

Joint Inquiry into Intelligence Issues Related to the 9/11 Terrorist Attacks

On September 11, 2001, the terrorist group Al-Qaida **hijacked** four commercial airplanes, using three of them to mount attacks on the World Trade Center in New York and the Pentagon in Washington, D.C. A fourth plane, which most believe was intended either for the White House or the U.S. Capitol, crashed into a field in Pennsylvania. The terrorist attack resulted in the deaths of 3,025 people, making it the deadliest attack of its kind on American soil, and led to the first-ever joint investigation by the House and Senate intelligence committees.

Senator Bob Graham of Florida, chair of the Senate Select Committee on Intelligence, and Representative Porter Goss of Florida, chair of the House Permanent Select Committee on Intelligence, met in the last week of September 2001, and agreed that the best way forward was a joint investigation. On February 14, 2002, they announced the Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and After the 9/11 Terrorist Attacks.

The so-called “Big 4” leadership team was rounded out with Republican Senator Richard Shelby and Democratic Representative Nancy Pelosi. The deliberately **bipartisan** inquiry aimed to figure out what the intelligence community knew or should have known prior to 9/11, identify **systemic** problems, and recommend improvements to prevent future attacks. It was decided from the outset that all decisions would be unanimous. Staff Director of the Joint Inquiry, Eleanor Hill, said,

*The Joint Inquiry leadership strove for **consensus**. It worked because they were respectful of each other, they were willing to work together to reach an agreement even on difficult issues, and they understood, in the wake of the attacks, how important what they were doing was to the country.*



*United Airlines Flight 175 crashes into World Trade Center's south tower on September 11, 2001
Source: Robert J. Fisch*



*Staff director Eleanor Hill at the first public hearing of the Joint Inquiry on September 18, 2002
Source: C-SPAN*

The joint inquiry worked with 24 investigators, pulled from various fields including law enforcement, government oversight, and the intelligence community. The investigation staff reviewed thousands of documents and interviewed hundreds of people. They held public hearings featuring testimony from key figures like former National Security Advisor General Brent Scowcroft, FBI Director Robert Mueller, and CIA Director George Tenet. The inquiry also heard from family members of 9/11 victims, adding a personal dimension to the investigation.

Hijack: To take over something and use it for a different purpose.

Bipartisan: Cooperation and collaboration between opposing political parties.

Systemic: Bigger than just one part.

Consensus: A general agreement of opinion.

The high-quality nature of the investigation was not a certainty. It faced serious limitations, both in resources and time. As one of the committee members noted with concern, “to be a success, an inquiry needs time and resources. If you limit either one, your chances of success diminish significantly. Unfortunately, I believe we have a short supply of both in this inquiry.” With a budget of \$2.6 million, and slowed down by logistical delays in getting underway, the committee had six months, from May to December 2002, to conduct its fact-finding and write the final report.

The fears of the committee members (and even some **watchdog** organizations) that the hearings would be of little use proved to be unsupported. Throughout nine public hearings and 13 closed sessions, the committee steadily uncovered detailed information about what had and had not occurred in the time prior to 9/11. Both co-chairs of the committee took great pains to keep the hearings grounded in the facts, beginning each one the same way, with a summary of the evidence collected so far. Not only did it allow the American public the opportunity to gain a clear picture of the complex facts and circumstances that made up the story of September 11, but it ensured that all committee members remained equally grounded in a shared factual consensus, regardless of their ability to prepare ahead of time.

Watchdog: A person or organization that guards against loss, waste, and theft



FBI wanted poster of Usama bin Laden.
 Source: FBI

When the final report was released in December 2002, it revealed significant intelligence failures. It found that while intelligence agencies had collected information about Usama Bin Laden and potential threats, “none of it identified the time, place, and specific nature of the attacks that were planned for September 11, 2001.” The report noted that while intelligence suggesting an attack on U.S. interests had increased substantially in the months before 9/11, the intelligence community had stuck to the same thinking they developed in 1998: that the major threat was against U.S. interests overseas. The report also found that while the intelligence community had learned as early as 1994 that terrorists were considering the use of airplanes in attacks, it never focused on that information. Additionally, the report found that a lack of language specialists to translate critical communications had led to a severe backlog, leaving many communications untranslated and therefore without analysis. The report further highlighted issues such as a lack of information sharing between agencies and an inability to adapt to the modern threat of global terrorism in a post-Cold War world.

The joint inquiry's findings had a profound impact on U.S. national security policy. They contributed to the creation of the Department of Homeland Security, which united 22 federal agencies to better protect the nation. The inquiry also made 19 recommendations, many of which were adopted, including the establishment of a Director of National Intelligence to oversee all intelligence agencies and improve coordination.

The joint inquiry's work paved the way for further investigation by the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, also known as the 9/11 Commission. The 9/11 Commission's report, released in 2004, further detailed the events leading up to the attacks and made additional recommendations for preventing future terrorism.

Taken together, the two investigations called for sweeping changes to the ways in which the United States intelligence community **collaborated** across agencies, as well as calling for stronger emphasis on counter-terrorism efforts. In response to the findings and recommendations of both the joint inquiry and the 9/11 Commission, Congress passed the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act in 2004. This landmark legislation adopted many of the proposed reforms, including the creation of the Director of National Intelligence and the National Counterterrorism Center.

Collaborated: worked together

The joint inquiry into the 9/11 attacks is an example of Congress conducting thorough oversight and enacting meaningful reforms in the face of a national tragedy. The inquiry not only shed light on intelligence failures that prevented the United States from avoiding the attacks but also led to significant changes in U.S. national security policy, making the nation safer.



*President George W. Bush speaking at signing ceremony of Homeland Security Act on November 25, 2002.
Source: White House*

Learn more about the Joint Inquiry:

- [Joint Inquiry Report](#)
- [Recommendations of the Final Report](#)
- [Joint Inquiry Hearings](#)
- [Improving Intelligence](#) (PBS Newshour interview of Sens. Graham and Shelby on the release of the Joint Inquiry report – a [transcript](#) and [video](#))
- [9/11 Memorial & Museum and Names on the 9/11 Memorial Wall](#)
- [Levin Center Portraits in Oversight: Joint Inquiry into Intelligence Issues Related to the September 11, 2001 Terrorist Attack](#)

Investigación Conjunta Sobre Cuestiones de Inteligencia Relacionadas con Los Ataques Terroristas del 11 de Septiembre

El 11 de septiembre de 2001, el grupo terrorista Al-Qaida **secuestró** cuatro aviones comerciales. Los ataques tuvieron como destino el Centro Mundial del Comercio en Nueva York, el Pentágono en Washington, D.C. y un cuarto avión que se estrelló en un campo en Pensilvania. El ataque terrorista dejó como saldo tres mil 25 personas fallecidas, convirtiéndose en el ataque más mortal de su tipo en suelo estadounidense. Esto hizo que por primera vez los comités de inteligencia del Senado y de la Cámara iniciaran una investigación conjunta.

Liderados por el senador demócrata Bob Graham y el representante republicano Porter Goss, el equipo llamado “Los cuatro grandes” se complementó con el senador republicano Richard Shelby y la representante demócrata Nancy Pelosi. La investigación deliberadamente **bipartidista** tenía como objetivos descubrir lo que sabía o debería haber sabido la comunidad de inteligencia antes del 11 de septiembre, identificar problemas sistémicos y recomendar mejoras para prevenir futuros ataques. Desde el principio se decidió que todas las decisiones serían unánimes. La directora de personal de la Investigación Conjunta, Eleanor Hill, dijo,



*Vuelo 175 de United Airlines se estrella en la torre Sur del Centro Mundial de Comercio el 11 de Septiembre de 2001.
Fuente: Robert J. Fisch*

*El liderazgo de la Investigación Conjunta se esforzó por alcanzar el **consenso**. Funcionó por el respeto mutuo, porque todos estuvieron dispuestos a trabajar en equipo para alcanzar un acuerdo incluso en temas difíciles y porque entendieron, después de los ataques, que lo hacían por el país.*



*Directora del personal Eleanor Hill durante la primera audiencia pública de la Investigación Conjunta el 18 de Septiembre de 2002.
Fuente: C-SPAN*

La investigación conjunta estaba compuesta por 24 investigadores de diferentes áreas incluidas agencias encargadas de aplicar la ley, de supervisión gubernamental y de la comunidad de inteligencia. El personal de la investigación revisó miles de documentos y entrevistó a cientos de personas. Sostuvieron audiencias públicas con testimonios de figuras clave como el exasesor de seguridad nacional, el general Brent Scowcroft, el director del FBI Robert Mueller y el director de la CIA George Tenet. La investigación también incluyó testimonios de familiares de las víctimas del 11 de septiembre, lo que agregó una dimensión personal a la investigación.

Secuestrar: tomar posesión de algo y usarlo para un propósito diferente.

Bipartidista: cooperación y colaboración entre partidos políticos opuestos.

Consenso: acuerdo general de una opinión.

La alta calidad de la investigación no garantizaba certidumbre. Se enfrentaron serias limitaciones, tanto en recursos como en tiempo. Como lo señaló uno de los integrantes del comité con cierta preocupación, “para que sea exitosa, una investigación necesita tiempo y recursos. Si se limita uno de los dos, las posibilidades de éxito disminuyen significativamente. Desafortunadamente, creo que tenemos escasez de ambos en esta investigación”. Con un presupuesto de 2.6 millones de dólares que fue frenado por retrasos logísticos, el comité tuvo seis meses, de mayo a diciembre de 2002, para conducir la indagatoria y escribir el reporte final.

Los temores de los miembros del comité (e incluso de algunos **organismos de control** y vigilancia) en cuanto a que las audiencias serían poco útiles eran infundados. Durante nueve audiencias públicas y trece sesiones a puerta cerrada, el comité continuamente descubrió información detallada sobre lo que había y no había ocurrido antes del 11 de septiembre. Ambos copresidentes del comité se esforzaron mucho para que las audiencias se basaran en los hechos, y siguieron el mismo protocolo en cada una de ellas, empezando con un resumen de la evidencia recolectada hasta ese momento. Esta medida no sólo permitió que el público estadounidense tuviera la oportunidad de obtener una imagen clara de los hechos y circunstancias complejas que conformaron el relato del 11 de septiembre, sino que garantizó que todos los miembros del comité se circunscribieran a un consenso compartido basado en hechos, independientemente de su capacidad para prepararse con antelación.

Organismo de control: persona u organización que vigila pérdidas, desperdicios y robos.



Cartel de “Se busca” del FBI de Usama Bin Laden.

Fuente: FBI

El reporte final se hizo público en diciembre de 2002 y reveló importantes fallas de inteligencia. Se encontró que las agencias de inteligencia habían recopilado información sobre Usama Bin Laden y potenciales amenazas, pero que “en ninguna se identificaba la hora, el lugar y la naturaleza específica de los ataques relacionados con el 11 de septiembre de 2001”. El reporte señalaba que mientras la inteligencia sugería que un ataque a los intereses de Estados Unidos se había incrementado considerablemente en los meses previos al 11 de septiembre, la comunidad de inteligencia se apegaba a la teoría vigente desde 1998 de que la mayor amenaza contra los intereses estadounidenses estaba en el extranjero. El reporte también encontró que la comunidad de inteligencia tenía conocimiento desde 1994 que los terroristas estaban considerando el uso de aviones en ataques, pero nunca atendieron esa información. Además, el reporte evidenció que la falta de especialistas para traducir comunicaciones importantes había generado un severo retraso dejando, por consiguiente, muchos mensajes sin traducir y sin analizar. El reporte reveló que las agencias involucradas no compartían información y se mostraban incapaces para adaptarse a la amenaza moderna del terrorismo global en un mundo posterior a la Guerra Fría.

Los resultados de la investigación conjunta tuvieron un fuerte impacto en las políticas de seguridad nacional de Estados Unidos. Contribuyeron a la creación del Departamento de Seguridad Nacional que aglutina a 22 agencias federales para brindar mejor protección a la nación. La investigación también hizo 19 recomendaciones, muchas de las cuales se adoptaron, incluida el establecimiento de un director de Inteligencia Nacional que supervisara a todas las agencias de inteligencia y mejorara la coordinación.

El trabajo de la investigación conjunta allanó el camino para investigaciones posteriores por parte de la Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas en Estados Unidos, conocida también como Comisión 11 de Septiembre. El reporte de la Comisión del 11 de Septiembre, publicado en 2004, detalló los eventos que llevaron a los ataques e hizo recomendaciones adicionales para prevenir futuros actos de terrorismo. En conjunto, las dos investigaciones exigieron cambios radicales en las formas en que la comunidad de inteligencia de Estados Unidos **colaboraba** entre agencias y solicitaron hacer énfasis en los esfuerzos antiterroristas.

Colaboración: trabajo en equipo.

Como respuesta a los resultados y recomendaciones de la investigación conjunta y de la Comisión del 11 de Septiembre, el Congreso aprobó la Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo en 2004. Esta legislación histórica adoptó muchas de las reformas propuestas, incluida la creación del director de Inteligencia Nacional y del Centro Nacional contra el Terrorismo.

La investigación conjunta sobre los ataques del 11 de septiembre es un gran ejemplo de cómo el Congreso lleva adelante su labor mediante la supervisión y promulgación de reformas significativas ante una tragedia nacional. La investigación no sólo dejó en claro las fallas de inteligencia que contribuyeron a los ataques, sino también llevó a cambios significativos en la política de seguridad nacional de Estados Unidos con el fin de hacer más seguro al país.



Presidente George W. Bush hablando durante la ceremonia de firma de la Ley de Seguridad Nacional el 25 de Noviembre de 2002. Fuente: Casa Blanca

Más sobre la Investigación Conjunta:

- [Reporte de la Investigación Conjunta](#)
- [Recomendaciones del Reporte Final](#)
- [Audiencias de la Investigación Conjunta](#)
- [Mejorando la inteligencia](#) (entrevista en PBS Newshour de los senadores Graham y Shelby sobre la publicación del reporte de la Investigación Conjunta – [transcripción](#) y [video](#))
- [Museo & Memorial del 9/11 y Nombres en el muro conmemorativo del 11 de septiembre](#)
- [Retratos sobre supervisión del Centro Levin: Investigación Conjunta sobre Asuntos de Inteligencia relacionados con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001](#)

Joint Inquiry into Intelligence Issues Related to the 9/11 Terrorist Attacks

Comprehension Questions

- 1) Who were the “Big 4” in this investigation?

- 2) In what ways did this committee demonstrate bipartisanship?

- 3) What were the conclusions of the report?

- 4) What does the Director of National Intelligence do?

Discussion Questions

1. Was it important that this investigation was bicameral (both houses of Congress) and bipartisan (both parties)? Why or why not?
2. Why is it important that the final report was made public? What could happen if a document like this is not made public?
3. What are some of the ways our government and safety have changed since 9/11? What do you think has been the biggest change?

Joint Inquiry into Intelligence Issues Related to the 9/11 Terrorist Attacks **ANSWER KEY**

Comprehension Questions

1) Who were the “Big 4” in this investigation?

Leadership of the investigative committee:

Senator Bob Graham (D-FL), chair of the Senate Select Committee on Intelligence

Representative Porter Goss (R -FL), Chair of the House Permanent Select Committee on Intelligence

Senator Richard Shelby (R-AL)

Representative Nancy Pelosi (D-CA)

2) In what ways did this committee demonstrate bipartisanship?

The leadership was split between Democrats and Republicans. The staff was hired from outside organizations, not current elected officials. All decisions had to be unanimous. Each hearing began with a summary of the facts that had been collected. The Joint Inquiry published a single report at the end.

3) What were the conclusions of the report?

Intelligence agencies knew about Usama Bin Laden and the potential for attacks on the United States, but experts were more concerned about U.S. interests overseas. The lack of translators and communication within agencies led to a lack of analysis. The Intelligence community hadn’t made many updates since the Cold War, and that put the country behind where we should have been.

4) What does the Director of National Intelligence do?

Oversees all intelligence agencies and improves coordination between the 22 federal agencies in the U.S. Department of Homeland Security.

Discussion Questions

1. Was it important that this investigation was bicameral (both houses of Congress) and bipartisan (both parties)? Why or why not?
2. Why is it important that the final report was made public? What could happen if a document like this is not made public?
3. What are some of the ways our government and safety have changed since 9/11? What do you think has been the biggest change?