

חקירת כשלי המודיעין בארצות-הברית – משמעויות ולקחים

אפרים קם

ק הילות מודיעין מובילות במערב מצויות תחת גל חדש של ביקורת קשה על תפקודן בעקבות שני כשלי המודיעין החמורים: לפני התקפת הטרור ב-11 בספטמבר 2001; ולקראת המלחמה בעיראק. הביקורת הקשה ביותר מופנית כלפי קהילת המודיעין האמריקנית משום שהיא הייתה שותפה לשני הכשלים, שלפי הביקורת נתפסים כנובעים מליקויים מערכתיים ולא נקודתיים, ובעיקר משום שתוצאותיהם היו חמורות ביותר לארצות-הברית. ביקורת מקבילה, אמנם חמורה פחות, נמתחה גם על קהילות המודיעין בבריטניה ובישראל. בשלוש המדינות, ובעוד מדינות באירופה, מועלות כיום הצעות, חלקן מרחיקות לכת, לרפורמות בקהילות המודיעין כדי לשפר את תפקודן.

בעקבות הכישלון של ה-11 בספטמבר הוכנו בארצות-הברית שלושה דו"חות חקירה על תפקוד המודיעין: דו"ח של ועדות המודיעין של הסנאט ובית הנבחרים; דו"ח של ועדת החקירה הלאומית; ודו"ח של המפקח הכללי של ה-CIA (זה האחרון נותר חסוי ורק חלק ממסקנותיו הודלפו לתקשורת).¹ בעקבות הכשל בעניין עיראק הוכן דו"ח מקיף של ועדת המודיעין של הסנאט,² וחקירה נוספת אמורה להיפתח לפי הנחיית הממשל. סוגיית עיראק הניבה גם שני דו"חות חקירה מצומצמים יותר: דו"ח מטעם בית הנבחרים הבריטי, שבדק את תפקודה של קהילת המודיעין הבריטית.³ ודו"ח של ועדת החוץ והביטחון של כנסת ישראל, שבחן את תפקודה של קהילת המודיעין הישראלית.⁴

דו"חות אלה, ובעיקר ממצאי החקירות שפורסמו בארצות-הברית, מטילים אור נוסף על הסוגיה המורכבת של כשלי המודיעין. מאמר זה מבקש לבחון את תרומת הממצאים האלה להבנת הגורמים לכשלי מודיעין ברמה האסטרטגית, ועד כמה יכולות קהילות מודיעין בעולם להפיק מהם לקחים כדי לצמצם הפתעות אסטרטגיות בעתיד. לשם בחינה זו נבחרו כמה מהסוגיות שנידונו בדו"חות האמריקניים, שיש להן השלכות עקרוניות על התופעה של כשלי המודיעין. מאחר שמאמר זה נשען על ממצאי חקירות אלה, אין בכוונתו לעסוק בהיבטים אחרים של כשלי מודיעין, או בסוגיות שמשמעותן מוגבלת לקהילת המודיעין האמריקאית בלבד.

שתי הפרשיות הנידונות משקפות חולשה מערכתית כוללת של קהילת המודיעין האמריקנית, אך הן מייצגות סוגים שונים של כשלי מודיעין. כישלון ה-11 בספטמבר נבע ביסודו ממחדל מודיעיני איסופי ומליקוי ארגוני – ממחסור חמור במידע ממשי על אודות התכנון וההכנות להתקפת הטרור, ומחסימת העברתו של המידע המועט שהיה מצוי במערכת המודיעינית לידי אנשי מודיעין שהיו יכולים אולי להשתמש בו כדי להתריע מפני המתקפה. המחסור במידע וחסימת המידע שהיה בידם הובילו, כפועל יוצא, להערכה לקויה. הכשל בעניין עיראק הוא כשל מחקרי, שביסודו עמדה הערכה בסיסית שגויה, וזו נבעה מאיסוף מידע לא איכותי, מניהול גרוע של גורמי המחקר והאיסוף ומליקויים ארגוניים. למרות השוני בין שני הכשלים, הבחינה דלהלן מצרפת אותם זה לזה משום שמשמעויותיהם משלימות אלה את אלה ומסייעות יחד להבנת האתגרים העומדים כיום לפני קהילות המודיעין בעולם.

הבעייתיות המודיעינית של התקפת ה-11 בספטמבר

דו"חות החקירה שעסקו בהתקפת ה-11 בספטמבר מעלים בעייתיות מודיעינית קשה במיוחד. בפסיפס ההתרעתי שניסתה קהילת המודיעין האמריקנית להרכיב בתקופה שלפני הפיגוע היו רכיבים מעטים מדי. רכיבים אלה לא התחברו זה לזה לכלל תמונה ברורה; לא היה ברור היכן למקם אותם, ולא היה מובן מהי התמונה ההתרעית שבה צריך היה להתמקד.

מה היו רכיבי הפסיפס? מאז שנת 1997 היה ברור לקהילת המודיעין האמריקנית, ש"אל-קאעידה" הוא יותר מעוד ארגון טרור,

ושהוא עסק בתכנון סוג חדש של טרור. בידיה היו ידיעות שארגון זה תכנן לחטוף מטוס כדי לשחרר את אנשיו העצורים, או שתכנן פיגוע גדול, בין השאר גם בארצות-הברית עצמה. מגדלי התאומים בניו-יורק לא היו יעד בלתי-מוכר לפיגוע, שהרי כבר בשנת 1993 ניסו גורמים אסלאמיים קיצוניים לבצע בהם פיגוע. בשנים שלפני התקפת ה-11 בספטמבר התקבלו פירווי מידע שטרוריסטים חשבו על שימוש במטוסים כנשק, וידיעה אחת הזכירה רעיון לפוצץ מטוס על מפקדת ה-CIA. לקראת קיץ 2001 התחזקה התחושה שהפיגוע הגדול קרוב, ושההכנות לקראתו הושלמו או קרבות לסיומן.

ואולם רכיבי פסיפס אלה לא יצרו תמונה התרעית של ממש. על אף התחושה שפיגוע גדול מתקרב, לא היה שום מידע ממשי שהבהיר במה המדובר, שלא לדבר על פרטים כמו מקום וזמן. איש לא העלה בדעתו שמדובר בריסוק מטוסים אל תוך בניינים. לפיגוע כזה לא היה תקדים והוא לא נראה הגיוני. לכן התמקדה ההנחה הסבירה באפשרות של פיגוע ביעדים אמריקניים מחוץ לארצות-הברית, או בפיגוע מהסוג המוכר בתוך ארצות-הברית, למשל חטיפת מטוסים לשם שחרור אסירים.

דו"חות החקירה אינם מסבירים מדוע התרעות אלה לא הביאו להערכה מחדש של האפשרות לחטיפת מטוס לשם פיגוע המוני. ואולם נראה שחלק מההסבר לכך נעוץ בדרך שבה חוקרי מודיעין מפרשים מידע. כאשר לפני חוקרים ניצב מידע לא מוכר או שהם עומדים לפני אירועים בלתי-מוכרים, הם מבקשים להבינם באמצעות הקבלתם לאירועים המוכרים להם מההיסטוריה האישית או הלאומית שלהם. אלא שדרך

זו אינה מסייעת כאשר לאירוע אין הקבלה היסטורית. מאחר שההתרעות לקראת ה-11 בספטמבר – שלא התבססו על מידע איכותי – לא התחברו לתמונה ברורה, נמשכו החוקרים לכיוון המוכר: לתרחישים של פיגועים מחוץ לארצות-הברית או פיגועי מיקוח. לתרחיש של חטיפת מטוס לשם התאבדות ניתנה סבירות נמוכה משום שהתרחיש ההגיוני והמוכר היה חטיפת מטוס לשם שחרור אסירים. ואולם גם אם האפשרות של פיגוע מיקוח הובאה בחשבון, אין בדו"חות הסבר מספיק מדוע שירותי הביטחון האמריקניים לא התארגנו למניעתו. גם התחושה שמשום נורא עומד לקרות לא עזרה מספיק. אמנם מספר ההתרעות וחומרתן היו חסרי תקדים, אולם דו"ח החקירה סיכם, שגם בדיעבד לא ברור כלל אם התרעות אלה – שלא היו ממוקדות וחסרו בהן פרטים – התייחסו להתקפת ה-11 בספטמבר או לאירוע אחר.

דו"חות החקירה מלמדים, כי בין ינואר 2000 לאוגוסט 2001 היו עשר הזדמנויות לתפוס קצה חוט של ההכנות לפיגוע. בלקסיקון המודיעיני, בהזדמנויות אלה הופיעו הסימנים המעידים על הפיגוע המתקרב, שנבעו מתוך פעילותם של מבצעי הפיגוע, והיה בהם כדי להעיד על מגמת הפעילות. כמה מסימנים אלה עסקו בכניסת שניים מהחוטפים לארצות-הברית. ואולם עשרה סימנים מעידים, שבין חלקם לא נראה שום קשר, הם מעט מאוד וקשה להפיק מהם תמונה בעלת משמעות. לפני מלחמת יום הכיפורים עמדו לרשות המודיעין הישראלי עשרות ומאות סימנים מעידים, וגם מהם היה קשה לבנות תמונה התרעית חד-משמעית. כל עשר הזדמנויות הוחמצו אם משום שחוקרי המודיעין לא שמו לב

לחשיבותם ולמשמעותם האפשרית של הסימנים, ואם משום שהמידע הנוגע להם נעצר ולא הגיע לידי מי שהיה יכול אולי לעמוד על משמעותם. על כל פנים, ממצאי החקירה מלמדים עד כמה סימנים מעידים אלה היו קלושים. אנשי ה-FBI טענו לפני ועדת החקירה הלאומית, שאפילו היו עוצרים אחד או שניים מהחוטפים הללו, מעצרים לא היה מונע את הפיגוע. הוועדה עצמה לא הכריעה בעניין זה. במקום אחד היא טוענת, שאילו שני החוטפים היו נעצרים, ייתכן שחקירתם הייתה מובילה אל חוטפים נוספים וייתכן שהפיגוע היה מתעכב; במקום אחר היא טוענת, שמעצר השניים לא היה מונע את הפיגוע. השניים לא היו טייסים – שחשיבותם הייתה קריטית לביצוע הפיגוע – אלא מסייעים בחטיפה, וכבר היו כמה מקרים שמסייעים אחרים לא קיבלו אישור כניסה לארצות-הברית, ו"אל-קאעידה" הסתגל לשינוי וביצע את הפיגוע.

בסופו של דבר, גם בראייה לאחור, דלות המידע, האיכות הירודה של הסימנים המעידים והיעדר התקדים לפיגוע הציבו בעיה קשה במיוחד לקהילת המודיעין האמריקנית לפני ה-11 בספטמבר. המידע שעמד לרשותה כמעט שלא היה לה סיכוי להגיע להערכה מדויקת בדבר הפיגוע. הדרך היחידה להתמודד עם בעיה כזאת הייתה להשיג מידע איכותי בהרבה באמצעות חדירה לשורות "אל-קאעידה" – ומשימה זו הייתה אף היא קשה במיוחד. יש אפוא מן הצדק בדבריו של ראש ה-FBI, רוברט מולר, בעדותו בוועדת החקירה המשותפת: "בהביטנו בכל אחד מהתחומים שבהם יכולנו לפעול טוב יותר, אינני בטוח שגם אז היינו מגיעים לנקודה שבה היינו

עוצרים את מבצעי הפיגוע". הבשורה הטובה האחת שהתקפת ה-11 בספטמבר נושאת עמה היא, שמעתה ואילך יש לקהילות המודיעין תקדים ודוגמה לפיגוע ענק, שיחייב אותן להתמקד יותר בהשגת מידע, ביצירת תמונה התרעתית ובנקיטת צעדי מנע לקראת פיגועי ענק אפשריים בעתיד.

הכשל בנושא עיראק

ההערכה השגויה, שבשנת 2003 היה לעיראק נשק להשמדת המונים, מייצגת מתכונת קלאסית של הפתעה אסטרטגית. למתכונת זו שלושה נדבכים: (א) היווצרות קונספציה,

בראייה לאחור, דלות המידע, האיכות הירודה של הסימנים המעידים והיעדר התקדים הציבו בעיה קשה במיוחד לקהילת המודיעין האמריקנית לפני ה-11 בספטמבר

שהתקשחה גם עקב חשיבה קבוצתית; (ב) הסתמכות על מידע בעייתי; (ג) התאמת המידע לקונספציה.

ראשית, **הקונספציה**: במהלך שנות התשעים של המאה שעברה השתרשה בקהילת המודיעין האמריקנית ההערכה שלעיראק הייתה תוכנית פעילה לייצור נשק להשמדת המונים, וכי תוכנית זו רחבה מזו שהייתה לפני מלחמת המפרץ. הערכה זו, שנותרה בעינה עד המלחמה בעיראק, הייתה בנויה על כמה נימוקים: סדאם חוסיין לא שינה את תפיסתו האסטרטגית; כבר לפני מלחמת המפרץ היו בידי עיראק

נשק כימי וביולוגי, טילים ארוכי-טווח ותוכנית גרעינית פעילה; מאגר כוח האדם המדעי שלה לא נפגע והיא ידעה כיצד לייצר כלי נשק אלה; עיראק לא נתנה הסברים מספיקים על גורל חלק מכלי הנשק שהיו ברשותה עד מלחמת המפרץ ולכן היה מקום לחשוד שהיא החביאה אותם; לעיראק הייתה היסטוריה של הסתרה והונאה; דו"חות פקחי האו"ם חיזקו את החשדות נגד עיראק, וסילוקם מעיראק בשנת 1998 נתפס כעדות על כוונתה להמשיך ולפתח נשק להשמדת המונים.

ועדת החקירה מצאה שרוב מרכיבי המפתח של הערכה זו לא נתמכו במידע, או שנקבעו באורח מוגזם, מעבר למה שהציג המידע, עקב כשלים בעיקר בתחום ניתוח המידע. בכמה מקרים משמעותיים נבנו מרכיבי ההערכה על יסוד מרכיבים קודמים, וללא בחינה מחדש של מידת ביסוסם על המידע. ראשי קהילת המודיעין לא הנחו את אנשיהם לבחון מחדש את מרכיבי ההערכות ואת הזיקה בינם לבין המידע.

שנית, **המידע**: לרשות קהילת המודיעין לא עמד מידע איכותי וחד-משמעי. תחת זאת היא הסתמכה על סימנים מעידים, דהיינו קטעי מידע על הפעילות העיראקית הניתנים לפירוש לכאן או לכאן. חלק חשוב מסימנים אלה היה ידיעות שעיראק רכשה ציוד וחומרים לשימוש כפול, דהיינו שניתן להשתמש בהם הן לפיתוח נשק להשמדת המונים והן לצרכים אזרחיים לגיטימיים. קהילת המודיעין בחרה לפרש סימנים אלה לחומרה, כמצביעים על קיום תוכנית צבאית. ואולם ניתוח בדיעבד של המידע על-ידי ועדת החקירה מלמד, שהמידע לא קבע במפורש שהפעילות שאותרה הייתה קשורה לתוכניות לייצור נשק להשמדת

המונים, אלא שזו הייתה מסקנתו של המודיעין, בלי שהיה לה ביסוס במידע.

שלישית, **התאמת המידע לקונספציה:** מאחר שהמידע לא היה איכותי, הוא נבלע בקלות בתוך הקונספציה והותאם אליה, ולא שינה אותה. המודיעין התעלם מסימנים מעידים שחומרים לשימוש כפול נועדו דווקא לצרכים אזרחיים או לשימוש צבאי קונבנציונלי, ולא דווקא לשימוש לא קונבנציונלי. מידע שסתר את הקונספציה נדחה בקלות. כך, למשל, כשפקחי האו"ם חזרו לעיראק בשנת 2002 ודיווחו שלא מצאו עדות לנשק ביולוגי באחד המתקנים החשודים, טען המודיעין שהדיווח נובע מחוסר ניסיונם של הפקחים להתמודד עם השקרים העיראקיים. היעדרו של מידע איכותי היה צריך לעודד את המודיעין לבחון מחדש את הקונספציה ולהתעמת עמה. בפועל, היעדר המידע הוסבר במאמצי ההסתרה של העיראקים, ולכן לא הורגש צורך לערער על הקונספציה. אפילו חודשים לאחר המלחמה בעיראק, כשהלך והתברר שמאמצי החיפוש אחר נשק לא קונבנציונלי לא העלו דבר, פרסם ה-CIA הודעה, בסוף שנת 2003, שהוא דבק בהערכתו, ושאי-מצאי הנשק נובעת מקשיי החיפוש אחריו בשטחים נרחבים.

ההערכה שלעיראק היה נשק להשמדת המונים יצרה היזון חוזר בין המחקר לבין האיסוף. התדרוך שניתן למקורות האנושיים לא כלל שאלות כגון: האם לעיראק היה נשק לא קונבנציונלי? ניסוח השאלות יצא מההנחה שלעיראק היה נשק כזה, ולכן הן התמקדו בחשיפת הפעילויות והאתרים הקשורים לנשק זה. כך לא הגיע לגורמי המחקר מידע שהצביע על שעיראק הפסיקה לייצר נשק להשמדת המונים; וכפועל יוצא

מכך, מקורות שהכחישו את דבר קיומן של תוכניות לייצור נשק להשמדת המונים נחשבו לשקרנים או לחסרי ידע.

דו"ח החקירה על הכשל המודיעיני בעיראק כולל ניתוח מפורט ושיטתי של קטעים מהמידע שעמד לרשות קהילת המודיעין האמריקנית עד המלחמה בעיראק. מאחר שכיום נקבע רשמית, שערב המלחמה לא היה בידי עיראק נשק להשמדת המונים, ברור שניתוח המידע בדיעבד, כפי שהוצג בדו"ח, הוא הנכון. אלא שניתוח זה הוא בבחינת חכמה שלאחר מעשה ואינו מסייע להתמודד עם הקשיים המחקריים שעמם

**אף-על-פי שהכשל
בסוגיית עיראק, ובאורח
חלקי גם הכשל בפרשת
ה-11 בספטמבר, היו בתחום
ההערכה, ועדות החקירה
אינן מציעות דרכים לשפר
את התהליך המחקרי, והן
מסתפקות בהצבעה על חלק
מהליקויים בתהליך**

התמודדו חוקרי המודיעין האמריקנים בשעת מעשה:

- מבנה ההנחות שניצב ביסוד ההערכה שלעיראק היה נשק להשמדת המונים נראה הגיוני. כל מבנה הנחות חלופי, שלפיו היו מנסים לקבוע שלעיראק לא היה נשק כזה, נראה הגיוני פחות.
- הטענה כי ההערכה חרגה מהמידע, ולא נתמכה על-ידו במלואה, היא טענה נכונה. ואולם זהו טבעו של עיקר המידע

המודיעיני, בייחוד בסוגיות אסטרטגיות, שאין הוא קובע דברים חד-משמעית, אלא מותיר אותם לפרשנות ולהערכה. וכאשר ההערכה נראית הגיונית והמידע עצמו אינו סותר אותה, קשה לערער אותה בזמן אמת.

■ הייתה הצדקה לפרש את המידע הדו-משמעי בכיוון המדאיג, דהיינו שלעיראק אכן היה נשק להשמדת המונים, יותר משהייתה הצדקה לפרשו בכיוון המרגיע. לדוגמה, המידע הצביע על כך שעיראק שיקמה או הרחיבה מתקנים שהיו קשורים בעבר בתוכנית לייצור נשק ביולוגי, וכי היא עסקה במחקר שהיו לו יישומים לנשק ביולוגי; ואולם רק דיווחים מעטים קבעו שהפעילות של עיראק הייתה קשורה במישרין לתוכנית לפיתוח או לייצור נשק ביולוגי. במקרה הזה, גם אם המידע לא קבע זאת במפורש, האם לא היה הגיוני ונכון יותר לפרש את המידע בכיוון המדאיג? עובדה היא שוועדות החקירה בפרשת ה-11 בספטמבר מתחו ביקורת על המודיעין, דווקא משום שלא פירש את הסימנים המעידים בכיוון המדאיג.

המלצות ועדות החקירה: מה אפשר ללמוד מהן?

אף-על-פי שהכשל בסוגיית עיראק, ובאורח חלקי גם הכשל בפרשת ה-11 בספטמבר, היו בתחום ההערכה, ועדות החקירה אינן מציעות דרכים לשפר את התהליך המחקרי, והן מסתפקות בהצבעה על חלק מהליקויים בתהליך. הדבר אינו מקרי כנראה. במשך עשרות השנים האחרונות הועלו הצעות שונות – בקהילות מודיעין, במערכות פוליטיות ובאקדמיה – שנועדו לשפר את

התהליך המחקרי. חלק מההצעות הללו עוסקות בשיטות מתקדמות לעיבוד מידע ובגישות שונות לגיבוש הנחות ובדיקתן. הצד החיובי שבהן הוא שאין בהן נזק, והן עשויות להועיל לפעמים. הצד החיובי פחות הוא, שהשיפורים מצויים בשולי הבעיה, ועד כה לא היה בהם כדי להצביע על פריצת דרך ממשית בתחום זה.

למשל, ועדות החקירה אינן מציעות מענה לאחד הקשיים המרכזיים בתחום ההערכה המודיעינית: כיצד לפרש סימנים מעידים שאינם מספקים תשובה חד-משמעית לשאלה שעל הפרק, וניתן להסבירם לכאן או לכאן? מאחר שאין מענה ברור לקושי הזה, בחרו ועדות החקירה לפנות לכיוונים שונים, ואפילו סותרים: ועדות החקירה בפרשת ה-11 בספטמבר מתחו ביקורת על המודיעין על שלא היה יצירתי מספיק בפירוש הסימנים המעידים ולא צירפם לכלל התרעה על אפשרות חסרת תקדים של ריסוק מטוסים אל תוך בניינים. ואילו ועדת החקירה בפרשת עיראק מתחה ביקורת על המודיעין על שהיה יותר מדי יצירתי ופירש את הסימנים המעידים שהיו ברשותו לכלל הערכה שעיראק מפתחת נשק להשמדת המונים.

עם זאת, בין השיטין של דו"ח ועדת החקירה בנושא עיראק ניתן למצוא תרומה מסוימת לשיפור תהליך המחקר. הוועדה בדקה בדיקה מקיפה את מידת ביסוסה של הערכת המודיעין האמריקני בסוגיית הנשק להשמדת המונים בעיראק על המידע, וחשפה את נטייתו השיטתית של המודיעין לגבש הערכות במנותק מבסיס המידע. לפיכך ראוי שקהילות מודיעין – גם הישראלית – יזמו בדיקות מקיפות ותקופתיות כאלה בסוגיות מרכזיות על-ידי ועדות בדיקה פנימיות,

ועדיף – חיצוניות. נכון שלבדיקה מהסוג שבדקה ועדת החקירה בנושא עיראק היה יתרון בולט של ידיעת סוף המעשה והוא, שלעיראק לא היה נשק להשמדת המונים. ואולם גם בלי להמתין עד שיתבררו העובדות ותוצאותיהן, אפשר אולי במקרים מסוימים, בבדיקה שיטתית לאחר, לחשוף חוליות חלשות במערך ההנחות שביסוד הערכת המודיעין.

עיקר ההמלצות של ועדות החקירה האמריקניות מצוי בתחום הארגוני. המניע העיקרי להגשת ההמלצות היה כשל ה-11 בספטמבר – ופחות מכך – הכשל העיראקי

**ועדות החקירה בפרשת
ה-11 בספטמבר מתחו
ביקורת על המודיעין על
שלא היה יצירתי מספיק
בפירוש הסימנים המעידים
ואילו ועדת החקירה
בפרשת עיראק מתחה
ביקורת על המודיעין על
שהיה יותר מדי יצירתי**

– ובייחוד המסקנה כי למידור המידע ולחוסר התיאום בין שירותי המודיעין ובתוכם היה תפקיד חשוב בכשל. ההמלצה המרכזית בתחום הארגוני היא לבצע אינטגרציה הדוקה יותר בין שירותי המודיעין, ובכלל זה:

■ יצירת תפקיד נפרד של מנהל המודיעין הלאומי, תפקיד שעד כה מילא ראש ה-CIA, שכהן בשני התפקידים. למנהל המודיעין אמורה להינתן עוצמה רבה

ומשימותיו יהיו לשפר את התיאום בין שירותי המודיעין, לשבור מחיצות בין-ארגוניות, להגדיר סדרי עדיפויות לקהילת המודיעין כולה, לעצב את מדיניות הקהילה ולקבוע את חלוקת התקציבים בתוכה.

■ הקמת מרכזי מודיעין אחודים בתחומים עיקריים, ובראשם הקמת מרכז לאומי למלחמה בטרור, שיהיו בו מרכז משותף למודיעין ומרכז לתכנון מבצעי משותף בתחום זה, וישתתפו בו נציגים מכל שירותי המודיעין. מרכז זה יוביל את הניתוח האסטרטגי על בסיס מודיעין מכל המקורות. בעקבותיו עשויים לקום מרכזי מודיעין אחודים גם בתחומים אחרים, לפי הדגם של המרכז למלחמה בטרור.

■ הקמת מעין גוף בקרה, שיבדוק סוגיות מודיעיניות, יזהה בעיות ויאתר את דרכי הטיפול בהן, יבחן את קהילת המודיעין לרוחבה ויסייע בתיאום, בשיתוף פעולה ובשבירת מחיצות בין השירותים.

יש להמתין ולראות אם מהלך הרפורמה בקהילת המודיעין האמריקנית יצליח. ממשל בוש קיבל בינתיים את רעיון הרפורמה הנזכרת לעיל, ובאמצע פברואר 2005 מינה את שגריר ארצות-הברית בעיראק, ג'ון גרופונטה, למנהל המודיעין הלאומי. אך הממשל הסתייג מכמה מהיבטי הרפורמה, ובייחוד ממתן סמכויות מרחיקות לכת למנהל המודיעין בתחום חלוקת התקציבים. אלא שיהיה צריך לבחון אם מנהל המודיעין הלאומי יצבור מספיק עוצמה ויבנה לעצמו מעמד משלו, או שיישחק בין השירותים ולא יצליח להמריא. בעניין זה טען ג'ורג' טנט, שמנהל המודיעין הלאומי שיהיה מנותק מראשות ה-CIA יהיה חסר עוצמה.

ייתכן שהתשובה לבעיה מצויה ביד תיאום בין ארגוני המודיעין, אך ללא אינטגרציה ממשית, כדי לשמר את החשיבה ואת העשייה המיוחדות לכל ארגון.

ועדות החקירה בפרשת ה-11 בספטמבר הצביעו על בעיה אמיתית בנושא התיאום: מידור המידע וחסימתו, הן בין ארגוני מודיעין הן בתוכם. מידור זה נובע מהרצון הלגיטימי להגן על מקורות מודיעין רגישים, אך גם ממאבקי כוח בין הארגונים. אבל מידור זה עלול לפגוע, לעתים פגיעה קשה, ביכולת ההערכה, וראוי שכל קהילת מודיעין – גם הישראלית – תבחן מחדש את מצב זרימת המידע ותקל עליה ככל הניתן, עד הגבול של מניעת פגיעה בביטחון המקורות.

עדיין מוקדם לשפוט עד כמה ההצעות הנבחנות עתה בארצות-הברית מתאימות לישראל, ולא רק משום השוני המהותי במבנה שתי הקהילות, יעדיהן ודרכי עבודתן. ראוי להמתין ולראות מה יהיו תוצאות הרפורמה בארצות-הברית כדי לבחון מה אפשר ללמוד ממנה בנוגע לישראל, לחיוב ולשלילה. אבל יש לזכור כי שינויים ארגוניים בפני עצמם אינם פותרים בעיות וקשיים בתהליך הערכת המודיעין, שבו מצויה אחת מנקודות התורפה העיקריות של המערכת המודיעינית. מבנה קהילת המודיעין של ארצות-הברית שונה מזה של בריטניה ומזה של ישראל – ושלושתן שגו בנושא הנשק להשמדת המונים בעיראק. אולם ניתן לומר, כי מכל הנושאים שהוצעו בהם שינויי ארגון, אחד השיפורים המוצעים החשובים ביותר הוא הגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין השירותים במאבק בטרור, משום שבתחום זה מעורבים גורמים וארגונים רבים, ומשום שיש בו חשיבות מיוחדת להשגת מודיעין

הפלורליזם. שירותי המודיעין המרכזיים בארצות-הברית – ה-CIA, ה-DIA, ה-FBI וה-NSA – הם ארגונים גדולים וחזקים שיחתרו לשמור על עצמאותם. אבל אם הפלורליזם ייפגע פגיעה של ממש, גיוון ההערכות עלול להינזק ויטושטשו חילוקי הדעות בין השירותים. למשל, בסוגיית הנשק להשמדת המונים בעיראק היו שני גופי מודיעין – יחידת המחקר של מחלקת המדינה וזו של משרד האנרגיה – שהיו בטוחים פחות בעניין הימצאות נשק כזה בעיראק. במבנה אינטגרטיבי יותר עלולות הערכות חריגות כאלה להיבלע.

**המתח בין האינטגרציה
לפלורליזם יוסיף להעיק
על קהילות מודיעין, מאחר
שבכל אחת ממגמות אלה
מצוי נזק בצד התועלת.
האינטגרציה עשויה לחזק
את התיאום בין ארגוני
המודיעין, אך עלולה לבלום
יצירתיות, חשיבה חדשנית
ודעות חריגות**

המתח בין האינטגרציה לפלורליזם יוסיף להעיק על קהילות מודיעין, מאחר שבכל אחת ממגמות אלה מצוי נזק בצד התועלת. הנטייה העולה מתוך דו"חות החקירה האמריקניים לכיוון האינטגרציה עשויה לחזק את התיאום בין ארגוני המודיעין, אך עלולה לבלום יצירתיות, חשיבה חדשנית ודעות חריגות. לבעיה זו אין פתרון חד-משמעי וכל קהילת מודיעין תצטרך לתת את תשובתה שלה, לעתים תוך ניסוי וטעייה. בהקשר הישראלי,

שינויים ארגוניים עשויים לתרום לצמצום בעיות מסוימות בתהליך המודיעיני, אך הם עלולים גם לגרום נזקים למערכת, ולא בכל מקרה ולא בכל עניין יהיה ברור מראש אם הנזק לא יעלה על התועלת. לפיכך הגישה הנכונה לביצוע רפורמות ארגוניות בתחום המודיעין היא לממשן בזהירות, בהדרגה ובמידה הראויה. ראויים אפוא לתשומת לב דברי הסיכום של ראש ועדת החקירה בסוגיית עיראק, הסנאטור פט רוברטס. הוא הדגיש כי חשוב שהרפורמות המוצעות לא יגרמו נזק, שלא יבוצעו שינויים רק לשם שינויים, ושצריך להביא בחשבון כי רבים מהפתרונות הנשקלים לא יהיו בהישג היד. שיקול זה של גרימת נזק עקב שינויים ארגוניים נוגע להמלצה לחזק את האינטגרציה בין שירותי המודיעין. בשנות השישים והשבעים הייתה המגמה בארצות-הברית ובישראל לחזק את הפלורליזם בקהילות המודיעין כדי להגיש לקברניטים מגוון רחב יותר של הערכות. במסגרת זו הוקמה בשנת 1961 סוכנות המודיעין של משרד ההגנה של ארצות-הברית, ה-DIA, בין השאר כדי ליצור משקל נגד ל-CIA. בישראל המליצה ועדת אגרנט ליצור משקל נגד למונופול של אמ"ן בתחום הערכת המודיעין על-ידי חיזוק גופי מחקר מתחרים. אלא שבעידוד הפלורליזם יש גם נזקים. הפלורליזם עשוי לתרום לגיוון ההערכות – אם כי הדבר אינו מובטח – אך הוא עלול להוביל לחלוקת משאבים לא מאוזנת, למאבקים על כוח אדם איכותי ועל תקציבים ולחוסר תיאום ולא-שיתוף פעולה בין השירותים.

ההמלצות של ועדות החקירה להגברת האינטגרציה עשויות אולי ללמד שהוועדות היו מודעות לנזקים שגורם הפלורליזם. עדיין לא ברור כיצד ישפיע חיזוק האינטגרציה על

מדויק ולהעברתו במהירות ובזמן אמיתי לצרכניו.

מדו"חות החקירה עולים עוד שני לקחים הנוגעים לקשר בין קהילת המודיעין לדרגים הפוליטיים. האחד, יש מקום לדרוש מהמודיעין להסביר לצרכניו הפוליטיים בפירוט את מידת הביסוס של ההערכות הנובעות מהמידע: מה מציג המידע ומה אינו מציג, מה הם נתונים ומה הן הערכות, מה בגדר ודאי ומה מוטל בספק. והלקח האחר הוא שחשוב לעודד את המגמה – המסתמנת כיום בארצות-הברית, במדינות אירופה ובישראל – להרחיב את הבקרה של הדרגים הפוליטיים על המודיעין בעזרת יועצים מקצועיים. בהרחבת הבקרה החיצונית – הן של הרשות המבצעת והן של הרשות המחוקקת – יש אולי כדי להניע את קהילות המודיעין לבחון ביתר העמקה את הערכותיהן ולנסות לאתר את החוליות החלשות בהן.

וקיימת סוגיה נוספת, הנוגעת לקשר בין המודיעין למקבלי ההחלטות. ועדת החקירה בפרשת עיראק ייחדה מקום נרחב לבדיקת האפשרות שדרגי הממשל האמריקני ניסו להשפיע על הערכת המודיעין בעניין הימצאות נשק להשמדת המונים בעיראק, כדי להצדיק את כוונתם לצאת למלחמה להפלת סדאם חוסיין ומשטרו. בסופו של דבר, הוועדה לא מצאה מגמה

מכוונת ממשית של גורמי הממשל להשפיע על הערכות המודיעין, אם כי נמצאו עדויות להשפעה עקיפה כזאת. ואולם לנושא עצמו יש חשיבות מרכזית, ומערכת היחסים בין המודיעין לקברניטים חייבת להיות נקייה מכל השפעה כזו.

מתקפת ה-11 בספטמבר וסוגיית עיראק מייצגות את שני הקצוות של התחומים החדשים יחסית, שעמם נדרשות קהילות המודיעין להתמודד כיום ובעתיד: מצד אחד, טרור בינלאומי שאינו יודע גבולות מבחינת מרחב המדינות שבהן הוא חותר לפעול ומבחינת היקף הנפגעים שהוא מבקש

**היעדר מידע איכותי
מחייב לפתח תפיסה
חדשה של אמצעי האיסוף
המודיעיני, שיתוף פעולה
הדוק בתוך קהילות
המודיעין ושיתוף פעולה
נרחב בין קהילות המודיעין
במערכת הבינלאומית**

לגרום; ומצד אחר, החתירה של מדינות רדיקאליות להשיג נשק להשמדת המונים. בשני התחומים הללו יש קושי ניכר – אולי יותר מזה שבתחום הלוחמה הקונבנציונלית – להשיג מידע איכותי, מדויק וחד-משמעי

משום שמרחב הפעילות שמתוכו אפשר להשיג מידע כזה הוא סגור ומצומצם וקשה לחדור לתוכו. ואכן המשותף לשתי הפרשות הנידונות הוא היעדר מידע איכותי, מה שהוביל להערכה השגויה. קושי זה מחייב לפתח תפיסה חדשה במהותה של אמצעי האיסוף המודיעיני, שיתוף פעולה הדוק יותר בתוך קהילות המודיעין ושיתוף פעולה נרחב יותר בין קהילות מודיעין במערכת הבינלאומית.

הערות

1. *Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and After the Terrorist Attacks of September 11, 2001* – Report of the US Senate Select Committee on Intelligence and US House Permanent Select Committee on Intelligence, Washington, DC, December 2002 — www.gpoaccess.gov
The 9/11 Commission Report — www.9-11commission.gov
2. *Report on the US Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessments on Iraq* — www.globalsecurity.org
3. *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*, Report of a Committee of Privy Counselors, House of Commons, 14.7.2004 — www.official-documents.co.uk
4. הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק, *דין וחשבון* – חלק א, הכנסת, ועדת החוץ והביטחון, מרס 2004 — www.knesset.gov.il