים הנדרשים במודיעין מסוג זה.

ייחודו של המודיעין המדיני-אסטרטגי

מעצם מהותו של המודיעין המדיני, כמי שפועל מול הדרג המדיני, מזדקרות הייחודיות והבעייתיות שלו. בכל הרמות הנמוכות יותר, הגורם האחראי על המודיעין פועל יחד עם מקבל ההחלטות להבנת המציאות והכרתה בהקשר של מטרה ומשימה שהוגדרו על ידי דרג בכיר יותר, ולפיכך שילובו בעיצוב האסטרטגיה לביצוע המשימה בהתאם למטרה הוא טבעי והכרחי. לעומת זאת, הדרג המדיני הוא המגבש את המטרה ומגדיר את המשימות. אף שהוא לוקח בחשבון לצורך זה את התשומה המצטברת של המודיעין המדיני, שיקוליו הם רחבים יותר ונוגעים להשקפת עולמו המדינית ולשיקולים פוליטיים והיסטוריים. הקברניט מושפע גם מתמונת המידע המדיני תא"ל (מיל') יוסי קופרווסר כיהן כראש חטיבת המחקר באמ"ן וכמנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים.

והפרשנות המודיעינית שלו, אותם הוא מקבל מגורמים רבים נוספים מעבר לשירות המודיעין הפורמאלי שלו, ובכלל זה ממפגשיו והיכרותו הישירה עם השחקנים האחרים במערכת, שגורמי המודיעין אינם תמיד שותפי סוד מלאים לגביהם. יתר על כן, נקודת מבטו של הקברניט מאפשרת לו לעתים להבין טוב יותר מגורמי המודיעין, לפחות לדעתו, את תמונת המצב המדינית, הודות לניסיונו, לאחריות הייחודית המוטלת עליו ולרוחב היריעה המתאפשר לו מתוקף תפקידו.¹

ייחודיות ובעייתיות אלו עומדות בשורש הדיון המתמשך באשר למאפיינים הרצויים של היחסים בין קהילת המודיעין לבין הקברניטים המדיניים, הכוללים במקרה הישראלי את הממשלה, הקבינט המדיני-ביטחוני, ראש הממשלה ושר הביטחון (ובמידה מסוימת גם את ועדת החוץ והביטחון של הכנסת). כנגזר ממערכת היחסים ההדוקה שיש למודיעין עם מקבלי ההחלטות בדרגים הנמוכים יותר, בעיקר בצבא, יש לגורמי המודיעין ברמה הלאומית שאיפה להשתלב בתהליך גיבוש המטרות ועיצוב האסטרטגיה להשגתן, ולהשפיע עליו באופן משמעותי. מנגד, סבורים רבים² שעדיף לשמור על ריחוק ובידול בין גורמי המודיעין המדיני ובין הגורמים העושים שימוש במודיעין זה, כדי למנוע הטיות בעבודת המודיעין העלולות לנבוע ממעורבות בהגדרת המטרות, באופן שיכול להשפיע על ניתוח תמונת המודיעין.

במקרה הישראלי, הדבר נכון במיוחד ביחס לאמ"ן, שהוא ארגון מודיעין המשרת מספר קברניטים, שלכל אחד מהם עשויים להיות תפיסת עולם שונה, תובנות שונות ושיקולים פוליטיים שונים, כנגזר משיטת המשטר הקואליציונית. אמ"ן הוא ארגון מודיעין ייחודי; אין במערב ארגון מודיעין אחר המהווה חלק מהמערכת הצבאית-ביטחונית אשר ממלא תפקיד מוביל במודיעין המדיני-אסטרטגי ובגיבוש הערכת המודיעין הלאומית, במקביל לאחריותו למודיעין האופרטיבי והטקטי לצרכים צבאיים וביטחוניים.

השינויים בסביבה האסטרטגית של ישראל והשלכותיהם על המודיעין המדיני-אסטרטגי

בשנים האחרונות חלו שינויים מהותיים במאפיינים של נשואי המחקר של המודיעין המדיני-אסטרטגי, ובמקביל גם במאפייני הניתוח המודיעיני שהוא נדרש לבצע. כל עוד נשמרו המסגרות המדיניות שאפיינו את המערכת האזורית במאה השנים האחרונות, המודיעין המדיני התמקד במחקר האינטרסים של משטרי המדינות השונות והאסטרטגיות בהן הם ניסו לקדם, עוצמתן הלאומית של אותן מדינות (יציבות המשטר, כוחו הצבאי, יחסי החוץ שלו, המצב הכלכלי, המצב הדמוגרפי, נקודות עוצמה וחולשה הנגזרות מהיבטים גיאופוליטיים וכדומה), מערכות היחסים ביניהן ובין שאר הגורמים המעצבים את המערכת האזורית, המתחים השונים בין המשטר

ובין השחקנים האחרים מבית ומחוץ, וכמובן גישתו כלפי ישראל. בהקשר זה נדרש המודיעין לספק התרעה מדינית-אסטרטגית הן לגבי מלחמה ופעולות איבה והן לגבי הזדמנויות לשלום, וזאת לצד התרעה על התפתחויות שעשויות להיות להן השלכות על ביטחון מדינת ישראל ומעמדה, גם אם אינן קשורות ישירות אליה.

חלק ממשימותיו של המודיעין המדיני-אסטרטגי הוא להתמקד בחשיפת סודות, קרי להשיג מענה לשאלות שניתן לתת להן תשובה על בסיס מידע קיים אך כזה שקשה להשיג, כמו למשל מרחב התמרון אתו נכנסה איראן לשיחות הגרעין, בהנחה שהיו לה יעדים שעל פיהם היא קבעה את מאפייני המרחב הזה; העמדות הצפויות של הפלסטינים בשיחות על הסדר עם ישראל ומרחב התמרון שלהם; מה קרה במפגש בין שני מנהיגים אזוריים, ועוד. חלק משמעותי מהמודיעין המדיני-אסטרטגי (בוודאי בהשוואה למודיעין האופרטיבי והטקטי) עוסק בהתמודדות עם תעלומות, קרי סוגיות שאין להן מענה במידע (למשל, האם בעקבות הסכם הגרעין יתחולל שינוי פנימי באיראן, או מי יירש את אבו מאזן בהנהגת הפלסטינים?), או כאלו שקשה לתת להן תשובה חד-משמעית; וכן בשאלות המורכבות מסוד ותעלומה גם יחד (למשל, מי ינצח בבחירות כלשהן – שאלה שלגביה ניתן אולי לקבל מידע באמצעות סקרים).

בחינה מהירה של מידת העמידה של המודיעין המדיני במדינות המערב בכלל ובישראל בפרט במשימותיו אינה מחמיאה לו. הקושי של המודיעין המדיני-אסטרטגי משקף את המכשלות הטבעיות הכרוכות בהתמודדות עם משימות אלו, ובמיוחד המשימות הקשורות בהבנת ההיגיון של "האחר". משעה שהמודיעין המדיני-אסטרטגי הבין והכיר את האופן בו מגדיר האחר את האינטרסים שלו ואת האסטרטגיה שהוא בחר לקידום (על בסיס הערכתו שלו את מידת הכרתו של האחר את עוצמותיו וחולשותיו, ועל בסיס תפיסת העולם שלו), הוא הצליח לצפות בסבירות גבוהה מאוד כיצד יפעל האחר בעתיד מול התפתחויות שונות ומה יהיו מאפייני יוזמותיו האסטרטגיות. אלא שאלה וקוץ בה: מכיוון שהדרך בה מנתח האחר את ההשלכות של התפתחויות שונות על עוצמותיו וחולשותיו היא סובייקטיבית ומשקפת תשתית תרבותית ואישיותית שונה מזו של חוקרי המודיעין, לעתים תכופות המודיעין לא יצליח להצביע מבעוד מועד על שינוי בתפיסת תמונת המצב בעיניו של הקברניט האחר, שבעקבותיו הוא ראה צורך לשנות את האסטרטגיה להשגת יעדיו, או אפילו לבחון מחדש את היעדים עצמם.

נוכח כל הנאמר לעיל, היכולת לחזות תפנית אסטרטגית, או אפילו להבחין בה זמן קצר לאחר התרחשותה, היא קשה ביותר. גם מידע איכותי אינו מספיק לפעמים כדי לשכנע את חוקר המודיעין כי עומדת להתחולל תפנית אסטרטגית. זאת, הן משום שבמקביל למידע זה עשויות להתקבל ידיעות המשקפות את דבקות האחר באסטרטגיה הקיימת שלו, והן בשל הביטחון הטבעי של החוקר בתקפות ההבנה שלו

לגבי האסטרטגיה של האחר (מה שמכונה "הקונספציה"), לאור הצלחותיו לאורך זמן בחיזוי פעילותו על בסיס אותה אסטרטגיה.

בין שלל הדוגמאות לתפניות אסטרטגיות שהמודיעין הישראלי לא הצליח להבחין בהן יצוינו החלטתו של נשיא מצרים, סאדאת, לצאת למלחמת יום הכיפורים והחלטתו ליזום מהלך מדיני במטרה להגיע להסכם שלום עם ישראל לאחריה; החלטת מלך ירדן, חוסיין, על היפרדות ארצו מהגדה המערבית; התפתחות הטלטה במדינות ערב ב-2011 ועוד. דוגמאות לכך בהקשר הבין-לאומי הן הכישלון לצפות את התמוטטות ברית המועצות, את החלטתו של נשיא רוסיה, פוטין, לפעול צבאית באוקראינה ובסוריה ועוד. כל הדוגמאות שיקפו תובנות שהתפתחו אצל מקבלי ההחלטות כי חל שינוי בתמונת המצב וכי הוא מחייב אותם לשנות את האסטרטגיה להשגת יעדיהם, או אף את היעדים עצמם, וזאת מבלי שהמודיעין המדיני-אסטרטגי של העוקבים אחרי אותן מדינות הצליח להבחין בכך.

מאמציו של המודיעין המדיני-אסטרטגי התמקדו בעבר בניסיון להרכיב את התצרף שיאפשר לו ליצור תמונה קרובה עד כמה שאפשר למציאות של דרך החשיבה ותהליך קבלת ההחלטות של הקברניט האחר. המודיעין עשה זאת באמצעות איסוף פריטי מידע המתארים את חשיבתו ומעשיו של הקברניט האחר, ניהול מחקר אינדוקטיבי שניסה להבין, על סמך מספר רב של תצפיות, את הדרך בה הוא נוהג ברמה הכללית ובסוגיות פרטיות, ועל בסיס זה – הערכת הדרך לפיה ינהג בעתיד.

השינויים שחלו בשנים האחרונות בסביבה האסטרטגית, קרי במערכת בה מתנהלים הגורמים השונים המשפיעים על ביטחונה ושגשוגה של המדינה, הם מרחיקי לכת כל כך, עד כי דרך הפעולה שתוארה לעיל, אשר שימשה את המודיעין המדיני-אסטרטגי בהתמודדותו עם האתגרים שניצבו מולו, כבר אינה רלוונטית מול חלק גדול מהאתגרים החדשים. המודיעין המדיני צריך להמשיך ולקיים את מתכונת הפעולה והניתוח לגבי אותו חלק בהתנהגות האחר שלא השתנה, למרות הבעייתיות שבדבר. לעומת זאת, בתחומים שמרכיביהם השתנו, נדרש המודיעין לאמץ לוגיקה ודרך פעולה שונות, המותאמות למציאות החדשה.³

השינוי בסביבה בה פועל המודיעין הוא רב-ממדי. בניגוד ליציבות המושגית שאפיינה את הסביבה הקודמת, הסביבה החדשה מתאפיינת בחוסר יציבות ובחוסר ודאות משמעותיים, המחייבים למידה מעמיקה ומהירה בכל הרמות, כדי לפתח ידע על הגורמים המעצבים אותה. השינוי מתחולל הן במאפייניה של המציאות החברתית (התחזקות הממד האידיאולוגי-דתי, בעיקר האסלאמי, בעיצוב המציאות; העצמה של תהליכים חברתיים ושל יחידים כמחוללי תהליכים ואירועים מעצבים; שבירת מסגרות פוליטיות מוכרות שהתאבנו וכדומה) והן בהתפתחויות הטכנולוגיות (תופעת ה"ביג דאטה" והרשתות החברתיות; עליית משקלו של המודיעין הגלוי; האיומים החדשים