

## Analyse

### Bommen, bepalingen en belangen

#### Het toenemend gebruik van drones door de VS<sup>1</sup>

Wouter van Cleef

**Wat zijn de overeenkomsten tussen Somalië, Jemen, Pakistan, Afghanistan en Libië? Staatsinstellingen bestaan amper in deze landen of staan zwaar onder druk. Regelmatig horen we over geweld op deze plekken. Er is echter nog een ander fenomeen dat deze landen met elkaar verbindt: Amerika heeft in de afgelopen maanden in al deze landen aanvallen met onbemande vliegtuigen uitgevoerd. Naar aanleiding van een serie recente aanvallen en ontwikkelingen zet dit artikel een aantal belangrijke juridische, politieke en militaire aspecten van de inzet van dit moderne wapen op een rij.**

Voor Amerika's politieke en militaire leiders is de keuze voor het onbemande vliegtuig (*drone* in militair jargon) een vrij eenvoudige. De kosten zijn immers laag: de 'piloot' rijdt gewoon in Nevada naar zijn werk terwijl het toestel dicht bij het strijdtoneel wordt bewapend en onderhouden. De risico's blijven beperkt: bij een crash zal de piloot niets overkomen. Naast het voorkómen van onnodige slachtoffers is de belangrijkste zorg dat hoogwaardige technologie niet in verkeerde handen valt.

Daar staat tegenover dat de potentiële opbrengsten van *drone*-inzet zeer hoog zijn. Middels één gericht schot kan een anders onbenaderbare vijandige strijder worden uitgeschakeld. In bijzonder gevoelige situaties kan er voor gekozen worden de operatie geheim te houden. Dat geldt ook voor de huidige Amerikaanse *drone*-inzet in Pakistan, die van regeringswege nog altijd wordt ontkend noch bevestigd. Peter Bergen, 'AfPak'-analist bij the New America Foundation, noemt het *drone*-programma zonder omhaal "the world's worst-kept secret."

#### Juridische inzichten en bezwaren

Als je de kosten tegen de baten afweegt lijkt het begrijpelijk dat het gebruik van *drones* onder de regering-Obama significant is toegenomen en dat *drones* in steeds meer landen worden ingezet. Toch wordt dit beleid sterk bekritiseerd. Philip Alston, voormalig speciaal VN-rapporteur voor buitengerechtigde executies, heeft de Amerikaanse regering een veeg uit de pan gegeven vanwege de aanvallen. Hij sprak over een ontluikende "Playstation-mentaliteit" door het gebruik van *drones* en waarschuwde dat overtredingen van het oorlogsrecht en andere internationaalrechtelijke normen op de loer liggen. Alston stelt vast: "the most prolific user of targeted killings today is the United States."

Hij sluit niet uit dat sommige aanvallen te rechtvaardigen zijn met een beroep op zelfverdediging. Een aanval op terroristen die zonder twijfel een rechtstreekse bedreiging voor de VS vormen zou op die manier juridisch kunnen worden verantwoord. Voor buitenstaanders valt dat echter onmogelijk te bepalen, juist omdat er nooit publiek verantwoording wordt afgelegd.

Officieel vinden de meeste *drone*-aanvallen plaats onder bevel van de inlichtingendienst CIA. De dienst mag slechts beperkt publiekelijk over zijn werk naar buiten treden. Het juridisch

kader van de inzet is daardoor niet te beoordelen. Omdat CIA-medewerkers die met *drones* werken géén militairen zijn, is het internationaalrechtelijk regime waaronder de aanvallen plaatsvinden onduidelijk, of - volgens critici - afwezig. Het humanitair internationaal recht erkent agenten van civiele inlichtingendiensten niet als strijder in juridische zin ('lawful combatants'). Hetzelfde geldt voor hen die worden aangevallen met *drones*: ook dat zijn geen geüniformeerde strijders in een staatsleger, integendeel.

Daarboven geldt natuurlijk ook het expliciete verbod op het gebruik van geweld door staten, behalve indien een land eerst zelf wordt aangevallen. Dit verbod is expliciet vastgelegd in het VN-Handvest. Omdat het juridisch kader van *drone*-aanvallen onduidelijk blijft, pleit Alston voor meer openheid. Hij vreest dat de internationale rechtsorde steeds meer in het gedrang komt: als staten zich minder laten leiden door het VN-Handvest, neemt de kans toe dat andere staten deze bepalingen eveneens aan de kant schuiven.

Eerder dit jaar zijn een aantal achtergronden van *drone*-operaties onthuld in de Amerikaanse media. In *Newsweek* sprak de voormalig hoofdjurist van de CIA, John Rizzo, over de toetsen die hij uitvoerde alvorens een executie-order te tekenen. Hoewel hij de inhoud van de juridische toetsen voor zich hield, stelde Rizzo dat hij uitgebreid onderzocht of een persoon inderdaad een ernstige bedreiging vormde voor de veiligheid van de Verenigde Staten. Pas nadat hij het bewijs had geverifieerd en getoetst, ging hij akkoord. Naar eigen zeggen wees Rizzo regelmatig verzoeken af, omdat hij niet overtuigd werd door het aangeleverde materiaal.

*The Wall Street Journal* blikt uitvoerig terug op de operatie tegen Attiyah Abd al-Rahman, Al-Qaida's operationele chef, die eind augustus in het Pakistaanse Waziristan werd uitgeschakeld door een *drone*-aanval. De journalisten rapporteerden dat aanvallen tegen 'topterroristen' als al-Rahman uitgevoerd worden op basis van overduidelijke inlichtingen. Daartegenover staat dat *drones* meer en meer worden ingezet bij zogenaamde *signature strikes*. Bij deze categorie aanvallen is de identiteit van doelwitten bij de VS onbekend, maar wordt op basis van een profiel (zoals contacten met bekende terroristen en recente activiteiten) besloten tot uitschakeling van een individu of gezelschap. Deze zogenoemde *signature strikes* vormen een extra reden tot zorg onder juristen: als je niet eens weet wie precies je doelwit is, kun je onmogelijk weten of je een vijand uitschakelt.

In de Verenigde Staten laaide het publieke debat over de rechtsgronden onder *drone*-aanvallen op nadat Anwar al-Awlaki werd uitgeschakeld. Deze Al-Qaida strijder met de Jemenitische én Amerikaanse nationaliteit werd eind september gedood bij een aanval op het konvooi in Jemen waarin hij meereed. Awlaki was een inspiratiebron voor een aantal terroristen, zoals de psychiater die in november 2009 op legerbasis Fort Hood dertien militairen doodschoot en Faisal Shahzad, die in mei 2010 een auto wilde laten ontploffen op Times Square. In Amerika leidde Awlaki's uitschakeling tot discussie: deugt het wel dat de Amerikaanse regering een eigen onderdaan doodt?

Een fundamenteel beginsel in de Amerikaanse grondwet is dat de regering niet kan straffen - laat staan doden - zonder proces. Voor Washington gaf uiteindelijk Awlaki's nieuwe rol de doorslag: hij was niet langer alleen inspirator van terroristen, steeds meer speelde hij een operationele rol bij aanslagen. Awlaki verliet het domein van aanzetten tot geweld en

radicaliseren en werd steeds meer een 'manager' van terroristische operaties, zoals de mislukte aanslag door 'onderbroekterrorist' Abdulmutallab.

Terwijl de internationale kritiek op het *drone*-programma zich vooral richt op schendingen van het humanitair internationaal recht en fundamentele mensenrechten, bestaat in de landen waar de aanvallen plaatsvinden zorg over schendingen van de eigen soevereiniteit. Een interessant gegeven daarbij is dat *drones* vooral worden ingezet in juridische 'zwarte gaten.' In de stammengebieden langs de Pakistaans-Afghaanse grens is de zwaarmacht van de staat in feite afwezig. Hetzelfde geldt voor delen van Jemen en vrijwel heel Somalië. Als Pakistan nalatig blijkt te zijn bij de bestrijding van internationaal terrorisme binnen het eigen territorium en niet bij machte is recht en orde te handhaven, kun je het andere staten (zoals de VS) dan werkelijk kwalijk nemen dat zij in die gebieden ingrijpen?

Wanneer een staat eenvoudigweg niet capabel is zelf iets te ondernemen tegen een dreiging binnen het eigen territorium, komen klachten over soevereiniteitsschendingen wat gratis over op de buitenwacht. Het debat over de status van dergelijke juridische 'zwarte gaten' is nog maar net begonnen. Met het groeiend aantal falende staten wereldwijd, en de ernstige gevolgen van staatsfalen over de grenzen heen (terrorisme, drugshandel en massale migratiestromen), zal deze kwestie gedurende de komende decennia steeds belangrijker worden in de wereldpolitiek.

### **Politieke gevoeligheden van *drone*-aanvallen**

Aanvallen middels onbemande Amerikaanse vliegtuigen vinden vooral plaats boven Pakistan, waar ze met name in de stammengebieden en in het noordwestelijke deel van het land regelmatig toeslaan. Trotse Pakistani is dit een doorn in het oog. Na elke aanval volgen officiële veroordelingen vanuit de regering in Islamabad en gaan mensen de straat op om te demonstreren tegen schendingen van Pakistaans soevereiniteit en eventuele burgerslachtoffers. Uit de Wikileaks-documenten weet het grote publiek inmiddels wat de Pakistaanse elite liever geheim hield: in diplomatieke kringen hebben hoge Pakistaanse politici en militairen de VS jarenlang stilletjes bedankt voor de aanvallen. Ook leverde de Pakistaanse regering allerlei ondersteuning ten behoeve van de aanvallen.

Hoewel de Amerikaanse en Pakistaanse regeringen tot voor kort de plooiën in hun relatie steeds konden gladstrijken, neemt de razernij onder gewone Pakistani over *drone*-aanvallen een grote vlucht. Na elke aanval gaan grote groepen woedende Pakistani de straat op om te demonstreren. Dit sentiment vormt een ideale voedingsbodem voor bewegingen als Al-Qaida en de Taliban die de VS juist beogen te bestrijden met de aanvallen. Terwijl president Obama met de *drone*-aanvallen op korte termijn dus belangrijke doelen uitschakelt, blijft het de vraag of de aanvallen op langere termijn niet schadelijk zijn voor Amerika's eigen belangen. Een risico waar ook de eerder genoemde expert Peter Bergen de afgelopen jaren nadrukkelijk op heeft gewezen.

Na de Amerikaanse *raid* op de schuilplaats van Al-Qaidaleider Bin Laden in Pakistan lijkt echter een definitieve kentering in de Pakistaanse houding te zijn ontstaan. Bin Laden kon jarenlang ongestoord op slechts drie uur rijden van Islamabad wonen. Hij verbleef op een steenworp afstand van een grote Pakistaanse militaire academie - dus niet diep in de tribale gebieden zoals vaak werd vermoed. Dit gegeven heeft de toch al gespannen relatie tussen

Pakistan en de VS geen goed gedaan. Het feit dat Amerikaanse militairen diep in de nacht Pakistaans territorium ver waren binnengedrongen was onverteerbaar voor de regering van president Zardari. Daarom besloot de Pakistaanse regering tegenmaatregelen te nemen. De vliegbasis Shamsi in het zuidwesten van Pakistan werd gesloten voor de inzet van Amerikaanse *drones*. Voorheen was deze afgelegen basis juist een belangrijke locatie waarvandaan de VS de onbemande toestellen lanceerden. Het bestaan van deze Amerikaanse *drone*-basis binnen de Pakistaanse grenzen was een publiek geheim. Een van de vele min of meer publieke geheimen waar de *drone*-inzet door omgeven is.

De Pakistaanse volkswoede over de Amerikaanse aanvallen doet de statuur van de VS in de wijde regio geen goed. Hoewel president Obama bij zijn beroemde toespraak in Caïro (in juni 2009, vóór de Arabische Lente) een nieuwe verstandhouding met de islamitische wereld zei na te streven, wordt de opgevoerde en verbrede *drone*-campagne in de regio gezien als bewijs van Amerikaanse hypocrisie. Het wapen is daarmee een object van haat en frustratie geworden. Precies om deze reden schreef *Washington Post*-columnist David Ignatius deze zomer het onverstandig te vinden dit wapenplatform in te zetten bij de campagne in Libië: "het is de slechtst mogelijke uiting van Amerikaanse macht."

Toch is dat geen reden voor de regering-Obama terughoudend op te treden bij het gebruik van *drones*. De Amerikanen lijken namelijk in toenemende mate ongerust dat Oost-Afrika de nieuwe uitvalsbasis zou kunnen worden van een krachtig, internationaal opererend terroristisch netwerk. In september schreven de *Washington Post* en de *Wall Street Journal* over de toename in het gebruik van Amerikaanse *drones* rond Somalië. Amerikaanse politici zullen zich nog de gewelddadigheden herinneren bij de aftocht van de eigen troepen die onder VN-commando tevergeefs trachtten de orde te herstellen in de vroege jaren '90. Een effectieve Somalische staat is sindsdien een illusie gebleven. Het centraal gezag is nooit hersteld, met alle nadelige gevolgen van dien.

In het aangrenzende Ethiopië en Djibouti bevinden zich bases waarvandaan steeds vaker *drone*-aanvallen plaatsvinden in het vrijwel onbestuurde buurland. Op de Seychellen, een eilandenrijk in de Indische Oceaan, stonden al langere tijd *drones* klaar om bewegingen van Somalische piraten in de gaten te houden. Volgens recente, bevestigde onthullingen zijn deze toestellen ook ingezet bij gewapende acties in Somalië. Zo wordt Afrika langzaam maar zeker toegevoegd aan het werkterrein van Amerika's onbemande luchtstrijd tegen het internationaal terrorisme. En niet zonder reden.

Al-Shabaab, de militant-islamistische groepering die een belangrijk deel van het door oorlog verscheurde Somalië bestuurt, heeft in de laatste jaren een snelle opmars gemaakt. Het netwerk komt regelmatig in het nieuws vanwege verschrikkingen in Somalië: keihard optreden tegen inwoners die zich niet aan Al-Shabaabs strikte, islamitische wetten conformeren en aanslagen tegen Afrikaanse VN-troepen die in het land aanwezig zijn. Inlichtingendiensten wereldwijd zijn bezorgd over mogelijke samenwerking tussen Al-Shabaab en Al-Qaida. Hoewel er weinig concrete openbare informatie over samenwerking tussen de groepen bestaat, kan men ervan uitgaan dat uitwisseling van strijders, technieken en ideologie gevaarlijke elementen van zo'n monsterverbond kunnen vormen. Al-Shabaab laat ook buiten Somalië steeds meer van zich spreken. Een aanval op Israëliische toeristen in Mombassa, Kenia in 2002 (waarbij zelfs een Israëliisch passagiersvliegtuig werd beschoten) wordt toegeschreven aan Al-Shabaab. Ook westerse hulpverleners in Somalië zijn geregeld

doelwit geweest van geweld. De meest bloedige, internationale aanval tot nog toe vond echter plaats in 2010 in Oeganda. Bij een bomaanslag op twee bars tijdens de finale van het wereldkampioenschap voetbal in Zuid-Afrika kwamen 74 burgers om het leven.

Sinds 11 september 2001 weet de internationale gemeenschap hoe groot de gevolgen kunnen zijn van een onbestuurde staat waar terroristen, zoals in Afghanistan, een thuishaven kunnen vinden. In Somalië is piraterij een uitingsvorm van staatsfalen. Grootschalig internationaal terrorisme vanuit Somalië is een reëel risico. Amerika gebruikt de *drones* vanuit de buurlanden om Al-Shabaab voortdurend in de gaten én onder schot te houden. Zo wordt de druk op deze beweging steeds verder opgevoerd.

### **Militair perspectief**

Ondanks de juridische en politieke bezwaren tegen het gebruik van gewapende *drones* zullen militairen en inlichtingendiensten de toestellen graag blijven gebruiken. Nu het vertrek van Amerikaanse troepen uit Irak aanstaande lijkt, de terugtrekking uit Afghanistan op gang komt en de situatie in Pakistan en Somalië ongewis blijft, zal het onbemande vliegtuig vaak in beeld komen om te voorkomen dat terroristische netwerken langere en gewelddadigere tentakels kunnen ontwikkelen. *Drones* zijn immers een ideaal wapenplatform om van afstand belangrijke doelwitten uit te schakelen zonder verder bij schermutselingen betrokken te raken.

Terwijl de situatie in het Midden-Oosten nog instabiel is na de recente en voortdurende opstanden, blijft de Amerikaanse regering vooral bezorgd om de situatie in Jemen. De eerder genoemde 'onderbroekterrorist' Abdulmutallab kreeg hulp uit Jemen toen hij probeerde een vliegtuig van Amsterdam naar Detroit op te blazen. In 2000 slaagde Al-Qaida op het Arabisch Schiereiland (AQAP) erin Amerikaanse militairen te doden toen de *USS Cole* bij het binnenvaren van de Jemenitische havenstad Aden werd aangevallen. Nu de hoogtijdagen van de pro-Amerikaanse president Saleh voorbij zijn, is Washington uiterst bezorgd over de toekomst van het land. Koste wat kost wil Amerika voorkomen dat Al-Qaidacellen in onherbergzame delen van het land vrij spel krijgen. Zo komt de *drone* bij Amerika's politieke en militaire chefs weer in beeld om terreurcellen in Jemen voortdurend onder schot te houden.

Als gevolg hiervan zijn de VS dit jaar begonnen met de bouw van een permanente *drone*-basis in het gebied. *Associated Press*, dat de bouw van deze basis onthulde, heeft op verzoek van de Amerikaanse regering besloten de exacte locatie niet bekend te maken om zo de diplomatieke schade te beperken. Later lieten medewerkers van de Franse inlichtingendienst aan verslaggevers weten dat Saoedi-Arabië de vermoedelijke thuisbasis is van deze geheime, nieuwe *drone*-basis. Dat ligt voor de hand: de leiders van Saoedi-Arabië - een Arabische grootmacht - hebben groot belang bij een stabiel Jemen. Ook in Riad is men erg bezorgd over de toekomst van de kleinere zuiderbuur.

### **Conclusie: regionale oorlog?**

Zowel geografisch als kwantitatief is het aantal *drone*-aanvallen snel uitgebreid. Critici vragen zich daarom zelfs af of de huidige dynamiek niet wijst op een regionale oorlog van de VS in het gebied.

Voor die conclusie is het nog te vroeg. Het valt immers te bezien of een *drone*-aanval überhaupt als oorlogshandeling te kwalificeren valt volgens de regels van het internationaal recht. Ook was inzet van het wapen in bijvoorbeeld Libië en Jemen gericht op wezenlijk verschillende doelen en hebben zij een totaal andere politieke achtergrond. Terwijl de term 'regionale oorlog' dus niet van toepassing lijkt op de *drone*-inzet, is het voor Washington wel van belang een aantal zaken omtrent het gebruik van het wapen te heroverwegen.

Om er zeker van te zijn dat de aanvallen - met name in Jemen en Pakistan - het doel bereiken om Al-Qaida en andere terreurnetwerken te verzwakken, zal *drone*-inzet meer gericht moeten zijn op het uitschakelen van de allerhoogste leiders van terroristische bewegingen. De kans is anders te groot dat het kind met het badwater wordt weggegooid: *drone*-aanvallen veroorzaken zoveel weerstand in betreffende landen dat het risico bestaat dat de terroristenaanwas groter is dan dat *drones* kunnen uitschakelen. Ter voorkoming daarvan moet het aantal aanvallen zo klein mogelijk blijven en vooral gericht zijn tegen de tentakels die terreurnetwerken bijeenhouden.

Met het oog op het beperken van internationale reputatieschade zouden de VS er ook goed aan doen wat meer informatie te delen over de juridische overwegingen die zij toepassen bij een besluit een *drone*-aanval uit te voeren. Hoewel vijandige strijders uiteraard niet op voorsprong gezet mogen worden door het volledige toetsingskader voor *drone*-inzet openbaar te maken, kunnen sommige criticasters in politieke en academische kringen wellicht overtuigd worden van Amerika's zorgvuldigheid.

Ook zouden de VS er verstandig aan doen zich te realiseren dat de *drone* zeker in de islamitische wereld een zeer impopulair wapen is geworden. Dit gegeven, in combinatie met groot ongenoegen over de Amerikaanse rol tijdens en voorafgaand aan de Arabische Lente, maakt dat het onwenselijk is om met militaire middelen al te dicht in de buurt van dit uiterst gevoelige politieke proces te komen. Dat betekent dat de VS, vooral in Jemen, terughoudend moeten zijn met hard militair ingrijpen in het land, om zo te voorkomen dat de VS nog meer *goodwill* in de regio verliezen.

Ondanks deze kanttekeningen zullen we nog vaak over het wapen horen en lezen. Met de hoge mate van instabiliteit in Centraal-Azië en het Midden-Oosten, is de *drone* nog maar net aan zijn onbemande opmars begonnen.

Wouter van Cleef is politicoloog en publicist op het terrein van internationale politiek en internationaal recht. Hij is te bereiken via +31 (0)6 255 344 27 en [w.van.cleef@gmail.com](mailto:w.van.cleef@gmail.com).

Wilt u reageren? Mail de redactie: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl)

1. In dit artikel ligt voortdurend de nadruk op bewapende *drones* met een relatief groot bereik. De bekendste voorbeelden van dit type toestellen zijn de MQ-1 Predator en de MQ-9 Reaper.