

HOOFDSTUK 4

Antiterrorisme in de Verenigde Staten, Europa en Rusland

Het beleid van de Verenigde Staten tegen (internationaal) terrorisme tot 11 september 2001

CYRILLE FIJNAUT

Parlementaire discussie over een onderzoekscommissie

De moorddadige 11-septemberaanvallen hebben binnen en buiten de Verenigde Staten bij velen niet alleen de vraag opgeroepen hoe de aanslagen werden georganiseerd maar ook de vraag waarom ze niet werden voorkomen. In het Huis van het Amerikaans Congres – in de schoot van het *Subcommittee on Terrorism and Homeland Security* – leidden zij vrijwel onmiddellijk tot een discussie over de vraag of er geen onderzoekscommissie zou moeten worden ingesteld.

De voorstanders poneerden dat het hen er niet om ging de verantwoordelijkheden van de betrokken diensten vast te stellen en eventueel koppen te snellen, maar om te leren van de fouten die waren gemaakt en om zo dergelijke aanvallen in de toekomst te voorkomen. De tegenstanders wezen er echter op dat in de voorbije jaren door verschillende commissies voldoende was aangetoond op welke punten het antiterrorismebeleid tekortschoot en dat het nu niet het moment was om leden van de meest betrokken politie- en inlichtingendiensten publiekelijk ter verantwoording te roepen; het zou het zo broodnodige inlichtingenwerk ernstig kunnen schaden en dus de terroristen alleen maar in de kaart spelen.

Uiteindelijk werd het voorstel aangenomen om een commissie op te richten, waarvan de leden deels worden benoemd door de president en deels door de meerderheid en de minderheid in het Huis van Afgevaardigden en de Senaat, en die tot raak krijgt een oordeel te vellen over '*the national security readiness of the United States, to identify structural impediments to the effective collection, analysis and sharing of information on national security threats, particular terrorism*'.

Tot op heden is de onderzoekscommissie nog niet geïnstalleerd. Diverse voor-
aanstaande Congresleden hebben evenwel herhaald dat zo'n commissie er op een gegeven moment zeker zal komen. Maar wanneer precies, en met welke bevoegd-

heden, is nog niet duidelijk. Beslissingen hieromtrent hangen volgens goed ingelichte journalisten van *The New York Times* in hoge mate af van de evolutie van de terroristische dreiging voor Amerika.

Voorts wordt alom beseft dat het beoogde onderzoek vanuit politiek oogpunt een uiterst riskante aangelegenheid is en dus met de grootst mogelijke zorgvuldigheid moet worden opgezet. Het zal immers gaan over de vraag of de CIA (*Central Intelligence Agency*) en de FBI (*Federal Bureau of Investigation*) voldoende hebben samengewerkt, over de vraag of de doeltreffendheid van deze diensten werd aangetaast door de richtlijnen omtrent heimelijke opsporing en dito inlichtingenwerk; over de vraag of er een tekort was aan infiltranten en vertalers, en over nog zovele andere delicate vragen.

Het doel van deze bijdrage is uiteraard niet om deze en andere kwesties op te lossen met het oog op de beantwoording van de vragen die aanvankelijk werden opgevoerd omtrent de 11-septemberactie. Alleen al gelet op de enorme complexiteit van het hele vraagstuk is dat in dit bestek onmogelijk. Zoals in de titel wordt aangegeven, zal hier vooral een beeld worden geschetst van het antiterrorismebeleid dat in de voorbije decennia door de VS werd gevoerd en, in het verlengde ervan, van de discussie die er de voorbije jaren heeft gewoed over de tekortkomingen van dat beleid. In het bijzonder de bespreking van die discussie – afgezet tegen de beleidsmaatregelen die werkelijk werden genomen – geeft echter aan in welke richting wellicht moet worden gezocht naar de redenen waarom de aanslagen niet werden voorkomen. Dat ook kort zal worden ingegaan op wat we nu publiekelijk weten over de wijze waarop de aanslagen werden georganiseerd, is haast onvermijdelijk. Want of de aanslagen hadden kunnen worden voorkomen hangt natuurlijk niet alleen af van (de tekortkomingen van) het gevoerde beleid maar ook van hun opzet en uitvoering.

Het is natuurlijk heel verleidelijk om ook in te gaan op het beleid dat na 11 september op poten is gezet om in elk geval op korte termijn herhaling van zulke terreurdaden op Amerikaans grondgebied te voorkomen. Maar aan die verleiding heb ik wegens plaats- en tijdsgebrek helemaal weerstaan.

In de schaduw van de Koude Oorlog

Naast spionage en sabotage figureert ook terrorisme in de Amerikaanse basiswetgeving op de nationale veiligheid, zij het dan in de vorm van internationaal terrorisme; nationaal terrorisme werd lange tijd niet beschouwd als een bedreiging voor de nationale veiligheid, wel voor de binnenlandse veiligheid. Waar bijvoorbeeld in

de *National Security Act* van 1947 wordt gesproken van *counterintelligence* wordt bedoeld op ‘*information gathered and activities conducted to protect against espionage, other intelligence activities, sabotage (...) or international terrorist activities*’.

Met dat laatste worden volgens de *Foreign Intelligence Surveillance Act* van 1978 bedoeld: ‘*activities that (1) involve violent acts or acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State (...); (2) appear to be intended (i) to intimidate or coerce a civilian population; (ii) to influence the policy of the government by intimidation or coercion; or (iii) to affect the conduct of the government by assassination or kidnapping; and (3) occur totally outside the United States, or transcend national boundaries in terms of the means by which they are accomplished, the persons they appear intended to coerce or intimidate, or the locale in which their perpetrators operate or seek asylum.*’

Dat internationaal terrorisme zo’n belangrijk ingrediënt vormt in de tegenwoordige veiligheidswetgeving mag evenwel niet tot de conclusie leiden dat het sedert het einde van de Tweede Wereldoorlog altijd hoog op de politieke agenda heeft gestaan. Dat is zeker niet het geval. Het VS-veiligheidsapparaat was tot laat in de jaren 1980 hoofdzakelijk gericht op de bestrijding van de Sovjetunie en het (al dan niet vermeende) communisme in het algemeen, in Azië evengoed als in Midden- en Zuid-Amerika. Dat gold in het bijzonder voor de *Intelligence Community* waar de *National Security Act* over spreekt. De *Intelligence Community* omvatte niet alleen de CIA (al werd aan het hoofd ervan, als *Director of Central Intelligence*, wel een leidende rol in deze ‘gemeenschap’ toegekend), de *National Security Agency* (NSA), de *Defense Intelligence Agency* (DIA) en het *Central Imagery Office* (CIO), maar ook onder meer de inlichtingenafdelingen van de FBI, van de verschillende krijgsmachten en van het *Department of the Treasury*.

De FBI – onder leiding van John Edgar Hoover – was daarenboven in het binnenland volop betrokken bij de openlijke en vooral ook heimelijke bestrijding van wat het beschouwde als ‘staatsondermijnd extremisme’ en ook vandaag soms nog beschouwt als ‘terrorisme’ (wanneer het met geweld gepaard gaat). Via zijn COINTELPRO’s (*Counterintelligence Programs*) kwam de FBI in het geweer tegen de aanhangers van de burgerrechtenbeweging, de strijders voor de onafhankelijkheid van Puerto Rico en de betogers tegen de Vietnam-oorlog.

De schandalen waarin CIA en FBI zodoende terecht kwamen, leidden niet alleen tot de oprichting van een aantal belangrijke onderzoekscommissies maar via de resultaten van hun werk ook tot de formulering van vrij strikte richtlijnen voor inlichtingenonderzoek in de sfeer van de binnenlandse veiligheid en voor het gebruik van informanten.

In 1980 grepen volgens de FBI ruim 30 terroristische incidenten plaats op Amerikaanse bodem, in 1981 waren het er al 46 en in 1982 stegen ze tot 55. Zeker de helft ervan schreef de FBI toe aan binnenlands terrorisme en een belangrijke minderheid dus aan internationaal terrorisme. Die ontwikkeling gaf aanvankelijk niet meteen aanleiding om op federaal niveau een speciaal antiterrorismebeleid op te zetten.

Dat blijkt duidelijk uit de presidentiële *Executive Order* 12333 van 4 december 1981, waarin toenmalig president Ronald Reagan binnen de geldende regelgeving de inlichtingendiensten van een nieuw beleidsmatig kader voorzag. In de order was internationaal terrorisme slechts een marginaal probleem. De Sovjetunie en haar satellieten werden nog steeds als het grote gevaar gezien '*despite* [zoals Reagan op 20 mei 1982 schreef in de *National Security Decision Directive* 32] *increasing pressures on its economy and the growing vulnerabilities of its empire: (...) the decade of the eighties will likely pose the greatest challenge to our survival and well-being since World War II and our response could result in a fundamentally different East-West relationship by the end of this decade*'.

Een maand voordien – op 10 april 1982 – had Reagan via een soortgelijke richtlijn wel de verantwoordelijkheden vastgelegd van de onderscheiden diensten bij de aanpak van terroristische incidenten. Gegeven het belang van die instructie voor de nog steeds bestaande taakverdeling tussen met name CIA en FBI inzake de bestrijding van (internationaal) terrorisme, past het om er even bij stil te staan.

Het uitgangspunt was dat de bestrijding van zowel internationaal als binnenlands terrorisme een kwestie was van nationaal beleid en dat de geloofwaardigheid van zo'n beleid vroeg om een doeltreffende en doelmatige behandeling van de bedoelde incidenten. Om dat te bewerkstelligen werd de coördinatie van de federale reactie op dergelijke incidenten in handen gelegd van *lead agencies*. Voor terroristische incidenten op Amerikaanse bodem werd het *Department of Justice* en met name de FBI – in elk geval '*for operational response to such incidents*' – aangewezen als *lead agency*, en het *State Department* voor internationale terroristische incidenten buiten het VS-grondgebied. Het *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), dat tot dan toe hoofdzakelijk tot taak had statelijke en lokale overheden bij te staan in de aanpak van natuurrampen en epidemieën, werd verantwoordelijk gemaakt '*for planning for and managing the public health aspects of a terrorist incident and recovery from the consequences of such incidents*'.

Voorts werd er onder meer een *Terrorist Incident Working Group* opgericht om de *Special Situation Group* te ondersteunen, en een *Interdepartmental Group on Terrorism* om een algemeen antiterrorismebeleid te ontwikkelen, '*including, inter alia, policy directives, organizational issues, legislative initiatives, and interagency training*'

programs’. Dat in de overlegstructuren niet alleen het *Department of Justice* en het *State Department* vertegenwoordigd waren, maar ook het *Department of Defense* en de staf van de *National Security Council*, geeft aan dat terrorismebestrijding niet uitsluitend als een kwestie van nationaal belang beschouwd werd, maar als een vraagstuk dat met vereende (burgerlijke en militaire) krachten moest worden aangepakt.

Belangrijk bij dat alles is overigens dat deze richtlijn deels voortbouwde op de maatregelen die de FBI intern al vanaf 1980 had getroffen om beter het hoofd te bieden aan terrorismeproblemen. Zo had de FBI in 1980 samen met het *New York City Police Department* een *Joint Task Force* opgericht en in 1982 had ze een speciaal team gevormd voor de aanpak van gijzelingen.

De aanslagen in Beiroet in 1983-1984 en de ommekeer in het gevoerde beleid

De terreuracties in Beiroet in de jaren 1983-1984 zorgden voor een ommekeer in het federale beleid. Bij de eerste aanslag (23 oktober 1983, op een basis van de Amerikaanse mariniers) vielen 241 doden, bij de tweede (20 september 1984, op de Amerikaanse ambassade) veertien.

De eerste aanslag bracht Reagan ertoe in april 1984 aan het Congres te schrijven dat ‘*terrorism has become a frightening challenge to the tranquillity and political stability of our friends and allies*’ en dat ‘*a very worrisome and alarming new kind of terrorism has developed: the direct use of instruments of terror by foreign states (...); (...) also disturbing is state-provided training, financing and logistical support to terrorists and terrorist groups. These activities are an extremely serious and growing source of danger to us, our friends and our allies, and a severe challenge to America’s foreign policy.*’ Geheel in de lijn van deze definitie van het probleem – als bovenal een probleem in het buitenland – stelde de president vier stukken wetgeving voor: twee met het oog op de implementatie van toen recente VN-verdragen inzake vliegtuigkapingen en sabotage in de burgerluchtvaart; één om een financiële vergoeding voor informatie over terroristische activiteiten binnen en buiten de VS mogelijk te maken; en één om personen en bedrijven aan te pakken die groepen of staten, betrokken bij het bedoelde terrorisme, zouden ondersteunen. Het Congres stemde voor een belangrijk deel met dat beleid in.

Maar daar bleef het niet bij. Op 20 juli 1985 zette Reagan een *Task Force on Combating Terrorism* op om de doeltreffendheid van het gehele antiterrorismebeleid te onderzoeken. De bewoordingen van zijn opdracht doen denken aan wat president George Bush na 11 september 2001 keer op keer herhaalde: ‘*Terrorists are waging a war against, not only the United States, but all civilised society in which*

innocent civilians are intentional victims and our servicemen are specific targets. (...) We should undertake action in concert with other nations which share our democratic institutions to combat the menace of terrorism. We must, however, be prepared to act unilaterally when necessary.'

De bevindingen van de werkgroep leidden in januari 1986 tot de formulering van een pakket beleidsmaatregelen, gebaseerd op de gedachte dat terrorisme een potentiële bedreiging vormde voor de nationale veiligheid van de VS en dat het land zich daarom met alle mogelijke wettelijke middelen moest verzetten tegen het gebruik van dat middel. Enkele voorbeelden:

- * meer internationale samenwerking tegen het terrorisme organiseren;
- * meer ruchtbaarheid geven aan de beloning van informatie over terroristische activiteiten;
- * van moord op Amerikaanse burgers in het buitenland een federale misdaad maken;
- * de doodstraf zetten op het vermoorden van Amerikaanse burgers in geval van gijzelingen;
- * nagaan of terreurorganisaties misbruik maken van de *Freedom of Information Act*;
- * de opleiding en ondersteuning van terroristen in zogenaamde huurlingenkampen in de VS verbieden.

Het feit dat deze en andere maatregelen werden vastgesteld door de *National Security Decision Directive 207* is overigens opmerkelijk. Het demonstreert immers niet alleen dat het probleem van het internationaal terrorisme inmiddels een stuk hoger op de politieke agenda terecht was gekomen, het toont eveneens aan dat terrorisme nu formeel werd gezien als een kwestie die rechtstreeks de *national security* betrof en niet langer als een kwestie van louter *national policy*. In het licht van de zware aanslagen die in Libanon hadden plaatsgevonden is de herdefinitie van het terrorismeprobleem bepaald niet onbegrijpelijk.

Hierbij mogen we echter niet uit het oog verliezen dat tezelfdertijd in het binnenland van de VS een bijzonder gewelddadig soort rechts extremisme de kop had opgestoken. Allerhande militieachtige groepen begonnen zich halfweg de jaren 1980 krachtadig te keren tegen de federale overheid. Een aantal groepen was duidelijk racistisch van inslag; ze verkondigden een ideologie die uitging van de superioriteit van het blanke ras. Richtlijn 207 was zeker ook tegen die extremisten gericht. Het binnenlands terrorisme wordt sinds die tijd ook beschouwd als een kwestie die de nationale veiligheid aanbelangt.

Ondertussen had het Congres in 1984 de *Comprehensive Crime Control Act* aangenomen, die samen met de *Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act* van 1986 de FBI de bevoegdheid verleent om ook buiten het VS-grondgebied onderzoeken in te stellen (uiteraard als het betrokken land ermee instemt) naar terroristische incidenten waarbij Amerikaanse burgers zijn betrokken of ten minste Amerikaanse belangen in het geding zijn. In samenhang met die wetgeving kreeg de FBI ruimte om op een groeiend aantal ambassades zogeheten *Legal Attachés* (LEGAT's) aan te stellen. Op het einde van de jaren 1990 waren er LEGAT-bureaus in 35 landen.

De CIA zat intussen ook niet stil. In 1986 richtte het toenmalige hoofd, W. Casey, binnen de dienst het *Counterterrorism Center* op. Gelet op het feit dat het nieuwe beleid eerst en vooral was gericht op het tegengaan van internationaal terrorisme was dat zeker geen merkwaardige beslissing. Overigens werd er in de opeenvolgende beleidsplannen van uitgegaan dat de CIA en de FBI hun activiteiten onderling op elkaar zouden afstemmen.

Niet uit de gedeeltelijk geheime *Annual Intelligence Activities Authorizations Act*, maar wel uit de algemene literatuur over de Amerikaanse inlichtingendiensten kan worden opgemaakt dat hier sedert het begin van de jaren 1980 heel wat geld is ingepompt. Betrekkelijk betrouwbare schattingen gaan ervan uit dat rond 1980 zo'n twintig miljard dollar aan deze diensten werd gependeed en dat het bedrag rond 1990 was opgelopen tot dertig miljard dollar.

Hoeveel er in die periode in het bijzonder werd besteed aan CIA en FBI met het oog op een betere (preventieve en repressieve) bestrijding van het internationaal terrorisme valt niet te zeggen. Wel staat het vast dat de FBI in 1993 in totaal 78,5 miljoen dollar uitgaf voor terrorismebestrijding en dat hierbij op dat moment – afgezien van de technische en administratieve ondersteuning – zo'n 550 agenten operationeel betrokken waren.

Was dat veel? Ook dat valt moeilijk uit te maken, onder meer omdat de FBI in de loop van de jaren 1980 op dat gebied steeds meer in *Joint Teams* ging samenwerken met leden van de stedelijke (en soms statelijke) politiekorpsen. In verhouding tot het aantal terroristische incidenten die zich in de periode 1980-1993 op Amerikaans grondgebied voordeden – in totaal 375, gemiddeld 27 per jaar – gaat het op het eerste oog om een vrij groot aantal manschappen. De incidenten varieerden van (pogingen tot) politieke brandstichtingen en (gelukke) bomaanslagen tot (mislukte) bevrijdingen van politieke medestanders uit de gevangenis, (vermoedelijk) gepleegd door aanhangers van allerlei bekende en onbekende binnen- en buitenlandse groeperingen. Het ging dus meestal wel om gecompliceerde acties.

Daarenboven moet er rekening worden gehouden met de inzet van de FBI bij

het onderzoek van terreurdaden in het buitenland. Het meest afschuwwekkende voorval op het einde van die periode was ongetwijfeld het opblazen van de PANAM-103 boven het Schotse plaatsje Lockerbie (21 december 1988). Hierbij kwamen 217 Amerikanen om het leven. Dat de FBI een klein jaar later een *Terrorist Threat Warning System* opzette, heeft zeker ook met Lockerbie te maken.

Het systeem heeft volgens allerhande berichten overigens daadwerkelijk bijgedragen tot het voorkomen van een aantal terroristische incidenten. Een van de meest bekende voorbeelden van preventieve actie betreft de aanhouding van een islamistisch terrorist die in een auto vol explosieven op 14 december 1999 de Canadees-Amerikaanse grens overstak, kennelijk met de bedoeling om tijdens de millenniumfeesten een of meer terreurdaden te (laten) plegen. Het FBI-systeem kon evenwel niet verhinderen dat er in de loop van de jaren 1990 binnen en buiten de VS een hele reeks gewelddadige acties tegen belangrijke Amerikaanse doelwitten werd gepleegd.

1993-2000: steeds minder incidenten maar wel zwaardere aanslagen...

Statistisch gezien daalde het aantal terroristische incidenten in de VS tussen 1993 en 1999 aanzienlijk in vergelijking met de voorgaande periode: er waren nog slechts zo'n twaalf incidenten per jaar. Maar kwalitatief gesproken lag de situatie heel anders, zowel in het binnenland als in het buitenland: de weinige gepleegde aanslagen werden steeds ernstiger.

De reeks begon met de halfmislukte terreuractie tegen het *World Trade Center* in New York op 26 februari 1993: zes doden en meer dan duizend gewonden. Ze eindigde met de 'geslaagde' aanval op datzelfde gebouw op 11 september 2001: rond de drieduizend doden en heel wat zwaar- en lichtgewonden. De materiële en economische schade die erdoor werd veroorzaakt, bedraagt vele miljarden dollars. En de sociale en psychologische rampspoed die erdoor werd verwekt, valt helemaal niet in cijfers uit te drukken.

Voor de eerstgenoemde aanslag wordt een islamistische organisatie uit Egypte verantwoordelijk gehouden. Haar geestelijke leider is er in New York ook metterdaad voor veroordeeld en zit sinds zijn uitlevering in 1995 een levenslange gevangenisstraf uit in de VS. De laatste aanval wordt met recht en reden toegeschreven aan een soortgelijke organisatie, Al-Qaeda, die zich de laatste jaren onder leiding van Bin Laden vanuit Afghanistan wereldwijd heeft vertakt. Men moet er overigens terdege rekening mee houden dat, in het kielzog van de eerste, maar ternauwernood aanslagen op een aantal andere beroemde gebouwen in New York konden worden voorkomen, en dat in 1997 slechts op het nippertje een zwaar terroristisch incident in de metro van de stad kon worden verhinderd.

Tussen de twee acties tegen het WTC door vonden er evenwel diverse aanslagen plaats met een al even desastreus karakter. De meest in het oog springende zijn die van augustus 1998 op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania. Daarbij vielen in totaal ruim 200 doden en meer dan 4500 gewonden. De beide aanslagen werden vooral dankzij de inspanningen van de FBI betrekkelijk snel opgelost. Uit het onderzoek bleek dat ze moesten worden toegeschreven aan de voormannen en een aantal leden van Al-Qaeda. Vier van hen werden op 29 mei 2001 in New York veroordeeld tot levenslang. Drie verdachten zaten op dat moment in afwachting van hun uitlevering vast in Londen. Dertien anderen waren toen nog op de loop, onder wie Bin Laden zelf. Om hem te pakken te krijgen zette de regering een prijs van vijf miljoen dollar op zijn hoofd.

Vanuit het oogpunt van nationale veiligheid waren enkele kleinere incidenten rond militaire doelwitten evenwel zeker zo alarmerend. Hierbij moet, ten eerste, worden gedacht aan de aanslag op de Amerikaanse luchtmachtbasis Khobar Towers in Saudi-Arabië (25 juni 1996). Daarbij werden negentien leden van de luchtmacht gedood en enkele honderden Amerikanen zwaar- en lichtgewond – afgezien van de vele andere (inlandse en buitenlandse) gewonden. Er was, ten tweede, de aanval op de USS Cole in de haven van Aden (12 oktober 2000) waarbij zeventien Amerikaanse militairen het leven lieten.

Een (binnenlandse) terreurdaad die zeker zoveel commotie veroorzaakte als de zware acties die nadien in het buitenland zouden volgen, was de aanslag van T. McVeigh en T. Lynn Nichol op de *Alfred P. Murrah Federal Building* in Oklahoma City (19 april 1995). Daarbij kwamen 174 personen om en raakten er 1800 gewond. Het feit dat de gewelddadige actie werd gepleegd door Amerikaanse terroristen – die overigens slechts zijdelingse banden hadden met de rechts-extremistische militiebeweging – was in de ogen van veel Amerikanen ronduit verbijsterend. De vrees dat zulke aanslagen zich in het binnenland zouden kunnen herhalen, vonden velen trouwens reëel. Waarom zouden er niet meer individuen als McVeigh en Lynn Nichol rondlopen? De dreiging van het opkomende *special interest terrorism* – bijvoorbeeld het *Animal Liberation Front* of het *Earth Liberation Front* – stak hier voor de meeste waarnemers maar bleek bij af. Het leidde in verreweg de meeste gevallen enkel tot materiële schade. Hun ‘activisme’ vormde dus niet *de* grote uitdaging waarvoor de politie- en inlichtingendiensten zich geplaatst zagen.

Ten slotte moeten we in dit verband wijzen op de aanslag met saringas die *Aum Shinrikyo* in 1995 pleegde op de ondergrondse van Tokio. Hierbij verloren twaalf personen het leven en raakten er ongeveer vijfduizend gewond. Het is belangrijk dat incident hier te vermelden, omdat het de Amerikaanse beleidsma-

kers sterkte in de opvatting dat terreurbewegingen niet alleen *bereid* zijn om chemische, biologische of nucleaire *weapons of mass destruction* (WMD) in te zetten, maar er ook *in staat* toe moeten worden geacht. Evenzo hebben sindsdien gedurfde acties van *hackers* en herhaalde wereldwijde infecties met kwaadaardige computer-virussen steeds meer voedsel gegeven aan de gedachte dat *cyberterrorism* ook tot de reële mogelijkheden is gaan behoren.

... en dus een steeds veelomvattender antiterrorismebeleid

Mede in het licht van het beleid dat halfweg de jaren 1980 op de rails werd gezet, spreekt het haast voor zichzelf dat – naarmate de reeks aanslagen toenam – op tal van fronten maatregelen zijn getroffen om herhaling te voorkomen, respectievelijk adequater te reageren. De maatregelen werden in hoofdzaak genomen op grond van een viertal *Presidential Decision Directives*. Ze dateren van achtereenvolgens juni 1995 (1: nr. 39), mei 1998 (2: nrs. 62 en 63) en januari 2001 (1: nr.75). Omdat het te ver zou voeren die vrij uitgebreide richtlijnen op dezelfde manier te bespreken als die uit de jaren 1980, beperken we ons tot een algemene schets van de maatregelen die daadwerkelijk werden genomen. Om de maatregelen beter te begrijpen past het wel dat we eerst de (vier) krachtlijnen van het antiterrorismebeleid aangeven, zoals het op basis van de bovengenoemde richtlijnen werd gevoerd tot 11 september.

1. Reductie van de personele, materiële, functionele kwetsbaarheid van de VS voor terrorisme, zowel in het binnenland als in het buitenland, onder meer door '*an aggressive program of foreign intelligence collection, analysis, counterintelligence and covert action in accordance with the National Security Act of 1947 and E.O. 12333*'. In 1998 werd de doelstelling verbijzonderd met betrekking tot de bescherming van de zogeheten *critical infrastructures* ('kritisch' zowel voor het functioneren van de economie als voor het opereren van het leger).
2. Afschrikking van terrorisme door publiekelijk te tonen dat het beleid niet zal worden beïnvloed door terroristische aanslagen en '*that we will act vigorously to deal with terrorists and their sponsors. Our actions will reduce the capabilities and support available to terrorists*'.
3. Adequate reactie op terreuraanslagen tegen de VS '*wherever it occurs, to protect Americans, arrest and defeat the perpetrators, respond with all appropriate instruments against the sponsoring organizations and governments and provide recovery relief to victims, as permitted by law*'.
4. Ontwikkeling van doeltreffende middelen om het terroristisch gebruik van WMD te voorkomen en onverhoopt de gevolgen ervan zo goed mogelijk te managen.

In de richtlijn van 5 januari 2001, de *US Counterintelligence Effectiveness – Counterintelligence for the 21st century*, werd door president Clinton de *Counterintelligence Community* geherstructureerd 'to better fulfill its mission of identifying, understanding, prioritizing and counteracting the intelligence threats by the United States. The system will be predictive, proactive and will provide integrated oversight of counterintelligence issues across the national security agencies.'

In grote lijnen kwam de integratieve herinrichting erop neer dat er een *Counterintelligence Board of Directors* (CBD) zou worden gevormd, voorgezeten door het hoofd van de FBI. De CBD zou worden bijgestaan door een *National Counterintelligence Executive* (NCE) die zou optreden '(...) as the substantive leader of national-level counterintelligence' en die zich daarbij zou bedienen van een *National Counterintelligence Policy Board* (NCPB), samengesteld uit hooggeplaatste ambtenaren van alle betrokken departementen en diensten. Het bureau van de NCE moest niet alleen jaarlijks een *National Threat Identification and Prioritization Assessment* opmaken, maar ook zorgen voor de integratie van de betrokken budgetten en plannen van het *Department of Defense*, de CIA en de FBI.

De richtlijn was op 11 september – mede door toedoen van de wisseling van de wacht in het Witte Huis – zeker nog niet volledig uitgevoerd. Het CONPLAN (*United States Government Interagency Domestic Terrorism Concept of Operations Plan*) lag er wel, maar in hoeverre dat omvangrijke coördinatieplan op dat moment operationeel was, is niet duidelijk. De uitvoering van de andere richtlijnen was op dat moment wél op gang gekomen. Dat zal verderop worden aangetoond met een aantal voorbeelden.

De herhaalde aanslagen op VS-ambassades leidden tot de ontwikkeling van een veelomvattend diplomatiek veiligheidsbeleid. Aanvallen op de krijgsmacht werkten succesievelijk een aanzienlijke verruiming en aanscherping van de (defensieve) militaire veiligheidsmaatregelen in de hand. De beschieting van Tripoli (1989) als vergelding voor de aanslag op PANAM-103, maar meer nog de beschieting van een Al-Qaeda-kamp in Afghanistan en de vernietiging van een geneesmiddelenfabriek in Soedan als reactie op de aanslagen op de ambassades in Afrika (1998) laten zien dat de krijgsmacht gaandeweg – in elk geval in het buitenland – ook op een actieve manier werd ingeschakeld bij de bestrijding van het (internationaal) terrorisme. Het is evenwel ook duidelijk dat in elk geval de laatstgenoemde militaire acties geen succes waren. Ze waren bij gebrek aan goede informatie kennelijk te ongericht.

De consequenties van de aanslagen en van het gevoerde beleid voor de (federale) politie- en inlichtingendiensten vallen in het algemeen niet of nauwelijks te beschrij-

ven, maar die voor de organisatie en werking van de FBI – *leading agency* in het binnenland – waren zeer aanzienlijk. Het FBI-antiterrorismebudget steeg van iets meer dan 78 miljoen dollar in 1993 naar ruim 300 miljoen dollar in 1999 – een verviervoudiging op zes jaar tijd. Het was deels bedoeld ‘*to prevent, to disrupt and defeat terrorist operations before they occur*’, deels om er adequater op te kunnen reageren.

Om de doelstellingen te bereiken werd, enerzijds, breed geïnvesteerd in de FBI: in zijn kwantitatieve en kwalitatieve personele sterkte (momenteel ongeveer 11 400 *special agents* en 16 400 technische en administratieve medewerkers), in zijn specialistische opleiding en forensische uitrusting, in zijn databanken en verbindingen.

Anderzijds werd de FBI, conform de presidentiële richtlijnen, ook in de diepte verder afgestemd op de bestrijding van het terrorisme. Zo is in 1995 op het hoofdkwartier in Washington een *Counterterrorism Center* opgericht, met twee secties: een *International Terrorism Operations Section* en een *Domestic Terrorism Operations Section*. Naast leden van de FBI werden er verbindingsgagenten van zo’n twintig federale departementen en diensten geposteed.

Voorts werd in 1998, mede op grond van de *Defense Against Weapons of Mass Destruction Act* van 1996, overgegaan tot de oprichting van een *National Domestic Preparedness Office*. De missie van dat bureau bestaat erin de statelijke en lokale overheden – met name die in de belangrijkste 120 steden van het land – te helpen bij de organisatie, de uitrusting, de opleiding enzovoort, van alle diensten die in actie moeten komen in het geval van een terroristische inzet van biologische en andere massavernietigingswapens.

In hetzelfde jaar werd eveneens het *National Infrastructure Protection Center* opgezet om vooral elektronische aanvallen op de *critical infrastructures* van het land – krachtcentrales, telecommunicatie, olie- en gasleidingen, banken... – af te kunnen slaan, dan wel de gevolgen ervan zo beperkt mogelijk te houden. En in 1999 werden in vijf steden – waaronder Washington DC en New York – bovendien *Rapid Deployment Teams* op de been gebracht om doeltreffender te reageren op complexe terroristische aanslagen.

Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat het Congres ook in de sfeer van de bevoegdheden de slagkracht van de FBI opgevoerd heeft. De *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* van 1996, bijvoorbeeld, biedt de *Secretary of State* de mogelijkheid om terreurgroepen officieel te classeren als *Foreign Terrorist Organizations* (FTOS). Hij kan de fondsen die ze in de VS hebben verworven, laten blokkeren. Maar dezelfde *Act* geeft ook de FBI de bevoegdheid om de mogelijkheden van FTOS om hun acties te financieren, in te perken.

Ten slotte zetten de VS in 1993 een beleid op om staten die in hun ogen terreurbewegingen ondersteunen, internationaal te isoleren. De landen die sedertdien prijken op de lijst van staten waartegen (mede) om die reden met sancties wordt opgetreden, zijn Cuba, Iran, Irak, Libië, Noord-Korea, Soedan en Syrië. Van Afghanistan werd door het *State Department* in 1999 gezegd dat het een 'primary safe-haven for terrorists' was en dat de Taliban maar doorgingen '(...) to harbor Usama Bin Laden and a host of other terrorists loosely linked to Bin Laden, who directly threaten the United States and others in the international community'.

In 1995 en 1996 deden de VS bovendien verwoede pogingen om andere landen te winnen voor een internationale campagne tegen het internationaal terrorisme. Op een topconferentie in Parijs (30 juli 1996) beloofden de VS, Groot-Brittannië, Frankrijk, Canada, Duitsland, Italië, Rusland en Japan elkaar dat zij zonder verwijl 25 maatregelen zouden treffen om in onderlinge samenwerking het terrorisme te bestrijden. Bij die maatregelen ging het onder meer om: de opstelling van VN-verdragen; de verbetering van de veiligheid van de luchtvaart; de herinrichting van de veiligheidsorganisatie in de deelnemende landen; de financiële en operationele ondersteuning van landen bij de bestrijding van terrorisme; de verbetering van de uitwisseling van inlichtingen. Wat er van de afspraken in de voorbije jaren in Europa werkelijk is terechtgekomen, verdient in het licht van 11 september zeker ook nader onderzoek.

De discussie in en rond het Witte Huis en het Congres over het gevoerde beleid

De bovenstaande analyse heeft – hoop ik – duidelijk gemaakt dat de Amerikaanse regering in de voorbije decennia, en vooral in de laatste jaren, een steeds veelomvattender beleid tegen het (internationaal) terrorisme heeft ontwikkeld. En niet zonder succes – gegeven de voorkoming en de opheldering van een belangrijk aantal geplande zware aanslagen, de uiterst geordende reactie op de 11-septemberaan-slagen en de snelle overwinning in Afghanistan.

Maar... dit beleid heeft *11 september* niet kunnen voorkomen.

Die vaststelling brengt ons bij de vragen die in de voorbije jaren ook zo vaak in en rond het Witte Huis en het Congres werden gesteld: voeren de VS het goede beleid? Sluit het beleid voldoende aan op de aard en de ontwikkeling van terroristische dreigingen? Wordt het beleid snel en adequaat genoeg uitgevoerd?

Het rapport van het Permanent Select Committee on Intelligence (1996) – De bovenvermelde vragen werden voor het eerst systematisch meegenomen in een studie

van de staf van het *Permanent Select Committee on Intelligence* van het House over de *Intelligence Community in the 21st Century*. Het antwoord van het rapport op de gestelde vragen schiep ruimte voor de nodige twijfel: *'The IC would benefit greatly from a more corporate approach to its basic functions. Central management should be strengthened, core competencies (collection, analysis, operations) should be reinforced and infrastructure should be consolidated wherever possible.'* Ik vermeldde eerder al dat die aanbeveling eigenlijk pas via de presidentiële richtlijn van 5 januari 2001 ten volle werd omgezet in gericht beleid... en toen moest ze dus nog worden doorvertaald in praktische maatregelen.

Maar zou een *eerdere* omzetting in beleidsmaatregelen wél de vreselijke aanslagen hebben kunnen voorkomen? Kan zo'n aanval *überhaupt* helemaal worden voorkomen? Om die vragen enigszins te beantwoorden, is het onder meer van belang te weten hoe andere belangrijke commissies oordeelden over de aanpak van het terrorisme. Vonden zij een meer geïntegreerde en krachtadiger aanpak op alle niveaus, ook in zo'n cruciale kwestie?

De rapporten van de US Commission on National Security (1999-2001) – In mei 1998 (vlak vóór de aanslagen op de VS-ambassades in Afrika) stelde het Witte Huis, in samenspraak met het Congres, een commissie in die niet alleen het toekomstige *international security environment* van het land moest onderzoeken, maar ook een strategie moest ontwikkelen die aansloot op de analyse van dat toekomstbeeld en het belang moest bepalen van de verschillende veiligheidsorganen voor een doeltreffende implementatie van die strategie.

Wat de beoogde strategie betreft, moet hier worden aangehaald dat deze commissie in haar slotrapport (februari 2001) stelt dat de voornaamste doelstelling geen andere kan zijn dan het voorkomen van *mass-casualty-attacks* op Amerikaans grondgebied; die zouden niet alleen het leven van veel Amerikanen op het spel zetten maar ook Amerika's positie in de wereld ernstig ondermijnen en zo een ernstige bedreiging vormen voor de wereldvrede.

Om dat doel te bereiken moeten volgens de commissie vijf andere doelstellingen worden nagestreefd: de maatschappelijke, economische en intellectuele kracht van de VS instandhouden; andere grootmachten helpen integreren in een nieuw internationaal stelsel; de wereldeconomie bevorderen en de doeltreffendheid van internationale instellingen versterken; de bestaande allianties aanpassen aan het streven van de bondgenoten naar een grotere eigen verantwoordelijkheid; en ten slotte *'to help the international community tame the disintegrative forces spawned by an era of change.'* En bij de *forces* denkt de commissie uitdrukkelijk ook aan het internationaal terrorisme.

Tegen die achtergrond moet de eerste aanbeveling worden gelezen: komen tot een meer geïntegreerde reactie op massa-aanslagen: '*the creation of an independant National Homeland Security Agency (NHSA) with responsibility for planning, coordinating, and integrating various government activities involved in homeland security.*' Wat de commissie in het bijzonder voor ogen staat, is enerzijds een integratie van de FEMA, de *Coast Guard*, de *Customs Service* en de *Border Patrol* en anderzijds de herinrichting van de *National Guard*. Daarenboven dringt ze aan op de voorbereiding van de krijgsmacht op het ondersteunen van de civiele autoriteiten in het geval van catastrofale aanvallen.

Beveelt de commissie een meer geïntegreerde preventieve actie aan, en met het oog daarop in het bijzonder de integratie van de *Intelligence Community*? Ze vindt in het algemeen dat het land inzake nationale veiligheid niet bij de tijd is: '*Most troublesome is the lack of an overarching strategic framework guiding U.S. national security policymaking and resource allocation. Clear goals and priorities are rarely set. Budgets are prepared and appropriated as they were during the Cold War.*' Wat in het bijzonder de *Intelligence Community* aangaat, stelt de commissie onomwonden dat die '*is adjusting only slowly to the changed circumstances of the post-Cold War era.*'

De commissie leidt uit die vaststellingen wel af dat er nieuwe beleidsstructuren moeten worden opgezet, maar een min of meer ingrijpende reorganisatie - laat staan integratie - van (delen van) politie- en inlichtingendiensten komt niet op het verlanglijstje voor. De commissie concludeert integendeel dat '*the basic structure of the Intelligence Community does not require change.*' Haar enige specifieke aanbeveling met het oog op terrorismebestrijding luidt: de hoogste prioriteit moet worden gegeven aan '*the recruitment of human intelligence sources.*'

De vingerwijzing naar de noodzaak van een meer proactieve aanpak in het inlichtingswerk is vanzelfsprekend een belangrijk punt. Maar gegeven het belang dat de commissie strategisch aan een adequate aanpak van het vraagstuk hecht en gelet op haar kritiek op de modernisering van de inlichtingendiensten, is dat nu niet bepaald een indrukwekkende aanbeveling; vooral niet omdat de commissie geheel in het midden laat *hoe* de proactivering kan of moet gebeuren. Moet de geldende regelgeving worden aangepast? Dienen CIA en FBI meer dekmanteloperaties op te zetten? Ook in het buitenland? Al die belangrijke vragen laat de commissie buiten beschouwing.

Deze belangrijke commissie ziet - anders dan de studiecmissie van het Huis in 1996 - dus wel het belang in van een zekere proactivering van het inlichtingenwerk, maar helemaal niet de noodzaak van een meer geïntegreerde aanpak van het terrorisme door politie- en inlichtingendiensten. President Clinton liep met zijn

richtlijn van 5 januari 2001 dan ook niet alleen in de tijd vooruit op de conclusies van de commissie, maar hij ging er eigenlijk ook in belangrijke mate tegenin. Dat schept de vraag: wie had het nu bij het rechte eind? Was/is een zekere herinrichting van het bedoelde apparaat geboden of niet? Op dat moment? En achteraf gezien? Wie zal het (kunnen) zeggen?

Om in de buurt van een antwoord op die vraag te komen is het aangewezen om hier kort te kijken naar de rapporten van twee commissies die zich in de voorbije jaren specifiek hebben beziggehouden met de bestrijding van het terrorisme.

De rapporten van het Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction (1999-2001) – Deze commissie werd eind 1998 vooral op aandrang van het Congres ingesteld. Zij heeft de verplichting om jaarlijks een rapport op te maken over het WMD-beleid dat de meest betrokken departementen en diensten voeren, over de voortgang die wordt geboekt bij de uitvoering ervan enzovoort. Zij publiceerde in 1999 en 2000 een regulier rapport en op 31 oktober 2001 – in afwachting van het definitieve derde rapport – een *Advance executive summary*. Mede in het licht van de antrax-incidenten die zich in het najaar van 2001 in de VS hebben voorgedaan, zijn ze vanzelfsprekend belangrijk.

In het eerste rapport wordt om allerlei redenen uitgegaan van de gedachte dat het terroristisch gebruik van WMD *'presents a genuine threat to the United States'*. Voor de commissie is dat echter geen reden om zomaar haastig van alles te doen, maar vooral een reden om de bedreiging zo precies mogelijk in kaart te brengen zodat ze gericht en dus doeltreffend kan worden beheerst. Om dat te bereiken moet er naar haar mening meer worden geïnvesteerd in het uitwerken van hoogwaardige dreigingsanalyses en moet mede hierom worden overgegaan tot de inrichting van één enkel federaal *Clearinghouse*.

Hierbij valt op dat de commissie zich niet uitspreekt over de vraag of het speciale bureau dat in 1998 bij de FBI werd opgericht moet verdwijnen. Kennelijk wil ze haar vingers ook niet branden aan een reorganisatie van het federale politie- en inlichtingenapparaat. Opmerkelijk is overigens dat de commissie in dit rapport bij herhaling pleit voor een afgewogen benadering van het terrorismevraagstuk. Ze bedoelt hiermee dat niet alle aandacht moet worden gericht op WMD-aanslagen waarbij duizenden of tienduizenden doden kunnen vallen, maar dat er ook aandacht moet blijven uitgaan naar aanslagen met conventionele middelen, waarbij toch ook tientallen mensen kunnen sterven als er niet adequaat op wordt gereageerd. Dit pleidooi is zo opmerkelijk – zeker achteraf gezien, maar ook tegen de achtergrond van de aanslagen die toen al links en rechts in de wereld hadden

plaatsgevonden – omdat het bij de commissie kennelijk niet is opgekomen dat bij zogeheten conventionele aanslagen ook honderden, zoniet duizenden doden en gewonden kunnen vallen...

In haar tweede rapport onderstreept de commissie opnieuw de noodzaak van *'a senior authority to be in charge of our overall planning and preparation in the Federal Executive Branch, with special emphasis on preserving our civil liberties in a time of emergency'*, maar ook deze keer spreekt ze zich niet uit over de implicaties van deze dringende aanbeveling op het niveau van de *Executive*. De nieuwe president zou zich volgens haar hierover moeten buigen. In samenhang hiermee laat zij zich deze keer wel veel kritischer uit over de organisatie van de federale terrorismebestrijding dan in het eerste rapport: haar organisatie is *'fragmented, uncoordinated, and politically unaccountable'*.

In het verlengde van die kritiek stelt de commissie de oprichting voor van een *National Office for Combating Terrorism* in het *Executive Office* van de president, maar ze laat zich in het geheel niet uit over de noodzaak van een integratie van de inlichtingendiensten. Daarenboven zou het Congres volgens haar orde op zaken moeten stellen, want niet minder dan 25 (sub)commissies in Huis en Senaat eisen bemoeienis op met de problematiek van het terrorisme. Dit vraagstuk zou moeten worden toevertrouwd aan een *Special Committee for Combating Terrorism*, gemeenschappelijk voor Huis en Senaat of afzonderlijk per Kamer. Voor het overige doet de commissie een aantal losse voorstellen, bijvoorbeeld om ruimte te scheppen voor het werven van buitenlandse informanten door de CIA, ook al zijn die betrokken geweest bij de schending van mensenrechten, en om de uitwisseling van gevoelige informatie over terrorisme en terroristen aanzienlijk te verbeteren. Wat dat betreft – de proactivering van het optreden – zit ze in zekere zin op één lijn met de *US Commission on National Security*.

In het derde (voorlopige) rapport van 31 oktober 2001 laat de commissie haar terughoudendheid omtrent de inrichting van de *Executive* enigermate varen. De 11-septembergebeurtenissen hebben haar kennelijk over haar schroomvalligheid heen geholpen. Nu bepleit ze onder meer de integratie van de kustwacht en de douane in de *Intelligence Community*; het gebruik van de *National Guard* voor de bijstand bij terrorismebestrijding; en een nadere definitie en meer heldere organisatie van de rol van de krijgsmacht bij de binnenlandse aanpak van terrorismeproblemen.

Het opmerkelijkst van al is evenwel dat de commissie aanbeveelt om het *National Infrastructure Protection Center* bij de FBI op te heffen en zijn taken in handen te geven van een orgaan *'that can represent the interests of all affected stakeholders'*. De reden waarom ze nu met die aanbeveling komt, ligt er niet om: het centrum *'has*

been ineffective in fully executing its responsibilities for critical infrastructure alert, warning, and response coordination, including cyber attacks by terrorists.

Van voorstellen voor een herinrichting van het inlichtingenapparaat om de scherpe kritiek te ondervangen die zij daarop eerder had geuit, is echter ook nu geen sprake.

Het rapport van de National Commission on Terrorism (2000) – Het Congres was er eind 1999 kennelijk niet gerust in: niet inzake het beleid dat werd gevoerd en niet inzake de manier waarop het werd uitgevoerd. Het stelde toen in elk geval een nationale commissie in, de *National Commission on Terrorism*, die binnen zes maanden de inspanningen moest evalueren om met name die vormen van terrorisme te bestrijden waarbij conventionele en onconventionele middelen worden gebruikt om moedwillig duizenden mensen de dood in te jagen. In het voorjaar 2000 publiceerde de commissie haar rapport *Countering the changing threat of international terrorism*. Het rapport is zeer belangrijk, zowel om de analyse van het probleem als wegens de inhoud van het antwoord erop.

De uitgangspunten laten niets aan duidelijkheid te wensen over: *'Today's terrorists seek to inflict mass casualties, and they are attempting to do so both overseas and on American soil. They are less dependent on state sponsorship and are, instead, forming loose, transnational affiliations based on religious or ideological affinity and a common hatred of the United States.'* Om dat terrorisme te bestrijden moet er onmiddellijk aanzienlijk meer worden geïnvesteerd: *'The government must immediately take steps to reinvigorate the collection of intelligence about terrorists' plans, use all available legal avenues to disrupt and prosecute terrorist activities and private sources of support, convince other nations to cease all support for terrorists, and ensure that federal, state and local officials are prepared for attacks that may result in mass casualties.'*

Deze alarmerende maar – achteraf kunnen we het alleen maar beamen – terechte boodschap werd geconcretiseerd in een aantal aanbevelingen. De hoogste, de allerhoogste prioriteit moest worden gegeven aan de verzameling van inlichtingen over plannen en methoden van terroristen. Hiertoe zouden onder meer de richtlijnen voor de CIA betreffende de rekrutering van *unsavory sources* moeten worden aangepast; zou de FBI alles moeten doen om onderzoeken in te stellen naar personen en groepen die van betrokkenheid bij terrorisme worden verdacht (de dienst opereert nu veel te bureaucratisch); zouden de operationele acties van de CIA, de NSA en de FBI meer prioriteit moeten krijgen en zou hun technisch vermogen moeten worden opgevoerd om de communicatie van terroristen te exploiteren. Ten tweede zouden bij voorrang hardere sancties moeten worden getroffen

tegen staten die terroristische groeperingen ondersteunen, inclusief Afghanistan, Pakistan en Griekenland zouden in dat opzicht aan een nader onderzoek moeten worden onderworpen. Ten derde zouden alle geledingen van de overheid – en dus ook de krijgsmacht – zich veel beter moeten voorbereiden op (catastrofale) terreuraanslagen. De vierde prioriteit was verregaande inhoudelijke en budgettaire integratie van de plannen en activiteiten van departementen en diensten die bij de terrorismebestrijding zijn betrokken.

Ik kom even terug op de vragen die enkele jaren voordien werden opgeroepen door de staf van het *Permanent Select Committee on Intelligence* van het Huis van Afgevaardigden: de commissie hecht – net zo min als de meeste andere instanties – groot belang aan de gehele of gedeeltelijke institutionele integratie van de inlichtingendiensten, maar ze laat er geen misverstand over bestaan dat een beheersmatige en operationele integratie (of toch ten minste: afstemming) wel dringend geboden is. Daarenboven hamert ze vele malen sterker op een krachtdadige proactieve aanpak van het inlichtingenwerk en op actieve opsporing. De commissie vindt nauwelijks de woorden om de urgentie hiervan onder de aandacht te brengen.

Een *mismatch* tussen probleem en beleid?

Alles overziende kan men zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat er in de voorbije jaren in de VS sprake is geweest van een *mismatch* tussen het toenemend probleem van (islamistisch) massaterrorisme en het beleid dat is gevoerd om het probleem vanuit het oogpunt van veiligheid de baas te worden. Het lijkt in elk geval dat enerzijds te traag, te verdeeld, te beperkt en te defensief werd gereageerd op de nochtans ernstige waarschuwingen die keer op keer werden gegeven, en dat anderzijds het beleid dat op stapel werd gezet niet krachtdadig genoeg en ook niet volledig werd uitgevoerd.

Daarenboven kan misschien worden gesteld dat het beleid in de kern beruiste op een te eenvoudig beeld van het probleem: een aantal aanslagen had laten zien dat er zich – tussen de inzet van WMD en traditionele bomaanslagen – een soort aanslagen heeft ontwikkeld waarbij met conventionele middelen als het ware massamoord wordt gepleegd. Toch was het beleid niet erg op die middencategorie gericht, laat staan op aanslagen waarbij gebruikelijke middelen als vliegtuigkapingen op een onconventionele manier worden gehanteerd om dit doel te bereiken. In geen van de vele documenten en rapporten die ik met het oog op deze bijdrage heb geraadpleegd, ben ik ook maar één analyse tegengekomen waarin rekening wordt gehouden met aanslagen zoals die van 11 september.

Met dit besluit is natuurlijk nog niet de vraag beantwoord of de laatstgenoemde

aanslagen hadden kunnen worden voorkomen. Kijkend naar de uitgebreide rapportages – onder meer in *The New York Times* – over de manier waarop aanslagen in de achter ons liggende jaren werden georganiseerd, is men evenwel geneigd te stellen dat – als gevolg van de eerder vernoemde mismatch – de institutionele, technische en operationele mazen in het Amerikaanse inlichtingennetwerk net niet snel, fijn en strak genoeg werden geknoopt; hierdoor werd in elk geval de kans om de betrokken terroristen tijdig en afdoende buiten gevecht te stellen erg verkleind. Met andere woorden: het lijkt erop dat de terroristen als gevolg van die mismatch hun strategie – want die hadden ze – zonder grote problemen ten uitvoer konden brengen. Hun strategie maakte het mogelijk dat de terroristen vrijwel ongehinderd keer op keer de grenzen konden passeren en hun verblijf in het land konden verlengen. De mismatch zorgde ervoor dat ze zonder problemen op drukke plaatsen konden samenkomen om hun plannen mondeling bij te stellen, en dat ze internationale financiële transacties konden verrichten zonder op te vallen. Maar ook: dat fouten die zij maakten niet werden opgemerkt of niet op hun juiste waarde werden ingeschat. En dat berichten van buitenlandse inlichtingendiensten werden veronachtzaamd.

Maar... met zo'n conclusie moeten we oppassen. Want de strategie van de betrokken terroristen was, naar mijn mening, voor een belangrijk deel juist afgestemd op die mismatch. Zou de mismatch er niet geweest zijn, dan zou er – gelet op de uitgangspunten van Al-Qaeda zoals die zijn verwoord in het handboek voor haar strijders – waarschijnlijk ook een heel andere strategie zijn gevolgd. Terrorisme en terrorismebestrijding zijn immers geen op zichzelf staande statische fenomenen. Het zijn verschijnselen die in onderlinge wisselwerking een spiegelbeelddynamiek vertonen. Mede daarom slagen landen als het Verenigd Koninkrijk en Spanje er steeds maar niet in om een einde te maken aan het terrorisme van hun afscheidingsbewegingen.