

עיונים במודיעין

המכון למחקרי ביטחון לאומי מודה

לישראל ושרי רוזמן,

היוזמים והתומכים בתוכנית המודיעין של המכון,

שבמסגרתה רואה אור כתב־העת עיונים במודיעין

עיונים במודיעין

כרך א | גיליון 1 | אוקטובר 2007



המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFEE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES
AT TEL AVIV UNIVERSITY תל-אביב

עורך ראשי: ד"ר צבי שטאובר, ראש המכון
עורך בכיר: ד"ר אפרים קם, סגן ראש המכון
מנהל מערכת: משה גרונדמן
מו"ל: המכון למחקרי ביטחון לאומי
עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ ויעל כפיר, אוניברסיטת תל־אביב

המכון למחקרי ביטחון לאומי

רח' חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת־אביב

תל־אביב 61398

טלפון: 03-6400401

דוא"ל: info@inss.org.il

עיונים במודיעין מתפרסם בעברית ובאנגלית.
תוכנו המלא מוצג באתר האינטרנט של המכון www.inss.org.il

הודפס בישראל ISSN xxxx-xxxx

תוכן העניינים

7	בפתח הגיליון הראשון
9	עיקרי דברים
11	ההתמודדות עם כמה אתגרים מודיעיניים: לבנון כמקרה מבחן עמוס גלבוע
25	ועדות לבדיקת קהילת המודיעין בישראל: מדוע המלצותיהן חוזרות על עצמן ואינן מיושמות? שמואל אבן
49	המאמץ לגילוי פעילות גרעינית חשאית אפרים אסכולאי
66	רלוונטיות ואובייקטיביות במודיעין יוסי קופרווסר
73	מי ישאל את הקושיות? דגם "הוועדה המייעצת" ותפקידו האפשרי בהכוונת עבודת המודיעין ערן לרמן
82	דיוקן פסיכולוגי של מנהיג יריב כנדבך משלים להערכת מודיעין שאול קמחי
93	מחזוריות במלחמה ושלום דוד פסיג

בפתח הגיליון הראשון

לקהילות המודיעין בעולם ובישראל יש תרומה חיונית, ייחודית וחסרת תחליף לתהליך קבלת ההחלטות, בכל הרמות. התוצר המודיעיני משפיע לטוב ולרע על החלטות הקשורות למלחמה ולשלום, למבצעים צבאיים ולמהלכים מדיניים. אלא שמערכות המודיעין הן מערכות מורכבות ובעייתיות, ובתפקוד מרכיביהן המרכזיים – בתהליך המחקר, במאמצי האיסוף, בתחום המבצעי והסיכולי ובשיתוף הפעולה ובתאום בין הארגונים ובתוכם – מתגלים מדי פעם ליקויים וכשלים, שלחלקם יש משמעות ותוצאות חמורות. משום כך, ניכרת מאז שנות ה-60 של המאה הקודמת התעניינות גוברת בחקר בעיות המודיעין מצדם של ארגוני המודיעין עצמם, מכוני מחקר, מוסדות אקדמיים וגופים ממשלתיים במדינות רבות. התעניינות זו הניבה כמות גדולה של מחקרים וניתוחים, המבקשים להבין את מהותה ומורכבותה של העשייה המודיעינית, את הבעיות הקשורות בתפקודה של קהילת המודיעין, את יכולותיה וחולשותיה, את הזיקה בינה לבין מערכות אחרות, ומעל לכל אלה – לבחון מה אפשר לעשות כדי לתקן ולשפר את ביצועיה.

המכון למחקרי ביטחון לאומי משיק בזה כתב-עת חדש, עיונים במודיעין, המבקש לתרום לחקר בעיות המודיעין וההתמודדות עמן, כחלק מתוכנית המודיעין הפועלת במסגרת המכון. כתב העת עיונים במודיעין נועד לכלול מאמרים שיעסקו בתחומים השונים של העשייה המודיעינית – בתחומי האיסוף המודיעיני; תהליך המחקר; מתודולוגיה מודיעינית; ארגון קהילת המודיעין; היחסים בין המודיעין לקברניט והשתלבותו של המודיעין בקבלת ההחלטות; כשלי המודיעין וההתמודדות עמם; השפעת הטכנולוגיה על היכולת המודיעינית; ההיבט המבצעי והסיכולי של המודיעין; מודיעין כלכלי; יחסי הגומלין בתוך קהילת המודיעין; וההיסטוריה של המודיעין. "עיונים במודיעין" יופיע פעמיים בשנה, ומערכת כתב-העת מזמינה בזאת חוקרים, יוצאי קהילת המודיעין ומתעניינים לתרום מפרי עטם לגיליונות הבאים.

המכון למחקרי ביטחון לאומי מביע תודה לישראל רויזמן ורעייתו שרי, היוזמים והתומכים בתוכנית המודיעין של המכון למחקרי ביטחון לאומי, שבמסגרתה רואה אור כתב-העת עיונים במודיעין.

הגיליון הראשון כולל שבעה מאמרים, העוסקים בתחומים עיקריים של מלאכת המודיעין: כשלי המודיעין והניסיונות לצמצם אותם, ההתמודדות המודיעינית עם האתגר הגרעיני, המודיעין וקבלת ההחלטות, ארגון קהילת המודיעין, מחקר מנהיגים ואישים וההתבוננות בעתיד.

אני מבקש להודות לדני ברקוביץ, חוקר אורח במכון, שטרח ללא לאות בעידוד הכותבים להגיש את מאמריהם, שהשקיע זמן וידע בתיקונם לפי הצורך וטרח על עדכונם. בלעדיו קובץ זה לא היה רואה אור.

אפרים קם

סגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי
עורך עיונים במודיעין

עיקרי דברים

תא"ל (מיל.) עמוס גלבוע בוחן כמה מהאתגרים הבסיסיים שעמם התמודד המודיעין הישראלי בזירה הלבנונית מאז שנת 2000, ובעיקר בסוגיות הקשורות ביחסי המודיעין עם הקברניטים, הערכת היכולת והכוונות של האויב, ההתרעה וההפתעה. תוך כך מנתח מאמרו גם את המאפיינים המיוחדים של הזירה הלבנונית כמוקד עניין וכאתגר מרכזי לקהילת המודיעין של ישראל.

אל"מ (מיל.) ד"ר שמואל אבן מנתח את המלצותיהן של שלוש הוועדות העיקריות שבדקו את תפקודה של קהילת המודיעין של ישראל: ועדת ידן-שרף ב-1963, ועדת אגרנט ב-1974 וועדת שטייניץ ב-2004. המאמר בוחן מדוע המלצות שלוש הוועדות הללו חזרו על עצמן, ובעיקר – מדוע ההמלצות לא יושמו?

ד"ר אפרים אסכולאי סוקר את הבעיות העומדות בפני קהילות המודיעין בהתמודדות עם הסוגיה הגרעינית, ובמאמציהן לחשוף תוכניות חשאיות לפיתוח נשק גרעיני. מאמרו מציג חלק מהשיטות המשמשות את המודיעין בתחום זה – לא רק שיטות קלאסיות של שימוש במודיעין אנושי, תצלומים והאזנות, אלא גם שיטות ייחודיות לתחום הגרעיני. למאמר זה יש חשיבות מיוחדת כיום, לאור עיסוקן של קהילות מודיעין רבות בסוגיית הפיתוח הגרעיני באיראן.

תא"ל (מיל.) יוסי קופרווסר בוחן את המתח הקיים בין עניינו של המודיעין להיות מעורב בקבלת ההחלטות ולהשפיע עליהן לבין שאיפתו להישאר גורם עצמאי ואובייקטיבי, שאינו מושפע מדרך ראייתם של הקברניטים ואינו מבקש לרצות אותם. מסקנת המאמר היא, שמציאת האיזון הנכון בין הרצונות להשפיע ולהישאר אובייקטיבי תלויה בעיקר במידת אומץ הלב, היושרה והפתיחות וביכולת לעבוד בצוות של אנשי המודיעין, אך גם בהקפדתם של הקברניטים להגן על האובייקטיביות של המודיעין.

אל"מ (מיל.) ד"ר ערן לרמן מציג לבחון את הקמתה של "ועדה מייעצת", שתסייע לקברניטים להנחות את עבודת המודיעין. הדגם המוצע מבוסס על גוף ייחודי הקיים במערכת האמריקנית, המסייע לראשי הממשל להפעיל את קהילת המודיעין, לשאול את השאלות הנכונות הנוגעות לעבודת המודיעין ולקיים בקרה על התהליך המודיעיני.

ד"ר שאול קמחי מציג גישות שונות העוסקות בעיצוב דיוקן פסיכולוגי של מנהיגים יריבים, כנדבך משלים להערכת המודיעין. בניית הדיוקן הפסיכולוגי היא כלי עזר ייחודי

להערכת המודיעין, אך יש לזכור את מגבלותיו: יכולתו לנבא התנהגות ספציפית הינה מוגבלת, ולכן יש להיזהר שלא להסתמך עליו יתר על המידה במקרים מסוימים.

ד"ר דוד פסיג – עתידן המתמחה בחיזוי טכנולוגי, חברתי וחינוכי – אינו עוסק במאמרו בעשייה המודיעינית. אולם ניתוחו בוחן את שאלת המחזוריות של פרוץ מלחמות, ויש בו כדי להאיר, מזווית מיוחדת ושונה, את אחת הסוגיות המרכזיות שבהן עוסק המחקר המודיעיני.

ההתמודדות עם כמה אתגרים מודיעיניים לבנון כמקרה מבחן

עמוס גלבוע*

מאמר זה מבקש להציג ולנתח כמה מן האתגרים הבסיסיים שעמם התמודד המודיעין האסטרטגי של ישראל בלבנון בתקופה שלאחר נסיגת צה"ל מדרום לבנון במאי 2000 ולדון בלקחים שניתן להפיק מכך. כדי להציג את האתגרים בראייה רחבה יותר עוסק המאמר גם בתקופה שלפני הנסיגה מלבנון. האתגרים שיידוע הם: היחסים בין המודיעין לקברניטי, היכולת והכוונה של היריב, ההתרעה וההפתעה. בשל קוצר היריעה לא יידוע במאמר אתגרים חשובים אחרים, כמו הכנת מטרות לתקיפה, הכנת מודיעין קרבי לכוחות הלוחמים וכיסוי איסופי. יש להדגיש כי אין בכוונת המאמר לבחון את ההצלחה או הכישלון של המודיעין, אלא את הבעיות שהיו כרוכות באתגרים האלה ואת דרכי ההתמודדות עמם.

שלוש הערות מקדימות: הראשונה – המאמר בנוי על-פי הקטגוריות של האתגרים, ולא על-פי סדר כרונולוגי של האירועים. תאריכים מוזכרים במפורש רק במקרים הבולטים שבהם נעשית הבחנה בין התקופה של ערב הנסיגה במאי 2000 ובין התקופה שאחריה. ההערה השנייה – חלק ממרכיבי האתגרים ייחודיים לגזרה הלבנונית וחלק מהם נכונים לכל מקום כשזירת לבנון אך מבליטה אותם. וההערה השלישית – לאחר הדיון בכל האתגרים שנבחרו אבקש לנתח בסיכום מדוע זירת לבנון היא אתגר ייחודי מבחינת קהילת המודיעין.

* תא"ל (מיל') עמוס גלבוע, ראש חטיבת המחקר באמ"ן בעבר. הכין בשנים 2004-2005 עבור אמ"ן כמה עבודות מחקר מסוגיות שעסקו במודיעין ובקבלת החלטות בסוגיות הקשורות ללבנון. המאמר מתבסס על הידע שנצבר בעבודות האלה, על הכרתו מקרוב את האירועים בתחום המודיעיני והמבצעי ועל היכרותו האישית ההדוקה עם הנפשות הפועלות בתחום הזה. המאמר אינו נשען כמקובל על מקורות, אך קביעותיו ואמירותיו אינן בבחינת השערות אלא יש להן בסיס איתן בידע של המחבר.

היחסים בין המודיעין והקברניט

המשימה והצי"ח של הדרג העליון כאשר ההנחיה המדינית מעורפלת

הנחיית קהילת המודיעין בכלל, והכוונת גורמי האיסוף והמחקר בה בפרט, נעשית באמצעות ציון הידיעות החשובות (הצי"ח), שהוא הגדרת הידיעות העיקריות שאותן מתבקש המודיעין להשיג ולהעריך. ניסיון העבר מלמד כי הדרג הצבאי (ברמת המטכ"ל או הפיקוד) מגדיר למודיעין את דרישות הצי"ח שלו, ואילו הדרג המדיני כמעט שאינו עושה זאת. ערב הנסיגה מלבנון הצי"ח המרכזי שניתן למודיעין על-ידי הדרג הצבאי היה: מה יעשו החזבאללה וגורמי הכח האחרים בלבנון ביום שלאחר הנסיגה. המשימה המובנת לכאורה הזאת הציבה בפני המודיעין בעיה יסודית: למה מתכוון הדרג המדיני כשהוא מדבר על נסיגה מלבנון – האם הכוונה לנסיגה בהסכם או לנסיגה חד-צדדית? ולאזנה קו תהיה הנסיגה? עד תחילת אפריל 2000 הגישה הכללית של הרמטכ"ל – ובהתאם לכך, הנחיותיו הברורות – הייתה כי הנסיגה תהיה לקו הביטחוני הטוב ביותר שיהיה מבוסס על הגבול הבין-לאומי. פירוש הדבר היה שצה"ל ימשיך להחזיק בכמה נקודות שולטות בשטח לבנון גם לאחר הנסיגה. זו הייתה גם דעתו של ראש הממשלה ושר הביטחון אהוד ברק. עם זאת, הנחיותיו לדרג הצבאי היו מעורפלות.

משמעות הדבר לגבי המודיעין הייתה עצומה. נקודת המוצא שלו להערכה "מה יהיה ביום שאחרי?" הייתה שכמה מוצבים של צה"ל יישארו בלבנון. לפיכך הערכתו הייתה שלחזבאללה תהיה עדיין לגיטימציה מלאה להמשיך בהתקפותיו על המוצבים האלה של צה"ל. באפריל 2000 החליט ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, לסגת מדרום לבנון על-פי החלטה 425 של מועצת הביטחון. גם אז הייתה עדיין אי בהירות לגבי השאלה האם פירוש הדבר נסיגה מלאה מכל שטח לבנון. אי הבהירות הזאת השפיעה כמובן על החשיבה ועל ההערכה של המודיעין. רק לאחר שברק קבע במפורש באמצע אפריל כי צה"ל ייסוג מלבנון עד הסנטימטר האחרון הייתה למודיעין נקודת מוצא ברורה להערכה, שונה מקודמתה. נקודת המוצא החדשה הזאת הייתה כי נסיגה מלאה של ישראל תשמוט מידי החזבאללה את הלגיטימיות להמשיך הטרור בגבול הלבנוני וכי יהיה עליו לחפש עילות אחרות. מכאן נובעים שני לקחים יסודיים: הראשון – אי בהירות בהנחיות הקברניט גורמת כמעט תמיד לאי הבנה, אם לא לטעות, אצל המודיעין; הלקח השני – אין זו עזות מצח מצד המודיעין לבקש מהקברניט הבהרות לגבי הנחיותיו אם אלה אינן ברורות.¹

המשימה של הרמה האופרטיבית-טקטית כאשר המאמץ ממוקד במשימה אחת
לאחר הנסיגה במאי 2000, ובעקבות חטיפת שלושת חיילי צה"ל באוקטובר אותה שנה, אחת המשימות המרכזיות של האוגדה האחראית לגזרת לבנון הייתה למנוע חטיפת חיילים. המשמעות לגבי מודיעין האוגדה הייתה קרדינאלית. מערכת האיסוף התמקדה

כולה בקו הקדמי, בגדר ובסביבתה הקרובה, כדי ליירט כל צעד של החזבאללה הקשור לניסיון חטיפה. הקשב המודיעיני וההערכה המודיעינית התמקדו במשימה הזאת. כתוצאה מכך הוזנחה במודיעין האוגדה מערכת שלמה של צי"חים הנוגעים לחזבאללה: פעילות אחרת של הארגון שלא נערכה על גדר הגבול, או צי"חים שאינם קשורים לפעילות הסמוכה לגדר, או שאינם קשורים לניסיון חטיפה, כמו התבצרות, היערכות וכדומה. הלך בנאלי, אבל תמיד חוזר ועולה: אם כוחותינו ממוקדים בנושא אחד על המודיעין לזכור כי בעתיד יהיה צורך במידע אחר וכי המשימה הנוכחית שלו אינה צריכה למנוע ממנו לעסוק במשימות אחרות. אחריות קמ"ן האוגדה אפוא היא לתת את דעתו לכלל האיומים, ולא להתמקד באחד מהם גם אם האיום הזה עומד בראש מעייניהם של מפקדיו.

נתק בין המודיעין והקברניט²

התקופה של הנסיגה מלבנון היא דוגמה מובהקת לתופעת הנתק בין המודיעין הצבאי לבין הקברניט המדיני. המדובר בנתק בין ראש הממשלה אהוד ברק למודיעין שהיה חלק מן הנתק בינו ובין צה"ל. אמ"ן (וכמוהו צה"ל) לא היה שותף לתהליך החשיבה של ראש הממשלה לקראת קבלת ההחלטה בממשלת ישראל ב-5 במרס 2000 על יציאה מלבנון עד יולי 2000 – אם בהסכם ואם ללא הסכם. גם לאחר שהתקבלה ההחלטה לא היו ידועות לאמ"ן כוונותיו האמיתיות של ראש הממשלה ומהלכיו המדיניים לא היו ברורים לו. הדבר גרם לכך שבכירי אמ"ן, ראש אמ"ן וראש חטיבת המחקר (העוסקים לא רק ביריב אלא גם באינטראקציה שבין היריב לבין הדרג האסטרטגי הישראלי), חשו מיותרים. מובן שבמקרים כאלה ראש אמ"ן אינו יכול לעשות הרבה, למעט אולי שיגור מכתב אישי לקברניט המדיני שבו הוא יבהיר כי אי שיתוף אמ"ן בהחלטות הנוגעות לביטחון הלאומי מונע מידע מממשלת ישראל ופוגע קשות באיכות ההחלטות המתקבלות על ידה. כך כנראה נעשה גם במקרה הזה.

בצד הנתק הנוהלי, נוצר נתק נוסף, חמור יותר: אי הרלוונטיות של אמ"ן בשני הנושאים העיקריים שהעסיקו את ראש הממשלה ערב הנסיגה מלבנון. שני הנושאים היו עתידו של צבא דרום לבנון וכושר העמידה שלו, וקידום המהלכים המדיניים הקשורים בנסיגה מלבנון על בסיס החלטת מועצת הביטחון 425. בנושא הראשון התרומה של אמ"ן וזו של פיקוד הצפון היו שוליות, מכיוון שצבא דרום לבנון לא היה גוף עוין ולכן היה מחוץ לטיפול המודיעיני המקובל. בנושא השני לא הייתה לאמ"ן תרומה ייחודית, וברוב המקרים דיווחיו (אם היו כאלה) הגיעו לראש הממשלה לאחר שכבר קיבל עליהם מידע ממקורותיו שלו. אי הרלוונטיות הזאת היא בעיה כרונית, ועל אנשי המודיעין להיות ערים לה. הלך העיקרי שיש להפיק מכך הוא שהמודעות הזאת צריכה להיות מתורגמת ברוב המקרים למישור המעשי: יש להשקיע פחות באיסוף ובמחקר בתחומים מסוימים שברור

מראש כי הרלוונטיות או יכולת התרומה שלהם לקברניט המדיני מעטה מאוד. הניסיון מלמד שגם אם הקברניט יכול להחליט לוותר בכמה תחומים על המודיעין, ואף להשאירו בעיוורון לגבי מהלכיו המדיניים, למודיעין יכולה להיות תרומה מכרעת וחסרת תחליף בשני נושאים לצורך קבלת החלטות: מטרות לתקיפה והתרעות לקראת פיגועים. דומה שבתחומים האלה הקברניטים – בראש ובראשונה קברניטי הצבא – הם העיוורים בלי המודיעין.

קשר הדוק מדי עם הקברניט

קיימים מקרים שבהם יש קשר הדוק מדי בין המודיעין ובין מקבלי ההחלטות. אין הכוונה דווקא לקשר עם הקברניט המדיני, אלא בעיקר לקשר שבין אמ"ן לבין מרכז קבלת ההחלטות הצבאי. באופן טבעי הקשר בין הרמה הטקטית ובין הרמה האופרטיבית (ואגדה, פיקוד) הוא מובנה. גם בדרג המטכ"לי קיים כמובן קשר בין המפקד לקצין המודיעין: ראש אמ"ן הוא קצין המודיעין של הרמטכ"ל, וחטיבת המחקר היא גוף המודיעין של אגף המבצעים ואגף התכנון. לכן, מאז ומתמיד אמ"ן היה שותף לתכנונים ולמבצעים השונים. לאחר הנסיגה מלבנון השותפות הזאת התהדקה. קציני חטיבת המחקר השתלבו באופן עמוק יותר מבעבר, בעיקר בדרגים נמוכים, בעבודת המטה של גורמי התכנון והמבצעים. היו לכך כמה גילויים קונקרטיים:

- שותפות בתכנונים ובהמלצות כיצד להביא לסדיקתה של "המערכת הצפונית" (הכוללות את החזבאללה-סוריה-לבנון).
- שותפות בהמלצות לגבי המדיניות הרצויה כלפי ממשלת לבנון.
- שותפות בהמלצות לגבי תפיסת ההרתעה ומהלכיה כלפי החזבאללה.
- סיוע למאמצי ההסברה של ישראל ושיתוף פעולה בתחום הזה עם משרד החוץ.

המצב הזה עורר לא מעט ויכוחים בין חוקרים בקהילת המודיעין והבליט מחלוקות ודילמות בסיסיות. מצד אחד היו חוקרים שטענו כי ההשתתפות האינטנסיבית של המודיעין בעיצוב המדיניות תבוא על חשבון המחקר המודיעיני הטהור, הקלסי. יתר על כן, הם אמרו, כי עלולה להיווצר סכנה שהמודיעין יהיה מוטא אחר המלצותיו ויאבד מהאובייקטיביות שלו, היינו, הערכותיו ישקפו יותר את נטייתו להצדיק את ההמלצות. מצד אחר היו חוקרים שסברו כי הטענות האלה אינן מבוססות, והדגישו כי דווקא באמצעות ההשתתפות הזאת המודיעין נעשה יותר רלוונטי עבור מקבלי ההחלטות ואינו מאבד מן האובייקטיביות שלו, הוא תורם ומשפיע יותר, ובאופן טבעי הדבר מעלה את המורל של אנשיו ומחזק את גאוות היחידה שלהם.

מובן שהדילמה הזאת אינה חדשה, אך היא בלטה מאוד בזירת לבנון לאחר נסיגת צה"ל – הן בשל המורכבות המיוחדת של זירת לבנון והן בשל תפיסתו של דרג מקבלי

ההחלטות הצבאיות כי עבודת המודיעין צריכה להיות מעורבת באופן הדוק עם דרגי הביצוע והתכנון. תהיה הסיבה אשר תהיה, נראה כי יש לקבוע גישה במחלוקת הזאת על-פי העקרונות הבאים: דרושה מעורבות של אמ"ן בהחלטות הקברניט, אך יש להטיל עליה מגבלות: יש מקום, במידת האפשר, למעורבות של אמ"ן בנושאים מבצעיים, וגם בנושאים מדיניים-ביטחוניים, אך בשום אופן אין לה מקום בנושאים מדיניים השנויים במחלוקת פוליטית, או כאלה שבהם אמ"ן עלול להיקלע למחלוקת כזאת. העיקרון היסודי הוא שהמודיעין – בפרסומיו ובדיונים השונים – הוא קודם כול הגורם שמציג את עמדותיו של היריב. כאשר הוא שותף מלא לעיצוב המדיניות כלפי היריב הוא עלול לאבד מהאובייקטיביות שלו, וגם היקף עבודת המודיעין שלו על האויב ואיכותה עלולים להיפגע.

מתחים בין המודיעין לקברניט

המקרה של לבנון המחיש כמה מן השאלות והבעיות המורכבות הכרוכות ביחסים בין המודיעין והקברניטים:

- איך לשכנע את הקברניט המדיני כי האיום של החזבאללה על העורף של ישראל הולך וגובר, כאשר ידוע כי רצונו של הקברניט הוא בחזית שקטה בצפון? במילים אחרות, על המודיעין להתמודד עם הבעיה שאוזנו של הקברניט אינה כרויה לשמוע הערכות מודיעין שאינן נוחות לו.
- איך להעביר את מסרי המודיעין לקברניטים מדיניים חדשים וחסרי רקע ביטחוני ולהסביר להם את המשמעויות האמיתיות שלהם? כלומר, כיצד להסביר לראש ממשלה ולשר ביטחון חדשים בתפקידיהם את ההשלכות שיש ליכולתו של החזבאללה לשגר מדי יום 200 רקטות על אוכלוסיית הצפון במשך חודשיים, תוך יכולת הישרדות גבוהה, על תוצאות המערכה.
- חילופי תפקידים תכופים במערכת הצבאית יוצרים אף הם בעיה בהעברת המידע המודיעיני. לדוגמה, כמה שנים לפני הנסיגה מלבנון העבירה איראן ללבנון מזל"טי תקיפה מסוג 'אבאביל'. בכירי חיל האוויר באותה תקופה ידעו על כך; ב-2004 חלק מן הבכירים בחיל כבר לא ידעו על כך. זו בעיה ארגונית הקשורה לתרבות של שימור והטמעת ידע והיא אינה ייחודית לזירת לבנון.
- לאחר מלחמת לבנון השנייה הקברניטים המדיניים התהדרו בהישגים המדיניים של המלחמה (בין היתר סילוק החזבאללה מדרום לבנון וחיזוק יוניפי"ל). הדבר מעורר קושי למודיעין: ראשו חשים בלחץ סמוי של הקברניטים לספק מידע שיאשש את הטענה בדבר ההצלחות וההישגים; במקביל, חשים ראשו כי הקברניטים אינם מעוניינים לקבל מודיעין המצביע על כך שההישגים הללו עלולים להיות זמניים,

משום שהחזבאללה בונה מחדש בשקט את כוחו ועל כך שהוא מסתנן בדרכים שונות לדרום לבנון ועלול להפתיע בעתיד.

הכוונה והיכולת

ההפרזה באיומים³

ערב הנסיגה מלבנון הדגיש אמ"ן בהערכתו את האיומים והסיכונים שינבעו ממנה. אמנם אמ"ן גילה זהירות בניסוחיו, ואף הדגיש את הגורמים שירסנו פיגועים מצד החזבאללה (כאשר הובהר שהנסיגה תהיה מכל שטח לבנון ושאר מוצב של צה"ל לא יישאר בתחום לבנון). אולם המסמכים והתדרוכים בעל-פה של אמ"ן יצרו רושם ברור כי המצב בגבול לבנון לאחר הנסיגה יהיה רע יותר מן המצב שלפני הנסיגה. ההערכה הזו אומצה על-ידי הרמטכ"ל ועמדה ביסוד הערכת המצב של צה"ל לקראת הנסיגה. בהערכה הודגשה מאוד האפשרות שיבוצעו פיגועים איכותיים רבים בגבול לבנון ובצפון המדינה על-ידי פלסטינים ממחנות הפליטים בלבנון שיוכשרו ויופעלו על-ידי החזבאללה.

בעניין הזה עולות כמה סוגיות מחקריות-מתודולוגיות מעניינות. הראשונה, ההערכה אינה יכולה להיות חד-ממדית. מול מכלול הסיכונים, שהצגתו היא חובה מרכזית המוטלת על המודיעין, יש להציג גם את מכלול הסיכויים. מייחסים למשה דיין את האמירה: "אין זה מתפקידו של המודיעין לספק כדורי ולריאן לדרג המדיני". אם כוונתו של דיין הייתה כי אסור לאמ"ן לספק לקברניט מידע מרגיע בשעה שהמציאות באמת קשה – הוא כמובן צדק. ואולם, תפקידו של המודיעין הוא גם להצביע על ההזדמנויות והסיכויים במציאות המתהווה או העתידית – ואכן היו כאלה. עבודת איפכא מסתברא, שנערכה באמ"ן לפני הנסיגה, הציגה מכלול שלם של סיכויים שלא שולבו בהערכת המודיעין ולא הוצגו לקברניטים.

הסוגיה השנייה – במקרה של הערכה מחמירה של המודיעין, האם תפקידו להציף במסגרת הערכתו את המרכיבים המקלים? היינו, האם עליו לומר שאם ישראל תנקוט צעדים מסוימים אלה יקוזזו מחומרת ההערכה? או שעליו – כפי שאכן נראה – להציפם ולהדגישם בדיאלוג עם אגף התכנון ועם אגף המבצעים?

הסוגיה השלישית – מה הסיבה להדגשה היתרה של הסיכונים במקרה של ערב הנסיגה מלבנון ואיזה לקח עקרוני ניתן ללמוד מכך? להדגשה זו היו שלושה גורמים:

- נקודת המוצא של ההערכה הייתה המציאות בתקופה שבה גובשה. בתקופה הזאת צה"ל נמצא בתוך לבנון, כל המערכת הלבנונית פעלה נגדו תוך קבלת לגיטימציה מלאה לכך ולישראל לא היה חופש פעולה להגיב. יתר על כן, ניתוח המניעים של החזבאללה ושל הגורמים האחרים לפגוע בישראל התבסס על המציאות שבה הייתה לגורמים הללו יכולת לממש את מטרותיהם. במילים אחרות, תחזית העתיד

התבססה על מציאות ההווה. זו הייתה הערכה לינארית שלא הביאה בחשבון את השינויים הצפויים בעתיד, כלומר – ההערכה נשענה על קונצפציה שקשה מאוד לשנותה. זו אחת הבעיות היסודיות בחיזוי המודיעיני.

- במודיעין הסתמנה הפרזה והאדרת יתר של החזבאללה – לפחות לגבי הפוטנציאל של יכולותיו – תוך מתן תשומת לב פחותה לאילוצים השונים המופעלים עליו, בעיקר אילוצי הפנים של המערכת הלבנונית. גם זה אחד מן הכשלים השכיחים בהערכת המודיעין.
- היה מידע רב על כך שהחזבאללה מארגן ומאמן פלסטינים במחנות הפליטים כדי להפעילם לביצוע פיגועים איכותיים בגבול הצפון ובגליל, כדי שישראל לא תוכל להאשים את החזבאללה בביצועם. בפועל החזבאללה נכשל במימוש הכוונה הזאת, למעט מקרה בודד אחד – הפיגוע ליד מצובה במרס 2002.

הדגשת הסיכונים במקרה הזה מתקשרת לוויכוח עתיק יומין בישראל: האם לא ייתכן כי מקורה האמיתי, המבני, של ההפרזה, והדגשת הסיכונים יותר מאשר הסיכויים, נעוץ בעובדה שאמ"ן הוא חלק מצה"ל, ולא ממערכת אזרחית הנוטה להדגיש דווקא את ההזדמנויות והסיכויים, ופחות את הסיכונים? לא כאן המקום להיכנס לוויכוח הזה. יש רק לציין כי "המוסד", שהנו גוף אזרחי, לקה אף הוא בהפרזה והדגיש את הסיכונים. בכל מקרה, השאלה היסודית היא: מי צריך להיות המעריך הלאומי במדינת ישראל? במילים אחרות: האם ראוי שאמ"ן, מתוקף היותו חלק מן הצבא, יהיה גם המעריך הלאומי?

איסוף ומחקר היכולת⁴

להבדיל מעבודות האיסוף והמחקר על היכולת של מדינה בכלל, ועל היכולת הצבאית שלה בפרט, שבהן יש מסורת ותורה – לגבי החזבאללה לא היה דבר מכל אלה. החזבאללה הוקם רק ב־1982 כגוף ייחודי וחריג: צירוף של ארגון לבנוני מקומי והפעלה חיצונית של איראן. באיסוף ובמחקר עליו היה לפיכך אתגר מיוחד, ובראשיתם, למעשה מתחילת שנות ה־90, היו בבחינת מעשה ראשונים.

החזבאללה הוא גוף רב־פנים: ארגון מדיני, תנועה פוליטית־אידיאולוגית־דתית, ארגון טרור, ארגון גרילה, ארגון צבאי־למחצה, וגם ארגון עם יכולות אש אסטרטגיות של מדינה חזקה. כל אחד מסוגי הארגון האלה מחייב ערכות איסוף שונות, שיטות מחקר אחרות וגם גישה של התמודדות אופרטיבית שונה. לפיכך, ומכיוון שאין מדובר במדינה בעלת נכסים ואחריות ממלכתית, קשה מאוד להעריך – בשונה מהתייחסות לצבא סדיר – איזו פגיעה ביכולת שלו תביא לקריסת כלל היכולת ורצון הלחימה. בנוסף, מכיוון שמקור העוצמה העיקרי של הארגון הוא תמיכת איראן וסוריה, לימוד יכולתו מחייב גם בחינה מעמיקה של השאלה עד כמה איראן וסוריה מוכנות להרחיק לכת בבניית היכולת הצבאית שלו, וכן

מחייב למידת הכרת אמצעי-הלחימה שברשותו. העובדה שחזבאללה הוא ארגון שמאפייני הפעולה שלו הם ביזור, היעלמות בשטח, היטמעות באוכלוסייה האזרחית וביטחון המידע והשדה, ושהוא גם ארגון דתי, מקשה עוד יותר על השגת מידע מתוכו.

כאן יש מקום להזכיר בקצרה שלוש נקודות. הראשונה: בעיית חומר רגיש. חומר מודיעיני איכותי על היכולות השונות של החזבאללה בגזרת דרום לבנון הוא חומר רגיש. חומר כזה נמצא בחטיבת המחקר של אמ"ן ובפיקוד הצפון, אך אינו נמצא באוגדה האחראית לגזרת לבנון. הדילמה היא האם להפיץ את החומר הזה גם לדרגים נמוכים יותר. בעיה רחבה יותר היא האם להפיץ את החומר הזה לאחר השגתו גם לכוחות הלוחמים המיועדים להילחם בדרום לבנון, או להפיץ אותו רק לקראת מלחמה? הבעיה קיימת בכוחות היבשה בלבד; בחיל האוויר הבעיה כמעט שאינה קיימת. היא התגלתה במלוא חומרתה במלחמה האחרונה, אולם בסופו של דבר ניתן לפתור את הבעיה באופן ארגוני.

השנייה: בעיית הטמעת מודיעין היכולת. מודיעין על יכולת האויב, בעיקר ברמה האופרטיבית-טקטית, מיועד לכוחות הלוחמים. אין די בכך שהדרג הלוחם יקבל את המודיעין. עליו להפנימו ולתרגל לפיו. ערב מלחמת לבנון השנייה לא היה קיים גוף שיעבד ויכין את המידע שברשותו לגבי יכולות האויב עבור הדרג הלוחם. בעבר הרחוק, כאשר מן הלקחים של מלחמת יום הכיפורים, הוקמו שני גופים מיוחדים לצורך זה: מחלקת תורת לחימה אויב בחטיבת המחקר באמ"ן וענף תודעת האויב. הראשון פורק לפני כ-17 שנים, והשני הועבר מאמ"ן למודיעין זרוע היבשה.

השלישית: דרכי הפעולה האפשריות של האויב.⁵ האפשרויות הטמונות ביכולת מהוות את דרכי הפעולה האפשריות (דפ"א) של היריב. דרכי הפעולה אינן מבטאות את הכוונה של היריב לבצע פעולה אלימה כלשהי, אלא מתארות את הדרכים השונות שבהן הוא יכול לממש את כוונתו על בסיס היכולת הנמצאת בידו בהווה (או בעתיד – בהתאם לשינויים שיחולו ביכולת). זהו כלי מודיעיני מרכזי שלא נעשה בו שימוש בתקופות שבהן אנו דנים. את מקום הדפ"א תפס מושג חדש בשפה הצה"לית – "הגיון האויב" או "רציונל האויב". יתרונו הגדול של ניתוח הדפ"א הוא בכך שהוא פורש מגוון רחב של "הגיונות" (לכל דפ"א היגיון משלו) מול "ההיגיון" האחד של האויב, ולכן לא רק שהוא מצמצם את הסיכויים לטעות, אלא שהוא מאפשר ניתוח עמוק ומגוון יותר של האויב.

אתגרי הכוונה⁶

האתגרים שעמדו בפני המודיעין בתקופה שבין הנסיגה מדרום לבנון עד מלחמת לבנון השנייה נבעו משתי המשימות העיקריות כפי שהמודיעין הבין אותן: האחת – להתריע על פיגועים שונים, ולעשות הבחנה בין כאלה שיביאו להידרדרות וכאלה שלא יביאו להידרדרות; והמשימה השנייה – להתריע על הפעלה יזומה ונרחבת של עוצמת החזבאללה,

או לפחות על הפעלה חלקית שלה. לפיכך, אתגרי הכוונה היו רב־תכליתיים: להבין את המערכת הפנים־לבנונית ולנתח את מגמותיה, בעיקר לאחר נסיגת סוריה מלבנון באפריל 2005; לבחון איך האילוצים הפנימיים משפיעים על כוונות הפיגועים של החזבאללה – לריסון או לחוסר ריסון; לבדוק מהי הזהות האמיתית של החזבאללה ומהי כוונת־העל שלו – האם לשלוט ב־בירות או להגיע לירושלים? במילים אחרות, האם המאמץ העיקרי שלו הוא להמשיך את המאבק נגד ישראל, או להתרכז בביסוס מעמדו הפוליטי בלבנון ואולי להשיג את שתי המטרות האלה; מהי מדיניות הפיגועים שלו? האם עניינו המרכזי הוא למנוע הסלמה עם ישראל, או דווקא להביא להסלמה?

מטבע הדברים, ההתמודדות עם אתגרי הכוונה היא מהקשות ביותר, ובארגון כמו החזבאללה היא קשה על אחת כמה וכמה. להבדיל ממרכיב היכולת, שבו מודיעין האותות (סיגינט) והמודיעין החזותי (ויזינט) הם סוכנויות האיסוף העיקריות – בהערכת הכוונות, המודיעין הגלוי והמהלכים הציבוריים הגלויים של החזבאללה הם כלי האיסוף העיקרי. המקור הראשון במעלה הוא המנהיג נצראללה. נאומיו הרבים, הארוכים, הם אולי המקור המרכזי להבנת הכוונות של ארגונו, ראיית העולם שלו והבנת המציאות שלו. יתר על כן, נאומיו משקפים לעתים כוונות אופרטיביות ואפילו טקטיות. ב־כזמן, הניתוח של נאומיו חייב גם להביא בחשבון כי דבריו משקפים את הדימוי של ארגונו שהוא שואף להנחיל לישראל.

ראוי להתעכב על כשל מודיעיני ידוע הקשור לטעות בשיפוט של מנהיג היריב לגבי התגובות הצפויות שלנו למהלך שלו. יש לכך דוגמאות רבות. למשל, טעות השיפוט של צדאם חוסין כשפלש לכוויית ב־1990 ולא העריך נכונה את התגובה של ארצות־הברית. לגבי נצראללה, הערכת אמ"ן הייתה כי החזבאללה אינו מעוניין בהסלמה (וההערכה הזאת הייתה נכונה). מכאן גזר אמ"ן אילו פיגועים יבצע החזבאללה כך שלא יביאו להידרדרות. ואכן כאשר נצראללה ביצע את חטיפת החיילים ב־12 ביולי 2006 הוא לא היה מעוניין בהסלמה. שיפוטו המוטעה היה שישראל תגיב באופן שגרתי, ולא תחול הידרדרות במצב. זו לא הייתה טעות השיפוט היחידה של נצראללה. הוא טעה פעמיים נוספות קודם לחטיפת שני החיילים. הפעם הראשונה הייתה לקראת נסיגת ישראל מדרום לבנון כאשר העריך שישראל תיסוג רק בתחילת יולי 2000, ולכן הכין את ארגונו לבצע פיגועים מסיביים בכוחות צה"ל הנסוגים החל מסוף יוני 2000. הפעם השנייה הייתה במהלך מבצע 'חומת מגן' ביהודה ושומרון באפריל 2002 כאשר נצראללה העריך כי ישראל תפעל גם נגד ארגונו. החזבאללה נערך לכך, וניסה לעורר תגובות של ישראל באמצעות חימום הגבול. ישראל הפגינה אז איפוק ולא הגיבה. הנקודה המעניינת היא שנצראללה אינו מנהיג הפועל באופן אמוציונלי, "מהבטן" (והוא מדגיש זאת בנאומיו), אלא דווקא מנהיג המחליט לאחר תכנון שקול ובחינת האופציות השונות העומדות בפניו. והנה, גם אצלו לא חסרים מקרים של

טעות בשיפוט. הלקח הנובע מכך הוא שהמודיעין עומד חסר אונים מול טעויות בשיפוט של היריב, שכן כמעט אי אפשר להעריך מתי יעשה היריב טעות בשיפוט ומה תהיה הטעות. לא נותר אלא להיות מודע לתופעה.

התרעה והפתעה

ההתרעה הטקטית-אופרטיבית, בעיקר לקראת ניסיונות חטיפה, הייתה בבחינת לחם חוקו של המודיעין בכל הרמות. ברוב המקרים המודיעין הצליח. אך היו מקרים בהם הוא נכשל. יש להתעכב על שני כשלי התרעה שגרמו להפתעה רבתי. שניהם קשורים בהפעלה מפתיעה של אמצעי-לחימה, כאשר סיבות ההפתעה שונות בכל אחד מן המקרים. המדובר בשיגור מטוס זעיר ללא טייס (מזל"ט) על-ידי החזבאללה ב-7 בנובמבר 2004 לתוך שטח ישראל מעל נהריה, ובשיגור טילי חוף-ים מסוג C-802 לעבר שתי ספינות טילים של חיל הים במלחמת לבנון השנייה ב-14 ביולי 2006.

אירוע ה-C-802

טיל החוף-ים מסוג C-802 היה במקורו סיני ופותח על-ידי איראן. ב-2002 החלו האיראנים בייצור סדרתי שלו. הטיל הגיע כנראה לידי החזבאללה במהלך 2003. לא היה מידע אמין על כך, אם כי היו רסיסי ידיעות כי איראן ציידה את החזבאללה בטיילי חוף-ים. גורם באמ"ן העלה בפני מודיעין חיל הים את האפשרות שאיראן סיפקה לחזבאללה טילי חוף-ים (לא בהכרח טילי C-802). חיל הים בחן את המידע שבידיו, לא מצא מידע תומך, ולפיכך שלל את האפשרות שלחזבאללה יש טילים כאלה. כתוצאה מכך, המערך הלוחם של חיל הים לא נערך להתמודדות עם הטילים האלה והופתע קשות ב-14 ביולי 2006, כאשר טיל כזה פגע בסטי"ל 'חנית' וגרם למותם של ארבעה חיילים. בנס הספינה לא טבעה.

מה היה מקור הטעות הבסיסית של מודיעין חיל הים? הטעות נבעה משיטת הערכה לקויה שלה התלוו כנראה ביטחון עצמי מופרז וזלזול באויב. בשיטה הקלאסית של הערכת מודיעין מעלים החוקרים אפשרויות שונות לאירוע שמתרחש, או למגמה, על בסיס שני מרכיבים: המידע הקיים והדמיון היוצר. לפעמים, הדמיון נתמך במידע מועט, לפעמים לא, אך תמיד הוא מעוגן במציאות, בתקדימים מן העבר, בניסיון אישי ובשכל ישר. בשלב הבא מנסים החוקרים – לאחר שהנחו את סוכנויות האיסוף – למצוא מידע שיאמת את האפשרות שהעלו בדמיונם היוצר או שיפריך אותה. החוקרים במודיעין חיל הים ובחטיבת המחקר של אמ"ן העלו אפשרויות רק על בסיס המידע שהיה בידיהם, ולא על בסיס הדמיון היוצר.⁷ כלומר, החוקרים המתינו למידע. כאשר הגיע מידע שהצביע על אפשרות מסוימת – האפשרות הפכה לקונצפציה; כאשר לא היה מידע כזה – לא העלו אפשרות שלא נבעה מהמידע הקיים.

לגורם באמ"ן שהפנה את תשומת הלב של מודיעין חיל הים לאפשרות של הימצאות C-802 בידי החזבאללה אמנם לא היה כל מידע על כך, אך הוא העלה את האפשרות לנוכח המגמה הכללית שהסתמנה בהספקת אמצעי-לחימה איראניים לחזבאללה. המגמה הזאת הצביעה על כך שהאיראנים סיפקו לחזבאללה את מיטב האמצעים שהיו בידיהם בתחום היבשתי (כולל רקטות בעלות טווח ארוך של מאות קילומטרים) וגם בתחום האווירי (מזל"טי תקיפה מסוג 'אבאביל'). מכיוון שהיה מידע כי האיראנים החלו לייצר טילי חוף-ים (כולל טילי C-802), העלה אותו גורם את האפשרות שהם יספקו (או כבר סיפקו) טילים כאלה לחזבאללה. מודיעין חיל הים היה צריך לבחון את האפשרות הזאת, לנסות להפריכה, ואם לא ניתן להפריכה – להפוך אותה להנחת עבודה עבור חיל הים. אבל הוא לא עשה כך משום שנצמד לתפיסה שבלי בסיס מידע אין להעלות אפשרות כזאת.

אירוע המזל"ט

בעקבות טיסות חיל האוויר בשמי לבנון מאז אוקטובר 2000 קבע החזבאללה כללי משחק של ירי פגזים נגד-מטוסים לעבר יישובי הצפון בתגובה לחדירות של חיל האוויר. בעקבות תקיפת עמדות של נשק נגד-מטוסים של החזבאללה על-ידי חיל האוויר הפסיק החזבאללה את הירי הזה בקיץ 2004, ולא הגיב יותר על החדירות האוויריות של חיל האוויר ללבנון. ב-30 באוקטובר 2004 נשא נצראללה נאום שבו אמר כי נבחנו אמצעים חדשים להתמודדות עם החדירות האוויריות של ישראל. הוא הוסיף כי "בקרב ובאמצעות אופציות לאומיות והגיוניות ניתן יהיה לכפות משוואה חדשה מול החדירות האוויריות של ישראל".

במערכת המודיעין הועלתה השאלה מה כוונתו של נצראללה, בעיקר בדבריו על "המשוואה החדשה" ו"האמצעים החדשים". ההערכה שגובשה הייתה כי בתגובה לחדירות האוויריות של ישראל בעתיד יעשה החזבאללה שימוש בנשק נגד-מטוסים איכותי הקיים ברשותו, או שיבצע פיגועים במתוים שונים לאורך הגבול, כולל ניסיונות לפגוע ביעדי חיל האוויר.

ב-7 בנובמבר 2004 בשעות הבוקר הפתיע החזבאללה. הוא שיגר מזל"ט ששהה כ-20 דקות מעל שטח ישראל, טס מעל נהריה ונחת בים בשטח לבנון. זו הייתה הפתעה מוחלטת, בסיסית ומצבית⁸. איש במודיעין לא העלה על דעתו, בדיונים שנערכו ובניירות שנכתבו באותה תקופה, כי החזבאללה ישגר מזל"ט; אף גורם מחקרי לא העריך שזו תהיה "המשוואה החדשה" או שזה יהיה "האמצעי החדש" שעליהם דיבר נצראללה שבוע קודם לכן. לכישלון הזה יש גורמים רבים, בין היתר קונצפציה מקובעת והטיות שונות:

- מכיוון שהחזבאללה הפסיק את הירי נגד המטוסים בקיץ, החשיבה הייתה נעולה על כך שהוא יחדש אותה (מה שהיה הוא שיהיה).
- מכיוון שהנטייה המובנית של המודיעין היא להדגיש את הסיכונים, החשיבה נרדה באופן טבעי לעבר סיכונים חמורים יותר מירי נגד מטוסים, כמו תקיפות יבשתיות, ירי ארטילרי על מוצבי צה"ל וכדומה.
- השיקול הזה גם מנע את הבנת הפשט של דברי נצראללה על "המשוואה החדשה", היינו, כי בחירות האוויריות ללבנון פוגעת ישראל בריבונות ובכבוד של לבנון, אך בריבונות היא רק מצלמת ולא תוקפת. זו הייתה גם תכלית הפעולה של המזל"ט ששיגר החזבאללה, וזו הייתה המשוואה שחזבאללה ביקש להעמיד מול ישראל.
- המודיעין ידע כי ברשות החזבאללה נמצאים מזל"טי תקיפה איראניים מסוג 'אבאביל'. אבל הקונצפציה המקובעת הייתה שזהו נשק התקפי אשר יופעל רק במקרה של מלחמה, כחלק מהפעלת כל מערך הרקטות האסטרטגי של החזבאללה. החסם הזה מנע כל חשיבה אחרת על הפעלתו, ובכלל זה חשיבה על האפשרות הטכנית הפשוטה להסב אותו למזל"ט צילום.

סיכום

מה מייחד את לבנון בהקשר לישראל? לבנון היא המדינה שעמה התחככה מערכת הביטחון של ישראל בדור האחרון יותר מכל מדינה ערבית אחרת. החיכוך החל בתחילת שנות ה-70 כאשר העוצמה הצבאית של אש"ף עברה מירדן ללבנון, וצה"ל פתח בסדרה של מבצעים בתוך לבנון שכוונו נגד אש"ף ותומכיו. העימות נמשך בשנות ה-80 במלחמת לבנון הראשונה נגד אש"ף וצבא סוריה. מאז שנות ה-90 האויב הפעיל נגד ישראל הוא ארגון החזבאללה, וצבא סוריה בלבנון נותר ברקע עד 2005. לפיכך, באופן טבעי הייתה זירת לבנון מוקד עניין מרכזי לקהילת המודיעין של ישראל, והיא נמצאה בעדיפות גבוהה בצי"ח.

מה הפך את לבנון לייחודית כל-כך באתגר שהציבה בפני האיסוף, המחקר וההתנהלות של המודיעין, בהשוואה למדינות ערביות אחרות? נראה כי מילות המפתח הן המורכבות והרב-ממדיות המאפיינות את המדינה הזאת, בעיקר בארבעה מכלולים כמפורט להלן:

חברה ומשטר. החברה הלבנונית היא החברה המפוצלת והרב-גונית ביותר במזרח התיכון, בעיקר מבחינה עדתית. לכן השלטון המרכזי בה הוא החלש ביותר באזור ואין בידיו כלי שליטה אפקטיביים, שהעיקרי שבהם הוא צבא חזק. העוצמה הצבאית נמצאת בידי מיליציות שונות של ארגונים עדתיים ואחרים. עד 1982 העוצמה הצבאית הרבה ביותר הייתה בידי הפלסטינים. מתחילת שנות ה-90 החזבאללה היה לארגון החזק ביותר. זהו ארגון רב-ממדי הן בהקשר המדיני והן בהקשר הצבאי. להבדיל מן הארגונים הפלסטיניים, הוא חדר גם לחלל הכלכלי-חברתי שנוצר בשל חולשתו של השלטון המרכזי.

אידיאולוגיה. לבנון היא מדינה חסרת אידיאולוגיה מרכזית מובילה, ומאופיינת בבלייל של אידיאולוגיות: החל מרדיקליזם דתי ורדיקליזם חילוני, עבור דרך נאצריזם, בעת' וליברליזם, וכלה ב"אידיאולוגיה" של כנופיות פשע משפחתיות. השפעות חיצוניות. בלבנון מעורבים, יותר מאשר בכל מדינה ערבית אחרת, גורמי כוח חיצוניים בעלי השפעה רבה – הן גורמים אזוריים והן גורמים בין-לאומיים. ישראל הייתה מעורבת ישירות, לפחות בדרום לבנון, עד שנת 2000, והשפעתה קיימת עד היום. לשלל הגורמים המשפיעים על לבנון נוספה בשנים האחרונות גם איראן. כאוס. התוצאה של שלושת המכלולים הקודמים היא כאוס: שתי מלחמות אזרחים (ב-1958 וב-1975-1989) ופוטנציאל למלחמה שלישית; אלימות כחלק אינטגרלי מן התרבות הפוליטית שבמרכזה רצח יריבים; חילופי בריתות תכופים הטורפים את הקלפים; חילופי אוריינטציות; ומלחמת כנופיות.

ההשלכות על המודיעין

החלוקה המסורתית, הקלאסית, של מחקר ואיסוף על מדינה רגילה (בתחומים הצבאי, המדיני, הכלכלי והתמקדות במרכז קבלת ההחלטות) אינה חלה על לבנון, מכיוון שהמערכות בה הן רב-ממדיות וכוללות מרכיבים שונים, שביניהם קיימים יחסי גומלין המתחלפים מעת לעת. לכן, לא ניתן למעשה לערוך מחקר מדיני (פנימי וחיצוני) או צבאי על לבנון במובן המקובל, כפי שקיים על סוריה, למשל. רק לגבי ארגון החזבאללה מחייב המחקר שימוש בדיסציפלינות שונות, בהן מחקר טרור, מחקר על לוחמה בעצימות נמוכה ובעצימות גבוהה, מחקר בתחום הדתי והחברתי. יתר על כן, הן האיסוף והן המחקר מחייבים ידע והבנה לגבי השחקנים החיצוניים, לגבי האינטראקציה ביניהם וכן לגבי האינטראקציה בינם לבין השחקנים הלבנונים. למשל, קיימים חוקרים מקצועיים בנושאי הפנים של סוריה, אך כמעט בלתי אפשרי שיהיה חוקר כזה בנושא לבנון.

קיימות כמה השלכות נוספות המאתגרות את המודיעין בנושא לבנון:

- המערכת הלבנונית מייצרת הפתעות ושינויי המצב בה מהירים.
- לבנון חיה ונושמת את העבר, את ההיסטוריה. הבנה טובה של אירועי ההווה מחייבת ידע היסטורי. הבעיה היא שהידע ההיסטורי של חוקר המודיעין הממוצע הוא במקרה הטוב זה שהועבר לו על-ידי קודמו בתפקיד, ובמקרה הגרוע הוא מתחיל לצבור את הידע שלו רק עם כניסתו לתפקיד. מובן שיש חוקרים היוצאים מן הכלל.
- לחוקר המודיעין קל יותר להתמודד עם בעיות של מדיניות חוץ של מדינה, בעיות של מלחמה ושלוש ומשא-ומתן מדיני מאשר עם בעיות הפנים של מדינה, קל וחומר כשהבעיות מורכבות.

לסיום, ניתן להצביע על אתגר אדרהוק שלבנון הציבה בפני המודיעין בתקופה שלאחר הנסיגה מלבנון: כיצד יוצרים איזון נכון בהקצאת המשאבים (איסוף, כוח־האדם) בין הזירה המורכבת של לבנון, בעלת הפוטנציאל להתלקחות, לבין הזירה הפלסטינית, שבה הפוטנציאל להתלקחות התממש זמן קצר מאוד לאחר הנסיגה מלבנון?

הערות

1. על הסוגיה הכללית של יחסי המודיעין והקברניט ראו: המודיעין והקברניט, אוניברסיטה משודרת, משרד הביטחון, ההוצאה לאור, 2004.
2. על סוגיית הנסיגה מלבנון, ראש הממשלה ברק והמודיעין, ראו: רן אדליסט, אהוד ברק – מלחמתו בשדים, זמורה־ביתן, 2003, עמ' 269-271, 281-282, 311-321; רביב דרוקר, חרקיירי, ידיעות אחרונות, 2002, עמ' 129-135; על המתיחות ביחסים בין קברניט ואנשי מחקר במודיעין מנקודת מבט אמריקנית ראו: Jack Davis, "Sherman Kent's Final Thoughts on Analysts-Policymaker: Relations", *The Sherman Kent Center for Intelligence Analysis Occasional Papers*, Vol. 2, No. 3, pp. 1-12.
3. על סוגיית ההפרזה ראו: שמואל לימונה. "מחירן של הערכות יתר ושל התרעות שווא", מערכות, גיליון 393, (פברואר 2004), עמ' 60-62. על האופן שבו באו לידי ביטוי הערכות המודיעין בתקשורת ובציבור ראו: דניאל סובלמן. כללי משחק חדשים, ישראל וחזבאללה לאחר הנסיגה מלבנון, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, מזכר 65, יוני 2003, עמ' 28-31.
4. על מחקר היכולת ובעיותיו מול החזבאללה והפלסטינים ראו: אל"ם זהר, "מודיעין נגד טרור", מבט מל"מ, גיליון 47 (דצמבר 2006), עמ' 36-38. ראו גם: ריאיון עם קצין מודיעין ראשי, תא"ל יובל חלמיש, מבט מל"מ, גיליון 47 (דצמבר 2006), עמ' 12-13. על הבעיות היסודיות של המודיעין בהתמודדות מול ארגון כמו החזבאללה ראו: אל"ם שמואל ניר, "המודיעין בעימות מוגבל בין יריבים א־סימטריים", מערכות, גיליון 381-380 (דצמבר 2001), עמ' 72-77.
5. ראו בעניין הזה: אלוף (מיל') יעקב עמידרור, "דרכי פעולה או רציונאל", מערכות, גיליון 388 (אפריל 2003), עמ' 4-8. על השימוש של צה"ל ב"רציונל האויב" כאמצעי העיקרי להכנת התוכניות המבצעיות שלו ראו ריאיון עם אלוף איל בן־ראובן לידיעות אחרונות ("7 ימים", 9 במארס 2007).
6. סקירה מקיפה על יחסי ישראל־החזבאללה, מדיניות החזבאללה והאילוצים שבהם הוא פעל ראו: דניאל סובלמן, כללי משחק חדשים בלבנון, ישראל וחזבאללה לאחר הנסיגה מלבנון, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, מזכר 65, יוני 2003.
7. דיון מעניין ויסודי בסוגיה הזאת ראו: יצחק בן־ישראל, דיאלוגים על מדע ומודיעין, מערכות, 1989.
8. הפתעה בסיסית – הפתעה החושפת מערכת מושגית, שמתגלה כבלתי רלוונטית למציאות. הפתעה מצבית היא אירוע הנגרם כתוצאה מכשל באיסוף, ניתוח או הפצה של מידע. ההבחנות הם על פי: צבי לניר, הפתעה בסיסית – מודיעין במשבר, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הקיבוץ המאוחד, סדרת קו אדום, תל־אביב 1983.

ועדות לבדיקת קהילת המודיעין בישראל מדוע המלצותיהן חוזרות על עצמן ואינן מיושמות?

שמואל אבן*

מאז שנותיה הראשונות של ישראל מתלבטת הנהגת המדינה בעושה השליטה בגופי המודיעין הממלכתיים, חלוקת האחריות ביניהם והזיקה ביניהם לבין ראש הממשלה. עקב שורה של כישלונות של קהילת המודיעין, עמדה זו במרכז עיסוקן של כמה ועדות שבדקו את תפקודה. מאמר זה יתמקד בשלוש ועדות בולטות שבחנו את קהילת המודיעין והן: ועדת ידין-שרף בשנת 1963, ועדת אגרנט ב-1974 והוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק ב-2003, מטעם ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בראשות יובל שטייניץ (להלן: שלוש הוועדות). שלוש הוועדות הוקמו בהקשר של ליקויים בהערכת המודיעין הלאומית. תפקוד גופי המודיעין נבדק על-ידי וועדות עוספות כחלק מתפקוד מערכות הביטחון באירועים קשים, כגון ועדת כהן שבדקה את אירועי הטבח במחנות הפליטים סברה ושתילה במלחמת לבנון הראשונה בשנת 1982, ועדת וינוגרד שחקרה את אירועי מלחמת לבנון השנייה ב-2006 ועוד. אתייחס גם לשתי ועדות אלו כדי להשלים את התמונה ולהעמיד את ממצאי המאמר בהקשרים אקטואליים.

רוב ההמלצות של שלוש הוועדות הללו לא מומשו. יתר על כן, אף שחלפו 40 שנה בין הוועדה הראשונה (1963) לאחרונה (2003) ניכר שהמלצותיהן חוזרות על עצמן בשני נושאים מרכזיים: מינוי יועץ לענייני מודיעין לראש הממשלה והעתקת מוקד המחקר המדיני מאמ"ן לגורם אזורי. המאמר מצביע על כמה סיבות אפשריות לאי-מימוש ההמלצות, מציג השערות מדוע חזרו הוועדות על המלצות קודמותיהן ובוחן את תוקפן של ההמלצות. מאחר שרוב ההמלצות לא מומשו מסיבות שאינן קשורות בהכרח לתחום המודיעין, עולה כאן שאלה כללית יותר בדבר הציפיות מוועדות חקירה ובדיקה ברמה הלאומית, בנוגע לתיקון התנהלותם של מוסדות השלטון ובאשר להיותם ארגונים לומדים.

* אל"מ (מיל') ד"ר שמואל אבן שירת בעבר בתפקידי מחקר באגף המודיעין בצה"ל.

קהילת המודיעין בישראל – רקע

בקהילת המודיעין בישראל יש שלושה ארגונים עיקריים: אמ"ן, השב"כ והמוסד. בנוסף שותפים בקהילה גם גופי מודיעין של משרד החוץ והמשטרה. ראש הממשלה הוא הממונה הישיר מטעם הממשלה על המוסד ועל השב"כ ומנחה את אמ"ן (שהוא חלק מצה"ל) באמצעות שר הביטחון והרמטכ"ל בתחומי המודיעין הנוגעים לרמה הלאומית. לפיכך אפשר לראות בראש הממשלה מעין שר לענייני השירותים החשאיים, נוסף על שאר תפקידיו.

שלוש הוועדות עסקו בעיקר בתחום המודיעין (איסוף מידע ומחקר) על האויבים והסביבה האסטרטגית החיצונית של ישראל ואספקתו לצרכני המודיעין, שבראשם ראש הממשלה. בתחום זה אגף המודיעין במטכ"ל (אמ"ן) הוא שירות המודיעין המרכזי של מדינת ישראל. עיקר ייעודו של אמ"ן הוא לאפשר להנהגת המדינה ולצה"ל להבין את כוונות האויב, לאתר את יכולותיו, ולספק את המודיעין הדרוש לפעול כלפיו. המשימה הראשונה של אמ"ן היא לספק התרעה על מלחמה צפויה ועל פעולות איבה נגד ישראל. אמ"ן מציג לצמרת צה"ל, למערכת הביטחון ולממשלה הערכת מודיעין לאומית במישור הצבאי והמדיני.¹

תפקידו של המוסד זכו להתייחסות מועטה בהמלצות של שתי הוועדות הראשונות והתייחסות מקיפה בהמלצות של ועדת שטייניץ. המוסד מגדיר את ייעודו כדלהלן: "המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים מופקד מטעם מדינת ישראל על איסוף מידע, מחקר מודיעין וביצוע פעולות חשאיות מיוחדות מחוץ לגבולות המדינה".² המלצות שלוש הוועדות הללו לא עסקו בשב"כ. ייעודו של ארגון זה מעוגן בחוק השב"כ כדלהלן: "שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה, וכן יפעל השירות לשמירה ולקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה".³

ועדת ידין-שרף לבחינת חלוקת האחריות והכפיפות של שירותי המודיעין⁴

בשנת 1963 הקים ראש הממשלה דוד בן-גוריון ועדה שעסקה בחלוקת האחריות ובכפיפות של גופים העוסקים בהערכת המודיעין בישראל מאחר שלא היה שבע רצון מאי-הבהירות בקהילת המודיעין בתחום הזה. בוועדה היו שני חברים: רב-אלוף (מיל') יגאל ידין (יו"ר) וזאב שרף. תפקיד הוועדה היה להגדיר את הכפיפות ואת התפקידים של גופי המודיעין העוסקים בהערכה. ב-31 ביולי 1963 הגישה הוועדה את מסקנותיה לראש הממשלה לוי אשכול.

בן-גוריון מינה את ועדת ידין-שרף ערב פרישתו לשדה בוקר "מתוך חשש – בין היתר – שעם עזיבתו, עלול מצב זה – שפעל בצורה מניחה את הדעת בדרך כלל מתוקף היותו מכהן בעת ובעונה אחת הן כראש ממשלה והן כשר ביטחון – להתערער".⁵ במילים אחרות, בן-גוריון חשש שהמערכת המודיעינית (אמ"ן) העומדת לרשות ראש ממשלה המכהן גם כשר ביטחון, לא תעמוד באותה המידה גם לרשות ראש ממשלה שאינו שר ביטחון, והוא יהיה תלוי בצינור המידע העומד לרשות שר הביטחון. עם זאת ייתכן שברקע עמדו גם אירועים אחרים שטלטלו את קהילת המודיעין ובהם התפטרותו של איסר הראל (ב-1 באפריל 1963), שהיה ראש המוסד והממונה על השב"כ מטעם ראש הממשלה. הראל התפטר לאחר שבן-גוריון העדיף את הערכת אמ"ן בפרשת המדענים הגרמנים במצרים על-פני הערכת המוסד (המוסד טען כי המדענים מסייעים למצרים לפתח נשק להשמדה המונית) והורה למוסד להפסיק את פעילותו בנושא הזה. בעקבות התפטרות הראל מונה ראש אמ"ן מאיר עמית לתפקיד ראש המוסד, ובמשך כשנה שימש הן ראש אמ"ן והן ראש המוסד. לפני כן אירעה פרשת "רותם" בשנת 1960, שבה הופתעה ישראל מכניסת כוחות מצריים גדולים לסיני בלא שאמ"ן הרגיש בכך. בעקבות זה גייסה ישראל כוחות מילואים, ובשל הערכות מוטעות בשני הצדדים כמעט פרצה באזור מלחמה ששני הצדדים לא רצו בה.

- ועדת ידין-שרף ציינה שתי הנחות יסוד להמלצותיה:
- "חייבת להיות בידי ראש הממשלה תמונה מלאה על כל פעולות השירותים החשאיים במדינה, דהיינו – תוכניות עבודתם השוטפת, תכנון לפעולות בעתיד, קשיים ומגבלות וכיו"ב.
 - חיוני שבידי ראש הממשלה תהיינה הערכות בנושאים מדיניים, ביטחוניים ואחרים – המאוזנות והמתבססות על נקודות ראות שונות ואינן באות דווקא מאותו צינור אחד."

- כדי להשיג מטרות אלו המליצה הוועדה כדלהלן:
- "לבחון האפשרות לחזק את מחלקת החקר במשרד החוץ – שתהיה מסוגלת להגיש הערכות מדיניות בלתי תלויות, הן בנושאי המזרח התיכון והן בנושאים מדיניים, כפי שתידרש. בחיזוק מחלקת החקר במשרד החוץ ייוותר איזון מסוים להערכות הביטחוניות והמדיניות המבוצעות כיום כמעט בלעדית על ידי מחלקת המחקר באמ"ן." הוועדה ציינה כי "המשך קיומו של המוסד, שבידיו מכשירי איסוף חשאי, מאפשר במידת מה קבלת הערכה, אם כי מוגבלת בערכה."

- למנות יועץ מיוחד לראש הממשלה בנושאי מודיעין. "תפקידו של היועץ יהיה לסייע בידי ראש הממשלה לעקוב אחר הפעולות המבוצעות והמתוכננות על ידי השירותים השונים. סמכויותיו יהיו:
 - הוא ישתתף באופן קבוע בוועדת ראשי השירותים.
 - ישתתף באופן קבוע בכל פגישות ראש הממשלה עם אחד מראשי השירותים, או בכל דיון של ראש הממשלה בנושאי פעולות חשאיות, או בדיון מדיני וביטחוני הקשור לפעילות חשאית.
 - הוא יהיה רשאי לדרוש אינפורמציה מכל שירות ושירות, בין במישרין על-ידי ראש השירות, או על-ידי מגע ישיר עם מחלקות-יחידות של שירות זה (כמובן, באמצעות ראש השירות).
 - לפי יוזמת ראש הממשלה או באישור ראש הממשלה — הוא יהיה רשאי לבדוק דרכי פעולה של השירות כולו או של יחידה ממנו, ולבחון הערכות המוגשות לראש הממשלה — הן על ידי שיחות עם מגישי ההערכות והן על-ידי קבלת חומר גולמי במידת הצורך".

המלצות ועדת ידן-שרף הובאו בידי ראש הממשלה לדיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בספטמבר 1963. הדיון בוועדת החוץ והביטחון התקיים בלי שהדו"ח המקורי הונח לפניה ונראה כי ראש הממשלה "לא העמיק בנושא". מקצת חברי הוועדה הצטרפו להיסוסיו של ראש הממשלה למנות יועץ מיוחד למודיעין, כנראה מחשש שירכו בידי עוצמת יתר (בשנה זו כאמור סיים איסר הראל את כהונתו כממונה על המוסד ועל השב"כ כאחד), ואחרים חשבו שיש לשקול את ההמלצה בחיוב. בסופו של דבר המלצות הוועדה לא בוצעו. משרד החוץ לא פיתח את גוף המחקר המדיני וייתכן שהוא אף דולל. בשנת 1965 מונה אמנם איסר הראל ליועץ לענייני מודיעין לראש הממשלה אשכול, אך הוא פרש לאחר פחות משנה אחת, כנראה משום שחש שלא ניתן לו סמכויות מספיקות. בדו"ח ועדת אגרנט משנת 1975 נכתב כי ראש הממשלה דאז היסס למנות יועץ למודיעין בשל קשיי איוש, עקב "אי-התלהבות הטבעית של ראשי השירותים" ומשום שנראה שלבעל תפקיד זה לא תהיה תעסוקה מלאה.

ועדת אגרנט לבדיקת מחדל מלחמת יום הכיפורים

ב־21 בנובמבר 1973 הוקמה ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת מחדל מלחמת יום הכיפורים, בראשות נשיא בית המשפט העליון ד"ר שמעון אגרנט. חבריה האחרים היו שופט בית המשפט העליון משה לנדוי, מבקר המדינה ד"ר יצחק נבנצאל, רב־אלוף (מיל') יגאל ידן ונציב קבילות החיילים רב־אלוף (מיל') חיים לסקוב. במוקד החקירה של הוועדה בסוגיות

המודיעין עמדה השאלה: מדוע הופתעה ישראל מההתקפה המתואמת של מצרים וסוריה? לשם כך חקרה הוועדה את המידע שנאסף לפני המלחמה בידי שירותי המודיעין ושמעה עדויות כיצד פורש מידע זה ואילו פעולות ננקטו בישראל בעקבותיו. ב־1 באפריל 1974 פרסמה הוועדה דו"ח-ביניים ראשון, ב־10 ביולי 1974 הציגה דו"ח-ביניים שני, והדו"ח הסופי הוגש ב־30 בינואר 1975. הוועדה קבעה כי בידי אמ"ן היו לפני המלחמה ידיעות מתריעות למכביר, אך הוא לא העריך נכון את המידע בשל קונספציה מחשבתית לקויה. הקונספציה הייתה שמצרים לא תצא למלחמה בישראל בלא יכולת אווירית שתאפשר לה לתקוף בעומק מדינת ישראל לשם שיתוק חיל האוויר של ישראל, ואילו סוריה לא תצא למתקפה בלי מצרים. עד יום ההתקפה הוערכו תמרוני צבא מצרים כתרגיל, ופריסת הכוחות בסוריה הוערכה כמערך הגנתי. עקב כך לא נתן אגף המודיעין לצה"ל התרעה בזמן וצה"ל לא נערך למלחמה כראוי. הוועדה ייחסה משמעות רבה לעובדה שאמ"ן היה הגוף היחיד שסיפק הערכה מודיעינית לרמטכ"ל, לשר הביטחון ולראש הממשלה, ובכך השפיע על הבנתם את המידע המודיעיני שהתקבל. בעקבות המלצות הוועדה הודחו ראש אמ"ן אליהו זעירא וקציני מודיעין אחרים. הרמטכ"ל דוד אלעזר התפטר לאחר שהוועדה המליצה על הפסקת כהונתו בשל אחריותו להערכת המצב השגויה ואי-מוכנותו של צה"ל למלחמה. הוועדה ניקתה למעשה את הדרג המדיני מאחריות, אולם בעקבות גל מחאה ציבורית התפטרה ראש הממשלה גולדה מאיר.

נראה שהעיקר המאמץ של ועדת אגרנט הופנה לקביעת האשמים במחדל. למרות היקף המחקר של הוועדה ועומקו, המלצותיה במישור המוסדי היו דלות לעומת המשבר שחוללה מלחמת יום הכיפורים. המלצותיה העיקריות היו דומות בתכלית להמלצות ועדת ידן-שרף משנת 1963 אף-על-פי ששתי הוועדות הוקמו על רקע שונה לגמרי. יצוין שבשתי הוועדות השתתף רב-אלוף (מיל') יגאל ידן.

להלן המלצות ועדת אגרנט:

- למנות יועץ מיוחד למודיעין לראש הממשלה (לא איש הצבא הסדיר, אם כי כמובן יוכל להיות קצין במילואים). תפקידיו וסמכויותיו יהיו כפי שפורטו בדו"ח הוועדה שהוגש לראש הממשלה ב־1963. ליד יועץ זה חייב לפעול צוות קטן ומעולה, שיוכל לאפשר לראש הממשלה (ובאמצעותו לממשלה כולה) לבצע הערכה מדינית-אסטרטגית עצמאית, על סמך כל המידע הקיים בידי שירותי האיסוף השונים. יחד עם זאת, צריך שיהיה ברור לחלוטין, שאסור שיועץ זה יהיה גורם חוצץ בין ראשי קהילת המודיעין לבין ראש הממשלה. הוועדה מודעת לעובדה כי בתוקף תפקידיו, עשוי היועץ לענייני מודיעין לבוא במגע עם קצינים באמ"ן שלא בהתאם לכל כללי הנהוג הצבאי; יחד עם זאת משוכנעת היא כי דבר זה הוא חיוני לביצוע תפקידו ביעילות.

- לחזק את מחלקת החקר של משרד החוץ על-ידי ארגונה כגוף עצמאי במסגרת משרד החוץ, כשאחד מיעדיה העיקריים חייב להיות ביצוע הערכת מודיעין מדינית-אסטרטגית עצמאית, בעיקר על סמך החומר המיוחד העומד לרשותה; יש להוסיף סגל מתאים, הן מבחינה איכותית והן מבחינה כמותית, למחלקה זו.
- לקבוע בבחירות את כללי ההפצה והמשוב של חומר המודיעין הגולמי על-ידי גורמי האיסוף, שבתוך אמ"ן ושמחוץ לו, הן לגופי המחקר השונים והן לשר הביטחון ולראש הממשלה.
- לבצע שינויים מהותיים ויסודיים במבנה אמ"ן וחיל המודיעין, שיבטיחו שנקודת הכובד של המחקר וההערכה יהיו בתחומי המודיעין הצבאי, האסטרטגי, האופרטיבי והטקטי (ובכלל זה ארגון מחדש של מודיעין השדה וייצוגו הראוי בדרג המטכ"ל); שיתנו ביטוי נאות ואף עידוד לדעות שונות ונוגדות בקרב העובדים במחלקת המחקר, בהערכות אמ"ן המוצגות לגורמים השונים; שיציבו כוח אדם מתאים, ובכלל זה אזרחי, במחלקת המחקר בהתאם למסלולי קידום אופטימליים, תוך קיום רוטציה מתאימה בתוך המחלקה ומחוצה לה; שיבטיחו בקרה שוטפת של הערכות המודיעין.
- להקים בתחומי המוסד יחידת הערכה של החומר הנאסף על-ידי המוסד.⁶

הוועדה הרגישה, ש"כל ההמלצות הנ"ל כאחת באות להבטיח קיום של פלורליזם בהערכות מודיעיניות לסוגיהן, ולתת בידי ראש הממשלה את הכלים הדרושים כדי לוודא תפקוד יעיל של כל גורמי קהילת המודיעין למתן התרעה וניתוח הערכותיהם המודיעיניות".

אשר למימוש המלצות ועדת אגרנט: הוועדה זכתה להד ציבורי נרחב ולתשומת לב רבה של ראש הממשלה יצחק רבין, שבחן את המלצותיה. רבין אימץ את מסקנות הוועדה בעניין יועץ למודיעין לראש הממשלה. בשנת 1974 מונה האלוף (מיל') רחבעם זאבי ליועץ ראש הממשלה למודיעין ולמלחמה בטרור, אך ב-1976 התפטר. אחריו מונה לתפקיד היועץ למודיעין האלוף (מיל') יהושפט הרכבי, אך הוא עזב לאחר כשבעה חודשים, לאחר שינוי הממשלה בשנת 1977. מאז לא היה המשך לתפקיד הזה. נראה שליועצים לא הייתה השפעה רבה על התהליך המודיעיני והתפקיד לא התבסס כתפקיד חיוני. בכהונתו השנייה של רבין כראש ממשלה (1992-1995) הוא לא מינה יועץ למודיעין, אך התייעץ באלוף (מיל') רפאל ורדי בסוגיות הקשורות לניהול קהילת המודיעין.

המלצת ועדת אגרנט להעביר את מרכז הכובד של המחקר המדיני מאמ"ן למשרד החוץ לא מומשה. בעקבות המלצת ועדת אגרנט תוגברה אמנם מחלקת החקר במשרד החוץ והפכה ל"מרכז למחקר ולתכנון מדיני" (כיום הוא נקרא "המרכז למחקר מדיני"), אולם השפעתו על הערכת המודיעין הלאומית הייתה מוגבלת, ואמ"ן נותר הגוף הגדול

והדומיננטי גם בתחום הזה. לעומת זאת, דווקא במוסד הלך והתפתח בתחום הזה גוף מחקר משמעותי. בניגוד לגישתן של ועדות ידן-שרף וועדת אגרנט, שראו במוסד גורם הערכה מוגבל בחשיבותו, הקים המוסד בעקבות מלחמת יום הכיפורים גוף למחקר ולהערכה מודיעינית, וזה הלך והתפתח עם השנים.⁷ בשונה מהמלצת ועדת אגרנט, שגוף המחקר של המוסד יתבסס על מידע שנאסף ממקורות המוסד (בלבד), מתבססת יחידת המחקר במוסד על כלל המידע הנאסף בקהילת המודיעין והיא מפיצה את הערכותיה האסטרטגיות במקביל לאמ"ן.

המלצתה של ועדת אגרנט להבטיח שנקודת הכובד של המחקר וההערכה באמ"ן תהיה בתחום המודיעין הצבאי, לא התמודדה במידה מספקת עם הכשל המודיעיני של אמ"ן בהתרעה למלחמה, שחלקו היה בתחום המדיני. הוועדה התמקדה בקונספציה המחשבתית שמצאה בתחום המודיעין הצבאי (מצרים לא תצא למלחמה בלא יכולת תקיפה אווירית בעומק ישראל), אך החמיצה את הליקוי הקונספטואלי שאמ"ן לקה בו בתחום המדיני. אמ"ן לא העריך שמצרים עשויה לפעול לכיבוש חלקו המערבי של סיני בלבד, כחלק מתוכנית להשבת כל סיני לידיה בשלבים, בדרך מדינית. אילו הייתה הוועדה ערה לעניין זה היה עליה להגיע למסקנה שהמחקר המדיני והמחקר הצבאי ברמה האסטרטגית הם חטיבה שלמה אחת שאי אפשר להפריד בין חלקיה. ההמלצה שאמ"ן יתמקד בתחום הצבאי לא תאמה גם את עקרון הפלורליזם, שאותו קידשה הוועדה עצמה. אילו אמ"ן היה זונח את הערכת המודיעין המדינית וגוף אחר היה נוטל את ההובלה, כיצד היה אפשר ליצור בקהילת המודיעין דעות שונות של גופי מחקר בתחום המדיני-האסטרטגי? בפועל, מאז מלחמת יום הכיפורים ועד עתה התחזק אמ"ן גם בתחום המודיעין המדיני, וגופי הערכה בתחום זה הוקמו בכל השירותים בקהילת המודיעין.

המלצות ועדת אגרנט בתחום מודיעין השדה תואמות את ההתפתחות הניכרת שחלה בגופי המודיעין של יחידות השדה והפיקודים לאחר המלחמה, ונראה שהן תרמו לכך. למשל, חל גידול ניכר בגודלן של מחלקות המודיעין הפיקודיות, המהוות מרכיב חשוב במטה הפיקוד וביכולתו של אלוף הפיקוד לתכנן מערכות צבאיות ולנהלן. הן מפיצות הערכות משלהן (ללא תלות בחטיבת המחקר באמ"ן) על אודות יכולת האויב וכוונותיו, ובכך הן תורמות לפלורליזם בתחום המודיעין הצבאי בקהילת המודיעין.

אף-על-פי שהמלצת ועדת אגרנט בעניין הקמת גוף מחקר חזק במשרד החוץ לא יושמה, הרי בסופו של דבר, בעקבות התפתחות הדרגתית, מקיימת כיום מערכת המודיעין בישראל את עקרון הפלורליזם, שבו דגלה הוועדה. בתחום המודיעין המדיני מקבלים צרכני המודיעין הרלוונטיים הערכות הן מאמ"ן והן מהמוסד, ואילו בתחום המודיעין הצבאי מקבלים צרכני המודיעין הערכות הן מאמ"ן והן ממחלקות המודיעין בפיקודים ובזרועות (האוויר והים). במערכת זו נותר אמ"ן גוף המחקר הדומיננטי העוסק בכל תחומי

המחקר הצבאי והמדיני הנוגעים לסביבה האסטרטגית של מדינת ישראל, ואילו המוסד ומחלקות המודיעין בפקודים ובזרועות מפקים הערכות מודיעין משלהם במקביל לאמ"ן ובלי תלות בו. בנוסף כמה באמ"ן מחלקת בקרה, הבוחנת את הערכות גופי המחקר השונים בקהילה ומצביעה על ההבדלים ביניהם, וכן מציגה עמדות משלה. מחלקה זו נהנית ממעמד עצמאי באמ"ן, ובתחום זה היא ממלאת תפקיד שייעדו הוועדות ליועץ למודיעין לראש הממשלה.

בנוסף הצביעה ועדת אגרנט על בעיות בתהליך קבלת ההחלטות בתחום הביטחוני, אך בנושא הזה היא לא נכנסה בעובי הקורה. היא המליצה שהממשלה תשוב ותקים ועדת שרים לענייני ביטחון ובה מספר קטן של שרים כדי שיהיה אפשר לקיים דיונים סודיים, מאחר שלעתים לא הוצג לפני הממשלה מידע מלא בעקבות דליפות של מידע סודי מיישבותיה. ועדה מצומצמת כזאת הייתה קיימת לפני מלחמת ששת הימים, אך מאז כינון הקואליציה הרחבה בשנת 1967 היא תפחה ל-17 שרים מתוך 24 שרי הממשלה, ולבסוף חדלה מלהתקיים. בעקבות הערות הוועדה בעניין הבעיות בתהליך קבלת ההחלטות, חוקק במארכ 1976 חוק יסוד צה"ל המסדיר את כפיפות צה"ל לממשלה. בחוק נקבע שהצבא נתון למרות הממשלה, השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון, הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי, וראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.

ועדת כהן לחקירת האירועים במחנות הפליטים בכירות

ב-1 בנובמבר 1982 הוקמה ועדת חקירה ממלכתית כדי לחקור את "כל העובדות והגורמים הקשורים למעשי הזוועה, אשר בוצעו על-ידי הכוחות הלכנוניים, באוכלוסייה האזרחית במחנות הפליטים בסברה ושתילה". בראש הוועדה עמד נשיא בית המשפט העליון יצחק כהן והשתתפו בה שופט בית המשפט העליון אהרן ברק והאלוף במילואים יונה אפרת. בשנת 1983 פרסמה הוועדה את מסקנותיה. ועדה זו התמקדה באירוע ספציפי, שאינו מאפיין את ליבת העשייה של קהילת המודיעין, ולכן לא אעסוק בה במאמר הזה, אך להשלמת התמונה ייבחנו כאן עניינים אחדים הקשורים לקהילת המודיעין.

הוועדה קבעה כי ראש אמ"ן אלוף יהושע שגיא העריך נכון את התוצאות הצפויות של הכנסת הפלנגות למחנה הפליטים והזהיר מפני טבח אפשרי. עם זאת קבעה הוועדה שהוא לא הזהיר באופן בולט די הצורך וביקרה אותו על שלא העביר בזמן את המידע לקברניטים. אשר לראש המוסד נחום אדמוני קבעה הוועדה שהוא לא סיפק לממשלה התרעה חדר-משמעת על הסכנה הכרוכה בכניסת הפלנגות למחנות הפליטים ולא הביע כל הסתייגות מכניסתם למחנות. לדברי הוועדה, חובתו הייתה להביע את דעתו בדבר הסיכונים הכרוכים בפעולות הפלנגות, בין היתר בשל הקשר שהיה בין המוסד לבין הפלנגות ולנוכח רצח

בשיר ג'מיל. ועדת כהן הטילה על ראש אמ"ן אחריות אישית עקיפה לאירועים והמליצה להעבירו מתפקידו,⁸ ואילו ראש המוסד נשאר בתפקידו. במילים אחרות, הוועדה החליטה להחמיר עם מי שהעריך נכון אך לא פעל בנחרצות מספקת כדי להשפיע, ולא ייחסה אותה חומרה למי שלא ניתח את המצב כהלכה. עם זאת, נראה כי התחשבות הוועדה בראש המוסד נבעה בין היתר מהעובדה שהאירועים התרחשו ימים ספורים לאחר שהחל בתפקיד.⁹

בכל הקשור לתהליכי קבלת ההחלטות והשתלבות גופי קהילת המודיעין בהם אפשר להסיק שהוועדה נתנה עדיפות למסלול קבלת ההחלטות במשרד הביטחון, שבו משולב אמ"ן, יותר משנתנה למסלול שבין המוסד לראש הממשלה. אפשר להעריך שההתייחסות המקלה כלפי ראש המוסד לא נבעה רק מהיותו בתחילת תפקידו (שהרי היה ביכולתו להיעזר בבעלי תפקידים ותיקים בארגון), אלא גם ובעיקר מכך שהמוסד לא נתפס אחראי מרכזי להערכת המודיעין, אפילו בהקשר לפלנגות, שעמן הייתה למוסד היכרות אינטימית.

הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק

הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק ("ועדת שטייניץ") קמה ביוזמתו של ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ד"ר יובל שטייניץ. הוועדה הוקמה כדי לבחון את הפער בין העובדה שלאחר כיבוש עיראק בידי ארצות-הברית לא נמצאו בה נשק לא קונבנציונלי (נב"ק) וטילי קרקע-קרקע (טק"ק), לבין הערכות של קהילת המודיעין הישראלית לפני המלחמה שיש בידי עיראק נשק כזה ולו בכמות קטנה. בעניין זה קבעה הוועדה, כי "בהיעדר מידע מודיעיני קונקרטי, ולנוכח מכלול הנתונים שהיו בידי שירותי המודיעין, נפלה הערכתם ביחס להימצאות טק"ק ונב"ק בעיראק בגדר הסבירות; ולנוכח הערכות המודיעין, אין מקום למתוח ביקורת על החלטות הממשלה".

הוועדה החליטה לברוק גם אירועים ונושאים שאינם קשורים דווקא למלחמה בעיראק. במכתב הקדמה לדו"ח הוועדה מפרט יושב הראש, כי הקמת הוועדה קשורה לאירועים האלה: "כישלון מסוים" במאמצי גורמי קהילת המודיעין "לכונן מערכת איסוף יומינטית (מודיעין ממקורות אנושיים) וסיגינטית (מודיעין תקשורת) שתוכל להתחקות בזמן אמת אחרי התפתחותם ודעיכתם של מערכי הנשק הכימי והביולוגי ושל היכולת הטילית של עיראק", ו"כישלון מדאיג" לקהילת המודיעין לזהות את מאמציה של לוב להשיג נשק גרעיני, עד שאלה נחשפו על ידי גופי מודיעין מערביים.¹⁰ מנגד הוא מציין את הצלחת שירותי המודיעין בישראל להיות בין השירותים המערביים הראשונים שהבחינו, כבר באמצע שנות התשעים, במאמציה של איראן לפתח תעשיית גרעין צבאית.

אף שוועדת שטייניץ היטיבה להצביע על השינויים במפה האסטרטגית ועל מגוון אתגרים מודיעיניים חדשים העומדים בפני קהילת המודיעין של ישראל, גם היא חזרה

בסופו של דבר על רוב המלצותיהן של הוועדות הקודמות. כמותן גם היא המליצה למנות יועץ ("מזכיר") לענייני מודיעין לראש הממשלה ולהעתיק את מרכז הכובד של המחקר המדיני מאמ"ן לגוף אזרחי, אלא שהיא ציינה את המוסד כגוף שאמור להוביל בתחום ההערכה המדינית. יצוין כי שנים רבות לפני הקמת ועדת שטייניץ כבר היה במוסד גוף מחקר שעסק בגיבוש הערכות מודיעין מדיניות, במקביל לאמ"ן, ותרם לפלורליזם בקהילת המודיעין בתחום המודיעין המדיני-אסטרטגי.

בדו"ח הוועדה נכתב כי "המזכיר המודיעיני יופקד על מטה/מזכירות לענייני מודיעין שיהווה גורם מקצועי, שתפקידו לתאם, לבחון ולתכלל את עבודת שירותי המודיעין. המטה המודיעיני ישמש כחוליה המקשרת בין קהילת המודיעין לבין ראש הממשלה ויסייע בידו ראש הממשלה להכוון את עבודת השירותים ולפקח על פעילותם ועל בניין הכוח שלהם". עם זאת, בנספח לדו"ח מפורטים תפקידי המזכיר כדלהלן:

- "משימתו העיקרית של המזכיר תהיה להוות פונקציה שתשרת את הדרג המדיני (ראש הממשלה וקבינט) ותהווה חוליית מטה מגשרת בינם לבין קהילת המודיעין. היא זו שתגבש אינטגרציה משולבת של ההערכות המגיעות מהגופים השונים. אין הכוונה למיזוג ההערכות אלא להעמידן אלה כנגד אלה, למזג את המשותף וללבן את השנוי במחלוקת.
- בשיטת עבודתו, המזכיר יזמן אליו את נציגי גופי ההערכה על-מנת ללבן ולברר מקורן של מחלוקות. לעיתים יתברר שמחלוקות הערכתיות נובעות ממסד נתונים ומידע גולמי שונה. או אז יוודא המזכיר שמסד הנתונים והמידע יהיה זהה. אם גם אז יתברר שיש מחלוקות, יותירן כמות שהן לידיעת הדרג המדיני, תוך שהוא מבהיר מה מוסכם ומה במחלוקת.
- משימתו השנייה של המזכיר הינה בתחום האיסופי. תפקידו לוודא שסדר היום המדיני והאסטרטגי ישתקף בצ"ח (ציון ידיעות חשובות). המזכיר ייטול חלק פעיל בתהליך עיצוב הצ"ח האיסופי השנתי. המזכיר יפתח גם צמ"ח (ציון מודיעיני חיוני), בבחינת תידוע הגופים המודיעיניים לגבי נושאי מודיעין שהדרג המדיני זקוק לו.
- המזכיר יקיים זיקת עבודה למועצה לביטחון לאומי. המזכיר יהווה גוף מתאם ומקשר בין ראש הממשלה לבין שירותי המודיעין, וכן ירכז את ההכנות לכינוסי ועדת השרים למודיעין האמורה לקום על-פי ההמלצות.
- המזכיר יהיה משקיף קבוע בפגישות ועדת ראשי השירותים.
- המזכיר המודיעיני יבצע אינטגרציה של מכלול הצ"ח המבוססים בשירותי המודיעין ויניח בפני ראש הממשלה וועדת השרים לענייני מודיעין המלצה ביחס לגיבוש הצ"ח הלאומי הכולל".¹¹

ועדת שטייניץ הסבירה ש"המכשול העיקרי בפני כינונה של פונקציה כזו בלשכת ראש הממשלה – למרות היותה קיימת בארצות אחרות, כגון ארצות-הברית, אנגליה, גרמניה ואיטליה – נובע מעניינם של ראשי זרועות המודיעין למנוע קיום גורם בכיר שיחצוץ ביניהם לבין הדרג המדיני ואשר ינגוס בסמכויותיהם". כדי לצמצם חששות אלה המליצה הוועדה שהתפקיד יבנה כדלהלן: "המזכיר יהיה אזרח יוצא קהילת המודיעין בדרגת אלוף או תת-אלוף, או הרמות המקבילות במוסד ובשב"כ, או לחלופין איש אקדמיה בכיר ברמת פרופסור או מרצה בכיר; המזכיר ידמה בתפקודו ובדפוסי הפעולה שלו למזכיר הצבאי ולא יהווה חיץ בין המערכת לראש הממשלה; הצוות שיעמוד לרשות המזכיר ימנה סגן ומטה מצומצם. בשום פנים ואופן לא יהיה היועץ לגוף חדש בשרשרת ההערכה. תפקידו יצטמצם לפונקציות מטה בכירה ותו לא".

בנוגע להערכת המודיעין – ועדת שטייניץ המליצה "להגדיר מחדש את מסגרת האחריות המודיעינית של אמ"ן ולתחם את פעילותו לנושאי המודיעין הצבאי הקלאסי, תוך התמקדות במעגלים הקרובים וביכולותיהם לצורך מתן התרעה למלחמה ותמיכה מודיעינית לכוחות הלוחמים". נימוקי הוועדה לעניין זה היו:

- צורך בהפרדה בין צה"ל/אמ"ן לבין המערכת המדינית-הפוליטית. לטענת הוועדה, "אין הכוונה למנוע מאמ"ן מלקיים מחקר מודיעיני בהיבטיו הנרחבים, לרבות בתחומים המדיניים, ככל שהדברים מתבקשים מתוקף מילוי תפקידו כמודיעין צבאי. אולם מן הראוי להבטיח שאמ"ן ימנע בעתיד מלעסוק במחקר מדיני שאין לו גזירות צבאיות ואשר משיק לתחום האזרחי-פוליטי".
- צורך ביעילות והתמקדות – "הוועדה סבורה כי המצב שבו אמ"ן מתפקד כארגון ביון רב-משימתי הפועל במגוון עצום של תחומים, נושאים וגזרות עלול לפגום ביעילותו". לטענתה, "צה"ל ראוי לשירותו של מודיעין צבאי טהור וממוקד במשימותיו שאינו מתפזר יתר על המידה לתחומים אחרים ואילו מדינת ישראל והנהגתה המדינית ראויים למודיעין מדיני-אסטרטגי שאינו כפוף לאילוצי תקציב וסדרי קדימויות של המערכת הצבאית הנקבעים במהלך הוויכוחים הפנימיים במטכ"ל".

הוועדה המליצה להטיל על המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים את הובלת המחקר המודיעיני בתחום המדיני-האסטרטגי. לטענתה, "כך יהפוך המוסד מגוף שעיקר האוריינטציה שלו היא סיכולית, לגוף מודיעיני המקיים איסוף ומחקר תשתיתי גם לצרכי סיכול ישירים, אך גם בהקשרים הרחבים – מדיניים, אסטרטגיים, תעשייתיים ומדעיים של הביטחון הלאומי". "הוועדה סבורה שהגברת כוחו של המוסד על-מנת שיוכל להרחיב את מוטת הפעילות שלו ולכסות מודיעינית איומים אסטרטגיים, נב"ק, טק"ק וטרור גלובאלי,

ברחבי העולם, ולייצר יומינט (מודיעין ממקורות אנוש) איכותי רב-שכבתי באזורים נוספים, הם בגדר משימה לאומית דחופה וראשונה במעלה. הוועדה סבורה שמודיעין מדיני-אסטרטגי-טכנולוגי-תעשייתי וכמובן גרעיני, רחב היקף, צריך להיות בקדמת סדר העדיפויות, דהיינו בשורה אחת עם מודיעין צבאי, שעליו אמון אמ"ן, ומודיעין לטרור וגרילה פנימיים, עליהם אמון השב"כ – אם לא למעלה מכך".

הוועדה המליצה כי "תהליך גיבושה של הערכת המודיעין יתבצע מכאן ואילך באמצעות ריכוזן של הערכות המודיעין של שירותי המודיעין, כל אחד בתחומו; זאת אל מול מסגרת המטה למודיעין שיוקם על יד ראש הממשלה וועדת שרים למודיעין. המטה המודיעיני המצומצם שליד ראש הממשלה יבצע אינטגרציה שוטפת של הערכות המודיעין המתקבלות מגופי המודיעין. המועצה לביטחון לאומי תניח בפני ראש הממשלה וועדת השרים למודיעין הערכת מצב לאומית שנתית על בסיס הערכת המודיעין"¹².

הוועדה עסקה בעוד נושאים הקשורים לבניין הכוח של קהילת המודיעין, שבהם לא עסקו ועדות קודמות. להלן המלצותיה בתחום זה:

- לבחון את הוצאת יחידת הסיגינט 8200 מאמ"ן והפיכתה לסוכנות לאומית.
- למנות צוות בין-שירותי שיבחן ויעריך את מצב העניינים בתחום המודיעין האנושי.
- להאיץ את פיתוח מערך לוויני הריגול של ישראל כתשתית מודיעינית ויזנטית (מודיעין חזותי) לטווחים ארוכים.
- לכוון ועדת שרים לענייני מודיעין, שתשמש מנחה של שירותי המודיעין ותקיים את השליטה והבקרה המדינית על פעילות מערכי המודיעין. קביעת הצ"ח המודיעיני לטווח הזמן הבינוני והארוך תיעשה על-ידי ועדת השרים למודיעין על יסוד המלצות שירותי המודיעין, המטה המודיעיני שעל יד ראש הממשלה והמועצה לביטחון לאומי.
- ליצור מסלול של הכשרה אקדמית לתחום המודיעיני בשיתוף פעולה עם המוסדות הקיימים להשכלה גבוהה. יש לחזק את המוסד באמצעות כוח אדם שמאתר צה"ל, כגון במסלול תלפיות.

המלצות ועדת שטייניץ לא זכו להתייחסות מעמיקה של ראש הממשלה שרון והן לא יושמו. רעיון היועץ למודיעין לראש הממשלה היה מוכר מוועדות קודמות, ובתקופת עבודתה של הוועדה כבר פעל כאמור במוסד אגף מחקר רציני במקביל לאמ"ן בתחום המודיעין המדיני. לפיכך, הצורך בגוף מחקר מדיני מחוץ לאמ"ן לשם פלורליזם, שעליו הצביעו ועדות קודמות, כבר לא היה קיים. חלק מהמלצות הוועדה תאמו את מבנה קהילת המודיעין של ארצות-הברית, למשל ההמלצה לבחון את הוצאת יחידה 8200 מאמ"ן

(בארצות-הברית קיימת יחידת סיג'נט לאומית אזורית NSA במסגרת משרד ההגנה). אך נראה שהמלצות אלה אינן מתאימות למציאות הנוכחית בישראל, הן מבחינת אילוצי משאבים והן מבחינת הקושי הקיים ממילא לשלוט בקהילת המודיעין. מניתוח המלצות הוועדה נראה שהיא לא הייתה עקיבה על-פי הקריטריונים שקבעה לעצמה כלפי הארגונים השונים בקהילה. בעוד שבנוגע לאמ"ן נקטה הוועדה את הקריטריון של יעילות והתמקדות, היא לא נקטה אותו כלפי המוסד, והמליצה על הרחבת עיסוקיו של גוף קטן זה גם לכיוונים שאינם בתחומי יתרונותיו היחסיים, כגון מחקר מדיני. את אמ"ן ראתה הוועדה לנכון להרחיק מהמערכת המדינית-הפוליטית, אבל היא לא עמדה על המשמעות של מתן הגמוניה למוסד בתחום הערכת המודיעין המדינית-האסטרטגי. ברור לכול שהמוסד הוא גוף סגור, חשאי ומבצעי (לא פחות מזה"ל), הכפוף במישרין לראש הממשלה בלבד (לעומת זה"ל הכפוף לממשלה), ועל כן מתן הגמוניה למוסד על הערכת המודיעין בתחום המדיני לא תקדם בהכרח את הרעיון של חברה אזרחית דמוקרטית בהקשר הזה. עם זאת, יש היגיון רב בהמלצות הוועדה לחזק את המוסד בתחומי מומחיותו – כגון נושא היומינט, או מחקר ארגוני טרור גלובליים – בהתאם לניתוח האיומים השונים.

ועדת וינוגרד לבדיקת אירועי מלחמת לבנון השנייה

ב-17 בספטמבר 2006 מינתה הממשלה ועדה לבדיקת אירועי מלחמת לבנון השנייה. נכון לזמן כתיבת המאמר הזה פרסמה הוועדה דו"ח ביניים העוסק בתקופה שלפני המלחמה (2000 – 2006) וראשית המערכה (12 ביולי – 17 ביולי)¹³. דו"ח הביניים של ועדת וינוגרד יוחד לתפקוד הדרג המדיני והביטחוני, שעליו מתחה הוועדה ביקורת קשה. המודיעין האסטרטגי בישראל לא היה העניין המרכזי. בכל הקשור להערכת המודיעין האסטרטגי לפני המלחמה קבעה הוועדה כדלהלן:

ככלל סיפק אמ"ן לצרכניו הצבאיים והמדיניים, במהלך השנים שקדמו למלחמה, תמונה רחבה, אמינה ונכונה על חזבאללה, למרות הפערים האיסופיים. אמנם לא יוצר מספיק מודיעין בסיסי, שכיסה את חזבאללה כארגון חברתי-תרבותי-אידיאולוגי. עם זאת, בתחום המדיני נוצרה תמונה טובה ובהירה לגבי מהות הארגון ומטרותיו, מדיניותו כלפי ישראל, הסיוע הגובר שלו לטרור הפלסטיני, שאיפותיו ודרכי פעולתו בזירה הלבנונית. ההבנה בראייה האסטרטגית הייתה טובה ונכונה כולל כוונותיו ותפיסה של יכולותיו". הוועדה הדגישה לא רק את נכונות המודיעין, אלא גם על הטמעתו בקרב צרכני המודיעין, בין היתר, באמצעות שיח ביניהם. בעניין זה גרסה הוועדה, בין היתר, כי ככלל "השיח החיוני בין קהילת המודיעין לבין הקברניטים סביב המערכה בלבנון ולפניה לא היה נקי מבעיות.

מאחר שהוועדה זיהתה את עיקר הכשל בדרך שבה התקבלו ההחלטות ובתהליך קבלתן, היא המליצה על כמה צעדים שאמורים לשפר את "תפקוד הדרג המדיני בהכרעות מדיניות-ביטחוניות", והבהירה כי תדון ביתר פירוט בהמלצותיה בדו"ח הסופי. הוועדה ציינה כי המלצותיה נועדו לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בשלושה ממדים:

- "שיפור תפקוד הממשלה ווועדותיה בהכרעות מדיניות-ביטחוניות עיקריות, תוך שימור תפקידם המרכזי של ראש הממשלה ושל שר הביטחון. מטרת השיפור – להביא להחלטות טובות יותר, תוך כדי הרחבת השיח התורם לטיב החלטות, חיזוק הבקרה ועמידה בדרישות המשטר הפרלמנטארי-קבינטי הנהוג בישראל.
- הבטחת התכלול והשילוביות בין היבטים מדיניים וביטחוניים, תוך התגברות על הנטייה, השגויה והמוכרת היטב בישראל, לתת משקל-יתר לשיקולים ביטחוניים, גם כאשר מדובר על מהלכים בעלי מרכיבים מדיניים חשובים ביותר.
- הבטחת עבודת מטה מדינית-ביטחונית מקצועית, מתכללת, עצמאית וארוכת טווח, ליד ראש הממשלה והממשלה, כתנאי הכרחי (אם כי לא מספיק) לשיפור טיב ההחלטות".

כן המליצה הוועדה להקים בתוך המועצה לביטחון לאומי, אך תוך עצמאות מקצועית, צוות הערכה לאומי, שיתכלל את המידע המודיעיני המגיע מהגופים השונים ואת הערכותיהם, ויספק הערכה לאומית תקופתית והערכות על פי צורך ודרישה. עם הקמת צוות זה תבוטל יחידת המודיעין ליד המזכיר הצבאי של ראש הממשלה. צוות זה לא יפגע בקשר הישיר של ראשי גופי המודיעין עם ראש הממשלה.

בנוסף לכך, העלתה הוועדה שורה של המלצות הנוגעות לקביעת פלורליזם בתחום בחינת דרכי הפעולה הפתוחות בפני ישראל, העמקת בסיס הידע של שרי הממשלה, שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות מדיניות שיש להן ממד מדיני, הקמת מרכז לניהול משברים במשרד ראש הממשלה ותפקוד המועצה לביטחון לאומי. בהמלצות הללו מופיע אמנם המושג מודיעין רק בהקשר להקמת גוף מודיעין במל"ל. אולם למימוש ההמלצות האחרות – העוסקות בתהליך קבלת ההחלטות – אמורה להיות משמעות ניכרת לגבי פעילות גופי המודיעין בישראל.

המלצת ועדת וינוגרד להקים "צוות הערכה לאומי" בתחום המודיעין במל"ל היא במידה ניכרת חזרה על המלצות הוועדות הקודמות, שהציעו להטיל תפקיד זה על יועץ/מזכיר למודיעין לראש הממשלה. גם במקרה זה לא ברור כיצד תיושם המלצה זו: למשל, האם גורם זה יציג לממשלה את הערכות המודיעין במקום ששירותי המודיעין יעשו זאת, ואם כן – כיצד אמירה זו מתיישבת עם הקביעה של הוועדה עצמה כי "צוות זה לא יפגע בקשר הישיר של ראשי גופי המודיעין עם ראש הממשלה". החידוש המהותי שמציעה הוועדה

בעניין הזה, לעומת קודמותיה, היא שילוב צוות זה במועצה לביטחון לאומי, כלומר הוא יהיה חלק אינטגרלי של גוף האמור לבצע עבודת מטה לקבלת החלטות אסטרטגיות.

סיבות אפשריות לאי-מימוש ההמלצות של שלוש הוועדות

ככלל נראה שאי-מימוש ההמלצות בתחום הארגוני אינו קשור לתחום המודיעין, אלא לעניינים כלליים יותר. למשל, רוב הוועדות הוקמו בעקבות משברים ברמה הלאומית ונכפו על מקבלי ההחלטות, ולאלה אין שום חובה לקבל את ההמלצות; הפיקוח על יישום המלצות הוועדות היה מוגבל למדי; מקצת חברי הוועדות היו אישים מכובדים ומלומדים, שהקשר בינם לבין הארגונים שאותם ביקרו היה מוגבל ולא עדכני. היו שהכילו את עמדותיהם, שגובשו לפני האירוע, על ההמלצות (למשל באיזו מידה הושפעה החלטת ועדת אגרנט לאמץ את מסקנות ועדת ידין-שרף מכך שבשתייהן השתתף רא"ל (מיל.) יגאל ידין). סביר להניח שגם עניינים פוליטיים השפיעו על אי-מימוש ההמלצות (למשל לאיזה ראש ממשלה היה עניין לחזק את משרד החוץ שבו מכהן יריבו הפוליטי בקואליציה או אף במפלגתו שלו).

לגופו של עניין, בנוגע להמלצה למנות יועץ (או מזכיר) למודיעין לראש הממשלה (כפי שהמליצו ועדת ידין-שרף, 1963, ועדת אגרנט, 1974 וועדת שטייניץ, 2004) – אפשר להעריך שהיו שלוש סיבות ישירות לאי-מימוש המלצות הוועדות:

הפתרון לא תאם את רצונותיהם של ראשי קהילת המודיעין, וגם רוב ראשי הממשלה לא חפצו ליישום את ההמלצה. נראה שפונקציה זו לא זכתה לאהדת ראשי קהילת המודיעין מאחר שהיא נתפסה כגורם שעלול לחצוץ בינם לבין ראש הממשלה. מהצד האחר של המטבע, נראה שראשי הממשלה לא רצו יועץ כזה. כידוע הם הסתייעו ביועצים בתחומים שונים (יועץ לתקשורת, יועץ מדיני וכו'), ואילו רצו למנות לעצמם יועץ לענייני מודיעין היו עושים כן ממילא. ייתכן שחוסר רצונם ביועץ כזה נבע מזה שהם לא ששו להמתיק סודות רגישים עם ראשי השירותים החשאיים בנוכחות אדם נוסף, שנכפה עליהם. אפשר שבעתיד יהיו ראשי ממשלה שימצאו עניין ביועץ כזה, בלי קשר להמלצות הוועדות.

מינוי כזה לא השתלב במטה הפועל סביב ראש הממשלה. בלשכת ראש הממשלה פועל מזכיר צבאי; הוא ועוזרו למודיעין ממלאים חלק ניכר מהמשימות שאמור למלא היועץ למודיעין על-פי המלצת הוועדות, והם מחוברים היטב לתהליך קבלת ההחלטות. בהיותו למעשה המוציא והמביא של הנושאים הביטחוניים לפני ראש הממשלה, המזכיר הצבאי חולש במידה רבה על סדר היום המדיני-הביטחוני של ראש הממשלה, ובידיו מרוכז כוח רב בהשפיעו על הקביעה אילו נושאים יועלו ומתי יועלו.¹⁴ במצב כזה ספק אם יש מקום לעוד אדם שיפעל במאפיינים דומים לאלה של המזכיר הצבאי.

תפקידו המיועד של היועץ כאינטגרטור של הערכות המודיעין בקהילה לא היה ריאלי. אינטגרציה מחקרית היא אחת המשימות המורכבות ביותר של המחקר המודיעיני, וקשה לעשותה בריחוק מהחוקרים שגיבשו את ההערכה ובלי מטה חזק. עבודה זו הייתה עלולה להעמיד את היועץ בתפקיד מעריך לאומי, או לפחות כמי שמציג את הערכת המודיעין הלאומית, בלא שהיו לו כלים לעשות זאת. בנוסף, קיים מתח בין התפקיד שיועד ליועץ כאינטגרטור של הערכות מודיעין של השירותים השונים לבין הקביעה שהוא לא יהווה חיץ בין ראש הממשלה לבין שירותי המודיעין בתחום ההערכה. ברור שבעשייה זו הוא עלול להוות חיץ. לעומת זאת, עם השנים פחתה חיוניותו של תפקיד היועץ כמצביע על הפערים בהערכות המודיעין של גופים שונים, היות שהשירותים עצמם, מחלקת הבקרה באמ"ן ועוזר המזכיר הצבאי נוהגים להציג לראש הממשלה את השוני בין הערכותיהם של גופי המחקר בקהילת המודיעין.

ההמלצה בדבר חיזוק יחידה למחקר מדיני של גוף ממלכתי אזרחי והעברת מרכז הכובד של המחקר המדיני מאמ"ן לגוף זה מבטאת שני רעיונות שונים: הראשון קשור לפלורליזם – הקמתו של עוד גוף, שיציג לראש הממשלה הערכות מודיעין משלו, כך שראש הממשלה יהיה חשוף למגוון דעות, וכך תפחת סכנת הקונספציה השגויה; הרעיון השני הוא לתרום למיסוד חברה אזרחית דמוקרטית בישראל באמצעות צמצום יכולת השפעתו של גורם צבאי (אמ"ן) על המערכת הפוליטית בסוגיות מדיניות. למשל, ועדת ידין-שרף המליצה להקים גוף מחקר מדיני במשרד החוץ כדי לתת מענה למצב שבו ראש הממשלה לא יהיה גם שר הביטחון. בכך רצתה הוועדה ליצור אי-תלות של ראש הממשלה בצינור המידע של צה"ל ומשרד הביטחון. ועדת אגרנט אימצה פתרון זה מסיבה אחרת – להתמודד עם בעיית הקונספציה והכשל בהערכת המודיעין באמצעות יצירת הערכות שונות במערכת המודיעין. ועדת שטייניץ ציינה במפורש את דעתה כי "מן הראוי להבטיח שאמ"ן יימנע בעתיד מלעסוק במחקר מדיני שאין לו נגזרות צבאיות ואשר משיק לתחום האזרחי-פוליטי".

רעיון הפלורליזם נתפס כרעיון חיובי בעיני קהילת המודיעין, אף שיושם בדרך שונה מזו שעליה המליצו ועדת ידין-שרף וועדת אגרנט. עם זאת, במהלך השנים נוכחה קהילת המודיעין גם במגבלותיו. במקרים מועטים בלבד הציגו גופי קהילת המודיעין הערכות מודיעין שונות מהותית זו מזו. גם אם הסתמנו בקהילת המודיעין דעות שונות, לא היה בידי ראש הממשלה כלים לדעת כיצד להתייחס להערכות השונות. חסרון מהותי של הפלורליזם היה בכך שהוא חייב פיצול מאמצים ומשאבים (ובכלל זה מומחי מודיעין, שאינם רבים) בין גופים שונים.

המלצותיהן של שלוש הוועדות להעתיק את מוקד העיסוק במודיעין מדיני מאמ"ן לידי ישות אזרחית לא מומשו, ולכך כמה סיבות אפשריות:

- ההמלצות לא תאמו את ליבת העיסוק ואת סדר העדיפויות של ארגוני המודיעין השונים:

— אמ"ן המשיך לראות במחקר כוונותיהם של מנהיגי מדינות ערב כלפי ישראל יעד ראשון במעלה כדי להבין אם פניהם למלחמה או לשלום, ועל כן לא יכול לצמצם את פעילותו בתחום המחקר המדיני. בנוסף, התוכניות הצבאיות של האויב נועדו לשרת את ההיגיון המדיני של הנהגת האויב, ובלא הבנת הפן המדיני של האויב, קשה מאוד להבין את ההיגיון שאותו אמורות לשרת התוכניות הצבאיות.

— למשרד החוץ לא הייתה מוטיבציה גדולה להשקיע משאבים רבים בפיתוח גוף גדול שיעסוק במחקר מדיני על מדינות המזרח התיכון שעה שעיקר ייעודו לחזק את הקשרים עם מדינות המקיימות יחסים הדוקים עם ישראל. יש לזכור כי בתקופת עבודתו של ועדת ידן-שרף וועדת אגרנט לא היה למשרד החוץ כל קשר עם המערכת הערבית. לאחר חתימת הסכמי השלום עם מצרים ועם ירדן חל אמנם שינוי מסוים בפעילות משרד החוץ במזרח התיכון, אך אין מדובר בהיסט דרמטי של תשומת הלב שלו.

— המלצת ועדת שטייניץ להטיל על המוסד את האחריות להובלת המחקר בתחום המדיני-האסטרטגי לא מומשה, כנראה משום שהמוסד ממילא עושה מחקר מודיעין מדיני, במקביל לאמ"ן, והגדלת אחריותו הייתה בבחינת היסט יתר של פעילות המוסד, שליבת עיסוקו היא בתחום הסיכול ("המוסד מופקד מטעם מדינת ישראל על איסוף מודיעין ועל ביצוע פעולות חשאיות מיוחדות מחוץ לגבולות המדינה. הוא פועל לזיהוי איומים על המדינה ועל אזרחיה, חותר לסיכולם ופועל לביצור ביטחונה ושלומה של המדינה").¹⁵ בנוסף, כאמור, מתן הגמוניה על גיבוש הערכת המודיעין המדינית לגוף כה חשאי, הכפוף ישירות לראש הממשלה, לא הייתה תורמת למימוש הרעיון של קידום חברה אזרחית בישראל, ואולי אף פוגעת בו.

- ההמלצה לחלק את תחומי האחריות המחקרית התעלמה מעקרון "השלם המודיעיני", הקובע כי היכולת של המודיעין להבין את מדינת היריב נובעת ממחקר מכלול פעילותיו בתחומי הפנים, הביטחון והחוץ. אמ"ן הוא הגוף היחיד העוסק בכל תחומי המחקר המודיעיני הללו הדרושים לגיבוש הערכת מודיעין לאומית אינטגרטיבית. ההפרדה שניסו הוועדות השונות לעשות בין מחקר צבאי ברמה האסטרטגית לבין מחקר מדיני היא מלאכותית. אי-אפשר לעשות מחקר צבאי אסטרטגי בלא הבנה מדינית עמוקה של היריב. גם ההבחנה בין מחקר מודיעין מדיני לצרכים צבאיים לבין מחקר מודיעין מדיני לצרכים מדיניים-פוליטיים, שעשתה ועדת שטייניץ,

קשה מאוד ליישום. למשל, השאלה האם הנשיא אסד מעוניין בשלום עם ישראל או מתכוון למלחמה היא מכלול אחד, שאי-אפשר להפריד בין חלקיו הצבאיים והמדיניים. מובן שאין לצפות כי רמטכ"לים ושרי ביטחון ימליצו לממשלה על הכנות למלחמה או על מתקפה מקדימה בלי שתהיה לאמ"ן הבנה עמוקה של היריב בתחום המדיני והצבאי כאחד. ועוד, מאז הסכם אוסלו, ובייחוד מאז אוקטובר 2000, נמצאת ישראל במערכת סבוכה של מפגשים מדיניים והתנגשויות צבאיות עם הפלסטינים, מערכת המחייבת מחקר צבאי-מדיני אינטגרטיבי. כמה מהאישים המרכזיים בצד הפלסטיני עוסקים הן בתחום המדיני והן בטרור. הדבר נכון בנוגע לחזבאללה. כדי להבין את פעילותו הצבאית של ארגון זה מחויב אמ"ן לחקור גם את המערכת הפנימית בלבנון ואת מאבקיו של הארגון לתפוס בה את מקומו. אין בסכסוך הישראלי-ערבי תחומים מדיניים שאין להם נגזרות צבאיות.

- ההמלצות לא תאמו את תהליך עבודת המטה המשרתת את קבלת ההחלטות של ממשלת ישראל בתחומים ביטחוניים-מדיניים. בשונה מהמוסד, הכפוף ישירות לראש הממשלה, אמ"ן הוא מרכיב בלתי נפרד מתהליך קבלת ההחלטות הביטחוניות-המדיניות, העובר דרך הרמטכ"ל, שר הביטחון וממשלת ישראל. המועצה לביטחון לאומי, שהוקמה בשנת 1999, לא הביאה לידי שינוי של ממש בתחום תהליך קבלת ההחלטות בישראל.¹⁶ לעומת זאת, אמ"ן מספק לכל מקבלי ההחלטות בתהליך את הערכת המודיעין הלאומית במישור הצבאי והמדיני.¹⁷
- הדימוי של אמ"ן כמעורב בתהליכים מדיניים היה מוגזם כנראה, ולמעשה לא היה חשש של ממש ממעורבותו של גוף צבאי בעניינים מדיניים. "הערכת המודיעין הלאומית", שאותה מכין אמ"ן, מתמקדת במדינות במזרח התיכון ואינה עוסקת בכלל הגורמים הנוגעים ליחסי החוץ של ישראל בעולם, ולא לעמדת ישראל. בנוסף, ראשי הממשלה, ברצותם בכך, הרחיקו את אמ"ן מתהליכים מדיניים רגישים וחשאיים במזרח התיכון – כמו המגעים שקדמו לבואו של הנשיא סאדאת לירושלים בשנת 1977, המגעים החשאיים עם הפלסטינים שקדמו להסכם אוסלו בשנת 1993, והמגעים החשאיים עם המלך חוסיין לפני חתימת הסכם השלום עם ירדן בשנת 1994. אמ"ן שולב בדרך כלל במשא ומתן רק בסמוך לחשיפתו.
- ההמלצות לא הביאו בחשבון את השפעתן האפשרית על מערכת איסוף המידע בתחום המודיעין המדיני, שבה יש לאמ"ן חלק נכבד. ניתוק מעשי של אמ"ן מהתחום המדיני היה מוביל גם לצמצום עיסוקיו בתחום איסוף המידע מהסוג הזה. לכך הייתה עלולה להיות השפעה שלילית על המידע שיקבלו כלל צרכני המודיעין המדיני ובראשם ראש הממשלה.

מדוע חזרו שלוש הוועדות על המלצות הוועדות הקודמות?

נראה שהסיבה הישירה לכך הייתה חוסר בדיקה מספקת של הסיבות לאי־מימוש ההמלצות בעבר. ייתכן שהוועדות חשבו שההמלצות הקודמות היו הולמות אלא שלא התאימו לתקופתן או שלא יושמו בשל כשלים שאפשר להתגבר עליהם. בחזרה על המלצות העבר שלא התממשו הפגינו הוועדות נאיביות מסוימת. למשל, אחת הסיבות שנתנה ועדת אגרנט לאי־מינוי יועץ מיוחד למודיעין היא "קשיי איוש". ועדת אגרנט ציינה עוד, שהנימוקים של משרד החוץ בדבר אי־יישום המלצת ועדת יד־שרף בעניין חיזוק מחלקת החקר במשרד (בעיקר שיקולים תקציביים) לא שכנעו אותה, ולמרות זה היא לא הצביעה על סיבת שורש משלה וחזרה על ההמלצה של קודמתה כלשונה.

לגופו של עניין, נראה כי שלוש הוועדות הגיעו לפתרונות דומים מפני שבחנו את קהילת המודיעין מאותן זוויות מבט צרות, שהחיתוך ביניהן הוביל למרחב פתרונות מוגבל מאוד:

- שלוש הוועדות התמקדו בתפקיד גופי המודיעין ברמה הלאומית – להזין את ראש הממשלה במידע. הן לא העמיקו בבדיקת תהליך קבלת ההחלטות ברמה הלאומית ועסקו במודיעין במנותק מהתהליך הזה. הוועדות לא הטילו כל אחריות על מקבלי ההחלטות בדרג המדיני וראו את היחסים מודיעין־קברניט כיחסים חד־סיטרים, שבהם מזין המודיעין את הקברניט, ולא כיחסים דו־סיטרים של דיאלוג. אילו רצו לגרום שינוי באיכות תהליך קבלת ההחלטות ברמה הלאומית, היה עליהן לנתח את המערכת התומכת בקבלת ההחלטות, להמליץ על השינויים הדרושים בה, ואז לראות כיצד לשלב בה את גופי המודיעין. גם בהיעדר מערכת קבלת החלטות סדורה בישראל, יכלו הוועדות להמליץ על הגברת השיח בין הקברניטים לבין גופי המחקר של קהילת המודיעין ועל מיסודו. שיח זה אמור למשל לאפשר לקברניטים להבין על אילו הנחות יסוד מתבסס המודיעין בהערכתו, מה הם פערי המידע ומה איכות המקורות.
- שלוש הוועדות לא בחנו את קהילת המודיעין בראייה מערכתית, אלא ראו בה אוסף של ארגוני מודיעין נפרדים, האמורים לשגר את תפוקותיהם ללשכת ראש הממשלה באמצעות צינורות מקבילים. הן עסקו בעיקר בדרכים לחלוקת האחריות בקהילת המודיעין בתחום המחקר, כלומר איך להעתיק תחומי אחריות מגוף אחד למשנהו. הן לא ניתחו את קהילת המודיעין לעומק מבחינה ארגונית, לא בחנו את היתרונות היחסיים של כל אחד מהארגונים ולא ראו את קהילת המודיעין בראייה סינרגטית, כמכלול אחד הממלא תפקידים לאומיים.
- ההמלצות של שלוש הוועדות התמקדו בצד הארגוני, שיכולתו להביא לידי שיפור משמעותי – מוגבל. נראה שלוועדות לא הייתה יכולת רבה לתרום לשיפור איכותי

של תהליכי המחקר ועל כן פנו באופן טבעי לצד הארגוני. אף-על-פי ששלושתן עסקו בסוגיות הקשורות למחקר המודיעיני ברמה האסטרטגית, באף אחת מהן לא היה חבר איש מודיעין בעל רקע מקצועי בתחום הזה.

סיכום והמלצות

ועדת ידין-שרף, ועדת אגרנט וועדת שטייניץ תרמו למערכת המודיעין בכך שבחנו סוגיות חשובות והדגישו את חשיבות המודיעין בישראל בתחום קבלת ההחלטות הלאומיות. משלושתן בלטה ועדת אגרנט, שהמלצותיה תרמו לעלייה ניכרת במודעות לנושא הפלורליזם בקהילת המודיעין ולחיזוק גופי המודיעין בצה"ל. החיסרון הבולט של ההמלצות הארגוניות של הוועדות היה חוסר חדשנות ובחינת קהילת המודיעין ותפקיד המודיעין מזווית ראייה צרה. הוועדות שקמו בנסיבות שונות הציגו לממשלת ישראל שוב ושוב, זה 40 שנה, את אותו הפתרון: מינוי יועץ למודיעין לראש הממשלה ומיקוד המחקר בתחום המודיעין המדיני בגוף אזרחי. לרעיונות הללו יש אמנם היגיון והם יושמו במדינות שונות, אולם נראה כי הדרך שבה רצו הוועדות ליישם אותם בישראל הייתה מנותקת מהמציאות הביטחונית-המדינית, מתהליכי קבלת ההחלטות, מהיעוד של הגופים השונים ומהרצונות של הגורמים הנוגעים בדבר.

התייחסות לשאלת תקפותן של ההמלצות כיום מחייבת רקע קצר של הסביבה שבה פועלת קהילת המודיעין בנסיבות הנוכחיות:

- בסביבה החיצונית – אתגרי הביטחון של ישראל בעת הנוכחית שונים ומורכבים מאלה שהיו בתקופת ועדות ידין-שרף ואגרנט. האיומים הצבאיים הקונבנציונליים ממדינות סמוכות עדיין קיימים, אך הם פחתו, אבל גברו איומי הטרור והנשק הבלתי-קונבנציונלי, ויכולת מודיעינית גבוהה היא תנאי הכרחי להתמודדות עמם. הסביבה האסטרטגית של ישראל התרחבה למדינות כגון איראן, ולארגוני טרור גלובליים. הגבולות בין פנים וחוץ היטשטשו מבחינה ביטחונית. הטכנולוגיה מקנה יכולות חדשות הן לתוקף והן למגן. מבנה המערכת הגלובלית השתנה לגמרי, תקשורת ההמונים התעצמה בכוחה ועידן המידע מחייב תהליכי קבלת החלטות מהירים יותר. במציאות זו גדלה חשיבותו של המודיעין.
- בסביבה הפנימית – התפתחויות רבות חלו בתוך קהילת המודיעין ובאמצעים העומדים לרשותה, ונראה כי יכולתה הנוכחית להתמודד עם סוגיית הפלורליזם טובות מבעבר (בצד הכרה במגבלותיו של הפלורליזם ככלי למניעת טעויות הערכה). מנגד, עדיין אין בקהילה מנהל אחראי מתחת לראש הממשלה, הרואה את התמונה הכוללת של התפתחות הקהילה ופעילותה. מצב זה מאפשר לכל אחד משירותי המודיעין לפעול כראות עיניו כלפי שותפיו בקהילה, דבר הפוגע ביכולת

השליטה בקהילה וניהולה כמערכת אחת, ובאופטימיזציה של תפוקות קהילת המודיעין בישראל.

המסקנות מרקע זה הן:

- בדילמה בין ביזור לריכוזיות בקהילת המודיעין – נדרש מהפך בכיוון החשיבה לעומת הכיוון שאימצו הוועדות השונות. בעוד הן ראו צורך בביזור מוקדי הכוח והפרדה בין צינורות המידע לשם השגת פלורליזם, עתה יש לתת עדיפות לשילוב כוחות בשירותי המודיעין ולשיתוף הפעולה בינם לבין שאר הגופים האופרטיביים העוסקים בתחומי הביטחון והחוץ.
- המחסור שזיהו הוועדות בגורם שיסייע לראש הממשלה בענייני קהילת המודיעין תקף גם כיום. התמונה המצטיירת בכל התקופה, וגם כיום, היא שראש הממשלה מתפקד כמעין שר לענייני מודיעין וארגונים חשאיים, בלא שיש בידיו מטה מסייע לעניין הזה.

תרגום מסקנות אלו לצעדים אופרטיביים פירושו:

- למנות אדם בעל סמכות עם מטה מצומצם בין הקהילה לבין ראש הממשלה. תפקידו יהיה לסייע לראש הממשלה בניהול קהילת המודיעין ובפתרון מחלוקות ניהוליות שלא נפתרו בתוך הקהילה. בשונה מהמלצות שלוש הוועדות, אדם זה לא יעסוק בסוגיות הקשורות לאינטגרציה של הערכות המודיעין של השירותים השונים, ובתחום הניהולי יהיו לו סמכויות רחבות מאלה של יועץ, כפי שהציעו הוועדות (למשל אדם במעמד מנכ"ל, או אפילו שר בלשכת ראש הממשלה – לכל אחד מהפתרונות הללו יש יתרונות וחסרונות משלו).
- להקים מנגנונים פנימיים בתוך קהילת המודיעין – לניהול סינרגטי של הקהילה ולהתמודדות משותפת עם האתגרים, בשונה מהמלצותיהן של הוועדות, שהתמקדו בפתרון חיצוני לקהילה (יועץ מודיעין לראש הממשלה).
- לרכז מאמץ משותף בקהילת המודיעין בתחום הכוונת האיסוף, שיפור שיטות המחקר והמחקר הבסיסי כדי לחולל שיפור איכותי בהבנתם של צרכני המודיעין את היריבים ואת הסביבה האסטרטגית של ישראל. במסגרת חלוקת האחריות המוסכמת בקהילת המודיעין אפשר להרחיב מהותית את פעילותו של מרכז החקר המדיני במשרד החוץ כלפי הזירה הבינלאומית ומדינות שמחוץ למזרח התיכון, אלה שנודעת להן השפעה מהותית על ישראל.

שלוש הוועדות ראו צורך לשנות את חלוקת האחריות בקהילת המודיעין בתחום המחקר וההערכה. הן שאפו להעביר את ההובלה של הערכת המודיעין המדינית לגוף אזורי, הן

מטעמים של פלורליזם והן משום שסברו שמחקר מודיעין מדיני במדינה דמוקרטית צריך להיות בידי גוף אזרחי. בניגוד להמלצות אלה טוען מאמר זה, כי בטווח השנים הקרובות לפחות אין צורך דוחק לשנות את חלוקת האחריות המודיעינית בתחום זה:

- כיום יש מענה סביר בתחום הפלורליזם של הערכת המודיעין. גופים אחדים מעבירים לראש הממשלה במקביל הערכות מודיעין בתחום המדיני, כך שאין הוא תלוי בגוף אחד ואין מחסור בפלורליזם בתחום המודיעין המדיני.
- העתקת מרכז הכובד של המחקר המדיני לגוף אזרחי היא נכונה לטווח הארוך, כחלק מהמאפיינים של ישראל כמדינה דמוקרטית, אך לעומת שיקול חיובי זה עומדים כמה שיקולים מנוגדים, התקפים לפחות לטווח הזמן הבינוני:
 - הקמת גוף חדש מחוץ לקהילה תדרוש משאבים, ואילו אמ"ן נדרש ממילא לבצע מחקר כזה, ונראה כי גופי המחקר המדיני בשירותים אחרים לא הוכיחו בינתיים יכולת גבוהה מזו של המחקר באמ"ן.
 - אין להפריד בין המודיעין לבין תהליך קבלת החלטות שהוא משרת. כל עוד המערכת הביטחונית היא דומיננטית בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל בכל הנוגע לתהליכים צבאיים ומדיניים במזרח התיכון, אין היגיון רב בניתוקה מהמודיעין המשרת אותה.

- לעומת הפלורליזם בתחום המודיעין, יש מחסור של ממש בפלורליזם בתחום האג"מי (קרי, מחסור במגוון דעות בנוגע לאפשרויות הפעולה שישראל יכולה לנקוט), כפי שאפשר ללמוד מדו"ח ועדת וינוגרד. לפיכך מוטב כיום לתת עדיפות ראשונה לטיפול בעניין הזה, בעיקר באמצעות חיזוק המועצה לביטחון לאומי. יש להביא בחשבון כי החלטות ארגוניות שאינן מגובות בשינוי התרבות הארגונית ובשינוי במוקדי הכוח של תהליכי קבלת ההחלטות — לא יחוללו שינוי של ממש.¹⁸ בשלב זה תתבסס המועצה על הערכות שירותי המודיעין בהתאם לחלוקת האחריות ביניהם, ומבחינה יהיה בתחום האג"מי בלבד (למשל הכנת דרכי פעולה אפשריות לישראל בנוגע לאירועים שונים). בתוך כך יתפתח במועצה גוף מודיעין קטן, שיסייע בידה למלא את משימותיה, ויהווה בסיס אפשרי להקמת גוף גדול בהרבה בעתיד.

בטווח הארוך — ראוי לבחון מחדש את האפשרות להעביר את ההובלה של הערכת המודיעין המדינית, אם וכאשר תתבסס סביב הממשלה מערכת אחרת וחזקה של קבלת החלטות, שתיתמך בגופי מטה אזרחיים חזקים. במצב זה ההובלה של הערכת המודיעין בתחום המדיני אינה צריכה לעבור בהכרח לשירות מודיעין אחר בקהילת המודיעין, כפי שסברו הוועדות, אלא לגורם מחוץ לקהילה, למשל כגוף במועצה לביטחון לאומי, או כגוף עצמאי

לצידה (להפרדה בין הגוף המודיעיני לגוף הממליץ על מדיניות יש יתרונות וחסרונות). יש להביא בחשבון כי שינוי משמעותי בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל ובתרבות הארגונית מחייב זמן ניכר, ולכן מוטב שהמעבר של מרכז הכובד של הערכת המודיעין בתחום המדיני ייעשה בהדרגה. למשל, סביר להניח שגוף המודיעין שיוקם במועצה לביטחון לאומי יתפתח ככל שיעלה משקלה של המועצה בתהליך קבלת ההחלטות, וכך בתהליך הדרגתי וטבעי הוא עשוי לתפוס את הבכורה בתחום הערכת המודיעין המדינית.

בכל מקרה, גם אם יוקם גוף כזה להערכת מודיעין מדינית, אין לפגוע ביכולתו של אמ"ן לבצע הערכת מודיעין מדינית בנוגע לגורמים בסביבה האסטרטגית הביטחונית של ישראל, מאחר שהערכה כזאת היא חלק בלתי נפרד מהערכת כוונות האויב והבנת תוכניותיו הצבאיות, שאמורות לשרת מטרות מדיניות. בלא הבנת המטרות וההיגיון המדיני – הן של שליטי האויב והן של ממשלת ישראל – יתקשה צה"ל לגבש תוכניות הולמות ולמלא את ייעודו. משמע, מאמר זה חולק על הצעת שלוש הוועדות לצמצם בשיעור ניכר את עיסוקו של אמ"ן בתחום המודיעין המדיני.

ולבסוף, לגבי ועדות שיוקמו בעתיד בהקשר לתפקוד המודיעין מומלץ בזה: לשלב בהן אנשי מודיעין מתאימים; לבחון את תפקוד המודיעין כחלק בלתי נפרד מתהליך קבלת ההחלטות של הדרג המדיני, שכן הערכות מודיעין נכונות אינן ערוכה לקבלת החלטות אסטרטגיות; להקים מעת לעת ועדות לבדיקת מבנה קהילת המודיעין בישראל ותפקודה גם בלא קשר לאירוע משברי. בחינה כזאת מתחייבת מהשינויים בסביבה האסטרטגית של ישראל ומעליית משקלו של המודיעין בתחומי הביטחון. בחינה שאינה על רקע משברי מאפשרת לקבל החלטות בלי לחצים אישיים וציבוריים שבהם היו נתונות חלק מהוועדות; לעגן בחוק את המרכיבים החיוניים לקבלת החלטות ברמה הלאומית. אף שחוק אינו פתרון מועדף להסדרת עניינים ארגוניים משום שהוא מצמצם את מרחב התמרון של הקברניטים הנבחרים, לעתים אין מנוס מחקיקתו. חקיקה נכונה עשויה להבטיח את קיומם של מנגנונים מקצועיים במוסדות השלטון ולצמצם את האפשרות לשלב בהם מינויים פוליטיים ואנשי אומן שאינם מתאימים.

הערות

1. אתר חיל המודיעין באינטרנט, מארס 2007. <http://www1.idf.il/aman/site/default.asp>
2. מאיר דגן, ראש המוסד, אתר המוסד, ינואר 2007. <http://www.mossad.gov.il/default.aspx>
3. חוק השב"כ, אתר האינטרנט של הכנסת.
4. המקור למידע על ועדת דין-שרף ולציטוטים מהדו"ח שלה הוא דו"ח ועדת אגרנט, עם עובר, 1975. (להלן: דו"ח ועדת אגרנט)
5. דו"ח ועדת אגרנט, עמ' 29.
6. דו"ח ועדת אגרנט, ע"ע 32-33.

7. אתר מורשת המודיעין, 10 במארס 2007.
8. אחריות אישית עקיפה – על פי ועדת כהן – היא אחריות שתקפה באחד או יותר מהמקרים הבאים:
א. אחריות של בעלי תפקידים לתוצאה גם אם הם לא התכוונו לכך ורק הסיחו את דעתם מהסכנה הצפויה; ב. אחריות על מי שידע על ההחלטה, והיה מחובתו בתוקף מעמדו ותפקידו להתריע על הסכנה ולא מילא חובה זו; ג. אחריות על מי שיכול היה ומחובתו היה למנוע את ביצוע המעשים.
9. אמיר אורן, "ועדת כהן חסה על אדמוני, אבל הסתייגה מתפקודו", הארץ, 30 באוגוסט 2006.
10. דין וחשבון – כרך א (החלק הגלוי), הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק, מארס 2004, ועדת החוץ והביטחון, אתר אינטרנט של הכנסת. http://www.knesset.gov.il/docs/heb/intelligence_irak_report.pdf (להלן: דו"ח שטייניץ), עמוד 5.
11. דו"ח שטייניץ.
12. שם.
13. דין וחשבון חלקי של הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון – מלחמת לבנון השנייה, אפריל 2007.
14. מבקר המדינה, דו"ח ביקורות על המועצה לביטחון לאומי, (להלן: דו"ח מבקר המדינה), ירושלים, ספטמבר 2006.
15. אתר המוסד, ינואר 2007.
16. דו"ח מבקר המדינה, עמ' 12.
17. אתר חיל המודיעין, ינואר 2007.
18. ראו דו"ח מבקר המדינה.

המאמץ לגילוי פעילות גרעינית חשאית

אפרים אסכולאי*

פרויקטים חשאיים לפיתוח נשק גרעיני הם מן הסודות הכמוסים ביותר של מדינות. בזמן הם אתגרים גדולים לשירותי מודיעין, העושים כל שביכולתם כדי לחשוף את הפרויקטים האלה מוקדם ככל האפשר – לפני שיגיעו המדיעות המפתחות להישגים משמעותיים. השיטות שבהן משתמשים שירותי המודיעין לגילוי פרויקטים גרעיניים וללימוד מאפייניהם רבות ומגוונות. על השיטות הקלאסיות – מודיעין אנושי, תצלומים והאזנות – נוספות שיטות ייחודיות לתחום הגרעיני. אחד האמצעים החשובים שבהם משתמשים שירותי מודיעין לחשיפת פיתוחי נשק גרעיני הוא חלק ממודיעין מדידות וחתימות (MASINT) המכנה מודיעין גרעיני (NUCINT).¹

במאמר הזה יסקרו הבעיות העומדות בפני שירותי המודיעין בהתמודדותם עם הסוגיה הגרעינית, ויוצגו חלק מן השיטות שפורסמו, המשמשות את המודיעין בתחום הגרעיני. לשם כך יבחנו כמה מקרים מתועדים שבהם חשפו שירותי מודיעין פעילויות חשאיות בתחום הגרעיני ועמדו על מהותן.

נושא שונה לחלוטין הצובר תאוצה בשנים האחרונות הוא גילוי ומניעה של הברחת חומרים גרעיניים המשמשים לפיתוח נשק גרעיני, או של הברחת חומרים רדיואקטיביים היכולים לשמש ליצירת פצצה "מלוכלכת", או לזיהום אזורים, מזון ומים (או כמו השימוש בחומרים כאלה להרעלת אנשים). מטבע הדברים, לא כל הנעשה בתחום הזה גלוי לעין. קיימים שני ארגונים בין-לאומיים הקשורים באופן הדוק לנושא: הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), שאחד מתפקידיה הוא פיקוח על הפעילות הגרעינית במדינות השונות, וארגון האמנה לאיסור כולל של ניסויים גרעיניים (אמנ"ס) שתפקידו לגלות פיצוצים גרעיניים. המאמר יעסוק, בין היתר, בפעילותם של שני הגופים האלה. פיתוח האמצעים הטכניים המסייעים לפעולות הפיקוח ולמודיעין של הארגונים האלה (וכן לפעילות החסויה

* ד"ר אפרים אסכולאי הינו חבר בצוות המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי

של שירותי המודיעין של מדינות) הוא תחום טכנולוגי מוכר; פרסומים רבים של חוקרים ושל איגודים מקצועיים וכנסים עוסקים במגוון הרחב של הנושאים הטכניים בתחום הזה.

מה רוצים להסתיר?

ניתן לחלק את המדינות המפתחות נשק גרעיני בחשאי לשני סוגים: מדינות שבהן הפיתוח הצבאי הוא שלוחה של פרויקט גרעיני גלוי ומוצהר; ומדינות שלא קיים בהן פרויקט גרעיני גלוי, המתחילות את הפיתוח הגרעיני ללא תשתית קודמת.² אין ספק כי קשה יותר לגלות את הפעילות מהסוג הראשון, שכן המדינה המפתחת משתמשת בתשתית הקיימת כדי להסוות את הפעילות החשאית. למרות זאת, היו הצלחות לא מעטות גם בחשיפת הסוג הזה של פרויקטים – משום שהמדינה המפתחת לא הייתה ערה לשיטות המתקדמות של המודיעין הגרעיני או משום שלא הצליחה לנטרל או להסתיר את החתימות שגרמו לגילוי. גם לעיתוי הגילוי יש חשיבות לא מעטה, ולא תמיד נעשה הגילוי בזמן שבו ניתן עדיין להשפיע על מהלך העניינים. הפעילויות שאותן מנסים המפתחים להסתיר הן: ייצור החומר הבקיע – חומר המהווה את ליבת הנשק הגרעיני; פיתוח הנשק ומאפייניו; ניסויים/ פיצוצים גרעיניים. יש לציין כי לא רק עצם גילוי הפעילות חשוב למודיעין. גם לאפיון הפעילות במאפיינים איכותיים וכמותיים – יש חשיבות רבה בהערכת המודיעין. שני חומרים בקיעים עיקריים משמשים לפיתוח נשק גרעיני: פלוטוניום 239 ואורניום מועשר לרמה גבוהה. הראשון מופק מאורניום שהוקרן בכורים גרעיניים, והשני מופק מאורניום טבעי שעבר העשרה במתקנים מיוחדים. הפקת הפלוטוניום היא תהליך ארוך הכולל הכנת הדלק הגרעיני והקרנתו בכור, ולאחר מכן טיפול בנוזלים ברמות גבוהות של רדיואקטיביות ובמתכת הפלוטוניום שהינן מסוכנות לאדם ולסביבה. גם בהעשרת האורניום יש שלבים של טיפול כימי, אך ברמות רדיואקטיביות נמוכות בהרבה מאלה של התהליכים להפקת פלוטוניום, והסכנות הנובעות מהן לאדם ולסביבה מעטות במידה ניכרת. על סמך המאפיינים האלה ניתן לומר כי קל יותר לחשוף את התהליך של הפקת פלוטוניום מאשר את התהליך של הפקת האורניום המועשר.

לפיתוח מנגנון הנפץ הגרעיני יש חתימות מיוחדות מעטות בהשוואה לכל פיתוח של כלי נשק המלווה בפיצוץ. לעומת זאת, לניסוי גרעיני יש חתימה ברורה מאוד, שכן לרוב הניסויים המתועדים יש עוצמה רבה הנמדדת בדרך-כלל בקילוטונים (קילוטון – אלף טונות) של טי-אן-טי. יש לציין שאף כי הדבר אינו כלול במטרות המודיעין הגרעיני, שימוש מערכי מדידה, שהוקמו לצורכי פיקוח או לצרכים בטיחותיים, גם לגילוי תקלות גרעיניות.

הנושאים שהמודיעין הגרעיני מנסה לגלות הם כמובן אלה שאותם המפתחים מנסים להסתיר: מהות הפעילות ומיקומה, מאפייני הפעילות והיקפיה ולוח-הזמנים של הפעילות הזאת.

המודיעין הקלסי והחיפוש אחר פעילות גרעינית

הרמזים הראשונים בדבר פעילות גרעינית חשאית מגיעים ממקורות שונים, ולא תמיד ניתן לעמוד על מקור המידע שהתניע את מנגנוני המודיעין לניסיון לאשר את קיומה של הפעילות הזאת או להפריכה, ולאחר האישור – לניסיון לאפיין אותה. מובן כי המאמץ המודיעיני שכוון לאתר את הפעילות הגרעינית בברית-המועצות הותנע לאחר שהתקבל מידע ממקורות אנושיים – מרגלים שמסרו למערב מידע מסווג. גילוי המרכזים הגרעיניים בעין אוסירה שבאלג'יריה וביונגביון שבקוריאה הצפונית נעשה ככל הנראה באמצעות תצלומי לוויינים. המידע הראשוני הוא כללי, והפרטים הכמותיים מעטים. המידע יוצר אמנם את ההתנעה למאמץ המודיעיני, אך אינו הנדבך העיקרי בניתוח הכולל ובפריסת היריעה של הפיתוח הגרעיני החשאי. זו נעשית בעקבות פעילות ענפה הכוללת שימוש בשיטות איסוף, בין היתר, אלה הייחודיות לגרעין. הדוגמאות להלן מובאות כדי להמחיש את חשיבות המודיעין החזותי.

באוגוסט 2002 הודיע ארגון אופוזיציה איראני כי איראן מקימה שני מתקנים גדולים הקשורים לפרויקט גרעין חשאי – מתקן העשרה גדול בנתאנו ומתקן להפקת מים כבדים באראק. תצלומי לוויינים שהתקבלו והופצו לאחר מכן בתקשורת היו הנדבך המשמעותי הראשון בחשיפת פעילותה של איראן בפיתוח נשק גרעיני.³ בתצלום 1 מוצג מתקן ההעשרה בנתאנו ובתצלום 2 מוצג המתקן להפקת מים כבדים באראק בעת תהליך הקמתו.

האמריקנים גילו אתר המיועד לניסוי גרעיני תת-קרקעי בדרום-אפריקה באמצעות תצלום לוויין. לעומת זאת, האתר שבו נערך הניסוי הגרעיני של הודו ב-1998 לא נחשף לפני הניסוי. הדבר מצביע על חולשה אינהרנטית של תצלומי הלוויין. אף כי לוויינים טובים את כדור הארץ כל הזמן ומשרדים תצלומים, הפעילות הגרעינית נחשפת במקרים שבהם מתמקדים המפענחים בתצלומים מסוימים על סמך מידע קודם או במקרים שהייתה בהם יד המזל. הסיכוי לכישלון אינו מבוטל. הסוואה והסחה תורמות אף הן לכישלונות כאלה.

החתימות הגרעיניות והמחקר המודיעיני

המודיעין הטכני בתחום הגרעיני מתבסס בעיקר על העובדה שרוב החתימות של הפעילות הגרעינית קשורות לאיזוטופים שונים של היסודות מהטבלה המחזורית.⁴ הרוב הגדול של האיזוטופים הרלוונטיים הם רדיואקטיביים, כלומר, פולטי קרינה רדיואקטיבית.⁵ לכן, אם

מצליחים לגלות איזוטופים הקשורים לתהליכים גרעיניים ולנתח את מאפייניהם בשום־שכל, ניתן לקבל את כל המידע הנחוץ. ניתן לחלק את החתימות של הפעילויות הגרעיניות לשלוש קטגוריות: מסלול ייצור הפלוטוניום, מסלול ייצור האורניום המועשר ופיצוצים גרעיניים. בנוסף מתגלות חתימות בעת ההברחות הגרעיניות וכאשר מתרחשות תקלות גרעיניות

מסלול ייצור הפלוטוניום

בתהליך ייצור הפלוטוניום מקרינים אורניום בכור גרעיני. הפלוטוניום נוצר באורניום בעת הקרנתו בכור. לאחר מכן מעבירים אותו למפעל הפרדה שבו מפרידים את הפלוטוניום מהאורניום ומחפסולת הנוצרת כמוצר לוואי בעת ההקרנה. בשלב הבא מטפלים בפלוטוניום ומביאים אותו לתצורה הנדרשת להכללה במתקן נפץ גרעיני. את הפסולת מאחסנים. הבעיה העיקרית בתהליך הזה היא הכמות העצומה של איזוטופים רדיואקטיביים הנמצאת בפסולת. חלק מהם ממשיכים להתקיים במשך עשרות, מאות ואלפי שנים, ואף יותר, לאחר הפסקת תהליך ההקרנה בכור. חלק מן האיזוטופים הם גזים (למשל, האיזוטופ 85 של הגז קריפטון), חלקם נדיפים (למשל, האיזוטופ 131 של היוד) וחלקם מוצקים (למשל, האיזוטופ 90 של הסטרונציום).

מטבע הדברים, לא ניתן לכלוא באופן הרמטי כמות גדולה כזאת של איזוטופים. חלק מהם נפלטים לסביבה בתהליכי ההפרדה, וחלקים קטנים מאוד משתחררים לסביבה גם לאחר מכן. גילוי הזיהום הסביבתי הזה ומאפייניו הוא לפיכך אחד האמצעים החשובים שבידי המודיעין הגרעיני.

מסלול ייצור האורניום המועשר

חומר הגלם המשמש בתהליכי העשרת האורניום הוא האורניום הטבעי שאותו מעשירים באיזוטופ 235 הנמצא בטבע בכמות קטנה ביותר. שיטות ההעשרה רבות ומגוונות.⁶ אף כי כל האיזוטופים של האורניום הם רדיואקטיביים, הרדיואקטיביות שלהם חלשה וקשה לגלות אותה. נוסף על כך, הפליטה שלהם לסביבה בתהליך ההעשרה קטנה מאוד.

פיצוצים גרעיניים

לפיצוצים גרעיניים יש כמה חתימות לא גרעיניות. אם הפיצוץ נערך על פני הקרקע, בים ובאטמוספירה, הוא מלווה בכמה אפקטים פיזיקליים, בהם: הבזק אור, גל חום, גל הדף, או אות תת-אקוסטי (מתחת לסף השמע).⁷ פיצוץ תת-קרקעי מלווה באפקט סיסמי. פיצוץ תת-מימי מלווה בגלים אקוסטיים המתפשטים במים.

נוסף על אלה קיים האפקט של זיהום רדיואקטיבי של הסביבה. פיצוץ בקרבת הקרקע גורם לזיהום קרקעי נרחב בקרבת המקור. פיצוץ בגובה מעל פני הקרקע גורם להתפשטות הזיהום במרחב, אם כי לא בקרבת מקום הפיצוץ (בדומה למה שקרה בהפצצות על הירושימה ונגסקי). פיצוץ תת־ימי מזהם את מי הים. אם הפיצוץ תת־קרקעי בעומק מספיק, קיים סיכוי שהוא יהיה "כלוא" ושלא ייפלטו חומרים רדיואקטיביים לסביבה, לפחות לא באופן מיידי.

הברחות ותקלות

קיים מגוון עצום של חומרים רדיואקטיביים שניתן להבריא, או שיכולים להיפלט כתוצאה מתקלות. נושא הברחות מדאיג יותר מבחינת המודיעין הגרעיני משום שאת החומרים הרדיואקטיביים הנפלטים בעת תקלות ניתן לאתר, ואילו בעת הברחה החומרים ארוזים היטב, כדי למנוע דליפה מן המארג, ולכן קשה לגלותם. בהגדרה, כל חומר רדיואקטיבי פולט קרינה, אך לא תמיד ניתן לגלות את הקרינה הזאת מחוץ למארג. סוג הקרינה וכמות החומר המועבר הם שקובעים אם ניתן לגלותו. במקרים כאלה עושות המדינות שימוש נרחב במודיעין.

מחקר המודיעין הגרעיני

אין די באיסוף טכני ובזיהוי חתימות. יש צורך לנתח את הממצאים כדי להבין את משמעותם. זהו העיסוק העיקרי של מחקר המודיעין הטכנולוגי הגרעיני. ואולם לשם כך, לדוגמה במחקר של מסלול ייצור הפלוטוניום דרוש מידע על סוג הכור, סוג הדלק הגרעיני והרכבו, הספק הכור, משך ההקרנה בכור, משך הזמן שחלף מאז תום ההקרנה בכור ומשך הזמן שעבר מאז הופרד הדלק המוקרן במתקן הקרנה והופק הפלוטוניום ממנו⁵. אם אין בידי המודיעין את הנתונים האלה, ניתוח תוצאות הדיגום והאנליזה יהיה מבוסס על חישובי כל האפשרויות ומובן שלא יהיה חד משמעי. ככל שיושגו יותר נתונים יצטמצם מספר האפשרויות, והתוצאות יהיו מדויקות יותר.

ברור כי במקרה הזה, שהוא רק דוגמה, תוצאת החישובים שאותם מבצע פיזיקאי כורים, אינה יכולה להביא לתוצאה חד־משמעית, ויש להסתייע בכל פיסת מידע נוספת כדי לצמצם את מגוון האפשרויות, או להגיע לתוצאה חד־משמעית.

פעילות סבא"א באיראן תואר בהמשך, אך כבר בשלב הזה יש לציין את המקרה הבודד שבו פירסמה הסוכנות נתונים טכניים ברבים, כדי להדגים את המחקר המודיעיני הגרעיני בנושא של העשרת אורניום⁶. הנתונים של תוצאות אנליזות של חלקיקים שהתגלו בדגימת "מריחה" (ניגוב משטחים) ממתקן, הקשור ככל הנראה לייצור צנטריפוגות, פורסמו בצורה גרפית. אחד הצירים בגרף מראה את שיעור השכיחות של אורניום 235, והציר השני

מראה את השכיחות של האיזוטופ אורניום 236. בגרף יש שני צברים של תוצאות: האחד של העשרה עד 10% והשני של העשרה נמוכה מ-40%. הנתונים האלה הם כבר מדאיגים מאוד, ויכולים להעיד על האפשרות כי איראן העשירה אורניום לרמות גבוהות למדי, כך שתוספת המאמץ על מנת להגיע להעשרה "צבאית" (בסביבות 90%) הוא לא גדול. מהגרף עולה עובדה שנייה, חשובה לא פחות מהראשונה: החלקיקים שנדגמו הכילו את האיזוטופ אורניום 236. האיזוטופ הזה כמעט שאינו נמצא בטבע, אך נוצר בכמויות משמעותיות בעת הקרנת אורניום בכורים. המשמעות של הממצא הזה היא שלאיראן יש כור שעליו לא הצהירה ומתקן להפרדת אורניום מוקרן, או שהאורניום שבו השתמשו להעשרה הגיע ממדינה אחרת, באופן לא מוצהר, בניגוד למחויבויותיה של איראן לפי הסכם הפיקוח עם סבא"א. אם כך – מאיזו מדינה הגיע החומר? כמעט כל נתון טכני, המגיע אל מנתחי המידע ממקורות האיסוף והאנליזה של הנתונים שנאספו, דורש עבודות עיבוד ופיענוח נוספות, והדבר הזה מוכיח את חשיבות המחקר המודיעיני כמשלים של עבודת האיסוף. בהמשך יובהר כי חייב להתקיים קשר טוב בין המודיעין הגרעיני ובין המודיעין הקלסי, המשלימים זה את זה.

מי עושה מה?

ארצות-הברית

חרף העיסוק הנרחב בנושא מודיעין הגרעיני ולמרות ההשפעה הרבה שיש לדעת הקהל העולמית בנושא הגרעיני, עדיין רב הנסתר על הנגלה. בסוף שנות ה-40 של המאה ה-20 החלה ארצות-הברית בפעילות לגילוי פעילויות גרעיניות בכלל, ובברית-המועצות בפרט. הפעילות הזאת התמקדה בגילוי ניסויים גרעיניים, באיתור מיקומם ובאפיון הפיצוצים.¹⁰ ההצלחה הראשונה הייתה בגילוי הניסוי הראשון שעשתה ברית-המועצות ב-1949. בין היתר נאספו דגימות אוויר ודגימות נשורת (בעיקר במי גשמים). מאוחר יותר כללה הפעילות מאמץ לגילוי ניסויים ופיתוח גרעיני במדינות אחרות, כמו הניסויים שערכה צרפת בסהרה ובאוקיינוס השקט, הניסויים שערכו בריטניה וסין והפיתוח הגרעיני בהודו.¹¹

נוסף על הדיגום בתחנות קרקעיות, כללה התוכנית האמריקנית דיגום באמצעות מטוסים ייעודיים ובאמצעות מערכות דיגום שהוצבו במדינות אחרות, אם אלה נתנו את הסכמתן לכך, וכן פעילות סמויה כמו הצבת דוגמים מוסוים (למשל, "מחליפי חום" בגודל של מקרר) בשגרירויות ובקונסוליות אמריקניות במדינות אחרות. ידוע גם כי האמריקנים דגמו משטחים של מטוסי נוסעים שחלפו באזורים רלוונטיים. אחד האיזוטופים העיקריים שנדגמו הוא הגז האציל קריפטון 85. בדיגום הזה היו שתי בעיות עיקריות: הפליטה של הגז ממתקנים לא מוצהרים מתערבבת עם פליטה של הגז ממתקנים גרעיניים ידועים ומוצהרים במדינות שונות, כולל ארצות-הברית, צרפת ובריטניה; ה"חיזוי לאחור"

בשימוש בנתונים המטאורולוגיים לצורך איתור מקור פליטת הגזים אינו מדויק. ככלל, עד לשימוש הנרחב במערכי מדידה סיסמיים לא השיגו האמריקנים דיוק רב באיכון המיקום של הפיצוצים התת־קרקעיים.

לעומת זאת, פיתחה ארצות־הברית מערכות חלל לגילוי פיצוצים אטמוספריים מדויקות הרבה יותר מגלאי הפיצוצים התת־קרקעיים. חלק מן המערכות האלה מוצבות על לוויינים ייעודיים, וחלקן על לוויינים ששוגרו למטרות אחרות, כמו הלוויינים המתפעלים את מערכת ה־GPS.¹² מערכות גילוי הפיצוצים הגרעיניים כוללות בין היתר גלאי קרינת X, גלאים אופטיים וגלאי פולס אלקטרו־מגנטי. המערכות האלה מוצבות באופן קבוע בחלל, וביכולתן לאכן פיצוץ בדיוק של עד 100 מטרים.

על המורכבות בניתוח המדידות מעיד מקרה שאירע ביולי 2003. ארצות־הברית הודיעה כי התגלתה עלייה ברמת הקריפטון 85 מעל הגבול שבין קוריאה הצפונית וקוריאה הדרומית.¹³ הדבר הזה העיד, לדעתה, על כך שקוריאה הצפונית הפרידה דלק מוקרן מן הכור הגרעיני שברשותה כדי להפיק ממנו פלוטוניום. בניתוח המקרה הועלתה גם השערה כי קיים מתקן הפרדה שני, לא מוכר, אך ההשערה הזאת לא הוכחה. כמו כן לא ניתן היה להסיק מהנתונים כל פרט נוסף – על מועד ההפרדה ועל הכמויות שהופרדו. העניין הזה נשאר לא מופענח.

קוריאה הצפונית עלתה שוב לכותרות באוקטובר 2006 כאשר הודיעה כי ביצעה פיצוץ גרעיני תת־קרקעי. בעולם התעוררו ספקות רבים אם זה היה ניסוי גרעיני או פיצוץ של כמות גדולה של חומר נפץ קונוונציונלי. ארצות־הברית הפעילה ככל הנראה מערך איסוף, ולאחר מכן הודיעה כי זה היה אכן פיצוץ גרעיני.¹⁴ ככל הנראה התבססה הקביעה הזאת על גילוי איזוטופ או איזוטופים של הגז קסנון שנפלטו מאתר הניסוי.

ידוע כי גם לברית־המועצות היה מערך ניטור (דגימה ומדידה) מוטס, אך אין פרטים נוספים על כך. ייתכן שגם מדינות נוספות ניהלו פעילות בתחום. הפריצה האמיתית בנושא נעשתה דווקא על־ידי ארגון בין־לאומי – סבא"א.

הפיקוח הבין־לאומי על־ידי סבא"א

ב־1961 אישרה מועצת המנהלים של סבא"א את המסגרת שבה תפעל הסוכנות כדי לוודא כי אין הסטה של חומרים, מתקנים או פעילויות מפיתוח אזרחי לפיתוח נשק גרעיני. לשם כך הוקם מערך הפיקוח של הסוכנות. בשלושים השנים שלאחר מכן עסקה הסוכנות באימות נכונות ההצהרות של המדינות על מהות המתקנים כפי שהוצגו בפני הסוכנות ובאימות ההצהרות של המדינות כי הן מקיימות מאזן חומרים נאות ואינן מסיטות חומרים לשימוש לא מוצהר. האימות הזה נעשה על־ידי פקחים שהוכשרו לכך, והם השתמשו בציוד ובשיטות שפותחו ושוכללו במשך השנים לצורך זה בלבד. הגילויים בעיראק, בעקבות

מפלתה במלחמת המפרץ הראשונה, הוכיחו לעולם בכלל, ולסבא"א בפרט, כי הגישה לפיקוח הייתה שגויה. ההתפתחויות במטרות הפיקוח ובשיטות הפיקוח מאז תחילת שנות ה-90 עד היום היו לא פחות מדרמטיות, ויתוארו באמצעות המקרים שיפורטו להלן. היתרון הגדול של פיקוח על-ידי גורמים בין-לאומיים הוא בכך שיש להם גישה לאתרים ולמתקנים במקומות שאליהם אין לשירותי מודיעין גישה פשוטה. אמנם הגישה הזאת מוגבלת גיאוגרפית – רק לאזורים ולמתקנים שעליהם הוסכם עם המדינה המארחת – והפעילות באתרים ובמתקנים מוגבלת לתצפית, לבחינת מסמכים ולמדירות שמטרתם בדרך-כלל לאמת את המצב שעליו מצהירים המארחים. עם זאת, ולמרות המגבלות, הפקחים רואים דברים רבים נוספים, היכולים לשרת את גופי מודיעין של מדינותיהם או של מדינות אחרות. הבעיה היא שהפקחים מוגבלים לנושאי הבדיקה – הן בדיווחיהם לארגון והן בדיווחים חיצוניים – על-ידי קוד אתי ועל-ידי התחייבותם בחתימה שלא להעביר מידע לגורם מחוץ לארגון.

אף כי סבא"א אמורה להיות גוף מקצועי, היא הפכה במהלך השנים לגוף יותר ויותר פוליטי. הדיווחים למדינות החברות בארגון, בעיקר ניתוח המסקנות מהדיווחים האלה, מוטים בדרך-כלל על-פי הדעות של המנכ"ל העומד בראש הארגון ועל-פי הדעות של המדינות החברות החשובות יותר.¹⁵ למרות כל האמור לעיל, סבא"א היא גוף המודיעין החשוב ביותר בתחום הגרעיני, וללא פעילותה במשך השנים היו, ככל הנראה, מדינות לא מעטות נוספות מגיעות ליכולת גרעינית צבאית.

המקרה של עיראק

אף כי היה ברור למדי שלעיראק יש שאיפות לפיתוח גרעיני צבאי, התמידה סבא"א בדיווחיה כי צוותי הפיקוח שביקרו בעיראק לעתים קרובות לא גילו כל חריגות. היו אלה דיווחי אמת, שכן המטלות שהוטלו על צוותי הפקחים היו כה מוגבלות והמגבלות שהוטלו עליהם היו כה חמורות עד כי עיראק יכלה לעשות ככל העולה על רוחה (כל עוד לא הצהירה על כך) ללא כל חשש מפני תוצאות הפיקוח. גם לאחר פלישת עיראק לכוויית, באוגוסט 1990 ולאחר שהועלו חששות בדבר יכולתה של עיראק להשתמש בחומרים שהיו ברשותה ולייצר נשק גרעיני, אישרה סבא"א כי לא נמצאו כל סימנים מחשידים בעיראק. לאחר ניצחון הקואליציה בעיראק ב-1991 כפתה מועצת הביטחון של האו"ם על עיראק מערכת פיקוח קפדנית בתחומי הנשק הלא קונוונציונלי והטילים. בתקופה הראשונה של הפיקוח נשלחו משלחות פקחים למתקנים המוכרים והמוצהרים. כבר במשלחות הראשונות למרכז המחקר הגרעיני באל-טוויאת התגלו חריגות חמורות: בבדיקת דוגמאות ממעבדות ודוגמאות סביבתיות התגלה כי עיראק הפרידה כמויות גדולות יותר של פלוטוניום מאשר הצהירה לסבא"א וכי עסקה בפרויקט להעשרת אורניום בלי להצהיר על כך.¹⁶ בשלב הזה

החלה סבא"א לעשות שימוש בשיטות דגימה ואנליזה רגישות ביותר של זיהומים ברמות נמוכות שמהן ניתן היה להקיש על הפעילויות, על היקפן, ועל לוחות-הזמנים שלהן.¹⁷ עתה החל העולם להבין את גודל התרמית, את שיטות ההסתרה ואת חוסר התועלת שהיה במשטר הפיקוח.¹⁸ לאחר מכן התגלה ההיקף העצום של הפיתוח הגרעיני הצבאי העיראקי, וכל אלה גרמו לזעזוע גדול.

המקרה של קוריאה הצפונית

קוריאה הצפונית הצטרפה לאמנת ה-NPT ב-1985, אך רק ב-1992 החלה פעילות הפיקוח של סבא"א במתקנים הגרעיניים שביונגביון.¹⁹ בתחילת 1993 הגיעה סבא"א למסקנה כי קיימות אי-התאמות חמורות בין הצהרתה של קוריאה הצפונית ובין הממצאים בשטח. המסקנה הזאת התבססה על דגימות ממקומות שונים, כולל מאגרי פסולת גרעינית, אשר הוכיחו כי קוריאה הצפונית ביצעה יותר מהפעולה הבודדת של הפרדת דלק גרעיני מוקרן שעליה הצהירה.

כאן נדרש הסבר נוסף: פלוטוניום הנוצר בכורים יש כמה איזוטופים. השכיחים ביותר הם האיזוטופים 239 ו-240. היחס הכמותי ביניהם נקבע בין היתר על-ידי הספק הכור ומשך ההקרנה (ראו גם סעיף המחקר המודיעיני לעיל). אף כי בהצהרה דובר על פעולת הפרדה בודדת, התגלו בדגימות ממקומות שונים יחסי איזוטופים שונים, ואלה העידו על פעילויות הפרדה שונות בדלק במאפיינים שונים. זו הייתה עדות חד-משמעית לכך שההצהרה הייתה שקרית ולכך שקוריאה הצפונית הפרידה יותר דלק והפיקה יותר פלוטוניום מן המוצהר.

ככל הנראה לא הייתה סבא"א מגיעה לדגום בנקודות הרלוונטיות לולא סיפקה ארצות-הברית לסבא"א מידע מסייע רב. המידע הזה התבסס בעיקר על פיענוח תצלומי לוויינים, אך לא מן הנמנע כי היה ברשות האמריקנים מידע מודיעיני ממקורות אחרים אשר הצטרף למודיעין החזותי. עם זאת ברור כי למדענים של קוריאה הצפונית שטיפלו בנושאי הפיקוח לא היה מושג בדבר היכולות האנליטיות של סבא"א ובדבר יכולתה להסיק מסקנות על מאפייני התהליכים הגרעיניים שנחשפו. שני הגורמים האלה – הספקת המודיעין ממקורות חיצוניים ויכולות אנליטיות מתקדמות – סייעו רבות גם בפיצוח תוכנית הגרעין של איראן.

המקרה של איראן

כבר בשנות ה-90 של המאה ה-20 התפרסמו ידיעות על כך שלאיראן יש תוכנית חשאית להעשרת אורניום. איראן הכריזה כי ניתן לבקר בכל מקום בשטחה כדי לוודא כי אינה פועלת בניגוד להתחייבויותיה. סבא"א השתמשה ברשות הזאת וביקרה באתרים שונים,

ולאחר מכן הצהירה כי לא מצאה דבר המנוגד להצהרות. באותה תקופה השלימה סבא"א עבודה מקיפה על שינוי מערך הפיקוח, ובסיומה אישרה את "הפרוטוקול הנוסף" המרחיב את סמכויות הפיקוח שלה.²⁰ בין היתר כולל הפרוטוקול הזה את האפשרות לדיגום סביבתי אשר הניב תוצאות מרשימות במקרים שתוארו לעיל.²¹

באוגוסט 2002 חלה תפנית – לעולם נודע כי איראן מקימה מתקן חשאי תת־קרקעי גדול להעשרת אורניום ומתקן לייצור מים כבדים שהשימוש היחיד שלהם הוא בכור גרעיני בעל פוטנציאל לייצור פלוטוניום.²² הפרט החשוב לעניינו של המאמר הזה הוא כי לאחר מכן הרשתה איראן לסבא"א לקחת דגימות ממתקנים שונים. גם בשלב הזה לא הבינה איראן ככל הנראה את החשיבות הרבה של הדגימות האלה, שכן אף במקרה הזה הניבו אלה תוצאות חשובות ביותר שהשפיעו על כל מהלך העניינים להבא.

המידע העיקרי שהתגלה בניתוח תוצאות האנליזה של הדגימות היה כי נמצאו במתקנים שונים חלקיקי אורניום מועשר לרמות שונות, כולל לרמה "צבאית", וכי איראן הפרידה פלוטוניום בכמויות מעבר לאלה שעליהן הצהירה. אף כי איראן ניסתה להסביר את הממצאים באופנים שונים, שחלקם חשפו שותפות בין־לאומית ענפה, היא לא הצליחה להסביר את כל הממצאים בצורה שהניחה את דעתה של סבא"א.²³ העובדה הזאת הייתה אחת הסיבות (אם כי לא החשובה שבהן) שגרמו למשבר בסוגית הגרעין האיראני ב־2006.

המידע שהתקבל מניתוח תוצאות האנליזות לא היה המידע היחיד הנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית שהתגלה באוגוסט 2002. התקבל מידע גם מתצלומי לוויין של שני האתרים שהוזכרו לעיל. באתר בנתאנו, שבו הקימו האיראנים את מפעל ההעשרה הגדול שלהם, נצפו שלושה מבנים תת־קרקעיים, לקראת השלמת הבנייה ולפני כיסוי בשכבות עפר, בטון ואבן לשם הגנה על המבנים מפני תקיפה אווירית. שניים מן המבנים שהתגלו היו גדולים מאוד, והשלישי הממוקם ביניהם היה קטן יותר. מתוך לימוד האתר וחישוב שטחי המבנים הגיעו החוקרים למסקנה כי האתר, במבנה הנוכחי, יוכל להכיל כ־50 אלף צנטריפוגות – היחידה הבסיסית להעשרה בשיטת צנטריפוגות הגז.²⁴ למספר הזה ניתן אישור בינואר 2006 על־ידי בכיר איראני.²⁵ זהו היקף מרשים, ואם ירצו האיראנים בכך, יוכלו להעשיר, לאחר השלמת המתקן, כמות ניכרת של אורניום לדרגת העשרה צבאית מדי שנה. תצלום 3, שצולם שנתיים לאחר תצלום 1, מעיד בבירור כי אם המתקן באתר נתאנו לא היה נחשף בעוד מועד, הסיכוי לגלותו מאוחר יותר היה נמוך הרבה יותר, ואולי בלתי אפשרי.

חשוב להזכיר גם את סיפור האתר בלוויזאן.²⁶ לפי הדיווחים, האתר הזה היה קשור לתוכנית הגרעין החשאית של איראן. כמו במקרה של נתאנו, הופנתה תשומת הלב לאתר הזה על־ידי ארגון אופוזיציה איראני. המעניין במקרה הזה הוא כי מייד לאחר גילוי הוחרב

האתר לחלוטין, ושכבת האדמה הקרובה לפני הקרקע "גולחה" והועברה למקום אחר. ככל הנראה, הדבר נעשה לנוכח הניסיון העגום של איראן באתרים אחרים שמהם נלקחו דגימות סביבתיות שלא היו נוחות לאיראן ושלחלקן לא ניתן הסבר עד היום. בתצלומים 4 ו-5 נראה האתר בלוויזאן לפני הפעילות של איראן ואחריה.

מעריך הפיקוח של סבא"א הפך אפוא במשך הזמן ממעריך אימות בלבד למעריך אימות וגילוי. לשם כך הקימה סבא"א מערך מודיעיני המתבסס הן על מידע גלוי, כולל שימוש בתצלומי לוויינים, והן על מידע חסוי המסופק לה על-ידי מדינות המעוניינות לספק לה את המידע הזה.²⁷ ניתן להניח כי המידע מסופק לה בראש ובראשונה על-ידי ארצות-הברית.

המעריך הבין-לאומי לגילוי פיצוצים גרעיניים

האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים (אמנ"ס) אושרה על-ידי האו"ם ב-1996. אף כי האמנה עדיין לא נכנסה לתוקף, הוקם האמנ"ס שתפקידו להפעיל את מערכת הפיקוח על ביצוע האמנה. המערכת הזאת כוללת מערך ניטור והתראה, מערך לריכוז המידע ולעיבודו ומעריך הפיקוח בשטח. להלן אסקור בקצרה את המערכים האלה. באמנה נכללות ארבע שיטות מדידה: מדידות סיסמיות, מדידות תת-אקוסטיות, ניטור של האיוטופים הרדיואקטיביים ומדידות הידרו-אקוסטיות תת-מימיות. המדידות נעשות בעשרות רבות של תחנות מדידה הפזורות ברחבי העולם והמודדות את הנתונים השונים ברציפות.

כל הנתונים מועברים בזמן אמת – למעט ממערכות ניטור האיוטופים הרדיואקטיביים, המחייבות זמן ממושך יותר לדיגום ולאנליזה – למרכז עיבוד הנתונים המרכזי שבִּינה. במרכז הזה מעובדים הנתונים, מפוענחים ומופקים דוחות. הדוחות האלה מופצים למדינות החברות במעריך. הבעיות העיקריות בניתוח המקרים הן מיון האותות וההבחנה בין פיצוצים ובין אירועים שאינם פיצוצים או שאינם פיצוצים גרעיניים, האיכון הנכון של האירועים ואפיונם. עדיין אין זה מדע מדויק ונדרשת עבודת מחקר רבה לשיפור הביצועים.

המעריך השלישי – הפיקוח בשטח – אינו מופעל מכיוון שהאמנה, כאמור, עדיין לא נכנסה לתוקף.²⁸ תפקיד המעריך הזה הוא להגיע למקום המשוער של האירוע הנחקר ולקבוע באמצעות מדידות בשטח בשיטות שונות האם האירוע היה אכן פיצוץ גרעיני. אף כי לא ניתן להפעיל עדיין את המעריך, מתבצעות עבודות שונות להקמתו, כמו רכש ציוד, כתיבת נהלים ואימון צוותים, כך שיהיה מוכן אם וכאשר תיכנס האמנה לתוקף.

באמנה קיים חידוש מעניין: מותר למדינות החברות להשתמש במידע מודיעיני שהושג בדרכים "לגיטימיות", כגון תצלומי לוויינים, והאזנות שלא משטחה של המדינה שלה מאזינים, אך אסור לעשות שימוש במידע שהושג על-ידי סוכנים, למשל.²⁹ זהו אם כן מעריך נוסף לגילוי פיצוצים גרעיניים. בהתחשב בהיקף הגדול של ההשקעה הלאומית של

ארצות-הברית בנושא, אין ספק כי המערך הזה יכול להרים תרומה מכרעת למידע אם זה יסופק על-ידי ארצות-הברית לארגון.

גילוי הברחות

עם קריסת ברית-המועצות גברו מאוד הדאגות בנושא ההברחות של חומרים גרעיניים וחומרים רדיואקטיביים. באותה תקופה נפוצו שמועות בדבר הברחות של נשק גרעיני, בעיקר מן המאגרים שנשארו ברשותן של הרפובליקות שפרשו מברית-המועצות. מובן כי הפיקוח, הן על החומרים הגרעיניים והן על נשק גרעיני (בעיקר זה קטן המידות), בתקופה שלפני קריסתה לקה בחסר. במשך השנים היו גם מקרים של ניסיונות הברחה שהתגלו. המקרים האלה כללו הברחות של חומרים רדיואקטיביים שונים ושל כמויות קטנות של חומרים היכולים לשמש כנשק גרעיני. עם זאת, לא ברור איזה חלק היה החומר שנתפס מכלל החומר שהוברח.

האחריות למניעת הברחות מוטלת על המדינות, וכן קיים שיתוף פעולה ביניהן בעניין זה. בנוסף, נעשית פעילות למניעת הברחות במסגרת ארגונים כמו האינטרפול. סבא"א מקיימת מרכז דיווח ורישום של ההברחות שנתפסו ומפיצה את הדוחות האלה למדינות החברות.

קיימים אמצעים רבים בעולם המיועדים לגילוי חומר רדיואקטיבי סמוי – על אנשים, בכבודה או במטענים, כולל במכולות להובלה ימית. עם זאת, ברור כי עדיין קיימות פרצות רבות ברכישת ציוד כזה ובהתקנתו. בנוסף, ניתן להסתיר באופן מוצלח למדי חלק מן החומרים המוברחים.³⁰ מניעת הברחות גרעיניות מוטלת אפוא על שירותי הביטחון בכלל, ועל שירותי המודיעין בפרט.

גילוי תקלות

תקלות מתגלות על-ידי מערכי מדידה אף כי רובם לא הוקמו לשם כך, אלא במטרה לשמור על בריאות הציבור או כחלק ממערכי מודיעין למניעת הברחות. התקלה הידועה ביותר היא התאונה בתחנת הכוח הגרעינית בצ'רנוביל שבאוקראינה ב-1986. לאחר התאונה שמרה ממשלת ברית-המועצות כהרגלה על חשאיות, ולא הודיעה לציבור הרחב כי אירעה פריצה בהיקף גדול של חומרים רדיואקטיביים לסביבה. כל עוד התפשטו החומרים האלה בתחום ברית-המועצות הצליחה הממשלה למנוע את פרסום המידע. רק לאחר כמה ימים, כאשר הזיהום הגיע לשוודיה ולאחר שהנתונים נותחו והראו כי מקור הזיהום הוא בברית-המועצות, הודתה הממשלה באירוע והחל שיתוף פעולה בין-לאומי לצמצום הנזק לאוכלוסייה.

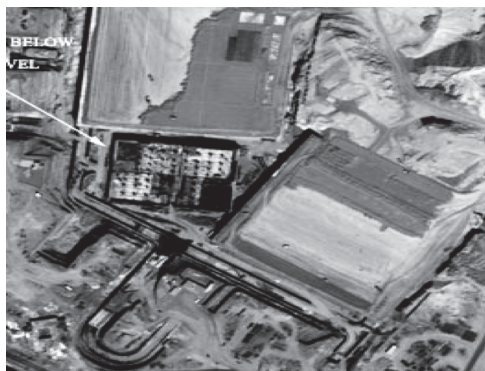
סיכום

סקירה זו התמקדה בתחום טכנולוגי צר למדי, אך זה שהניב את התמורה הגדולה ביותר במאמץ לגילוי פעילות גרעינית לא מוצהרת – מדידות של איזוטופים רדיואקטיביים שנדגמו – הן בתוך מתקנים גרעיניים והן מחוץ להם. בתחום הזה ובתחומים רבים אחרים, כמו מדידות של שדות קרינה לאיתור חומרים מוסתרים, קיימות שיטות שונות שביכולתן להוסיף מידע מודיעיני חשוב. התחום הזה מתפתח עם הזמן, ויחד עם אמצעי המודיעין האחרים שברשות מדינות, הוא משמש בסיס טוב להבנת הפעילות וההתפתחות של פרויקטים גרעיניים במדינות השונות.

עם זאת, קיים נושא אחד שהמודיעין הטכנולוגי הטהור, ככל מודיעין אחר, מתקשה ותמיד יתקשה בפיצוחו – מודיעין הכוונות. במקרה של עיראק הגיעו הפקחים למסמכי "האקדח המעשן" כבר בקיץ 1991, ומהם למדו בכירור על פיתוח הנשק הגרעיני בה. קשה להניח שהמצב הזה יישנה במקרה של איראן או במקרים אחרים ללא מודיעין אנושי מעמיק ביותר. ניתן להניח כי המידע יהיה נסיבתי ויתבסס על פוטנציאל, על מגמות פיתוח, על התנהגות בין-לאומית ועל נטיית הלב של המעריכים. שכן, אפילו אם המידע הטכנולוגי נראה חד-משמעי לחוקר אחד, יכול חוקר אחר להגיע למסקנות שונות ואף הפוכות. זו דרכו של עולם.

נספח: תצלומי אוויר של אתרי הגרעין באיראן

תצלום 1: האתר להעשרת האורניום בנתאנו, ספטמבר 2002³¹



שני הריבועים הגדולים הם אולמות היצור התת-קרקעיים העיקריים של האורניום המועשר, המכוסים בחלקם. ניתן לראות בבירור את המבנה הקטן יותר ביניהם, שעדיין לא הושלם ולא כוסה, ואת מנהרת הכניסה לרכב לאתר הייצור, בצורת U.

תצלום 3: תמונת האתר בנתאנו,

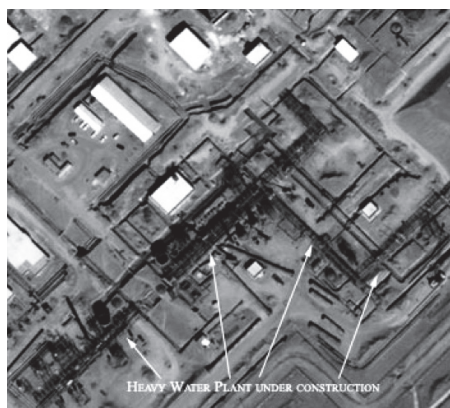
2004³³



בשלב הזה לא ניתן להבחין (אם אין בסיס להשוואה קודמת) באתר התת-קרקעי ובכניסה אליו.

תצלום 2: מתקן הפקת המים הכבדים

באראק, ספטמבר 2002³²



תצלום 4: האתר בלוויזאן, אוגוסט 2003³⁴



תצלום 5: האתר בלוויזאן, מרס 2004³⁵



ניתן להבחין בבירור בהעלמם של מבנים ובאדמת פארק באתר.

הערות

1. http://www.sec.army.mil/arat/ARAT/ARAT_information/arat_terms/masint.htm
2. למעט חמש המדינות בעלות הנשק הגרעיני וכן הודו, פקיסטן וישראל (שאינן חתומות על ה-NPT – האמנה לאי-הפצתו של נשק גרעיני), על כל המדינות האחרות להצהיר בפני הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית על מתקניהן, פעילויותיהן ומלאי החומרים הגרעיניים שברשותן, בהתאם למחויבותן לאמנה הזאת.
3. כל תצלומי הלוויין המובאים במאמר הזה בוצעו על-ידי לוויינים אורחיים, וניתן לרכוש אותם באופן מסחרי.
4. למעט במקרה של גילוי פיצוצים גרעיניים, שלהם חתימות רבות נוספות.
5. בלי להיכנס לפירוט יתר, יש לציין כי לכל איזוטופ רדיואקטיבי יש מאפייני קרינה ייחודיים. אם מצליחים למדוד את הקרינה ולאפיין אותה ניתן לזהות את האיזוטופ ולמדוד את ריכוזו. עם זאת, יש איזוטופים רבים, כגון איזוטופי האורניום שלגביהם אין זו שיטת הזיהוי הטובה ביותר במקרים שמדובר בריכוזי חומר ובכמויות זעירות, ושיטת הזיהוי והמדידה תהיה שונה.
6. למשל, באיראן מעשירים אורניום בשיטת צנטריפוגות הגז; בעיראק פעלו בעיקר בשיטת ההפרדה האלקטרו-מגנטית. קיימות שיטות נוספות של תהליכי העשרה.
7. גודל האפקט תלוי כמובן בעוצמת הפיצוץ. במאמר הזה נידונים פיצוצים בסדר גודל של קילוטון ומעלה, שרמת האותות מהם אינה זניחה.
8. דוגמה להמחשת הבעייתיות הרבה הכרוכה במחקר המודיעין הגרעיני היא הרכב הדלק המוקרן: הדלק יכול להכיל אורניום טבעי (זהו סוג הדלק השכיח בכורים המיועדים לייצור פלוטוניום), אורניום מועשר במקרים של דלק לכורי כוח מהטיפוס המתאים, או אורניום מדולל (שבו אין כמעט אורניום 235) היעיל לייצור הזה כאשר הוא מוקרן בכור, אך אינו מהווה את הדלק בו.
9. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-34.pdf>. הרוח הזה הופך בתחילה אך ורק לנציגויות הרשמיות של המדינות החברות בארגון. מאוחר יותר הודלף לתקשורת, ואז הסירה סבא"א את ההגבלות על ההפצה.
10. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB7/nsaebb7.htm>.
11. תיאור מפורט של פעילותה של ארצות-הברית באיתור ובזיהוי פיתוחים גרעיניים במדינות אחרות ראה אצל:
Jeffrey T. Richelson, **Spying on the Bomb**, W.W. Norton & Company, Inc., New York, 2006.
12. Jeffrey T. Richardson, "MASINT: The New Kid in Town", **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, 14, pp. 149-192, 2001.
13. <http://www.newscientist.com/article.ns?id-dn3960>.
14. http://www.odni.gov/announcements/20061016_release.pdf.
15. ניתוח הבעייתיות של הפיקוח הבין-לאומי על הסכמים בתחום אי-הפצתו של הנשק הגרעיני ראו:
E. Asculai, "Verification Revisited: The Nuclear Case", ISIS Press, Washington D.C., 2002.
16. יש לציין כי מדובר בכמויות של גרמים בודדים של פלוטוניום שלא הייתה בהן סכנה ממשית. עם זאת, העיקרון היה חשוב, ובכך עיראק נתפסה בבירור בקלקלתה.
17. למעשה, סבא"א רק ביצעה את פעולות הדגימה. מכיוון שלסבא"א לא היו באותה עת מעבדות

- המסוגלות לבצע אנליזות של הריכוזים הנמוכים מאוד הקיימים בדגימות סביבתיות, הועברו הדגימות למעבדות במדינות חברות בארגון, כמו ארצות-הברית וגרמניה, ואלה ביצעו את העבודה והעבירו הערכות בנוגע למשמעות של התוצאות.
18. את העדויות המרשיעות ביותר חשפה משלחת הפקחים השישית אשר מצאה מסמכים עיראקיים רבים על תכנון מנגנון הנשק הגרעיני. זה היה "האקרה המעשן" שאותו חיפשו הפקחים.
19. סיפור המעשה המלא, היכול להיקרא כסיפור מתח, ראו: David Albright and Kevin O'Neill, *Solving the North Korean Puzzle*, Institute for Science and International Security, Washington D.C. 2000.
20. International Atomic Energy Agency: Model Protocol Additional to the Agreement(s) – Between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards, IAEA, INFCIRC/540, 1997.
21. תיאור של היכולות המתקדמות באנליזות של דגימות סביבתיות מופיע במספר רב של פרסומים מדעיים. לדוגמה, ראו: S. Usuda et al., Development of Analytical Techniques for Safeguards Environmental Samples and Their Applications, Proceedings of the Institute of Nuclear Materials Management, 2003. (CD-ROM).
22. אף כי המידע הופץ בארצות-הברית על-ידי ארגון איראני המתנגד למשטר יש רגליים לסברה כי המידע הועבר אל הארגון הזה על-ידי שירותי המודיעין של ארצות-הברית.
23. פקיסטאן סייעה רבות לפרויקט של איראן בהספקת ידע וציוד באמצעות הרשת של עבד אל-קאדר חאן, "אבי הפצצה הפקיסטאנית". מדינות אחרות היו חוליות ברשתות הרכש של איראן.
24. http://isis-online.org/publications/iran/natanz03_02.html.
25. <http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/2/7645E760-5898-4AE4-ABD8-F3C7729AAE14.html>.
26. <http://isis-online.org/publications/iran/lavizanshian.html>.
27. סבא"א החלה להסתייע במידע שמספקות המדינות החברות בארגון כאחת מדרכי הפעולה השגרתיות שלה בעת הפיקוח על עיראק (למשל, <http://www.iraqwatch.org/un/IAEA/iaea-gc39-10.htm>).
28. נכון לתחילת 2007. קיימים תנאים מחמירים לכניסת האמנה לתוקף. 44 מדינות חייבות לאשרר את האמנה לשם כך. ארצות-הברית עדיין לא אישרה אותה וכן מדינות "בעייתיות", כמו איראן, הודו, פקיסטאן וקוריאה הצפונית. לא ניתן אף לשער את מועד כניסת האמנה לתוקף.
29. http://www.ctbto.org/treaty/treaty_text.pdf, p. 35.
30. מידת ההצלחה בהסתרה תלויה במידה רבה בתכונות הגרעיניות של החומר המוסתר. קשה להסתיר חומרים הפולטים קרינת גאמא, הדומה לקרינת רנטגן, וקל יותר להסתיר חומרים הפולטים קרינת אלפא (כגון אורניום), הנעצרת בקלות על-ידי חומרי אריזה.
31. http://isis-online.org/images/iran/natanz_closeup.jpg. Digital Globe.
32. http://isis-online.org/images/iran/arak_closeup.jpg. Digital Globe.
33. http://www.rogerlsimon.com/mt-archives/2004/07/ill_take_manhat.php.
34. <http://www.isis-online.org/images/iran/11aug03lavshi.html>.
35. <http://isis-online.org/images/iran/22mar04lavshi.html>.

רלוונטיות ואובייקטיביות במודיעין

יוסי קופרווסר*

יש אמנם מתח מובנה בין רלוונטיות לאובייקטיביות, אבל המודיעין חייב לקיים את שתייהן בעת ובעונה אחת ולפתח כלים ותכונות שיאפשרו לו לא להתפשר על אף אחת מהן. גם על מקבלי החלטות מוטלת החובה לוודא שהם מאפשרים למודיעין להיות רלוונטי, ואין הם דורשים ממנו עקב כך להיות פחות אובייקטיבי.

המתח בין רלוונטיות לאובייקטיביות

המתח בין רלוונטיות ומעורבות לבין אובייקטיביות ויושרה (אינטגריטי), כתכונות העיקריות האמורות לאפיין את העשייה המודיעינית, הוא לכאורה בלתי נמנע: מחד גיסא, המודיעין שואף להשתלב עמוק ככל האפשר בתהליכי קבלת ההחלטות. לשם כך עליו לא רק להיות סמוך לקברניטים בכל דרג, להבין את הלך המחשבה שלהם ולהכיר את יעדיהם, אלא גם להצביע – על סמך הבנתו את המציאות שאותה הוא מציג – על המשמעויות של היעדים שנקבעו ועל דרכי פעולה אפשריות להשגתם. בנוסף עליו להציע דרכי פעולה חלופיות, שלמיטב שיפוטו עשויות להגביר את הסיכויים להשגת היעדים שנקבעו ולצמצם את הסיכונים הכרוכים בהם. פעמים רבות, הרלוונטיות של המודיעין באה לידי ביטוי גם במעורבותו בשלבי הביצוע של המערכה, אם כמלווה של מבצעים ואם כמוביל של מבצעים חשאים.

מאידך גיסא, כוחו של המודיעין וזכות קיומו נובעים מהיותו גורם עצמאי ובעל יכולת ללמוד את המציאות באופן שאיננו מושפע מהדרך שבה רואה אותה מקבל ההחלטות. ככל שהמודיעין קרוב יותר אל מקבל ההחלטות ומשולב יותר בתהליך קבלת ההחלטות, כך גובר החשש שהוא יתקשה לשמור על אובייקטיביות, ולעומת זאת יגבר עניינו לרצות את מקבל ההחלטות, או להוכיח שדרכי פעולה שעליהן המליץ היו נכונות.

מתח זה מתסכל את אנשי המודיעין, השואפים להיות רלוונטיים ואובייקטיביים בעת ובעונה אחת. אך בשם האובייקטיביות נרתעים אנשי המודיעין בדרך כלל מהגברת מעורבותם בתהליך קבלת ההחלטות, וזו משמשת להם הסבר או תירוץ לכך. בארצות-הברית מקובל שנקודת האיוון בין שני הערכים היא בכך שהמודיעין מציג את תמונת

* תא"ל (מיל.) יוסי קופרווסר, לשעבר ראש חטיבת המחקר באמ"ן

המודיעין, אך נמנע מ"לחצות את הקו" ולהציע דרכי פעולה. גם בישראל אימצו כמה בכירים במודיעין גישה דומה. יש ביניהם כאלה שהרחיקו לכת והציעו, בהמשך למגמה הנזכרת, שהמודיעין יסתפק בהצגת תמונת המידע וימנע מהערכה, שכן זהו כבר תפקידו של הקברניט.

משמעותה של גישה זו היא שהמודיעין אינו ממלא את תפקידו במלואו; שהרי תכליתו של המודיעין היא להיות הכלי העיקרי שבאמצעותו אמור הקברניט ללמוד על המציאות החיצונית ולהכיר את הגורמים האחרים הפועלים במערכת, שבמסגרתה הוא מנסה לקדם את האינטרסים ואת הערכים של מדינתו. מתוקף תפקידו זה מפתח המודיעין תובנות ייחודיות על המערכת ומעמיק להכירה יותר מכל גורם אחר, בהיבטים הפיזיים שלה, בכל הקשור לאיכות הכיסוי המודיעיני ולמאפייני הפערים בתמונת המודיעין, ובכל הנוגע לניסיון לרדת לעומק המאפיינים המופשטים של המציאות. לפיכך ביכולתו לחוות דעה בעלת חשיבות על דרכי הפעולה שבאמצעותן אפשר להשפיע על התנהגות השחקנים במערכת ועל מאפייני המערכת כולה. רק מודיעין רלוונטי יכול לקיים תהליך למידה איכותי ומשמעותי עם הקברניט, ובאמצעות תהליך זה מעשיר הקברניט את הידע הדרוש לו לצורך קבלת ההחלטות וניהול המדיניות, והמודיעין מעשיר את הידע הדרוש לו לשם המשך תהליך לימוד המציאות.

בפועל בעיית האובייקטיביות קיימת במידה רבה גם אם מידת המעורבות של המודיעין בתהליך קבלת ההחלטות היא מוגבלת. הדרך שאנשי המודיעין מבינים את המציאות מושפעת מרקעם האישי – חינוכם, אופיים, תרבותם – וממאפייני הקבוצה העוסקת בלימוד המציאות. יתר על כן, טבעי שהם עלולים למצוא את עצמם מנסים להוכיח כי דעתם על המציאות היא הנכונה, או שהם מושפעים משלל הטיות המאיימות על יכולתם להעריך כראוי את המציאות, ובראשן הקושי להתעלם מהנחת ההמשכיות ומהחרדה האנושית מהמבוכה הנובעת מטעות, מחשיפתה ומהודאה בה. לפיכך הרעיונות שמטרתם להגביל את מעורבות אנשי המודיעין בתהליכי קבלת ההחלטות אינם פותרים את הסכנה של פגיעה במידת האובייקטיביות המצופה מהמודיעין.

איזון בין רלוונטיות לאובייקטיביות

כיצד אפשר בכל זאת לקיים בעת ובעונה אחת מידה רבה של מעורבות ורלוונטיות ורמה גבוהה של אובייקטיביות? דומה שהדרך לעשות זאת קשורה במידה רבה למיון נכון של כוח האדם ולדרכי חינוכו והכשרתו, הן תוך כדי תפקיד והן בקורסים ובאמצעות ניתוח אירועים ותחקירים. אין די בכך שנבחר את בני האדם המבריקים ביותר ביכולת החשיבה שלהם. עליהם לגלות או להיות מסוגלים לרכוש תכונות נוספות. בראש ובראשונה נדרשת מאיש המודיעין מידה רבה של בגרות נפשית ומודעות עצמית לצורך בבגרות הזאת כדי שיוכל

לבדל את עצמו מתהליך קבלת ההחלטות למרות השתתפותו בו. עליו להטמיע בתודעתו, שתפקידו בקבלת ההחלטות הוא להניע תהליך של למידה ולתרום כמיטב יכולתו לאיכותו של התהליך. לפיכך גם אם הוא חלק מהקבוצה המקיימת את תהליך הערכת המצב, יש לו מעמד מיוחד ושונה בקבוצה הזאת. הוא אמנם רוצה, לא פחות מכל אחד מהחברים האחרים, בהצלחת הקבוצה ובהצלחת תוכנית הפעולה שהיא החליטה לבצע, גם אם הוא לא תמך בה, וודאי אם צידד בתוכנית. אבל עליו להיות מודע לכך שיותר מכל אחד אחר הוא אמור להיות זה שיתאגר את התוכנית על סמך הידע הקיים והמשתנה כל העת שיש לו על המציאות הנוכחית ועל המציאות העתידית. עליו לבחון כל העת באיזו מידה המציאות, כפי שהוא מבין אותה, שונה מהמציאות הנוכחית והעתידית שאותה חציג תוך כדי תהליך גיבוש של המדיניות שנקבעה, ולהצביע על המשמעויות הנגזרות מהשינויים האלה. אין ספק שהינתקות מהדעה שהוא הביע לפני זמן קצר, ובייחוד אם על בסיסה אומצה מדיניות מסוימת, אינה מהלך טבעי וקל, ואף-על-פי-כן איש המודיעין חייב להיות מסוגל לעשות זאת שוב ושוב.

תכונה נוספת וחיונית כדי להגיע לבגרות הנדרשת ולעשות את תהליך הלמידה לאיכותי, היא אומץ הלב של איש המודיעין לומר את דעתו ולהיאבק עליה, גם אם אין היא מקובלת על דעתם של העומדים בראש תהליך קבלת ההחלטות, או על דעת משתתפים אחרים בו, בכירים ככל שיהיו, גם אם הם עוקצניים ובוטים לפעמים. חוט שדרה מודיעיני, המבוסס על מקצוענות ועל ידע, יקל כמובן על איש המודיעין לגלות אומץ בשעת מבחן. בכירי המודיעין בישראל ניחנו בתכונה זו, וכשנתקבל הרושם, למשל בפרשת סברה ושטילה, שראש אמ"ן לא עמד בתוקף הראוי על דעתו, פסקה ועדת כהן שהוא לא מילא את תפקידו כראוי. במהלך שירותי הייתי עד למקרים רבים שמקבלי ההחלטות לא רק שדחו את המשמעויות המודיעיניות שהוצגו לפנייהם בנוגע לתפיסות ולכיווני פעולה שהם התכוונו לאמץ, אלא הגיבו בזעם ולעתים אף בנימה אישית. למרות זאת לא מוכר לי מקרה שאיש המודיעין שינה את עמדתו או שבחר לוותר ולא להיאבק על דעתו.

כדי שיוכלו להיות מעורבים, שומה על אנשי המודיעין להכיר היטב גם את היכולת ואת התוכניות של כוחותינו. בדרך כלל זה אכן המצב בשל המעורבות הרבה שלהם בתכנונים המבצעיים ובעשייה המבצעית. לפיכך התרומה של אנשי המודיעין אמורה להתבסס גם על ידיעותיהם על אפשרויות הפעולה של מקבל ההחלטות. עם זאת, צריך להציב סייגים ברורים בדבר אופי התרומה של איש המודיעין לתהליך קבלת ההחלטות, ובייחוד ברמה המדינית. התייחסויותיו צריכות לנבוע תמיד מתוקף תפקידו. אין הוא עוד משתתף המייצג תפיסת עולם מדינית או צבאית כלשהי. משעה שהיה לאיש מודיעין עליו להשיל מעליו תפיסות אלה ולייצג בדיון את ה"אחר", את המציאות שמחוץ לנו, על בסיס תובנותיו המודיעיניות בלבד. אם אין הוא מסוגל לעשות זאת, חובתו לעזוב את תפקידו ולהיעשות

פוליטיקאי או מצביא. גם את תרומתו כאיש מודיעין עליו לחלק בין הצגת תמונת המודיעין שהורכבה מנתונים והערכה, קרי הצגת התובנות המודיעיניות בנוגע למציאות ולאפשרויות התפתחותה על-פי מיטב הבנתו, עוד לפני שנידונה המדיניות בקשר לכך, ואחר-כך ובנפרד עליו להתייחס לאפשרויות הפעולה ולמאפייני המפגש האפשרי בין לבין המציאות המתפתחת. בשלב זה יש מקום שהוא יציע דרכי פעולה נוספות. הפרדה זו חיונית משום שהמשתתפים האחרים בתהליך זקוקים לתובנות המודיעיניות הטהורות ככלי ללימוד הבעיה שלפניהם וכדי לגבש את עמדתם בסוגיה באופן בלתי תלוי בדעת המודיעין בנוגע לדרכי הפעולה האפשריות.

הסיכוי לקיים אובייקטיביות תוך כדי רלוונטיות גובר גם כאשר החשיבה המודיעינית נעשית בעבודת צוות, על אף קיומה הבלתי נמנע של היררכיה בין אנשי המודיעין ואף שבסופו של דבר האחריות על התוצר המודיעיני מוטלת על כתפי ראשו. חשיבה איכותית בצוות עשויה להגביר את הסיכוי שהמודיעין יוכל להבחין מבעוד מועד בשינויים ההולכים ומתפתחים בין תובנותיו הקודמות כלפי המציאות לבין המציאות המתחדשת והמגמות הגלומות בה לעתיד. חשיבה בצוות תפחית בדרך כלל את הסיכונים של דבקות באמירות קודמות, בשל סיבות פסיכולוגיות קבוצתיות ואישיות, ותקל את התנערות בכירי המודיעין מתפיסות העולם המוקדמות שלהם. חשיבה כזאת צריכה להתאפיין בפתיחות רבה, בשיתוף אמיתי של מי שמוסיפים ממדים חיוניים ומגוונים להבנת המציאות ובשילוב גורמים שתפקידם לחשוב בדרך שונה ופרובוקטיבית, כלומר מעין "פרקליט השטן". פלורליזם של גופי מודיעין בלתי תלויים עשוי אף הוא לתרום לחשיבה איכותית. במודיעין הישראלי מתקיימים רבים מהמאפיינים האלה, אם כי עוצמתם משתנה בהתאם לנושא ולנסיבות. קיים כמובן חשש, שיש לו על מה לסמוך, שהמיון המקדים למודיעין יגרום מידה לא מבוטלת של הומוגניות בקרב העוסקים במלאכה, ויש לתת את הדעת לבעיה הזאת.

כלל חשוב, שחיוני ליישמו כדי להתגבר על הסכנות לאובייקטיביות, הנובעות מהשאיפה לרלוונטיות, הוא ההבחנה בין אינדוקציה לדרוקציה ככלי לעיבוד המידע המודיעיני. בעדותו בקונגרס, לפני שאושר מינויו לראש ה-CIA, נשאל מייקל היידן, האם קהילת המודיעין התבקשה לספק מידע שיצביע על קשרים בין ארגון אל-קאעדה לבין עיראק בהנהגת צדאם חוסין. היידן הסביר, שככלל אפשר לעשות את המחקר המודיעיני הן באמצעות אינדוקציה והן באמצעות דרוקציה, אבל למודיעין מותר להשתמש רק בשיטת האינדוקציה. אין כל פסול בכך שהקברניט מבקש תשובה על שאלה באופן המושתת על רעיון הדרוקציה, כלומר הוא מניח מראש תזה מסוימת ומבקש מהמודיעין למצוא עדויות מודיעיניות התומכות בה. בפועל, וזאת אף מעבר לתשובתו של היידן, אין גם פסול בכך שהמודיעין עצמו יעלה לבחינה תזות שונות, שהרי הדבר חיוני לשם עידוד החשיבה היצירתית. ואולם בעמדו מול בקשה כזאת או בבואו לבחון תזה שהוא עצמו העלה, חייב

המודיעין לבחון אותה בשיטת האינדוקציה. פירוש הדבר שעליו לבחון את כל החומר הרלוונטי לסוגיה בגישה ביקורתית, תוך כדי בדיקת איכות המידע התומך בתזה ואת איכות המידע המעורר ספק בתקפותה, ולא להסתפק בהצגת חלק מהמידע בהתעלמות מהספקות בדבר מידת הרלוונטיות והאמינות של המידע הזה.

בפועל, התמונה של המודיעין האמריקני לפני מתקפת הטרור ב-11 בספטמבר 2001 וערב המלחמה בעיראק מלמדת שמידת הרלוונטיות שלו לא הייתה מספקת. הסיבה היא שהוא לא השכיל להנחיל למקבלי ההחלטות את מלוא חומרת האיומים והסיכונים, אף שהוא עצמו הבין אותם היטב, ולא היה מעורב מספיק בתהליכי קבלת ההחלטות. לעומת זאת, "המשרד לתכנונים מיוחדים" שהקים תת־שר ההגנה לשעבר, דאג פית', בפנטגון היה רלוונטי מאוד, אבל סבל מחוסר אובייקטיביות, וזו באה לידי ביטוי בין השאר באי־הקפדה על יישום שיטת האינדוקציה ככלי לעיבוד ולמחקר של המידע המודיעיני.

הסכנה לאובייקטיביות גדולה במיוחד כאשר הרלוונטיות חורגת מתחום השתלבות המודיעין בתהליך קבלת ההחלטות אל המרחב שבו המודיעין מעורב בביצוע המדיניות. סוג זה של פעילות מודיעינית אינו חדש, ובשל טיבה החשאי של העשייה המודיעינית הוטלו מאז ומתמיד על גופי המודיעין משימות מבצעיות חשאיות. פעולות מסוג זה זכו לפרסום ולתהודה ציבורית בעיקר במקרים שהן נכשלו וגרמו מבוכה מדינית, למשל "הפרשה" (אחד הכינויים לפעולת חבלה כושלת של ישראל במצרים שעמדה על סדר היום הציבורי במשך שנים רבות והביאה למשברים פוליטיים), או הניסיון הכושל לחסל את ח'אלד משעל. יש להניח שדרך פעולה זו זוכה גם להצלחות, שחלקן אינן מתפרסמות כלל וסביב חלקן נותרת הילה של עמימות. בשנים האחרונות ניכרת נטייה להגביר את מעורבות המודיעין בביצוע המדיניות. הסיבה המרכזית לכך היא השינוי במאפייני המלחמה. ככל שהמלחמה נהיית מתוחכמת יותר, ככל שהיריב משתמש באמצעים מתקדמים יותר וצורתו החיצונית הופכת לעמומה ומוסתרת יותר, ככל שגוברת החשיבות של המאמץ להשפיע על המערכה באמצעות הציבור של המחנה היריב וחשיבותו של המאבק על דעת הקהל העולמית בניסיון להשיג לגיטימציה ולפגוע בלגיטימציה של היריב – כך גדל הצורך להשתמש במודיעין כזרוע מבצעית. הדבר נובע הן מאופיו החשאי, הן מהתמחותו בפעילות בתחומי המידע והתקשורת והן מאחריותו למחקר המידע ועיבודו ולגיבוש התובנות כלפי המציאות, ומכאן גם לדרכים האפשריות להשפעה על התפתחותה.

הבעיה היא שמי שעוסק בהוצאה לפועל של תוכנית מבצעית, שפעמים רבות הוא עצמו היה בין הוגיה ומתכנניה, עלול להתקשות לאמץ הסתכלות ביקורתית על יציר כפיו, מה גם שמצופה ממנו לפתח מידה של הזדהות עם יעדי התוכנית ועם הרעיון המבצעי שעומד בבסיסה. הבגרות, אומץ הלב והחשיבה בצוות עשויים לעזור גם כאן, אבל יש צורך בעוד אמצעים. ראשית ראוי להפריד במידת האפשר בין הגורמים העוסקים בגיבוש תמונת

המודיעין לבין אלה הפועלים בתחום המבצעי, ולערב את גורמי המחקר כמי שעושים בקרה על הגופים המבצעיים. אם אין מנוס ממעורבות ישירה של גורמי המחקר בפעילות המבצעית, למשל כאשר זו מתמקדת בהצגת מידע ותובנות מודיעיניות לפני גורמים זרים, יש להקים קבוצות בקרה איכותיות שתבדוקנה את אמינות המסר ואת תקפות הרעיון המבצעי.

נוסף על כלים שתפקידם להגן על האובייקטיביות, יש לפתח ולהעצים כלים ותכונות שיסייעו גם להגברת הרלוונטיות. ככל שהמסר המודיעיני הוא פרי של עשייה מקצועית יותר וחשיבה מערכתית יותר, וככל שהמודיעין יודע לשתף טוב יותר את מקבלי ההחלטות בדרך שבה התפתחו התובנות המודיעיניות ולהסביר את פערי המידע ואת הכיסוי האיסופי שהשפיעו על גיבוש תמונת המודיעין, כך תגבר מידת הרלוונטיות שלו. אך אין די בכך. כדי להיות רלוונטי צריך המודיעין להכיר היטב את סדר היום של מקבל ההחלטות, מה מטריד אותו בהקשרים שאליהם מתייחס המודיעין, מה הן תפיסותיו שלו את המציאות ובמה הן נבדלות מאלה של המודיעין, מה שורש ההבדלים האלה, ואילו פרטי מידע, התנסויות והתרשמויות השפיעו על גיבוש תמונת המציאות של מקבל ההחלטות. היכרות עם כל אלה (וכאמור גם עם אפשרויות הפעולה העומדות לפני מקבל ההחלטות) חיונית כדי להבטיח, שתהליך הלמידה המתקיים בין המודיעין לקברניט יהיה איכותי ומועיל ויקיף את הנושאים החשובים. אין הכוונה רק שהמודיעין יפנה תשומת לב הולמת לנושאים המטרידים את מקבל ההחלטות, אלא גם לכך שהמודיעין ישפיע על סדר היום שלו ויגרום לו להקדיש תשומת לב לנושאים הנראים חשובים בעיני המודיעין, שהקברניט לא היה מודע לחשיבותם או לא התפנה מסיבות שונות לטפל בהם.

הרלוונטיות של המודיעין תגבר ככל שהמסרים שלו יתאפיינו לא רק באמינות ובמקצועיות, אלא גם ביצירתיות. ככל שהקברניט יכיר בכך שתרומת המודיעין להבנת המציאות רבה יותר, מחדשת וחושפת את הצורך בהתאמת האסטרטגיה שלו, כך יגבר בדרך כלל רצונו לשלב את המודיעין באופן מלא בתהליך קבלת ההחלטות. מובן שיש מקרים שקברניטים אימצו מדיניות כלשהי ואין הם מעוניינים להעמיד אותה במבחן העין המודיעינית הן משום שהם בוחרים להתבסס על גורמי מודיעין המציירים תמונת מצב העולה בקנה אחד עם תמונת המצב שלהם, הן משום שהם פועלים משיקולים פוליטיים ואסטרטגיים שאינם נוגעים למודיעין, הן משום שהם חושבים שהם יודעים את כל הנחוצ ואת המודיעין יכול לתרום להם דבר והן מחשש ששיתוף המודיעין בתהליך קבלת ההחלטות שלהם יפגע בחשאינותו. ברור שגישה כזאת מגבירה את סיכויי הקברניט למצוא את עצמו מכבד "מצעד האיוולת". ואולם התופעה של מנהיגים ומקבלי החלטות שאינם משתמשים כראוי בשירותי המודיעין שלהם והופכים אותם כמו ידיהם לבלתי רלוונטיים, חוזרת על עצמה שוב ושוב.

הרלוונטיות של המודיעין תגבר כמובן ככל שמידת האינטימיות בין מקבל ההחלטות למודיעין תהיה גדולה יותר, תוך כדי שימור התנאים הדרושים לקיומה של האובייקטיביות. בסופו של דבר הלמידה האיכותית ביותר בין המודיעין למקבל ההחלטות היא זו המתרחשת במפגשים מצומצמים, שבהם יכולים שני הצדדים לחשוף את לבטיהם זה לפני זה. היעדרה של אינטימיות כזאת פוגע ביכולתו של המודיעין לתרום לתהליך קבלת ההחלטות. ראש ה-CIA לשעבר ג'ימס וולסי ידוע כמי שלא נפגש אף פעם לשיחה בארבע עיניים עם הנשיא קלינטון. אין פלא שתרומת המודיעין בתקופה ההיא הייתה מוגבלת ביותר. כדי להיות רלוונטי ואובייקטיבי חייב המודיעין להתאפיין ביושרה, שמשמעותה בהקשר זה היא היכולת לשנות את הדעה ולהודות בטעות כשיש צורך בכך, היכולת להיות קשוב לדעות אחרות (ובכלל זה של מקבלי ההחלטות) ולקבל אותן אם הן מבוססות, והיכולת להודות באי-ידיעה אם זה המצב או אם מדובר בשאלה שאין עליה תשובה או בשאלה מורכבת שאין עליה תשובה פשוטה. המסר המודיעיני צריך אמנם להיות ברור ובעל משמעות בכל הנוגע להתפתחויות הצפויות ולבחינת דרכי הפעולה, אבל אין פירוש הדבר שהוא אמור להיות פשטני.

סיכום

יש אמנם מתח מובנה בין רלוונטיות לאובייקטיביות, אבל המודיעין חייב לקיים את שתיהן בעת ובעונה אחת ולפתח כלים ותכונות שיאפשרו לו לא להתפשר על אף אחת מהן. גם על מקבלי החלטות מוטלת החובה לוודא שהם מאפשרים למודיעין להיות רלוונטי, ואין הם דורשים ממנו עקב כך להיות פחות אובייקטיבי.

מי ישאל את הקושיות?

דגם "הוועדה המייעצת" ותפקידו האפשרי בהכוונת עבודת המודיעין

ערן לרמן*

ארגון מודיעין טוב, הממלא את ייעודו המקצועי, חייב בראש ובראשונה לענות על השאלות הנכונות. מי ישאל אותן? מאמר זה מציע מסלול מעשי, עוסק על הדפוסים הקיימים כיום של יחסי מודיעין-קברניט בישראל, שבאמצעותו ניתן יהיה ליזום פעילות מודיעין תכליתית, ללוות את מימושה ולהעריך בעין בוחנת את תוצאותיה. הדגם המוצע מבוסס על גוף ייחודי הקיים במערכת האמריקנית, ומסייע לנשיא ולצמרת הממשל להפעיל באורח אפקטיבי את קהילת המודיעין – הוועדה המייעצת לנשיא (נעשאי) מודיעין חוץ (President's Foreign Intelligence Advisory Board, או בראשי תיבות – PFIAB, יודעי ח"ן מבטאים זאת "פיפיאב"). על הוועדה הזאת נמנים אנשים בעלי רקע בתחומים שונים: מודיעין, דיפלומטיה, צבא, אקדמיה ועסקים. תפקידה הוא לשאול את השאלות הנכונות ולבחון את התשובות. במהלך השנים היו כמה מקרים, בין היתר, פרשיות כמו מטוס הריגול U2 ומפרץ החזירים, וההערכה הכפולה של העוצמה הסובייטית באמצעות "צוות B", שבהם הייתה ל-PFIAB תרומה חשובה בבקרת התהליך המודיעיני.

"מה נשתנה?"

בשנים האחרונות הועלו שוב ושוב שאלות יסוד הנוגעות לתהליך עבודת המודיעין ולדרך הנכונה להביא למיצוי אפקטיבי של המשאבים העצומים ושל כוח-האדם האיכותי המושקעים בעבודה הזאת. השאלות האלה הועלו בארצות-הברית ובמערב בעקבות אירועי 11 בספטמבר 2001 ובעקבות הכשל המודיעיני בעיראק.¹ בישראל הועלו השאלות האלה בעקבות ניצחון החמאס בבחירות לפרלמנט ברשות הפלסטינית.

* אל"ם (מיל.) ד"ר ערן לרמן, בכיר לשעבר בחטיבת המחקר באמ"ן וכיום מנהל משרד ישראל והמזרח התיכון, הוועד היהודי-האמריקני.

ניתן למצוא דווקא בהגדה של פסח כמה נקודות אחיזה, מסרים ורמזים שאותם אפשר להחיל על הדילמות בתחום המודיעין. הדברים רלוונטיים לאנשי מודיעין מקצועיים בעבודתם השוטפת, לחוקרים באקדמיה וליועצים של מקבלי החלטות. העיקרון של ארבע הקושיות מציע עוגן אפשרי לליבון היבטים קריטיים ביחסי הדרג המדיני עם קהילת המודיעין. כדי לקבל תשובות טובות צריך קודם כול לשאול את השאלות הנכונות בעיתוי המתאים ובמתכונת שתוביל לחיפוש אחר מענה – איסופי ומחקרי – שיפתח אפיקי חשיבה חדשים. הסיכוי לכך תלוי במידה רבה ביצירת מודעות בשני עברי המתרחס לחשיבותן של הקושיות – אלה המכונות בלשון המקצועית צי"ח (ציון ידיעות חשובות) – וכן בבניית מנגנון "שיודע לשאול".

במובן הבסיסי ביותר המפתח להתמודדות עם כל אתגר מודיעיני הוא בהגברת המודעות לחיפוש המתמיד אחר השאלות הנכונות. בפרפרזה על ההגדה, כל איש מודיעין "חייב לראות את עצמו כאילו" הוא הצעיר במשתתפיה של סעודת החג הנדרש לשאול את הקושיות. כל האמור במאמר לגבי "מציגי שאלות" מלמעלה או מן הצד – קברניטים ויועצים – אינו פוטר את איש המודיעין מאחריותו.

"מה נשתנה?" במה שונה תמונת הנתונים בתחומים השונים, לעומת זו שהייתה אתמול; מה התחדש והשתנה:

- מה נשתנה בפריסת הכוחות, במבנה המערכת הצבאית, בפיקוד ובשליטה, בדפוסי האימונים ובתורת הלחימה, בצידוד ובנשק?
- מה נשתנה בדפוס הפעילות של גורמי הטרור?
- מה נשתנה בניסוחים המדיניים הפורמליים ובעמדות היסוד במישור המדיני-אסטרטגי?
- מה נשתנה בדינמיקה הפוליטית, האישית והמפלגתית וכן בסדרי החברה והכלכלה ובמאבקים הרעיוניים בחזית הפנימית של מדינות היעד?

השאלות האלה אינן מובנות מאליהן. לאיש המודיעין – ולמעשה, לכל אדם – קל להיאחז בידוע ובמוכר, לשמר את תמונת המציאות הקיימת שגובשה בעמל רב, ולהדוף, ביודעין או שלא ביודעין, את סימני השינוי.² דווקא בשל כך חשוב ליצור מנגנון שידרכן את העלאתן של שאלות חדשות, שכן רק זיהוי נכון של הדינמיות במציאות, של תפניות ותמורות, יאפשר לשרטט נכונה את תמונת המודיעין.

מבפנים או מבחוץ?

עבודת המודיעין מופנית כלפי העתיד ("מה נשתנה ומה עוד צפוי להשתנות?") מעצם היותה גורם תומך ומסייע בקבלת החלטות. היא אמורה לאפשר לקברניט ברמות השונות

— ממפקד יחידה טקטית ועד לראשי השלטון — לנווט כשמפה טובה בידיו ולדעת מה מצפה לו אם יבחר בנתיב פעולה זה או אחר. קצין המודיעין הניצב לצדו אמור להפנים את הדרישה הזאת ולפעול על-פיה. ואולם חשוב להבין גם את "הצד שלנו" (או בניסוח הצבאי — את "הכוחים") — כיצד הוא מתנהל ולאן הוא שואף להגיע. לכן יש חשיבות לכך שהשאלות המנחות והמעצבות את עבודת המודיעין יועלו מבחוץ, ולא רק מבפנים; כלומר, על-ידי אלה המכירים את הדילמות של הקברניט, ולא רק את עולמה — העשיר, אך המסוגר — של קהילת המודיעין.

עם זאת, קיימת בעייתיות בזיהוי שינויים חשובים. קל לזהות תזוזות כוחות בשטח, אך קשה לזהות תמורות בקו המדיני של מנהיגים ובהלכי הרוח של ציבורים גדולים, כפי שהתברר, למשל, בניצחון החמאס בבחירות בשטחים. בהקשר הזה השימוש הרווח, אך המתעתע, במונח "זיהוי תהליכים" עלול להזיק יותר מאשר להועיל: זהו דימוי השאול ממדעי הטבע, ומשתמעת ממנו ההנחה כי אנשים, ארגונים, צבאות ומדינות מצייתים לכוחות היסטוריים על-אישיים ואדירים (vast impersonal forces), כמו בדוקטרינה המרקסיסטית או בשיטות דטרמיניסטיות אחרות, ולא כך הדבר.

השינויים המשמעותיים ביותר בשיקול הדעת של הקברניט צפויים אפוא להתחולל לא עקב "תהליכים" אלא כתוצאה מ"מהלכים" — צעדים יזומים פרי החלטות של יחידים, או של קבוצות קטנות, במוקדי הכוח. לפיכך, האתגר החשוב והקשה ביותר הוא לשאול את השאלות הנכונות, בזמן הנכון, לגבי השינויים בתודעה של אנשי מפתח במדינות היעד — מדינאים, מקבלי החלטות, מעצבי דעת קהל, הוגי דעות ומובילים חברתיים — הבוחנים את המציאות המשתנה ומגיבים לה. יש יתרון מסוים בהקשר הזה דווקא לאנשים שבאים מחוץ לקהילת המודיעין אשר התנסו בסוגים דומים של עשייה: הקברניטים עצמם וכן יועצים ואנשים בעלי ניסיון בעשייה ציבורית. אלה אינם יכולים לספק תשובות — זו תישאר מלאכתה של מערכת המודיעין, כולל גורמי המחקר — אך הם יכולים להניח את האצבע על השאלות הנכונות.

"כנגד ארבעה בנים": מי שואל?

בהגדה נרמז כי כדי לשאול את השאלות הנכונות יש, ואף רצוי, להיעזר במתבונן מן הצד — הסקרן והמופתע — שאינו המשיב, עורך הסדר, אלא דווקא מי שזיהה ראשון את מרכיבי השינוי, סימני המפנה, שאינו כבול עדיין למוסכמות מקצועיות ולידע קודם. הבן השואל והמקשה, ולא "מקור הסמכות" בראש השולחן, הוא המניע את תהליך הברור. בהשאלה לשיטת העבודה של קהילת המודיעין, חשוב שהגדרת ציון הידיעות החשובות (הצי"ח), שהוא הגדרת המידע העיקרי שאותו מבקשים הקברניטים להשיג ולנתח — בייחוד ברובד המדיני-אסטרטגי, תיעשה לא רק מתוך תהליך פנימי של הממסד המקצועי

(אם כי התהליך הזה חייב גם הוא להמשיך להתבצע במקביל; בסוגיות הקריטיות של מיצוי הפוטנציאל האנליטי כפל המאמצים הוא נכס ולא נטל). חשוב שגורמים חיצוניים, המעורים בהווייתו של דרג מקבלי ההחלטות – ויכולים לבחון את הסוגיות המודיעיניות הנגזרות ממנה במבט רענן – ימלאו תפקיד הן בייזום עבודת האיסוף ועבודת המחקר והן בליווי הפעילות השוטפת והערכת תוצאותיה.

במחקר מעניין שפורסם לפני כמה שנים על-ידי המרכז למחקרים צבאיים ברפא"ל עסק עמוס קובץ' בבעיית השימוש ואי השימוש במודיעין. קובץ' הציג את שתי הדעות המנוגדות של שניים מן האבות המייסדים של קהילת המודיעין האמריקנית המודרנית – דונובן וקנט. ויליאם ("ביל הפרא") דונובן, ראש המשרד לשירותים אסטרטגיים (OSS) במלחמת-העולם השנייה, גרס כי "המודיעין חייב להיות בלתי תלוי באנשים שאותם הוא משרת". לעומת זאת, שרמן קנט, אבי המחקר בסוכנות הביון המרכזית (CIA), פסק כי "משתי הסכנות – זו שהמודיעין יהיה קרוב מדי למשתמש וזו שהוא יהיה רחוק מדי ממנו – הסכנה הגדולה יותר היא זו שיהיה רחוק מדי".³ קובץ' קיבל ללא סייג את דעתו של קנט. לשיטתו, "הרחקת אנשי מודיעין ממקבלי ההחלטות, כדי לשמור על יושרם האינטלקטואלי, משולה להרחקת רופאים מהחולים כדי לשמור על בריאותם".

לא כל קברניט הוא צ'רצ'יל

האיום הגדול על דיאלוג אפקטיבי בין הקברניט ואנשי המודיעין שלו אינו נובע בהכרח מהחלטה מובנית ומודעת ליצור חיץ ביניהם. סביר הרבה יותר שהוא נוצר בחיי היום-יום עקב דעיכת ערוצי הקשר, אובדן עניין והתנהלותם של קברניטים שאינם יכולים, ולעתים קרובות גם אינם רוצים, להיכנס לעובי הקורה.⁴

מובן שיש דוגמאות של מדינאים שמילאו תפקיד מוביל בעיצוב עבודת המודיעין ובליווי השוטף. אם הישגיה יוצאי הדופן של קהילת המודיעין הבריטית במלחמת-העולם השנייה הם אמת המידה, יש לזקוף אותם לזכותו של הלך הרוח הפטריוטי הגורף בקהילת המודיעין (רובה אנשים שנקראו אל הדגל עם פרוץ המלחמה והיו חסרי ניסיון בתחום המודיעין) ובציבור הבריטי בכללותו; לזכותם של יחידים סגולה, כמו מפצחי הצפנים בבלצ'לי פארק⁵, שאיפשרו את פריצות הדרך בתחום האיסוף, אך במידה לא מעטה, גם לזכותו של הקברניט וינסטון צ'רצ'יל, שגישתו החקרנית והיצירתית, המעמיקה והפרטנית באה לידי ביטוי בכל דף ודף של כרכי זיכרונותיו ומילאה תפקיד מרכזי גם בהפעלת המודיעין ובהכוונתו למשימותיו, כמו בכל ההיבטים האחרים של ניהול המלחמה.

בה בעת יש לזכור ולהזכיר כי מנהיגות צ'רצ'יליאנית (ובמקרה של ישראל, בן-גוריונית) אינה שכיחה. כדי לגשר על חוסר העניין של הקברניטים או על העדר הכישורים שלהם בתחום המודיעין התפתח במערכת האמריקנית דגם ייחודי: ה-PFIAB – גוף בקרה

אזרחי הפועל בשליחותו של הנשיא, אך נהנה ממידה רבה של עצמאות מחשבתית ובעל סמכויות נרחבות, אם כי אלה תלויות בסופו של דבר ברצונו הטוב של הנשיא ובכוננותו לעשות בו שימוש אפקטיבי.⁶

PFIAB: סקירה היסטורית

ההיסטוריה של ה-PFIAB משקפת את ההתפוכות שחלו במעמדה של קהילת המודיעין האמריקנית ואת התמורות שחלו ביחסים בין המודיעין לקברניט:⁷

שמה הקודם של ה-PFIAB היה President's Board of Consultants on Foreign Intelligence Activities (חבר היועצים של הנשיא לפעולות מודיעין חוץ). גוף זה הוקם ב-1956 על-ידי הנשיא דווייט אייזנהאואר כדי לתת מענה לשאלות שהתעוררו לגבי איכות המודיעין בנושא החימוש הגרעיני הסובייטי. בכל שנות קיומו (1956-1963) עמד בראשו – למרות חילופי הנשיאים והמפלגות בשלטון – ד"ר ג'יימס ר' קיליאן, דמות מרכזית בתחום התכנון האסטרטגי בעידן הגרעין.⁸ סמכותו האישית וסמכות הגוף שבראשו עמדו מילאו תפקיד חשוב באחת ההחלטות החשובות והיקרות בתולדות המודיעין: כינון מערך האיסוף הלווייני, נוסף על גיחות מטוסי הריגול ה-U-2 וכחלופה להן.

הנשיא ג'ון קנדי הוא שנתן ל-PFIAB את שמה הנוכחי. קנדי ראה בגוף הזה אמצעי חשוב לבקרה ולפיקוח על קהילת המודיעין בעקבות הכישלון המבצעי והמודיעיני של הסי-איי-איי במבצע במפרץ החזירים בקובה ב-1961, ולאחר מכן, ההערכות הבעייתיות ערב משבר הטילים בקובה ב-1962. הוועדה המייעצת מילאה תפקיד חשוב בלימוד שורשי המחדל ובשיקום קהילת המודיעין.

בתקופת הנשיא לינדון ג'ונסון עמד בראשה קלרק קליפורד (קליפורד היה אחד מעורכי-הדין הבולטים בארצות-הברית). הוא היה בשעתו יועץ פוליטי לנשיא טרומן ושיכנע אותו לתמוך בהקמתה של מדינת ישראל למרות התנגדות הממסד הדיפלומטי והביטחוני; ובעידן ג'ונסון, לאחר התפטרות רוברט מקנמרה, מונה לשר ההגנה). העובדה הזאת מעידה על חשיבותו ויוקרתו של גוף ההכוונה הזה בעידן שבו הגיעה לשיא המעורבות הצבאית בווייטנאם, ולכן גם חשיבותו של המודיעין.

לאחר קליפורד, בתקופת הנשיאים ריצ'רד ניקסון וג'רלד פורד, עמדו בראש ה-PFIAB אנשי צבא: הגנרל מקסוול ד' טיילור, שהיה ראש ועדת ראשי המטות בימי קנדי וג'ונסון, והאדמירל ג'ורג' ו' אנדרסון, שפיקד על הצי האמריקני במשבר הטילים בקובה. אחד מחברי הוועדה היה ליאו צ'רני, שאף כיהן במשך תקופה קצרה (1976-1977) כיושב-הראש שלה, וכתב את המחקר המונוגרפי היחיד בנושא. צ'רני, יהודי בן למשפחה ענייה מברונקס, היה דמות חשובה וסגנונית בממסד הביטחוני האמריקני. בתקופת פורד סופח ל-PFIAB גוף משנה חשוב, שעסק בנושאים רגישים – ועדת המעקב למודיעין (IOB – Intelligence)

Oversight Board), שמטרתה לפקח על היבטים משפטיים ואתיים של פעולות המודיעין, בייחוד בתחום המבצעים החשאיים, וסייעה בהכלת הנזק שנגרם לסי-איי-איי בעקבות השערוריות החמורות שנחשפו בחקירות הקונגרס באמצע שנות ה-70' (מבצעי חתרנות וחבלה בחו"ל ועבירות על החוק בתחומי ארצות הברית).

הנשיא ג'ימי קרטר, שחולל טלטלה כללית בקהילת המודיעין (כיום נתפסת תקופתו כנקודת שפל בתולדותיה), היה היחיד שלא ראה כלל צורך ב-PFIAB והסתפק בפקוח על קהילת המודיעין באמצעות המועצה לביטחון לאומי. עם זאת, ה-IOB המשיכה להתקיים בשל חשיבותן של הסוגיות האתיות שעל הטיפול בהן הופקדה.

רונלד רייגן לא זו בלבד שחידש את פעילות הפיקוח אלא אף הרחיב מאוד את ה-PFIAB מכתריסר (בימי ניקסון ופורד) ל-25 חברים. בראש המועצה עמדה, במשך כל התקופה עד 1990, אן'ארמסטרונג, פוליטיקאית רפובליקנית לשעבר, שהייתה לפני כן האישה הראשונה שכהנה כשגרירת ארצות-הברית בבריטניה. זו הייתה תקופה סוערת ביחסי ממשל-קונגרס בסוגיות שנגעו למבצעי מודיעין חשאיים. ב-1985 קיצץ רייגן ב-50% את מספר החברים ב-PFIAB, לכאורה משום שהיקפה המורחב הקשה על תפקודה השוטף, ויש אומרים כי הסיבה לכך הייתה הרצון לנטרל ביקורת פנימית על הפעילות בניקרגואה. אחד הנושאים הרגישים שבהם הטביעה הוועדה המייעצת את חותמה, בתקופה זאת ובשנות ה-70, הייתה הדרישה להציג ריבוי דעות לגבי היקף האיום הסובייטי. בעקבות דרישתה הוקמו שני צוותי הערכה, האחד מקל (A-Team) והשני מחמיר (B-Team).

בתקופת ג'ורג' בוש האב כיהנו שני יושבי-ראש: הסנאטור לשעבר ג'ון טאוור, שאותו ניסה בוש (ונכשל) למנות לשר ההגנה, והאדמירל בובי אינמן, שצמח בקהילת המודיעין. בוש המעיט בחשיבות ה-PFIAB וצימצם את היקפה, בין היתר משום שבתקופת כהונתו כראש ה-סי-איי-איי בשנות ה-70 לא אהב (בלשון המעטה) להיות נתון לפיקוחה.

ביל קלינטון חיזק את מעמדה של ה-PFIAB והרחיב את מספר חבריה (וקבע כי לא ימנה יותר מ-16 חברים). כמו כן עיגן אותה בצו נשיאותי פומבי, שבו נקבע כי חברי הוועדה המייעצת יהיו "אזרחים מהימנים ונכבדים מחוץ לממשלה, המתאימים לתפקידם מתוקף הישגיהם, ניסיונם ועצמאותם." לפחות שליש מהם אמורים לכהן כשנתיים בלבד כדי להבטיח תחלופה וריענון השורות. ה-IOB שבה והוגדרה רשמית כוועדת משנה קבועה של ה-PFIAB שבה מכהנים ארבעה חברים. בראש ה-PFIAB בתקופת קלינטון עמדו אישים בולטים. בתחילה, ראש ועדת ראשי המטות לשעבר, האדמירל (ארבעה כוכבים) ויליאם ג' קרואו; בהמשך לס אספין — לאחר התפטרותו מתפקיד שר ההגנה ב-1994 ועד מותו שנה לאחר מכן; הסנאטור לשעבר וורן רודמן; ויושב-ראש בית הנבחרים לשעבר, תומס פולי. המגמה הזאת של מעורבות פוליטית שיקפה היטב את הרגישויות של ממשל קלינטון ואת התנהלותה של קהילת המודיעין בתקופתו. אחד מדו"חות הוועדה — שעסק

באפשרות של ריגול סיני במערך הנשק הגרעיני האמריקני – מתח ביקורת חריפה על התנהלותה של קהילת המודיעין ועל חרושת השמועות בנושא, שהתבררה כאלרמיסטית באופן מופרז.¹⁰ באורח חריג ממצאי הדו"ח גם פורסמו.

בראשית תקופת כהונתו של בוש הבן מונה ברנט סקוקרופט – נאמנו הקרוב ביותר של בוש האב, ששימש בתקופתו יועץ לביטחון לאומי – ליושב-ראש ה-PFIAB. בשונה מן הנוהג בימי קלינטון, הרכב הוועדה נשמר בסוד; בחוגים עוינים לממשל הרפובליקני התבססה הטענה כי בוש מינה לגוף הרגיש הזה מקורבים רבים לו מהמגזר העסקי ומהמגזר הפוליטי, על חשבון אנשי צבא ומודיעין לשעבר, מדענים ואנשי אקדמיה. בהדרגה הלכה והתחדדה בעיה אחרת: השקפת העולם של סקוקרופט הציבה אותו בעמדה של עימות מחריף והולך עם המחנה האידיאולוגי הניאור-שמרני שלו הייתה – לאחר 11 בספטמבר – השפעה מכרעת על מדיניות הממשל כלפי המזרח-התיכון ואזורים אחרים בעולם. הדברים הגיעו לידי כך שסקוקרופט פרש בטריקת דלת. במקומו מינה בוש באוקטובר 2005 לתפקיד את סטיוון פרידמן (היהודי השלישי המכהן בתפקיד, לאחר צ'רני ורודמן), שהיה חבר ב-PFIAB מאז מונה ב-1993 על-ידי קלינטון.

כיום מונה ה-PFIAB ארבעה-עשר חברים. ההרכב התגבש באוקטובר-דצמבר 2005, ועם שורותיה נמנים פוליטיקאים בכירים לשעבר, בהם הסנאטור צ'רלס רוב וחבר הקונגרס לי המילטון וכן אנשי צבא בדימוס מן הבולטים בתקופתם, כמו האדמירלים ג'יימס אליס ודייוויד ג'רמיה, לצד אנשי עסקים ומקורבים לנשיא.¹¹ את עבודת הוועדה מנהלת קצינת מודיעין לשעבר, סטפני אוסבורן.

מה בין ה-PFIAB למודל הבקרה הישראלי?

הגדרת סמכויותיה של קבוצת הבקרה הייחודית הזאת מזכירה לכאורה את התפקיד שהוגדר למחלקת הבקרה באמ"ן. עם זאת, ניתן להצביע על ארבעה הבדלים מהותיים שבעטיים יש ל-PFIAB פוטנציאל גדול יותר – כל עוד נעשה בו שימוש נכון:

- המנדט שניתן ל"בקרה" האמריקנית רחב יותר, וכולל לא רק את איכות המוצר המודיעיני והתאמתו ליעודו, אלא גם את התהליך כולו. על-פי אתר הבית הלבן, אמורה ה-PFIAB להגיע, באמצעות "פגישות עם ראשי המודיעין, תדרוכים מהותיים, וביקורים במתקני מודיעין", למצב שבו תוכל "לזהות ליקויים באיסוף, בהערכה ובדיווח המודיעיניים; לשים קץ לכפילויות מיותרות ולחפיפה בין פונקציות; ולהבטיח כי הפרויקטים הגדולים של המודיעין אכן מכוונים לתת מענה לצרכים [היינו, עונים לשאלות הנכונות!] וכי נעשה שימוש אופטימאלי בטכנולוגיה המתאימה ביותר.

- המשאבים העומדים לרשות ה-PFIAB למימוש יעדיה הרבה יותר גדולים מאלה המוקצים לבקרה הישראלית, ומאפשרים פעילות עמוקה בתחומים שונים.
- הרכב הוועדה שונה במהותו. גם אם יש בה נציגות לאנשים שמילאו תפקידי מפתח בסוכנויות המודיעין ובצבא היא כוללת גם מדינאים מנוסים, אנשי כלכלה, מינהל ואקדמיה, שהניסיון הרב שלהם והכרתם את "העולם הגדול שם בחוץ" מאפשרים להם להתבונן במבט רענן על עבודת המודיעין לסוגיה.
- הזיקה הישירה לנשיא היא ייחודית. מדובר באנשים בעלי מעמד עצמאי שאינם תלויים בממסד, אך בהעבדת, הגדרת תפקידם מאפשרת להם בדרך-כלל גישה ישירה אל הדרגים הבכירים ביותר בממשל. בכך הם ממלאים את ייעודם כגוף התומך בקברניט עצמו וכ"תיבת ממסר" משוכללת בין הדרג המדיני ובין קהילת המודיעין.

מטבע הדברים, לא כל דגם אמריקני ניתן להעתקה נוחה או באופן פשוטני למציאות אחרת, קל וחומר למצב הקשה והמורכב של ישראל. יתרה מזו, בעצם קיומה של ה-PFIAB לא היה כדי להבטיח מניעת כשלים חמורים בתפקודה הבסיסי של קהילת המודיעין האמריקנית.²¹ קיום הוועדה המייעצת לא מנע את הנתק החמור – שהוביל הן לאי-שימוש במודיעין מתריע לגבי ההסתבכות אפשרית בעיראק, והן לשימוש מניפולטיבי במידע לגבי הנשק להשמדה המונית – בין הדרג המדיני בממשל בוש ובין קהילת המודיעין, בייחוד הסיי-אי-אי.

עם זאת, יש מקום לבחון את התאמתו הבסיסית של רעיון הוועדה המייעצת למערכת הביטחונית-מדינית בישראל. ביסודו עומדת החתירה לשיפור יחסי הגומלין בין ראשי המדינה ובין גופי האיסוף וההערכה. ועדה מייעצת כזאת תוכל ליצור מנגנון טוב יותר שידע לשאול את השאלות הנכונות הן לגבי המידע המודיעיני וההערכה והן לגבי דרכי הפעולה ודפוסי העבודה.

"כאשר מצה ומרור מונחים לפניך"

רמז נוסף, הנוגע לעבודתם של גופי בקרה ולתהליך המודיעיני כולו, מספקת לנו ההגדה בדרישתה שהמחשה חומרית וקונקרטית תונח על שולחן הסדר, גם אם זו מרה כלענה. ובעניין המודיעין, הן המחקר והן הבקרה לא יוכלו לממש את ייעודם, אלא אם החומר עצמו – בגרסתו הראשונית והמפורטת ביותר, היינו, לא תמציות מעובדות, בעטיפה שכבר נארזה על-ידי מנגנוני האיסוף – יונח בפני מקבלי ההחלטות.

לא תמיד ניתן לממש את השאיפה הזאת ויש לכך סיבות רבות ולגיטימיות – החל מהצורך לשמור על ביטחון מקורות וכלה בצורך לצמצם את המסה העצומה שמספקים

אמצעי המודיעין המודרניים. עם זאת, אסור לוותר ולהתפשר מראש. חשוב שהמערכים והמבקרים כאחד יכירו את אפיוניו של חומר הגלם המודיעיני, על יתרונותיו וחסרונותיו, בכל מקום שניתן, ויכירו גם את האדם שמאחורי הידיעה ככל שניתן. רק הסוג הזה של מגע עם היעד המודיעיני, מגע כמעט בלתי אמצעי, יאפשר להתמקד בשאלות הנכונות.

הערות

1. הדו"חות החשובים ביותר בתחום הזה הם אלה של ועדות החקירה – לעניין 11 בספטמבר ולעניין הנשק הלא קנונוציאני בעיראק ובלוב (ועדת רוב-סילברמן) – שעסקו גם בשאלות יסוד של התהליך המודיעיני, ואף הובילו לעריכת שינויים בו.
2. פרק מצוין על כוחן של תפיסות לעצב את הנתונים המתקבלים באמצעות החושים באופן שיתאימו לידוע מראש מופיע בספרו של ג' הויאר:
Richards J. Heuer, *The Psychology of Intelligence Analysis*, The CIA, 1999.
3. עמוס קובין, 'שימוש ואי-שימוש במודיעין', מחצ"ב 97/53, תשרי תשנ"ח (אוקטובר 1997), עמ' 57.
4. בעבודת הדוקטור שלו שהוגשה לאוניברסיטת חיפה זיהה ברק בן-צור שלושה סוגים של קברניטים: אלה הממלאים תפקיד מעצב ומכונן בקהילת המודיעין, אלה המקיימים עמה דיאלוג שוטף ויעיל ואלה המגלים באופן שיטתי רתיעה ממעורבות בנושא, ואף חשדנות כלפיו. ראה ברק בן צור, 'ההשפעה הנודעת לקברניטים על אופן תפקודן של קהילות המודיעין (המקרה הישראלי והאמריקני לאחר מלחמת העולם השנייה ועד למלחמת יום כיפורים – מחקר השוואתי)', עבודת דוקטורט, אוניברסיטת חיפה, 2003.
5. בלצ'לי פארק היתה אחוזה בבריטניה שבה הייתה ממוקמת במלחמת-העולם השנייה יחידת המודיעין שירטה ופיענחה שדרים מוצפנים של גרמניה.
6. הגרסה הרשמית מופיעה באתר הלבן – www.whitehouse.gov/pfiab.
7. סיכום תמציתי של השתלשלות העניינים ראו באתר המנוהל על-ידי מרכז מילר לענייני ציבור באוניברסיטת וירג'יניה – www.americanpresident.org/action.gov/pfiab – בקטע העוסק ב-PFIAB.
8. לגבי קיליאן, וכל ראשי ה-PFIAB מאז, ראו: <http://clinton4.nara.gov/wh/eop/pfiab/chairpersons>.
9. נוסח הצו ראו: <http://clinton4.nara.gov/wh/eop/pfiab/eo12863>.
10. בנושא הזה ראו: www.thenation.com/blogs/capitalgames, 14 באוגוסט 2002.
11. ראו: www.salon.com/news/feature, 71 בנובמבר 2002.
12. Angelo Codevilla, *Informing Statecraft: Intelligence for a New Century*, N.Y.: Free Press, 1997.

דיוקן פסיכולוגי של מנהיג יריב כנדבך משלים להערכת מודיעין

שאול קמחי*

קטר נוסע. נשאלת השאלה, למה זה הוא מתנועע? האיכר אומר: השד מניעו. אומר פלוני:
הקטר נוסע משום שגלגליו נעים. אומר אלמוני שסיבת תנועתו היא בעשן שהרוח נושא.
לב טולסטוי, מלחמה ושלוש – אפילו (הרהורים על מקומו של המנהיג בהיסטוריה).

במאמר זה מוצגות גישות שונות במחקר האקדמי לניתוח מרחוק של
מנהיג פוליטי. ניתוח כזה מאפשר ליצור דיוקן פסיכולוגי של מנהיגים
יריבים כנדבך משלים להערכת מודיעין. במוקד המאמר מוצגת
מתודולוגיה לבניית דיוקן פסיכולוגי של מנהיג יריב, ובחלקו האחרון
מובאות דוגמאות לדיוקים פסיכולוגיים של מנהיגים שהעסיקו את
קהילת המודיעין של ישראל.

רקע

אישיותם של מנהיגים פוליטיים והשפעתם הפוטנציאלית על מאורעות היסטוריים הם
נושא לוויכוח רב-שנים בקרב דיסציפלינות מדעיות שונות. מוקד הוויכוח הוא בשאלה,
האם תכונותיו של מנהיג יכולות להשפיע על התהליך הפוליטי. היסטוריונים עוסקים
בשאלה, האם המנהיג מעצב את ההיסטוריה, או שהוא רק מכשיר בידי ההיסטוריה או
בידי רוח הזמן "צייטגייסט"¹. אנשי מדע המדינה טוענים לא פעם, שניתוח פסיכולוגי
של אישיותו של מנהיג פוליטי (כדוגמת נשיא ארצות-הברית) אינה יכולה לתרום הרבה
להבנת תהליכים פוליטיים ותוצאותיהם. יתרה מכך, פסיכולוגים אחדים מבקרים כל ניסיון
לשרטט דיוקן פסיכולוגי של מנהיג בשל מגבלות הכלים העומדים לרשות הפסיכולוגיה.
ועם זאת, שרטוט דיוקן פסיכולוגי של מנהיג, הנעשה מרחוק (ללא מגע ישיר עם המנהיג),
ממשיך לשמש נושא למחקר ולמאמרים רבים בספרות המקצועית. על סמך פרסומים
בעיתונות ידוע שגם שירותי מודיעין עושים מחקרים מסוג זה על אישים המהווים יעדים
מודיעיניים, כגון מנהיגים של מדינות יריבות. מחקרים אלה מבוססים על "ניתוח מרחוק"

* ד"ר שאול קמחי, מרצה בכיר בחוג לפסיכולוגיה, המכללה האקדמית תל חי. לשעבר יועץ מיוחד
בחטיבת המחקר של אמ"ן

של מנהיגים, שאין אפשרות למגע ישיר עמם ואי־אפשר להשתמש כלפיהם בכלי הניתוח הפסיכולוגיים המקובלים.

סקירת ספרות בנושא זה מעלה שמנהיגים בעולם ובהם מספר לא קטן של נשיאי ארצות־הברית שימשו נשוא למחקרי דיוקן פסיכולוגי². מטרת דיוקנאות כאלה היא לנתח מגוון היבטים: תכונות בולטות, קווי אופי, מבנה אישיות, סגנון מנהיגות, השקפת עולם, ערכים בולטים, יכולת לנהל משא ומתן, נכונות לפשרות והדרכים שבהן מאפיינים אלה באים לידי ביטוי ומשפיעים על ההתנהגות הפוליטית של המנהיג. הכלים המשמשים לבניית דיוקנאות פסיכולוגיים אלה שונים מהכלים שמשמשים בהם פסיכולוגים קליניים או פסיכיאטרים (המבוססים על מגע ישיר עם הנבדק, ובהם משתמשים בכלים כמו ראיונות ומבחנים פסיכולוגיים סטנדרטיים למיניהם). החומר העומד לרשות החוקר בבואו לשרטט מרחוק את הדיוקן הפסיכולוגי של מנהיג, הוא חומר מגוון שהתפרסם בתקשורת: ראיונות, התבטאויות פומביות, ביוגרפיות ועדויות של מי שעברו עם המנהיג או נפגשו אתו.

גישות לבניית דיוקן פסיכולוגי באקדמיה

ויכוחים רבים מתנהלים בין החוקרים באקדמיה העוסקים בתחום הנידון, הן בדבר המתודולוגיה המועדפת והגישה התיאורטית העומדת בבסיס הניתוח, והן בנוגע לעצם התרומה של מחקרים מהסוג הזה. הוויכוח האקדמי – המעניין בפני עצמו – אינו חלק מהמאמר הנוכחי והוא ראוי לדיון נפרד.

סקירת הספרות העוסקת בדיוקנאות פסיכולוגיים ממרחק של מנהיגים פוליטיים, מעלה שתי גישות מחקריות עיקריות: גישה כמותנית (quantitative) וגישה איכותנית (qualitative)³.

המחקרים הכמותניים משתמשים בכמה טכניקות מחקריות שבהן מנתחים את התנהגות המנהיג (בדרך כלל נאומים והתבטאויות) ומקדדים את הנתונים לציונים מספריים סטנדרטיים כדי לקבל ציונים על מאפיינים כמו רמת מורכבות המשפטים, או ציון של תכונה כמו רמת תוקפנות או הישגיות. יתרון של שיטות מחקר אלה: הן מאפשרות דגימה מקרית של חומר וניתוח בכלים כמותיים; המחקרים פגיעים פחות להטיות סובייקטיביות של החוקר; מתאפשרות בדיקת מהימנות והשוואות בין מנהיגים, והשוואה של נתוני אותו המנהיג בתקופות זמן שונות. החיסרון הבולט של מחקרים אלה נעוץ בכך שהם מקיפים רק חלק ממאפייני אישיותו של מנהיג פוליטי. תחומים חשובים רבים, ובכלל זה חיי הרגש, חיי משפחה, יחסים בין־אישיים, סגנון מנהיגות וקבלת החלטות ועמדות בולטות – כל אלה אינם מכוסים במפורט, אם בכלל. בנוסף, גם הרקע ההתפתחותי והאישי, והשפעתם האפשרית אינם נכללים בדרך כלל במחקרים הכמותניים. דוגמה למתודולוגיה כמותנית:

ניתוח מורכבות המשפטים (integrative complexity) של מנהיג פוליטי והשוואה בין מורכבות השפה שלו בתקופת רגיעה לבין מורכבותה בתקופת משבר.⁴

במחקרים האיכותניים אוסף החוקר מידע מגוון על המנהיג הפוליטי הנחקר (ביוגרפיות, עדויות של מי שהכירו את המנהיג ועבדו במחיצתו, ראיונות, נאומים, הופעות בתקשורת וכדומה) ומנסה לשרטט דיוקן פסיכולוגי. דיוקנאות כאלה מבוססים על ניתוח תוכן איכותני, ובמידה מסוימת על האינטואיציה של החוקר ופירושו הפסיכולוגיים. לדוגמה, ניתוח תוכן (content analysis) של נאומים, ראיונות וטקסטים אחרים (לדוגמה: Winter, 2005). גם בעניין זה יש גישות שונות בהתאם לגישה הפסיכולוגית שהחוקר מעדיף. לדוגמה, פסיכולוגים המתבססים על תיאוריות פרוידיאניות ידגישו את אירועי הילדות וההתפתחות של המנהיג ויפרשו את התנהגותו על בסיס ההתפתחות הזאת. גישה התנהגותית/קוגניטיבית תדגיש את ניתוח התנהגותו של הפרט (לדוגמה לקיחת סיכונים, התייעצות לפני קבלת החלטות), ובכלל זה התפקוד הקוגניטיבי (לדוגמה צורת פתרון בעיות, דרך קבלת החלטות, יכולת חשיבה מופשטת). יתרונותיה של הגישה האיכותנית כוללים יכולת להציג תיאור מקיף של דמות המנהיג הנחקר וגם לספק פירושים אפשריים המאפשרים הבנה עמוקה יותר של אישיותו.

בנוסף, במחקרים האיכותניים מנסים להסביר כיצד מאפייני המנהיג ומבנה אישיותו משפיעים על התהליך הפוליטי ועל תהליך קבלת ההחלטות. למחקרים אלה, כמו לכל שיטת מחקר, יש חסרונות. החיסרון הבולט ביותר הוא, שבמקרים רבים המתודולוגיה המחקרית אינה ברורה דיה. עקב כך קשה להעריך את תקפות המחקר. בנוסף, חלק מהפירושים וההסברים אינם ניתנים לבחינה מחקרית, ויש קשיים רבים להשוות בין מנהיגים שונים. על כך אפשר להוסיף, שמחקרים איכותניים רגישים, כאמור, להטיות סובייקטיביות של החוקר.

דיוקן פסיכולוגי במחקר המודיעיני

לארגוני המודיעין יש עניין בדיוקן הפסיכולוגי של מנהיגים יריבים, כגון מנהיג של מדינת עימות או מנהיג של ארגון טרור, כדי להבין טוב יותר את תפיסת עולמם ולסייע למקבלי ההחלטות (צרכני המודיעין) לפעול מול מנהיגים אלה. אנשי מודיעין מעוניינים בזיהוי מאפיינים אישיים, כגון גישה לפתרון בעיות פוליטיות, נכונות לפשרות, נכונות להשתמש בכוח להשגת מטרות, יכולת למשא ומתן, אסטרטגיה וטקטיקות שנוקט המנהיג. על אלה יש להוסיף את ההנחה, שמידת השפעתו של המנהיג במדינות שמשטרן טוטליטרי גדולה מזו שבמדינות דמוקרטיות. מנהיג טוטליטרי קובע במידה רבה את המדיניות, יש פחות כוחות המאזנים ובולמים אותו ותהליך קבלת ההחלטות מקיף לרוב קומץ קטן של אנשים שסביבו. במקרים כאלה גובר הצורך המודיעיני להבין טוב ככל האפשר את התנהגות

המנהיג היריב. לדוגמה, צדאם חוסין בעיראק קיבל במידה רבה את ההחלטות בעצמו, ולא היה לו שום צורך לתת דין וחשבון לגופים פוליטיים אחרים, למנגנונים של המדינה ולציבור.

בשונה מהחוקרים באקדמיה, לרשות חוקרי המודיעין עומדים חומרים חסויים העשויים לאפשר היכרות קרובה יותר עם המנהיג נשוא המחקר. לדוגמה, דווח בעיתונות שישראל הקליטה את ערפאת מדבר על קניית ספינת הנשק "קארין A" (נחשון, 2002). חומר מסוג זה מאפשר לחוקר המודיעין לזהות דפוסי התנהגות סמויים, שאינם באים בהכרח לידי ביטוי בהתנהגותו הפומבית של מנהיג יריב (דיווח של מקורות גלויים), או במהלך משא ומתן עמו.

השימוש במקורות מודיעין עשוי לשפר במידה ניכרת את איכות הדיוקן הפסיכולוגי, אך גם הוא חשוף להטיות אפשריות. סוג אחד של הטיה נובע ממקורות מוטים. הטיה זו נובעת מכך שהחומר הקיים הוא חלקי ואפילו מטעה. לדוגמה, מקור אנושי המעביר דיווחים חד-צדדיים המבטאים את תפיסתו הסובייקטיבית השלילית על המנהיג נשוא המחקר, או מקורות איסוף המאפשרים הצצה לחלק מסוים של פעילות המנהיג, אך אינם מספקים את התמונה במלואה. בנוסף, הסכנה האורבת לפתחו של כול חוקר בן אנוש היא פירוש סובייקטיבי של החומר העומד לרשותו, בהסתמך על דעות קדומות, על הנחות שגויות (קונספציות) וכדומה.

סביר להניח שבמצבים פוליטיים מסוימים עולה חשיבות הצורך בדיוקן פסיכולוגי של מנהיג. לדוגמה, בעת סכסוך ובתנאי משבר או לקראת משא ומתן ליישוב עימות ובמהלכו גובר הצורך להבין ו"להיכנס לראשו" של מנהיג המדינה היריבה. אפשר לסכם ולטעון, שכמו במחקר האקדמי, טיב המקורות ומגוון החומר שעמדו לרשות עורכי הדיוקן (גלוי וחסוי כאחד) הם הדבר החשוב ביותר ביכולת להפיק דיוקן משמעותי. היקף החומר ואיכותו תלויים כמובן במגוון מקורות האיסוף של המודיעין.

הטענה המרכזית במאמר זה היא, שהדיוקן הפסיכולוגי צריך להיות חלק מתמונת המודיעין הכוללת. אין הוא בא להחליף ניתוחים והערכות מודיעיניות אחרות. אפשר להמשיל את חלקו של הדיוקן הפסיכולוגי בתמונת המודיעין באמצעות מטפורה: תמונת המודיעין היא פסיפס המורכב מאבנים רבות, ואלה יחדיו יוצרות את התמונה הכללית (כמעט תמיד זו תהיה תמונה שחסרים בה חלקים – תחומים או נושאים שעליהם המודיעין אינו יודע). הדיוקן הפסיכולוגי הוא אחת האבנים בתמונת הפסיפס. יש מקום להכין דיוקן של אישיות בעלת השפעה מהותית על תמונת המודיעין הלאומית. ואולם נראה שרק בדיעבד יהיה אפשר להעריך מה היה ערכו של הדיוקן להבנת תמונת המודיעין הכוללת. אפשר לחשוב על שני מצבים נוגדים ולא רצויים הנוגעים לשימוש בדיוקן פסיכולוגי ולמשקל הניתן לו במסגרת הערכת המודיעין: שימוש יתר, ושימוש חסר. שימוש יתר הוא

ניבוי של התנהגות ספציפית של מנהיג יריב (שלמודיעין יש בה עניין רב) ברמת דיוק שאין הדיוקן יכול לנבא. הפרופיל הפסיכולוגי יכול לענות על דברים מסוימים, אך אין בו כדי לאפשר ניבוי מדויק של התנהגות אנושית במצבים ספציפיים. הסיבה לכך ברורה: התנהגות כל מנהיג מושפעת מגורמים רבים נוספים, שאינם בראש ובראשונה פועל יוצא של אישיותו, כמו תנאים סביבתיים. זאת ועוד, כוונותיו של המנהיג ותוכניותיו אפשר שלא יהיו ידועות למודיעין כלל. לדוגמה: ניבוי כוונותיו של מנהיג מדינה יריבה לצאת למלחמה; שימוש אפשרי בנשק להשמדה המונית במקרה של עימות; ניבוי כוונות הצד האחר, ובעיקר כוונות שאין לגביהן סמנים מקדימים. לעומת זאת, שימוש חסר הוא ויתור או דחייה של ממצאי הדיוקן שאינם נוחים, ועקב כך יש התעלמות ממאפייניו של המנהיג שאותם אפשר ללמוד מהדיוקן הפסיכולוגי. שימוש חסר יזוהה, אם בכלל, בדיעבד.

יכולת הניבוי של הדיוקן הפסיכולוגי תלויה בטיב החומר שעמד לרשות חוקרי המודיעין בעיבוד המידע ובמאפייניו של המנהיג נשוא המחקר. דוגמה לניבויים אפשריים: אם הדיוקן יצביע על כך שהמנהיג אומר דברים שונים לקהלים שונים ואינו מהסס לשקר לשומעיו, אפשר להעריך שהבטחותיו לא ימומשו (ראו המקרה של ערפאת). דוגמה אחרת יכולה להיות זיהוי של התנהגות לא עקיבה בתחום מסוים – לא תהיה אפשרות ניבוי, אך זיהוי חוסר העקיבות יסייע לצרכן המודיעין לנקוט צעדי זהירות.

תרומתו האפשרית של הדיוקן להערכת המודיעין תימדד בהתאם לשלושת הקריטריונים האלה: (א) יכולת לזהות דפוסי התנהגות שלא עלו לפני כן בניתוחים המודיעיניים. (ב) יכולת לזהות דפוסי התנהגות חוזרים מעבר לזמן ולמצבים מסוימים, המאפשרים לשער השערות זהירות על אודות התנהגות בעתיד. (ג) יצירת תמונה רחבה של אישיות המנהיג ויכולת להמליץ לקברניטים על דרכי תגובה והתמודדות עם המנהיג בהתאם להתפתחויות פוליטיות שונות.

חשוב להדגיש שהמגבלה הבולטת של הדיוקן הפסיכולוגי, באקדמיה ובמודיעין כאחד, טמונה ביכולת הניבוי הנמוכה יחסית, בעיקר בנוגע להתנהגויות פוליטיות ספציפיות. אחת הסיבות העיקריות לבניית הדיוקן היא הרצון לנבא התנהגות של מנהיג במצבים שונים (למשל האם מנהיג מסוים יהיה מסוגל להשלים עם קיומה של ישראל ולהגיע אתה להסכם ארוך טווח); לעומת זאת, הקושי לנבא התנהגות של מנהיג נובעת בין היתר מכך שהתנהגות זו מושפעת מגורמים רבים ומגוונים, שחלקם קשורים לתנאים הפוליטיים-החברתיים, ולא רק לאישיותו של המנהיג.

מגבלה בולטת אחרת נובעת מכך שבהרבה מקרים יהיו תחומים שיחסר בהם מידע על המנהיג. לדוגמה, אם לא יהיה מידע על התנהגותו של מנהיג מסוים במצב לחץ, יקשה מאוד לחזות את התנהגותו במצב משכרי חמור בעתיד. יש אפוא להביא מגבלות אלה בחשבון בבואנו להחליט על עריכת דיוקן ולעשות בו שימוש מושכל וזהיר. מן הראוי

שהדיוקן במודיעין יצביע על תחומים שיש עליהם חוסר בולט במידע. לדוגמה, הדיוקן יציין שיש מעט מאוד מידע על המידה שבה נוהג המנהיג להתייעץ עם מומחים, עם מקורבים או לשמוע דעות אחרות.

אפשר להעריך שבמקרים לא מעטים עלולים אנשי המודיעין להיתקל בקשיים ל"שווק" את הדיוקן הפסיכולוגי לקברניטים. קשיים אלה נובעים מכמה גורמים אפשריים: (א) הערכה קודמת – הקברניטים פיתחו הערכה משלהם על סמך ניסיונם (אם מקריאת חומר מודיעין גולמי, אם מקריאת הערכות קודמות ואם מהתבססות על מפגשים אישיים עם המנהיג בעבר), ואין הם מוכנים לוותר עליה לטובת ניתוח שונה שאינו תואם בהכרח את תפיסתם. (ב) פער ציפיות – המנהיגים אינם מודעים בהכרח למגבלות הדיוקן ולכן הם עשויים לצפות מהדיוקן שיציג הערכה מדויקת שתעזור לפתור התלבטויות, למשל בנוגע לכוונות המנהיג היריב לעתיד. כגודל הציפיות כך גודל האכזבה שעלולה לגרום לביטול תרומתו האפשרית של הדיוקן. (ג) שפת הדיוקן – הדיוקן הפסיכולוגי של מנהיג יריב מעלה השערות הסתברותיות בנוגע לדפוסי התנהגות בעתיד, וכזוה הוא יכול בנקל להיתפס כבלתי מחייב, כללי מדי ובעל אמינות נמוכה. כדי להקטין את הקשיים האפשריים האלה, רצוי להציג את הדיוקן כחלק מתמונת מודיעין כוללת, שבה הרכיבים השונים של התמונה תומכים זה בזה.

מתודולוגיה מוצעת – ניתוח התנהגות

המתודולוגיה המוצעת במאמר זה עושה שימוש בניתוח תוכן איכותני וקרויה "ניתוח התנהגותי"⁵. מתודולוגיה זו מכילה שלושה צעדים: איסוף, מיון, וניתוח כל טקסט כתוב שיש בו היבט או היבטים רלוונטיים של התנהגות המנהיג נשוא המחקר. כול טקסט רלוונטי יסומן כיחידת מידע, כלומר תיאור התנהגות המנהיג בסיטואציה נתונה ובזמן נתון. תיאור כזה יכול להכיל פסקה אחת, פסקאות אחדות או אפילו פרק שלם. יחידות המידע ממוינות לפי שתי אמות-מידה: מקור המידע, וקטגוריית התוכן.⁶

מקור המידע – על-פי המוצע, כל יחידת מידע ממוינת לאחד משלושת המקורות הבאים:

- מקור ראשוני – חומר המבוסס על תצפית ישירה של התנהגות המנהיג, למשל ריאיון עם המנהיג או נאום פומבי שלו. מקור ראשוני הוא הרצוי ביותר, שכן הוא מאפשר מגע ישיר עם נשוא המחקר, ללא מתווכים. בדרך כלל ישמשו נאומי המנהיג מקור עיקרי לניתוח תפיסת עולמו והמטרות האסטרטגיות שלו.
- מקור שניוני – חומר המבוסס על רושם ותפיסה של אחרים, למשל דיווח של עיתונאי על התנהגות מסוימת של המנהיג. מקור שניוני כולל כל חומר על אודות נשוא המחקר והרקע שלו: ביוגרפיות, מאמרים שונים שבהם מופיע תיאור של

התנהגות ספציפית ו/או מאפיין מסוים, עדויות כתובות ובעל-פה של מי שהיו קרובים למנהיג ומעידים על התנהגותו.

• **הערכות של אחרים** – חומר זה מבוסס על הערכות של מומחים, דיפלומטים, פרשנים וכדומה על אודות המנהיג. מקורות מידע אלה יכולים להיות מגוונים ביותר – מניתוח פסיכולוגי ופוליטי ועד ניתוח של מניעים ודרכי פעולה. שלא כמו מקורות שניוניים, הערכות של אחרים אינן כוללות בדרך כלל תיאור של התנהגות ספציפית כלשהי, אלא הן נשאות ברמה של הערכה כללית.

קטגוריות תוכן – קטגוריות התוכן אינן נקבעות מראש אלא במהלך מיון החומר. עם זאת, ובהסתמך על מחקרים קודמים⁷, אפשר לצפות שקטגוריות התוכן בדיוקן פסיכולוגי של מנהיג פוליטי יתמזגו לחמישה פרקים כלליים (שתוכנם הספציפי יהיה שונה בדיוקן של מנהיגים שונים): תכונות בולטות, מאפייני תפקוד, סגנון מנהיגות, התפתחות רקע ובריאות. רצוי להוסיף על כך ניתוח, העוסק בטקטיקות הפוליטיות המאפיינות את המנהיג ואסטרטגיית-העל שלו, אם יש כזאת. כל יחידות המידע המייצגות את אותו הממד הפסיכולוגי ישויכו לקטגוריית תוכן ספציפית. כל יחידת מידע תשוך לקטגוריית תוכן אחת או יותר. כל מאמר או ספר ימוין רק פעם אחת לקטגוריה מסוימת. למשל, אם מאמר מסוים מתאר שלוש התנהגויות שונות תחת לחץ, הוא ישויך לקטגוריית תוכן (כמו התנהגות במצבי לחץ, בעיות בריאות, תהליך קבלת החלטות) רק פעם אחת. בדרך זו תימנע הדגשת יתר של קטגוריה מסוימת על-ידי ספר או מאמר מסוים.

הקריטריון המוצע לקביעה מראש להכללת קטגוריית תוכן בניתוח הסופי של הנתונים הוא שילוב של שש יחידות מידע ממקור ראשוני או שניוני. קטגוריות תוכן שאינן עומדות בקריטריון זה לא ייכללו בדרך כלל בדיוקן בשל היעדר מידע מספיק ואפשר לראות בהן פערי ידע. לצורך ניתוח החומר מעלים את כל הטקסטים ששויכו לקטגוריית תוכן אחת ומנסים לזהות דפוס התנהגותי החוזר מעבר לזמן ולמצבים המסוימים.

צוות רב-מקצועי – רצוי שצוות רב-מקצועי מגוון יעסוק בניתוח החומר ובכתיבת הדיוקן. מן הראוי שבצוות ישתתפו: פסיכולוג המתמחה בבניית דיוקן פסיכולוגי; אדם המתמחה בתרבות/ברת של המנהיג נשוא המחקר (כמו מומחה לפלסטינים במקרה של דיוקן של מנהיג פלסטיני); רופא (אם מדובר בבעיות בריאות פיזיות או נפשיות); איש מדעי המדינה המתמחה במבנה הפוליטי והמאבקים שבהם מעורב המנהיג במדינתו ובאזור כולו; בעלי התמחויות אחרות בהתאם לנשוא המחקר (למשל היסטוריון במקרה של מנהיג שלהיסטוריה של משפחתו יש חשיבות בניסיון להבין את התנהגותו). ככלל, צוות רב-מקצועי מגדיל את המהימנות ומקטין את הסיכון להטיות מסוגים שונים ולהיווצרותן של קונספציות מוקדמות.

דוגמאות לשימוש בדיוקן

א. דיוקנאות בגין וסאדאת שהכין ה-CIA

בין הדוגמאות הבולטות לשימוש בדיוקן פסיכולוגי בידי המודיעין, שזכתה לפרסום ונחשפה לציבור הרחב, אפשר להצביע על הדיוקנאות הפסיכולוגיים של נשיא מצרים אנואר סאדאת וראש ממשלת ישראל מנחם בגין. את דיוקנאות שני המנהיגים הכינו צוותים של ה-CIA לקראת המפגש הראשון בקמפ דייוויד⁸. בפרסומים נאמר שהדיוקן של בגין הצביע על מגמה גוברת של התנגדות ונוקשות באופיו. בדיוקן של סאדאת הודגשה החשיבות הרבה שייחס למקומו בהיסטוריה כגורם שמניע אותו. הצוות האמריקני שהכין את הדיוקנאות האלה עסק גם בהשפעת הסגנונות הנוגדים של בגין וסאדאת על המשא והמתן. חשיבותם של הדיוקנאות נחשפה, בין השאר, בדברי הערכה של הנשיא קרטלר לצוות שהכין את הדיוקנאות כמי שסייעו במידה רבה להגיע להסכם ההיסטורי בין המנהיגים בוועידת קמפ דייוויד. (עם זאת, נראה שדיוקן פסיכולוגי לא היה מסוגל ולא היה אמור לנבא את בואו של סאדאת לירושלים, שיצר בהמשך את תהליך השלום בין ישראל למצרים. ניסיון לנבא את תהליך השלום בהסתמך על דיוקן של אנוור סאדאת היה משמש דוגמה לשימוש יתר בדיוקן פסיכולוגי).

ב. דיוקן צדאם חוסין שהוכן על ידי המודיעין הישראלי

בעיתונות הישראלית פורסם כי ערב מלחמת המפרץ הראשונה הכין אמ"ן דיוקן פסיכולוגי של צדאם חוסין⁹. הדיוקן ציין כי צדאם הוא אדם תוקפן ואלים כלפי יריביו מבית ומחוץ, והוא נכון להתעמת עם כוחות חזקים וללכת על הסף, כלומר מוכן ליטול סיכונים גבוהים גם במחיר כבד. התברר שהערכה זו תאמה את התנהגותו של צדאם בעימות עם ארצות-הברית. אמנם לפי הפרופיל היה צדאם מוכן ליטול סיכונים גבוהים, אבל מכך לא היה אפשר להעריך אם במלחמה הוא יורה לשגר אל ישראל טילים עם ראש נפץ כימי (שימוש יתר) מכיוון שהחלטה זו קשורה למשתני מצב רבים שאינם קשורים לאישיותו. כל שאפשר וצריך להעריך היה, שיש סבירות להתנהגות של לקיחת סיכונים, על כל הכרוך בכך, ובכלל זה ירי טילים על מדינת ישראל.

ג. יאסר ערפאת

הדיוקן של יאסר ערפאת¹⁰ היה יכול לסייע לגבש הערכה מודיעינית של התנהגותו. הדיוקן הצביע בין השאר על סגנון מנהיגותו של ערפאת שאפיין אותו צנטרליזם קיצוני. ביטויי של צנטרליזם זה כללו בין השאר צורך להיות מעורב בהחלטות בכל הנושאים, מגדול ועד קטן, ללא האצלת סמכויות, תוך כדי שימוש בסגנון של "הפרד ומשול" בין מוקדי הכוח שמתחתיו. דפוס זה נבע בין היתר מחוסר אמון של ערפאת אפילו בסביבתו הקרובה ביותר.

לפיכך הוערך שערפאת לא ימנה יורש, כפי שאכן קרה (ערפאת לא סימן יורש גם כשמצבו הבריאותי הידרדר).

דוגמה אחרת היא זיהוי רגישותו הרבה של ערפאת לגינוני כבוד. גם זה היה דפוס התנהגות יציב, שאפיין אותו לכל אורך דרכו כמנהיג פוליטי. בדיוקן צוין כי רגישותו של ערפאת לכבודו כה רבה עד שהוא מסוגל לעצור תהליכים מדיניים חשובים אם נדמה לו שאין הוא זוכה לכבוד הראוי לו. בדיוקן צוין שהתנהגות זו נובעת בין היתר מכך שאצל ערפאת הייתה זהות מוחלטת בין עצמו לבין העם הפלסטיני. אימתן כבוד לערפאת נתפס בעיניו כפגיעה ישירה בעם הפלסטיני. לפיכך נבע מדיוקן זה, שישראל צריכה להימנע מפגיעה שלא לצורך בכבודו של האיש, ואף להדגיש את מתן הכבוד במשא ומתן שבו ערפאת מעורב, ולא להציב לפניו בפומבי תכתיבים, שייתפסו בעיניו כניסיון להשפילו. אף שאפשר לטעון שכל מנהיג פוליטי רגיש לכבודו, הרי רגישותו של ערפאת זוהתה כאינטנסיבית ויוצאת דופן ביותר, וככזו שעלולה להשפיע על החלטות כבדות משקל, בייחוד כאשר מנהיגים ישראלים הפגינו כלפיו חוסר כבוד.

הפרופיל הצביע גם על שאיפתו של ערפאת להיחרת בהיסטוריה כמנהיג ערבי ומוסלמי דגול. בכל הקשור לרעיון הנסיגה החד-צדדית, שעלה כבר בעת ההיא (2001), העריך הפרופיל כי ערפאת לא ישקוט עד שלא תיפתרנה המחלוקות בנושאי הליבה של המשא ומתן, כגון הריבונות על הר הבית, זכות השיבה, גבולות והתנחלויות, ועל כן מוטב לישראל להגיע להפרדה עם הפלסטינים בהסכם.

סיכום

אנשי המודיעין והפסיכולוגיים העובדים בשירותם היו ודאי שמחים אילו ניתנה להם היכולת לקיים ראיונות מקצועיים עם המנהיגים היריבים ועם מכריהם הקרובים וגם להשתמש בכלים פסיכולוגיים מקצועיים, כמו שאלוני אישיות סטנדרטיים. במצב כזה היה אפשר ליישם טוב יותר את הידע הפסיכולוגי הקיים, כדי להבין טוב יותר את התנהגותם של המנהיגים. מסיבות מובנות תנאים אלה אינם אפשריים. ועם זאת דרישות המודיעין מהדיוקן הפסיכולוגי גבוהות ביותר: לחזות ככל האפשר את התנהגותו של מנהיג יריב בתסריטים שונים, ולשמש כלי עזר לתהליך קבלת ההחלטות של הקברניטים. לפיכך נשאלת השאלה: האם יש ערך לביצוע ניתוח כזה בהסתמך על איסוף מרחוק של קטעי מידע ולבנות דיוקן פסיכולוגי ממרחק?

לדיוקן פסיכולוגי של מנהיג יריב יש ערך הן בעבור צרכני המודיעין והן בעבור מעריכי המודיעין. הדיוקן הפסיכולוגי הוא כלי עזר ייחודי ומשלים להערכת המודיעין הכוללת. חשיבותו של הדיוקן טמונה ביכולתו להציג היבטים ייחודיים הקשורים למנהיג נשוא המחקר, מנקודת ראות של ניתוח התנהגותי. עם זאת מוגבלת יכולתו של הדיוקן לנבא

התנהגויות ספציפיות, ועל כן יש להיזהר שלא להסתמך עליו יתר על המידה במקרים ספציפיים. אחרי הכול, איש אינו יכול באמת "להיכנס לראשו" של מנהיג ולדעת בביטחון מה הן כוונותיו. הדיוקן יכול, לכל היותר, להצביע על דפוסי התנהגות העשויים לתמוך בכיוון זה או אחר. ואולם נראה שחילוקי הדעות הקיימים הן באקדמיה והן במודיעין בנוגע למחקר דיוקן פסיכולוגי של מנהיג פוליטי יימשכו בעתיד הנראה לעין.

הערות

1. Schlesinger, A. M. *The Cycles of American History*. Boston: Houghton Mifflin, 1986.
2. לדוגמה ראו: Feldman, O. & Valenty, L. O. (Eds.). *Profiling Political Leaders: Cross-cultural*. Studies of Personality and Behavior. Connecticut: Praeger, 2001 וכן ראו: Valenty, L. O. & Feldman, O. (Eds.). *Political Leadership for the New Century: Personality and Behavior among American Leaders*. Connecticut: Praeger, 2002.
3. ראו סקירה של מחקרי מנהיגים פוליטיים בשתי הגישות המחקריות: Judge, T.A., Bono, J.E. & Ilies, R. Personality and leadership: A qualitative and quantitative review. *Journal of Applied Psychology*, 87, 765–780, 2002.
4. Suedfeld, P., Guttieri, K., Tetlock, P.E. Assessing Integrative Complexity at a Distance: Archival Analyses of Thinking and Decision Making. In: M. Jerrold Post (Ed.), *The Psychological Assessment of Political Leaders: With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton* (pp. 246–270). Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2005.
5. לדוגמה: קמחי, ש', אבן, ש', פוסט, ג' (2001). יאסר עראפת – דיוקן פסיכולוגי וניתוח אסטרטגי. המכון הבין-לאומי למדיניות נגד טרור, המרכז הבינתחומי הרצלייה (להלן: יאסר עראפת, 2001); קמחי, ש' ואבן, ש' (2004). מי הם מתאבדי הטרור הפלסטינים. מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב, מזכר 73.
6. לעבודה על-פי מתודולוגיה זו פותחה תוכנת מחשב ייחודית המאפשרת אחסון ואחזור החומר על-פי הקטגוריות השונות (התוכנה "נווט קוגניטיבי" פותחה בידי ד"ר שאול קמחי ויחידת המחשב של המכללה האקדמית תל חי).
7. Kimhi, S. & Even, S. Yassir Arafat Behavioral and strategic analysis. *Social Behavior and Personality*, 3, (2003), 363–374. (Arafat, 2003).
8. ראו: אורן, א. "הספה המשותפת". הארץ, 7 באוגוסט, 1998, עמ' 5; ברגמן, ר. "מנהיגים מקסימים אותו". הארץ, 11 בדצמבר, 1998, עמ' 6.
9. נקדימון, ש. "מכונת הישרדות", ידיעות אחרונות, 31 ביולי, 1992, עמ' 2; נקדימון, ש. "אמא שלו קראה לו 'מכה'", מוסף ידיעות אחרונות, 6 בפברואר, 1998, עמ' 4.
10. ראו: יאסר עראפת, 2001 וכן ראו: Arafat, 2003.

מקורות נוספים

- אזולאי-כץ, א' (1998). "דו"ח מודיעיני – ילצין במצב רוח קשה, בקושי מסוגל להתרכז". ידיעות אחרונות, 1 בספטמבר, עמ' 3.
- נחשון, א' (2002). "הפורין ריפורט חושף: כך נתפסה קארין איי – ישראל הקליטה את ערפאת מדבר על קניית ספינת הנשק". ידיעות אחרונות, 17 בינואר, עמ' 19.
- Winter, D.G. (2005). Things I've learned about personality from studying political leaders at a distance. *Journal of Personality*, 73, 557–584.

מחזוריות במלחמה ושלום*

דוד פסיג**

מאז ימי קדם חכך האדם בדעתו אם קיימת מחזוריות כלשהי שבה מלחמות פורצות. הספרות העוסקת במחזורים מסוג זה רבה מלהכילה כאן. איני מאמין שאנו מבינים לעומקם את המשמעויות שבמחזוריות הזאת. לכל היותר אנחנו מתחילים לזהותה. מי שניסו לזהות דפוסים חוזרים בהיסטוריה הצבאית של אומות מתקשים בעצמם להאמין שאפשר לחזות בעזרת המחזוריות שהם מגלים את המלחמות הבאות. בכל מקרה הם מתקשים לזהות את הסיבות שיגרמו לפריצתן או מי יהיו המנצחים או המפסידים בהן. לכל היותר הם מציעים דפוסים המעוררים השתאות. להלן כמה דוגמאות היכולות לזעזע את האדם הרציונאלי ביותר. הדוגמאות דלהלן באות רק להמחיש את הספרות העוסקת במחזוריות המלחמות. מיזוג של המודלים הללו יוכל להראות מה אפשר לצפות שיתרחש מבחינה ביטחונית בישראל לקראת הרבע הראשון של המאה ה-21, וכיצד ישראל צריכה לנהל את מאבקה לקראת אירועים גדולים צפויים אלו.

היסטוריה מכומתת

הראשון שחקר מחזורי מלחמות היה Edward Dewey¹ בתחילת שנות החמישים של המאה ה-20, ואחריו Quincy Wright בשנות השישים בספר שכותרתו **חקר המלחמה**². עד אז אמינותם של המחקרים במחזוריות המלחמות היתה נתונה בספק בעיקר משום שמי שעסקו בכך היו אנשים שאמינותם היתה מפוקפקת. Dewey ו-Wright היו המדענים הראשונים לטעון את טענותיהם בכלים מדעיים שיכלו לעמוד במבחן המדעי הקפדני.

* מתוך ספרו של כותב המאמר, שכותרתו: מבחן העתיד של מדינת ישראל, שיראה אור בהוצאת משכל בע"מ (ידיעות אחרונות ספרים) בתחילת 2008.

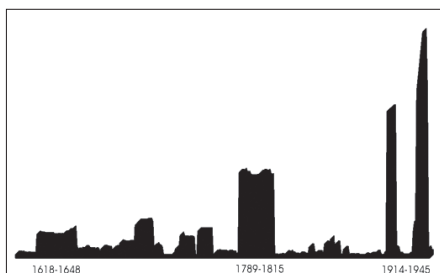
** ד"ר דוד פסיג – עתידן המתמחה בחיזוי טכנולוגי, חברתי וחינוכי. מכהן באוניברסיטת בר-אילן בתפקיד ראש המגמה לתואר שני ושלישי בטכנולוגיות תקשורת ועומד בראש המעבדה למציאות מדומה.

עם השנים, כשהכלים הממוחשבים הלכו והשתכללו, החלו רבים³ לפתח אלגוריתמים הממזערים את מה שמכונה dampening effect, קרי, הרעש בקצוות של סדרות זמן היסטורי, והתחום זכה לעניין רב של חוקרים מתחומים שונים. התחום מכונה מאז היסטוריה מכומתת (Quantitative history). (האיור מימין מראה את הרעש שבדרך כלל קיים בקצה של גל אחד, והאיור משמאל מראה את סדרת הגלים שנוקתה מהרעשים).

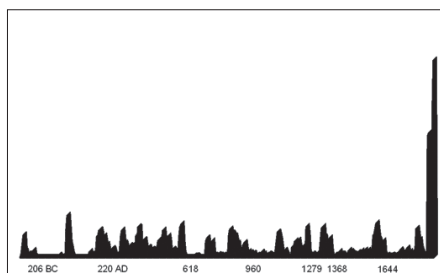
ערכים ביסוד מחזוריות המלחמות

מאז ומתמיד ניסו היסטוריונים להבין, ללא הועיל, את תהליך קבלת ההחלטות המוביל מנהיגים לתת פקודה לצאת למלחמה או לחתום על חוזה שלום. הם מעולם לא הגיעו להסכמה בדבר המנגנונים המובילים אומות לגזור את דין ילדיהם למות בקרב או לחיות בשלום. ההחלטות מכילות משתנים רבים מדי מכדי שאפשר היה להכלילם בחוקיות כלשהי. כיום, ייחודו של המחקר ההשוואתי המכמת את האירועים ההיסטוריים, לעומת מה שנעשה עד אז, בכך שהוא מנסה להשיב על שאלה זו מנקודת מבט שונה. המטרה העיקרית בסוג זה של חקירה היסטורית היא לא לדעת מתי מלחמות עומדות לפרוץ אלא לנסות להבין ולזהות מראש את המשתנים היכולים לעכב אומות מלקבל החלטות לצאת למלחמות.

המחקרים ההשוואתיים הראשונים שבחנו את ההבדלים בין רמת הקרביות ומידת הרצון לצאת למלחמות של תרבויות המערב ותרבויות המזרח גם יחד, נעשו בידי Lewis Richardson.⁴ מסקנותיו ראויות לעיון מעמיק של כל מקבל החלטות ויש בהן כדי להצביע על מה שסביר שיתרחש במדינת ישראל מבחינה ביטחונית לקראת הרבע הראשון של



תרשים 2: תדירות ועוצמת מלחמות מערביות (1600-1945). המרווח שבין 1618 ל-1648 מציין את מלחמת 30 השנים. המרווח שבין 1789 ל-1815 מציין את מלחמות המהפכה הצרפתית ומלחמות נפוליון. המרווח שבין 1914 ל-1945 מציין את שתי מלחמות העולם.



תרשים 1: תדירות ועוצמת מלחמות סין (200 לפנה"ס – 1945). המרווח שבין 220 ל-618 מציין את תקופת חוסר האחידות בסין שבה החינוך הקונפוציאני הונח. העימות העז ביותר בהיסטוריה האנושית נרשם במלחמת העולם השנייה. שאר העימותים מוצבים ביחס אליה.

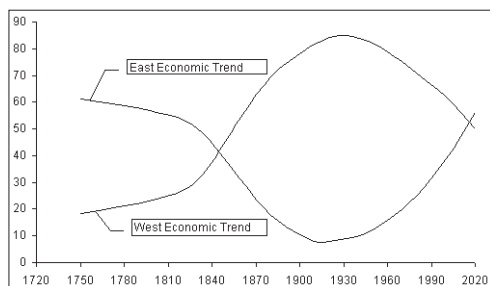
המאה ה-21. ריצ'רדסון הסיק כי התרבויות שהושפעו מהרעיונות של קונפוציוס והתרבויות התאואיסטיות והבודהיסטיות בולטות בערכי אהבת השלום שבהן. משמע, בעת שערכים אלו היו דומיננטיים בחינוך ילדיהן באותן התרבויות הוא מצא שהן היו פחות מעורבות במלחמות (תרשים 1). ואילו בעת שהתרבויות הללו התרחקו מערכי תורות המזרח שלהן עצמן הן יזמו וניהלו מלחמות רבות ועקובות מדם יותר. הדגם שהציעו חוקרים אחריו⁵ מצא מדוע סין הייתה שלווה בתקופות רבות ואלימה מאוד בתקופות אחרות. התקופה האלימה של סין, המכונה תקופת חוסר האחדות או התקופה האפלה, התרחשה כאשר לימוד ערכי קונפוציוס הוזנח, ועמי האזור חוו מלחמות בקצב דומה לזה של התרבויות המערביות (תרשים 2).

אינטרסים כלכליים ביסוד מחזוריות המלחמות

לא הכול מסכימים שהערכים הם העומדים ביסוד המחזוריות של מלחמה ושלום. מיד אחר התפרקותה של ברית-המועצות חזרה והתמקדה תשומת הלב בספרו של Paul Kennedy⁶ שפורסם בשנת 1987, לפני שזו התפרקה, שכותרתו היתה: עלייתן ונפילתן של המעצמות: תמורות כלכליות ומאבקים צבאיים 1500-2000. קנדי טען בצורה משכנעת כי את התוצאות של המלחמות הגדולות קבע הפוטנציאל הכלכלי של היריבים. טענתו העלתה מחדש לסדר היום את השאלה, האם יש קשרי גומלין וזיקה הדדית בין מלחמות למגמות כלכליות.

מנקודת מבט גלובלית, קנדי טען, אין פילוג גדול יותר מהחלוקה התרבותית הקיימת בין תרבויות המערב לתרבויות המזרח. לכן הוא ניסה להבין מתי אלו עולות ומתי האחרות יורדות. הוא זיהה שלאחר שקיעתה של האימפריה הרומית, הכלכלות של תרבויות המזרח עלו בביצועיהן על אלו של המערב. ואילו לאחר כיבוש יבשת אמריקה בידי האירופים, המגמות הכלכליות של המזרח ושל המערב החלו להתכנס ולהשתוות. לכן, לדעת קנדי, מלחמת העולם הראשונה מציינת את תחילת שקיעתו של המערב. אם מגמה זו תמשיך, טען קנדי כבר בשנת 1987, יתקרבו המגמות הכלכליות של המערב ושל המזרח לנקודת האל-חזור בסביבות שנת 2000, ויתהפכו לקראת סוף הרבע הראשון של המאה ה-21 (ראה תרשים 3).

בהתבססם על עבודתו של קנדי, שני חוקרים אחרים – Joseph Lam ו-William Bray – כתבו בשנת 1997 ספר⁷ ובו הם תיארו את רעבונה של סין בפרט ושל תרבויות המזרח בכלל לעוצמה צבאית מחודשת. לדעתם, שקיעתה של ברית-המועצות תגרום רצף מהיר של מלחמות ביוזמת ארצות-הברית ובריטניה. הן יאגפו את רוסיה באמצעות ברית נאט"ו, ינהלו קרבות עם מדינות אסלאמיות במזרח התיכון, וכל זה כדי לפתוח את המלקחיים הסיניים. סביר להניח, לדעתם, כי סין תנעל את הצבת לפני שהמגמות



תרשים 3: נקודת ההצטלבות ביחס לנפח הפעילות הכלכלית של מכלול התרבויות במזרח או במערב מחושב באחוזים.

הכלכליות תתהפכנה, בכך שהסכסוך שלה עם טייוואן ישמש לה אמתלה לפתוח במלחמה. הם סבורים שסין מכינה את עצמה למאבק גלובלי. זו כנראה הסיבה, לדעתם, מדוע סין המרקסיסטית והפונדמנטליזם האסלאמי חברו יחדיו נגד ארצות-הברית והמערב. דברים דומים השתקפו שנה אחר-כך אצל ההיסטוריון סמואל הנטיגטון (Huntington) ברב המכר שלו בשנת 1998 בו הוא תיאר את התנגשות הציביליזציות.⁸

מרווחים קבועים

במרוצת השנים, לא הסתפקו החוקרים בזיהוי הסיבות להתפרצות מעשי אלימות קשים, והם ביקשו לראות אם קיימת מחזוריות בעתות השלום ובעתות המלחמה המתרגשות לבוא לעולם. נעשו כמה ניסיונות לזהות מחזוריים של גלי אלימות ושל המרווחים ביניהם. להלן מדגם מספרות זו, שגם היא רבה מלהכילה כאן.

ניסיון אחד הוא של Richard Hoskins בספרו מחזורי שלום ומלחמה.⁹ בספר זה, שרבים מבקרים אותו כנגוע בגזענות, ניסה הסופר להבין את מחזוריות הכוחות הפועלים לעלייתם ולנפילתם של אומות, מלכים, מנהיגים פוליטיים ומשאבים באמצעות מלחמות. הוא ניתח את מרכיבי המחזוריות של הכוחות הללו וניסה לחזות את האירועים הגדולים הבאים הנגזרים מהכוח העיקרי הפועל במחזוריות הזאת. הוא הצביע על תאווה הבצע והממון כגורמים עיקריים למחזורי המלחמה והשלום. לא חסרה בספר זה גם אנטישמיות ב"מיטבה". התלבטתי אם להזכירו כאן, ולבסוף החלטתי שמן הדין להביאו לידיעת הקורא ולו משום שיש רבים הסבורים שהוא זיהה את מרכיבי המחזוריות באמיתות ידועות מקדמת דנא. הסופר זיהה כיצד בצע הכסף מוביל אומות ומנהיגים במחזור קבוע של מלחמה ושלום. בעזרת המודל שלו הוא חזה שנים מספר מראש את הפלישה לעיראק ואת עלייתו של הטרור הבינלאומי.

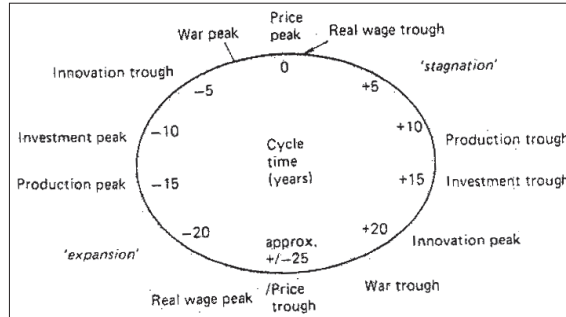
ניסיון אחר שנעשה לאחרונה, הראוי במיוחד לציון לאלו המתעניינים בהיסטוריה צבאית, הוא של Dennis Foley בספרו מחזורי מלחמה ושלוש בארצות אמריקה משנת 1686 עם תחזיות.¹⁰ הספר מקיף את כל המלחמות ביבשת אמריקה מהמאה ה-16 ועד ימינו. המחזוריות בה המלחמות חוזרות ונשנות והמחזוריות בה הסכמי השלום נחתמים משורטטות בתרשימים שלא משאירים את הקורא אדיש לתופעה ולקצבה. המעגלים בהם נעים מלחמה ושלוש, הגלים בהם אימפריאליזם ובדלנות חוזרים והעקיבות של תסמונת רצח המנהיג לאחר מלחמה אינם משאירים ספק שאין בהיסטוריה מקריות הנתונה ביד הגורל בלבד. ייחודו של ספר זה מקודמו הוא בניסיון למצוא מרווחים קבועים בין תקופות המלחמה לתקופות השלוש, והוא אכן מוצא כאלה במלחמות שהתחוללו באמריקה.

ניסיון אחר הוא של Frank Denton בספרו דפוסים בהיסטוריה של אלימות.¹¹ המחבר גילה את מה שמכונה היום מחזור הגל הארוך (long-wave cycle). הוא מצא שבאלפיים השנים האחרונות, מאז האימפריה הרומית, יש גלים גדולים של ריאקציות פוליטיות שאורכם נע בין 200 ל-300 שנה. אלה הביאו אתם תקופות ארוכות של הגמוניה שעברה מיד ליד עקב מעשי אלימות בעוצמה גדולה. כללית, ההגמוניות עברו מתקופות שבהן הדתות היו דומיננטיות לתקופות שבהן רוחות החילון היו דומיננטיות. בין התקופות היו נקודות מעבר שאפשר לזהותן במעשי אלימות ובמלחמות גדולות. הוא זיהה באלפיים השנים האחרונות תשע נקודות מפנה כאלו. המעניין הוא שלפי מודל זה של מרווחים, נראה שזה לא כבר התחלנו תקופה עשירית. נקודת המעבר העשירית תירשם, לדעת Denton, בנפילת חומת ברלין. לפי דעה זו, המאפיינים העיקריים שלה יהיו רוחות דתיות חדשות שינשבו בעולם (ראה תיאור של מחזורי הגל הארוך בעמוד הבא).

הניסיון המרשים ביותר שהצליח לסכם את כל המודלים והתיאוריות עד אמצע שנות השמונים ואף הציע סינתזה ראויה להערכה, נעשה בידי חוקר מאוניברסיטת ייל ושמו Joshua Goldstein בספרו משנת 1988: המחזוריים הגדולים: רווחה ומלחמה בעת החדשה.¹² גולדשטיין סידר בטבלאות משתנים רבים של 199 מלחמות שהתרחשו ברחבי תבל ב-500 השנים שלפני שנת 1985, החל במשתנים כלכליים, כמו תוצר מקומי גולמי, מחירים, משכורות ואינפלציה, וכלה במשתנים כמו כמות החידושים וההמצאות, מספר ההרוגים, ומספר המדינות שהשתתפו בכל מלחמה. התוצאות שהוא קיבל היו מרשימות. הוא זיהה, למשל, את השלבים שבין האירועים הצבאיים הגדולים (תרשים 4). הוא מצא מחזורים בני 25 שנה בערך ותיאר את השלבים העיקריים הקיימים לדעתו בתוך המחזורים. בשנת 2006 הוא פרסם מאמר¹³ ובו הוא הוסיף את החסר מאז פרסום ספרו ותיאר כיצד בעזרת המודל הוא המשיך לזהות את ההתרחשויות עד שנת 2004.

מחזורי הגל הארוך

מחזור	משך	רוח התקופה
תחילת תקופת השלום הרומי (27 לפסה"נ)		השלום הרומי
נקודת מעבר [1]	227	Pax Romana (רוח חילונית)
סיום תקופת הרגיעה הרומאית (200 לסה"נ)		
נקודת מעבר [2]	276	עליית הנצרות (רוח דתית)
נפילת רומא (476 לסה"נ)		
נקודת מעבר [3]	224	Saeculum Obscurum (רוח חילונית)
סוף האפלה החילונית (700)		
נקודת מעבר [4]	187	הרפורמה הקרולינגית (רוח דתית)
נפילת האימפריה של קרל הגדול (887)		
נקודת מעבר [5]	209	פשיטות הוויקינגים והתיישבותם (רוח חילונית)
מסע הצלב הראשון (1096)		
נקודת מעבר [6]	195	תקופת הצלבנים (רוח דתית)
נפילת עכו ונפילת ממלכת הצלבנים בארץ-ישראל (1291 לספירה)		
נקודת מעבר [7]	201	רנסאנס (רוח חילונית)
משלחת קולומבוס (1492)		
נקודת מעבר [8]	297	Burning Times (רוח דתית)
המהפכה הצרפתית (1789)		
נקודת מעבר [9]	200	העת החדשה, עידן הנאורות (רוח חילונית)
נפילת חומת ברלין (1989)		
נקודת מעבר [10]	???	??? (רוח דתית)



תרשים 4: הרצף והתזמון בגל ארוך

באופן כללי אפשר לסכם את המחזור של גולדשטיין כך: מלחמה גלובלית x הגמוניה עולמית של הכוח הדומיננטי x אי-הצדקה של הסדר העולמי x ביזור המערכת העולמית x מלחמה עולמית, וחזור חלילה.

את משך המחזור מודדים על שם ממציאו הראשון Kondratieff ולכן נהוג לסמן אותו 1_K . בשנות העשרים ניתח הכלכלן הרוסי Nikolai Kondratieff (1892-1938) ¹⁴ מדרגים שונים של הכלכלה העולמית כפי שזו התפתחה במאה ה-18 וה-19. הוא ניתח את התפוקה העולמית של פחם וברזל, את המחירים ועוד כהנה וכהנה נתונים. ואז הוא הבחין במחזור מעניין של תנודת מחירים הנמשך בין 49 ל-54 שנים. לפי הנתונים שהיו בידיו הוא מצא שהמחזור הזה הופיע לראשונה בין השנים 1810 ל-1851. המחזור השני הופיע בין 1851 ל-1896. המחזור השלישי החל בשנת 1896, שיאו היה בין 1914 ל-1920 והוא הסתיים בשנת 1945. לפי זה, תחילת שנות האלפיים הם סיומו של המחזור הרביעי.

מאז שהתגלה המחזור הזה לא חדלו מלכתוב עליו ועד היום מתנהלים כנסים עולמיים על רעיונותיו של קונדרטיף (www.kondratieff.icapec.ru). רעיונותיו והשלכות של מחקריו לא נראו באותם הימים לראשי הק.ג.ב והם השליכו אותו לסיביר, שם הוא סיים את חייו והוא רק בן 46.

אחד הסמנים המדהימים בגל של קונדרטיף (Kondratieff Wave) הוא שמלחמה גדולה הופיעה תמיד בשיאו של כל גל כלכלי. הדפוס שהוא מצא מכיל ארבעה שלבים שסופם תמיד מלחמה:

1. בין שבע לעשר שנים של יציבות המתאפיינת בתנאים כלכליים יציבים למדי.
2. לאחר מכן באים כעשרים שנה של הידרדרות כלכלית, ובסופה -
3. מלחמה גדולה.
4. אחריה באים כעשרים שנה של שגשוג הולך וגובר, בד בבד עם מתח גואה שבסופו של דבר מביא מלחמה חדשה.

דפוסי המחזוריות בהתפרצותן של מלחמות כפי שגולדשטיין, קונדרטיף ואחרים זיהו הם תופעות מסקרנות בדיפלומטיה העולמית כיום. ויש מי שמחשבים אותה בעזרת נוסחאות המתארות רגרסיות של שישה איברים ומשרטטים אותה בתרשימים מסובכים. כפי שבהיסטוריה הכללית יש גלים גדולים של אלימות בינלאומית, סביר להניח שיש גם מחזורים מקומיים יותר המאפיינים סכסוכים שבטיים או לאומיים. מחזור מעין זה גילו צמד החוקרים Gordon Lindsay ו-David Eells. הם זיהו מחזור מלחמות מצמרר החוזר ונשנה במדינות אמריקה זה כ-300 שנה, מאז איחוד 13 המושבות בתחילת המאה ה-18, שהיו לגרעין של ארצות-הברית. הם מצאו שמאז ועד שנת 2001, כל 17 שנה במדויק, חוץ מפעם או פעמיים יוצאים מן הכלל, הייתה ארצות-הברית במלחמה כלשהי.¹⁵ המחזוריות הזאת התפרסמה לפני מתקפת הטרור של 11 בספטמבר 2001.

סיכום ביניים

על רקע המודלים הללו עולות השאלות הבאות: האם גם בישראל יש מחזוריות כלשהיא? ואם קיימת מחזוריות כלשהיא, האם ניתן לזהות את הסיבות שמניעות אותה? כיצד המחזוריות הישראלית משתלבת במחזורי המלחמות הנ"ל? מה ניתן ללמוד מהתמזגות זו עם המחזורים היותר גלובאליים? מתי המחזורים הגלובאליים מתמזגים עם המחזורים הלוקאליים? מה יכולות להיות הסיבות שיניעו את ההתנגשות הלוקאלית הבאה? ומה ההשלכות של מלחמה מכוננת נוספת על עתידה של מדינת ישראל?

הערות

- 1 E. R. Dewey, "The 57-year Cycle in International Conflict," *Cycles* 2, no. 1 (1951): 4–6; E. R. Dewey, "The 142-year Cycle in War. *Cycles*," 3, no. 6 (1952): 201–4; E. R. Dewey, "Systematic Reconnaissance of Cycles in War," *Cycles*, January 1967.
- 2 Q. Wright, *A Study of War*, 2nd ed., Chicago: University of Chicago Press, 1965.
- 3 M. H. Ellis, (1997) *Unholy Alliance: Religion and Atrocity in our Time*. Minneapolis: Fortress Press, 1997; A. Korotayev, A. Malkov, and D. Khaltourina, *Introduction to Social Macrodynamics: Secular Cycles and Millennial Trends*, Moscow: URSS, 2006; A. Korotayev and D. Khaltourina *Introduction to Social Macrodynamics: Secular Cycles and Millennial Trends in Africa*, Moscow: URSS, 2006; D. J. Krus and H. O. Ko, "Algorithm for Autocorrelation Analysis of Secular Trends," *Educational and Psychological Measurement* 43 (1983): 821–28; D. J. Krus and H. S. Blackman, "Time Scale Factor as Related to Theories of Societal Change," *Psychological Reports* 46 (1980): 95–102; R. E. McMaster, Jr., *Cycles of War: The Next Six Years*, War Cycles Institute, 1978; L. F. Richardson, *Statistics of Deadly Quarrels*, Pacific Grove, CA: Boxwood Press, 1960.
- 4 Richardson, *Statistics of Deadly Quarrels*.

- 5 D. J. Krus, E. A. Nelsen, and J. M. Webb, "Recurrence of War in Classical East and West Civilizations," *Psychological Reports* 83 (1998): 139-43.
- 6 Paul Kennedy, (1987) "The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000, Vintage Press, 1952. Hebrew edition: קנדי, עלייתן ונפילתן של המעצמות: תמורות כלכליות ומאבקים צבאיים 1500-2000, דביר, 1992.
- 7 Joseph Lam and William Bray, *China: The Last Superpower: The Dragon's Hunger for World Conquest*. Los Angeles: New Leaf Press, 1997.
- 8 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon and Schuster, 1998 (Hebrew edition: 2003).
- 9 Richard Kelly Hoskins, *War Cycles Peace Cycles*, Virginia: Virginia Pub Co., 2002.
- 10 Dennis J. Foley, *America's War and Peace Cycles: 1686 to Present with Projections*, Florida: Time Fractals Research and Publications, 2005.
- 11 Frank Denton, *Some Patterns in the History of Violence*, Los Angeles: Rand Corporation, 1967.
- 12 Joshua S. Goldstein, *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*, New Haven: Yale University Press, 1998.
- 13 Joshua S. Goldstein, "The Predictive Power of Long Wave Theory, 1989-2004," in T. C. Devezas (ed.), *Kondratieff Waves, Warfare and World Security*. Amsterdam: IOS, 2006, www.joshuagoldstein.com/jgkond.htm.
- 14 N. D. Kondratieff, "The Long Waves in Economic Life," *Review of Economic Statistics* 17, no. 6 (1935): 105-15; complete English version: *Review* 2, no. 4 (1979): 519-62. N. D. Kondratieff, *The Long Wave Cycle*, 1928, reprint ed., New York: Richardson & Snyder, 1984.
- 15 www.americaslastdays.com/warcycles.htm; last accessed July 2007.

- No. 78, November 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Internationalization of Suicide Terrorism*.
- No. 77, September 2005, Mark A. Heller and Rosemary Hollis, eds., *Israel and the Palestinians: Israeli Policy Options* [Hebrew].
- No. 76, June 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Globalization of Suicide Terrorism* [Hebrew].
- No. 75, March 2005, Uzi Eilam, *L'Europe de la Défense* [Hebrew].
- No. 74, December 2004, Paul Rivlin and Shmuel Even, *Political Stability in Arab States: Economic Causes and Consequences*.
- No. 73, November 2004, Shaul Kimhi and Shmuel Even, *Who are the Palestinian Suicide Bombers?* [Hebrew].
- No. 72, October 2004, Aviezer Yaari, *Civil Control of the IDF* [Hebrew].
- No. 71, July 2004, Anat Kurz, ed., *Thirty Years Later: Challenges to Israel since the Yom Kippur War* [Hebrew].
- No. 70, June 2004, Ephraim Asculai, *Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime*.
- No. 69, January 2004, Daniel Sobelman, *New Rules of the Game: Israel and Hizbollah after the Withdrawal from Lebanon*.

Memoranda 2004–Present

- No. 91, July 2007, Benny Landa and Shmuel Even, *The Israeli Economy in the Age of Globalization: Strategic Implications* [Hebrew].
- No. 90, May 2007, Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007*.
- No. 89, March 2007, Ron Tira, *The Limitations of Standoff Firepower-Based Operations: On Standoff Warfare, Maneuver, and Decision* [English and Hebrew].
- No. 88, February 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: What Does it Mean, and What Can be Done*.
- No. 87, January 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: Analysis and Implications* [Hebrew].
- No. 86, November 2006, Uzi Rubin, *The Global Reach of Iran's Ballistic Missiles*.
- No. 85, September 2006, Aviezer Yaari, *Whom Does the Council Advise? A New Model for the National Security Council* [Hebrew].
- No. 84, August 2006, Yoram Schweitzer, ed. *Female Suicide Bombers: Dying for Equality?*
- No. 83, May 2006, Hussein Agha and Ahmad S. Khalidi, *A Framework for a Palestinian National Security Doctrine* [Hebrew].
- No. 82, February 2006, Ram Erez, ed., *Civil-Military Relations in Israel in Times of Military Conflict* [Hebrew].
- No. 81, January 2006, Meir Elran, *Israel's National Resilience: The Influence of the Second Intifada on Israeli Society* [Hebrew].
- No. 80, December 2005, Asher Tishler and Yoed Shefi, *The Optimal Structure of the Defense Industry in Israel: Significance and Implications* [Hebrew].
- No. 79, November 2005, Paul Rivlin, *The Russian Economy and Arms Exports to the Middle East*.
-