"חכמה בגויים תאמין" (מדרש איכה רבה)

התמודדות ארצות הברית עם איום ההשפעה וההתערבות הזרה

סא"ל (מיל') יונתן קידר וא'[1]

המאמר עוסק במונחים השפעה זרה והתערבות זרה, ומתאר כיצד ארצות הברית מגדירה ומבחינה בין השניים. בראי ארה"ב, השפעה זרה מוגדרת כמאמצים גלויים או סמויים של ממשלות זרות או סוכניהם להשפיע על תהליכים פוליטיים כמו בחירות, כאשר ההתערבות נחשבת לחלק קטן יותר וממוקד בהיבטים הטכניים של הבחירות, כמו ספירת קולות או דיווח על התוצאות. בעוד שארה"ב מתמקדת במניעת השפעות זרות בלתי חוקיות וכוחניות, המאמר מדגיש את החשיבות בהבנת ההשפעה הזרה גם כמושג רחב יותר, הכולל ניסיונות השפעה חוקיים וגלויים על דעת הקהל והפוליטיקה המקומית. המאמר מצביע על כך שההשפעה הזרה תישאר מרכיב מרכזי ביחסים בין-לאומיים ושיש להבחין בינה לבין התערבות זרה. הוא מציע שמדינות, כולל ארה"ב, צריכות לפתח אסטרטגיות הגנה משולבות כדי להתמודד עם איומים מסוג זה, תוך שמירה על שקיפות והגנה על ערכים דמוקרטיים.

מבוא

ניסיונות להשפעה ולהתערבות זרה של יריבים בענייניה של ארצות הברית פרצו לתודעה האמריקנית והגלובלית סביב המעורבות הרוסית בבחירות לנשיאות ב־2016[2] וככלל, התעצמו בעידן מהפכת המידע הדיגיטלי והרשתות החברתיות. אלא שהדאגה מפני איומים שכאלו אפיינה גם את דור האבות המייסדים של ארצות הברית: בהתכתבות בין תומס ג'פרסון לג'ון אדמס ב־1787, כתב הראשון כי הוא "חושש מהתערבות זרה, תככים והשפעה", והשני ציין כי "ככל שמתקיימות בחירות, הסכנה של השפעה זרה חוזרת על עצמה".[3] שנים אחדות לאחר מכן, בנאום הפרידה של ג'ורג' וושינגטון לקראת הבחירות של 1796, הזהיר כי "ההיסטוריה והניסיון מוכיחים שהשפעה זרה היא אחד האויבים המרושעים ביותר של הממשל".[4]

ניסיונות השפעה זרים על ארצות הברית התקיימו ואף גברו ככל שמעמדה כמעצמה התמסד, סביב מלחמות העולם ולאורך המלחמה הקרה.[5] מבצע ההשפעה הסובייטי (Operation Infection) שפעל בשנות ה־80 לזריעת תיאוריית קונספירציה שלפיה מקורו של נגיף האיידס הוא בניסויי נשק ביולוגי שערכה ארצות הברית, היה למקרה דגל.[6]

ברם ההתערבות הרוסית בבחירות לנשיאות ארצות הברית ב־2016 הייתה לקו פרשת מים ביחס האמריקני לחומרת איום ההשפעה הזרה והובילה להתפתחות מהירה יחסית של תשתית חקיקה והתארגנות רב־סוכנותית כמענה לו. המחשת פוטנציאל הנזק ב־2016 תפסה את ארצות הברית בהפתעה מצבית, כפי שעולה מעדויות מחוקקים ומקבלי החלטות בממשל אובמה, אשר הודו, בדיעבד, שהיקפה ועומקה של התופעה לא הובנו במלואם בזמן אמת, וכי ארצות הברית נתפסה לא מוכנה.[7] בהתאם, התגובה האמריקנית

---

1 סאל"ל מיל יונתן קידר - לשעבר רע"ן בחטיבת המחקר באמ"ן, א' ממשרד ראש הממשלה.

2 דוח מסקנות משרד המודיעין הלאומי (ODNI) מינואר 2017 קבע כי רוסיה, בהוראת הנשיא פוטין, פעלה בניסיון לחבל בקמפיין הנשיאותי של הילרי קלינטון, להמריץ את זה של יריבה דונלד טראמפ, ולהרחיב את הפילוג הפוליטי והחברתי בארצות הברית.
https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf.

3 מתוך אתר ה־National Archives - https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/01-12-02-0405.

4 לנאומו המלא ראו https://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp.

5 סקירה היסטורית של התופעה במאמר זה: Ron Elving, Fear of foreign interference in U.S. elections dates from nation's founding, *NPR*, June 14, 2019: https://www.scribd.com/article/413382720/Fear-Of-Foreign-Interference-In-U-S-Elections-Dates-From-Nation-s-Founding.

6 מאמר מה־New York Times המנתח את הפרשייה https://www.nytimes.com/2017/12/12/us/politics/russian-disinformation-aids-fake-news.html.

7 ראו דוח הסנאט בנושא
https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/report_volume5.pdf -
כמו כן, ראו ציטוט של אנתוני בלינקן, כיום מזכיר המדינה, בספר - David Shimer, *Rigged: America, Russia, and One Hundred Years of Covert Electoral Interference* (New York: Alfred A. Knope, 2020), 154–155.
"We were wrong and naïve [in that] we were very focused on Russian meddling in one kind or another, but I think we thought ourselves much too resilient to anyone [...] were not at all focused on Russian meddling here trying to pull that in the United States. We were wrong."

הראשונית הייתה ביצירת תשתית בחקיקה, הקמת גופים ייעודיים ותקצובם, אשר עסקו בתחילה באיום המיידי בהקשר הרוסי כמעט לבדו, תוך התמקדות באיום המעורבות בבחירות.[8]

תהליך הפקת לקחים מתמשך של אירועי 2016, טבע האיום, שהמשיך להתפתח עם הטכנולוגיה ואבולוציית הרשתות החברתיות והאנונימיות שהן מאפשרות, לצד התגברות החיכוך מול יריבים נוספים בתחום ההשפעה הזרה, בדגש על סין ועל איראן, הביאו לשידוד מערכות כללי בגופי הממשל השונים, ולהקמת גופים ייעודיים להתמודדות עם האתגר, בתהליך שעודנו בשלבי עיצוב והתגבשות.

בתוך כך, כאשר בוצעו ניסיונות להשפעה ודיסאינפורמציה מצד סין בעיצומה של התפרצות נגיף הקורונה בשנים 2020–2021, בהפצת נרטיבים ברשתות חברתיות על אודות מקור הווירוס ורמיזות על אשמת ארצות הברית בפיתוחו[9] - הן כבר פגשו במערך בין־סוכנותי אמריקני קיים להתמודדות עם התופעה. בהתאם, בעוד קהילת המודיעין האמריקנית דיווחה על ניסיונות התערבות גם בבחירות של 2018, 2020 ו־2022, נראה כי מידת ההצלחה האופרטיבית שחוו הרוסים ב־2016 לא חזרה על עצמה. זאת, להבנתנו, כפועל יוצא מתמהיל של כמה גורמים אפשריים, ובהם ערנות ומודעות ציבורית וממשלית להשפעות חיצוניות, שיפור ההגנה בסייבר, מדיניות וכלים להתמודדות עם דיסאינפורמציה מצד הרשתות החברתיות המובילות, ושיתוף פעולה ביניהן ובין סוכנויות הממשל. במאמר זה אנו מבקשים לעמוד על תצורת ההתמודדות של הממשל האמריקני עם איום ההשפעה וההתערבות הזרה. ראשית, תובא המשגה שתבהיר כיצד מוגדר איום ההשפעה הזרה בארצות הברית. לאחר מכן תפורט תפיסת המענה והארכיטקטורה הסוכנותית שגובשו להתמודדות של הממשל עם האיום; בסיכום יוצגו גם משמעויות ראשוניות ללמידה עבור ישראל, נוכח הניסיון האמריקני.

כיצד ארצות הברית מגדירה את איום ההשפעה וההתערבות הזרה?

בארצות הברית קיימת אבחנה מושגית ודיסציפלינרית בין אתגרים המסווגים כהשפעה והתערבות זרה מצד יריבים, אשר ככלל משויכים לתחום ההשפעה על תודעה והליכי בחירות (ממבצעי דיסאינפורמציה ועד לחבלה בתשתיות הבחירה), לבין מעורבות זרה בממדים אחרים, דוגמת השקעות מסחריות זרות, שימוש במנופי מדיניות ופעלתנות דיפלומטית ודוברות רשמית, אשר זוכים למענה תפיסתי נפרד ושונה בתכלית.[10]

בשנים הראשונות לאחר פרשיית ההתערבות הרוסית בבחירות 2016, גופי הממשל השונים וקהילת המודיעין האמריקנית השתמשו במונחים "התערבות" (interference) ו"השפעה" (influence) באופן חליפי ובלא הבחנה בין השניים. קיומה של הבחנה מושגית מפורשת הופיעה במסגרת דוח של מנהל המודיעין הלאומי (ה־DNI), שניתח את האיומים הזרים שהופנו כלפי הבחירות לנשיאות ב־2020, שאושר לפרסום פומבי במרץ 2021.[11] "השפעה" הוגדרה בו כמונח רחב "הכולל מאמצים גלויים וסמויים של ממשלות זרות או שחקנים הפועלים כסוכנים של ממשלות זרות או מטעמן שנועדו להשפיע במישרין או בעקיפין על בחירות בארצות הברית - לרבות מועמדים, מפלגות פוליטיות, בוחרים או העדפותיהם, או תהליכים פוליטיים", בעוד ש"התערבות" הוגדרה באופן מצומצם יותר כ"תת־קבוצה של פעילות השפעת בחירות, הממוקדת בהיבטים הטכניים של הבחירות, לרבות רישום בוחרים, הטלת וספירת פתקים או דיווח על תוצאות".

מתוך כך אפשר להסיק שהתערבות זרה בראייה אמריקנית מתאפיינת ככלל בפעילויות בלתי חוקיות מעשיות ומובחנות המכוונות באופן ישיר נגד תשתיות בחירות פיזיות ואילו השפעה זרה היא בעלת אופי יותר נרחב וחמקמק ונוגעת לקשת של פעולות שנועדו להשפיע על מדיניות וקבלת החלטות באופן עקיף, לרוב באמצעות השפעה על דעת הקהל. מכאן עולה אתגר לא רק באבחון ברור של פעולות "השפעה" העוברות על החוק (יצירה והפצה של מידע כוזב, שימוש בבוטים, וככלל פעילות ברשתות החברתיות) אלא

8 ראו תצהיר ראש ה־FBI לקראת שימוע בסנאט, 2 במרס 2021
https://www.judiciary.senate.gov/committee-activity/hearings/oversight-of-the-federal-bureau-of-investigation-the-january-6-insurrection-domestic-terrorism-and-other-threats. הדבר גם מתבטא באופן בולט בחקיקות הקונגרס שעד 2018 עסקו אך ורק באיום ההשפעה הזרה מצד רוסיה.

9 ראו עבודת מחקר בנושא מטעם אוניברסיטת הביטחון הלאומית האמריקנית (NDU) -
https://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/2884217/misleading-a-pandemic-the-viral-effects-of-chinese-propaganda-and-the-coronavir/.

10 כך למשל, הממשל מתמודד עם אתגר ההשקעות הזרות הסיניות בתשתיות אמריקניות באמצעות מנגנון ה־CFIUS, המשית בקרות, מגבלות ורגולציה שנועדו למנוע ערעור על אינטרסים אמריקניים בהיבטי ביטחון שרשראות אספקה, ושמירה על יתרונות טכנולוגיים ואינטרסים כלכליים.

11 לקריאת הדוח ראו - https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ICA-declass-16MAR21.pdf.

גם בלגיטימציה להתמודדות עימן, כפי שיתואר בהמשך המאמר, סביב סערה פוליטית-חברתית ומשפטית שהציתו פעולות שנקטו הסוכנויות הפדרליות בניסיונן להתמודד עד כה עם האיום.

נראה שההשקפה האמריקנית מכירה בקיום השפעה זרה על מדיניות ארצות הברית ודעת הקהל בה כל עוד היא נעשית באמצעים "לגיטימיים" וחוקיים - דוגמת דיפלומטיה ציבורית, עוצמה רכה, שתדלנות מפוקחת (לובינג) וכולי.[12] בהקשר זה נראה כי ארצות הברית אימצה אבחנה דומה לזו שטבע ראש ממשלת אוסטרליה לשעבר מלקולם טרנבול (Turnbull) ב־2017 המוכרת כ'שלושת ה־Cs', בהקשר להשפעה הסינית בארצו.[13] לפיה, אף שהשפעה לגיטימית נעשית באופן שקוף ופתוח, השפעה לא לגיטימית היא כזו הכוללת פעילויות כופות (coercive), חשאיות (covert), או שכוללות שחיתות ומתן שוחד (corrupt). בהתאם להבחנה זו, השיח האמריקני - בחקיקה, באמצעי תקשורת, ובהתבטאויות של גופים ואישים מקהיליית המודיעין - החל בהדרגה לשים לב לצורך להתמודד לא עם 'השפעה זרה', אלא עם **'השפעה זרה זדונית'** (Malign foreign influence).

ההמשגה בחקיקות הקונגרס נוקטת בפרשנות רחבה יחסית למבצעי השפעה והתערבות זרה ורואה בהם "יישום מתואם, ישיר או עקיף של יכולות לאומיות דיפלומטיות, אינפורמטיביות, צבאיות, כלכליות, עסקיות, משחיתות, חינוכיות ואחרות מצד מעצמות זרות עוינות שנועד להשפיע על עמדות, התנהגויות, החלטות או תוצאות בתוך ארצות הברית".[14]

הסוכנויות הפדרליות בארצות הברית מתארות השפעה זדונית זרה (Foreign Malign Influence) כפעולות חשאיות הננקטות בידי מדינות במטרה להשפיע על הסנטימנט הפוליטי והלכי דעת קהל בארצות הברית, באמצעות הפצת דיסאינפורמציה, זריעת פירוד בלכידות הלאומית, ולבסוף ערעור האמון במוסדות ובערכים דמוקרטיים.[15] בתוך כך, הסוכנויות מבחינות בין **שלשה סוגים של השפעה זדונית זרה:**[16]

- **מיס־אינפורמציה** (Mis-information) - מידע כוזב שנוצר או הופץ שלא על מנת להביא לגרימת נזק.
- **דיס־אינפורמציה** (Dis-information) - מידע שנועד בזדון להוליך שולל, להזיק או להונות אדם, קבוצה חברתית, ארגון או מדינה.
- **מאל־אינפורמציה** (Mal-information) - מידע המבוסס על עובדות, אך מוצא מהקשרו כדי לתמרן, להוליך שולל או להזיק.

סביבת האיומים על ארצות הברית[17]

פרסומיו של משרד המודיעין הלאומי (ODNI) על הערכת האיום השנתית (Worldwide threat assessment) משקפים, במידה רבה, את **הדגש הגובר ששמה קהיליית המודיעין בשנים האחרונות על איום ההשפעה הזרה ואת השתנות נוף האיומים.** בהערכה שהתפרסמה בפברואר 2016 הוזכרה הסוגייה בכלליות ובלא התרעה בהקשר לבחירות המתקרבות,[18] ואף בהערכה שהתפרסמה במאי 2017, לאחר הבחירות לנשיאות, הדיון בכך היה יחסית מתוחם ומצומצם. ההערכה של 2019 כבר הרחיבה באופן משמעותי את הדיון במבצעי השפעה והציגה לראשונה מקטע ייעודי העוסק בסוגיה, תחת הכותרת Online influence operations and election interference. לצד רוסיה עסק המקטע גם בפעילות ההשפעה הזרה של סין ואיראן, ונוסף על הדיון המסורתי לתווך המדיה החברתית, עסק בדרכים שבהן יריבים צפויים לרתום פיתוחים טכנולוגיים ("דיפ-פייק" ובינה מלאכותית) כדי להרחיב

---

12 מתוך שיחה עם אחראית האיומים על הבחירות במשרד המודיעין הלאומי - Michael Morell, Top election security executive Shelby Pierson on past, present and future threats, *Intelligence matters podcast*.

13 דוגמה ל"אימוץ" זה אפשר למצוא בדבריו של ג'פרי רוזן, התובע הכללי של ארצות הברית דאז, מאוגוסט 2020. https://www.justice.gov/opa/video/deputy-attorney-general-jeffrey-rosen-delivered-remarks-malign-foreign-influence-us.

14 ראו לשון חקיקת ה־NDAA לשנת 2019 בנושא זה, בעמ' 322. https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf.

15 כפי המתואר באתר ה־FBI המסביר על אודות האיום והמענה לו בארגון - Combating Foreign Influence — FBI

16 ראו ההגדרות באתר סוכנות CISA במשרד להגנת המולדת - Foreign Influence Operations and Disinformation | Cybersecurity and Infrastructure Security Agency CISA.

17 תיחום המאמר הוא באופן ההתמודדות האמריקנית ולא בפירוט על אודות הערכת האיומים והמאמצים שמובילות רוסיה, סין ואיראן להשפעה בפנים בארצות הברית, ומכאן שאלו מובאים בחלק זה באופן כללי בלבד.

18 ראו בעמוד 6 - Russian cyber actors: Who post disinformation on commercial websites, might seek to alter online media as a means to influence public discourse and create confusion (interference) ; המונח התערבות כלל לא מופיע במסמך. https://www.dni.gov/files/documents/SASC_Unclassified_2016_ATA_SFR_FINAL.pdf.

ולטייב את מבצעי ההשפעה שלהם נגד ארצות הברית ובעלות בריתה.[19] ההערכה של 2023 שפורסמה בפברואר עסקה גם היא באופן מעמיק יחסית בהשפעה זרה ונוסף על הפירוט על אודות פועלו של כל יריב בהיבט זה, כוללת חלק חדש העוסק בניתוח מגמות גלובליות בתחום **ההשפעה הזרה הדיגיטלית**.[20]

מתווה האיום השכיח בשנים האחרונות מתואר[21] כניסיון להגיע לכמה שיותר אמריקנים על ידי זהויות וסיפורים בדויים ברשתות החברתיות השונות, הכולל מאמצים פליליים לשבש הצבעות, מימון לא חוקי של קמפיינים, תקיפות סייבר נגד תשתיות הצבעה, לצד חדירות למחשבים של נבחרי ציבור ואחרים, ואף הדלפות מתוכם (מבצעי Hack & leak, כפי שאירע בפריצה למחשבי ועידת המפלגה הדמוקרטית ב־2016).[22]

היווצרות המענה התפיסתי והרב־סוכנותי לאחר בחירות 2016

עוד בטרם נודע על ההתערבות הרוסית בבחירות לנשיאות בשנת 2016, הוצגה בחודש יולי של שנה זו הצעת חקיקה דו־מפלגתית להתמודדות עם תעמולה זרה ודיסאינפורמציה.[23] ביסודה הצביעה החקיקה על הפער בשל אי־קיומו של משרד ממשלתי או סוכנות שתהיה אמונה על התמודדות מול איום ההשפעה הזרה על הבחירות ברמה הלאומית עם אחריות לבצע אינטגרציה וסנכרון בין־סוכנותי, תחת אסטרטגיה ממשלית כוללת להתמודדות עם האתגר. כשנחתמה ההצעה, תחת חקיקת הרשאות הביטחון (NDAA) לשנת 2017, הונחתה מחלקת המדינה עם משרד ההגנה לגבש זאת, באמצעות המרכז למעורבות גלובלית (Global engagement center), אשר כבר פעל במחלקת המדינה, ומשימותיו הורחבו והוגדרו מחדש בהתאם לחקיקה. בד בבד, שאר סוכנויות הממשל - הבולשת הפדרלית (FBI), המחלקה לביטחון המולדת (DHS), קהילת המודיעין והפנטגון - התאימו גופים קיימים והקימו חדשים לעסוק בתחום ההשפעה והמעורבות הזרה של יריבים, כשהתהליך עודנו נמשך, כפי שיפורט בהמשך המאמר על כל אחד מהם.

מלאכת סנכרון המאמצים בין הסוכנויות האלה הוטלה על ה**מועצה לביטחון הלאומי** (NSC), מאוחר ביחס לתחילת התארגנותן, במסגרת חקיקת הרשאות הביטחון לשנת 2019, אשר הגדירה את אחריות המועצה "לתאם, מבלי לקבל סמכות מבצעית, את תגובת ממשלת ארצות הברית למבצעים ומאמצי השפעה זרה". במסגרת זאת החקיקה מנחה את הנשיא למנות בעל תפקיד במועצה שיתאם את הפעילות הבין־סוכנותית למאבק במבצעי השפעה זרה זדונית, ושאמור לתדרך את ועדות הקונגרס הרלוונטיות לפחות פעמיים בשנה.[24]

הגישה הכללית של הממשל הנוכחי להתמודדות עם האיום קיבלה אזכור במסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ממשל ביידן[25] ובו הבהרה "שארצות הברית לא תסבול התערבות זרה בבחירות ותפעל נחרצות להגן ולהרתיע מפני שיבושים לתהליכים דמוקרטיים פנימיים, ולהגיב להתערבות עתידית שכזו בכל הכלים של העוצמה הלאומית". עם זאת, ניכר שהממשל טרם הפיק מסמך מסדר אשר יפרט תפיסה ואסטרטגיה להתמודדות עם איום ההשפעה הזרה הזדונית מנקודת מבט לאומית ובין־סוכנותית.

אפשר לזהות ארבעה מאמצים קיימים אשר מבטאים בפועל תפיסת התמודדות אמריקנית:

א. **מאמץ מודיעין** - מכלול מאמצי האיסוף, הערכת המודיעין והנגשתו לקברניטים. הסוכנויות המרכזיות השותפות למאמץ זה הן סוכנות הביון המרכזית (CIA), הבולשת הפדרלית (FBI), גוף המודיעין של המשרד להגנת המולדת (A&I), סוכנות מודיעין האותות הלאומית (NSA), וכל אלו תחת ניהוג משרד המודיעין הלאומי (ODNI).

ב. **מאמץ משפטי** - חקירות (המבוצעות לאור התהליך המודיעיני) והליכים פליליים ומשפטיים עד כדי השתת סנקציות וענישה.

---

19 ראו מסמך תצהיר של ראש ה־DNI בפני ועדת המודיעין של הסנאט, על הערכת האיומים העולמית, 29 בינואר 2019 https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf.

20 ראו מסמך הערכת האיומים השנתית של ה־DNI מ־6 בפברואר 2023, עמוד 23. שם מתואר שמדינות ירחיבו שימוש זדוני במידע דיגיטלי וטכנולוגיות תקשורת אשר יעברו אוטומציה, יהיו ממוקדים ומורכבים יותר בשנים הקרובות.
https://www.odni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2023-Unclassified-Report.pdf.

21 אתר סוכנות CISA של המשרד להגנת המולדת (DHS) המפרט על אודות איום מבצעי ההשפעה וההתמודדות עימו https://www.cisa.gov/topics/election-security/foreign-influence-operations-and-disinformation.

22 ראו מאמר על אודות איומים אלו והמענה של הממשל עליהם
Hack-and-Leak Operations and U.S. Cyber Policy - War on the Rocks.

23 ראו החקיקה באתר הקונגרס https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/3274-.

24 מופיע בעמוד 322 של החוק https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf-.

25 ראו האזכור בעמוד 16 של אסטרטגיית הביטחון הלאומית - https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf.

משרד המשפטים הוא הגוף המוביל מאמץ זה, באמצעות ה־FBI המסונף לו.

ג. **מאמץ התגוננות** - הגבהת חומות הגנה על תשתיות (בחירות, שרתי מידע פנימיים), עם העלאת מודעות, ערנות וחסינות ציבורית מפני איומים גנריים וקונקרטיים, ומתן כלים וידע גם לחברות במגזר הפרטי להתמודדות עימו (בדגש על הרשתות החברתיות). הסוכנות המובילה במאמץ זה היא CISA במשרד להגנת המולדת, לצד המרכז למעורבות גלובלית (GEC) במחלקת המדינה וכן פיקוד הסייבר.

ד. **פעילות יזומה** - מכלול הפעולות האקטיביות שמקיים הממשל נוכח פעולות ההשפעה של היריב, ובהן קמפיינים ופרסומים במטרה להפריך את מאמצי הדיסאינפורמציה שמנגד ולעיתים לחשוף אותם בפומבי; דה־מארשים דיפלומטיים; פעולות בהֶגיון גמול מרתיע, בתגובה לפעולות דיסאינפורמציה. הגוף המוביל על פי חוק במישור זה הוא המרכז למעורבות גלובלית (GEC) במחלקת המדינה. משרד ההגנה, על יחידותיו, וה־CIA מקיים את המאמץ האופרטיבי.

שלל הגופים העוסקים באיום ההשפעה הזרה בסוכנויות ומחלקות הממשל השונות, מקיימים כמה מנגנונים לסנכרון ביניהם. לקראת הבחירות של 2020 החלו להתקיים פגישות מקוונות על בסיס שבועי להתמודדות עם דיסאינפורמציה בהקשרי הבחירות, שבהם לקחו חלק נציגים מה־ODNI, גופי המשרד להגנת המולדת השונים, משרד המשפטים, ונראה שאלו נמשכות מאז בקביעות, בתדירות של אחת לשבועיים. כמו כן, אחת לכמה חודשים נפגשות ההנהגות הבכירות של הגופים הייעודיים בסוכנויות, וברמה תכופה יותר מתקיימות גם פגישות בניהוג המועצה לביטחון לאומי (NSC), בהתאם לסמכותה שעליה עמדנו לעיל.[26]

על **שיתוף הפעולה הבין־סוכנותי כלפי אירועי אמת ועל מהירות התגובה**, אפשר ללמוד מעט מהמקרה המתואר להלן: כשבועיים לפני הבחירות לנשיאות ארצות הברית באוקטובר 2020, פצחנים איראניים המזוהים עם מערכת הביטחון באיראן, עשו שימוש במאגר מידע שהשיגו עם פרטיהם האישיים של אלפי בוחרים אמריקנים בפלורידה ובפנסילבניה. הודעות דואר אלקטרוני שנשלחו אליהם, כביכול מטעם ארגון ימין אמריקני קיצוני בשם ה־Proud Boys, כללו איום שעליהם להצביע עבור טראמפ, ככל הנראה מתוך מחשבה באיראן שהדבר יביא לפגיעה בתמיכה במועמדותו במדינות המפתח.[27] פחות מ־96 שעות לאחר מכן עמדו ראשי ה־DNI, FBI ו־CISA יחדיו בהודעה מצולמת, שבה חשפו את המתווה המדובר לציבור,[28] וגם העבירו על כך תדרוך מודיעין מסווג ומפורט בקונגרס. בתוך כשנה ובהתאם לחקירת ה־FBI, משרד המשפטים הגיש כתב אישום נגד שני אישים איראנים שהובילו את הניסיון; משרד האוצר השית עליהם סנקציות באמצעות המשרד לבקרה על נכסים זרים (OFAC); ומחלקת המדינה הציעה פרס בסכום של עד 10 מיליון דולר עבור קבלת מידע עליהם ועל פעילותם.[29]

יצוין שעצם הפנייה לציבור ושחרור מודיעין רגיש ובזמן אמת על איומים אינה ייחודית להתנהלות במאבק בניסיונות השפעה זרה בארצות הברית, והיא חלק ממגמה אמריקנית רחבה יותר של הגברת חשיפות מודיעין בשנים האחרונות בניסיון לפגוע באפקטיביות של פעילות יריבים, כפי שבא לידי ביטוי לקראת הפלישה הרוסית לאוקראינה, כמו גם כלפי פרסום מאמצים וכוונות מצד איראן, צפון קוריאה וסין לסייע בבניין הכוח למאמץ המלחמה הרוסי.[30]

אחריות ומשימות הגופים השונים במחלקות הממשל ובסוכנויות הלאומיות

משרד המודיעין הלאומי (ODNI)

משרד ראש המודיעין הלאומי (Office of the director of national intelligence) הוא הגוף האמון על פעילות קהילת המודיעין האמריקנית, ומתוקף כך מוטלת עליו אחריות לרכז את עבודת המודיעין גם בנושא ההשפעה זרה על בסיס תיאום ושיתוף פעולה בג קהילתי. ב־2019 הוקמה ב־ODNI ה**מנהלת לאיומי בחירות** (ETE - Election threats executive) שנועדה לשמש

---

26 כל זאת על בסיס תצהיר ראש צוות Dis, Mis & Mal ב־CISA, במסגרת התביעה - State of Missouri ex rel. Schmitt, et al. v. Biden, et al Deposition of Brian Scully, Cybersecurity and Infrastructure Security Agency - YouTube.

27 כתבת ה־CNN בנושא מ־21 באוקטובר 2020 - Feds say Russia and Iran have interfered with the presidential election, https://edition.cnn.com/2020/10/21/politics/fbi-election-security/index.html.

28 מתוך פנל אנשי ממשל לשעבר ומומחים במכון Heritage, מ־19 בספטמבר 2022 - Countering foreign malign influence while protecting civil liberties, *The Heritage Foundation*.
https://www.heritage.org/homeland-security/event/countering-foreign-malign-influence-while-protecting-civil-liberties.

29 הודעה באתר משרד המשפטים (DOJ) מ־18 בנובמבר 2018 - Two Iranian nationals charged for cyber-enabled disinformation and threat campaign designed to influence the 2020 U.S. presidential election, *Department of Justice*.
https://www.justice.gov/opa/pr/two-iranian-nationals-charged-cyber-enabled-disinformation-and-threat-campaign-designed.

30 ראו מאמר מטעם מכון Brookings , 18 בפברואר 2022 -
Preempting Putin: Washington's campaign of intelligence disclosures is complicating Moscow's plans for Ukraine | Brookings.

הסמכות העיקרית בכל הנוגע למאמץ המודיעיני לשמירת ביטחון הבחירות (security election), בדגש על פגיעה בתשתיות פיזיות.[31] בספטמבר 2022, לאור הבנה כי על ה־ODNI להסתכל על איומים הנוגעים לבחירות מזווית רחבה יותר ובהתאם לדרישה גם מצד הקונגרס, אורגן גוף זה מחדש תחת השם **'המרכז להשפעה זרה זדונית'** (center influence malign Foreign -FMIC). מתוקף מושבו ב־ODNI, הגוף מופקד על מלאכת האינטגרציה משלל סוכנויות המודיעין העוסקות בתחום ההשפעה וההתערבות הזרה, ועל מתן הערכה הוליסטית למקבלי החלטות בעניין. החקיקה שעיגנה את הקמת המרכז הציבה במוקד הערכת האיום את רוסיה, סין, איראן וצפון קוריאה.[32]

סוכנות הביון המרכזית (CIA)

בתוך קהילת המודיעין, **לסוכנות הביון המרכזית** (CIA) יש תפקיד מרכזי בהתמודדות עם איום ההשפעה הזרה הזדונית מתוקף **אחריותה כגוף איסוף והערכה לאומית**, ובפרט נוכח המנדט שלה לביון מחוץ לארצות הברית. הגם שאין מידע פומבי על אודות אופן התארגנותה הייעודית של הסוכנות להתמודדות עם האיום, אפשר ללמוד מפרסומים גלויים על התפקיד המשמעותי שהיה לסוכנות בפרשיית ההתערבות הרוסית ב־2016, ומכאן שגם על תפיסת ההפעלה של הסוכנות מול איומי השפעה זרה. מהם עולה שהייתה זו נגישות של הארגון שהצביעה כבר באוגוסט 2016 על כוונותיו של נשיא רוסיה פוטין להתערב לטובת בחירתו של טראמפ לנשיאות, וכי לקח זמן מה עד ששאר הסוכנויות אימצו את הערכת ה־CIA בעניין.[33] כמו כן, ראש ה־CIA דאז, ג'ון ברנן, היה מי שהקים צוות

31 ריאיון עם אחראית נושא האיומים לבחירות במשרד המודיעין הלאומי - ODNI, *Q & A: Getting to know the election threats executive*, January 24, 2020 .https://www.dni.gov/index.php/newsroom/news-articles/news-articles-2020/3429-q-a-getting-to-know-the-election-threats-executive

32 ראו הסבר מקיף על הקמת ה־FMIC בכתבה - Martin Matishak, Intelligence community creating hub to gird against foreign influence, *Politico* .https://www.politico.com/news/2021/04/26/intelligence-community-hub-foreign-influence-484604

33 כתבת תחקיר מקיפה על התמודדות הבית הלבן עם חשיפת ההתערבות הרוסית בבחירות 2016 - Greg Miller, Ellen Nakashima, & Adam Entous, Obama's secret struggle to punish Russia for Putin's election assault, *Washington Post*, June 23, 2017 ./https://www.washingtonpost.com/graphics/2017/world/national-security/obama-putin-election-hacking

מודיעין מיוחד במטה הסוכנות, אשר כלל גם קצינים וחוקרים מה־NSA וה־FBI. נוכח רגישותה ונפיצותה הפוליטית של הסוגיה (בעיצומה של מערכת הבחירות), פעל הצוות תחת מעטה סודיות ומידור מוחלט גם משאר קהילת המודיעין, ודיווח ישירות לבית הלבן. במסגרת צעדי התמודדות שנקט ממשל אובמה, ברנן גם פנה במסרי האזהרה הראשונים לרוסיה בנושא - למקבילו דאז, ראש ה־FSB הרוסי, אלכסנדר בורטניקוב, ודרכו לנשיא פוטין. מהפרסומים עולה שלסוכנות היה גם חלק בפעולות גמול מרתיע שהורה הבית הלבן, ראשית פעולת סייבר שנועדה לשמש כאיתות בלבד וכתזכורת לרוסיה על יכולותיה של ארצות הברית במישור זה, וכן גם בחלקה, עם ה־NSA ופיקוד הסייבר, בצוות פעולה מיוחד נוסף שלא פורסם ייעודו.[34]

הבולשת הפדרלית (FBI)

הבולשת הפדרלית היא הסוכנות עם האחריות, על פי הגדרתה, להובלת מאמצי החקירה של ניסיונות להשפעה זרה בארצות הברית.[35] במסגרת לקחי ההתערבות הרוסית בבחירות 2016, הוקם בבולשת **צוות ה־**FITF (Force Task Influence Foreign) כגוף ייעודי ששם לו מטרה לזהות ולפעול מול מבצעי השפעה זרה "זדוניים" המופנים נגד ארצות הברית. כלקח מבחירות האמצע ב־2018 הרחיב ה־FITF את פעילותו, שעד אז התמקדה באיום ההשפעה הרוסי לבדו, והחל גם הוא לעסוק בפעילות השפעה של יריבים נוספים, דוגמת סין ואיראן.[36] צוות ה־FITF מורכב מנציגים ממחלקות הסיכול ריגול, סייבר, פלילים, והלוט"ר של ה־FBI, ועובד בסנכרון עימן. ה־FITF מקיים שלושה מאמצים:[37]

1. **חקירות פליליות והכוונת מבצעים** של משרדי השטח בבולשת.
2. **מחקר ושיתוף מודיעין** עם סוכנויות מקבילות בממשל ובקהיליית המודיעין, כמו גם עם רשויות אכיפת חוק מקומיות ובין־לאומיות, במטרה לוודא הבנה משותפת של האיום ושל אסטרטגיית ההתמודדות עימו.
3. **שותפויות עם המגזר הפרטי** - באמצעות משרד ייעודי (Office of private Sector) מתקיים מאמץ משמעותי (Strategic engagement) של **ממשק שוטף** עם חברות טכנולוגיה ומדיה חברתית, לרבות תדרוכים על בסיס חומרים מסווגים.[38] לצד זאת, ה־FITF מקיים **מאמץ הסברתי** מול חברות, גורמים פוליטיים והציבור הרחב, באמצעות סדרת סרטונים, מידע וכלים בנושא התמודדות עם מבצעי השפעה זרים.[39] בד בבד הבולשת מסתייעת בקשרים אלו גם למטרות ניטור וסיכול אפקטיביים יותר של דיסאינפורמציה.

משרד ההגנה

תחת כפיפות למשרד ההגנה, **סוכנות מודיעין האותות הלאומית** (NSA) ו**פיקוד הסייבר** (Cybercom) משתפים פעולה בהתמודדות עם השפעה זרה זדונית במישורי איסוף מודיעין וכן בהגנה בממד הסייבר. במהלך 2018, במסגרת היערכות למערכת הבחירות לנשיאות 2020, הקימו שני הגופים מסגרת משותפת בשם **הקבוצה לביטחון הבחירות** (Election security group), אשר סימנה שלוש מטרות מרכזיות:[40] גיבוש תובנות לגבי פעילות היריבים שעלולים להתערב בבחירות או להשפיע עליהן; שיתוף מידע עם סוכנויות אחרות, התעשייה, מדינות בעלות ברית ושותפות; וגביית מחיר משחקנים זרים. הגם שלא קיים בפומבי עוד פירוט

34 שם.

35 לשון אחריות באתר הסוכנות - The FBI is the lead federal agency responsible for investigating foreign influence operations. https://www.fbi.gov/investigate/counterintelligence/foreign-influence.

36 ראו תצהיר שימוע בנושא, Securing America's elections: Oversight of government agencies: Statement before the House judiciary, שנערך ב־22 באוקטובר 2019 - https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-116hhrg45400/html/CHRG-116hhrg45400.htm.

37 כמפורט באתר הבולשת בעמוד על אודות ה־FITF https://www.fbi.gov/investigate/counterintelligence/foreign-influence.

38 ראו - Office of Private Sector Fact Sheet באתר ה־FBI - https://www.fbi.gov/file-repository/ops-fact-sheet-121222.pdf/view#:~:text=The%20Office%20of%20Private%20Sector,engagement%20with%20the%20private%20sector. כמו כן - תיאור של מנכ"ל META מארק צוקרברג על פניית ה־FBI לפייסבוק להצבעה על מאמצי דיסאינפורמציה רוסית - https://thehill.com/policy/national-security/3618137-fbi-says-it-routinely-notifies-social-media-companies-of-potential-threats-following-zuckerberg-rogan-podcast/.

39 ראו עמוד Protected voices באתר ה־FBI שבו מופיעים שלל סרטוני ההסברה בנושא - https://www.fbi.gov/investigate/counterintelligence/foreign-influence/protected-voices.

40 מתוך דוח גוף המחקר של הקונגרס על אודות התארגנות הממשל להגנה על ביטחון הבחירות - CRS, Campaign and election security policy, 13. https://sgp.fas.org/crs/misc/R46146.pdf.

עדכני רב בנושא בשל אופיו המסווג, עולה כאן בבירור תפיסה הוליסטית שאינה הגנתית בלבד, ומשולבת עם יכולות התקפיות.[41] הדבר מתואר גם במסגרת חקיקה של הקונגרס מ־2018, המעניקה לפיקוד הסייבר סמכות עקרונית לנקוט "הגנה אקטיבית" באופן שהביא חוקרים מסוימים לכנותה "מיני AUMF" (קרי הרשאה להפעלת כוח).[42] בהתאם לחקיקה, במקרה שבו מתממשים שני תנאים, מזוהה "רצף התקפות אקטיבי, שיטתי ומתמשך נגד ממשלת ארצות הברית במרחב הסייבר, לרבות ניסיונות להשפיע על בחירות אמריקניות ותהליכים פוליטיים-דמוקרטיים", והאחראיות לכך הן רוסיה, סין, צפון קוריאה או איראן - אזי "מזכיר ההגנה, הפועל באמצעות מפקד פיקוד הסייבר, רשאי לנקוט אמצעים מתאימים ומידתיים במרחב הסייבר הזר כדי לשבש, להביס ולהרתיע מתקפות כאלו [...]". לכך ישנה חשיבות הצהרתית ופוליטית, שכן היא מעידה על הקונצנזוס הקיים בקונגרס לגבי הצורך במדיניות סייבר התקפית יותר כאמצעי למניעת והרתעת השפעה זרה זדונית.[43] במובן זה נראה שתפיסת ההתגוננות וההתמודדות של משרד ההגנה עם השפעה זרה זדונית נושקת לרציונל מאמצי ההשפעה והתודעה האמריקניים שמשרד ההגנה והצבא מצידם מניעים כנגד יריבים, לפחות כלפי חלק מהכלים והגופים העוסקים בכך, אך יש לראות בהם מאמצים נפרדים בהיבטי תכליות, אתיקה ומסד ההרשאות לפעולה.

ברמה הצבאית, הפיקודים המרחביים והדיסציפלינריים השונים בצבא ארצות הברית מקיימים מאמצי דוברות ומבצעי תודעה להזמת נרטיבים ודיסאינפורמציה מצד יריבים המשפיעים על מרחב הפעולה שלהם, ותחת מסגרת תפיסתית רחבה יותר של פעולה צבאית ב"מרחב האפור" (warfare Irregular).[44] במסגרת זאת, הצבא ניזון מקהילת המודיעין על אודות פעולות ההשפעה הזרה ואיומיה ונתמך בידי הסוכנויות הלאומיות השונות המובילות בנושא.[45] [46] כך גם עולה ממכתב חריג אשר דלף לפומבי (2021) שעליו חתומים מפקדיהם של תשעה מתוך 11 פיקודי הצבא האמריקני לראשות הפנטגון וקהילת המודיעין, אשר הפציר בהם לעשות יותר כדי לשחרר אליהם מודיעין באשר למאמצי השפעה זדונית מצד רוסיה וסין, המכוונים לזרוע פירוד בין הצבא האמריקני לבנות בריתו ושותפיו באזורים שונים, כדי לשפר את יכולת המענה מצידם.[47]

המחלקה לביטחון המולדת (DHS)

בהתארגנות מחודשת של המחלקה לביטחון המולדת (Department of homeland security) ב־2018 הוקמה **הסוכנות לביטחון בסייבר ובתשתיות** (CISA- Cybersecurity and infrastructure security agency).[48] זו נושאת באחריות לסיוע לרשויות המקומיות והמדינתיות להגן על מערכות ומתקני בחירות, הן בממד התשתית הפיזית הן בממד הסייבר. עם הקמתה נכלל בה גם **צוות להתמודדות עם השפעה זרה** (CFITF - Countering foreign influence task force), אשר בעת הקמתו היה ממוקד במאמצי דיסאינפורמציה והשפעה בתחום הבחירות בלבד. ב־2021 אורגן צוות זה מחדש תחת השם - Misinformation, disinformation, and malinformation team[49] וסמכויותיו הורחבו לעיסוק בהקשרי דיסאינפורמציה ככלל, תחת ייעוד

---

41 מתוך אתר ה־NSA בכתבה מ־25 באוגוסט 2022 - How NSA, U.S. cyber command are defending midterm elections: One team, one fight https://www.nsa.gov/Press-Room/News-Highlights/Article/Article/3136987/how-nsa-us-cyber-command-are-defending-midterm-elections-one-team-one-fight/.
ראו גם כתבת הוושינגטון פוסט מ־25 בדצמבר 2019 - Nakashima, U.S. cybercom contemplates information warfare to counter Russian interference in 2020 election https://www.washingtonpost.com/national-security/us-cybercom-contemplates-information-warfare-to-counter-russian-interference-in-the-2020-election/2019/12/25/21bb246e-20e8-11ea-bed5-880264cc91a9_story.html.

42 AUMF - Authorization of use of military force ומשמעו - הרשאה ייעודית שהממשל מחויב לקבל מהקונגרס להפעלת כוח צבאי. ראו עבודת מחקר מטעם אוניברסיטת מיאמי על אודות האופן שבו אסטרטגיית הסייבר האמריקנית עומדת בהשוואה לחוק הבין־לאומי https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2614&context=umialr.

43 מתוך פרשנות באתר Lawfare, מ־26 ביולי 2018 - Robert Chesney, The law of military cyber operations and the new NDAA, https://www.lawfaremedia.org/article/law-military-cyber-operations-and-new-ndaa.

44 על בסיס תקציר נספח ה־Irregular warfare של אסטרטגיית ההגנה הלאומית, שנכתב ב־2020. https://media.defense.gov/2020/Oct/02/2002510472/-1/-1/0/Irregular-Warfare-Annex-to-the-National-Defense-Strategy-Summary.PDF

45 כתבה על התארגנות משרד ההגנה כלפי איום ההשפעה הזרה, והסיוע הנדרש לכך מקהילת המודיעין, Stars&Stripes, 21 ביוני 2021. https://www.stripes.com/theaters/us/2021-06-11/DOD-intelligence-officials-%E2%80%9Crevamp%E2%80%9D-efforts-to-combat-Russian-and-Chinese-influence-campaigns-1677554.html
כמו כן, בשימוע של מחלקת המדינה בנושא השפעה זרה, נטען שמקיימים עבודה צמודה עם הפיקודים של הצבא, כדי לאַגְבֵּר את מבצעי התודעה שלהם: https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-116shrg41862/html/CHRG-116shrg41862.htm.

46 בהקשר אפשרי תיאר ראש צוות ה־GEC לשעבר, במחלקת המדינה, דניאל קימג', תמיכה והכוונה שניתנו מצידם לפנטגון והצבא בתוכו. https://www.youtube.com/watch?v=nJIsLvWHMdA.

47 חשיפה באתר Politico מ־26 באפריל 2021, https://www.politico.com/news/2021/04/26/spy-chiefs-information-war-russia-china-484723; מפקדי Cybercom ו־Centcom נמנעו מלחתום על המסמך.

48 החידוש הגדול בהקמתה היה בריכוז תחתיה של כלל הסמכויות ב־DHS בתחום הסייבר אשר קודם לכן היו מבוזרות בגופים שונים במחלקה.

49 ובעגה לשונית - Dis, Mis & Mal.

שהוגדר "לבניית חוסן לאומי בתשתיות לאומיות חיוניות, ופיתוח תוצרים להגברת מודעות הציבור וגורמי מפתח להתמודדות מיטבית עם האיום".[50] לדוגמה, תוצרים שכאלו כוללים "ארגז כלים" שפרסם הצוות להתמודדות עם דיסאינפורמציה סביב נגיף הקורונה.[51] בתחום ביטחון הבחירות, שהצוות מתמקד בעיקר בו, דפוס הפעולה של הצוות כולל מחקר רשתי על אודות מאמצי השפעה, וניהול ממשקים ישירים עם מפלגות והמועמדים לבחירה עצמם, ככל שעולים מצידם חשדות למאמצי השפעה זרה על פעילותם הפוליטית. במקרה שכזה, **הצוות ישתף את המידע גם עם חברות המדיה החברתית הרלוונטיות,** שבהן התקיימה פעילות החשודה או מזוהה כדיסאינפורמציה, וכן עם רשויות אכיפת החוק, מתוך הבנה וכוונה שאלו יוכלו לפעול בעניין, בהתאם למדיניותן.[52] בעוד המנדט של CISA עוסק בהגנת סייבר, בפועל הסוכנות נוקטת פרשנות מרחיבה של אחריות זו ורואה אותה באופן הוליסטי יותר, הכולל, בין היתר, **מאמצי חינוך והסברה גם לציבור הרחב** בניסיון להגביר את החוסן (resilience) ואת המודעות בנוגע לאיום ההשפעה הזרה.[53] למשל, לקראת בחירות 2020, CISA יצאה בקמפיין Protect2020#, שנועד, בין היתר, לספק לציבור מידע כיצד לזהות ולדווח על דיסאינפורמציה ומאמצי השפעה אחרים.[54] הקמפיין כלל חומרי הסברה שגרתיים, אך גם תוצרים המעידים על חשיבה "מחוץ לקופסה" דוגמת קומיקסים, רומנים גרפיים[55] ודפי הסברה הומוריסטיים.[56]

עוד מאמץ שמקיים המשרד לביטחון המולדת בשילוב המגזר האזרחי מאז 2016 הוא סמינר שנתי בהובלתו (Public-private analytic exchange program), שבו ישנו גם צוות ייעודי לנושא דיסאינפורמציה זדונית זרה. נוטלים בו חלק נציגים מהרשתות החברתיות הגדולות, אקדמיה, מכוני מחקר ותאגידים עסקיים, עם נציגים מכלל הסוכנויות הממשלתיות הרלוונטיות ומקהילת המודיעין. תוצריו פומביים ומשקפים גם לציבור את הידע הנלמד יחד.[57] בו בזמן עם ה־CISA, **חטיבת המודיעין של המחלקה להגנת המולדת** (A&I) מנהלת מחקר ומספקת לה ולשאר קהילת המודיעין תוצרים ניתוחיים בתחום, ומאז 2019 פועל בה **ענף השפעה והתערבות זרה** (Foreign Influence and Interference Branch).

רצף השינויים במחלקה להגנת המולדת במבנה ובארגון בתחום ההשפעה הזרה ובתחומי האחריות והגדרתם, הביא את המפקח הכללי של המחלקה לכתוב באוגוסט 2022 דוח מיוחד בנושא.[58] ממצאיו מורים שהמחלקה עדיין אינה נוקטת גישה הוליסטית להתמודדות יעילה עם איום ההשפעה וההתערבות (הזרה ובפנים), ובתוך כך נעדרת אסטרטגיה אחודה של מטרות ויעדים לצורך צמצום האיום, ובפרט ברשתות חברתיות. בין הפערים שסומנו עלו מגבלות חוקיות שונות בהרשאותיה של המחלקה לביטחון המולדת ו־CISA בפרט, כלפי איומים שאינם נופלים בגדר הגנה על "תשתיות חיוניות", איסוף מרשתות חברתיות בארצות הברית ובפרט ככל שהדבר נוגע לאזרחים אמריקנים ולחופש הביטוי של הפרט; כמו כן הועלו בדוח שאלות על מידת יעילות המאמצים המנוהלים בגופי המשרד, ועל אודות יתרונה היחסי של חטיבת המודיעין של המחלקה (A&I) על שאר קהיליית המודיעין האמריקנית. ממד נוסף ומובנה שסומן כמקשה על גיבוש אסטרטגיה אחודה וקוהרנטית הוא טבעו המתפתח של האיום ובפרט ברשתות החברתיות, בעידן שבו הרגלי השימוש בהם משתנים תדיר.

מחלקת המדינה - המרכז למעורבות גלובלית (GEC)

אומנם העיסוק בהשפעה זרה במחלקת המדינה (Department of State) תופס מקום שולי יחסית בעשייה הדיפלומטית והארגונית הכוללת, אך הוא בא לידי ביטוי לפחות בשני מישורים: הצעת פרסים כספיים עבור מידע הנוגע לגורמים המעורבים בניסיונות התערבות והשפעה זרה על בחירות אמריקניות, במסגרת התוכנית Rewards for justice,[59] וכן באמצעות גוף ייעודי

---

50 מתוך תצהיר ראש צוות Dis, Mis & Mal ב־CISA, במסגרת התביעה - State of Missouri ex rel. Schmitt, et al. v. Biden, et al. Deposition of Brian Scully, Cybersecurity and Infrastructure Security Agency - YouTube.

51 ראו תוצר "ארגז הכלים" באתר CISA - https://www.cisa.gov/resources-tools/resources/covid-19-disinformation-toolkit.

52 שם, תצהיר ראש צוות Dis, Mis & Mal.

53 מתוך תיאור מנדט הסוכנות באתר CISA - https://www.cisa.gov/topics/election-security/foreign-influence-operations-and-disinformation.

54 ראו מסמך ההסברה בקישור – https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/ESI_Strategic_Plan_FINAL_2-7-20_508.pdf.

55 ראו עמוד Resilience series graphic novels באתר CISA https://www.cisa.gov/topics/election-security/foreign-influence-operations-and-disinformation/resilience-series-graphic-novels#:~:text=CISA's%20Resilience%20Series%20(of%20which,they%20receive%20or%20come%20across.

56 דף הסברה אילוסטרטיבי-הומוריסטי על מאמצי הדיסאינפורמציה הרוסיים בחברה האמריקנית https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/19_1008_CISA_THE-WAR-ON-PINEAPPLE-UNDERSTANDING-FOREIGN-INTERFERENCE-IN-5-STEPS.pdf.

57 דוגמה לתוצר סיכום של קבוצת עבודה משותפת של נציגים מהסוכנויות הלאומיות ומרחבי המגזר האזרחי https://www.dhs.gov/sites/default/files/2022-09/KIQ%205%20-%20Emerging%20Trends%20Technologies.pdf.

58 ראו הדוח המלא - OIG-22-58 - DHS Needs a Unified Strategy to Counter Disinformation Campaigns.

59 ראו העמוד באתר מחלקת המדינה: https://rewardsforjustice.net/rewards/foreign-interference-in-us-elections/ הפרס המוצע הוא עד 10 מיליון דולר.

שמוקדש כיום לאתגר. המרכז למעורבות גלובלית (GEC - Global engagement center) אשר הוקם בתחילת 2016 למטרת מאבק בתעמולה מצד גורמי טרור עולמי (כגון דאעש), והרחיב את מנעד איומי הייחוס שלו לרוסיה, סין ואיראן עם הכניסה לתוקף של חקיקת הרשאות הביטחון ב־2017. מטרותיו המוגדרות הן חשיפה והתמודדות עם מאמצי דיסאינפורמציה זרה על ארצות הברית, מדינתית ולא מדינתית, וכן הוא ראה לעצמו בתחילת דרכו אחריות וסמכות למשימת ההובלה, הנחיה והתיאום הבין־סוכנותי בממשל,[60] הגם שלא ניכר שאחריות ההובלה מומשה בפועל. המרכז בנוי מארבעה צוותים ממוקדי איום (Threat Teams) - רוסיה, סין, איראן ולוט"ר; צוות אינטגרציה בין־ משרדית לשאר הסוכנויות (Interagency coordination cell); וכן צוות ממשקי טכנולוגיה (Technology engagement team).

ניכר שהמרכז פועל באופן הדוק עם סוכנויות מקבילות, מקיים קשרים בערוצים הדיפלומטיים עם בנות ברית ושותפות (בדגש על המערב) וככלל נוקט גישה המגיבה למבצעי השפעה זרה באופן אקטיבי, לצורך הזמתם. כך למשל, כאשר זוהו ניסיונות סיניים ורוסיים במהלך התפרצות נגיף הקורונה לייצר נרטיבים כוזבים על מקור הנגיף ורמיזות בהאשמת ארצות הברית בהתפרצותו או בדבר היעילות כביכול של החיסונים הרוסיים - פעל המרכז גם עם שותפים מחוץ לארצות הברית, לשיבוש חלחול הנרטיבים,[61] וכן פרסם דוחות מפורטים במטרה לחשוף בפומבי את ניסיונות ההשפעה ולהעלות מודעות ציבורית בנושא.[62] פרסומים עדכניים יותר של המרכז ממוקדים בעיקר בסין, ומפרטים על אודות פעילויות דיסאינפורמציה ועיצוב דעת קהל לא רק בארצות הברית אלא ברחבי העולם, וכן בתופעת הדהוד מסרים הדדית בינה לבין רוסיה.[63]

חזית נוספת ושנויה במחלוקת שבה השקיע המרכז למעורבות גלובלית את מאמציו לשיבוש נרטיבים פרי מבצעי השפעה זרה, היא בממשקים שקיים עם חברות במגזר הטכנולוגי, הרשתות החברתיות הגדולות ושיח עם גופים באקדמיה. כך למשל, כל כמה חודשים (לפחות עד שלהי 2022) נהגו בכירי המרכז לקיים מפגשים עם הנהלות של חברות הטכנולוגיה והמדיה החברתית המובילות. השיח נסוב, על פי בכירי מחלקת המדינה, על עדכונים הדדיים כמו גם הצבעות מצידם על מגמות ומקרים נקודתיים של פעילות דיסאינפורמציה זרה.[64] מאמץ זה התקיים באופן יום-יומי גם בדרגי עבודה, כפי שעולה מייעודו של צוות ממשקי הטכנולוגיה - לשיתוף תובנות עם חברות טכנולוגיה ורשתות חברתיות על אודות כלים וטכניקות של יריבים, לצד למידה מהן על החיכוך עם האתגר שהן חוות. עד שנסגר במהלך 2022 היו לצוות גם משרד ונציגות קבע בקליפורניה, במטרה למסד קשר בין הממשל למגזר ההייטק והאקדמיה בעמק הסיליקון והסביבה.[65]

ביקורת מבית על מאמצי ההתמודדות עם השפעה בהקשר של פגיעה בחופש הביטוי

ממשקים מעין אלו שניהל הממשל באמצעות המרכז למעורבות גלובלית במחלקת המדינה עם הרשתות החברתיות הגדולות, כמו גם השותפויות והמאמצים שהניעו עימן המשרד להגנת המולדת והבולשת הפדרלית בקיום "שולחנות עגולים" ובהצבעות נקודתיות על חשדות לפעילות השפעה זדונית זרה בפלטפורמות שלהן - עוררו ביקורת ואף עדויות לניצול קשרים אלו לצנזור תכנים של אזרחים אמריקנים, כביכול בחסות המאבק ב"השפעה זרה". אלו קיבלו הד תקשורתי נרחב לאור פרסום שורת תחקירים המוכרים כ־Twitter files (19 עד כה - מדצמבר 2022 עד מרס 2023), לאחר שבעל החברה החדש אז, היזם אילון מאסק, הזמין עיתונאים אחדים לעיין בהתכתבויות פנימיות בין הממשל להנהלת החברה, ולפרסמם. מבין ממצאי התחקירים עולה ניסיון לצנזור תכנים וחשבונות רבים שהתברר ככאלו שאינם זרים אלא של אמריקנים מן השורה. מאסק עצמו ביקר בחריפות (פברואר 2023) את המרכז למעורבות גלובלית במחלקת המדינה, לאור אחד התחקירים שמוקד בגוף, וכינה אותו "העבריין הרע ביותר בממשלת

60 הגדרה זו מופיעה בתצהיר שימוע של לאה גבריאל, ראשת ה־GEC בפני ועדת החוץ של הסנאט בנושא הקמת הגוף וייעודו - https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/030520_Gabrielle_Testimony.pdf ; וכן באתר מחלקת המדינה: https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-public-diplomacy-and-public-affairs/global-engagement-center/.

61 שם.

62 בהתאם, מחלקת המדינה גם מפרסמת בפומבי דוחות מפורטים. ראו: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/Pillars-of-Russia's-Disinformation-and-Propaganda-Ecosystem_08-04-20.pdf.

63 ראו דוח שפורסם ב־28 בספטמבר 2023 - https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/09/HOW-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-SEEKS-TO-RESHAPE-THE-GLOBAL-INFORMATION-ENVIRONMENT_Final.pdf

64 תצהיר המתאם המכהן של ה־GEC במחלקת המדינה, דניאל קימג', 10 בנובמבר 2022, במסגרת התביעה - State of Missouri ex rel. Schmitt, et al. v. Biden, et al. לטענתו, הגם שאנשיו היו מצביעים על פעילות חשודה בפני נציגי הרשתות החברתיות, הם נמנעו ממתן הנחיות ובקשות מפורשות לבקרת תכנים, והחלטות בנושא היו מתקבלות בתוך החברות עצמן, בהתאם למדיניותן https://www.youtube.com/watch?v=nJIsLvWHMdA.

65 שם.

ארצות הברית בכל הנוגע לצנזורה ומניפולציות תקשורתיות".[66]

הגם שמתוך התחקירים עולה שגם בממשל טראמפ ננקט נוהג לבקרת תכנים של אזרחים אמריקנים מול בעלי תפקידים ברשתות החברתיות, עיקר התכתובות שהודלפו הן מתקופת הממשל הנוכחי, מה שליבה תרעומת גדולה בצד הרפובליקני. זו באה לידי ביטוי בכינוס כמה שימועים ייעודיים בקונגרס שנערכו בנושא,[67] והפרשייה משמשת כר פורה לניגוח פקידי הממשל הבכירים ביותר גם בשימועיהם התקופתיים השגרתיים. כך למשל, שימוע שבו הופיע ראש ה־FBI בנושא בקרה כללית (oversight) על פעילות הבולשת הפדרלית בוועדת המשפט של בית הנבחרים בחודש מרס 2023, נסוב בעיקרו (חלק ניכר מחמש השעות שארך) על האשמות חמורות ואף עלבונות אישיים שהטיחו בו מחוקקים רפובליקנים, כולל מצד ראש הוועדה, על צנזור תכנים וחשבונות של אמריקנים שבוצע כביכול בחסות ההתמודדות עם השפעה זדונית זרה, מבלי שנדונה כלל התמודדותה של ארצות הברית עם האיום מצד יריביה במהלך השימוע.[68]

האשמות מהסוג הזה לובו עד כדי משפט מתוקשר המתנהל בימים אלו בבית דין פדרלי בלואיזיאנה (Missouri v. Biden), והוא בעל פוטנציאל לעצב את כללי המשחק ואופי היחסים המותר בין הממשל וסוכנויותיו עם חברות במגזר הפרטי, בדגש על הרשתות החברתיות. טיעון התביעה הוא שבמסגרת המאמצים להתמודדות עם דיסאינפורמציה זרה בנושאים כגון נגיף הקורונה וטוהר הבחירות לנשיאות, קשרו גורמים בממשל עם רשתות חברתיות להסרת תכנים שהעלו פעילים שמרניים אמריקנים לרשת, בתוך הפרת זכויות חופש הביטוי ובניגוד לתיקון הראשון של החוקה. עם התקדמות המשפט הוצא צו מניעה של בית המשפט (4 ביולי, 2023) אשר אוסר לעת עתה על סוכנויות הממשל לקיים שורת התקשרויות וקשרי עבודה עם רשתות חברתיות, בצעד שמסגיר את הכיוון של פסיקתו הסופית האפשרית של בית הדין. עם זאת, הצו מציין גם שורת מקרים שבהם אין מניעה לממשקים שכאלו, ובהם "איומים על ביטחון לאומי", פעילות לדיכוי הצבעה, מתקפות סייבר על תשתיות בחירות וניסיונות זרים להתערבות בבחירות.[69] לפי שעה אומנם אין בצו החרגה מפורשת המתירה לממשל שיתוף פעולה עם המגזר האזרחי שאינו בהקשר ישיר להשפעה על בחירות, אך ייתכן שההחרגה שמציין הצו בעניין האיומים על הביטחון הלאומי, ניתנת לפרשנות מרחיבה שתאפשר זאת גם בעניין מאמצי דיסאינפורמציה כללית יותר על הציבור האמריקני. כך או כך, הרוח הכללית הנושבת מבתי הדין הפדרליים היא שמרנית ביסודה ומבשרת על סביבה עתידית עם הרבה יותר רגישויות ומגבלות לתיאום ושיתוף פעולה של סוכנויות הממשל עם חברות אזרחיות.

סיכום

כחוט השני אפשר לראות כיצד התארגנה המערכת האמריקנית לאחר **"טראומת" בחירות 2016** בהיבטי תשתית חקיקה והמשגת הדיסאינפורמציה הזרה העוינת כאיום ייחוס בפני עצמו, במבנה של כלל הסוכנויות והמשרדים הלאומיים בארצות הברית ובארגונם. תחילה, באופן ממוקד לתחום הבחירות ולהתמודדות מול רוסיה, ועם הזמן גם לשחקניות נוספות כסין ואיראן המניעות אף הן מאמצי דיסאינפורמציה המכוונים לציבור האמריקני.

אף שקיים ביזור נרחב של סוכנויות העוסקות באיום מדיסציפלינות ייעודיות שונות, **בלי שנכתבה אסטרטגיה לאומית כוללת וייעודית לסוגיה**, קיימים גם מנגנונים יעילים לסנכרון מאמצים, הן בעניין הערכת האיום בתוך קהילת המודיעין הן בראייה לאומית להתמודדות כוללת. בפרט ניכר המאמץ החיצוני של הסוכנויות, לא רק בעבודה עם ארגונים של בנות ברית ושותפות, אלא פנימה בארצות הברית **עם החברה האזרחית העסקית**, בדגש על הרשתות החברתיות הגדולות, שילוב אקדמיה וכן שיח ישיר להגברת מודעות עם הציבור עצמו.

עם זאת, המשפט הפדרלי המתנהל בימים אלו על גבולות הגזרה של הממשק המותר בין משרדי ממשל וסוכנויותיו עם הרשתות החברתיות, עשוי להשפיע על כללי המשחק לבקרת תוכן זדוני, לא רק בארצות הברית, אלא גם באופן שבו יתנהלו הרשתות

66 ראו הציוץ של מאסק - @ELONMUSK, THE WORST OFFENDER IN US GOVERNMENT CENSORSHIP & MEDIA MANIPULATION IS AN OBSCURE AGENCY CALLED GEC, *TWITTER*, FEBRUARY 7, 2023 HTTPS://TWITTER.COM/ELONMUSK/STATUS/1622739987031552002?LANG=EN.

67 ראו תצהיר של אחד מתחקירני הפרשייה אשר הופיע בשימוע של ועדת המשפט בבית הנבחרים ב־9 במרס 2023, ובו פירוט של ממצאי התחקיר שביצע ומסקנותיו. HTTPS://JUDICIARY.HOUSE.GOV/SITES/EVO-SUBSITES/REPUBLICANS-JUDICIARY.HOUSE.GOV/FILES/EVO-MEDIA-DOCUMENT/SHELLENBERGER-TESTIMONY.PDF.

68 קישור לשימוע - OVERSIGHT OF THE FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, 12 ביולי 2023. HTTPS://WWW.YOUTUBE.COM/WATCH?V=JJGQRJX1SRK.

69 לקריאת הצו ראו - HTTPS://WWW.WASHINGTONPOST.COM/DOCUMENTS/0E1EDD23-3C69-4BCE-AB7C-903370007A3E.PDF?ITID=LK_INTERSTITIAL_MANUAL_22.

החברתיות עם ממשלות בשאר העולם, ובתוך כך גם ישראל. כמו כן, המקרה האמריקני ממחיש כיצד מגמות קיטוב באוכלוסייה עלולות לפגוע ביכולת הממסדית להתגוננות מאיומים חיצוניים.

כלקח מרכזי לישראל מהתארגנותה של ארצות הברית, וכדי להימנע מהתממשות מקרה דגל חמור של השפעה זרה בישראל, בלא תפיסת התמודדות ומוכנות כפי שאירע ב־2016 בארצות הברית, יש **להכיר בפוטנציאל זה כאיום ייחוס** ברמה הלאומית, ובפרט במרחב החברתי-דיגיטלי. בתוך כך יש לבחון באיזו מידה מאמצי דיסאינפורמציה של יריבים נגד ישראל מקבלים כיום **מענה מודיעיני הולם** במשאבי איסוף ובכוח אדם חוקר בשב"כ, במוסד ובאמ"ן, **ומשוקללים בראיית איום הוליסטית**, המכירה במאמצי השפעה והתערבות כרכיב נוסף העומד לצד שאר עוצמותיהם הלאומיות הקלסיות ובמסגרת האסטרטגיה הכוללת שלהן כלפי ישראל בפרט.

כמו כן יש לבחון את מענה ההתמודדות הניתן כיום (מעבר למודיעין) בשדה המשפטי, ההתגוננות, והפעילות הנגדית, גם זאת - בראייה לאומית בין־משרדית רחבה ככל האפשר, ותחת היגיון אסטרטגי כולל. לקח לשיפור משיטת ההתמודדות האמריקנית מרובת הסוכנויות יהיה בהגדרת אחריות משרד ממשלתי או סוכנות להובלת התמודדות עם איום ההשפעה הזרה ברמה הלאומית, עם הסמכות לבצע אינטגרציה וסנכרון ברמת מאמצים ומשאבים.

מומלץ לאמץ מהניסיון האמריקני את **מודל "השולחנות העגולים"** המכנס באופן עיתי ושגרתי את נציגי הארגונים השונים במערכות הביטחון והאכיפה להערכות מצב ייעודיות בנושא, ובפרט את **החיבור למגזר האזרחי**, דוגמת סמינר הלמידה השנתי שמוביל המשרד לביטחון המולדת האמריקני, המשותף לסוכנויות הלאומיות ולחברות המדיה החברתית, התעשייה והאקדמיה.

בד בבד, התעוררות מחלוקת פוליטית חריפה סביב מאמצים אלו שקיים הממשל האמריקני עם גופים אזרחיים, מחייבת הפקת לקחים גם בישראל, הן באשר להבהרת גבולות הגזרה לממשקים אלו תחת החוק, הן **לחשיבות השיקוף לציבור את האיום ודרכי המענה לו**, כדי שלא יאבדו לגיטימיות וייתפסו חלילה כפגיעה בחופש הביטוי בזירת הפנים, ממניעים ממשלתיים-פוליטיים.