

Routine, nood, en oorlog

Israëls veiligheidsstrategie

Kees Homan

Op welke manier heeft Israël zijn veiligheidsstrategie opnieuw vormgegeven? Wat kunnen de politieke leiders en de bevolking van Israël eisen en verwachten van hun strijdkrachten?

De Verenigde Staten geven Israël ingevolge een in september gesloten overeenkomst over een periode van tien jaar bijna 38 miljard euro militaire hulp. Niet eerder hebben de VS aan Israël zo veel militaire hulp toegezegd.¹ Dit ondanks de spanningen tussen de huidige politieke leiders van beide landen.

Deze hulp is inmiddels al jarenlang een permanent onderdeel van de Amerikaans-Israëlische betrekkingen en komt vooral ten goede aan de Israëlische krijgsmacht. De vraag is of hier onder Donald Trump verandering in zal komen. Kortom, alle reden nader in te gaan op de ontwikkelingen in de Israëlische krijgsmacht en het nieuwe dreigingsbeeld.

Dit artikel besteedt allereerst aandacht aan enkele algemene aspecten van de Israëlische krijgsmacht (*Israel Defense Forces* — IDF). Daarna komt de nieuwe strategie aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de personele en materiele invulling van deze nieuwe strategie in het vijfjarige "Project Gideon". Afgesloten wordt met een korte slotbeschouwing.

IDF algemeen

Israël beschikt als land met een ruim 8 miljoen tellende bevolking over een qua personeel grote krijgsmacht. In

2015 bedroeg de defensiebegroting \$15, 5 miljard en de Amerikaanse militaire hulp \$ 3,1 miljard.²

De Israëlische krijgsmacht telt 176.500 parate militairen en 465.000 reservisten. De parate militairen zijn verdeeld over landmacht (133.000), marine (9.500) en luchtmacht (34.000). Daarnaast zijn er 8.000 paramilitairen. De reservisten zijn verdeeld over landmacht (400.000), marine (10.000) en luchtmacht (55.000). De lengte van de dienstplicht is voor officieren 48 maanden, voor andere rangen 36 maanden; en 24 maanden voor vrouwen.

Het materieel van de IDF is de laatste jaren fors afgeslankt. De tankeenheden zijn sinds 1985 met 75% gereduceerd. Momenteel beschikt Israël nog over 500 tanks. Het aantal gevechtsvliegtuigen en oppervlakteschepen is sinds de jaren '90 met 50% verminderd.

Kernwapens

Algemeen wordt aangenomen dat Israël over kernwapens beschikt, hoewel dit nooit is bevestigd. Het totale nucleaire wapenbestand omvat ongeveer 100-200 kernwapens, waaronder neutronenbommen en nucleaire artilleriegrana-



ten. Israël gebruikt op strategisch niveau langeafstand-raketten en vliegtuigen. Israël beschikt ook over vijf in Duitsland gebouwde onderzeeboten. Deze zijn uitgerust met kruisraketten die te voorzien zijn van kernkoppen, waarmee Israël over een onkwetsbare vergeldingsmacht beschikt. Aanvullend heeft Israël dit jaar onder kritiek van de landmacht in het geheim nog een drietal onderzeeboten in Duitsland besteld.³ Israël volgt een beleid van 'nucleaire onduidelijkheid'; d.w.z. 'het laten merken over kernwapens te beschikken, maar toch hun bestaan te ontkennen'.

Speciale vermelding verdient een succesvol wapensysteem van de IDF, namelijk de Iron Dome. Het betreft hier een verdedigingssysteem tegen binnenkomende raketten vanuit de Gazastrook. De raketten van dit raketschild bereiken een snelheid van mach-2,2 en zijn inzetbaar tegen korteafstandraketten en artilleriegranaten met een actieradius tot ongeveer 70 kilometer. Een van de belangrijkste kenmerken van het systeem is dat het de baan van een gedetecteerde raket kan berekenen. Het onderneemt geen actie tegen raketten waarvan voorspeld wordt dat ze in onbevolkt gebied vallen.

Nieuwe strategie

Mede gezien de veranderende veiligheidssituatie in het Midden-Oosten publiceerde de IDF op 13 augustus 2015 een nieuwe strategie in een 33 pagina's tellend, ongeclassificeerde versie van het geclassificeerde document "IDF Strategy".⁴ Het document met zijn grote mate van transparantie wordt beschouwd als een mijlpaal in de ontwikkeling van de relatie tussen de krijgsmacht en de bevolking. Het document maakt namelijk een debat mogelijk over de gewenste prioriteitsstelling tussen veiligheids- en sociaal-economische onderwerpen.

De geclassificeerde versie van de nieuwe strategie is ontwikkeld als het conceptuele raamwerk voor het nieuwe IDF-vijfjaren plan, "Gideon". Het document draagt duidelijk het stempel van luitenant-generaal Gadi Eisenkot, die in februari vorig jaar chef-staf van de IDF is geworden.

Het document besteedt uitvoerig aandacht aan de belangrijke veranderingen in Israël's strategische landschap. Zo gaat de strategie ervan uit dat aartsvijand Iran vanwege de nucleaire overeenkomst met het Westen de eerstvolgende vijf jaar geen bedreiging vormt.⁵ Dat geldt niet voor de

sub-statelijke actoren Hezbollah en Hamas, die door Iran gesteund worden, en ander terrorisme.

Drie situaties

Het document beschrijft wat er van de IDF kan worden verwacht in de volgende drie situaties: routineveiligheid, noodsituaties, en oorlogstijd. Gebaseerd op deze indeling beschouwt het document de eerdere conflicten in de Gazastrook en Zuid-Libanon als confrontaties die beperkt waren in hun gevolgen en daarom eerder gedefinieerd worden als 'noodsituaties' dan als 'oorlog'. Dit betekent dat deze confrontaties ten doel hadden Israël weer terug te voeren naar een situatie van kalmte, zonder te streven naar een onmiddellijke strategische verandering. Van de IDF zal dus niet worden verwacht het Hamasregime in de Gazastrook in zo'n militaire campagne ten val te brengen, tenzij het Israëlische politiek leiderschap het anders wil.

'Routineveiligheid' is vanouds een activiteit die hoofdzakelijk gericht is op het verdedigen van de grenzen en het controleren van de gebieden waar de IDF soeverein is. De nieuwe strategie gebruikt een brede definitie, die een actieve, voortdurende campagne omvat, die erop gericht is oorlog uit te stellen en die Israël een zo lang mogelijke vreedzame situatie verstrekt als mogelijk is.

In de laatste campagnes in Libanon (2006) en de Gazastrook (2009, 2011, 2014) huldigde de IDF impliciet het 'erosie'-principe. Het idee hierbij was het militair vermogen van de vijandelijke strijdmacht aan te tasten. De IDF gebruikte hiervoor een steeds grotere vuurkracht om de capaciteiten van de vijand en zijn operationele infrastructuur te treffen.

Geïntegreerd optreden

Het nieuwe IDF-document gaat uit van een essentieel andere benadering. In antwoord op provocaties zal de IDF de vijand aanvallen met een onmiddellijk en gelijktijdig gebruik van geïntegreerde capaciteiten. Manoeuvreren op de grond is in zijn nieuwe rol van groot belang. Deze rol houdt in snel op vijandelijk gebied door te dringen teneinde afbreuk te doen aan de overleving van de overheidsinstituties van de vijand en zijn militaire infrastructuur te vernietigen. Vuurkracht zal gebruikt worden in samenhang met duizenden van tevoren vastgestelde en ongeplande doelen. Deze acties zullen ondersteund worden door speciale operaties, cyberoperaties, kwalitatief belangrijke inlichtingen, en de meest effectieve verdediging die mogelijk is tegen vijandelijk vuur.

Hezbollah en Hamas

Extreme, gewelddadige en goed bewapende sub-statelijke actoren hebben de naburige statelijke legers vervangen als de belangrijkste militaire bedreiging van Israël. Dit hangt uiteraard samen met de Israëlische vredesverdragen met Egypte en Jordanië en de interne oorlog in Syrië. Israëlische analisten menen dan ook dat de onrust in het Midden-Oosten de strategische positie van Israël heeft verbeterd.

De belangrijkste bedreigende sub-statelijke actoren zijn Hezbollah in Libanon/Syrië en Hamas in Gaza.⁶ In de afgelopen vijftien jaar hebben deze twee actoren Israël vijf maal tot een gewapend conflict op Libanees en Palestijns terrein gedwongen. Deze organisaties hebben hun troepen veelal in een civiele omgeving ontplooid. Dit vormt een substantiële uitdaging voor de IDF aangezien het de vrijheid van handelen van de Israëlische strijdkrachten beperkt. Het gevolg is dat er een kloof bestaat tussen de publieke verwachtingen en de competentie van de militairen niet-conventionele opponenten te verslaan.

Israël beschouwt Hezbollah als primaire dreiging.⁷ Deze organisatie is in Zuid-Libanon verspreid over 240 dorpen en steden. Zij heeft in iedere gemeenschap defensieve systemen, hogeboanwapens en anti-tankvuur, en bevelvoering en controlesystemen. Hezbollah-strijders zijn met deze middelen voorbereid voor de zogenoemde dag des oordeels. Hezbollah beschikt tevens over ongeveer 100.000 raketten. Aangezien deze organisatie echter momenteel steun verleent aan het Assad-regime in Syrië vormt ze geen bedreiging. Hezbollah heeft echter wel de intentie zich na afloop van het conflict in Syrië weer op Israël te richten.

Wanneer de IDF tegen sub-statelijke actoren vecht, heeft ze met beperkingen te maken. Veelal zal het politiek leiderschap namelijk opdracht geven tot een beperkte aanval in plaats van een beslissende overwinning. De nieuwe strategie wil kritiek voorkomen die na gevechten zou worden geuit over de vraag of het doel van de militaire campagne wel of niet bereikt is.

Eisenkot bediscussieert in het document uitgebreid het "militaire aspect van de veiligheidsperceptie" — afschrikking, inlichtingen, verdediging en een beslissende overwinning. De chef-staf van de IDF stelt vast dat Israël geen oorlogen zal initiëren met als doel land te veroveren of strategische doelen te bereiken. Dit was wel het geval in de eerste Libanese oorlog. Als een oorlog echter opgedrongen wordt, geeft de IDF er de voorkeur aan eerder aan te vallen dan alleen op de verdediging over te gaan.

Offensief

De Israëlsche basisaanname is dat de vijand niet kan worden verslagen door defensief te vechten. Een offensief is dus vereist om duidelijke militaire resultaten te bereiken. De

IDF geeft de voorkeur eraan te vechten met kleine eenheden die snel en gemakkelijk tussen verschillende fronten kunnen manoeuvreren. Dit heeft de voorkeur boven grote en stationaire eenheden.

Van belang is dat de nieuwe strategie

duidelijk maakt aan het politieke leiderschap wat het redelijkerwijs kan eisen en verwachten van de IDF. Tezelfdertijd is van de premier en zijn veiligheidskabinet te eisen duidelijk te maken wat de doelen zijn van het gebruik van militair geweld bij iedere gelegenheid; welke restricties en voorwaarden worden opgelegd; en wat de gewenste resultaten zijn. Dit was vroeger nooit het geval.

Het nieuwe strategiedocument is ook bedoeld om de bevolking te vertellen wat het leger wel en niet kan doen. Zo moet voor de bevolking ook duidelijk zijn dat wanneer de vijand geen staat is, de IDF te maken heeft met bovenstaande beperkingen. Israël streeft immers naar internationale legitimiteit voor een militaire campagne. Zo niet, dan zouden IDF-eenheden en -commandanten die vechten tussen de burgerbevolking, evenals het politieke leiderschap, tot oorlogsmisdadigers kunnen worden verklaard.

In het licht van toekomstige uitdagingen en veranderingen, presenteert het document de vereiste veranderingen in de IDF, zoals: versterking van de effectiviteit van de manoeuvreerbaarheid op land, variërende operationele capaciteiten binnen de 'Operatie Tussen Oorlogen', en versterking van de cybernetische dimensie.

De chef-staf, luitenant-generaal Gadi Eisenkot, beschouwt het nucleaire akkoord tussen Iran en het Westen als een strategisch keerpunt.⁸ Hij wil met de nieuwe strategie aantonen dat de IDF zich niet instelt op oude dogma's en dat het geen belastinggeld gebruikt om zich voor te bereiden op voormalige in plaats van toekomstige oorlogen. Het document poogt ook duidelijk te maken dat de middelen die toegewezen worden

aan onderwijs, gezondheidszorg en welzijn even belangrijk zijn als middelen die aan veiligheid zijn toe te delen.

Nieuw is ook in de nieuwe strategie, dat de chef-staf de enige operationele commandant is in de IDF. Via zijn 'algemeen' commando bestuurt hij alle regionale en andere commando's. De focus van de commandanten van de verschillende commando's is nu alleen gericht op de missie waarmee ze belast zullen worden.

Opbouw van de strijdmacht

Ook sommige beginselen die gelden bij de opbouw van de strijdmacht zijn veranderd. Het eerste beginsel is gerelateerd aan de opbouw van capaciteiten voor grondmanoeuvres. De IDF maakt onderscheid tussen twee manoeuvreotypes, die gezamenlijk te gebruiken zijn: een geconcentreerde manoeuvre naar het zwaartepunt van de vijand, en manoeuvre in het tactisch gebied van de vijand. De opbouw van de strijdmacht moet het mogelijk maken met de manoeuvre capaciteiten onmiddellijk bij het uitbreken van een conflict te kunnen opereren.

Het tweede beginsel van opbouw van een strijdmacht is gerelateerd aan de opbouw van vuurkracht. De chef-staf stelt dat het nodig is capaciteiten op te bouwen die precieze, multidimensionale vuurkracht mogelijk maken in het kortst mogelijke tijdsbestek, met een groot bereik aan doelen.

Een en ander betekent dat de IDF het idee van geleidelijke escalatie verlaten heeft. Op dit beginsel was iedere uitgevoerde confrontatie een voortgaande en toenemend krachtige kinetische dialoog met de vijand. De hier beschreven opbouw van de strijdmacht maakt de gecombineerde en onmiddellijke inzet van manoeuvre, vuurkracht, speciale operaties en cyberoperaties mogelijk.

"Gideon plan"

Luitenant-generaal Gadi Eisenkot presenteerde in oktober 2015 het "Project Gideon", een uitgebreide vijfjarige moderniseringsinspanning.⁹ Dit project is gebaseerd op de hiervoor beschreven nieuwe strategie. "Gideon" verkleint de omvang van de IDF en besteedt de meeste aandacht aan de essentiële missies; versterking van de belangrijkste onderdelen; en verbetering van de voorbereiding, instructie, training en inventaris. Deze gebieden krijgen prioriteit boven alle andere taken. Tegelijkertijd moet de strijd tegen het terrorisme voortgaan, terwijl met de risico's wisselend moet worden omgegaan.

De IDF heeft het idee van geleidelijke escalatie verlaten

Analyse

Het project bezuinigt op en past systemen aan, die niet tot de kern van de IDF behoren, zoals het Onderwijs Korps, het Militair Rabbinaat, de Hoofd Reserve Officier, de adviseur van de chef-staf over vrouwenonderwerpen, Leger Radio en Militaire Censor. Het combineren van de commandant van het Noordelijke Korps met de commandant van de Grond Eenheden, zijn maatregelen die ook tot het project Gideon behoren.

Tevens zal fors in de cyberoorlogvoering en inlichtingen eenheden worden geïnvesteerd. Daarnaast zal een speciale cybereenheid worden opgericht.

Personeel

Wat personeel betreft reduceert de IDF tegen 2017 het 45.000 tellende officierskorps met 5.000 officieren. Ook tienduizenden oude, in weinig goede conditie verkerende en slecht getrainde reservisten gaan definitief naar huis. Vele verouderde gepantserde brigades, waarvan sommige nog Patton-tanks uit de jaren '60 gebruiken, verdwijnen.

Het vijfjarige moderniseringsplan plan omvat ook onder meer ontslag van een additionele 2.500 beroepssoldaten, en het afslanken van 100.000 reservisten. Het haalt een streep door operationele activiteiten; het verlaagt de leeftijd van commandanten; het reduceert vier generaal-majoor-posities; en streeft naar integratie van burgers in het leger.

Materieel

Op materieel gebied gaat de luchtmacht tientallen van zijn 40-jaar oude vliegtuigen afstoten, waaronder sommige van de oudere F-15's en F-16's. Er zullen twee squadrons (of ongeveer 50 vliegtuigen) nieuwe F-35-gevechtsvliegtuigen van de Verenigde Staten worden gekocht.

Overeenstemming over de financiering van het moderniseringsplan werd bereikt op 11 januari jl. Het ministerie van Defensie krijgt jaarlijks \$15 miljard van 2016 tot 2020. Voor het eerst kan er voor meerdere jaren gepland worden en dat verschaft een oplossing voor het structurele gat dat er in het defensiebudget bestond.

Slotbeschouwing

De "IDF Strategy" is een belangrijke bijdrage aan het Israëlische strategisch denken en de publieke discussie over nationale veiligheid. De belangrijkste boodschap die het document brengt is dat Israël geconfronteerd wordt met complexe uitdagingen in een snel veranderend landschap,

met strategische, operationele en binnenlandse dilemma's. Sub-statelijke actoren zoals Hezbollah, Hamas en terroristen worden als belangrijkste bedreigingen gezien. Het document maakt ook duidelijk wat het politiek leiderschap en de bevolking van de IDF kunnen eisen. Het doorvoeren van de veranderingen van de nieuwe strategie zal echter enkele jaren in beslag nemen. De eerder genoemde Amerikaanse substantiële militaire hulp is daarbij onontbeerlijk.

Van groot belang is dan ook hoe de verhouding tussen de Verenigde Staten en Israël zich onder Donald Trump zal ontwikkelen. Tot nu toe is een belangrijke uitspraak van Trump dat hij de Amerikaanse ambassade van Tel Aviv naar Jeruzalem zal verplaatsen. Daarnaast verklaarde Trump tegenover *The Wall Street Journal* dat hij het verkrijgen van een permanente overeenkomst tussen Israël en de Palestijnen als een topprioriteit beschouwt.¹⁰ Dat is het niet voor het huidige Israëlische kabinet. Een recente peiling van het Pew Research Center gaf bovendien aan dat iedere Amerikaanse generatie minder sympathiek tegenover Israël staat dan haar voorganger. Kortom, de toekomst van de Amerikaans-Israëlische relatie is vooralsnog ongewis.

Kees Homan is verbonden aan het Instituut Clingendael.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. 'VS levert Israël komende tien jaar uitgebreide militaire hulp', www.nu.nl, 13 september 2016. Zie voor een algemene beschouwing over dit onderwerp, Dov S. Zakheim, 'The U.S.-Israel Aid Dilemma', *The National Interest*, Sept/Oct 2016, pp. 11-18; en 'The evolution of US-Israel relations', *IJSS Strategic Comments*, oktober 2016.
2. Deze en volgende gegevens over de huidige IDF zijn voornamelijk ontleend aan *The Military Balance 2016*, IISS, februari 2016, pp. 333-337.
3. Ben Caspit, 'The billion-dollar deal that is stirring up Israeli army', *Israel Pulse*, 31 oktober 2016.
4. Michael Herzog, 'New IDF Strategy Goes Public', *The Washington Institute, Policywatch 2479*, 28 augustus 2015.
5. Ben Caspit, 'New IDF strategy dismisses Iran nuclear threat', *Israel Pulse*, 27 augustus 2016.
6. Gadi Eisenkot, 'The Challenges Facing the Israel Defense Forces, 2015-2016', *Military and Strategic Affairs*, pp. 10-13.
7. Omer Einav, 'From Baabda to al-Qusayr: Hezbollah's Victory March', *INSS Insight* No. 870, 21 november 2016.
8. *Ibidem*, pp. 6-7.
9. 'IDF Details "Plan Gideon" an Expansive 5-Year Modernisation Programme', *SoldierMod*, p. 43.
10. Ben Caspit, 'Why Israel's right has its doubts about Trump', *Israel Pulse*, 14 november 2016.