

## **Economische kosten en gevolgen van de aanval op het World Trade Center**

*Paul Rusman\**

Op de vraag waarom juist het WTC en het Pentagon werden aangevallen en niet de Newyorkse effectenbeurs, Fort Knox of het hoofdkantoor van General Motors bestaat maar een antwoord. Dit waren *land marks* met een enorme symboolwaarde en ze aanvallen was zo ongeveer de krachtigste statement die een superterrorist kon maken. Vanaf het begin is gesuggereerd, dat de aanval op WTC ook een economische aanval was, een poging het kapitalisme in zijn hart te raken of zoiets. Daar ging het dus niet om, maar politiek-economisch is het alleen al om analytische redenen handig een onderscheid te maken tussen de economische en de militair-strategische en internationaal-politieke aspecten van de aanval. De economische gevolgen lijken enorm en dat is verdisconteerd in de politieke impact van de aanval.

Dat betekent natuurlijk nog niet dat ze ook echt zijn toe te schrijven aan 11 september. De economische recessie dateert al van voor die datum. Aard, lengte en duur ervan kunnen via bijvoorbeeld het consumentengedrag wel worden beïnvloed door de aanval en de daarop volgende 'war on terrorism', maar tot dusver lijken niet veel economen bereid hun reputatie te verbinden aan een geïmproviseerde stelling over verbanden van het type dat journalisten graag plegen te leggen. Hoe kun je de oorzaken van een versterking van een al bestaande negatieve groei analytisch onderscheiden van de oorzaken van die min-groei zelf? Dat de laatste zelf allang over tijd was, maakt het er niet gemakkelijker op.

---

\* Dr Paul Rusman is verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, RUG. Hij is tevens vaste medewerker van Vrij Nederland.

Zelfs in de na 11 september door een consumentenstaking getroffen luchtvaartsector is het effect van de aanslagen niet eenduidig aan te wijzen. Niet lang voor de 11<sup>e</sup>, in het tweede kwartaal 2001, dook de sector in de VS vrijwel collectief in het rood, ondermeer door een teruglopende vraag als gevolg van zwakke bedrijvigheid elders. Het zakensegment maakte zelfs de grootste daling ooit (*Aviation Week & Space Technology*). Deze trend is bovendien niet alleen conjunctureel van aard. De *shakeout* die nu in de sector op gang komt was ver over tijd. Het luchtverkeer is een rijpe, maar sterk gereguleerde markt met veel overheidsinterventie, ondoorzichtigheden en structurele zwakten zoals kruissubsidies (zakenvluchten betalen het nauwelijks renderend bulkverkeer) en verbureaucratiseerde operationele praktijken. Bovendien hollen nieuwe zakelijke communicatiepraktijken (internet, videoconferencing, virtuele technieken) de groei van het zakelijk vliegverkeer uit.

De uitstraling van de luchtvaartrecessie is daarnaast groot: hotels, diensten, toerisme, lucht- en ruimtevaartindustrie. Maar dringt deze consumentenstaking ook door tot andere domeinen? Er is geen indicatie dat de kooplust van de consument structureel is afgenomen. Een consumentenstaking in een sector kan compenserend koopgedrag opwekken (internet, cocaïne, zonnebanken) zolang de wortels van de bestedingsdrang niet zijn aangetast. Die drang en zijn complement, een verbazingwekkende werkdrijf, lijken nog steeds het toonaangevende model dat onder Amerikaanse aanvoering de wereld blijft veroveren. Sociologische factoren als vergrijzing, dalende vruchtbaarheid, voortgaande stijging van de leeftijd waarop het gezin wordt gevormd en oprukkend tweeverdienerschap leggen een solide fundament onder een vastberaden, bijna verbeterd consumptisme. Ook is het technologische, lange-golf-achtige fundament van de consumptiegroei niet verzwakt. Zelfs in het teleurstellende IT-segment zijn de consumptieve mogelijkheden nog lang niet uitgeput.

Er zijn ook omvangrijke indirecte effecten van 11 september te beredeneren. Oorlogen behoren tot de weinige typen marktverstoringen, die door de financiële markten niet snel en betrouwbaar kunnen worden verdisconteerd. Het sleutelwoord is hier onzekerheid. Sinds het einde van de Vietnamoorlog zijn de meeste grote recessies in gang gezet door grote politieke crises in het Midden-Oosten (de oliecrisis na de Jom Kippoer oorlog 1973, de oliecrisis na de Iraanse revolutie in '79 met doorwerking in de recessie van begin jaren tachtig, de teruggang in de luchtvaart van '91 die werd getriggerd door de tweede Golfoorlog). Omgekeerd waren het einde van de Koude Oorlog en van de Golfoorlog en de resolute afbraak van de defensie-inspanning daarna deels verantwoordelijk voor het klimaat van de jaren negentig. In dit type redenering past een uitkomst die groot gewicht toekent aan 11 september, zeker nu velen betogen dat in de internationale veiligheid onbekend gebied wordt betreden. Dit kan op allerlei manieren terugslaan op het marktgedrag van de voornaamste economische actoren. De huidige consumptiedrang berust bijvoorbeeld deels op een speculatief, *rent*-achtig element, de snelle groei van particuliere vermogens,

maar je kunt redeneren dat een randvoorwaarde hiervan een stabiele internationale omgeving is. Dit type onheilstijding berust echter op de aanname dat de periode van onzekerheid lang gaat duren. Maar naar het zich laat aanzien duurt deze periode na de morele en militaire instorting van het Talibaanregime korter dan verwacht, al blijft de vraag wat er op volgt.

Dat het 11 september-effect nog niet zo merkbaar is in de economie, wordt ook geïllustreerd door het producentenvertrouwen in Duitsland. Daar daalde de Ifo vertrouwensindex (waaraan 6500 bedrijven meedoen) tot het laagste niveau sinds de voorgaande Duitse recessie uit 1993, maar uit een andere survey blijkt dat weliswaar 79% van de bedrijven somber is over de economie, maar dat tegelijk nog niet meer dan 19% van de bedrijven zelf de gevolgen van de recessie voelt (*Wall Street Journal Europe*).

Aan de onzekerheden omtrent aard en duur van de recessie zelf wordt bijgedragen door het kwalitatief nieuwe verschijnsel van een simultane recessie in de drie grote economische blokken, die de onderbesteding belangrijk kan versterken door *export led contraction*. Maar deze simultaneïteit heeft vooral te maken met het onvermogen van de Japanse economie om op te krabbelen. Japan laat zich al jaren niet kennen als een lerende organisatie, dat wisten we al. Zal de kleinbehuïde, overwerkte, oppottende Japanse consument nu opeens zijn gedrag veranderen door 11 september en de nasleep daarvan?

De directe kosten van WTC zijn althans in theorie wel te becijferen. Alleen al het puinruimen in New York gaat tientallen miljarden kosten. Een aantal dienstverlenende bedrijven in het WTC is zwaar getroffen in menselijk opzicht, maar de positie van New York als vestigingsplaats van corporate human capital is voorsnog niet in het geding.

Is er aanleiding voor de stelling dat het verdere verloop van de *war on terrorism* neutraal zal zijn voor de ontwikkelingen van de economie? Voor een op papier mogelijke jarenlange guerilla-achtige beweging in Zuid-Afghanistan lijken de Taliban de morele veerkracht te missen. De VS wil betrekkelijk weerloze *failed states* als Somalie en Soedan op hun falie geven omdat ze opleidingsinstituten voor terroristen gedogen, maar een paar kleinschalige *raids* op dergelijke staten zullen weinig effect op de wereldeconomie hebben. Belangrijker is dat een grootscheepse aanval op Irak niet erg waarschijnlijk is. Voor een grondoorlog à la 1990 zou een langdurige troepenopbouw nodig zijn en de meeste Arabische landen willen geen troepen op hun grondgebied. Zelfs het Verenigd Koninkrijk heeft al vanaf het begin openlijk stelling gekozen tegen overhaaste acties buiten Afghanistan. Ook Frankrijk en Iraks oude bondgenoot Rusland staan al jaren een gematigder beleid voor vanwege hun financiële en economische belangen in Irak. Zoals Amerikaanse presidenten vaker doen in een crisis, spreidde Bush kort na 11 september een milde vorm van internationaal-politiek messianisme ten toon, maar sindsdien is zijn optreden versoberd. Zijn beleid is in de eerste plaats gericht op zijn herverkiezing, die het trauma van de familie-Bush zou

uitwissen. Dat de VS eind november zo snel reageerden op Saddam Hoesseins verhulde aanbod om nieuwe VN-wapeninspecties toe te laten in ruil voor de opheffing van de economische sancties, laat vooral zien dat Washington een dergelijk vergelijk al voldoende zou vinden. Toch blijft er onzekerheid bestaan door Saddam Hoesseins reputatie als brokkenmaker. Zijn foutieve inschattingen van de situatie zijn niet te tellen en bovendien is zijn interne politieke macht gebaseerd op het bestaan van een permanente crisissituatie. Saddam heeft met andere woorden belang bij wapengekletter, al moet hij een beslissende confrontatie zien te vermijden. Ook aan de kant van Bush bestaat onzekerheid. Hij kan zijn eis dat Irak instemt met het hervatten van de VN-inspecties, moeilijk benedenwaarts bijstellen. Dat suggereert dat hij bereid is *chicken games* te spelen (een reputatie waaraan hij trouwens al sinds zijn aantreden zorgvuldig werkt). En dat nog wel inzake Irak, een land dat niet aantoonbaar te maken heeft met de 11<sup>e</sup> september en als doelwit in de *war on terrorism* dus op de tweede rij zit. Analyseert men echter wat Bush militair zou kunnen doen, dan gaat dat niet verder dan een intensieve en nietsontziende bombardementscampagne. Daarmee zou Amerika de geclaimde morele *high ground* verlaten -een gevaar dat in een *war on terrorism* toch al op de loer ligt en dat koste wat kost moet worden vermeden.

Het in een adem noemen van Irak, Iran en Noord-Korea in de State of the Union-boodschap kan dan ook het beste worden geïnterpreteerd als een waarschuwing dat de VS militair zullen reageren als deze staten massavernietigingswapens opstellen. Noord-Korea, Irak en Libië ontvingen in de jaren negentig ook dergelijke waarschuwingen van Washington. Uit Bush' bewoordingen blijkt verder niet zonneklaar dat de slechteriken ook op straf kunnen rekenen als ze zich actief betonen bij het verspreiden van zulke wapens. Voorlopig is hier dus sprake van retorische daden.

Speciaal voor politiek-economisch geïnteresseerden kan de vraag worden opgeworpen of het aloude militair-industriële complex zich n.a.v. 11 september zal gaan roeren. Ongetwijfeld zal het in de VS proberen om met verwijzing naar de nieuwe boeman de verhoging van het defensiebudget blijvend te maken. Ook buiten de VS zal het politiek trouwens makkelijker worden om de defensieuitgaven te stabiliseren. Bush heeft al eerder in het jaar laten zien dat hij geen geduld heeft met de denkluiheid van de militairen, die gewoon meer geld wilden van 'hun' Republikeinse regering. Hun frustratie is begrijpelijk, want Clinton bezuinigde op defensie, terwijl hij de bestaande krijgstakingen handhaafde. Dat was vooral omdat hij politiek niet door de vastgeroeste taakopvattingen heen kon breken. De regering-Bush heeft wat dat betreft meer speelruimte. Zij beseft echter dat voor terrorismebestrijding de schoen wringt bij de niet-militaire componenten, zoals spionage, civiele verdediging, kustwacht en internationale samenwerking. Veel van die zaken vragen gekwalificeerde arbeidskracht, maar weinig kapitaalinput. De nu aangekondigde militaire verhogingen zullen gaan zitten in een salarisronde waarvoor eerder geen politieke ruimte bestond en in vervangingsvraag van in Afghanistan verschoten slimme munitie. Hoeveel

groei er blijvend zal overschieten voor het Pentagon zelf is voorlopig nog steeds de vraag.

En hoe zit het met de Europese defensie-inspanning? Het 'vredesdividend' na de Koude Oorlog is geïncasseerd, maar er is nog steeds geen consensus over het schrappen van bepaalde, sterk aan de Koude Oorlog gerelateerde, militaire goederen en diensten van het menu. Die consensus is ook moeilijk te bereiken. Na de wel erg in het oog lopende ondergeschikte rol in het Kosovo-conflict hebben de Europese landen beloofd meer hun best te zullen doen om een interventiemacht op te bouwen. Maar die macht zal niet eerder dan in 2012 op sterkte zijn en vermoedelijk later. De Navostaf in Brussel heeft berekend, dat je veel minder nieuwe systemen nodig hebt als je de benodigde capaciteiten op een slimme manier poolt. Je kunt dan bijvoorbeeld met de helft van de RoRoschepen toe die in de planning staan, wat al twee en een half miljard dollar scheelt. Maar zelfs *deze twee-voor-de-prijs-van-één* militaire samenwerking zal veel lidstaten niet over de brug trekken. De angst overheerst dat men in tijden van crisis misgrijpt als de bondgenoot vitale uitrusting zelf nodig blijkt te hebben. Intussen is de Amerikaanse boodschap aan Brussel al weer veranderd door de geringe geneigdheid tot coalitieoorlogvoering die Bush in Afghanistan ten toon heeft gespreid. Het gaat te ver om te zeggen dat Europa berust in zijn militaire inferioriteit, maar de Afghaanse operatie heeft zeker geen enthousiasmerend effect gehad.

Het belangrijkste economische lange-termijneffect van 11 september lijkt voornog de onvermijdelijke verhoging van de kosten van niet-militaire veiligheid. Een *war on terrorism* zou een langdurig, zelfs endemisch karakter kunnen hebben. Bush en de zijnen hebben daar al meteen in het begin van de campagne voor gewaarschuwd. Het is duidelijk dat de vliegveiligheid moet worden verbeterd, maar dat is nog maar het begin als je overdenkt wat er nodig is om je te verweren tegen een echte brede, langdurige, grootschalige aanval op de civiele infrastructuur. Al het vervoer van potentieel gevaarlijke stoffen (door vliegtuigen, treinen, tankauto's, tankschepen) zou aan strikte eisen moeten worden onderworpen. Op kwetsbare punten als metro's zouden snuffelpalen voor bio- en chemische wapens moeten komen. De al bestaande clandestiene praktijken van Amerikaanse spionageorganisaties als de NSA, die inbraken in het internet en zelfs individuele pc's niet schuwden, zouden moeten worden geduld en zelfs uitgebreid. Dergelijke maatregelen kunnen de kosten van het economisch verkeer enorm verhogen.

Er rijzen nu drie vragen. Wat zijn de mogelijke effecten van dergelijke maatregelen? Moeten ze worden genomen? En zullen ze ook worden genomen?

Allereerst de vraag wat de economische effecten zullen zijn. Zoals alle succesvolle systemen nemen democratieën veiligheidsrisico's vanwege de hoge kosten van alternatieven. Te perfecte veiligheidsmaatregelen zijn een rem op de economische groei. Het bestaan van veiligheidsgemeenschappen zoals de NAVO en de VN versterkt die tendens nog, omdat de risico's van alle landen wor-

den verminderd als de alliantieleider zich inspant om genoeg aan de veiligheid te doen. De VS hebben die rol van alliantieleider een halve eeuw gespeeld, wat leidde tot bovenproportionele defensieuitgaven. Maar het bestaan van een reusachtige, fysiek vrij kwetsbare interne markt met relatief geringe beveiligings- en andere transactiekosten (zoals overdrachtsuitgaven, een soort sociale beveiligingsuitgaven) kon dat compenseren. Het gevoel van veiligheid vloeide voort uit het Amerikaanse geografische isolement en de overkill in nucleaire afschrikking. 11 september was een symbolische demonstratie dat dergelijke overzichtelijke oplossingen niet meer voldoen. De komst van titanium cockpitdeuren, *hidden cameras*, af luisterpraktijken, snuffelpalen, apparatuur en software die opmerkelijk gedrag en vreemde objecten uitfiltert, en vooral van een vergroot veiligheidsbewustzijn bij het personeel en de burger lijkt onvermijdelijk. Dat kan terugslaan op de doelmatigheid van de Amerikaanse economie, maar ook op het Amerikaanse vermogen als alliantieleider op te treden. Kortom, de druk op Europa en Japan om meer aan de defensie te doen zal toenemen, tegelijk met de invloed van de VS op de niet-militaire componenten van de Europese veiligheidspolitiek (zoals wapenbeheersing, justitiemaatregelen, wapenindustrie, burgerrechten, immigratie, enz.).

Tweede vraag: *Moet* dit allemaal eigenlijk wel gebeuren? Vanwege de hierboven beschreven neiging van democratieën om veiligheid af te wegen tegen de daarvoor te maken kosten, is die vraag niet loepzuiver te beantwoorden en luidt het antwoord bovendien voor elk land verschillend. Op zijn minst zal een inschatting moeten worden gemaakt van de feitelijke terroristische bedreiging. We hebben daarvoor niet genoeg aan een antwoord op de vraag hoe gevaarlijk Bin Laden nu eigenlijk is, maar het antwoord op die vraag kan wel een indicatie geven. Daarvoor moeten we kijken naar de omstandigheden waaronder Bin Laden heeft geopereerd. Die waren uitzonderlijk gunstig. Bin Laden had niet alleen veel geld, hij wist van huis uit ook hoe hij ermee moest omgaan. Hij wond een extremistische moslimregering met stapels bankbiljetten om zijn vingers en stelde aan de door hem gefinancierde terroristische operaties strenge comptabele eisen. In de tweede plaats bouwde hij een organisatie op waarmee hij duizenden would-be islamitische strijders kon aantrekken en de meest fanatieke en plooibare daaruit kon selecteren en opleiden. In de derde plaats profiteerde hij van een grote, tijdelijke, aanvoer van extremistische moslims, die in hun eigen land niet meer welkom waren. In de vierde plaats beschikte hij door zijn onaantastbare politieke positie in Afghanistan over een enorme geopolitieke vrijhaven voor terroristen, en dat nog wel in een gebied dat zich perfect leent voor clandestiene operaties. Door deze uiterst gunstige omstandigheden kon Bin Laden tien jaar lang de VS uitdagen in een meedogenloze terreuroorlog, totdat hij te ver ging en de tegenstander wraak zwoer. Zal deze combinatie van omstandigheden zich gemakkelijk herhalen, zodat de volgende Bin Laden opstaat? In tegenstelling tot wat wel wordt gedacht was het terrorisme als bedrijfstak al langer in moreel verval en 11 september heeft daar een handje aan meegeholpen. Ook de islamitische varianten van het terrorisme zitten al jaren

ernstig in een dip. Vergeleken met de jaren zeventig en tachtig zijn zij al jaren duidelijk op de aftocht (zie bv. Abderrahim Lamchichi en Gilles Kepel). Het is geen onbezonnen speculatie om het hyperterrorisme van Bin Laden en de zijnen te beschouwen als een reactie op dit verval, en die reactie heeft alleen maar tot een groter isolement geleid. Er is tot slot nog een overweging die aandacht verdient. De VS heeft al tijdens Clinton, maar onder Bush nog explicieter, gekozen voor een Palestijnse staat als oplossing voor de gebiedsproblemen in Israël. Met de vestiging van zo'n staat zou het islamitisch terrorisme zijn sterkste politieke legitimering worden ontnomen. De *war on terrorism* verzwakt bovendien de vetogroepen aan Israelische en Palestijnse zijde die zich om wat voor reden ook tegen zo'n staat verzetten, ook al is - toegegeven - van een dergelijke verzwakking in de huidige golf van geweld weinig te merken.

Derde vraag: *Zal* het ook allemaal gebeuren? Het antwoord hierop is uiteraard niet los te zien van dat op de twee voorgaande vragen, maar hangt ook af van de beschikbare 'antwoorden' en de politiek-organisatorische mogelijkheden om die te realiseren. Om te beginnen zijn er in de VS, als alliantieleider het voorname doelwit, bijna natuurlijke barrières tegen een uitdijende overheid. De burgers hebben een voor Europese begrippen sterk ontwikkelde notie van de (theoretisch) nadelige aspecten van overheidsinterventie, die men de *cost of government* zou kunnen noemen. Stijgende transactiekosten van het zakendoen als gevolg van pogingen van de veiligheidselite om een waterdichte verdediging tegen het terrorisme te bouwen zullen daarom met wantrouwen worden gezien. Zeker als duidelijk wordt dat Bin Ladens groep geen terroristische aanslagen meer kan ondernemen. Maar dat betekent niet dat er niets zal gebeuren. Voor een deel zal in de VS de markt voorzien in de vraag, door maatregelen als de bovengenoemde. De staat zal die maatregelen waar nodig opleggen en de functie behouden om de wettigheid ervan marginaal (dus slordig) te toetsen en (oppervlakkig en bureaucratisch) metatoezicht te houden op de uitvoering van de kwaliteitsbewakingssystemen. Tegen amateurterroristen zal het systeem redelijk werken. Deze *securitizing* (de uitdrukking is van de Deense politicoloog Ole Waever, die hem pejoratief en in iets andere betekenis gebruikt) is eigenlijk allang aan de gang en is deels onvermijdelijk als begeleidend verschijnsel van de economische groei en de globalisering. Het doel van dergelijke marktgestuurde ontwikkelingen is risicomangement en als zodanig een belangrijke externe voorwaarde voor elke bedrijvigheid.

De kernfunctie van de staat is naast de rechtmatigheids- ook de doelmatigheidssturing. Wie maakt uit welk pakket maatregelen het veiligheidsrisico tot een aanvaardbare omvang terugbrengt? Kan de staat met gezag beweren dat de samenleving in een vorm van entropie verkeert die een halt moet worden toegevoerd? Dit is de duisterste vraag van allemaal. De VS is geen gewone staat, maar een supermacht ter grootte van een continent, die in zijn buitenlandse en veiligheidsbeleid doorgaans naar oplossingen streeft die eerder overzichtelijk zijn dan subtiel. Het gebeurt niet vaak dat burgers zich de buitenlandse politiek toe-eigenen, en al helemaal niet dat zij zich meester maken van het internatio-

nale geweldsmonopolie. De VS zullen alles doen wat in hun vermogen ligt om Bin Ladens greep naar het internationale geweldsmonopolie af te straffen, maar de campagne laat zien dat ze eerst en vooral grijpen naar de machtsmiddelen waarover ze beschikken: kanonneerbootdiplomatie, beperkte militaire interventie met vooral veel bombardementen, onder druk zetten van weerspannige Arabische regeringen, coalitievorming via omkoping met andere staten, en regelingen opleggen aan de strijdende partijen die zo snel mogelijk moeten leiden tot een staat die het plaatselijke geweldsmonopolie herstelt. Amerika, dat tijdelijk als wereldpolitie optreedt, blijft hardnekkig roeien met de riemen die het heeft. Op welk punt van allerlei denkbeeldige veiligheidscurven de Amerikanen het gevoel zullen hebben dat het risico van het internationale hyperterrorisme tot behapbare proporties is teruggebracht, is vooral een politieke vraag. Om die redenen ligt het antwoord in de schoot der goden. Bush probeert met pittige uitspraken de politieke bereidheid tot 'offers brengen' zoveel mogelijk te stimuleren, omdat hij een levendig gevoel heeft voor wat Amerikanen de 'window of opportunity' noemen: een naar tijd en plaats beperkte kans om de verhoudingen blijvend te veranderen. Maar of dat zal lukken is zeer de vraag. Zijn vader verloor de strijd om een tweede ambtstermijn, hoewel hij bekwaam gebruik maakte van buitenlands-politieke 'windows' door de Duitse hereniging af te dekken, Saddam te verslaan, de Sovjetunie te binden aan ontwapening, enzovoort. De onderliggende negatieve tendens in de opiniepeilingen had zich een jaar na het hoogtepunt van Bush's populariteit zelfs versterkt doorgezet. Ook zijn zoon, voor wie de herverkiezing een absolute *must* is om papa te wreken, is kwetsbaar voor de economische ontwikkelingen. Misschien zal daarom eerder het effect van de economie op 'het antwoord op 911', dan de economische uitwerking van dat laatste echt van belang blijken te zijn.

## Literatuur

- Aviation Week & Space technology*, 2001, (155, 4), 23 juli, 44  
Kepel, G., 2000, *Jihad, expansion et déclin de l'islamisme*, Parijs: Gallimard  
Lamchichi, A., 2001, *Géopolitique de l'islamisme*, Parijs: l'Harmattan  
*Wall Street Journal Europe*, 2001, 22 november