

Tien jaar na 9/11

Hoe is de wereld veranderd door de aanslagen van elf september?
Het meest verbluffend is dat een kleine, onbeheerste en versnipperde
tegenstander in staat was tien jaar de wereld te laten haperen.
Ko Colijn: 'Daar hebben we tot in de haarvaten van onze maatschappij
mee te maken gekregen.'

KO COLIJN

De eerste vraag die op 'die' dinsdag rees was: valt deze gebeurtenis in de categorie oorlog en vrede of zullen we het een misdaad noemen? De consequenties waren groot. Er waren deskundigen die hun schouders ophaalden en meenden dat het een — weliswaar buitengewoon verschrikkelijk — incident was dat door politie en justitie met alle forensische middelen moest worden aangepakt en bestraft, maar dat het om een daad ging die de wereld niet op zijn kop mocht zetten. Die interpretatie won het niet.

In de eerste plaats niet omdat de vs het 'incident' zo niet *wilden* zien en het meteen construeerden als een aanval van een mondiaal monster op de nationale veiligheid van het machtigste land ter wereld. Bovendien werd aangenomen dat Al Qaida daarbij was gesteund door schurkenregimes als Irak en Afghanistan. De beschrijving van de gebeurtenissen en de besluitvorming onmiddellijk na elf september, in bijvoorbeeld Bob Woodwards *Bush at War*, laten geen twijfel bestaan over de richting waarin leden van de regering-Bush de geschie-

denis wilden duwen: een strijd op leven en dood met een vijand die herinneringen oproep aan de demonische proporties van de Sovjet-Unie tijdens de Koude Oorlog.¹ Er was weinig ruimte voor bezinning en nuance, alle strijdmiddelen waarover Amerika beschikte moesten worden gemobiliseerd om de nieuwe dreiging uit te schakelen en de aanval op de Twin Towers en het Pentagon te wreken. De *global war on terrorism* werd uitgeroepen, twijfelaars werd de wacht aangezegd ('als u niet voor ons bent, bent u tegen ons') en het was overduidelijk dat het militaire antwoord zou prevaleren in de Amerikaanse reactie. In de tomeloze verbeeldingskracht die nodig scheen om de wereldwijde strijd (in zestig landen!) te rechtvaardigen, hielden George Bush en Dick Cheney ook Saddam Hoessein medeverantwoordelijk voor 9/11, waarmee zij de terreurdreiging onheilspellend verbreedden tot diens verdachte activiteiten op het gebied van massavernietigingswapens.

Toch was deze overdrijving niet nodig om te erkennen dat er meer aan de hand was dan een grote geslaagde misdaad. De 'het-is-maar-een-misdaad-benadering' won het bovendien niet omdat zij ook in werkelijkheid niet houdbaar was. Want Al Qaida, de organisatie die zonder

176

Over de auteur Ko Colijn is directeur van het
Clingendael Instituut

Noten zie pagina 181

schroom de verantwoordelijkheid voor de aanslag had opgeëist, was buiten twijfel een beweging met een 'wereldpolitieke' agenda en had dat in voorgaande jaren al in woord en daad aangetoond (met een manifest in 1996, met aanslagen in Kenia, Tanzania en op de *USS Cole*).

IS HET TERRORISME VERSLAGEN?

Al Qaida mocht de onbetwiste hoofdvijand zijn, de 'war on terror' zou zich niet tot deze groep beperken. In een toespraak tot het Congres op 20 september 2011 zei Bush: 'Our war on terror begins with al-Qaida, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped, and defeated.' Dit doel, het opsporen en vernietigen van elke terreurgroep op de wereld, zou dan ook de maatstaf kunnen zijn voor de terugblik. Toch moet ook met deze versimpelde maatstaf het antwoord nog onduidelijk blijven. Is het terrorisme verslagen? Wat is de prijs geweest? Heeft 9/11 de wereld veranderd? Blijvend veranderd?

Eenvoudig antwoord: nee, de wereld is anno 2011 niet bevrijd van terrorisme. Zo registreerde bijvoorbeeld het *Worldwide Incidents Tracking System* van het ministerie van *Homeland Security* vorig jaar nog 5649 terroristische aanslagen waarbij 8378 dodelijke slachtoffers vielen en 22.432 gewonden. Iets meer dan de helft wordt toegeschreven aan 'islamitisch soennitisch extremisme', een kwart aan politiek-seculiere bewegingen, en van nog een kwart is de dader onbekend.² Een koele cijferexercitie als deze, met behulp van indrukwekkende zoekmogelijkheden op internet nog eenvoudig en eindeloos uit te breiden, lijkt voor de conclusie te volstaan: de missie is nog lang niet volbracht.

Lastiger wordt een beoordeling al wanneer men afgaat op uitlatingen van hoge Amerikaanse politici. Tot veler verbazing zei de nieuwe Amerikaanse minister van defensie Panetta onlangs bij een bezoek aan de Amerikaanse basis *Camp Victory* (Bagdad) dat de 46.000 Amerikaanse troepen in Irak daar nog altijd vanwege 9/11 zaten. 'The reason you guys are here is

because on 9/11 the United States got attacked and 3000 not just Americans, but 3000 human beings got killed, innocent human beings, because of Al Qaeda.'³ Dat week nauwelijks af van de rechtvaardiging voor de inval door Dick Cheney, vice-president in de regering-Bush. Van die rechtvaardiging was, nadat ook Amerikaans zelfonderzoek had uitgewezen dat er geen overtuigende banden waren geweest tussen Al Qaida en het regime van Saddam Hoessein, geen spaan heel gebleven. Dat een beweging achter de naam AQI (Al Qaida in Iraq) juist naderhand zeer actief werd doet niets af aan de valsheid van dat argument.

De boventoon van Amerikaanse evaluaties is dat de strijd tegen het terrorisme weliswaar niet gewonnen is, maar dat het wel de goede kant opgaat. Twee weken voor het aantreden van de regering-Obama had Dell Daly, directeur contraterrorisme van het *State Department*, terugkijkend op de strijd tegen Al Qaida gezegd: 'We hebben hun armen afgehakt, we hebben hun communicatie gesloopt, en we hebben ze van hun geld beroofd. We zijn achter hun leiders aangegaan en we hebben al hun trainingskampen opgerold.' Hier sprak een tevreden Amerikaan, anderhalf jaar voor de geslaagde *snatch* van Osama bin Laden.

De moord op 2 mei jl. op de ongenaakbare terreurleider door Amerikaanse *Navy Seals* vormde een logische, misschien gelukkige, bekroning van een extra inspanning die Barack Obama zich had getroost om tien jaren van onhoudbare militaire inspanning af te sluiten. Logisch, omdat president Obama de oorlog in Afghanistan uitsluitend nog wilde toespitsen op de enige reden waarom deze oorlog noodzakelijk was, namelijk de uitschakeling van Al Qaida. De oorlog kon hem verder matig interesseren. Misschien gelukkig, omdat de actie goed voorbereid maar riskant was, en qua timing (vlak voor de eerste terugtrekking van Amerikaanse soldaten uit Afghanistan) nauwelijks beter had gekund. De reële betekenis van de eliminatie van Bin Laden mag niet overschat worden, maar zo ontwrichtend als de virtuele dreiging van het

terrorisme zelf is, zo invloedrijk kan de symbolische onthoofding van Al Qaida uitpakken voor het wereldwijde antiterreurbeleid.

Er is na tien jaar dringend behoefte aan een afsluiting, zowel materieel als psychologisch. Bin Ladens dood is een ideaal afsluitpunt. De vs snakken naar beëindiging van de oorlogen in Irak en Afghanistan, en zo gewillig als het politieke klimaat in 2001 was om de terreurdreiging op te blazen tot een existentiële veiligheidsdreiging van mondiale proporties, zo ontvankelijk lijkt het klimaat nu voor argumenten om slopende en geldverslindende oorlogen onnodig te verklaren. En om de strijd tegen het terrorisme te verkleinen tot sluwere, minder zichtbare, maar goedkopere campagnes van *targeted killings*, operaties met *special forces* en onbemande vliegtuigen.

De uitschakeling van Bin Laden kan zo, exact tien jaar nadat 9/11 de wereld misschien te somber maakte, de verleiding bieden tot een te rooskleurig evaluatieperspectief.

DE VS WAREN NIET VOORBEREID

Want de gevolgen van tien jaar *nine-eleven* zijn natuurlijk niet misselijk en voor een groot deel ook niet meer terug te draaien. Het zal altijd speculeren blijven wat de geopolitieke torsie is geweest die door 9/11 is veroorzaakt. De eenvoud van de Koude Oorlog, en zelfs nog van de tien roerige jaren erna, waarin veiligheid werd afgemeten aan de mate van interstatelijk evenwicht, in een mondiaal systeem van toezicht en garanties door militaire supermachten, was in één klap historie geworden. Een kleine 'non-state actor' had de machtigste statelijke actor met schamele middelen aan het wankelen gebracht. De aanslag op de Twin Towers kostte de 19 kapers aan voorbereiding \$ 500.000: met het bedragje dat het Pentagon er in 35 seconden doorheen jaagt bleek een kleine terreurgroep in staat om de enige supermacht in psychose te brengen en om jarenlang de veiligheidsagenda van het machtigste land ter aarde (defensiebudget \$ 500 mrd) te dicteren.

Ik verwijz hier slechts globaal naar de oorlogen in Irak en Afghanistan, die onmetelijke gevolgen hadden en nog zullen hebben voor de kracht van de Amerikaanse economie, voor het gezag van de vs in de wereldpolitiek, voor de verhoudingen binnen het machtigste bondgenootschap van de wereld (de NAVO) en voor de onmetelijke gevolgen die deze oorlogen mogelijk hebben gehad voor het oproepen van terreurkrachten die men nu juist wilde bestrijden. De vs bleken volgens de 9/11 Onderzoekscommissie niet of slecht voorbereid op elf september, wat behalve tot een volstrekt kantelende externe veiligheidsagenda ook tot een geïmproviseerde binnenlandse omwenteling leidde.

Amerika zou in de oorlog tegen het terrorisme en de nasleep van Irak, zo'n \$ 10-12 mrd per maand gaan investeren, al was het land volstrekt radeloos in het taxeren van wát men eigenlijk moest bestrijden. Minister Rumsfeld verzuchtte: 'we simply lack the metrics on terrorism'. Alleen al aan het 'onterechte' deel van de war on terror, de operatie Iraqi Freedom,

Met slechts \$ 500.000 bleek een kleine terreurgroep in staat om de enige supermacht in psychose te brengen

werd door Linda Bilmes en Joseph Stiglitz een prijskaartje van \$ 3000 mrd gehangen.⁴ Nu kan daar misschien tegenin worden gebracht dat een deel van deze oorlogsinspanning ook wel onder aanvoering van andere argumenten — of voorwendselen — zou zijn gepleegd, ja dat er misschien zelfs nog wel van een paar positieve effecten kan worden gesproken. Niemand weet immers welke schade Irak bespaard is gebleven dankzij de regime change die zonder 9/11 misschien niet had plaatsgevonden, wie weet hoe (democratisch?) Irak over tien jaar misschien blijkt te zijn, of in hoeverre de 'neocon' idealen van Paul Wolfowitz nog een verre rol hebben ge-

speeld bij de barensweeën van de zogenoemde Arabische lente.⁵ Het zijn *what if*-baten die niet te berekenen zijn omdat 9/11 de geschiedenis een andere wending gaf.

Een tweede mondiaal effect was het veelgenoemde 'securitization'-effect. Terrorisme werd een krachtterm en drong door tot zulke uiteenlopende sectoren als vervoer (maritiem terrorisme, trein- en metroaanslagen), landbouw (agroterrorisme), sport (evenementaanslagen), voedsel en gezondheid (bioterrorisme), het weer (klimaatterrorisme), de natuur (ecoterrorisme), industrie en energie (chemisch en nucleair terrorisme) en integratiebeleid (radicalisering). Ja, alle burgers werden in alle situaties waarin zij zich bevonden gemobiliseerd om alert te zijn op vreemde omstandigheden (verdachte pakjes). De strijd tegen het terrorisme transformeerde tot een ongekende inspanning om een bepaald bewustzijn te winnen en op peil te houden.

KNUTSELEN AAN DE DEFINITIE VAN TERRORISME

Maar ook de veiligheidsector zelf worstelde met het begrip terrorisme. Dat zorgde voor beleidsverwarring, nieuwe rubriceringen van soms oude dreigingen, herschikking van bevoegdheden en ingrijpende reorganisatie van bestuur en samenlevingscultuur. De belangrijkste discussie was misschien academisch maar wel heel fundamenteel, namelijk wat onder terrorisme moest worden verstaan. Aan het begin van het millennium waren meer dan 150 definities in omloop; de term dreigde een gelegenheidsinstrument te worden voor wie daar politiek baat bij had, zeker in het leidende land, de vs.

Voorjaar 2003 verscheen, vlak voordat de oorlog tegen Irak uitbrak, het jaarlijkse overzichtsrapport *Patterns of Terrorism* van het State Department. Hierin werd aan de hand van kwantitatieve jaarreeksen geconcludeerd dat het eigenlijk wel de goede kant op ging: driemaal zo weinig aanslagen, driemaal zo weinig doden en ook veel minder doden per aanslag dan pakweg tien jaar eerder. De slachtoffer-

cijfers — weliswaar enige duizenden per jaar — zonken trouwens in het niet bij de 40.000 doden die jaarlijks in het Amerikaanse verkeer vielen. Maar daar had de politiek geen boodschap aan, de cijfers konden niet kloppen. De Irakoerlog was onderdeel van de global war on terrorism, de ambtenaren van Colin Powell kregen opdracht hun huiswerk over te doen. Binnen drie maanden verscheen een nieuwe versie van het rapport en was een nieuwe rubriek internationale terreurdaden toegevoegd aan de oude, namelijk de 'significant acts

Moeten de vele aanslagen in Irak wel meetellen als internationale terreur?

of terror'. Deze categorie vermeldde een forse stijging en won het in de voorlichting. Zo werd het intuïtieve gevoel van 'bedreigd zijn' weer hersteld, het algemene gevoel van waakzaamheid, 'awareness', dat het voornaamste instrument was in de strijd tegen het terrorisme, mocht niet worden ontkracht.

In de jaren 2004 en 2005 werd er verder geknutseld aan de definitie van terrorisme, nieuwe rapporten werden voortaan door *Homeland Security* opgesteld, de aanslagstatistieken vlogen omhoog van enige honderden naar 11000 in 2005. Dit alles tastte de vergelijkbaarheid met vroegere cijfers verder aan: het rekenen in tienduizenden aanslagen per jaar markeerde een nieuw, post-9/11 decennium. Ook de definitie waarmee vn secretaris-generaal Kofi Annan het in 2005 probeerde (elke daad die erop gericht is om dood of schade te veroorzaken bij burgers of niet-strijders, met als doel de bevolking te intimideren of regeringen tot iets te dwingen dan wel na te laten), een keurige omschrijving die crimineel geweld van politiek geweld onderscheidde en verzet tegen een bezettingsleger buiten de terreursfeer hield, veranderde daar niets aan.

Een ander twistpunt was of de vele aanslagen in Irak wel of niet mochten meetellen als internationale terreur. Ja, volgens *Homeland Security*, maar diverse bronnen bestreden dit. De *Human Security Brief* 2007 concludeerde dat oorlogsslachtoffers in Irak, anders dan in Afrika of Azië, vaak terreurslachtoffers werden genoemd waardoor de mondiale terreurcijfers tientallen procenten omhoogschoten.⁶ Zelfs het onderzoeksbureau van het Congres bekritiseerde de 'enorme vertekening'.⁷ De begrippenstrijd heeft tot op de dag van vandaag veel kwaad gedaan aan een juiste inschatting van de aard, omvang en werkelijke trends in het internationale terrorisme. Bij dat alles moet bovendien worden bedacht dat de statistieken niets zeggen over verijdelde aanslagen (en onbekende pogingen), zodat de waardering van het fenomeen zelf en de bestrijding ervan nog altijd een geur van politisering dragen.

Een derde gevolg van 9/11 is dat het de verhoudingen binnen het NAVO-bondgenootschap flink op de proef heeft gesteld. Hier wordt op een veel dieper effect gedoeld dan de twijfel aan de relevantie van de NAVO die na afloop van de Koude Oorlog toch al hier en daar was gerezen. Het terrorisme vormde geen typische artikel 5-dreiging die de ontwerpers van het NAVO-verdrag voor ogen hadden gehad. Aanvankelijk kon de aanval op de Twin Towers en het Pentagon overigens nog wel als een eerste gelegenheid in de geschiedenis van de alliantie worden gezien waarbij de bijstandsclausule kon worden ingeroepen. Maar de politieke werkelijkheid was dat de vs zich veel liever van een zelfgekozen gelegenheidscoalitie bediende om de oorlog tegen het Talibanregime (de gastheer van Al Qaida) te voeren.

Dit model zou later (Irak, ISAF) steeds worden gevolgd en — hoewel de solidariteit en de gedeelde afkeer van Al Qaida geen moment ter discussie stonden — zou het de betrekkingen pijnlijk schaden. De culminatie was de recente verzuchting van de vertrekkende Robert Gates als minister van defensie dat de NAVO-landen voor hem als partners hadden afgedaan.⁸ Ook de

samenwerking op justitieel en inlichtingengebied kwam moeilijk op gang.

Globaal genomen verweten de vs de Europese landen dat ze het terrorisme te veel als een justitieel probleem benaderden, terwijl het voor henzelf primair om een nationale veiligheidsaangelegenheid ging. Een paar voorbeelden: helpers van de aanslag van 9/11 die in Hamburg terechtstonden konden door Duitsland niet veroordeeld worden zonder de uitlevering van Binshalbib, een Al Qaida-verdachte in Amerikaanse hechtenis. Dat weigerde de vs op grond van veiligheidsoverwegingen. Spanje lag ook overhoop met de vs, omdat het alweer vanwege veiligheidsoverwegingen, geen toegang kreeg tot inlichtingen over lieden die vanwege de aanslagen in Madrid verhoord werden. De Britten waren op hun beurt boos op de Amerikanen omdat zomer 2004 de identiteit van een Britse verdachte, een computereexpert van Al Qaida die in Pakistan was opgepakt, in Amerika op straat was gegoooid. Was nodig, aldus de Amerikanen, om een terreurketen 'van ons' op te rollen.

Europeanen zeurden volgens de Amerikanen te veel over mensenrechten

Andere pijnpunten in de relatie waren het feit dat Europeanen tegen de doodstraf zijn, Amerikanen niet. Dat speelt bij elke uitlevering, dus ook van terreurverdachten, een hinderlijke rol. Europeanen zeurden volgens de Amerikanen te veel over mensenrechten: of het nu om de privacy van vliegtuigpassagiers gaat, of over procesrechten van terreurverdachten, het gedoe over wettig verkregen bewijs, altijd zorgt (het trouwens ook niet altijd eensgezinde!) Europa voor problemen en bedenkingen. De kwestie van de geheime CIA-vluchten en de praktijk van 'rendition' (die de meeste Europese landen officieel althans een doorn in het oog waren), verontwaardiging over Guantanamo en Aboe Graib,

gekibbel over welke organisaties op terreurlijsten thuishoren en welke niet, onenigheid over uitwisseling van persoonsgegevens uit privacy-oogpunt — ze vormden flinke irritaties in de ‘counter terror-relatie’ tussen de vs en Europa waarin de drempel wat betreft de vs gewoon een stukje lager lag. Nog verder ging het verwijt van de regering-Bush dat Europa faalde de moslims in zijn samenleving te integreren, wat in combinatie met hun radicalisering tot export van terreur naar Amerika kan leiden. In feite eisten de vs invloed op delen van het beleid die tot voor kort volstrekt ‘binnenlands’ waren, omdat zij in de ogen van de Amerikanen tot cruciaal veiligheidsbelang waren gepromoveerd.

CONCLUSIE

Vóór 2001 stond terrorisme bepaald niet als nummer één op de lijstjes van wereldwijde dreigingen. Ook op basis van huidige overzichten van werkelijke bedreigingen, zoals onnatuurlijke doodsoorzaken en frequentie van ongelukken en incidenten, lijkt relativering op zijn plaats. Dat terrorisme niet de grootste ‘killer’ is kan natuurlijk het succes zijn van antiterreursinspanningen, zodat het onvoorzichtig zou zijn om het als dreigingsbron te bagatelliseren. Maar terreur heeft ook een virtuele dimensie. Omdat angst (voor ontwrichting en dood) al een werkzaam bestanddeel van terreur is, spelen percepties ten minste zo’n grote rol als de wer-

kelijkheid zelf. Terreurbestrijding is dus ook een strijd om beeldvorming te winnen, een strijd die gemakkelijk is te manipuleren.

Terroristen die deze kunst beheersen, niet door werkelijk aanslagen te plegen maar door de angst daarvoor aan te wakkeren, slagen al voor een belangrijk deel in hun doel. Ook beleidsmakers kunnen betrekkelijk gemakkelijk de werkelijkheid vervuilen voor beelden, in zowel geruststellende als verontrustende zin — en het beleid daarmee een oneigenlijke grondslag geven. Zonder werkelijke aanslagen is het echter ondenkbaar dat dreiging en bestrijding daarvan een eigen, virtuele vlucht nemen.

9/11 was als aanslag werkelijk en uitzonderlijk genoeg om een ongekende torsië in de wereld te veroorzaken. Zó uitzonderlijk dat we er geen antwoord op hadden, en niet eens wisten of het oorlog was of misdaad. De staat — uitgedaagd door een ‘non-state actor’ die het systeem ontkende — wankelde, al was het maar door de zelfgekozen reactie van die machtigste staat ter wereld. Sommigen zeggen nu dat het antwoord van de vs een overreactie was en dat de dreiging lang zo groot niet was als in de Koude Oorlog. Maar het meest verbluffende is voor mij dat die kleine, onbeheerste en versnipperde tegenstander wel degelijk in staat was om de veiligheidsagenda van de vs naar zijn hand te zetten en daarmee de wereld tien jaar lang te laten haperen. Daar hebben we tot in de haarvaten van onze maatschappij mee te maken gekregen.

- | | | | |
|---|--|---|------------|
| <p>Noten</p> <p>1 Bob Woodward, <i>Bush at War</i>. Simon & Schuster, New York 2002.</p> <p>2 Worldwide Incidents Trackings System, National Counter Terrorism Center, https://wits.nctc.gov</p> <p>3 International Herald Tribune, 12 juli 2011.</p> <p>4 Linda B. Bilmes, Joseph E. Stiglitz, <i>The Three Trillion Dollar War</i>:</p> | <p><i>The True Cost of the Iraq Conflict</i> (Norton and Company, 2008).</p> <p>5 Remember the Future — Arabisch Shock and Awe, Ko Colijn (Vrij Nederland, 28 januari 2011) http://www.vn.nl/Standaard-Media-Pagina/Arabisch-shock-and-awe.htm.</p> <p>6 Human Security Brief 2007, Ch.1, Dying to lose — explaining the decline in global terrorism p.8-15; http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2007/text.aspx.</p> | <p>7 Trends in Terrorism: 2006, Congressional Research Service RL 33555, 12 maart 2007, p.3 http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL33555.pdf.</p> <p>8 Defense secretary warns Nato of ‘dim’ future, New York Times, 10 juni 2011 http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html.</p> | <p>181</p> |
|---|--|---|------------|