



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHUNG QUỐC HOA KỲ

Phòng Thông tin - Văn hóa

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh

Hà Nội, Việt Nam

(84-4) 831-4580 -- Fax: (84-4) 831-4601

Tạp chí Điện tử của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ
Chương trình Nghị sự Chính sách Đối ngoại Hoa Kỳ, tháng 11/2001

CHỦ NGHĨA KHỦNG BỐ: ĐÁNH GIÁ MỐI ĐE DỌA, BIỆN PHÁP VÀ PHƯƠNG TIỆN ĐỐI PHÓ

NHỮNG CÔNG CỤ ĐỐI PHÓ VỚI CHỦ NGHĨA KHỦNG BỐ

Paul R. Pillar

*Nhân viên tình báo quốc gia phụ trách khu vực Trung Đông và Nam Á,
Hội đồng Tình báo Quốc gia, Cục Tình báo Trung ương Mỹ*

Mọi công cụ sử dụng trong cuộc chiến chống khủng bố đều đóng góp được điều gì đó nhưng đồng thời cũng gặp những hạn chế đáng kể về những gì mà những công cụ đó có thể đạt được. Do vậy, chống khủng bố đòi hỏi phải sử dụng tất cả các công cụ sẵn có, bởi vì không một công cụ duy nhất nào trong số này có thể hoàn thành được nhiệm vụ. Cũng như bản thân khủng bố có nhiều mặt nên chiến dịch chống khủng bố cũng phải được thực hiện trên nhiều lĩnh vực.

Những hoạt động mà cuộc chiến chống khủng bố đòi hỏi nhiều hơn những hoạt động "chống lại những kẻ khủng bố" đơn thuần. Thậm chí ngay trước khi xảy ra những cuộc tấn công hôm 11/9, vấn đề này đã là một quan ngại chung đối với nước Mỹ, đòi hỏi nỗ lực của nhiều bộ, ngành khác nhau. Chống khủng bố bao gồm ngoại giao nhằm phối hợp nỗ lực của các chính phủ nước ngoài trong vấn đề này. Chống khủng bố bao gồm công việc điều tra của các cơ quan thi hành luật và những công việc có tính pháp lý liên quan trong việc kết án tội phạm khủng bố. Chống khủng bố liên quan đến các biện pháp mà các thể chế kiểm soát tài chính thực hiện nhằm cắt đứt nguồn tài chính của quân khủng bố. Những hoạt động quân sự của đồng minh bắt đầu ở Afganistan tháng 10/2001 đôi lúc cũng nhắc nhở chúng ta rằng chống khủng bố còn bao gồm cả việc sử dụng lực lượng vũ trang. Thu thập tin tức tình báo của các cơ quan tình báo là một phần quan trọng nữa trong cuộc chiến chống khủng bố. Bên cạnh nhiều biện pháp phòng vệ khác của cả khu vực tư nhân lẫn các cấp chính quyền, tất cả những biện pháp đối phó mạnh mẽ với hoạt động khủng bố này là nhằm chống lại những cuộc tấn công khủng bố.

HOẠT ĐỘNG NGOẠI GIAO

Trong cuộc chiến chống khủng bố quốc tế hiện đại, ngoại giao có vai trò vô cùng quan trọng vì chúng ta biết, ở nhiều phương diện, khủng bố quốc tế hoạt động không biên giới. Các nhóm khủng bố ngày càng vươn ra khắp toàn cầu. Đối phó với mạng lưới khủng bố kiểu al-Qaeda của Osama bin Laden đòi hỏi nỗ lực hợp tác của nhiều nước bởi vì mạng lưới này hoạt động ở nhiều nước. Ngoại giao chống khủng bố hiệu quả phải là chất keo dính gắn kết những nỗ lực này thành một thể thống nhất chặt chẽ hơn là những nỗ lực đơn lẻ. Việc xây dựng một liên minh chống khủng bố sau các cuộc tấn công hôm 11/9 chỉ là một biểu hiện đáng chú ý và

mới nhất cho thấy nước Mỹ cần sự giúp đỡ của các đối tác nước ngoài để đối phó với những mối đe dọa nhằm trực tiếp vào nước Mỹ.

Hoạt động ngoại giao chống khủng bố không chỉ là trách nhiệm của các nhà ngoại giao chuyên nghiệp ở các Bộ Ngoại giao. Các quan chức chuyên môn khác có liên quan đến chống khủng bố, có trách nhiệm hợp tác chặt chẽ với các đồng nhiệm nước ngoài để thực thi nhiệm vụ của mình. Chẳng hạn như các cơ quan điều hành có trách nhiệm đảm bảo an ninh hàng không dân sự và các hình thức giao thông khác, phải thực hiện chức năng ngoại giao để có được sự phối hợp cần thiết ở những nơi mà hệ thống an ninh của họ giao nhau với hệ thống an ninh của các nước khác. Các nhân viên hải quan và xuất nhập cảnh cũng phải làm như vậy.

Hầu hết những hợp tác chuyên môn này là hợp tác song phương, nhưng ngoại giao đa phương cũng có thể đóng góp phần mình. Ngoại giao đa phương có thể chấp nhận rộng rãi các biện pháp mà nếu từng nước riêng rẽ thực hiện thì tính hợp pháp của những biện pháp đó sẽ giảm đi. Chẳng hạn như Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc đã đưa ra các nghị quyết (bắt đầu là nghị quyết 1267 năm 1999) liên quan đến sự trợ giúp của Taliban cho chủ nghĩa khủng bố ở Apganixtan. Ngoại giao đa phương - bao gồm các nghị quyết của Đại Hội đồng Liên Hợp Quốc và hàng chục công ước quốc tế về chủ nghĩa khủng bố - cũng củng cố hình thức quốc tế chống khủng bố. Một số trong những công ước này, chẳng hạn như những công ước về vấn đề cướp máy bay cũng cung cấp cơ sở hợp tác thực tế về những vấn đề mà phạm vi quyền hạn xét xử quốc gia có thể bị chông chéo.

Những hạn chế của ngoại giao với tư cách là một công cụ chống khủng bố là rõ ràng. Những kẻ khủng bố không thay đổi hành vi của chúng một cách trực tiếp để đáp lại một hiệp ước hay một nghị quyết của Liên Hợp Quốc. Nhưng ngoại giao hỗ trợ tất cả các công cụ khác bằng việc mở rộng sức mạnh đạo đức đằng sau những công cụ đó hoặc cung cấp khuôn khổ pháp lý quốc tế cho việc sử dụng những công cụ này.

LUẬT HÌNH SỰ

Việc truy tố cá nhân những kẻ khủng bố tại các toà án hình sự là một trong những công cụ chống khủng bố được sử dụng mạnh mẽ nhất. Nước Mỹ đặc biệt chú trọng đến công cụ này, trong đó việc đưa những kẻ khủng bố ra trước vành móng ngựa vì những tội trạng của chúng là nguyên lý lâu dài trong chính sách chống khủng bố của Mỹ. Những toà án không phải của Mỹ cũng đóng một vai trò quan trọng. Một toà án của Xcôtlen đặt tại Hà Lan đã được sử dụng để xét xử hai kẻ tình nghi bị buộc tội đánh bom chuyến bay 103 của hãng hàng không Pan Am năm 1988.

Việc sử dụng hệ thống tư pháp hình sự có thể làm giảm bớt nạn khủng bố trên một vài phương diện. Việc bỏ tù trung thân một tên khủng bố (hoặc xử tử hấn) rõ ràng ngăn chặn được tên này tiến hành thêm những cuộc tấn công. Khả năng bị bắt hoặc bị trừng phạt có thể ngăn không cho những kẻ khủng bố khác tấn công ngay từ lúc đầu. Thậm chí nếu không được ngăn chặn thì việc di chuyển của những kẻ khủng bố nhìn chung vẫn bị cản trở bởi chúng biết rằng chúng đang bị truy nã. Kịch tính và sự công khai của một phiên toà hình sự cũng có thể giúp duy trì sự ủng hộ của công chúng đối với vấn đề chống khủng bố, thể hiện ý chí quyết tâm săn đuổi những kẻ khủng bố của chính phủ và khuyến khích các chính phủ khác làm theo.

Một hạn chế trong việc áp dụng hệ thống tư pháp hình sự đối với khủng bố là khả năng bị bắt và bị trừng phạt không ngăn chặn được một số tên khủng bố. Khả năng bị bắt và bị trừng phạt rõ ràng là không có ý nghĩa đối với những kẻ đánh bom cảm tử và có thể đối với cả những kẻ gián điệp cấp thấp, những kẻ cảm nhận được mức độ có thể so sánh giữa cam kết và sự tuyệt vọng. Những tên khủng bố cảm đầu - những tên thường ở xa những nơi xảy ra tội phạm và khó có thể bắt được chúng - lại có thể ít quan tâm đến việc tay chân của chúng có bị bắt hay không.

Việc truy tố một kẻ khủng bố cũng đặt ra một khó khăn thực tế khi chấp nối đầy đủ những bằng chứng có thể chấp nhận được về mặt pháp lý để buộc tội hấn. ít nhất là ở các toà án của Mỹ, với một tiêu chuẩn (kết tội)

cao hơn là việc thu thập thông tin đầy đủ để có thể chắc chắn rằng, trên quan điểm tình báo hoặc về chính sách, ai đó là một tên khủng bố. Khó có thể thu thập được bằng chứng trực tiếp về các quyết định hoặc mệnh lệnh mà lãnh đạo quân khủng bố đưa ra. Việc lên kế hoạch và đưa ra quyết định một cách phân tán của các nhóm khủng bố quốc tế có nghĩa là nhiều hoạt động dẫn đến một vụ tấn công khủng bố được tiến hành bên ngoài đất nước nơi vụ tấn công sẽ xảy ra và nằm ngoài thẩm quyền của các nhà điều tra manh mối.

Do vậy, sự cần thiết phải có hợp tác quốc tế trong việc áp dụng luật hình sự đối với những kẻ khủng bố là điều dễ hiểu. Sự hợp tác này không chỉ xoay quanh việc có được bằng chứng để sử dụng tại toà án mà còn liên quan đến việc dẫn độ hoặc đưa những kẻ chạy trốn ra xét xử ở quốc gia nơi những kẻ khủng bố bị buộc tội.

KIỂM SOÁT TÀI CHÍNH CỦA BỌN KHỦNG BỐ

Nguồn tài chính hiển nhiên đã giúp cho những kẻ chủ mưu vụ tấn công hồi tháng 9 có khả năng huấn luyện và di chuyển khi chúng chuẩn bị hành động nên đã dẫn đến việc đề cao nỗ lực nhằm cắt đứt nguồn tài chính của khủng bố. Nước Mỹ sử dụng hai hình thức kiểm soát tài chính để chống khủng bố: phong toả tài sản của cá nhân những kẻ khủng bố, các nhóm khủng bố và các nước bảo trợ khủng bố; cấm hỗ trợ vật chất cho những kẻ khủng bố. Tài chính cũng là một chủ đề trong những hiệp ước đa phương mới nhất về khủng bố: Công ước Ngăn chặn nguồn Tài chính của Khủng bố được đề nghị cho các nước ký hồi tháng 1 năm 2000.

Việc cắt đứt nguồn tài chính của những kẻ khủng bố gặp phải hai thách thức lớn. Một là, bất chấp tầm quan trọng của việc hỗ trợ tài chính cho những kẻ tấn công hồi tháng 9, hầu hết các cuộc khủng bố không cần nguồn tài chính trên quy mô rộng. Tài chính dính líu nhiều hơn trong việc buôn lậu vũ khí và thuốc phiện bất hợp pháp, và trong một số hoạt động tội phạm xuyên quốc gia khác. Thách thức khác nữa là khó có thể truy tìm ra nguồn tài chính của bọn khủng bố. Các thủ thuật chúng thường dùng là các tài khoản giả mạo, những thành phần trung gian tài chính và việc sử dụng các khoản tiền cho những mục đích hợp pháp và bất hợp pháp. Rất nhiều tiền lưu thông qua những dàn xếp không chính thức bên ngoài bất cứ hệ thống ngân hàng chính thức nào.

Bất chấp những thách thức này, chúng ta vẫn có thể thực hiện nhiều việc khác nhằm ngăn chặn các hoạt động tài chính của quân khủng bố. Văn phòng Kiểm soát Tài sản Nước ngoài (OFAC) thuộc Bộ Tài chính đưa ra các trọng tâm và cung cấp chỉ dẫn cho nỗ lực của nước Mỹ về vấn đề này, nhưng hầu hết hoạt động tài chính, thậm chí là của những nhóm đang nhắm vào nước Mỹ lại xảy ra bên ngoài thẩm quyền xét xử của Mỹ. Việc các chính phủ khác thiết lập các văn phòng tương tự như OFAC và sự hợp tác chặt chẽ giữa những văn phòng loại này sẽ làm giảm hơn nữa hoạt động tài chính của những kẻ khủng bố.

LỰC LƯỢNG QUÂN SỰ

Các loại đạn dược hiện đại, chính xác làm cho lực lượng vũ trang trở thành một công cụ chống khủng bố hiệu quả và sắc bén hơn, nhưng số nước sử dụng công cụ này chưa nhiều. Trong ba thập kỷ qua, để cứu thoát con tin, một số nước đã sử dụng lực lượng quân sự với những mức độ thành công khác nhau. Gần đây, công cụ quân sự đã được triển khai để trả đũa những cuộc tấn công khủng bố. Nước Mỹ đã sử dụng lực lượng vũ trang để trả đũa sau những cuộc tấn công khủng bố của Libya năm 1986, ở Iraq năm 1993 và của Osama bin Laden năm 1998.

Tấn công quân sự là hành động chống khủng bố mạnh mẽ nhất có thể và do vậy cũng là sự biểu hiện rõ nhất quyết tâm đánh bại khủng bố. Hạn chế lớn của sức mạnh quân sự là, không như tài lực quân sự thông thường, tài lực của bọn khủng bố không phải là những mục tiêu lớn, cố định có thể dễ dàng phá huỷ. Đe dọa

khủng bố giờ đây chủ yếu là từ các nhóm chứ không phải là từ các quốc gia nên không có nhiều mục tiêu để tấn công dù là để làm thiệt hại khả năng của quân khủng bố hay ngăn chặn khủng bố trong tương lai.

Các hoạt động quân sự của Mỹ và Anh bắt đầu hồi tháng 10 ở Apganixtan đã vượt quá bất cứ khuôn khổ sử dụng sức mạnh quân sự nào chống khủng bố trước đây ở chỗ những hành động này không chỉ là một vụ trả đũa mà còn là cố gắng nhằm triệt phá nguồn lực chính và nơi trú ẩn của một mạng lưới khủng bố. Về mục tiêu và quy mô, những hoạt động quân sự này có khả năng tác động lớn hơn đối với khủng bố so với bất cứ việc sử dụng lực lượng vũ trang nào trước kia. Thành công ở Apganixtan sẽ phụ thuộc vào những chương trình chính trị và quân sự chưa được viết trong lịch sử nước này. Tuy nhiên, dù có thành công ở Apganixtan thì các hoạt động quân sự ở đó cũng không trực tiếp tác động tới được những thành phần của mạng lưới Al-Qaida ở những nơi khác và do vậy, hoạt động quân sự phải là một phần trong nỗ lực chống khủng bố rộng lớn để triệt phá những mắt xích của mạng lưới này.

TÌNH BÁO

Việc thu thập và phân tích tin tức tình báo là công việc ít được thấy nhất, song ở một số phương diện tình báo lại là công cụ chống khủng bố quan trọng nhất, và đúng đắn khi cho rằng đây là "chiến tuyến phòng thủ đầu tiên" chống khủng bố. Tuy nhiên, công cụ này cũng có những hạn chế, chủ yếu là hiếm có những kiểu tình báo cụ thể, chiến thuật có thể tìm ra nơi trú ẩn của khủng bố. Khó có thể thu thập được kiểu thông tin mang tính hành động như vậy bởi vì nó đòi hỏi sự thâm nhập vào những nhóm nhỏ của những kẻ hay nghi ngờ về người ngoài và rất thận trọng về an ninh cho hoạt động của chúng.

Hầu hết tin tức tình báo về các nhóm khủng bố đều rời rạc, khó hiểu và đáng ngờ về độ tin cậy. Do vậy phân tích thông tin tình báo cũng khó ngang với việc thu thập chúng. Đóng góp của tình báo sẽ không nhiều nếu muốn có bức tranh rõ ràng về những hoạt động khủng bố sắp xảy ra, nhưng tình báo có ý nghĩa chiến lược hơn vì nó mang đến những thông tin về nhóm khủng bố nào đặt ra mối đe dọa lớn nhất, vào thời điểm nào và khu vực nào có mối nguy hiểm lớn nhất và các loại hình mục tiêu, thủ thuật nào có khả năng được dùng nhiều nhất.

Những hạn chế của thông tin tình báo chống khủng bố có nghĩa là không nên dựa vào tình báo với tư cách là một chỉ dẫn đáng tin cậy về nơi các mối đe dọa tồn tại và không tồn tại. Tuy nhiên, những chỉ dẫn tình báo cung cấp trong việc giải quyết những hiểm họa khủng bố là vô giá, từ những quyết định về khu vực an ninh cho tới chính sách rộng lớn hơn về việc xác định các nguồn lực của khủng bố. Những chỉ dẫn của tình báo cũng vô cùng cần thiết trong việc sử dụng tất cả các công cụ chống khủng bố khác.

TẬP HỢP TẤT CẢ CÁC CÔNG CỤ

Các công cụ được đề cập ở đây phải được phối hợp hiệu quả. Nếu tất cả những công cụ này cùng được sử dụng một cách khôn ngoan, chúng sẽ tạo thành một thể thống nhất lớn hơn là tổng cộng các phần lại với nhau. Nếu không được phối hợp hiệu quả, những công cụ này sẽ đi chệch mục đích. Chẳng hạn như việc thi hành luật hình sự có thể lấn sân việc thu thập tình báo và hoạt động quân sự có thể làm ngưng trệ việc thi hành luật hoặc thu thập tin tức tình báo.

Nước Mỹ thực hiện được sự phối hợp liên tục thông qua các Ủy ban dưới-nội-các, phối hợp ngang về nhân sự và các cơ chế chính thức và không chính thức khác tập trung ở Hội đồng An ninh Quốc gia và liên quan đến Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, Bộ Tư pháp và Bộ Tài chính, các cơ quan tình báo và các thành phần khác. Những sắp đặt tốt nhất phối hợp chống khủng bố sẽ khác nhau giữa chính phủ này và chính phủ khác, song việc phối hợp có hiệu quả phải phản ánh được ba nguyên tắc cơ bản sau. Thứ nhất, tất cả các bộ, ban, ngành hữu quan bao gồm các cơ quan quân đội, an ninh trong nước, tình báo và ngoại giao đều phải tham gia. Thứ

hai, sự chỉ đạo phải từ một cơ quan nòng cốt chẳng hạn như một văn phòng trực thuộc nội các hoặc một cơ quan tương đương với Hội đồng An ninh Quốc gia Mỹ. Thứ ba, các cơ quan liên quan phải phát triển thói quen hợp tác, thói quen này sẽ trở thành bản năng thứ hai và đem lại kết quả tốt trong một cuộc khủng hoảng.

Sử dụng bất cứ một công cụ nào cũng rất khó khăn. Sử dụng chúng đồng thời lại càng khó khăn hơn, song trong cuộc chiến chống khủng bố, sử dụng tất cả những công cụ đó là điều vô cùng quan trọng.

Toàn văn bằng tiếng Anh có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1101/ijpe/pj63pillar.htm>