



Đại sứ quán Hợp chủng quốc Hoa Kỳ  
**Phòng Thông tin – Văn hóa**  
6 Ngọc Khánh Street, Hà Nội, Việt Nam  
Điện thoại: 84-4-8314580; Fax: 84-4-8314601  
Email: [irchano@pd.state.gov](mailto:irchano@pd.state.gov)  
<http://vietnam.usembassy.gov>

**Tạp chí Điện tử của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ**  
**Chương trình Nghị sự Chính sách Đối ngoại Mỹ**  
**Tập 8, Số 1, tháng 8/2003**

CHỦ NGHĨA QUỐC TẾ MỸ

## **NỖ LỰC TOÀN CẦU NGĂN CHẶN VIỆC TÀI TRỢ CHO KHỦNG BỐ**

*Jimmy Gurulé*

*Giáo sư Luật, Trường Luật Notre Dame thuộc Đại học Tổng hợp Notre Dame*

*Theo Jimmy Gurulé, Giáo sư tại Trường Luật Notre Dame và là cựu Thứ trưởng Tài chính, trong hai năm đầu tiên của Chính quyền Bush, thắng lợi cuối cùng trong cuộc chiến chống lại những kẻ sẽ thực hiện hành vi khủng bố đòi hỏi sự ủng hộ của tất cả các quốc gia. Gurulé cho rằng các liên minh quốc tế chống lại chủ nghĩa khủng bố là cực kỳ cần thiết vì số lượng tài sản và tiền mặt của lực lượng khủng bố bên ngoài Mỹ quá lớn: “Các hệ thống tài trợ cho khủng bố là toàn cầu, và do đó các nỗ lực để nhận diện và ngăn chặn bọn khủng bố tiếp cận các quỹ này phải có tính toàn cầu”.*

Kể từ sau cuộc tấn công của bọn khủng bố ngày 11 tháng 9 năm 2001, một nội dung cơ bản trong chiến lược chống khủng bố của Chính phủ Mỹ là phát hiện, phá vỡ, và triệt phá các mạng lưới tài chính của các tổ chức khủng bố. Nỗ lực toàn cầu nhằm ngăn chặn việc cung cấp tài chính cho những kẻ khủng bố về cơ bản là một chiến lược phòng ngừa. Nói một cách đơn giản, nếu Mỹ, cùng với sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế, có thể ngăn cản việc chuyển các khoản tiền cần thiết tài trợ cho các hành động khủng bố, thì Mỹ có thể ngăn chặn được những hành động khủng bố trong tương lai, và nhờ đó ngăn chặn việc cướp đi sinh mạng của hàng nghìn người vô tội.

Trong một bài phát biểu ngày 24 tháng 9 năm 2001, Tổng thống George W. Bush tuyên bố một cách dứt khoát rằng cuộc chiến chống lại chủ nghĩa khủng bố sẽ được tiến hành trên mặt trận tài chính:

Hôm nay, chúng ta đã mở một cuộc tấn công đầu tiên vào nền móng tài chính của mạng lưới khủng bố toàn cầu... Chúng ta sẽ điều khiển tất cả mọi nguồn lực theo mệnh lệnh của chúng ta để chiến thắng cuộc chiến chống lại bọn khủng bố; mọi biện pháp ngoại giao, mọi công cụ tình báo, mọi công cụ thực thi pháp luật, mọi ảnh hưởng tài chính. Chúng ta sẽ làm cạn kiệt nguồn tài chính của bọn khủng bố, làm cho chúng chống lại nhau, đánh tan chúng khỏi những nơi ẩn náu an toàn, và đưa chúng ra xét xử.

## CƠ SỞ PHÁP LÝ CHO HÀNH ĐỘNG CHỐNG KHỦNG BỐ CỦA MỸ

Ngày 23 tháng 9 năm 2001, Tổng thống chỉ đạo cuộc tấn công đầu tiên vào những kẻ tài trợ cho khủng bố bằng cách ban hành Sắc lệnh 13224. Sắc lệnh này được ban hành trong phạm vi Đạo luật các Quyền lực Kinh tế Khẩn cấp Quốc tế (International Emergency Economic Powers Act - IEEPA), tuyên bố một tình trạng khẩn cấp quốc gia liên quan đến các hành động và các nguy cơ của chủ nghĩa khủng bố do bọn khủng bố nước ngoài thực hiện chống lại Mỹ. Sắc lệnh cho phép Mỹ phong tỏa các tài sản theo quyền xét xử của Mỹ và ngăn cấm các giao dịch của người Mỹ với bất kỳ người nào hoặc tổ chức nào có liên hệ với bọn khủng bố hoặc các tổ chức khủng bố. Đặc biệt, sắc lệnh cho phép phong tỏa tất cả các tài sản và giao dịch tại Mỹ của các cá nhân, các nhóm người và các tổ chức nước ngoài mà theo Tổng thống, Bộ trưởng Ngoại giao hoặc Bộ trưởng Tài chính là có thực hiện hoặc có nguy cơ thực hiện các hành động khủng bố đe dọa đến an ninh quốc gia, chính sách đối ngoại hoặc kinh tế của Mỹ. Sắc lệnh cũng cho phép phong tỏa các tài sản của một người bị phát hiện là hỗ trợ cho khủng bố, hoặc có liên quan đến bất kỳ những người nước ngoài đã được nêu tên trong danh sách, và ngăn cấm người Mỹ không được kinh doanh với những cá nhân đó. Sắc lệnh 13224 bao gồm một phụ lục liệt kê 27 tổ chức và cá nhân mà tài sản của họ đã bị phong tỏa vì có mối quan hệ với chủ nghĩa khủng bố.

### KẾT QUẢ

Thực hiện Sắc lệnh 13224, 138 triệu đô-la tài sản của 281 cá nhân và tổ chức đã bị phong tỏa. Trong đó bao gồm cả các tài sản của các tên cầm đầu các tổ chức như Usama bin Laden, các sĩ quan chủ chốt của hắn và các gián điệp khủng bố, các nhà tài trợ, và các trung gian ở khắp nơi trên thế giới. Hơn nữa, Sắc lệnh này áp dụng do tất cả các bọn khủng bố trên toàn cầu và bao gồm cả tổ chức al-Qaeda cũng như các tổ chức khủng bố khác như Real IRA, Con đường Sáng, ETA, Phong trào Hồi giáo Đông Turkistan, Hamas, Hizballah và nhiều tổ chức khác. Trong số 138 triệu đô-la tài sản đã phong tỏa, 36,4 triệu đô-la đã bị phong tỏa tại Mỹ tính cho đến hết tháng 7 năm 2003. Cộng đồng quốc tế đã phong tỏa 101,6 triệu đô-la.

Tuy nhiên, tiến triển của cuộc chiến chống lại hoạt động tài trợ cho khủng bố không thể chỉ được đo bằng số đô-la tài sản đã phong tỏa. Thông qua quá trình công bố công khai, hệ thống ngân hàng quốc tế không còn an toàn cho bọn khủng bố sử dụng. Vì thế, bọn khủng bố phải quay trở lại sử dụng các biện pháp chuyển tiền quốc tế không chính thống, kém tin cậy và dễ bị phát hiện.

Các nỗ lực chống khủng bố bằng biện pháp tài chính này đã có hiệu quả ngăn chặn. Rất nhiều người trước đây ủng hộ tài chính cho chủ nghĩa khủng bố đã phải rút lui vì sợ bị coi là phần tử khủng bố và bị phong tỏa tài khoản tại ngân hàng. Bên cạnh đó, toàn bộ hệ thống tài trợ cho khủng bố đã bị triệt phá, gây khó khăn hơn cho các tổ chức khủng bố trong việc quyên góp tiền cho các hoạt động khủng bố. Chẳng hạn, tháng 12 năm 2001, Mỹ đã phong tỏa tài sản của Quỹ Quốc tế Từ thiện (Benevolence International Foundation), một tổ chức từ thiện Hồi giáo bản thủ đã cung cấp tiền cho al-Qaeda trong nhiều năm.

### CÁC NỖ LỰC QUỐC TẾ

Các mạng lưới tài trợ khủng bố có trên toàn cầu, và do đó, các nỗ lực nhằm phát hiện và ngăn không cho bọn khủng bố tiếp cận với các nguồn tiền cũng phải mang tính chất toàn cầu. Hơn nữa, do một số lượng quá lớn các tài sản khủng bố, các luồng tiền và các bằng chứng nằm bên ngoài nước Mỹ, nên các liên minh quốc tế chống khủng bố là hết sức cần thiết. Nhận thức được tầm quan trọng của hợp tác quốc tế, Mỹ đã hành động không chỉ thông qua Liên Hợp Quốc trong việc phong tỏa tài sản, mà còn

thông qua các tổ chức đa phương và trên cơ sở song phương để xây dựng các tiêu chuẩn quốc tế và thiết lập các nghị định thư về chống tài trợ khủng bố. Cần phải nhấn mạnh thêm rằng hiện nay 172 nước và lãnh thổ đã ban hành các lệnh phong tỏa đối với một số hoặc tất cả các tên có trong danh sách các tên tài trợ cho hoạt động khủng bố của Bộ Tài chính.

## LIÊN HỢP QUỐC

Liên Hợp Quốc đã đóng một vai trò chủ chốt trong chiến lược toàn cầu nhằm làm kiệt quệ nguồn tài chính của bọn khủng bố. Ngày 28 tháng 9 năm 2001, Hội đồng Bảo an Liên hợp Quốc đã nhất trí thông qua Nghị quyết (UNSCR) 1373, yêu cầu tất cả các nước thành viên “phong tỏa không chậm trễ các khoản tiền và các tài sản tài chính hoặc các nguồn lực kinh tế khác của những kẻ thực hiện, hoặc âm mưu thực hiện các hành động khủng bố”.

Ngày 16 tháng 1 năm 2002, Hội đồng Bảo an thông qua Nghị quyết 1390, sửa đổi và tiếp tục lệnh cấm vận quốc tế đối với Taliban, Usama bin Laden, và al-Qaeda như đã ban hành trong các Nghị quyết UNSCRs 1267 (năm 1999) và 1333 (năm 2000). Nghị quyết 1267 được thông qua ngày 15 tháng 10 năm 1999, và nhắm vào Taliban bằng việc phong tỏa các khoản tiền và các nguồn lực tài chính khác của Taliban và của bất kỳ tổ chức nào do Taliban sở hữu hoặc kiểm soát. Ngày 19 tháng 12 năm 2000, Hội đồng Bảo an thông qua Nghị quyết 1333 yêu cầu tất cả các nước thành viên phong tỏa “không chậm trễ” các khoản tiền và các tài sản tài chính của các đồng bọn của Usama bin Laden và al-Qaeda.

Nghị quyết 1267 còn thiết lập một Ủy ban Trừng phạt của Liên Hợp Quốc, bao gồm tất cả các thành viên của Hội đồng Bảo an, ủy ban này đã chứng tỏ là một cơ chế rất hữu hiệu trong việc quốc tế hóa việc phong tỏa tài sản chống lại Taliban, Usama bin Laden, al-Qaeda và các tổ chức có liên quan đến chúng. Danh sách các cá nhân và các tổ chức bị nhắm tới được đệ trình lên Ủy ban Trừng phạt 1267 để đưa vào danh sách những kẻ khủng bố và tài trợ khủng bố của ủy ban. Một khi tên đã được đặt vào danh sách của Liên Hợp Quốc, các nước thành viên có trách nhiệm phong tỏa các khoản tiền và tài sản trong phạm vi lãnh thổ tương ứng của mình.

Mỹ đã hợp tác chặt chẽ với Ủy ban Trừng phạt 1267. Chẳng hạn trước khi bị nêu tên công khai theo Sắc lệnh 13224, tên của các cá nhân và các tổ chức được trình cho Ủy ban Trừng phạt 1267 thông qua Phái đoàn Mỹ tại Liên Hợp Quốc. Nếu không có thành viên nào trong Ủy ban Trừng phạt phản đối, các tên do Bộ Tài chính nêu ra sẽ được đưa vào danh sách của Liên Hợp Quốc, và tài sản của những người bị nghi ngờ là tài trợ cho khủng bố sẽ bị phong tỏa trên toàn cầu.

## LIÊN MINH CHÂU ÂU

Liên minh châu Âu và Mỹ đã hợp tác chặt chẽ với nhau để đảm bảo rằng những người tài trợ cho khủng bố nếu bị một bên nêu tên cũng sẽ bị bên kia nêu tên. Chẳng hạn, tháng 8 năm 2002, Italia cùng với Mỹ đệ trình liên Ủy ban Trừng phạt Liên Hợp Quốc tên của 25 cá nhân và tổ chức có liên quan đến al-Qaeda để tài sản của các cá nhân và tổ chức này bị phong tỏa trên toàn thế giới. Hơn nữa, tháng 2 năm 2002, Mỹ cùng với Tây Ban Nha đưa ra danh sách 21 cá nhân có quan hệ với ETA, nhóm khủng bố xứ Basque.

## NHÓM G7/G8

Bộ trưởng Tài chính và Thống đốc Ngân hàng Trung ương của Nhóm 7 nước (G7) (gồm Mỹ, Nhật bản, Đức, Pháp, Anh, Italia và Canada) đã đóng một vai trò quan trọng trong việc chống lại hoạt động tài trợ cho khủng bố. Nhóm G7 đã ban hành một Kế hoạch Hành động vào ngày 6 tháng 10 năm 2001. Tháng 4 năm 2002, nhóm này đệ trình một danh sách gồm 10 tên lên Liên Hợp Quốc để phong tỏa tài sản của họ trên toàn thế giới, và tháng 9 năm 2002, nhóm này đưa ra một bản báo cáo một năm về hoạt động tài trợ cho khủng bố.

Tháng 6 năm 2002, Bộ trưởng Ngoại giao các nước G8 (các nước G7 và Nga) đã tán thành một loạt các đề xuất đã sửa đổi về chống khủng bố, trong đó bao gồm cam kết tuân thủ hoàn toàn Nghị quyết UNSCR 1373 và tám đề nghị đặc biệt đối với hoạt động tài trợ khủng bố của Lực lượng Đặc nhiệm Hành động Tài chính (Financial Action Task Force - FATF).

## FATF

Một ví dụ khác về hợp tác quốc tế trong cuộc chiến chống lại hoạt động tài trợ khủng bố là Lực lượng Đặc nhiệm Hành động Tài chính (FATF). FATF là một cơ quan quốc tế cao nhất thực hiện việc thiết lập các tiêu chuẩn pháp lý, các quy định và chính sách để chống lại hoạt động rửa tiền. Được thành lập bởi nhóm G7 năm 1989, FATF hiện nay đã có tới 31 nước thành viên ở cả năm lục địa. Văn bản cơ bản của FATF là 40 Khuyến cáo FATF, trong đó trình bày một loạt các tiêu chuẩn quốc tế để các nước thiết lập một cơ chế chống rửa tiền hiệu quả.

Sau cuộc khủng bố ngày 11 tháng 9 năm 2001, FATF đã mở rộng phạm vi quyền hạn của mình sang hoạt động tài trợ khủng bố. Đặc biệt, FATF tuyên bố rõ tám khuyến cáo đặc biệt, mà khi kết hợp với 40 Khuyến cáo FAFT, tạo thành khung cơ sở để phát hiện, ngăn chặn và loại trừ hoạt động tài trợ khủng bố. Một trong tám khuyến cáo trên khuyến khích các quốc gia xây dựng pháp chế cho phép việc tước bỏ các khoản tiền có ý định sử dụng để tài trợ khủng bố. FATF đang giám sát việc tuân thủ các khuyến cáo của mình. Lực lượng này đã mời các nước thành viên cũng như các nước không phải là thành viên trả lời một bản câu hỏi về việc làm theo các khuyến cáo trên, và đánh giá nhu cầu cần trợ giúp kỹ thuật của các nước này.

Gần đây nhất, FATF đã thành lập một Nhóm công tác về hoạt động tài trợ khủng bố để giám sát các hoạt động chống tài trợ khủng bố của FATF. Nhóm công tác này hiện do Mỹ và Tây Ban Nha làm chủ tịch.

## CÁC NỖ LỰC SONG PHƯƠNG

Mỹ đã hợp tác song phương với một số nước khác trong cuộc chiến chống tài trợ khủng bố. Chẳng hạn, các nỗ lực hợp tác với các nước Trung Đông đã dẫn tới việc Các Tiểu Vương quốc Ả rập Thống nhất, Bahrain, Ai Cập và Qatar ban hành luật chống rửa tiền. Cô-oét và Ả rập Xêút đã thành lập các cơ quan Chính phủ để giám sát các hoạt động từ thiện và chống việc lạm dụng các hoạt động quyên góp tài chính. Bên cạnh đó, tháng 12 năm 2002, Ả rập Xêút đã cùng với Mỹ đệ trình lên Ủy ban Trừng phạt 1267 tên của một người Ả rập Xêút ủng hộ tổ chức al-Qaeda nhằm phong tỏa tài sản của người này trên toàn thế giới.

## CÁC THÁCH THỨC PHÍA TRƯỚC

Sắp đến ngày kỷ niệm hai năm cuộc tấn công tàn ác ngày 11 tháng 9 năm 2001, thách thức đặt ra là củng cố các biện pháp chống tài trợ khủng bố đang thành công và xây dựng các chiến lược mới, sáng tạo để làm kiệt quệ nguồn tài chính của bọn khủng bố. Cộng đồng quốc tế phải tiếp tục đóng vai trò trung tâm trong các nỗ lực này. Cuối cùng, các nước tài trợ Hồi giáo phải đóng vai trò lãnh đạo trong việc xây dựng các chính sách, thủ tục và các quy định để quản lý các quỹ từ thiện Hồi giáo và ngăn không cho các quỹ này bị sử dụng để bảo trợ cho các hành động khủng bố.

-----  
**Các quan điểm trình bày trong bài viết này không nhất thiết phản ánh các quan điểm hay chính sách của Chính phủ Mỹ.**

*Toàn văn bài viết bằng tiếng Anh có trên Internet tại:*  
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0803/ijpe/pj81gurule.htm>