



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ

Phòng Thông tin - Văn hóa
Trung tâm Thông tin - Tư liệu

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh, Hà Nội
Điện thoại: 84-4-831-4580 -- Fax: 84-4-831-4601 -- Email: irchano@pd.state.gov

BÁO CÁO CỦA CƠ QUAN NGHIÊN CỨU PHỤC VỤ QUỐC HỘI (CRS)
CẬP NHẬT NGÀY 21/06/ 2002

KHỦNG BỐ, TƯƠNG LAI VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ

Rensselaer Lee và Raphael Perl
Ban Đối ngoại, Quốc phòng và Thương mại

TÓM TẮT

Khủng bố quốc tế từ lâu đã được xem là mối đe dọa đối với an ninh trong nước và quốc tế. Những sự kiện thảm khốc ngày 11/9 tại New York, Washington D.C. và Pennsylvania đã tiếp thêm sức mạnh cho ý chí dân tộc và tập trung đối phó với khủng bố. Báo cáo tóm lược này xem xét hoạt động khủng bố quốc tế, các mối đe dọa và phản ứng về mặt chính sách của Mỹ. Một loạt những lựa chọn chính sách được đưa ra, từ ngoại giao, hợp tác quốc tế và can dự có tính xây dựng đến trừng phạt kinh tế, hoạt động ngầm, tăng cường an ninh và vũ lực.

Các vụ khủng bố ngày 11/9 tại Mỹ, những vụ tấn công bằng bệnh than sau đó cũng như các vụ đánh bom Tàu U.S.S. Cole, thành phố Oklahoma, Trung tâm Thương mại Thế giới năm 1993 và sứ quán Mỹ tại Kênia và Tanzania năm 1998 đã khiến vấn đề khủng bố trở thành mối quan tâm hàng đầu của công chúng Mỹ. Vấn đề là liệu cơ chế tổ chức và chính sách của Mỹ có đủ để đối phó với hoạt động khủng bố được quốc gia bảo trợ hoặc tiếp tay, và hoạt động khủng bố do các nhóm độc lập tiến hành hay chưa.

Những hoạt động khủng bố được lên kế hoạch tỉ mỉ và có hậu cần tốt cũng như khả năng tiếp cận vũ khí phi thông thường đang làm nảy sinh một loạt vấn đề mới. Quan điểm của một số nhà phân tích lâu nay cho rằng cần phải đánh giá toàn diện chính sách chống khủng bố, cơ cấu tổ chức và khả năng tình báo của Mỹ giờ đây đã trở thành quan điểm chủ đạo.

Trong chính sách chống khủng bố quốc tế của Mỹ, quân sự là một bộ phận vô cùng quan trọng, phản ánh các hoạt động hiện nay của Mỹ tại Afghanistan và tại Philippine (ở một quy mô nhỏ hơn) và việc triển khai theo kế hoạch lực lượng quân sự Mỹ tại Yemen và Georgia- một nước Cộng hòa thuộc Liên Xô cũ. Tổng thống Bush bày tỏ sự sẵn sàng cung cấp viện trợ quân sự cho "chính phủ ở khắp mọi nơi" trong cuộc chiến chống khủng bố. Đối với Quốc hội, vấn đề quan trọng là liệu Chính quyền có cung cấp đầy đủ thông tin về mục tiêu dài hạn và kinh phí cho chiến lược quân sự hay không và liệu vũ lực, về cơ bản có phải là một công cụ chống khủng bố hữu hiệu trong một số trường hợp hay không.

Một xu hướng mới của chủ nghĩa khủng bố là hình thành các mạng lưới khủng bố quốc tế được tổ chức lỏng lẻo và tự cung cấp tài chính. Một xu hướng khác lại dựa trên động cơ tôn giáo hoặc hệ tư tưởng. Các nhóm Hồi giáo chính thống cấp tiến, hoặc các nhóm sử dụng tôn giáo làm cái cớ là mối đe dọa khủng bố đối với rất nhiều lợi ích của Mỹ và các chế độ thân thiện. Xu hướng thứ ba là sự gia tăng rõ rệt những liên kết xuyên quốc gia giữa các tổ chức khủng bố, liên kết trong huấn luyện quân sự, huy động tài chính, chuyển giao công nghệ hoặc tham vấn chính trị.

Bao trùm toàn bộ vấn đề khủng bố quốc tế là xu hướng phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt (Weapons of Mass Destruction - WMD). Chẳng hạn như, Iran, bị coi là nước bảo trợ tích cực nhất cho chủ nghĩa khủng bố, đang ráo riết tìm kiếm khả năng vũ khí hạt nhân. Irắc bị xem là đang tích trữ vũ khí hóa học và sinh học. Tổ chức Al Qaeda đang tìm cách có được vũ khí hóa học, sinh học, phóng xạ và hạt nhân. Do đó, ngân sách dành cho cuộc chiến chống khủng bố quốc tế và số lượng những người ủng hộ cuộc chiến này ngày càng tăng lên và khả năng mắc sai lầm trong việc lựa chọn các công cụ chính sách phù hợp hoặc phối hợp các công cụ đó nhằm ngăn chặn các vụ khủng bố cũng giảm xuống tương ứng.

NHỮNG DIỄN BIẾN MỚI ĐÂY

Trong một phiên điều trần trước Ủy ban Quan hệ Quốc tế của Hạ viện vào tháng 4/2002, có những lời cáo buộc rằng 3 người quốc tịch Ailen có liên hệ với lực lượng Quân đội Cộng hòa Ailen, bị bắt tại Côlômbia hồi tháng 8/2001, đã huấn luyện cho các du kích Côlômbia thuộc Lực lượng Vũ trang Cách mạng Côlômbia (Revolutionary Armed Forces of Colombia - FARC) cách sử dụng chất nổ và các kỹ thuật phá hủy khác.

Một bản tin của hãng ABC News hồi tháng 5/2000, dẫn lời các quan chức tình báo và thực thi pháp luật giấu tên, cho biết các nhà lãnh đạo của Al Qaeda, phong trào quân sự Hamas của Palestine và du kích Hizballah của Li-băng đã có cuộc gặp bí mật tại Li-băng vào cuối tháng 3 để thảo luận việc phối hợp chiến lược khủng bố. Tuy nhiên, Bộ trưởng Thông tin của Li-băng đã bác bỏ tin này.

Theo tin tức báo chí cuối tháng 5, Libi đã đề nghị bồi thường 2,7 tỷ đô-la cho gia đình các nạn nhân vụ đánh bom máy bay Pan Am 103 năm 1988. Đổi lại, các biện pháp trừng phạt của Mỹ và quốc tế với Libi được bãi bỏ và nước này được loại ra khỏi danh sách những quốc gia bảo trợ cho khủng bố của Bộ Ngoại giao Mỹ.

Tháng 6/2002, các nhà chức trách Mỹ thông báo việc bắt giữ một công dân Mỹ, đồng thời từng là thành viên băng đảng ở Chicago tên là Jose Padilla, vì tội "lập kế hoạch" sản xuất và gây nổ thiết bị phát tán phóng xạ hay "bom bẩn" tại nước Mỹ. Tin tức cho biết Padilla - một tín đồ đạo Hồi và tự gọi mình là Abdullah al-Muhajir- đã theo đuổi kế hoạch này theo đề nghị của kẻ bị tình nghi là thủ lĩnh quân sự của Al Qaeda là Abu Zubaydah (bị bắt tại Pakistan hồi tháng 3) và những kẻ lên kế hoạch quân sự khác.

BỐI CẢNH VÀ PHÂN TÍCH TÌNH HÌNH

Ngày 11/9 và hậu quả

Vào ngày 11/9/2001, trong vụ tấn công được phối hợp nhịp nhàng với sự chuẩn bị tài chính công phu, những tên không tặc đã lái những chiếc máy bay đâm vào từng tòa tháp của Tháp Đôi Trung tâm Thương mại Thế giới tại New York và làm chúng đổ sập. Chiếc máy bay thứ ba bị bắt cóc đã đâm xuống Lâu Năm Góc và chiếc thứ tư bị bắt cóc đã rơi gần Pittsburgh, khiến người ta cho rằng một sứ mệnh có sự phối hợp nhằm vào Quốc hội hoặc Nhà Trắng đã thất bại. Chưa có con số cuối cùng về số người thiệt mạng tại thành phố New York, song Bộ Ngoại giao Mỹ ước tính có 3.000 người đã thiệt mạng trong các vụ khủng bố này, trong đó có công dân của 78 quốc gia bị thiệt mạng chỉ riêng trong vụ Trung tâm Thương mại Quốc tế bị phá hủy. Một nghiên cứu của Tổ chức Hữu nghị thành phố New York và Phòng Thương mại ước tính thiệt hại kinh tế trực tiếp và gián tiếp của vụ phá hủy Trung tâm Thương mại Thế giới là 83 tỷ đô-la.

Phản ứng của Chính quyền trước các sự kiện ngày 11/9 diễn ra rất nhanh chóng và kiên quyết trên phạm vi rộng lớn. Các quan chức Chính quyền đã quy trách nhiệm vụ tấn công này cho Osama bin Laden và tổ chức Al Qaeda. Một chiến dịch toàn diện đã được phát động, trong đó sử dụng tất cả các nhân tố sức mạnh quốc gia và quốc tế nhằm tiêu diệt Al Qaeda, các chi nhánh của nó và mạng lưới hỗ trợ tổ chức này. Chiến dịch này nhằm tập hợp cộng đồng quốc tế, đặc biệt là các cơ quan tình báo và thực thi pháp luật, nhằm tiêu diệt mạng lưới tài chính và các chi nhánh của Al Qaeda. Chiến dịch quân sự của Mỹ, có tên là Tự do Bên vững, đã được phát động đầu tháng 10/2001 nhằm chống lại chế độ Taliban - chế độ đã che chở cho Al Qaeda từ năm 1996 - và tấn công các thành trì của Al Qaeda tại Afghanixtan. Tổng cộng 136 quốc gia đề nghị giúp đỡ quân sự cho Mỹ, cho phép máy bay Mỹ bay qua không phận và hạ cánh, và cung cấp nơi đồn trú cho các lực lượng của Mỹ. Kết quả của Chiến dịch Tự do Bên vững là Taliban bị lật đổ, tất cả các căn cứ huấn luyện biết đến của Al Qaeda đều bị phá hủy và một số thủ lĩnh của Taliban và Al Qaeda bị tiêu diệt hoặc bị bắt. Tháng 3/2002, các lực lượng bộ binh của Mỹ và của 5 quốc gia khác đã tiến hành chiến dịch Con trăn nhằm truy lùng các căn cứ bí mật của Al Qaeda tại những vùng xa xôi và tiêu diệt các thành viên còn lại của tổ chức này. Tuy nhiên, những nhóm biệt lập của Taliban vẫn còn kháng cự và các nhân vật chủ chốt - như Osama bin Laden và Mullah Mohammed Omar của Taliban - vẫn mất tung tích.

Có dấu hiệu cho thấy cuộc chiến chống khủng bố ngày càng được mở rộng. Ngoài 7.000 quân Mỹ hiện đang có mặt tại Afghanixtan, các lực lượng của Mỹ còn được gửi sang Yemen, Philippine và nước cộng hòa thuộc Liên Xô cũ là Georgia để huấn luyện cho các lực lượng quân đội địa phương chống khủng bố. Chính quyền muốn Quốc hội thông qua việc sử dụng viện trợ quân sự của Mỹ cho Cólômbia nhằm hỗ trợ chính phủ Cólômbia thực hiện "chiến dịch toàn diện chống lại các hoạt động khủng bố trong buôn bán ma túy và các mối đe dọa khác đối với an ninh quốc gia". Cho đến nay, các khoản viện trợ này mới chỉ dừng lại ở việc hỗ trợ cho các chiến dịch chống ma túy tại Cólômbia.

Trong bối cảnh chiến dịch này, Mỹ đã tăng cường hợp tác trao đổi tin tức tình báo và thực thi pháp luật với các chính phủ khác nhằm tiêu diệt các tổ chức khủng bố. Một điều ngày càng trở lên rõ ràng đó là các tổ chức khủng bố không những hoạt động tại những nơi mà chúng được chào đón hoặc được nhân nhượng một cách có chủ ý, mà còn ở những nơi khác, trong đó có Tây Âu và Mỹ. (Phần lớn các hoạt động ngân hàng và huy động tài chính cho khủng bố diễn ra tại các nước phương Tây).

Đến tháng 6/2002, nhờ hoạt động thực thi pháp luật mạnh mẽ của quốc tế mà 2.400 tên khủng bố và những kẻ ủng hộ chúng ở hơn 90 nước đã bị bắt giữ và 112 triệu đô-la tài sản của quân khủng bố tại 167 nước đã bị phong tỏa.

Dấu hiệu đáng khích lệ trong cuộc chiến chống khủng bố chính là việc những quốc gia bảo trợ cho khủng bố giờ đây lại sẵn sàng tránh xa các nhóm cực đoan mà họ từng ủng hộ, hoặc khủng bố quốc tế nói chung. Ví dụ như, Libi đã "đưa ra tín hiệu" cho thấy nước này không còn muốn dính líu với khủng bố và đề nghị bồi thường cho các gia đình nạn nhân của vụ đánh bom máy bay Pan Am 103; Sudan đã bắt các thành viên Al Qaeda và "nhìn chung" đã đóng cửa các trại huấn luyện của Al Qaeda trên lãnh thổ của mình; và cả Libi và Sudan đều đề nghị được chia sẻ thông tin tình báo về các hoạt động của Al Qaeda với các nhà chức trách của Mỹ. Ngoài ra, sau gần 2 tháng kể từ vụ tấn công ngày 11/9 xảy ra, Bắc Triều Tiên đã ký hai công ước quốc tế về chống khủng bố mặc dù có bảo lưu: Công ước Quốc tế 1999 về chống các Hoạt động Huy động Tài chính cho Khủng bố và Công ước Quốc tế 1979 chống Bắt giữ Con tin.

Bối cảnh

Cho đến nay, khủng bố chủ yếu được coi là vấn đề về chính sách quốc tế và đối ngoại. Các chính sách, công dân và lợi ích của Mỹ là mục tiêu chính của khủng bố quốc tế - trong năm 2001, theo Bộ Ngoại giao cho biết khoảng 63% các vụ khủng bố diễn ra trên thế giới là nhằm vào công dân hoặc tài sản của Mỹ so với mức 23% năm 1995, và phần lớn các vụ này diễn ra ở nước ngoài. Số liệu của Bộ Ngoại giao cho thấy từ năm 1991 đến 2001, đã có 100 công dân Mỹ bị thiệt mạng trong các vụ tấn công khủng bố tại nước ngoài. Tuy nhiên, quan điểm của công chúng Mỹ coi khủng bố về cơ bản là vấn đề ở bên ngoài nước Mỹ đã bị các sự kiện thảm khốc hồi tháng 9/2001 làm thay đổi nhanh chóng.

Ngày 21/05/2002, Bộ Ngoại giao đã công bố báo cáo thường niên về các xu hướng của khủng bố quốc tế, *Các loại hình Khủng bố trên Thế giới năm 2001*. Theo báo cáo này, đã có 3.547 người bị thiệt mạng trong các vụ khủng bố quốc tế năm 2001, đây là số người thiệt mạng lớn nhất do khủng bố gây ra. Hầu hết số người thiệt mạng này là từ các vụ tấn công ngày 11/9. Nếu xét số lượng các vụ tấn công theo khu vực, thì châu Mỹ La-tinh đứng đầu, cũng giống như năm ngoái; châu Á đứng thứ hai; châu Phi đứng thứ ba và Trung Đông đứng thứ tư. Hầu hết 90% các vụ (191 vụ) trong tổng số 219 vụ tấn công nhằm vào công dân và lợi ích của Mỹ diễn ra tại châu Mỹ La-tinh, và hầu hết các vụ này (178 vụ) là các vụ đánh bom đường ống dẫn dầu đa quốc gia của nhóm du kích cánh tả ở Côlômbia.

Việc lựa chọn thời điểm và mục tiêu của các nhóm khủng bố có thể ảnh hưởng lớn về mặt chính trị và kinh tế đối với nhiều hoạt động, từ các hoạt động thương mại của Mỹ, hoạt động không phổ biến hạt nhân cho đến tiến trình hòa bình Trung Đông. Một số nhà phân tích cho rằng các nhóm Hồi giáo cấp tiến đang tìm cách lợi dụng sự bất ổn kinh tế và chính trị ở Ả-rập Xê-út, Ai Cập, Ấn-đôn-ê-xi-a, Nga, Pakistan và các nước khác. Vấn đề gây lo ngại lớn đó là khả năng quân khủng bố quyên góp tài chính thông qua các nguồn tài trợ phi chính phủ, thông thường qua đóng góp từ thiện, bắt cóc và buôn bán ma túy.

Báo cáo *Các loại hình khủng bố năm 2001* vẫn đưa ra danh sách 7 quốc gia bảo trợ cho khủng bố đó là Cuba, Iran, Iraq, Libi, Bắc Triều Tiên, Sudan và Siri. Báo cáo cho biết, trong số 7 quốc gia này, thì Libi và Sudan có nhiều khả năng được loại khỏi danh sách các quốc gia bảo trợ cho khủng bố hơn cả. Báo cáo *Các loại hình khủng bố* cũng cho biết Iran, Bắc Triều Tiên và Siri đã "có những động thái hạn chế trong việc hợp tác với chiến dịch chống khủng bố của cộng đồng quốc tế". Ví dụ như Siri đã hợp tác với Mỹ trong việc điều tra Al Qaeda và các tổ chức khủng bố khác và Iran đã có những hỗ trợ nhất định cho chiến dịch do Mỹ lãnh đạo nhằm lật đổ chế độ Taliban tại Afghanistan. Tuy nhiên, trong Báo cáo này Iran vẫn bị xem là quốc gia ủng hộ tích cực nhất cho khủng bố và cả Iran và Siri vẫn tiếp tục hỗ trợ cho các nhóm như HAMAS và Hizballah, những nhóm phản đối tiến trình hòa bình Trung Đông. Ngoài ra, Li-băng còn xem các hoạt động chống Israel của tổ chức Hizballah là chính đáng, coi chúng là "những hành động kháng cự".

Khủng bố quốc tế được xem là mối đe dọa đối với an ninh trong nước và ở nước ngoài của Mỹ, gây tổn hại cho hàng loạt mục tiêu chính sách đối ngoại của Mỹ. Khủng bố làm xói mòn sự ổn định quốc tế, một mục tiêu chính của chính sách kinh tế và đối ngoại của Mỹ. Khủng bố phá hoại các tiến trình hòa bình mà Mỹ đã đầu tư nhiều công sức. Các nhóm khủng bố thường tìm cách lôi kéo sự ủng hộ từ công chúng, những người bất mãn trước việc chính phủ không mang lại được hòa bình, an ninh và thịnh vượng kinh tế. Nỗ lực của các chính phủ nhằm tăng cường ổn định và phát triển kinh tế quốc gia và khu vực có thể trở thành mục tiêu của những vụ tấn công cực kỳ hiểm độc của những kẻ chống đối hiện đại hóa. Về điểm này, và do mục tiêu được chúng thừa nhận là nhằm lật đổ các chế độ thế tục tại các nước mà phần lớn dân số theo đạo Hồi, nên các tổ chức Hồi giáo cực đoan được xem là mối đe dọa đặc biệt đối với các mục tiêu chính sách đối ngoại của Mỹ.

Định nghĩa

Không có một định nghĩa thống nhất nào về khủng bố quốc tế. Định nghĩa được sử dụng rộng rãi trong chính giới Mỹ và được đưa vào trong luật, đã định nghĩa *khủng bố quốc tế* là hoạt động khủng bố đối với công dân hoặc tài sản của hai quốc gia trở lên. *Khủng bố* theo nghĩa rộng là hành vi bạo lực vì động cơ chính trị nhằm vào các mục tiêu dân sự do các nhóm tiểu quốc gia hoặc các tổ chức bí mật tiến hành. Ví dụ như, hành động bắt cóc những nhà nghiên cứu chim của Mỹ hoặc hành động đánh bom đường ống dẫn dầu thuộc sở hữu của Mỹ của du kích cánh tả ở Côlômbia bị coi là khủng bố quốc tế. *Nhóm khủng bố* được định nghĩa là nhóm thực hiện hoặc có các tiểu nhóm quan trọng thực hiện hành động khủng bố. (22 U.S.C.2656f). Kẽ hở của định nghĩa truyền thống này đó là nó chỉ chú trọng tới các nhóm mà không đề cập đến những hành động khủng bố của cá nhân (một mình) mà gần đây đang tăng lên cả về tần suất lẫn hiện hữu. Để có những định nghĩa chuẩn mực này về hành vi bạo lực truyền thống cần phải bổ sung thêm hình thức khủng bố không gian điều khiển. Các nhà phân tích cảnh báo rằng các hoạt động khủng bố hiện nay còn gồm cả những hình thức phá hoại và tống tiền tinh vi hơn chẳng hạn như làm tê liệt cơ sở hạ tầng tin học của quốc gia hoặc xâm nhập vào các hệ thống máy tính thương mại quan trọng. Cuối cùng, ngày 12/10/2000, vụ đánh bom tàu quân sự của Mỹ U.S.S. *Cole* đã đặt ra vấn đề là liệu định nghĩa chuẩn mực có coi vụ tấn công này là hành động khủng bố hay không, khi tàu *Cole* không đủ điều kiện để được xem là thực thể "dân sự" (xem Báo cáo CRS RS 20721 về vụ đánh bom tàu U.S.S. *Cole*). Mặc dù định nghĩa này về khủng bố về cơ bản thuần túy là vấn đề chính trị, song nó cũng ẩn chứa nhiều hệ lụy pháp lý quan trọng.

Tất cả những định nghĩa hiện nay về khủng bố đều có chung một điểm: đó là hành vi có động cơ chính trị. Những định nghĩa này không bao gồm các hành vi bạo lực vì mục đích lợi nhuận tài chính hoặc vì động cơ tôn giáo. Ngoài ra, sự gia tăng nhanh chóng của các tổ chức tội phạm xuyên quốc gia và quốc tế cũng như việc mở rộng ngày càng lớn về quy mô và phạm vi những hoạt động đó đã dẫn tới việc sử dụng bạo lực nhằm đạt được mục đích mà động cơ là lợi nhuận tài chính. Ngoài ra, những hoạt động công khai của những tổ chức như Al Qaeda và Hamas cho thấy tầm quan trọng của các hệ tư tưởng tôn giáo có chọn lọc là động cơ của hành vi bạo lực khủng bố, hoặc chí ít là cái cớ để chúng tiến hành khủng bố. Xin minh họa: năm 1998, Osama bin Laden đã đưa ra một fatwah (sắc dụ) nói rằng "tất cả những ai tin vào thánh Allah và nhà tiên tri Mohammad phải giết chết người Mỹ ở bất cứ nơi nào nếu thấy".

Đối với cộng đồng quốc tế: các tổ chức quốc tế từ trước đến nay đã không thể thống nhất một định nghĩa về khủng bố, vì trong nhiều trường hợp một tên khủng bố đối với người này lại là chiến sĩ đấu tranh vì tự do của người khác. Do trở ngại chính trị vô cùng quan trọng này nên các nước đã tiến hành xây dựng hệ thống các công ước, theo đó coi các hành vi như bắt cóc, đánh bom hoặc không tặc là tội hình sự. Tuy nhiên, Công ước Quốc tế về Trấn áp các Hoạt động Cung cấp Tài chính cho Khủng bố năm 1999 đã gần đi đến một định nghĩa, theo đó việc quyên góp hoặc cung cấp tài chính vì mục đích giết hại hoặc gây thương tích cho dân thường nhằm mục đích đe dọa dân cư hoặc ép buộc chính phủ là hành vi phạm tội.

Chính sách phản ứng của Mỹ

Khuôn khổ

Những chính quyền trước sử dụng một loạt các biện pháp đối phó với khủng bố quốc tế, từ ngoại giao, hợp tác quốc tế và can dự có tính xây dựng đến trừng phạt kinh tế, hoạt động ngầm, các biện pháp an ninh phòng ngừa và vũ lực. áp dụng lệnh trừng phạt là một trong những công cụ chống khủng bố được các nhà hoạch định chính sách của Mỹ sử dụng nhiều nhất. Các chính phủ hỗ trợ khủng bố quốc tế (7 quốc gia này do Bộ Ngoại giao xác định) không được nhận viện trợ kinh tế và quân sự của Mỹ. Việc xuất khẩu vũ khí sang các nước này là bị nghiêm cấm và việc xuất khẩu các trang thiết bị "lưu trữ" sang những nước này như máy bay và xe tải bị hạn chế. Mặc dù, việc liệt một nước vào "danh sách khủng bố" có thể phản ánh những cân nhắc như nước đó theo đuổi vũ khí hủy diệt hàng loạt, thành tích nhân quyền hoặc những tính toán chính trị nội bộ của Mỹ - song nhìn chung chúng không liên quan tới việc hỗ trợ khủng bố quốc tế.

Nói chung, chính sách chống khủng bố của Mỹ từ cuối những năm 70 đến giữa những năm 90 tập trung vào việc ngăn chặn và trừng trị những quốc gia bảo trợ khủng bố cũng như chống lại bản thân các tổ chức khủng bố. Việc đạo luật Chống Khủng bố và Tử hình năm 1996 (P.L. 104-132) có ý nghĩa bước ngoặt được thông qua đã đánh dấu một bước chuyển quan trọng trong chính sách. Đạo luật này, phần lớn do Ngành Hành pháp đề xuất, đã tạo ra một danh sách pháp lý các Tổ chức Khủng bố Nước ngoài (Foreign Terrorist Organizations - FTO) và nghiêm cấm việc tài trợ, cấp thị thực và các hỗ trợ vật chất khác cho những tổ chức này. Đạo luật về Tuần tra năm 2001 (P.L. 107-56) đã mở rộng và củng cố thêm cho những điều khoản trong đạo luật này. Đến tháng 5/2002, 33 tổ chức đã bị Ngoại trưởng xếp vào hàng ngũ các FTO. Cuộc chiến ngoại giao, quân sự và kinh tế của Chính

quyền Bush nhằm chống lại Al Qaeda và các chi nhánh của nó cho thấy trọng tâm mới của Mỹ trong việc tiêu diệt và phá vỡ các tổ chức khủng bố tự cung tự cấp. Đồng thời, Chính quyền Clinton và Bush đã cố gắng cải thiện một cách có chọn lọc mối quan hệ với các quốc gia bảo trợ khủng bố. Báo cáo *Các loại hình Khủng bố năm 2000* của Bộ Ngoại giao còn cho thấy khả năng loại Bắc Triều Tiên và Libi ra khỏi danh sách các quốc gia bảo trợ khủng bố, và Báo cáo *Các loại hìnhkhủng bố năm 2001* cho biết Libi và Suđăng đã có tiến bộ đáng kể trong việc chấm dứt quan hệ với khủng bố.

Tình thế tiến thoái lưỡng nan

Với mong muốn chống khủng bố trong bối cảnh chính trị hiện đại, các quốc gia thường phải đối mặt với những mục tiêu và phương hướng hoạt động xung đột nhau: (1) bảo đảm an ninh trước những hành động khủng bố, ví dụ như hạn chế quân khủng bố cá nhân, các nhóm khủng bố và mạng lưới hỗ trợ, không cho chúng được tự do hoạt động trong một môi trường hoàn toàn không được kiểm soát và (2) tối đa hóa tự do cá nhân, dân chủ và nhân quyền. Những nỗ lực chống khủng bố trở nên phức tạp trước xu hướng toàn cầu tiến tới giảm bớt các rào cản, mở cửa biên giới và tăng cường thương mại. Đặc biệt tại những nền dân chủ như Mỹ, một số người coi khuôn khổ hiến pháp mà trong đó chính sách vận hành mâu thuẫn trực tiếp với mong muốn bảo vệ hiệu quả hơn cuộc sống của người dân trước những hành động khủng bố. Vấn đề này chắc sẽ nổi lên hàng đầu khi Mỹ tiến hành trả đũa các vụ tấn công hồi tháng 9/2001.

Một thách thức nữa đối với các nhà hoạch định chính sách là phải xác định được những kẻ chủ mưu gây ra những hành động khủng bố và những kẻ đào tạo, cung cấp tài chính, hỗ trợ hoặc bảo trợ cho chúng. Khi cộng đồng quốc tế ngày càng cho thấy khả năng đoàn kết và áp đặt lệnh trừng phạt đối với những quốc gia bất trị, thì các quốc gia chắc sẽ không hỗ trợ thái quá cho các nhóm khủng bố hoặc tham gia vào hình thức khủng bố được quốc gia bảo trợ. Tuy nhiên, khả năng cung cấp bí mật vũ khí, tài chính và hậu cần vẫn còn, và để có thể phát hiện ra những hoạt động này đòi hỏi phải tăng cường triển khai các công cụ tình báo Mỹ tại các quốc gia và khu vực có quân khủng bố hoạt động.

Hiện nay, trọng tâm chính sách chống khủng bố của Mỹ là các tổ chức khủng bố như Al-Qaeda, các mạng lưới chi nhánh và các quốc gia bảo trợ khủng bố. Nhưng trong tương lai, rất có thể sẽ xuất hiện loại hình khủng bố mới: đó là các cá nhân không thuộc bất kỳ tổ chức khủng bố nào và những kẻ không phải là thành viên của bất kỳ quốc gia bảo trợ khủng bố nào. Những kẻ khủng bố chủ mưu vụ đánh bom Trung tâm Thương mại Thế giới năm 1993 rõ ràng không thuộc bất cứ một tổ chức khủng bố lớn nào từng được biết tới trước đây. Ngoài ra, mối đe dọa toàn cầu về hoạt động khủng bố của cá nhân hay chủ nghĩa khủng bố "mới", hoặc mối đe dọa của những hành động khủng bố "tự phát", chẳng hạn như vụ đánh bom cửa hàng sách ở Mỹ sau khi Giáo chủ Ayatollah Khomeini tuyên án tử hình nhà văn người Anh Salman Rushdie đang có xu hướng gia tăng. Do đó, diện mạo của kẻ khủng bố trong thế kỷ 21 có thể là những cá nhân riêng rẽ không có liên hệ với bất kỳ nhóm khủng bố nào. Một diện mạo khác của chúng đó là các cá nhân có quan hệ với tổ chức song lập hoạt động độc lập với tổ chức đó, nhưng vẫn dựa vào sự hỗ trợ của những cá nhân có cùng quan điểm. Do khuôn khổ chính sách chống khủng bố của Mỹ đi theo xu hướng áp đặt trừng phạt, và từ trước đến nay luôn tìm cách quy kết trách nhiệm cho những quốc gia bảo trợ, do đó cần phải cân nhắc và thực hiện những thay đổi chính sách.

Một vấn đề khác nổi lên sau một số vụ có liên quan đến các nhóm Hồi giáo cực đoan đó là lên án và chống lại những hành động khủng bố, hệ tư tưởng bạo lực và cực đoan của các nhóm cấp tiến như thế nào, để sao cho không giống như hành động chống lại đạo Hồi. Mong muốn trừng trị quốc gia ủng hộ khủng bố quốc tế cũng có thể xung đột với các mục tiêu trong chính sách đối ngoại áp dụng với quốc gia đó.

Nguy cơ khủng bố tiếp theo

Mặc dù một số quốc gia đang xem xét lại vai trò bảo trợ của mình đối với các tổ chức khủng bố, song các tổ chức khủng bố vẫn đang tiếp tục xây dựng các cơ sở hoạt động tại những nước mà chính quyền trung ương hoạt động kém hiệu quả hoặc yếu kém trong việc kiểm soát lãnh thổ quốc gia. Tin tức báo chí cho biết Al Qaeda tiếp tục tìm kiếm các nơi trú ẩn và căn cứ mới - gần đây nhất là tại Ấn Độ, nơi có phần lớn dân số theo đạo Hồi. Nhìn chung, "những hành động khủng bố không có mối liên hệ chặt chẽ với bất cứ quốc gia hỗ trợ hoặc bảo trợ nào" tại những vùng xám là thách thức rất khó khăn đối với các nhà hoạch định chính sách của Mỹ.

Những kẻ khủng bố ngày càng có khả năng huy động các nguồn cung cấp tài chính, từ các tổ chức phi chính phủ (Non-Government Organisations - NGO) và các tổ chức nhân đạo đến các hoạt động bất hợp pháp như buôn bán ma túy, tống tiền và bắt cóc. Tin tức cho biết FARC đã thu được từ 500 triệu đến 1 tỷ đô-la mỗi năm từ các hoạt động tội ác, phần lớn là từ thu thuế và buôn bán ma túy. Tổ chức Al Qaeda của Bin Laden chủ yếu dựa vào một loạt các hoạt động gây quỹ gồm các tổ chức từ thiện, các doanh nghiệp hợp pháp và mạng lưới chuyển tiền cũng như rất nhiều hoạt động buôn lậu và gian lận.

Ngoài ra, có những dấu hiệu cho thấy mối liên hệ xuyên biên giới giữa các tổ chức khủng bố. Chẳng hạn như, nhiều tin tức cho biết quân phiến loạn Chechnia được đào tạo tại các trại huấn luyện khủng bố của Al Qaeda tại Afghanistan. Được biết các khoản tài chính của Al Qaeda đã trợ giúp việc thành lập tổ chức Hồi giáo ly khai Abu Sayyaf tại Philipine. Tại Tây bán cầu, hai thành viên của Quân đội Cộng hòa Ailen (Irish Republican Army - IRA) và một thành viên của Sinn Fein, đảng chính trị của IRA, đã bị bắt tại Côlômbia vào tháng 8/2001, bị tình nghi là đã tham gia huấn luyện sử dụng chất nổ cho du kích của FARC để tiến hành các hoạt động khủng bố tại đô thị. Tóm tắt của một báo cáo do nhóm nghị sĩ đảng Cộng hòa chiếm đa số trong Ủy ban Quan hệ Quốc tế Hạ viện biên soạn đã kết luận "việc IRA và có thể cả những kẻ khủng bố đóng ở nước ngoài bị Côlômbia nghi ngờ, huấn luyện cho FARC cách sử dụng chất nổ... đã làm tăng đáng kể độ thuận thực trong tiến hành khủng bố tại đô thị của FARC trong những năm qua". Tuy nhiên, kết luận này đã bị một số thành viên của Ủy ban phản đối.

Nổi bật trên toàn bộ vấn đề khủng bố quốc tế là một xu hướng không thể lay chuyển được đó là phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt, hoặc các phương tiện để sản xuất các loại vũ khí này. Tất cả 7 quốc gia chính thức bị liệt vào danh sách các quốc gia bảo trợ cho khủng bố đều từng được biết đến hoặc từng bị nghi ngờ là có các chương trình phát triển vũ khí hạt nhân, hóa học và sinh học. (7 quốc gia bảo trợ đó là Cuba, Iran, Iraq, Libi, Bắc Triều Tiên, Sudan và Siri). Bốn quốc gia trong số đó là Iran, Iraq, Libi và Bắc Triều Tiên có các chương trình vũ khí hạt nhân ở những giai đoạn phát triển khác nhau. Mặc dù không có thông tin công khai đáng tin cậy nào cho thấy các quốc gia bị liệt vào danh sách này trong thực tế đã cung cấp tài chính cho quân khủng bố để mua vũ khí hủy diệt hàng loạt, nhưng khả năng rò rỉ và cung cấp bí mật chắc chắn là có. Ngoài ra, những kẻ khủng bố còn tìm cách

có được các phương tiện vũ khí hủy diệt hàng loạt bằng các mối quan hệ và các nguồn lực riêng của chúng. Ví dụ như, giáo phái Aum Shinrikyo vào đầu những năm 90 đã mua được công nghệ và quy trình sản xuất khí Sarin của Nga, một khí độc làm tê liệt thần kinh gây chết người. Loại khí này sau đó đã được sử dụng trong vụ tấn công ga tàu điện ngầm tại Tokyo hồi tháng 3/1995, làm 12 người chết và 5.000 người bị thương.

Tin tức của các phương tiện truyền thông với những mức độ tin cậy khác nhau cho biết Osama bin Laden đang xúc tiến kế hoạch mua vũ khí hủy diệt hàng loạt. Một nguồn tin cho biết đã diễn ra "các cuộc thảo luận kéo dài" giữa bin Laden và các nhà khoa học hạt nhân của Pakistan có liên quan đến vũ khí hạt nhân, hóa học và sinh học. Một nguồn tin khác cho biết một phái viên của bin Laden đã tìm cách mua chất thải phóng xạ của một nhà máy điện hạt nhân tại Bungari. Một phán quyết liên bang của Mỹ được đưa ra trong các vụ án năm 1998 cáo buộc rằng tay chân do thám của bin Laden đã nhiều lần tìm cách mua uranium giàu. Các nguồn tin khác cho biết bin Laden đang ráo riết mua các vũ khí dạng ba lô hay "bom va li" từ các kho vũ khí không an toàn của Nga và cũng đang tích trữ các nguyên liệu phóng xạ nhằm mục đích sản xuất các thiết bị phát tán phóng xạ. Một đồng bọn của bin Laden cho biết Al Qaeda và chính phủ Sudan đã hợp tác với nhau để phát triển vũ khí hóa học tại một nhà máy ở Khartoum năm 1993-1994. Ngoài ra, nguồn tin của chính phủ Mỹ gần đây cho biết họ đã phát hiện ra một phòng thí nghiệm đang được xây dựng tại Afghanistan, tại đây Al Qaeda dự kiến sẽ sản xuất vũ khí sinh học, kể cả chất gây bệnh than. Tháng 4/2002, Abu Zubaydah, một lãnh đạo của Al Qaeda bị bắt đã cho các nhà thẩm vấn Mỹ biết tổ chức này đang ráo riết sản xuất loại bom có tên gọi là "bom bản", trong loại bom này loại chất nổ thông thường được trộn với nguyên liệu phóng xạ sẽ được phát nổ để phát tán ô nhiễm và gây hoảng loạn.

Các công cụ chính sách

Dưới đây là tóm lược các công cụ được chính phủ Mỹ sử dụng nhằm chống lại khủng bố quốc tế:

Ngoại giao/Can dự có tính xây dựng. Sử dụng ngoại giao nhằm xây dựng một liên minh toàn cầu chống khủng bố là trọng tâm trong phản ứng của Chính quyền Bush đối với các sự kiện ngày 11/9. Đến nay, Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc đã lên án các vụ tấn công này trong một tuyên bố nhất trí, và Tổng Thư ký NATO Geogre Robertson đã coi các vụ tấn công này là tấn công vào tất cả các thành viên liên minh NATO, theo Điều V (điều khoản phòng thủ tập thể) của Hiệp ước NATO. Một số người cho rằng ngoại giao ít mang lại hi vọng thành công trong việc chống lại những kẻ khủng bố đầy quyết tâm hoặc những nước ủng hộ chúng. Tuy nhiên, phần lớn các công cụ ngoại giao được xem là có khả năng hạn chế mở rộng xung đột nhất, và do đó chúng thường được sử dụng trước tiên.

Trong các vụ khủng bố quốc tế do những nhóm tiểu quốc gia tiến hành, việc thực thi chính sách can dự có tính xây dựng trở nên rất phức tạp do không có những kênh hiện hành và các quy tắc ứng xử được chấp nhận chung giữa các thực thể chính phủ và nhóm liên quan. Trong một số trường hợp, như trường hợp của Tổ chức Giải phóng Palestine (Palestine Liberation Organization - PLO), luật pháp rõ ràng nghiêm cấm các cuộc tiếp xúc chính thức với tổ chức khủng bố hoặc các thành viên của tổ chức khủng bố đó. Tuy nhiên, đối với những nhóm có chỗ đứng vững chắc trong hệ thống chính trị và nền văn hóa của một quốc gia, thì nên lôi kéo tổ chức đó hơn là tiêu diệt nó. Các chính phủ dường như ngày càng theo đuổi các chính sách tiếp xúc hoặc đàm phán trực tiếp với các tổ chức khủng bố hoặc với đại diện của những tổ chức đó. Tiến trình hòa bình đứt quãng của Côlômbia với

Lực lượng Vũ trang Cách mạng Côlômbia là một minh chứng. Mặc dù vậy, một số nhà quan sát nghi ngờ giá trị của việc can dự với những kẻ khủng bố. Như cựu giám đốc Cơ quan Tình báo Trung ương (Central Intelligence Agency - CIA) đã nói "những kẻ khủng bố ngày càng không chỉ muốn có một chỗ ở bàn đàm phán, mà còn muốn phá hủy cái bàn đó và tất cả những người ngồi tại đó, có thể với vũ khí hủy diệt hàng loạt trong tay".

Ở một cấp độ khác, sau các vụ tấn công 11/9, Chính quyền Bush đã mở ra một cách rõ ràng khả năng tập hợp các quốc gia bảo trợ cho khủng bố, như Libi và Suđang vào một liên minh Hồi giáo lớn hơn nhằm chống lại Al Qaeda và các thành viên của nó. Mỹ cũng đã thảo luận với Iran về việc thành lập một chính phủ liên minh hậu Taliban tại Afghanixtan. Tuy nhiên, theo một số nhà phê bình, thì những sáng kiến này làm xói mòn yêu cầu về lập trường có tính nguyên tắc chống khủng bố quốc tế dưới mọi hình thức chiêu bài của nó.

Phương tiện truyền thông vẫn là lực lượng hùng mạnh trong cuộc chiến giữa các chính phủ với quân khủng bố. Với việc kêu gọi và gây ảnh hưởng, công luận không chỉ tác động tới hành động của các chính phủ mà còn tác động tới các nhóm tham gia vào các hoạt động khủng bố. Từ góc độ của quân khủng bố, việc đưa tin trên các phương tiện truyền thông có ý nghĩa quan trọng đối với sự thành công của một hành động hoặc chiến dịch khủng bố. Và đối với những vụ bắt giữ con tin, phương tiện truyền thông với tư cách là công cụ duy nhất mà qua đó kẻ khủng bố có thể biết được diễn biến, thì việc đưa tin có thể làm phức tạp thêm những nỗ lực giải cứu con tin. Các chính phủ có thể sử dụng phương tiện truyền thông nhằm khuấy động công luận thế giới chống lại quốc gia hoặc tổ chức nào sử dụng thủ thuật khủng bố. Ngoại giao nhân dân và phương tiện truyền thông có thể được sử dụng để vận động công luận tại các nước khác nhằm gây áp lực đối với các chính phủ để buộc chính phủ đó phải có hành động chống khủng bố. Chẳng hạn như vận động ngành du lịch gây áp lực buộc chính phủ phải tham gia trừng phạt một quốc gia khủng bố. Xem Báo cáo CRS 97-960, *Khủng bố, Phương tiện Truyền thông và Chính phủ: Quan điểm, Xu hướng và Lựa chọn đối với các Nhà Hoạch định Chính sách*.

Trừng phạt kinh tế. Về bản chất, cơ chế trừng phạt có thể là đơn phương - như lệnh cấm vận thương mại và đầu tư của Mỹ đối với Cuba và Iran - hoặc đa phương, như lệnh cấm vận được áp dụng nhằm đáp lại vụ đánh bom máy bay 103 của hãng Pan Am. Trước đây, biện pháp trừng phạt kinh tế thường được áp dụng khi đã xác định được quốc gia ủng hộ hoặc bảo trợ tích cực cho khủng bố quốc tế. Tuy nhiên, biện pháp trừng phạt cũng có thể được áp dụng đối với tài sản của chính các tổ chức khủng bố. Ngày 25/9/2001, Tổng thống Bush đã ký sắc lệnh (Sắc lệnh số 13324) phong tỏa tài sản của 27 tổ chức được xác định là có quan hệ với mạng lưới của bin Laden và trao thẩm quyền rộng lớn cho Bộ trưởng Tài chính trong việc áp đặt biện pháp trừng phạt đối với các ngân hàng trên thế giới đã cho phép các tổ chức khủng bố này tiếp cận hệ thống tài chính quốc tế. Sau đó, đã có thêm nhiều thực thể và cá nhân đã bị liệt vào danh sách phong tỏa này. Theo Báo cáo *Các loại hình Khủng bố năm 2001*, hiện có 189 tổ chức, thực thể và cá nhân nằm trong phạm vi điều chỉnh của Sắc lệnh này. Thêm vào đó, ngày 28/9/2001, Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc đã thông qua Nghị quyết số 1373 yêu cầu mọi quốc gia có nghĩa vụ "hạn chế khả năng quân khủng bố và các tổ chức khủng bố hoạt động trên phạm vi quốc tế" bằng cách phong tỏa tài sản của chúng và không cung cấp nơi trú ẩn an toàn cho chúng. Hội đồng Bảo an còn thành lập Ủy ban Chống Khủng bố chịu trách nhiệm giám sát việc thực thi Nghị quyết 1373. Đến tháng 6/2002, kết quả của những sáng kiến này là hơn 110 triệu đô-la tài sản của quân khủng bố đã bị phong tỏa trên thế giới.

Tuy nhiên, hiệu quả của biện pháp kinh tế nêu trên là không chắc chắn do phần lớn các luồng tài chính của khủng bố diễn ra bên ngoài các kênh ngân hàng chính thức (dưới hình thức các mạng lưới môi giới tiền tệ "hawala" bí mật). Hơn thế nữa, người ta cho rằng hầu hết nguồn tài chính của Al Qaeda không nằm trong ngân hàng, mà tồn tại dưới các hình thức tài sản không thể phát hiện được như vàng và kim cương. Tuy nhiên, một số nhà quan sát cho rằng chi phí cho các hành động khủng bố giết người không tốn kém lắm. Chi phí ước tính cho quân khủng bố tiến hành các vụ đánh bom Trung tâm Thương mại Thế giới - Lầu Năm Góc dao động ở mức 200.000 đến 500.000 đô-la. Cuối cùng, việc tiếp tục phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt và khả năng các nhóm tiểu quốc gia như các nhóm khủng bố có thể tiếp cận các loại vũ khí này ngày càng trở thành mối đe dọa đối với ổn định và an ninh toàn cầu.

Đối với các quốc gia-dân tộc, những biện pháp trừng phạt kinh tế gồm có 6 biện pháp: những hạn chế đối với thương mại, chuyển giao công nghệ, viện trợ nước ngoài, tín dụng và bảo lãnh xuất khẩu, ngoại hối, giao dịch vốn và khả năng tiếp cận kinh tế. Biện pháp trừng phạt có thể là cấm vận thương mại toàn bộ hoặc một phần, hoặc cấm vận các giao dịch tài chính, ngừng viện trợ nước ngoài, hạn chế lưu thông máy bay hoặc tàu biển, hoặc bãi bỏ những hiệp ước về quan hệ hữu nghị, thương mại và hàng hải. Các biện pháp trừng phạt thường đòi hỏi các nước phải hợp tác với nhau để có thể thực hiện chúng một cách hiệu quả, tuy nhiên không phải lúc nào các nước cũng sẵn sàng. Hơn thế nữa, các biện pháp trừng phạt này không phải là công cụ hữu hiệu ngăn chặn hoạt động chuyển giao bí mật các bộ phận, nguyên liệu sản xuất vũ khí hủy diệt hàng loạt hoặc các vũ khí hoàn chỉnh diễn ra giữa các nước với nhau hoặc từ các nước (hoặc các thực thể trong quốc gia đó) cho các tổ chức khủng bố.

Tổng thống có trong tay rất nhiều luật, song luật có phạm vi ảnh hưởng lớn nhất đó là Đạo luật về Thẩm quyền Kinh tế Quốc tế trong Trường hợp Khẩn cấp. Đạo luật này cho phép áp dụng các biện pháp hạn chế quan hệ kinh tế khi Tổng thống tuyên bố tình trạng khẩn cấp trong nước trước những nguy cơ đe dọa tới an ninh quốc gia, chính sách đối ngoại hoặc kinh tế Mỹ. Trong khi lệnh trừng phạt đã được thông qua này phải xử lý trực tiếp mối đe dọa dẫn đến tình trạng khẩn cấp, Tổng thống có quyền điều hành hoạt động xuất, nhập khẩu và tất cả các loại hình giao dịch tài chính, như lưu chuyển vốn, ngoại hối, tín dụng và chứng khoán giữa Mỹ và quốc gia liên quan. Thẩm quyền cụ thể áp dụng lệnh cấm vận thương mại đối với Libi được quy định trong Mục 503 của Đạo luật An ninh và Thương mại Quốc tế năm 1985, trong khi đó Mục 505 của Đạo luật này lại cho phép cấm nhập khẩu các hàng hóa và dịch vụ từ những nước ủng hộ khủng bố. (Xem Báo cáo CRS RS20871, *Đạo luật Trừng phạt Iran và Libi (The Iran-Libya Sanctions Act - ILSA)*). Ngoài ra, còn có thể áp dụng nhiều luật quan trọng khác đối với những nước ủng hộ khủng bố đó là Luật Điều hành Xuất khẩu, Luật Kiểm soát Xuất khẩu Vũ khí và các mục và điều khoản cụ thể trong luật về viện trợ nước ngoài.

P.L. 104-132 nghiêm cấm bán vũ khí cho bất cứ nước nào mà Tổng thống cho là không hợp tác đầy đủ với Mỹ trong các nỗ lực chống khủng bố. 7 quốc gia nằm trong danh sách khủng bố và Apganixtan đã bị liệt vào danh sách cấm bán vũ khí này. Đạo luật này còn yêu cầu ngừng viện trợ cho bất cứ nước nào cung cấp viện trợ quân sự giết người cho quốc gia nằm trong danh sách khủng bố.

Thúc đẩy Kinh tế. Những sáng kiến chống khủng bố có thể còn bao gồm những nỗ lực làm thay đổi điều kiện kinh tế xã hội-nền tảng phát triển của những kẻ khủng bố. Cần lưu ý rằng hầu hết quân

khủng bố trên thế giới đều là những người thất nghiệp hoặc bán thất nghiệp và hầu như không có triển vọng phát triển về mặt kinh tế. Một số nhà phân tích cho rằng các chương trình trợ giúp nhằm giảm nghèo đói và sự ngu dốt (những chương trình này có thể còn hỗ trợ những thay đổi trong nền giáo dục thế tục đối với Madrassahs - các trường đạo Hồi) sẽ làm thay đổi lối sống và quan điểm và giảm bớt khuynh hướng ủng hộ khủng bố. Mặc dù vậy, các nhà phê bình cho rằng điều kiện kinh tế không phải là yếu tố động cơ chính hoặc khiến khủng bố xuất hiện. Tâm lý oán giận với một nước hoặc một trật tự chính trị nào đó và thái độ cuồng tín tôn giáo cũng là những động cơ quan trọng. Họ ám chỉ tới tài sản cá nhân của Osama bin Laden (theo ước tính không chính thức là 300 triệu đô-la Mỹ) và phạm vi hoạt động kinh doanh rộng rãi của hắn. Tất cả 15 kẻ không tặc người Ả-rập Xêút có dính líu đến sự kiện 11/9 đều xuất thân từ các gia đình trung lưu hoặc có mối quan hệ tốt với các tầng lớp này. Tổ chức ETA xứ Basque là một tổ chức khủng bố khá giàu có. Có thể là những biến số kinh tế đã có ảnh hưởng tới một số hành vi khủng bố (chẳng hạn như đánh bom cảm tử) hơn những biến số khác hoặc mối liên hệ giữa những biến chuyển kinh tế tích cực với sự giảm bớt hành vi khủng bố thường diễn ra trong một khung thời gian được tính bằng năm hoặc thập kỷ.

Hoạt động ngầm. Thu thập tin tức tình báo, thâm nhập các tổ chức khủng bố và hợp tác quân sự liên quan đến nhiều hoạt động bí mật hay những hoạt động được gọi là "hoạt động ngầm". Phần lớn những hoạt động này có tính chất giám sát thụ động nhằm phát hiện ra các ý đồ chiến lược, khả năng và điểm yếu của các tổ chức khủng bố. Hoạt động ngầm có tính chủ động hơn thường diễn ra trong những sự kiện như khủng hoảng con tin hoặc không tặc khi một nước bí mật yêu cầu tư vấn, hỗ trợ trang thiết bị hoặc trợ giúp kỹ thuật khi hành động nhưng không phải thanh toán cho nước đứng ra cung cấp. Hoạt động ngầm cũng có thể được sử dụng để khai thác các điểm yếu của các tổ chức khủng bố, chẳng hạn như, bằng cách tuyên truyền thông tin sai lệch về các trùm lãnh đạo, khuyến khích đào tẩu hoặc gây chia rẽ giữa các nhóm chính trị và quân sự.

Nhiều chuyên gia cho rằng sự kiện ngày 11/9 là "sự thất bại lớn về mặt tình báo" và nếu các hoạt động tình báo ở bên trong các tổ chức khủng bố diễn ra hiệu quả hơn thì đã có thể ngăn chặn được vụ tấn công này. Hạn chế trước đây về sử dụng người cung cấp thông tin để thâm nhập các tổ chức khủng bố được coi là nhân tố dẫn tới thất bại. Để giải quyết mối lo ngại này, Mục 403 của Đạo luật Trao quyền Tình báo Nước ngoài năm tài chính 2002 (P.L. 107-108) chỉ định Giám đốc Cục Tình báo trung ương hủy bỏ các hướng dẫn năm 1995 về "tài sản nước ngoài hoặc những nguồn lực với các vụ xâm phạm nhân quyền được biết" và ban hành những hướng dẫn mới nhằm đẩy nhanh quá trình thu thập tin tức tình báo từ các nguồn nhân lực liên quan đến "các dấu hiệu và những cảnh báo về các kế hoạch và ý định của những kẻ thù địch và các sự kiện".

Đôi khi, một số quốc gia đi quá phạm vi các hoạt động giám sát hoặc hỗ trợ ngầm và sử dụng các công cụ phi thông thường vượt ra ngoài lãnh thổ của họ với mục đích nhằm vô hiệu hóa cá nhân những kẻ khủng bố và/hoặc ngăn chặn các vụ tấn công đã được lên kế hoạch. Ví dụ của những hoạt động này rất đa dạng từ việc chặn đứng hoặc phá hoại hoạt động cung cấp tài chính hoặc vũ khí cho một tổ chức khủng bố, phá hủy những phương tiện sản xuất vũ khí hủy diệt hàng loạt, cho đến bắt giữ và đưa những kẻ khủng bố bị truy nã ra trước vành móng ngựa vì tội ám sát hoặc giết người. Có thể coi hoạt động này là hành động phòng vệ trước theo Điều 51 của Hiến chương Liên Hợp Quốc. Mặt khác, người ta có thể lập luận rằng những hoạt động đó vi phạm luật tập quán quốc tế. Tuy nhiên, bản ghi nhớ do Văn phòng Cố vấn Pháp luật của Bộ Tư pháp đưa ra tháng 7/1998 cho rằng

Tổng thống có quyền vi phạm luật tập quán quốc tế và có thể trao thẩm quyền này cho Tổng Chương lý nếu lợi ích quốc gia đòi hỏi như vậy.

Theo sắc lệnh của Tổng thống, ám sát đặc biệt bị nghiêm cấm (gần đây nhất là E.O số 12333), song việc đưa tội phạm bị truy nã về Mỹ để xét xử không bị cấm. Đã tồn tại một học thuyết pháp lý của Mỹ cho phép tiến hành xét xử một cá nhân cho dù người đó có bị bắt bằng vũ lực từ một nước khác, từ hải phận hoặc không phận quốc tế.

Các chuyên gia cảnh báo việc đưa cá nhân đang sinh sống ở nước ngoài ra trước công lý của Mỹ bằng những biện pháp không phải dẫn độ hoặc không theo thỏa thuận song phương với nước sở tại, chẳng hạn như bắt cóc hoặc bí mật vận chuyển họ, có thể làm phức tạp đáng kể quan hệ đối ngoại của Mỹ, đôi khi còn làm tổn hại đến những lợi ích còn quan trọng hơn cả "công lý", ngăn chặn và kết án một cá nhân. Chẳng hạn như việc bắt cóc một người Mêhicô năm 1990 để đưa ra xét xử tại Los Angeles vì bị cáo buộc đánh chết một nhân viên DEA đã khiến chính phủ Mêhicô phản đối kịch liệt, một chính phủ mà sau đó đã rất bẽ bối bởi những bằng chứng về tình trạng tham nhũng có liên quan tới ma túy của giới chức cấp cao. Tháng 11/1994, hai nước đã ký kết Hiệp ước Cấm Bắt cóc qua Biên giới. Mặc dù hoạt động bắt cóc như vậy diễn ra không phổ biến tại những quốc gia đã không bắt giữ hoặc truy tố những kẻ phạm tội, nhưng việc "giao nộp" những kẻ phạm tội bị truy nã đó cho tòa án Mỹ lại được cho phép trong một số trường hợp hạn chế theo Quyết định của Tổng thống ký vào tháng 1/1993. Tuy nhiên, những hành động như vậy làm tăng khả năng các quốc gia khác sử dụng những biện pháp tương tự đối với công dân Hoa Kỳ.

Mặc dù các chất nổ thông thường- và khả năng sử dụng sáng tạo các công nghệ hiện có - có thể trở thành vũ khí để quân khủng bố lựa chọn, song thế giới đang bước sang kỷ nguyên mà ở đó quân khủng bố có thể tiếp cận vũ khí hạt nhân, hóa học hoặc sinh học. Đối mặt với khả năng các vụ tấn công có thể xảy ra thường xuyên hơn và mức độ thương vong lớn hơn, hoặc một vụ tấn công hạt nhân hoặc sinh học, Chính quyền Bush có ý định sử dụng ngày càng nhiều các hoạt động ngầm nhằm vô hiệu hóa các mối đe dọa đó.

Giải thưởng cho Chương trình Cung cấp Thông tin. Tiền là một động cơ mạnh mẽ. Treo giải cho việc cung cấp thông tin đã phát huy hiệu quả trong việc tiêu diệt nhóm Lữ đoàn Đỏ ở Italia và bắt giữ những trùm buôn bán ma túy ở Cólombia. Bộ Ngoại giao đã có một chương trình như vậy, với sự ủng hộ của ngành hàng không, thường treo giải thưởng trị giá lên tới 5 triệu đô-la cho bất cứ ai cung cấp thông tin có khả năng ngăn chặn hoặc đối phó với hoạt động khủng bố quốc tế chống công dân hoặc phương hại đến tài sản của Mỹ, hoặc đưa đến việc bắt giữ hoặc kết án những tên tội phạm khủng bố tham gia vào các hoạt động khủng bố đó. ít nhất, chương trình này đã dẫn đến việc bắt giữ Ramzi Ahmed Yousef, kẻ bị buộc tội là chủ mưu vụ đánh bom Trung tâm Thương mại Thế giới năm 1993 và Mir Amal Kansi, kẻ đã bắn chết nhân viên CIA. Chương trình này được xây dựng theo Đạo luật về Chống Khủng bố Quốc tế năm 1984 (P.L. 98-533) và do Vụ An ninh Ngoại giao - Bộ ngoại giao quản lý. Đối với những phần thưởng trị giá trên 250.000 đô-la phải được Ngoại trưởng thông qua. Chương trình này cũng sẽ trang trải chi phí cho việc di chuyển người cung cấp thông tin và gia đình họ tới nơi ở mới nếu họ thấy lo lắng về sự an toàn của mình. "Dự luật về Tội phạm" năm 1994 (P.L. 103-322) giúp di chuyển những người nhận phần thưởng là người nước ngoài và các thành viên gia đình của họ tới nơi ở mới ở Mỹ. Một số nhà quan sát đề xuất sự tham gia ngày càng rộng rãi của tư nhân trong việc tài trợ và công khai các chương trình giải thưởng. Chính phủ Mỹ đã

treo giải thưởng trị giá 25 triệu đô-la cho những ai cung cấp thông tin có thể dẫn tới việc bắt giữ Osama bin Laden.

Dẫn độ/Hợp tác thi hành luật. Hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực như thi hành luật, kiểm soát hải quan và các hoạt động tình báo là một trụ cột quan trọng trong chính sách chống khủng bố của Chính quyền Bush và phản ứng trước các vụ tấn công ngày 11/9/2001. Ví dụ như, việc bố trí các nhân viên Cục Điều tra Liên bang Mỹ (Federal Bureau of Investigation - FBI) ở nước ngoài (tại khoảng 44 quốc gia vào cuối năm 2000) đã đẩy nhanh quá trình điều tra tội phạm khủng bố và mở rộng thêm luồng tin tức tình báo có được về cơ cấu và thành viên của nhóm khủng bố. Một công cụ thực thi pháp luật quan trọng chống khủng bố quốc tế là dẫn độ những kẻ khủng bố. Từ trước tới nay, dẫn độ quốc tế gặp phải một số hạn chế như một số nước từ chối dẫn độ vì liên quan đến chính trị hoặc miễn trừ ngoại giao và từ chối dẫn độ công dân nước họ. Tuy nhiên, do nước Mỹ vẫn áp dụng án tử hình (hình phạt này đã được xóa bỏ tại nhiều nước) đối với một số tội danh cụ thể, nên đã gây cản trở đến việc dẫn độ trong những vụ có liên quan đến khủng bố. Mỹ đang khuyến khích đàm phán các hiệp ước có ít hạn chế hơn, một phần với tư cách là các công cụ đẩy nhanh việc chuyển giao những tên khủng bố bị truy nã. Do phần lớn hoạt động khủng bố là hành động bạo lực vì động cơ chính trị, nên Bộ Ngoại giao muốn loại bỏ những trường hợp ngoại lệ đối với tội danh về chính trị có thể thấy trong nhiều hiệp ước về dẫn độ nhằm tránh việc dẫn độ. Mỹ ngày càng căn cứ vào hành động cụ thể để bắt giữ những kẻ bị tình nghi là quân khủng bố. Khi việc bắt giữ được thực hiện, một loạt các công cụ thực thi pháp luật được sử dụng bao gồm thương thuyết về vấn đề xét xử đưa ra mức án nhẹ hơn cho những kẻ bị tình nghi là quân khủng bố đối lấy việc cung cấp thông tin về hoạt động bên trong của của nhóm đối tượng: ví dụ như về thành viên, cơ cấu tổ chức, vũ khí, nguồn tài chính. Các chương trình ân xá như những chương trình được đưa ra tại Italia và Côlômbia có thể làm những kẻ khủng bố đào tẩu hoặc cung cấp thông tin về những kẻ khủng bố khác.

Sử dụng vũ lực. Mặc dù không phải là không có những khó khăn, song vũ lực, đặc biệt khi được một cường quốc như Mỹ sử dụng, có thể mang lại sức mạnh đáng kể. Những người đề xuất việc sử dụng vũ lực có chọn lọc thường nhấn mạnh tới những kỹ năng đặc biệt và các trang thiết bị chuyên dụng của quân đội. Quyết định tiến hành ném bom Libi tháng 4/1986 sau khi Libi bị cáo buộc có dính líu tới vụ đánh bom một sân nhảy của Đức là một minh chứng về việc sử dụng vũ lực. Những minh chứng khác đó là: (1) ném bom trụ sở cơ quan tình báo quân đội Iraq năm 1993 do lực lượng quân đội Mỹ tiến hành nhằm đáp trả hành động ám sát cựu Tổng thống George Bush trong chuyến thăm Côoét và (2) các đợt tấn công bằng tên lửa 8/1998 vào các căn cứ ở Apganixtan và vào một cơ sở sản xuất hóa chất bị tình nghi, al-Shifa, tại Suđăng; (3) việc loại bỏ thành công chế độ Taliban tại Afghanixtan năm 2001-2002; và (4) các hoạt động quân sự của Mỹ giúp chống quân khủng bố tại Phillipine, Yêmen và Georgia.

Việc sử dụng vũ lực có hiệu quả đối với những cuộc tấn công trước hoặc trả đũa đòi hỏi phải xác định được thủ phạm hoặc quốc gia bảo trợ cho chúng cũng như địa điểm chính xác của nhóm khủng bố. Đây là những thông tin mà các nguồn tin tức tình báo của Mỹ thường không sẵn có. Nói chung, cơ sở vật chất của quân khủng bố khá khiêm tốn, nên hầu như không có mục tiêu nào đáng giá để tấn công quân sự. Một số nhà phê bình cho rằng hoạt động quân sự là một biện pháp kém hiệu quả, nó có thể gây thương vong cho dân thường nước ngoài cũng như gây ra những thiệt hại khác cho các cơ sở kinh tế của quốc gia mục tiêu. Một báo cáo nghiên cứu xã hội học và tâm lý

học về các quốc gia khủng bố năm 1999 cho biết "những cuộc tấn công quân sự nhằm chống lại quân khủng bố thoát ẩn thoát hiện chỉ khiến phần lớn các tín đồ đạo Hồi trở thành những kẻ cấp tiến và làm tổn hại đến hình ảnh của nước Mỹ trên thế giới". Những bất lợi hoặc rủi ro khác của việc sử dụng vũ lực đó là: các nhóm khủng bố hoặc những quốc gia bảo trợ cho chúng tiến hành những hành động trả đũa và leo thang, không tiêu diệt được các thủ lĩnh của các tổ chức đó, và làm dấy lên quan điểm cho rằng Mỹ coi thường luật pháp quốc tế. Thêm vào đó, kinh phí cho Chiến dịch Tự do Bền vững (ước tính là 1,8 tỷ đô-la/tháng) và cam kết không có giới hạn về quân sự của Mỹ tại Afghanistan đã khiến một số nhà quan sát lo ngại.

Các công ước quốc tế. Cho đến nay, Mỹ đã cùng với cộng đồng thế giới xây dựng tất cả các công - ước quan trọng về chống khủng bố. Những công ước này ràng buộc trách nhiệm của quốc gia ký kết trong việc truy tố kẻ phạm tội hoặc dẫn độ chúng nhằm tạo điều kiện truy tố một loạt các tội danh liên quan đến khủng bố, bao gồm bắt cóc tàu và máy bay, bắt giữ con tin hoặc làm hại các nhân viên ngoại giao. Một công ước quan trọng là Công ước về Dán mác Chất nổ dẻo. Luật thi hành nằm trong P.L. 104-132. Ngày 8/9/1999, Mỹ đã ký Công ước của Liên Hợp Quốc về Trấn áp các Vụ đánh bom Khủng bố; và ngày 12/1/2000, Mỹ cũng đã ký kết Công ước của Liên Hợp Quốc về vấn đề Tài chính cho Chống Khủng bố. Cả hai công ước này đã được đệ trình lên Thượng viện để tham vấn và thông qua trong Quốc hội Khóa 106 và hiện vẫn đang ở đó.

Các công cụ tiềm năng

Tòa án Quốc tế xét xử Khủng bố. Nhiều chuyên gia đề nghị cần thành lập một tòa án quốc tế, có thể trực thuộc Liên Hợp Quốc, hoạt động theo quy chế thường trực để xét xử những kẻ bị buộc tội khủng bố quốc tế. Tòa án này sẽ có thẩm quyền lớn trong việc kết án và trừng trị bất cứ kẻ nào bị kết án vì những tội danh này. Các nhà phê bình chỉ ra nhiều vấn đề về hành chính và thủ tục có thể phát sinh trong quá trình thành lập và đưa vào hoạt động một tòa án như vậy, gồm có các vấn đề về thẩm quyền xét xử và cưỡng chế thi hành. Hiện đã có Tòa án Quốc tế Công lý ở La Hay, song tòa án này chỉ giải quyết những tranh chấp giữa các quốc gia và thiếu thẩm quyền xét xử và cưỡng chế thi hành có tính bắt buộc.

Kiểm chế truyền thông. Đối với một số người, thuật ngữ "kiểm chế truyền thông" có hai ý nghĩa khác nhau; các mẩu tin giật gân được ưu tiên đưa tin và tránh đi những tin tức chán ngắt. Phương tiện truyền thông đôi khi giữ vai trò là người hòa giải và đôi khi trở thành người công bố các mục tiêu của quân khủng bố. Việc công bố "tuyên ngôn" của một kẻ đánh bom vô danh sẽ minh họa cho điều này. Đáng chú ý là, phương tiện truyền thông đã thử đặt ra các luật lệ riêng của mình khi đưa tin về các vụ khủng bố. Những tiêu chuẩn do tờ *Sun-Times* và *Daily News* của Chicagô đặt ra đó là diễn đạt lại những yêu cầu của kẻ khủng bố nhằm tránh việc tuyên truyền mang tính chất bị mua chuộc; cấm các phóng viên tham gia đàm phán với những kẻ khủng bố; phối hợp đưa tin thông qua giám sát các biên tập viên có tiếp xúc với các cơ quan cảnh sát; cung cấp tin tức có ý nghĩa, thận trọng và đáng tin cậy; và chỉ cho phép các biên tập viên giám sát cao cấp có quyền quyết định thông tin nào cần phải giữ lại hoặc trì hoãn. Những tiêu chuẩn như vậy còn lâu mới được chấp nhận đồng bộ. Trong điều kiện của một nghề nghiệp có tính cạnh tranh cao với nhiều hãng truyền thông toàn cầu đa quốc gia, sẽ không có ai chấp nhận điều này. Ngày 11/10/2001, 5 hãng tin lớn của Mỹ đã thỏa thuận sẽ rút ngắn việc đưa tin các tuyên bố trên băng video của Osama bin Laden. Xem, Báo cáo CRS 97-960, *Khủng bố, Phương tiện Truyền thông và Chính phủ: Quan điểm, Xu hướng và các lựa chọn đối với các Nhà Hoạch định Chính sách.*

Cải cách chính sách

Trước khi xảy ra các sự kiện ngày 11/9 rất lâu, đã có rất nhiều đề xuất lập pháp và các ủy ban được Quốc hội ủy nhiệm kêu gọi tổ chức lại quy trình ra quyết định và hoạch định chiến lược đối với các mối đe dọa khủng bố toàn cầu. Chẳng hạn như, báo cáo của Ủy ban An ninh Quốc gia lưỡng viện của Mỹ ngày 31/1/2001 đã đề nghị thống nhất Lực lượng Biên phòng Bờ biển, Cơ quan Hải quan, Cơ quan Quản lý Khẩn cấp Liên bang và Lực lượng Biên phòng thành cơ quan mới phụ trách về an ninh trong nước trực thuộc Nội các của Chính quyền, có nhiệm vụ điều phối hoạt động phòng thủ và phản ứng trước các vụ tấn công khủng bố diễn ra trên đất Mỹ. Theo dự thảo luật được đưa ra tại Hạ viện và Thượng viện (H.R.4660 và S.2452) hồi tháng 5/2002, Vụ An ninh Trong nước và một cơ quan điều phối - Văn phòng Chống Khủng bố Quốc gia - sẽ được thành lập, kết hợp các chức năng kiểm soát biên giới và xử lý hậu quả với các trách nhiệm quốc tế rộng lớn. Cùng với những cơ quan này, một Chiến lược Quốc gia Chống Khủng bố và một ngân sách toàn diện cho chống khủng bố cũng sẽ được hình thành.

Trong Quốc hội khóa 107, Đạo luật về Tuần tra của Mỹ đã có hiệu lực vào tháng 11/2001 (P.L. 107-56), trong đó có một số điều khoản liên quan đến khủng bố. Đạo luật này trao thêm quyền cho cơ quan thực thi pháp luật trong quá trình điều tra những kẻ bị tình nghi là quân khủng bố, bao gồm việc tăng cường theo dõi chẳng hạn như đặt máy nghe trộm; tăng cường kiểm soát đối với hoạt động rửa tiền quốc tế và cung cấp tài chính cho khủng bố; tăng cường các biện pháp củng cố phòng thủ dọc theo biên giới phía bắc của Mỹ nơi người ta cho là tuyến đường quan trọng của quân khủng bố; và cho phép công bố cho các quan chức tình báo và an ninh quốc gia biết những thông tin tình báo nước ngoài có được trong quá trình điều tra hình sự.

Hành động đối phó trong tổ chức và chương trình của Mỹ

Quá trình chỉ đạo lên kế hoạch chống khủng bố về cơ bản có hai nhánh: một nhánh là từ Tổng thống tới Ủy ban các Bộ trưởng của Hội đồng An ninh Quốc gia (National Security Council - NSC), tới Ủy ban các Thứ trưởng của NSC, mà một đại diện của cơ quan này là chủ tịch Ủy ban liên ngành cấp cao Điều phối Chính sách Phòng vệ Quốc gia và Chống Khủng bố (Counterterrorism and National Preparedness Policy Coordinating Committee - PCC). Nhánh thứ hai là qua hệ thống các ủy ban tư-ơng tự thuộc Hội đồng An ninh Trong nước mới được thành lập sẽ được mô tả dưới đây. Về lĩnh vực thực thi chính sách, Bộ Ngoại giao được giao nhiệm vụ là cơ quan đứng đầu trong chống khủng bố nước ngoài; FBI của Bộ Tư pháp đứng đầu trong chống khủng bố ở trong nước; và Cơ quan Liên bang Xử lý các trường hợp Khẩn cấp là cơ quan đứng đầu trong việc xử lý hậu quả. Quá trình trao đổi tin tức tình báo về những mối đe dọa khủng bố nước ngoài được tiến hành thông qua Hệ thống Cảnh báo Nguy cơ Khủng bố Cộng đồng đóng tại Trung tâm Chống khủng bố của CIA. Hệ thống này là sản phẩm chung của sự phối hợp giữa 5 cơ quan: CIA, Cơ quan Tình báo Quốc phòng, NSC, Cục Tình báo và Nghiên cứu của Bộ Ngoại giao và FBI. Từ hệ thống này, cảnh báo, những ý kiến cố vấn và đánh giá sẽ được chuyển tới các cơ quan chính quyền liên bang khác.

Ngày 8/10/2001, Tổng thống Bush đã ký Sắc lệnh số 13228 thành lập Văn phòng An ninh Trong nước (Office of Homeland Security - OHS) chịu trách nhiệm chỉ đạo, giám sát và phối hợp chiến lược quốc gia toàn diện nhằm bảo vệ quốc gia trước nạn khủng bố như một phần trong mạng lưới những quan hệ và cơ cấu tổ chức mới. OHS do cựu Thống đốc bang Pennsylvania Tom Ridge đứng

đầu. Ngoài ra, Hội đồng An ninh Trong nước (Homeland Security Council - HSC) có các tiểu ban với cơ cấu và chức năng tương tự như NSC cũng đã được thành lập. Sắc lệnh thành lập OHS nêu rõ HSC chịu trách nhiệm giám sát khả năng đối phó trong trường hợp khẩn cấp về an ninh quốc gia trước những nguy cơ và các vụ tấn công khủng bố diễn ra trong phạm vi nước Mỹ và đây là "diễn đàn chính xem xét các chính sách" có liên quan đến những mối đe dọa và các vụ tấn công đó. (Trách nhiệm hoạch định kế hoạch chống khủng bố quốc tế vẫn do NSC tiến hành). Ngoài ra, Tướng về hưu Wayne Downing đã được bổ nhiệm làm Giám đốc gia và Phó Cố vấn An ninh Quốc gia về Vấn đề Chống Khủng bố cho Tổng thống. Cựu điều phối viên chống khủng bố của NSC Richard Clarke đã được chọn làm Cố vấn Đặc biệt cho Tổng thống về vấn đề An ninh không gian điều khiển. Giám đốc Downing và Cố vấn Clarke chịu trách nhiệm báo cáo trước Giám đốc OHS, Ridge, và Cố vấn An ninh Quốc gia, Condoleezza Rice. Tướng Downing là Chủ tịch của Ủy ban Điều phối Chính sách về Chống Khủng bố và Phòng vệ Quốc gia.

Tháng 6/2002, Tổng thống Bush đã thông báo kế hoạch thành lập một văn phòng thường trực duy nhất thuộc chính phủ "có nhiệm vụ chủ yếu là bảo vệ nước Mỹ". Kế hoạch tái tổ chức này, vượt cả những sáng kiến nêu trên của Quốc hội, sẽ sáp nhập ít nhất 22 trung tâm nghiên cứu, văn phòng và cơ quan liên bang độc lập với trên 169.000 nhân viên, thành một Cơ quan An ninh Trong nước mới, trực thuộc Nội các với ngân sách là 37,4 triệu đô-la. Các cơ quan lớn bị ảnh hưởng gồm có Cục Hải quan, Lực lượng Biên phòng Bờ biển, Nhập cư và Quốc tịch, Cơ quan An ninh Giao thông, Cục Cơ yếu, Cơ quan Kiểm dịch Động thực vật của Bộ Nông nghiệp và FEMA. Cơ cấu mới này sẽ phụ trách 4 mảng lớn: các biện pháp đối phó với vũ khí hóa học, sinh học, phóng xạ và hạt nhân; phân tích thông tin và bảo vệ cơ sở hạ tầng; an ninh biên giới và giao thông; và sẵn sàng đối phó và phản ứng trước tình trạng khẩn cấp. Nếu được Quốc hội thông qua, đây sẽ là kế hoạch tổ chức lại chính quyền liên bang rộng lớn nhất kể từ khi hệ thống quốc phòng tập trung được thiết lập vào cuối những năm 40 để đối phó với các mối đe dọa của Chiến tranh lạnh.

Trách nhiệm chính trong chống khủng bố quốc tế vẫn thuộc về Bộ Ngoại giao và Bộ Quốc phòng và các cơ quan trong giới tình báo và thực thi pháp luật. Dưới đây sẽ giới thiệu một số chương trình quan trọng của Bộ Ngoại giao.

Chương trình về Khủng bố và Tội phạm và Viện trợ Chống Khủng bố

Chương trình hỗ trợ Chống Khủng bố (antiterrorism assistance - ATA) của Bộ Ngoại giao nhằm huấn luyện và cung cấp trang thiết bị cho các nước để giúp họ nâng cao khả năng chống khủng bố. Kể từ khi chương trình này bắt đầu năm 1983, hơn 35.000 người từ 152 quốc gia đã được đào tạo về các kỹ năng như xử lý rủi ro, bảo vệ yếu nhân, quản lý an ninh sân bay, phát hiện và vô hiệu hóa bom. Chính quyền đề nghị khoản ngân sách 52 triệu đô-la trong năm tài chính 2003 để củng cố Trung tâm Chống khủng bố và Huấn luyện An ninh, trung tâm này "có nhiệm vụ giảm bớt nguy cơ về khủng bố và rủi ro an ninh đối với các nhân viên và tài sản của Mỹ cũng như thường dân Mỹ tại nước ngoài". Cơ sở dữ liệu về khủng bố và tội phạm TIPOFF, do Cục Tình báo và Nghiên cứu của Bộ Ngoại giao duy trì, cho phép sử dụng các tin tức tình báo nhạy cảm nhằm "phát hiện ra những kẻ bị tình nghi" khi chúng xin thị thực vào Mỹ ở nước ngoài và cho đến tháng 5/2002 hệ thống này đã cung cấp tên của hơn 60.000 kẻ khủng bố cho Hệ thống Giám sát và Hỗ trợ Lãnh sự quán (Consular Lookout and Support System - CLASS) của Bộ Ngoại giao. Bộ Ngoại giao đề nghị khoản ngân sách 3,4 triệu đô-la cho chương trình này trong năm tài chính 2003.

Chương trình Viện trợ cho Nạn nhân

Đẩy nhanh việc bồi thường cho những nạn nhân của khủng bố do quốc gia bảo trợ hoặc các tổ chức của những nước đó cũng là trọng tâm trong công tác lập pháp của Quốc hội khóa 106. Bên cạnh những quy định khác, P.L. 106-386 còn cho phép nạn nhân của những vụ khủng bố do Cuba và Iran gây ra được bồi thường theo những phán quyết của tòa án, tiền bồi thường lấy từ các quỹ do Chính phủ Mỹ nắm giữ và nêu rõ những trường hợp theo đó việc miễn trừ xét xử hoặc tịch thu tài sản có thể không áp dụng khi nạn nhân của khủng bố được quốc gia bảo trợ đòi bồi thường.

Chương trình Phát triển và Nghiên cứu Chống Khủng bố

Chương trình Phát triển và Nghiên cứu Chống Khủng bố của Bộ Ngoại giao do Điều phối viên Chống khủng bố của Bộ Ngoại giao giám sát và do Trợ lý Bộ trưởng Quốc phòng phụ trách Các chiến dịch Đặc biệt và Các xung đột nhỏ quản lý. Chương trình này tập trung vào Nhóm Công tác Hỗ trợ Kỹ thuật (Technical Support Working Group - TSWG) liên ngành có nhiệm vụ nghiên cứu và phát triển để đối phó với các nguy cơ do chất nổ và các thiết bị ngày càng phức tạp của các nhóm khủng bố gây ra. Những lĩnh vực lớn của chương trình do TSWG thực hiện bao gồm: các biện pháp đối phó với vũ khí hóa học, sinh học, phóng xạ và hạt nhân; phát hiện và vô hiệu hóa chất nổ; bảo vệ cơ sở hạ tầng; hỗ trợ điều tra và các vấn đề pháp lý; bảo vệ nhân viên; an ninh sức khỏe; thu thập điều tra và hỗ trợ các chiến dịch; và hỗ trợ các chiến dịch có tính thủ thuật. Bộ Ngoại giao và Bộ Quốc phòng cung cấp phần lớn ngân sách cho các hoạt động của TSWG. Tổng ngân sách dành cho chương trình TSWG năm 2001 là 65 triệu đô-la Mỹ.

Chương trình An ninh Ngoại giao

Chương trình An ninh Ngoại giao của Bộ Ngoại giao nhằm bảo vệ các nhân viên, thông tin và các cơ sở của Mỹ ở trong nước và nước ngoài. Việc xây dựng các cơ sở đảm bảo an toàn ở nước ngoài, trang bị lực lượng an ninh và hỗ trợ công tác phản gián là những yếu tố quan trọng trong chương trình này. Việc phát hiện và điều tra gian lận hộ chiếu và thị thực cũng là một phần quan trọng của chương trình này. Chương trình An ninh Ngoại giao gồm có 3 tài khoản ngân sách: tài khoản ngân sách Chương trình Ngoại giao và Lãnh sự (dùng để trả lương và các chi phí hoạt động như lực lượng bảo vệ và các xe bọc thép), tài khoản ngân sách An ninh, Xây dựng và Bảo vệ Sứ quán (dùng chi trả cho các văn phòng và nơi ở tại nước ngoài) và tài khoản ngân sách Bảo vệ các Phái đoàn và Quan chức Ngoại giao (để tiến hành công tác bảo vệ đặc biệt cho những mục đích này tại nước Mỹ).

Ngân sách ước tính trong năm tài chính 2002 cho Chương trình An ninh Ngoại giao gồm 713 triệu đô-la dành cho Chương trình Ngoại giao và Lãnh sự (trong đó 488 triệu đô-la dùng để cải thiện an ninh toàn cầu và 223 triệu đô-la dành cho các hoạt động hiện nay và trả lương); 665 triệu đô-la dành cho thiết lập an ninh toàn cầu trong chương trình An ninh, Xây dựng và Bảo vệ Sứ quán, và 10 triệu đô-la dành cho Bảo vệ các Phái đoàn và Quan chức Ngoại giao. Ngân sách yêu cầu trong năm tài chính 2003 bao gồm 553 triệu đô-la Mỹ dành cho Chương trình Ngoại giao và Lãnh sự để cải thiện an ninh toàn cầu, 609 triệu đô-la dành cho chương trình An ninh, Xây dựng và Bảo vệ Sứ quán nhằm thiết lập an ninh toàn cầu, và 11 triệu đô-la Mỹ dành cho Bảo vệ các Phái đoàn và Quan chức Ngoại giao.

Các biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả chương trình

Một số lĩnh vực đáng chú ý giúp nâng cao hiệu quả chương trình chống khủng bố gồm có lập kế hoạch cho tình huống bất ngờ, phát hiện chất nổ, thực hành/tiến hành các chương trình huấn luyện, thao tác, nghiên cứu chung hoặc đa phương; bảo vệ các nguyên liệu hạt nhân, phát triển thiết bị phát hiện vũ khí hóa học/sinh học và xử lý hậu quả của thảm họa/khủng hoảng, kể cả đào tạo những nhân viên phản ứng nhanh. An ninh không gian điều khiển vẫn là lĩnh vực quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả chương trình. Một biện pháp khác đó là nâng cao công tác điều tra, thực thi pháp luật và khả năng truy tố của những nước khác đối với hoạt động huy động tài chính cho những kẻ khủng bố. Một biện pháp được một số ủy ban lưỡng viện của quốc hội đưa ra đó là nâng cao vai trò của các Học viện Quốc gia và các Phòng Thí nghiệm Quốc gia nhằm thúc đẩy sự tham gia tập trung và phối hợp hơn của giới khoa học Mỹ trong việc đánh giá các nguy cơ, đưa ra các biện pháp đối phó và lập kế hoạch đối phó với khủng bố.

THAM KHẢO

Các báo cáo của CRS

Báo cáo CRS RL31119, *Khủng bố, Các nhóm Cận đông và Các quốc gia Bảo trợ, 2001 (Terrorism, Near East Groups and State Sponsors, 2001)* của Kenneth Katzman.

Sách tóm lược về Khủng bố của CRS: *Phản ứng Quân sự (Military Responses)* của Christopher Bolkom.

Sách tóm lược về Khủng bố của CRS: *Chủ nghĩa Khủng bố được Quốc gia Bảo trợ (State-Sponsored Terrorism)* của Kenneth Katzman, Rensselaer Lee và Raphael Perl.