

James M. Lindsay - Randall B. Ripley

CIA được tái tạo thế nào?



Giám đốc CIA thời kỳ sau chiến tranh lạnh James Woolsey

(1)

Hiếm khi có những biến động toàn cầu phá vỡ những mẫu hình chính trị quốc tế. Một thay đổi như vậy đã xảy ra từ năm 1989 đến 1991 khi bức tường Berlin sụp đổ và Liên Xô tan rã. Cuộc đối đầu trong chiến tranh lạnh giữa Liên Xô và Hoa Kỳ, diễn ra gay gắt kể từ khi kết thúc Thế chiến II, đã chấm dứt không như mong đợi.

Trên đây là dẫn nhập tiểu luận của Loch K. Johnson, giáo sư khoa học chính trị, trường đại học Georgia, về số phận và hoạt động của Cơ quan tình báo trung ương Mỹ sau khi chiến tranh lạnh kết thúc. Từng có thời điểm CIA được cho là nên giải tán, hoặc chỉ nhận được ít tiền thôi, nhưng cũng có ý kiến cho là cơ quan tình báo sẽ có vô khối việc để làm khi đối thủ lớn nhất đã tan rã. Những phần sau đây trích trong cuốn "Chính sách đối ngoại của Mỹ sau chiến tranh lạnh", do James M. Lindsay và Randall B. Ripley* biên soạn, nhà xuất bản Sự thật ấn hành.*

Biến động đó có tác động như thế nào đối với Cơ quan Tình báo trung ương Hoa Kỳ (CIA), một bộ máy viên chức bí mật chuyên hoạt

động gián điệp và tiến hành chiến tranh bí mật chống Liên Xô trong suốt thời gian chiến tranh lạnh. Các bộ máy viên chức về chính sách đối ngoại đã phản ứng như thế nào trước một sự thay đổi đầy kịch tính trong tình hình thế giới? Loại thay đổi nào, nếu có, sẽ diễn ra trong một bộ máy tình báo bí mật khi kẻ thù bên ngoài chủ yếu của nó đột ngột biến mất?

Những động lực của sự thay đổi

Sau khi chiến tranh lạnh kết thúc, Hoa Kỳ đối mặt với một hình thái mới của các mối đe dọa. Trong một số trường hợp, các mối đe dọa thực sự đã tồn tại trong một thời gian, nhưng bây giờ chúng đã nổi bật rõ nét khi việc Liên Xô biến mất cho phép các quan chức phụ trách về chính sách tại Washington hướng sự chú ý của họ vào phần còn lại của thế giới. Tìm hiểu những ý đồ của nước Nga đang có một kho vũ khí chiến lược lớn vẫn tiếp tục là mối quan tâm có ưu tiên cao. Có thêm những hiểm họa, trước mắt hay tiềm tàng, đòi hỏi sự chú ý bao gồm việc phổ biến các loại vũ khí huỷ diệt hàng loạt; một loạt các quốc gia bất hảo trong đó có Haiti, Iraq và Bắc Triều Tiên; nạn buôn bán và vận chuyển ma túy đang phát triển; nhiều tổ chức khủng bố mà đứng đầu danh sách là các nhóm Hồi giáo cực đoan Hamas và Hezbollah; sự lan truyền các phần tử tội phạm quốc tế hoạt động trên khắp các nước cộng hoà thuộc Liên Xô (cũ) và những nơi khác; sự bùng nổ các cuộc chiến tranh sắc tộc đe dọa các lợi ích an ninh và nhân đạo của Hoa Kỳ, đặc biệt cấp bách là tại Balkans (Jonhson 1992 - 1993).

Trong bối cảnh thế giới đó, những quan chức hoạch định chính sách yêu cầu những người quản lý CIA cung cấp nhiều thông tin và phân tích hơn là trong thời kỳ chiến tranh lạnh, một tình hình mà CIA và 12

cơ quan đồng sự của nó nhìn với thái độ lưỡng lự. Một mặt, hàng loạt yêu cầu mới có thể là quá tải đối với các khả năng tình báo có giới hạn của Hoa Kỳ; mặt khác, những nhiệm vụ mới hiện nay cũng có nghĩa là hợp pháp hoá các cơ quan tình báo, trong khi mỗi cơ quan đều rất quan tâm đến ngân sách tài trợ và lý do tồn tại của mình vào lúc sự đe dọa của Liên xô đã lùi vào lịch sử.

Hơn nữa, vào lúc chiến tranh lạnh kết thúc, các nhà chính trị ở Washington đã bắt đầu đề nghị cắt giảm chi tiêu của chính phủ do sự lo lắng phổ biến về thâm hụt ngân sách và các khoản nợ quốc gia ngày càng tăng đến mức báo động, một phần lớn là do các chi tiêu bừa bãi trong những năm 1980. Đây là thời kỳ cần thu nhỏ chính phủ lại – một triển vọng không thú vị đối với các cơ quan tình báo, đặc biệt là CIA đang bị chỉ trích là đã không đoán trước được sự sụp đổ của chủ nghĩa cộng sản.

Hơn nữa, kể từ khi tiến hành những cuộc điều tra lớn về các cơ quan tình báo năm 1975, Quốc hội ngày càng dính líu sâu vào chính sách tình báo và hiện nay đang có vị thế tốt để ảnh hưởng đến tương lai của CIA trong thời kỳ sau chủ nghĩa cộng sản. Nhà Trắng cũng là một nguồn ý kiến và quyền lực về vấn đề các cơ quan tình báo nên đi theo phương hướng nào. Bản thân các cơ quan này cũng vậy, mặc dù nhiều tài liệu bàn về các bộ máy viên chức đã gợi ý rằng bản năng tự nhiên của chúng ta sẽ chống lại bất cứ thay đổi nghiêm túc nào đối với cách làm quen thuộc của chúng (Rainey 1996; Rosati Hagan và Sampson 1994). Trong một nước dân chủ, bất kỳ sự tính toán nào, về thay đổi cũng không thể bỏ qua ảnh hưởng của các nhóm gây sức ép và các phương tiện truyền thông, một lực lượng có ảnh hưởng bên ngoài chính quyền mà chắc chắn sẽ phát biểu ý kiến

về việc nên làm thế nào để “tái tạo” CIA.

Ở cấp độ từng cá nhân quan chức hoạch định chính sách, người ta có thể dự kiến những thay đổi trong hoạt động của CIA sẽ được định hình bởi Tổng thống và các cố vấn an ninh quốc gia hàng đầu của ông, Giám đốc CIA và các nhà giám sát trong Quốc hội (thường chỉ là một số ít) có quan tâm sâu sắc đến chính sách tình báo (Johnson 1980, 1996). Đôi khi, vai trò lãnh đạo của những cá nhân có quyết tâm và có ảnh hưởng lại có thể tạo ra những thay đổi quan trọng về chính sách; chứng cứ về điều đó là vai trò của các Thượng nghị sĩ Barry Goldwater (Đảng Cộng hoà - bang Arizona) và Bill Nichols (Đảng Cộng hoà - bang Alabama) trong việc xây dựng đạo luật nổi tiếng năm 1986 về cải cách quân đội mang tên họ. Ngược lại, một quan chức ít lưu tâm đến một chính sách cụ thể có thể trở thành một cản trở đối với thay đổi thông qua việc thiếu sự lãnh đạo.

CIA đi về đâu?

Sau chiến tranh lạnh, CIA có khả năng sẽ đi về hướng nào vào lúc nó phải đối mặt với một môi trường quốc tế đã cơ bản thay đổi, một bối cảnh nội trị trong đó cắt giảm, thu nhỏ ngân sách chính phủ trở thành chuẩn mực, và hai tổng thống kế tiếp nhau lại có lý lịch khác nhau một cách đáng ngạc nhiên: George Bush là vị Tổng thống duy nhất đã từng làm Giám đốc CIA còn Bill Clinton là người chỉ quan tâm hời hợt đến chính sách đối ngoại và có kinh nghiệm hạn chế về lĩnh vực đó? Trong thời gian chuyển tiếp này đã có nhiều dự đoán, trong đó có bốn dự đoán nổi bật.

Dự đoán thứ nhất là CIA sẽ bị giải tán. Seymour Hersh, một nhà báo có ảnh hưởng, nêu chủ trương này và chỉ trích gay gắt hoạt động của CIA là vụng về, làm hỏng việc, hoàn toàn lạc lõng, nhiều khi sai,

thậm chí làm cho chúng ta bị sai lầm một cách tai hại và sau khi kết thúc chiến tranh lạnh thì CIA không còn quan trọng nữa. Sự lên án của ông giống với ý kiến chỉ trích của Thượng nghị sĩ Daniel P.

Moynihan (Đảng Dân chủ bang New York) người đã cho rằng Hoa Kỳ không còn cần cơ quan (the Agency) này nữa (đây là danh từ được dùng để gọi CIA trong nội bộ). Thượng nghị sĩ này đề nghị Bộ ngoại giao đảm nhiệm các vấn đề tình báo (Moynihan 1991).

Mặc dù kém bi thảm hơn, dự đoán thứ hai cho rằng ngân sách CIA sẽ bị giảm nhiều, ngang với các cắt giảm ngân sách mà Lầu Năm Góc có thể sẽ phải chịu, bởi vì bây giờ khi cuộc chạy đua vũ trang với Liên Xô đã chấm dứt, các quan chức hoạch định chính sách sẽ đi tìm những thuận lợi của hoà bình. Thực tế, chính quyền Clinton tìm cách tiết kiệm ngân sách từ mọi cơ quan chính phủ, vì đó là một phần lời hứa hẹn với cử tri trong cuộc tranh cử Tổng thống năm 1992. Bản kiểm điểm công tác quốc gia của Phó tổng thống Gore đề nghị giảm 12% tổng số nhân sự của các cơ quan chính phủ. Trong Quốc hội, người ta càng gào thét to hơn đòi giảm ngân sách liên bang khi những người thuộc Đảng Cộng hoà giành được đa số tại cả hai viện vào năm 1995 (lần đầu tiên trong 40 năm).

Dự đoán thứ ba có ít tính đe dọa hơn theo quan điểm của CIA khi cho rằng chi tiêu về tình báo sẽ ở mức ngang với thời kỳ cuối chiến tranh lạnh. Nhiều người cho rằng bản chất của tiến trình xây dựng ngân sách ở Washington là tăng thêm từng bước, và mức tối thiểu của các cơ quan ít khi có nhiều thay đổi qua các năm ngay cả khi tình hình chính trị quốc tế có sự thay đổi đột xuất. Theo cách nhìn đó, địa vị mới của Hoa Kỳ là siêu cường duy nhất đang tồn tại sẽ cần có sự hỗ trợ tiếp tục của một khả năng tình báo mạnh.

Dự đoán thứ tư có tính tô hồng hơn cho CIA: như một nghịch lý, do việc kết thúc chiến tranh lạnh, trên thực tế các cơ quan tình báo sẽ có thể được giao thêm nhiều trách nhiệm và được tăng thêm ngân sách (Combest 1995,4). Kết quả tốt đẹp đó đối với các quan chức tình báo là do các quan chức hoạch định chính sách nhận thức rằng mặc dù chủ nghĩa cộng sản đã sụp đổ, thế giới vẫn còn là một nơi nguy hiểm.

Thực tế, một số người lập luận thêm rằng những hiểm họa đối với Hoa Kỳ thậm chí còn tăng thêm. Những xung đột khu vực bị dồn nén có thể làm vỡ tung các biên giới mà một thời đã được quân đội khối Vacsava và NATO giữ nguyên trong cảnh giằng co về ý thức hệ vốn là đặc trưng của chiến tranh lạnh. Thay cho việc có hai phe vũ trang do các siêu cường lãnh đạo, trong thế giới mới này sẽ có các liên minh mơ hồ hơn, những căng thẳng sắc tộc và căng thẳng dưới cấp quốc gia được bộc lộ, những dòng người tị nạn và di cư tràn qua các biên giới quốc gia, hoạt động mạnh mẽ và đáng lo ngại của các nhà độc tài từ Iraq, Bắc Triều Tiên đến Serbia và Haiti, những người tìm cách lợi dụng việc các nước lớn đang quá bận bịu với các vấn đề kinh tế trong nước và tình trạng bất định về địa vị quốc tế và mục tiêu của họ trên thế giới. R.James Woolsey, Giám đốc CIA trong thời kỳ sau chiến tranh lạnh (1993 - 1994) đã đi đầu trong việc lập luận đòi tăng chi tiêu cho cộng đồng tình báo. Ông liên tục nhấn mạnh: Giờ đây chúng ta đang sống trong một khu rừng có nhiều loại rắn độc bò lung tung (Woolsey 1993).

Dựa vào việc chấp nhận một trong những quan niệm đã nêu ở trên, việc cấp kinh phí cho các hoạt động cơ bản của CIA như thu thập và phân tích tin tình báo, hoạt động phản gián, các hoạt động ngầm sẽ

bị chấm dứt, giảm bớt, giữ nguyên hoặc tăng lên với đám tro tàn của chiến tranh lạnh. Trong những dự đoán trên, dự đoán nào đã tỏ ra là chính xác nhất trong thời kỳ sau chủ nghĩa cộng sản?

**James M. Lindsay là giáo sư khoa học chính trị, đại học iowa, từng là người phụ trách các vấn đề toàn cầu và đa phương trong Hội đồng An ninh quốc gia tại Nhà Trắng*

**Randall B. Ripley là giáo sư khoa học chính trị, hiệu trưởng trường khoa học xã hội và hành vi thuộc Đại học quốc gia Ohio*

CIA được tái tạo thế nào?

(2)

Để trả lời câu hỏi đó, chúng ta cần phải xác định một loạt cơ sở thể hiện những đặc điểm chủ yếu của CIA trong mấy năm trước và sau khi kết thúc chiến tranh lạnh. Thời gian được chọn cho sự phân tích này là từ năm 1985 đến năm 1996. Nó cho phép ta có một cơ sở so sánh để xem liệu có xảy ra thay đổi hay không.

Trong số những đặc điểm quan trọng nhất cần phải được xem xét là những nhiệm vụ được CIA nhấn mạnh trước và sau chiến tranh lạnh, đặc biệt là CIA đã phân bổ nguồn lực cho các hoạt động của mình như thế nào; những nước và phe phái nào là mục tiêu của các hoạt động đó; ngân sách, nhân sự và các sửa đổi và chấn chỉnh về tổ chức; những phản ứng của CIA đối với các tổ chức giám sát thuộc ba ngành của chính quyền (khả năng chịu trách nhiệm), và cuối cùng là mối quan hệ của CIA với các nhóm gây sức ép bên ngoài và các phương tiện truyền thông.

Tiếp cận thông tin về hoạch định chính sách tình báo mà phần lớn được giữ bí mật quả là một thách thức. Tôi phải dựa vào những những phương pháp luận có chất lượng hơn nhưng kém chính xác hơn so với mong muốn của mình; để tranh sai lầm, tôi phải phỏng

vấn nhiều và kiểm tra thêm với các chuyên gia tình báo (đương chức hay đã nghỉ hưu) và sàng lọc cẩn thận những bằng chứng tư liệu công khai với số lượng hạn chế nhưng đang tăng lên. Mặc dù có những khó khăn về phương pháp luận, CIA là một công cụ quan trọng về chính sách đối ngoại, do đó cần cố gắng tìm hiểu hoạt động của nó. Tôi đã bắt đầu nghiên cứu bộ ba tình báo (những nhiệm vụ then chốt của CIA), rồi xác định những cơ sở cho phép tôi đánh giá được con đường tiến triển của CIA trong thập niên đầy biến động vừa qua của các vấn đề quốc tế.

Bộ ba tình báo

Mục đích cơ bản của CIA là ngăn không để xảy ra một Trân Châu Cảng nữa, tức là bảo vệ Hoa Kỳ chống lại những mối đe dọa nguy hiểm từ bên ngoài. Nhằm mục đích đó, nhiệm vụ cốt lõi được nêu trong quy chế thành lập CIA (Luật An ninh quốc gia Hoa Kỳ năm 1947) là thu thập, phân tích và phối hợp các thông tin về đối ngoại. Trung tâm của tiến trình tình báo này là mục tiêu xoá bỏ hoặc giảm bớt tính bất định cho những người ra quyết định của chính quyền (Clapper 1995, 3; xem thêm Berkowitz và Goodman 1989; Ford 1993).

Việc thu thập tin tình báo liên quan đến việc tìm cách tiếp cận các thông tin về các đối thủ nước ngoài, chủ yếu gồm việc sử dụng những nguồn tin công khai nhưng cũng dùng gián điệp (người làm tình báo, còn gọi là HUMINT; Cline 1976; Johnson 1989; Westerfield 1995) hoặc các phương tiện cơ khí (tình báo kỹ thuật hay TECHINT; Burrows 1989; Brujioni 1993; Richelson 1990).

CIA nhanh chóng đảm nhận nhiệm vụ thứ hai: phản gián (CI) mặc dù điều đó không được nêu trong quy chế thành lập. Những bí mật do CIA tập hợp được phải bảo vệ và đó là trách nhiệm của các sĩ quan phản gián. Ngoài các biện pháp an ninh cơ bản (hàng rào, trạm gác), các quan chức phản gián còn được giao nhiệm vụ tiến hành những hoạt động xông xáo hơn ví dụ luồn sâu vào cơ quan tình báo nước ngoài với một vỏ bọc nhằm phá hoại các nỗ lực của đối thủ đang hoạt động tình báo và quấy rối đối với Hoa Kỳ (Wise 1992; Zuehlke 1980).

Nhiệm vụ thứ ba gây tranh cãi nhiều nhất, là hoạt động bí mật (CA),

tức là những hoạt động nhằm tác động đến tình hình ở nước ngoài mà không để người ta quy tội cho Hoa Kỳ (Deutch 1995). Hoạt động bí mật còn được gọi trong nội bộ là phương án thâm lặng hay những hoạt động đặc biệt bao gồm việc bí mật can thiệp vào công việc của các nước khác thông qua tuyên truyền, thao túng chính trị, phá hoại kinh tế và các hoạt động bán quân sự kể cả những mưu toan ám sát trong quá khứ. (Johnson 1992, 1996; Resiman và Baker 1992; Treverton 1987; Quĩ thế kỷ XX, 1992).

Thu thập và phân tích tình báo

Trong những năm cuối cùng của chiến tranh lạnh (1985 - 1991) sự chú ý đến tình báo kỹ thuật tiếp tục tăng lên với tốc độ vừa phải như đã liên tục xảy ra kể từ khi CIA được thành lập năm 1947 (Johnson 1996). Sự chú ý đến tình báo sử dụng điệp viên thường thiếu đều đặn, giảm dần từ năm 1986 đến năm 1989 rồi lại bắt đầu tăng lên cho đến khi kết thúc cuộc chiến tranh lạnh. Việc nhấn mạnh công tác phân tích cũng đi theo con đường gần như song hành nhưng luôn luôn thấp hơn tình báo bằng điệp viên. Cũng tương tự như tình báo kỹ thuật, tuy mức độ nhấn mạnh thấp hơn rất nhiều, các cố gắng phối hợp đã tăng lên một cách vững chắc.

Trong những năm sau khi kết thúc chiến tranh lạnh (1992 - 1996), việc chú trọng đến tình báo kỹ thuật tiếp tục tăng rồi tạm thời giảm bớt trong năm 1994 và sau đó lại tăng. Sau khi kết thúc chiến tranh lạnh, tình báo sử dụng gián điệp đã tăng một cách vững chắc cho đến năm 1996, còn việc nhấn mạnh đến phân tích lúc đầu tăng, rồi giảm đi, rồi lại tăng. Những cố gắng phối hợp liên ngành tiếp tục tăng lên một cách chậm chạp.

Trong giai đoạn đầu của thời kỳ John M. Deutch lãnh đạo năm 1995 – 1996, mỗi hoạt động trên đều được nhấn mạnh nhiều hơn một chút. Deutch trở thành Giám đốc Cơ quan tình báo trung ương vào tháng 1 – 1995, vào lúc các quan chức ở Washington đang có những ý kiến nước đôi về công tác tình báo. Một mặt họ muốn cắt giảm ngân sách và cải cách công tác tình báo, mặt khác, họ lại lo ngại trước những mối đe dọa mới đang diễn ra ở nước ngoài đối với Hoa Kỳ và sự cần thiết phải duy trì một lá chắn tình báo mạnh. Nhờ sự vận động hành lang khéo léo của Deutch và việc các nhà lãnh đạo Đảng Cộng hoà trong Quốc hội (đặc biệt là ở Hạ nghị viện) người ta ngày càng tin

rằng ngành tình báo xứng đáng được ủng hộ nhiều hơn, cuộc tranh luận đã sớm chuyển sang tăng ngân sách cho CIA và các cơ quan tình báo khác.

Việc chấm dứt chiến tranh lạnh đã không ảnh hưởng sâu sắc đến những nhiệm vụ cốt lõi của CIA. Năm 1994, dưới thời Woolsey đã có một số biến động tạm thời mà đáng kể nhất là việc giảm ủng hộ đối với tình báo kỹ thuật. Nhưng trong những năm đầu lãnh đạo đầy năng nổ của Deutch, mọi chỉ số đều cho thấy có tăng tiến. Ngay trong ví dụ dễ thấy nhất là việc giảm nhấn mạnh về tình báo kỹ thuật thì sự giảm sút đó cũng chỉ trong một thời gian ngắn. Và trong những năm qua độ ấy cũng không có sự thay đổi nào về vị trí tương đối của bốn hoạt động so với tình hình của chúng trước khi chủ nghĩa cộng sản sụp đổ.

Sự thăng trầm của tình báo kỹ thuật xảy ra sau khi chiến tranh lạnh kết thúc phản ánh sự căng thẳng giữa hai mục tiêu mâu thuẫn nhau của các cơ quan tình báo trong những năm đó. Một mục tiêu là giảm chỉ tiêu về tình báo, liên quan đến việc tìm lợi nhuận hoà bình sau khi kết thúc chiến tranh lạnh và đó là lý do tình báo kỹ thuật suy giảm trong năm 1994. Tuy nhiên, các dữ liệu cũng cho thấy rõ là trong năm 1996, nói chung người ta chấp nhận giả thuyết -những con rắn- của James Woolsey cho rằng lúc này thế giới là nơi thậm chí còn nguy hiểm hơn trước và do đó, tình báo nên được tăng thêm ngân sách.

Các lập trường không nhất quán: đó là đặc trưng của thời kỳ Woolsey làm Giám đốc CIA. Ông đặc biệt chú ý đến tình báo kỹ thuật, một mối quan tâm cá nhân có từ lâu của ông khi còn là quan chức Lầu Năm góc trước khi chuyển sang CIA. Tuy nhiên, Woolsey phải đương đầu với các nhà lập pháp, với quan chức Nhà Trắng đang chủ trương cắt giảm ngân sách, một mục tiêu rõ ràng trái ngược với việc Giám đốc CIA ưa thích các hệ thống thiết bị đắt tiền.

Woolsey bắt đầu nhiệm kỳ năm 1993 với một nỗ lực mạnh mẽ để tăng ngân sách cho các cơ quan tình báo, không chỉ riêng tình báo kỹ thuật mà toàn bộ hoạt động tình báo, thể hiện chủ trương toàn diện muốn có một cơ quan tình báo hùng mạnh hơn trong một thế giới hậu cộng sản vẫn còn thù địch. Dù lúc đầu Giám đốc CIA đã tích cực yêu cầu, tinh thần cắt giảm chi phí của Quốc hội tỏ ra quá mạnh

và không thể khắc phục được, cho nên ngân sách tình báo bắt đầu giảm so với đỉnh cao lịch sử 26 - 28 tỷ USD/ năm trong thời kỳ 1989 - 1991 (Weiner 1996a).

Đáng ra việc Woolsey khẳng định nói rằng Hoa Kỳ đang đối mặt với một thế giới ngày càng thù địch hơn đã có thể tránh được việc giảm nhanh ngân sách CIA. Nhưng phong thái công tố viên của ông (mà một số thành viên Quốc hội coi là ngạo mạn và chối tai) đã làm mất lòng một số những nghị sĩ có ảnh hưởng nhất chuyên theo dõi công tác tình báo, kể cả Chủ tịch uỷ ban về tình báo của Thượng nghị viện là Dennis DeConcini (Đảng Dân chủ - bang Arizona).

Lúc đầu Woolsey dùng phép ẩn dụ về một thế giới giống như một khu rừng rậm để bảo vệ các chương trình của CIA, nhưng ít lâu sau ông đã thận trọng thay thế hình ảnh những con rắn độc bò khắp nơi trên thế giới bằng một lý lẽ cơ bản về quản lý tỏ ra thuyết phục hơn. Ông chuyển sang vận động cho việc cấp các khoản tiền ngắn hạn cho ngành tình báo cho phép tiết kiệm trên cơ sở dài hạn bằng cách thống nhất các hoạt động tình báo (đặc biệt là các chương trình phóng vệ tinh tình báo kỹ thuật). Rõ ràng Quốc hội không muốn ủng hộ việc tăng ngân sách quốc phòng hay tình báo trong giai đoạn 1992 -1994 và Nhà Trắng cũng vậy; trong khi tranh cử, các chính trị gia trong cả hai ngành đều tán thành giảm bớt thâm hụt ngân sách như là một vấn đề ưu tiên lớn. Do đó, Woolsey buộc phải rút lui các lời cảnh báo khủng khiếp về những con rắn và chuyển sang một luận điểm thiết thực hơn (tuy là ngắn hạn) về quản lý tốt hơn để bảo vệ ngân sách tình báo.

Giám đốc CIA khẳng định rằng việc tăng cường cấp tiền sẽ giúp làm cho quản lý có hiệu quả và sẽ sớm tiết kiệm được nhiều tiền - đặc biệt là làm giảm nhu cầu về những vệ tinh mới đắt tiền khi những mô hình cũ hơn được điều chỉnh quỹ đạo và giao những nhiệm vụ mới (Woolsey 1993a). Đến năm 1997, Giám đốc CIA dự định giảm 50% số vệ tinh và giảm trên 50 % trạm thu tin mặt đất (Woolsey, tài liệu đã dẫn). Cũng về tình báo kỹ thuật, Giám đốc dự định sẽ giảm 25% nhân sự Vụ Khoa học công nghệ (DST) và giảm 1.700 viên chức trong các bộ phận hỗ trợ kỹ thuật (Woolsey 1994, 8-9).

Đối với tình báo gián điệp, Giám đốc CIA dự tính vào năm 1997 sẽ giảm một số viên chức theo dõi các điệp viên ở nước ngoài. Vụ hoạt

động, cơ quan phụ trách bộ máy tình báo của CIA sẽ giảm 700 người; vào năm 1997 Vụ Tình báo, gồm các viên chức chuyên phân tích cũng sẽ giảm 1000 người tức là giảm 1/3, xuống ngang với mức nhân sự năm 1977 (Woolsey 1994, 7-8). Một số tiền tiết kiệm được do thống nhất các chương trình tình báo kỹ thuật sẽ được chuyển vào việc chiêu mộ các điệp viên ở nước ngoài.

Những thay đổi được dự định ấy là khá toàn diện. Sự nhấn mạnh về hoạt động tình báo gián điệp vẫn tương đối ổn định vì Woolsey nhấn mạnh yêu cầu cần tăng điệp viên ở nước ngoài. Việc giảm nhân sự tại bộ chỉ huy và các trạm mặt đất sẽ được bù lại bằng việc tăng điệp viên ở nước ngoài.

Tiếp theo việc thu gọn lại sẽ là sự thành lập một số lượng lớn hơn những trung tâm thu thập tình báo tại những quốc gia mà trước đây CIA đã bỏ sót trong thời kỳ Hoa Kỳ tập trung chú ý vào Liên Xô. Các ưu tiên tình báo mới sẽ bao gồm cả những nước tuy nhỏ nhưng có thể sẽ là mối đe dọa cho Hoa Kỳ (khi gần kết thúc chiến tranh lạnh, CIA đã cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách những tin tức không đầy đủ về các vùng rối ren trong đó có Grenada, Panama, Libya, Bắc Triều Tiên và Iraq); tăng thêm hoạt động tình báo kinh tế vĩ mô (đối với các chính phủ, chứ không phải các công ty kinh doanh nước ngoài), một chủ đề ngày càng quan trọng và đã bắt đầu thu hút khoảng 40% các nguồn lực thu thập phân tích tình báo vào giai đoạn đầu của thời kỳ sau chiến tranh lạnh (so với dưới 10% trước đó); và một loạt các quan tâm khác từ thu thập dữ liệu về các mối đe dọa về môi trường và sức khỏe toàn cầu (ví dụ, bệnh AIDS) đến dòng người tị nạn và ma túy (Johnson 1992 - 1993). Quan tâm lớn nhất của những người lãnh đạo CIA là sự lo sợ về sự phổ biến vũ khí rộng khắp, đặc biệt là mối nghi ngờ về chương trình bom nguyên tử của Bắc Triều Tiên.

Nhìn chung, trong thời kỳ đầu mới nhậm chức, Woolsey đã đình chỉ tất cả mọi việc thuê thêm nhân công và đã giảm gấp đôi mức giảm nhân sự 12% do Nhà Trắng khuyến nghị (Woolsey 1993a). Các số liệu về nhân sự cho thấy CIA dự tính giảm 12% nhân sự từ năm 1994 đến 1997 (Johnson 1992 - 1993). Woolsey đã nói: "Chúng ta phải bù lại sự cắt giảm này bằng một cơ cấu mềm dẻo và có khả năng đáp ứng (Woolsey 1994,8).

CIA được tái tạo thế nào?

(3)



Giám đốc CIA Robert Gates giai đoạn 1991-1992.

Năm 1995, John Deutch đảm nhiệm chức Giám đốc CIA. Ông đã xem xét lại và sửa chữa các kế hoạch của Woolsey. Là một nhà khoa học từ Viện công nghệ Massachusetts, Deutch cũng chú ý tới tình báo kỹ thuật. Ông từng phụ trách về hoạch định công nghệ cho Bộ Quốc phòng.

Trong các năm 1995-1996, tình báo kỹ thuật lại được hỗ trợ và phản ánh sự quan tâm của Deutch đối với các cơ sở thu thập thông tin. Ông cũng dành thời gian đáng kể trong các năm 1995 - 1996 để lập ban quản lý vũ trụ liên hợp để phối hợp chi tiêu nhằm sản xuất các vệ tinh gián điệp và xây dựng một cơ quan mới là Cơ quan quốc gia về chụp ảnh và vẽ bản đồ (NIMA) để thay thế Cục Chụp ảnh trung ương yếu kém. (Nhiệm vụ là chuyển đổi các bức ảnh tình báo kỹ thuật thu được bằng phương tiện điện tử hoặc dụng cụ quang học thành những thước phim có thể xem được, những sự tái hiện bằng điện tử hoặc các phương tiện truyền thông khác để các nhà phân tích nghiên cứu).

Nhưng Deutch không thể hoàn toàn kiểm soát việc hoạch định tương lai của CIA. Ông vẫn phải lưu ý đến những đề nghị cải cách của các uỷ ban của Quốc hội (ví dụ, Uỷ ban đặc biệt và thường trực về tình báo của Hạ nghị viện 1996), một uỷ ban của Tổng thống và Quốc hội (Uỷ ban về các vai trò và khả năng 1996) và các nghiên cứu tư nhân (trong số này có hội đồng các quan hệ đối ngoại; Pincus 1996) tán thành có thêm hoạt động tình báo gián điệp, có thêm các viên chức

phân tích, tăng thêm liên hệ giữa giám đốc CIA với cộng đồng rộng lớn hơn của các cơ quan tình báo. Deutch và Tổng thống Clinton đã chấp nhận (trong nhiều trường hợp đã rất ủng hộ) nhiều đề nghị cải cách nói trên.

Nếu còn tiếp tục giữ chức vụ Giám đốc CIA thì có lẽ Woolsey cũng đi theo con đường đó. Cả hai đều có chung cái nhìn rừng rậm thù địch đối với sự cần thiết của công tác tình báo, đều say mê các vệ tinh và các thiết bị công nghệ cao. Tuy vậy, đối với Woolsey, trào lưu chính trị tiến tới thu nhỏ chính phủ liên bang ở mức độ lớn đã trở thành một sức mạnh không thể cưỡng lại được vào năm 1993 -1994, và đã dẫn đến việc cắt giảm ngân sách của CIA (cũng như của Bộ Quốc phòng). Buộc phải khuất phục trước các thực tế chính trị đối nội đó và sức ép của Thượng nghị sĩ DeConcini cũng như những người khác, Woolsey đành quay sang nhiệm vụ hoạch định và tiến hành việc thu nhỏ cộng đồng tình báo một công việc không vui vẻ gì đối bất cứ vị lãnh đạo cơ quan nào.

Tuy nhiên, vào lúc Deutch được chỉ định làm Giám đốc CIA thì phong trào tìm lợi nhuận hoà bình đã yếu đi khá nhiều. Những nhân vật chủ chốt (trong số này có các uỷ viên của Ủy ban tình báo và Chủ tịch Hạ nghị viện) bắt đầu nhấn mạnh ưu tiên chống lại các mối đe dọa từ bên ngoài, coi việc đó quan trọng hơn cắt giảm ngân sách. Một ngân sách không cân đối sẽ gây tai hoạ, nhưng con rắn độc sẽ nguy hiểm chết người. Vào lúc đó, Woolsey đã rời CIA và bị đánh giá thấp nhưng quan điểm và những nguyện vọng của ông về ngân sách cuối cùng đã thắng.

Phối hợp tình báo

Cho đến lúc gần kết thúc chiến tranh lạnh, việc cải tiến sự phối hợp về tình báo vẫn ít được coi trọng (Johnson 1996). Tuy có một nhãn hiệu chung là cộng đồng tình báo, các cơ quan tình báo Hoa Kỳ đã bị chia rẽ cả trong nội bộ lẫn bên ngoài trong nhiều năm. Sự chia rẽ không chỉ xuất phát từ những bất đồng về văn hoá viên chức (ví dụ các nhà phân tích, học giả của CIA mâu thuẫn với các chàng cao bồi tiến hành hoạt động ngầm) mà còn do các hệ thống chỉ huy thiếu rõ ràng trong toàn bộ bộ máy an ninh quốc gia.

Giám đốc CIA được coi là người phụ trách tất cả các cơ quan mật

vụ, nhưng ông sớm phát hiện ra rằng Bộ Quốc phòng và Chủ tịch Hội đồng các tham mưu trưởng liên quân có thể là những đối thủ mạnh (nếu không muốn nói là những con đười ươi nặng 800 bảng Anh). Điều đó cũng đúng đối với các vấn đề tình báo quân sự chiến thuật và chiến lược tổng cộng chiếm từ 95 đến 90% toàn bộ ngân sách tình báo. Đôi khi các nhân vật phá đám có thể can thiệp và cản trở sự hợp tác liên ngành; ví dụ vào những năm 1960, trong một thời gian Edgar Hoover, Giám đốc Cục điều tra liên bang (FBI) thậm chí không thèm nói chuyện với Richard Helms, Giám đốc cơ quan tình báo trung ương (CIA).

Những cố gắng của các Giám đốc CIA để khắc phục các thể lực ly tâm đó đều bị thất bại (Hastedt 1986 - 1987; Turner 1985, 1987). Sự chú ý cải tiến phối hợp liên ngành đã tiến triển một cách rất khó nhọc từ năm 1947 đến năm 1985 (Johnson 1996), và đạt được tốc độ vững chắc hơn trong vài năm cuối cùng của chiến tranh lạnh khi các Giám đốc William Casey (1981, 1987), William Webster (1987 - 1991) và Robert Gates (1991 - 1992), do sự hạn chế ngày càng tăng về ngân sách và sự chỉ trích của Quốc hội về những hoạt động trùng lặp quá nhiều trong cộng đồng tình báo, đã bắt đầu tập trung nhiều hơn vào việc sáp nhập một số chương trình và hoạt động.

Một trong những bước quan trọng nhằm khắc phục các thể lực ly tâm trong cộng đồng tình báo là việc Giám đốc CIA Casey thành lập Trung tâm chống khủng bố (CTC) năm 1986 và Trung tâm chống ma túy (CNC) năm 1987, cả hai đều đặt trụ sở tại CIA nhưng gồm các viên chức tình báo thuộc khắp cộng đồng - đó là những cơ cấu đầu tiên được gọi là trung tâm liên kết. Năm 1988, Giám đốc Webster lập Trung tâm phản gián (CIC) và năm 1991, Giám đốc Gates lập ra Trung tâm không phổ biến vũ khí (NPC) cùng phối hợp với một loạt nhóm đặc nhiệm liên ngành nhằm cải tiến sự phối hợp về tình báo (Gates 1994).

Trong thời kỳ sau chiến tranh lạnh, dưới thời Woolsey, các cố gắng nhằm tăng cường phối hợp trong toàn cộng đồng tình báo vẫn được tiếp tục. Trên hết, Woolsey tìm cách xây dựng những mối quan hệ chặt chẽ hơn giữa CIA và tình báo quân sự, một mối quan hệ đã xấu đi trong nhiều năm. Một cựu Giám đốc CIA nhớ lại rằng sự thù ghét này được nuôi dưỡng do sự khinh bỉ ngày càng tăng trong CIA đối với việc các nhà phân tích tình báo quân sự có xu hướng lan truyền

những kịch bản trường hợp tệ hại nhất đã bị phóng đại về các nhu cầu tình báo của Hoa Kỳ (Schlesinger 1994). Woolsey đã cử một đô đốc làm Phó Giám đốc thứ nhất CIA, cử thêm một phó giám đốc phụ trách các vấn đề quân sự và đã hợp tác với Bộ Quốc phòng dù có những căng thẳng, và dưới sức ép của Quốc hội - để lập và cùng quản lý Cục Chụp ảnh trung ương mới nhằm phục vụ cho việc phổ biến tình báo bằng ảnh chụp đã được cải tiến cho các chiến trường (Conner 1993, 5; Johnson 1992 1993, 64).

John Deutch tiếp tục chiều hướng tiến tới quân sự hoá tình báo, một cách quá hăng hái theo ý kiến của một số người chỉ trích. Ông đã đưa thêm nhiều sĩ quan tại ngũ về CIA làm cố vấn quân sự và làm việc tại tầng 7 của trụ sở CIA, một cơ quan dân sự tự hào về tính độc lập của mình. Nhóm maphia quân sự của Deutch đã gây khó chịu cho nhiều quan chức CIA và làm dấy lên nỗi lo sợ là tình báo chiến lược phi quân sự (kể cả các vấn đề kinh tế và chính trị toàn cầu) sẽ không còn vai trò quan trọng to lớn đối với Giám đốc CIA và đang bị thay thế bởi sự ám ảnh của giới quân sự về tình báo chiến thuật (được Lầu Năm Góc gọi là Hỗ trợ các hoạt động quân sự, tên tắt là SMO). Tuy nhiên, xét từ khía cạnh hẹp hơn về cải tiến sự phối hợp, thì CIA và tình báo quân sự (chiếm đại bộ phận cộng đồng tình báo) đã có sự hợp tác chặt chẽ nhất ít nhất là ở cấp cao nhất của bộ máy nhờ mối quan hệ chặt chẽ của Deutch với các nhà lãnh đạo Lầu Năm Góc (kể cả với thủ trưởng cũ của mình là Bộ Trưởng Quốc phòng William Perry).

Hơn nữa, trong những năm dưới quyền Woolsey, việc giảm bớt tạm thời ngân sách CIA chủ yếu do những kiểm chế kinh tế về đối nội và nhận thức tạm thời cho rằng mức độ đe dọa quốc tế đã giảm xuống cùng với sự sụp đổ của Liên Xô - đã thúc đẩy các nhà quản lý tình báo Hoa Kỳ tìm cách giảm bớt nhân sự thừa và hợp tác hài hoà với nhau hơn. Một trong những biểu hiện của điều đó là cố gắng tập hợp nguồn nhân lực về liên hệ trong toàn cộng đồng để tiếp xúc với Quốc hội.

Trong nội bộ CIA, Deutch tiếp tục cuộc thử nghiệm của người tiền nhiệm của mình trong việc kết hợp các viên chức phân tích và các viên chức hành động, những người vốn kỵ nhau như lửa và nước. Tại tầng 7 của trụ sở CIA, Deutch và các phụ tá quân sự nhiệt tình phối chế giàn hợp xướng gồm các bộ phận khác nhau của cơ quan

CIA và cộng đồng tình báo rộng lớn hơn trong khi các viên chức lâu năm mỉm cười châm biếm và nhớ lại những cố gắng thiếu hiệu quả của các Giám đốc CIA trước đây để phối hợp hoạt động của các cơ quan mật vụ (các quan chức CIA 1995).

Phản gián

Trong suốt hai thập niên then chốt của chiến tranh lạnh (1954 - 1974) James Angleton đứng đầu bộ phận phản gián của CIA. Lúc đầu, năng lực nghiệp vụ và xã hội không thể chê trách được của ông đã nâng cao vị thế của đội ngũ phản gián. Nhưng do ông quản lý ngày càng chặt chẽ nếu không muốn nói đến bệnh hoang tưởng về sự an toàn của các hồ sơ phản gián của mình, cho nên chẳng bao lâu bộ phận đó đã trở nên biệt lập tại trụ sở chính của CIA (Mangold 1991; Winks 1987; Angleton 1976). Cuối cùng, vào năm 1974 Angleton bị cách chức và nhiệm vụ phản gián bước vào giai đoạn phi tập trung hoá trong CIA.

Khi chính quyền Reagan nhậm chức năm 1981, người ta lại quay trở lại nguyên tắc tập trung hoá của Angleton về công tác phản gián với việc Giám đốc Casey nhấn mạnh việc lập các trung tâm phối hợp như Trung tâm chống khủng bố và ma túy, tiếp đó các Giám đốc Webster và Gates lập Trung tâm phản gián và không phổ biến vũ khí. Mỉa mai thay, việc cố gắng đạt được một sự phản ứng có phối hợp hơn về tình báo đối với các mối đe dọa từ bên ngoài lại bắt đầu đúng vào lúc chiến tranh lạnh chuẩn bị kết thúc.

Sau khi kết thúc chiến tranh lạnh, một trong những nhân tố kích thích sự thay đổi trong công tác phản gián là nhận thức cho rằng trên thực tế tình báo quân sự Nga đã tăng cường hoạt động do thám tại Hoa Kỳ từ năm 1989 (Webster 1991; Gates 1994). Phát hiện đó đã củng cố quan điểm của Woolsey cho rằng CIA phải duy trì - thực tế cần phải tăng khả năng phản gián của mình. Hơn nữa, các công ty Hoa Kỳ than phiền rằng vào gần cuối cuộc chiến tranh lạnh, họ trở thành mục tiêu của các hoạt động do thám của nước ngoài hơn bao giờ hết và họ yêu cầu các chuyên gia phản gián của chính phủ giúp đỡ (Gates 1992).

Các quan chức CIA né tránh nhiệm vụ tình báo công nghiệp để gây tranh chấp (do thám cho công ty General Motors), nhưng họ sẵn

sàng giúp các công ty Hoa Kỳ ngăn chặn các hoạt động gián điệp do các cơ quan tình báo nước ngoài tiến hành. Hơn nữa, việc đánh bom Trung tâm Thương mại Manhattan năm 1992 và đánh bom Tòa nhà liên bang tại thành phố Oklahoma năm 1994 đã nhắc nhở bất người nào nhất thời quên rằng chống khủng bố vẫn là một trách nhiệm quan trọng. Ngoài ra, Hoa Kỳ vẫn tràn ngập ma túy bất hợp pháp và không thể nào lơ là nhiệm vụ phòng chống ma túy.

Như vậy, phản gián và các ngành anh em của nó là chống khủng bố, chống ma túy đã trở thành những cổ phiếu ngày càng tăng trưởng trong khi Liên Xô đã biến mất (nhưng không phải các cơ quan tình báo trước kia của nó cũng biến đi). Trên hết, việc phát hiện vụ Aldrich Ames quan chức tình báo có vỏ bọc cao cấp nhất của Liên Xô đã xâm nhập vào CIA năm 1994 chắc chắn đã làm cho người ta chú ý nhiều hơn đến chức năng phản gián trong khi các nhà điều tra của chính phủ và Quốc hội yêu cầu giải thích về sự thất bại khủng khiếp này trong việc giữ gìn an toàn cho cơ quan CIA.

Thế nhưng chức năng phản gián có thể bị giảm chú ý dần: không giống tình báo kỹ thuật, công tác phản gián thiếu một định chế hỗ trợ vững chắc bên trong và bên ngoài cộng đồng tình báo. Ngoài ra, dù nó quan trọng tới đâu đi nữa, mọi người thường ít hiểu biết về công tác phản gián trừ một số ít nòng cốt những người thực hiện, và đó là một ngành dễ gây nhầm lẫn nên không thể thu hút được sự chú ý lâu dài ở các cấp cao.

CIA được tái tạo thế nào?

(4)

Nhiệm vụ hoạt động ngầm chưa bao giờ được nêu rõ ràng trong quy chế thành lập CIA. Tuy nhiên, chức năng đó ngày càng có uy tín và được ủng hộ trong nội bộ CIA ngay từ khi mới thành lập năm 1947, qua chiến tranh Triều Tiên 1950 -1953, và chiến tranh Việt Nam 1968 - 1970, và đỉnh cao của nó là các cuộc thập tự chinh bí mật chống cộng của chính quyền Reagan (Johnson 1996).

Khi chiến tranh Việt Nam chuyển biến xấu thì hoạt động ngầm bị sút giảm nhanh, và xu hướng đó được tăng cường thêm do chính quyền Nixon cắt giảm chi tiêu theo yêu cầu của George MacMahon, vị chủ tịch đầy quyền lực của Ủy ban chuẩn chi Hạ nghị viện. Ngân sách của CIA giảm từ 5 tỷ USD năm 1969 xuống còn 3 tỷ USD vào năm 1973 (phỏng vấn Schlesinger 1994). Góp thêm vào sự giảm sút đó là những bước mở đầu của Nixon nhằm tiến tới hòa dịu với Liên Xô và sự phê phán rộng khắp đối với các hoạt động đặc biệt, có lẽ đáng chú ý nhất là chiến dịch của CIA chống lại Salvador Allende, vị Tổng thống Chile được bầu thông qua bầu cử dân chủ, và việc đó bị tiết lộ năm 1974 (Treverton 1987).

Vào thời gian cuối của chính quyền Carter, sự quan tâm đối với những hoạt động ngầm lại được phục hồi tiếp theo việc Liên Xô đưa quân vào Afghanistan. Đặc biệt trong thời kỳ chính quyền Reagan, người ta say mê với việc dùng hoạt động bí mật để thanh toán những rắc rối bên ngoài đối với Hoa Kỳ và các hoạt động ngầm đã lên tới mức kỷ lục (chủ yếu là những hoạt động ở Afghanistan và Nicaragua). Tuy nhiên, sau vụ bê bối về hoạt động bí mật chống Iran, chính quyền Reagan đã từ bỏ cách làm này. Tổng thống George Bush (1994) thừa nhận rằng ông thấy phương án thâm lặng là có ích, nhưng trong thời kỳ ông làm Tổng thống, ngân sách cho các hoạt động ngầm đã giảm đi, cuối cùng chỉ còn dưới 1% tổng ngân sách của CIA (Woolsey 1993 a). Dưới thời Tổng thống Clinton, ngân quỹ dành cho hoạt động ngầm có tăng lên tuy chỉ đến mức dưới 2% tổng ngân sách của CIA (tài liệu đã dẫn) do hoạt động ngầm đã được ưa chuộng phần nào với tư cách là công cụ trong cuộc đấu tranh của CIA chống lại đối tượng được lo ngại và đáng ghét nhất là vấn đề phổ biến vũ khí. Hơn nữa, hoạt động ngầm còn là một phần trong cố gắng bị thất bại của chính quyền năm 1994 nhằm lật đổ tập đoàn quân sự Haiti mà không phải tiến hành một cuộc xâm lược quân sự của Hoa Kỳ.

Hoạt động ngầm, trên tư cách là một chỉ dẫn về thay đổi, đã có sự giảm sút lớn nhất về mức độ nhấn mạnh trong những năm được chuyên đề này nghiên cứu. Sự giảm sút rõ rệt trong việc dùng hoạt động ngầm dưới thời Bush và Clinton cũng khớp với mức giảm năm 1977 -1978 khi Tổng thống Carter, một người có xu hướng cải cách và cảnh giác (trước hết là nghi ngờ CIA), chỉ sử dụng phương án đó một cách dè dặt và hạn chế cho đến khi cuộc xâm lược ở

Afghanistan năm 1979 gây sốc cho Tổng thống Carter và làm ông có quan điểm bi quan hơn đối với những ý đồ toàn cầu của Liên Xô.

Tuy hiện nay những hoạt động ngầm đang có vị trí thấp, chiếm 1-2% trong ngân sách ước tính của CIA là khoảng 3,1 tỷ USD (Smith 1996) chỉ là một sự thay đổi không đáng kể về tiền bạc thì phương án thứ ba đã chứng tỏ sự dai dẳng của nó, có thể sẽ lại có vị trí cao hơn trong những năm tới, và có lẽ sẽ chiếm được một tỷ lệ ngày càng lớn hơn của ngân sách tình báo trong cuộc chiến tranh chống lại tình trạng phổ biến vũ khí. Giám đốc CIA Deutch đã tuyên bố vào đầu nhiệm kỳ của ông (1995): Tôi tin rằng Hoa Kỳ cần duy trì và thậm chí có lẽ cần mở rộng các hoạt động ngầm như là một công cụ chính sách (1995).

Như vậy, hoạt động ngầm đang chờ đợi các Tổng thống và giám đốc CIA ưa thích hành động bí mật và các hình thức quyền rũ của nó từ tuyên truyền bí mật đến các hoạt động chính trị và kinh tế ngầm nhằm chống lại các hoạt động buôn bán vũ khí bất hợp pháp, thậm chí cả các hành động bán vũ trang để phá hủy các địa điểm để sản xuất vũ khí. Ngoài ra, các tổng thống tương lai có thể bị lôi cuốn vào việc sử dụng các công cụ bí mật đó để tiến hành thập tự chinh chống lại những vụ lạm dụng nhân quyền ở nước ngoài hoặc chống lại chủ nghĩa găngxtơ và tham vọng độc tài mới phục hồi trong các nước thuộc Liên Xô (cũ).

CIA được tái tạo thế nào?

(5)

Những động lực khác của thay đổi

Những nguồn ảnh hưởng thêm về phương hướng tương lai của CIA bao gồm quan hệ của nó với các cơ quan giám sát trong chính phủ (đặc biệt là Quốc hội và Nhà trắng), văn hoá của bản thân nó và quan hệ với hai thực thể quan trọng ở bên ngoài là các nhóm gây áp lực và phương tiện truyền thông.

Tính chịu trách nhiệm

Theo Hiến pháp, ngành hành pháp chia sẻ quyền lực với Quốc hội. Điều này có thể dẫn tới thất bại và thiếu hiệu quả, nhưng cái hay là chia quyền cũng là chia sẻ trách nhiệm kể cả việc các nhà giám sát của Quốc hội theo dõi một cách thận trọng các quan chức hành pháp, một sự theo dõi hoặc kiểm tra được thể hiện bằng một từ ngữ vựng về là giám sát.

Về giám sát, cần nói rằng trong hầu hết lịch sử của mình, CIA không phải là một bộ phận của chính phủ. Nó đứng ngoài khuôn khổ truyền thống về kiểm tra và cân đối. Các thành viên Quốc hội vì nể kỹ năng chuyên môn của các viên chức tình báo trong lĩnh vực bí ẩn này và trong bất cứ trường hợp nào cũng muốn né tránh trách nhiệm về những hoạt động phiêu lưu như vụ vịnh Con Lợn năm 1961 (Johnson 1985). Như James R. Schlesinger, cựu Giám đốc CIA đã nhớ lại : Một lần (vào năm 1973) tôi đến Quốc hội và nói: Thưa ngài Chủ tịch (John Stennis, Đảng Dân Chủ bang Mississippi, Chủ tịch Tiểu ban theo dõi về tình báo thuộc Ủy ban Quân lực Thượng nghị viện) tôi muốn trình bày với ngài một số chương trình của chúng tôi. Thượng nghị sĩ nhanh chóng trả lời : Không, không, anh bạn trẻ, đừng nói với tôi. Anh cứ làm đi, còn tôi thì không muốn biết. (Schlesinger 1994).

Sau khi kiểm tra một chút, các vị lãnh đạo các uỷ ban quân lực của cả hai viện lặng lẽ đưa ngân sách dành cho CIA vào trong dự luật chuẩn chi hàng năm cho Bộ Quốc phòng. Tổng thống cũng không chịu trách nhiệm một cách rõ ràng. Các thành viên Hội đồng An ninh quốc gia hiếm khi xem ngân sách của CIA (Johnson 1985); và nhiều hoạt động của CIA (kể cả hoạt động ngầm và phản gián) không bao giờ được Hội đồng An ninh quốc gia xem xét triệt để hoặc trong một số trường hợp không được duyệt xét (xem Quốc hội Hoa Kỳ, Ủy ban đặc biệt của Thượng nghị viện nghiên cứu các hoạt động của chính phủ về công tác tình báo 1976).

Tháng 12/1974, tất cả những điều đó đã thay đổi khi tờ New York Times vạch ra rằng trong thời kỳ chiến tranh Việt Nam, CIA đã theo dõi các công dân Hoa Kỳ (Chiến dịch CHAOS) và hơn thế nữa, CIA đã tìm cách lật đổ Tổng thống hợp hiến Chile là Salvador Allende. Quốc hội có thể gạt bỏ những tiết lộ về hành động ngầm ở Chile và coi đó là chuyện chiến tranh lạnh bình thường, nhưng việc do thám công dân Hoa Kỳ lại là một việc mà các nhà lập pháp đều tiến hành

điều tra trong "cái nắm tình báo" hoặc "các cuộc chiến tranh tình báo" này, cái tên mà một số quan chức CIA cay cú đặt cho thời kỳ không bình thường này (Johnson 1989; Olmsted 1996; Smist 1990).

Kết quả cuối cùng là một thời kỳ mới trong đó người ta giám sát chặt chẽ hơn cộng đồng tình báo, với nhiều uỷ ban thường trực có nhiệm vụ xem xét công tác tình báo ở cả hai viện và một Ban giám sát tình báo trực thuộc phủ Tổng thống. Một số quan chức CIA lo ngại, chán ngán và tức giận về việc siết chặt sự kiểm soát đó. Quản lý vi mô đã trở thành khẩu hiệu đấu tranh của họ. Tuy nhiên, nhiều người thích ý tưởng chia sẻ gánh nặng trách nhiệm của họ với các thành viên Quốc hội. Tôi đã hỏi ý kiến từng Giám đốc CIA từ năm 1966 (Richard Helms) đến 1994 (R.James Woolsey) đối với hệ thống giám sát mới này. Trong số tám Giám đốc CIA, chỉ có hai người là Helms và William J. Casey coi sắp xếp mới là một sự xâm phạm không thích đáng đặc quyền hành pháp. Một số người khác, đặc biệt là William Colby, Đô đốc Stansfield Turner và Robert Gates - đều tỏ ý thất vọng về việc các nhà giám sát của Quốc hội không sẵn lòng thực thi nhiệm vụ của họ một cách nghiêm túc hơn. Bất kể quan điểm của mỗi người về cái hay hoặc cái dở của sự giám sát mới này như thế nào, có một điều rõ ràng: CIA đã trở thành một bộ phận của chính phủ (Treverton 1990).

Trong những năm tiếp theo, từ đỉnh cao các năm 1975 - 1976, sự giám sát của Quốc hội đã dao động tùy theo mức độ tận tụy của từng giám sát viên đối với trách nhiệm giám sát của mình và việc phương tiện truyền thông đưa tin nhiều hay ít (và có tính thuyết phục đến đâu) về những việc làm sai trái của CIA. Tuy vậy, nhìn chung mức giám sát là tương đối cao, nhất là nếu so sánh với việc trước đây hầu như không có sự giám sát, hoặc xao nhãng một cách hiền lành. Trong nửa đầu nhiệm kỳ của Reagan, các nhà giám sát của Quốc hội đã giảm cường độ làm việc nhưng khi xảy ra vụ Iran, do một tờ báo Trung Đông tố giác, họ đã quay lại với công việc của mình.

Phản ứng về vụ bê bối Iran, một uỷ ban của hai viện đã điều tra xem các quan chức chính quyền đã làm thế nào mà qua mặt được hệ thống giám sát mới. Sau đó, Quốc hội đã thông qua điều luật để thắt chặt hơn việc kiểm soát. Trong các luật mới, có một điều khoản về chấn chỉnh các trách nhiệm của tổng thanh tra CIA, đòi hỏi Thượng nghị viện tổ chức tường trình để duyệt y chức vụ quan trọng này và

yêu cầu tổng thanh tra phải báo cáo thường xuyên hơn cho Quốc hội (Fisher 1988; Kaiser 1994). Năm 1991, Quốc hội cũng thông qua luật giám sát công tác tình báo, chủ yếu để làm sáng tỏ và tăng cường tính trách nhiệm đối với các hoạt động ngầm (Conner 1993).

Sự chú ý của Quốc hội đối với việc kiểm tra công tác tình báo có những thăng trầm, nhưng xu hướng chung trong những giai đoạn cuối của chiến tranh lạnh là rõ ràng: chính sách tình báo đã bước vào thời kỳ có quan hệ đối tác giữa Quốc hội và ngành hành pháp. Như một Giám đốc CIA đã nói, CIA thấy mình đứng ở vị trí giữa hai ngành và đôi khi nghiêng về phía ngành lập pháp (Gates 1992, 1994). Số lần tiếp xúc giữa CIA và Quốc hội đã tăng lên trong thời kỳ sau chiến tranh lạnh kết thúc.

Dấu hiệu khác của một cố gắng nghiêm chỉnh để theo dõi CIA và để thông báo cho công dân Hoa Kỳ biết ít nhất một số hoạt động của CIA là một loạt các cuộc điều trần tại Quốc hội từ năm 1991 đến năm 1994, trong đó các nhân chứng CIA trình bày công khai - một điều hiếm thấy trong chiến tranh lạnh (Johnson 1996). Năm 1993, Giám đốc Woolsey có mặt trong tám lần điều trần công khai; trong những năm trước, thậm chí sau cuộc điều tra năm 1975 của Quốc hội và có những lời yêu cầu nên công khai hơn nữa, Giám đốc CIA thường không bao giờ có mặt tại các buổi điều trần công khai trong toàn bộ kỳ họp của Quốc hội hoặc nếu có đến dự điều trần thì cũng không bao giờ qua một hay hai lần. Kết quả là giờ đây CIA có hai ông chủ Tổng thống và Quốc hội và đôi khi có cả một ông chủ thứ ba (Manget 1995) bởi vì toà án ngày càng xét xử nhiều vụ kiện có liên quan đến tình báo và thường xuyên xem xét các yêu cầu xin được cấp giấy phép để theo dõi bằng thiết bị điện tử các mục tiêu an ninh quốc gia (được Luật theo dõi tình báo nước ngoài 1978 cho phép).

Tuy nhiên, Quốc hội vẫn không được biết những khía cạnh then chốt trong chính sách tình báo, và điều này được nhấn mạnh một cách đáng ngạc nhiên vào năm 1994. Qua công tác kiểm toán, các nhà lập pháp ngẫu nhiên biết được rằng Cơ quan do thám quốc gia (NRO), thành viên bí mật nhất trong cộng đồng tình báo chịu trách nhiệm giám sát việc chế tạo và phóng vệ tinh, đã chi quá mức 159 triệu USD để xây dựng sở chỉ huy mới tại vùng nông thôn Virginia. Sau đó, các báo cáo trong các năm 1995 - 1996 lại tiết lộ rằng NRO đã giấu không cho Quốc hội biết một khoản tiền 4 tỷ USD quỹ đen có

được do tích lũy các khoản phân bổ ngân sách (Chìa khoá đi vào vương quốc tình báo 1996). Hơn nữa, năm 1995 có tin CIA đã không báo cáo với Quốc hội (theo đúng yêu cầu của Luật pháp) các mối quan hệ của nó với Julio Roberto Alpirez, một đại tá người Guatemala bị nghi ngờ có dính ếu vào việc giết hại một công dân Hoa Kỳ tại đó và cái chết của một người đàn ông Guatemala có vợ là công dân Hoa Kỳ (Weiner 1995a).

Như vậy, mức độ công khai hoá của CIA là một vấn đề tương đối trong thời kỳ sau chiến tranh lạnh. Hơn nữa, việc siết chặt các thủ tục giám sát chủ yếu do những tiết lộ liên quan đến vi phạm các luật lệ đối nội của Hoa Kỳ chứ không phải do những thay đổi trên thế giới

CIA được tái tạo thế nào?

(6)

Các mối quan hệ giữa Nhà Trắng và CIA trong thời kỳ được nghiên cứu ở đây có thể trình bày tóm tắt hơn. Dưới thời Reagan, CIA có quan hệ đặc biệt gần gũi với Nhà Trắng, chủ yếu do Giám đốc Casey là bạn thân của Tổng thống và là người quản lý cuộc vận động tranh cử trong cả nước của Reagan.

Casey là Giám đốc CIA đầu tiên được cử làm thành viên nội các. Hơn nữa, Reagan ủng hộ nhiệt tình Casey trong việc bí mật chống lại ảnh hưởng của Liên Xô (mà vào giữa nhiệm kỳ của mình Reagan đã gọi là đế chế độc ác). Đáng tiếc là việc cho phép CIA tự do hành động đã dẫn đến những điều thái quá như vụ bê bối Iran.

Dưới thời Bush (cha), CIA may mắn có một vị đứng đầu cơ quan hành pháp hiểu rõ và đánh giá cao công tác tình báo như bất cứ ai đã từng phục vụ ở địa vị cao nhất trong cơ quan đó (Andrew 1995). Bush cũng thông cảm với hầu hết những yêu cầu về ngân sách của CIA mặc dù ông đã chấm dứt các hoạt động ngầm.

Chính quyền Clinton thì lại khác, với đặc trưng là tương đối ít lưu tâm đến chính sách đối ngoại (ít nhất là vào những năm đầu). Sự cố về tình báo ở Somali trong cuộc khủng hoảng đầu tiên và quan trọng

của chính quyền về chính sách đối ngoại thất bại trong việc tìm hiểu ý định, và thậm chí cả nơi ở của thủ lĩnh bộ lạc Somalia là Tướng Mohammad Farah Aideed - đã làm cho các quan chức Hội đồng An ninh quốc gia nghi ngờ tính hữu ích của CIA (Aspin 1994).

Năm 1994, do sự thôi thúc của Bộ trưởng Quốc phòng Les Aspin, phó Tổng thống Al Gore và Cố vấn an ninh quốc gia Anthony Lake, Tổng thống Clinton quyết định lập một uỷ ban của Tổng thống về vai trò và khả năng của cộng đồng tình báo, và đây là biểu hiện đầu tiên về sự quan tâm đầu tiên của ông đến phương hướng mà CIA phải đi theo trong nhiệm kỳ của mình (tài liệu đã dẫn). Tuy nhiên, Thượng nghị sĩ John Warner (Đảng Cộng hoà - bang Virginia) lại nghĩ đến một uỷ ban khác hẳn: một cuộc điều tra của Quốc hội với mục đích chủ yếu là làm cho nhân dân Hoa Kỳ yên tâm rằng CIA là một tổ chức hữu hiệu, cần phải duy trì, không nên bị giải thể, và thậm chí không nên bị thu nhỏ. Uỷ ban tình báo của Thượng nghị viện (mà ông Warner là một thành viên) đã chấp nhận ý kiến của ông và thúc đẩy việc lập một uỷ ban điều tra thuần túy của Quốc hội.

Thoả hiệp cuối cùng là một đạo luật được thông qua năm 1994 về lập một uỷ ban chung của Tổng thống và Quốc hội với tên gọi Uỷ ban về vai trò và khả năng của cộng đồng tình báo Hoa Kỳ. Đạo luật này cho phép Tổng thống chọn 9 thành viên của uỷ ban (tất cả đều thuộc Ban Cố vấn về tình báo đối ngoại của Tổng thống, kể cả phụ trách Ban đồng thời là Chủ tịch uỷ ban điều tra là Les Aspin), còn những người lãnh đạo Quốc hội của cả hai Đảng sẽ chọn 8 người còn lại (trong đó có Thượng nghị sĩ Warner). Uỷ ban bắt đầu làm việc vào tháng 3- 1995, và khi Aspin qua đời vào tháng 5 thì cựu Bộ trưởng Quốc phòng Harold Brown đã thay thế ông.

Báo cáo của Uỷ ban đưa ra tháng 3 -1996 đã chủ yếu đáp ứng các mục đích của Warner. Thay vì đề nghị những cải cách rộng lớn, Uỷ ban quan trọng này cuộc điều tra đầu tiên về chính sách tình báo trong 20 năm - đã đề cao công tác tốt đẹp của các cơ quan tình báo, giữ nguyên ngân sách, nêu một vài gợi ý khiêm tốn về cải tiến và sau đó nó đã biến mất, không còn tiếng tăm gì nữa (Uỷ ban về vai trò và khả năng 1996).

Có lẽ di sản bền vững nhất của Uỷ ban đó là đã cố gắng giúp cho John Deutch mở rộng quyền lực trong cộng đồng tình báo bằng cách

đề nghị rằng Giám đốc CIA có quyền cùng với các bộ trưởng các bộ có liên quan chuẩn y việc bổ nhiệm giám đốc của tất cả các cơ quan tình báo. Ủy ban đó còn đề nghị giám đốc CIA được quyền rộng rãi hơn trong các quyết định về ngân sách liên quan đến toàn bộ cộng đồng tình báo mặc dù từng cơ quan tình báo có lẽ sẽ đấu tranh chống lại những đề nghị ấy với sự giúp đỡ của các đồng minh trong quốc hội. Như Deutch đã thừa nhận trong một giác thư riêng gửi Tổng thống: Không có gì đáng ngạc nhiên khi Bộ trưởng Quốc phòng, Ngoại trưởng, Tổng Chương lý và Giám đốc FBI đã nêu lập luận, trong đó có những lý lẽ, chống lại việc mở rộng quyền hạn của Giám đốc CIA đối với những sự bổ nhiệm (Deutch 1996a,3).

CIA được tái tạo thế nào?

(7)

Đối với một số nhà quan sát, rõ ràng có sự chống đối ở sâu trong cơ cấu CIA. Ví dụ, một nữ quan chức theo dõi điệp viên đã phát đơn kiện về việc cô ta cảm thấy bị phân biệt đối xử vì lý do giới tính, và nói rằng CIA tiếp tục là một pháo đài của những người đàn ông da trắng sô vanh (Đài Phát thanh quốc gia 1994).

Dù chưa bàn đến tính chân thực của lời khẳng định ấy, ta thấy việc đề bạt, cất nhắc phụ nữ và người da màu trong CIA đã tăng chậm từ năm 1985 đến năm 1994. Giám đốc Woolsey thừa nhận rằng các nhóm thiểu số vẫn còn có ít đại diện trong lực lượng lao động của CIA và việc đề bạt phụ nữ và các nhóm thiểu số vẫn còn hạn chế, nhưng nói rằng ông dự định cải thiện tình hình đo trong nhiệm kỳ của mình (trích Weiner 1994a).

Khi Deutch nhận nhiệm vụ Giám đốc, ông đã cố gắng một cách có phối hợp để sắp xếp phụ nữ vào các vị trí cao trong cộng đồng. Ông đã cử một phụ nữ làm giám đốc điều hành và tăng thêm nhiều quyền cho chức vụ này và lần đầu tiên, một phụ nữ được chọn đứng đầu một vụ (Vụ khoa học và công nghệ).

Những căng thẳng về văn hoá giữa các nhà phân tích và các quan chức theo dõi điệp viên là khúc mắc khó gỡ hơn cho Woolsey và

Deutch. Trong chiến tranh lạnh, đặc tính văn hoá nổi trội trong CIA đã có lợi cho mặt hoạt động bí mật của công tác tình báo: do thám Liên Xô và tiến hành các hoạt động bí mật mạnh mẽ chống lại các đại diện của họ tại các nước khác. Trái lại, một vài người lãnh đạo ban đầu của CIA tỏ ra coi thường các nhà phân tích có bằng cấp tiến sĩ trong khi ưa thích các quan chức khoẻ mạnh làm việc ở nước ngoài, những người tuyển dụng điệp viên và (ít nhất là trong huyền thoại) những người leo tường miệng ngậm dao găm vào ban đêm. Các nhà phân tích và các quan chức theo dõi điệp viên đi hai con đường chuyên nghiệp khác nhau, tư duy màu xám của một bên và hành động đẫm máu của bên kia trong cuộc chiến đấu chống chủ nghĩa cộng sản.

Để giải quyết tình trạng mâu thuẫn này, Woolsey đã thử nghiệm khái niệm cùng ngồi với nhau: sắp xếp để các quan chức phân tích và quan chức theo dõi điệp viên cùng ngồi làm việc ở một khu nhà để họ có thể cùng làm việc với nhau một cách trực tiếp hơn và hiểu biết nhau hơn. Điều quan trọng nhất là các nhà phân tích có thể thông báo tốt hơn cho các quan chức theo dõi điệp viên về các loại thông tin mà các quan chức hoạch định chính sách cần đến trong các bản đánh giá và các báo cáo tình báo khác; còn các quan chức theo dõi điệp viên giàu kinh nghiệm thực địa có thể bình luận, góp ý đối với những giải thích của phân tích viên về các diễn biến và tình hình trên thế giới.

Deutch tiếp tục cuộc thử nghiệm này mặc dù có ý kiến phê phán rằng quan hệ đối tác đó sẽ phá hỏng tính thuần túy của sản phẩm phân tích do bị ô nhiễm bởi những quan chức hướng về hành động với các chương trình thực địa cần được bảo vệ. Deutch cũng chỉ định một nhà phân tích cao cấp trong Vụ Tình báo giữ chức Giám đốc Vụ Hoạt động, một người chưa từng chỉ đạo một điệp viên nào ở nước ngoài. Việc bổ nhiệm này không được nhiều quan chức Vụ Hoạt động tán thành.

Năm 1969, Chủ tịch Mahon đã yêu cầu CIA cắt 2 tỷ USD trong ngân sách của mình để giảm bớt sự to phình của bộ máy từ thời kỳ cuộc chiến tranh Việt Nam. Và CIA đã cắt giảm nhanh chóng. Hai thập niên sau, khi Quốc hội lại đòi cắt giảm thì CIA, lúc đó đã mất lập luận rắn chắc rồi, lại một lần nữa phải tuân thủ ý muốn cắt giảm ngân sách đang thắng thế ở Quốc hội. Vậy liệu có lựa chọn nào khác không,

đặc biệt là với một Tổng thống không sẵn lòng đấu tranh để tăng chi tiêu cho tình báo?

Như Robert Gates, cựu Giám đốc CIA (người có nhiệm kỳ bắc cầu giữa hai thời kỳ) đã nói: "Vì yêu cầu tự bảo tồn mình hay vì một lý do nào khác, bộ máy viên chức đã đáp ứng nhiều hơn là sự nhận định của hầu hết những người ở bên ngoài. Trong nội bộ CIA đã có sự tái phân bổ hàng loạt các nguồn lực (Robert Gates nhấn mạnh) do sự kết thúc chiến tranh lạnh. Xin nêu ví dụ là ngân sách vừa rồi của chúng tôi trong năm tài khoá 1993; trong toàn bộ ngân sách đó chỉ có 13% các nguồn lực của CIA là nhằm vào Liên Xô cũ (so với khoảng 65% trong chiến tranh lạnh và có lúc còn cao hơn nữa). Chúng tôi cũng đã có sự tái phân bổ lớn về nhân lực. Chúng tôi đã rút hàng mấy chục nhà khoa học và kỹ sư từ cơ quan nghiên cứu khoa học và vũ khí, rút họ khỏi chương trình vũ khí của Liên Xô để chuyển sang vấn đề phổ biến vũ khí. Loại công việc như vậy đã xảy ra trong toàn bộ cơ quan CIA (Gates 1994)".

Gates mạnh mẽ bác bỏ quan điểm cho rằng các cơ quan đông người kể cả CIA mắc bệnh trì trệ rất nặng, vô phương cứu chữa. Ông nhận xét rằng "Họ là những viên chức giỏi hơn thế rất nhiều. Nếu bạn trì trệ như vậy thì bạn không thể sống sót được đến bây giờ; Quốc hội sẽ cho bạn nhịn đói. Bạn cũng sẽ không thể giải đáp được những câu hỏi đang được nêu ra vì chúng trái ngược với những câu hỏi đã từng được nêu (Gates 1994)".

Tuy vậy, Gates được hưởng những thuận lợi khác thường, trong đó có quan hệ thân thiết với Tổng thống Bush. Ông đã từng làm việc với Tổng thống từ hai đến ba giờ mỗi ngày liên tục trong ba năm trên tư cách là Phó cố vấn an ninh quốc gia trước khi quay trở về làm Giám đốc CIA. Quan hệ gần gũi vẫn tiếp tục và như ông nhớ lại, mối quan hệ đó đã ảnh hưởng phi thường đến khả năng gây ảnh hưởng của ông đối với những người khác trong chính quyền mà ông phải thương lượng, kể cả các nhà giám sát chủ chốt của Quốc hội.

Gates nhớ lại đã sử dụng Quốc hội để gây ảnh hưởng với cộng đồng tình báo và ngược lại. Ông kể rằng; Boren và David McCurdy (Đảng Dân chủ bang Oklahoma, Chủ tịch Ủy ban thường trực đặc biệt của Hạ nghị viện về tình báo) và đã cùng hoạch định với nhau khá nhiều việc (trong việc quyết định các cơ quan tình báo nên đi theo phương

hướng nào trong thời kỳ mới). Gates nói tiếp:

"Tôi đã có thể trở lại gặp những người trong cộng đồng tình báo và nói: Các bạn có hai sự chọn lựa: các bạn có thể làm theo cách của tôi, và trong trường hợp này các bạn có tiếng nói trong việc quyết định này, hoặc là các vị ấy (các thành viên Quốc hội) sẽ bảo các bạn phải làm gì. Các vị ấy sẽ đi xa hơn tôi trong hầu hết các việc đó và có lẽ sẽ không làm việc đó một cách tốt đẹp. Chúng ta có thể làm tốt việc đó và chúng ta có thể làm một cách cơ bản khiến các vị đó sẽ phải rút lui đạo luật của họ (tại liệu đã dẫn)".

CIA được tái tạo thế nào?

(8)

Những nhóm lợi ích và phương tiện truyền thông

Trong gần suốt cuộc chiến tranh lạnh, CIA đã xa rời những người giám sát của chính phủ. Cũng như vậy, cố gắng của nó để giữ bí mật đối với các đối thủ nước ngoài, thể hiện rất rõ qua các hàng rào dây thép gai và trạm gác ở xung quanh trụ sở, cũng cách ly nó với các lực lượng đa nguyên thông thường khác trong xã hội Hoa Kỳ.

Nếu ta vẽ đồ thị về sự hiện diện của các nhóm lợi ích lợi chủ trương các chính sách tình báo cụ thể và đồ thị về vận động hành lang của CIA (giống như Lầu Năm góc hoặc FBI) thì tuyến đồ thị sẽ bằng phẳng, không có biến động lớn cho tới năm 1975. Và chỉ từ năm 1975, CIA mới bị những nhà điều tra của chính phủ và phương tiện truyền thông bao vây và tiến công.

Năm đó, một quan chức tình báo cao cấp của CIA từ chức và thành lập Hiệp hội các quan chức tình báo đã về hưu (ARIO) với mục đích là vận động các nhà lập pháp và nhân dân Hoa Kỳ ủng hộ các cơ quan tình báo. Mục đích này được một số đồng các cựu quan chức tình báo tán thành và họ nhanh chóng tham gia hàng ngũ ARIO. Ít lâu sau, cá nhóm gây áp lực khác đã xuất hiện, có nhóm ủng hộ, có nhóm chống lại CIA. Theo một cách khác, CIA đã trở thành một bộ phận của chính phủ và vận động chính trị. Tuy nhiên, so với quy mô

rộng lớn và ngân quỹ của những nhóm vận động hành lang rất thành công ở Hoa Kỳ, thì những nhóm quan tâm đến chính sách tình báo vẫn còn tương đối ít về số lượng và được cấp một số tiền khiêm tốn trong suốt những năm chiến tranh lạnh.

Tuy nhiên, do ngân sách của Lầu Năm góc giảm sau khi kết thúc chiến tranh lạnh, các nhà lãnh đạo công nghiệp lại tính đến các nhu cầu của ngành tình báo về các thiết bị do thám phần cứng, đặc biệt là các vệ tinh tình báo tinh vi để thay thế các hợp đồng về xe tăng, tàu chiến và máy bay đang giảm đi (Kohler 1994). Các thành viên Quốc hội thuộc những đơn vị bầu cử có nhiều nhà máy sản xuất vũ khí đang có nguy cơ hết hợp đồng và mất công ăn việc làm - được yêu cầu giúp đỡ để cơ được các hợp đồng phục vụ tình báo kỹ thuật (TECHINT) như họ đã từng được yêu cầu để tìm kiếm hợp đồng của Bộ Quốc phòng và ngăn chặn việc đóng cửa các căn cứ quân sự. Việc kết thúc chiến tranh lạnh đã làm cho hoạt động chính trị theo phương thức nhóm lợi ích cổ điển xâm nhập vào lĩnh vực chính sách tình báo vẫn còn rất mới mẻ này (Mintz 1995).

Tiếp theo các cuộc điều tra nóng bỏng năm 1975, các nhà quản lý công tác tình báo bắt đầu hiểu được bài học mà FBI và Lầu Năm góc đã rút ra về tầm quan trọng của việc bảo vệ (nên hiểu là tuyên truyền) các kế hoạch của mình với Quốc hội thông qua các nỗ lực vận động hành lang (ở Washington người ta gọi đó bằng ngôn từ mỹ miều là liên hệ với ngành lập pháp). Số lượng các luật sư trong văn phòng tổng cố vấn của CIA đã tăng nhanh từ 2 người (1974) lên 65 người (1994) và Phòng liên hệ với Quốc hội cũng tăng từ 2 người lên trên 10 người năm 1994. Việc tờ báo Times năm 1974 nói CIA đã có những hành vi bất hợp pháp đã buộc CIA phải xuất đầu lộ diện, CIA bắt đầu dành thêm nhiều nguồn lực để công khai biện hộ cho mình trước công chúng theo kiểu giống như hầu hết các cơ quan chính quyền khác.

Về phần mình, các phương tiện truyền thông, các nhà báo vẫn tiếp tục cung cấp cho công chúng những thông tin phogn phú về việc CIA lạm quyền trên cơ sở những tin tức được để lộ ra hoặc hoạt động điều tra khôn khéo, và thông thường là phối hợp cả hai cách. Tuy các phương tiện truyền thông là công cụ không thể thiếu để bảo vệ dân chủ, các phóng viên khó có thể có hiệu quả tuyệt đối trong việc kiểm tra những hành động không phù hợp (Johnson 1989). Pháo đài của

CIA vẫn cơ bản là một nơi bất khả xâm phạm đối với người ngoài, kể cả các phương tiện truyền thông. Kể từ khi kết thúc chiến tranh lạnh, tình hình đó chỉ thay đổi chút ít mặc dù các quan chức CIA đã mạnh dạn hơn trong việc công bố những tài liệu có chọn lọc về lịch sử ban đầu của CIA, kể cả những phân tích về Liên Xô trong những năm 1950 và các tư liệu về cuộc khủng hoảng tên lửa ở Cuba (xem Deutch 1996b; Hedley 1994; Những ảnh tình báo do vệ tinh Hoa Kỳ chụp được phổ biến công khai 1995, 8).

Do có quyền triệu tập các cơ quan đến điều trần, kiểm tra ngân sách, kiểm soát túi tiền của CIA và có khả năng tập trung sự chú ý của công chúng vào những buổi điều trần công khai, Quốc hội vẫn là người giám sát có tiềm năng mạnh nhất đối với công tác tình báo trong thời kỳ sau chiến tranh lạnh. Tuy nhiên, khả năng tiềm tàng ấy lại tùy thuộc vào chỗ liệu các nhà lập pháp có ý chí để thực hiện các nhiệm vụ tối quan trọng đó hay không. Và cho đến nay, ý chí đó lại lúc nhiều, lúc ít (Johnson 1996).

Kết luận

Người ta có thể dự kiến rằng sự sụp đổ của một quốc gia đồ sộ như Liên Xô sẽ gây những thay đổi to lớn ở những nơi khác trên thế giới, thậm chí cả trong chính quyền Hoa Kỳ, đối thủ chủ yếu của nó. Thực tế, sự kiện đáng kinh ngạc đó đã tạo ra một số động lực thay đổi cho CIA.

Đáp ứng với thời kỳ mới, CIA đã xây dựng một số chính sách mới, giảm bớt việc tập trung vào tình báo kỹ thuật đồng thời từng bước tăng nguồn lực cho việc phát triển hơn nữa mạng lưới điệp viên ở những khu vực ngoài Liên Xô (cũ). Phần lớn của hai hệ thống thu thập tin tức tình báo kỹ thuật và tình báo gián điệp bây giờ đang được chuyển hướng sang những mục tiêu mà trước đây bị coi nhẹ ở thế giới đang phát triển (đặc biệt là các nước nhỏ không thân thiện đang áp ủ những tham vọng quân sự) và không qua tập trung vào các nước cộng hòa thuộc Liên Xô trước đây, những nước này hiện nay đã công khai và cởi mở khiến việc theo dõi một cách bí mật trở thành ít cần thiết hơn.

Hơn nữa, CIA đã bắt đầu quan tâm đến việc phân tích nhiều hơn là hoạt động nhằm một thắng lợi của những nhà tư duy đối với những

tay bắt rắn (tiếng lóng có từ thời chiến tranh Việt Nam để chỉ những sĩ quan lực lượng bán quân sự bò lết trong rừng và càn quét các làng). CIA cũng bắt đầu tập trung chú ý cải tiến việc phối hợp các hoạt động của mình với các cơ quan bạn. Sáng kiến này một phần nhằm tiết kiệm chi phí trong hoàn cảnh có khó khăn về tài chính; nhưng đũa quan trọng hơn là nó đã phản ánh kỹ năng của John Deutch trong việc nâng cao quyền lực của Giám đốc CIA và nhận thức của nhiều người (bắt nguồn từ những hoạt động tình báo yếu kém trong chiến tranh Vùng Vịnh và Somali) cho rằng cộng đồng tình báo thiếu hội tụ và kết hợp năng lực liên ngành.

Điều trớ trêu là CIA đã tăng cường chú ý đến công tác phản gián sau khi chiến tranh lạnh kết thúc. Phản ứng muộn màng này là kết quả của hoạt động tình báo nước ngoài đang diễn ra thực tế là đang được tăng cường tại Hoa Kỳ (mặc dù chiến tranh lạnh đã kết thúc), các hoạt động khủng bố lại bùng lên, việc tiếp tục vận chuyển và buôn bán ma túy và trên hết là việc phát hiện những sơ suất nghiêm trọng về an ninh tại CIA qua vụ Ames. Đứng trước nhu cầu giảm sút về đấu tranh chống các cơ quan tình báo của Liên Xô trong các cuộc chiến tranh giải phóng trên khắp thế giới đang phát triển, CIA đã bắt đầu (theo chỉ thị của Nhà Trắng dưới thời Reagan, Bush đã chứng lại sau vụ Iran) giảm bớt các hành động bí mật khá lâu trước khi Liên Xô sụp đổ. CIA tiếp tục ít nhấn mạnh đến các “hoạt động đặc biệt, và các hoạt động bí mật chỉ chiếm một phần nhỏ trong ngân sách hàng năm của CIA cho tới năm 1992 và chỉ tăng lên chút ít dưới thời Clinton.

Dưới thời Giám đốc Woolsey, toàn bộ ngân sách tình báo tạm thời tăng lên để thống nhất các cơ sở thu thập tin tức, rồi sau đó lại bắt đầu giảm, kèm theo việc giảm 12% quan chức. Do thái độ chính trị chuyển từ cắt giảm ngân sách cho tình báo về các mối nguy cơ từ bên ngoài nên John Deutch, người kế nhiệm của Woolsey, đã tranh thủ được sự ủng hộ đối với việc lại nhấn mạnh đến tình báo kỹ thuật và tình báo gián điệp, đến việc phân tích và tăng quyền hạn Giám đốc CIA trong cộng đồng tình báo. Đó không phải là cảnh hào phóng của thời Reagan nhưng Deutch cũng không phải thất lưng buộc bụng như Woolsey đã phải trải qua sau khi thực hiện chương trình của ông ta nhằm thống nhất các cơ sở thu thập tin tức tình báo.

Bị kích động bởi sự bức tức còn rơi rớt lại do vụ Iran gây ra, rồi đến

cú sốc vụ Ames và người ta cho rằng cộng đồng tình báo cần phải có một cuộc tổng vệ sinh (qua sự vô trách nhiệm về tai chính của Cơ quan do thám quốc gia và các thất bại về tình báo ở Iraq và Xômalì), các nhà giám sát của ngành hành pháp và lập pháp đã tìm cách kiểm soát chặt chẽ hơn chính sách tình báo. Năm 1991, Quốc hội thông qua những điều khoản đáng kể về giám sát và từ năm 1990 đến 1994 đã tiến hành một loạt cuộc điều trần công khai về tình báo. Năm 1994, Tổng thống Clinton và Quốc hội lập một uỷ ban đặc biệt để kiến nghị các phương hướng mới về chính sách tình báo của Hoa Kỳ. Đồng thời, trong khi cuộc đấu tranh giành cơ đang tiếp tục giữa tiết kiệm và chi tiêu, một số thành viên Quốc hội đã cùng một số nhà sản xuất thiết bị quốc phòng tiến hành vận động hành lang xin chuẩn chi các khoản mua sắm đắt tiền về tình báo kỹ thuật (TECHINT); việc kết thúc chiến tranh lạnh chứng kiến sự mở đầu những vận động chính trị của các nhóm lợi ích hỗ trợ các cơ quan tình báo.

Như vậy, sự sụp đổ của Liên Xô không phải là ảnh hưởng duy nhất gây ra những thay đổi tại CIA. Một số những thay đổi chính sách rất quan trọng của CIA đã xảy ra ngay trong chiến tranh lạnh. Trong năm 1970, hoạt động ngầm đã giảm đi rõ rệt, rồi sau đó lại tăng lên mức cao nhất với việc tăng cường quốc phòng của Reagan, rồi lại bắt đầu giảm đi sau vụ Iran (hai năm trước khi bức tường Berlin sụp đổ), tiếp tục giảm dưới thời Bush và đạt mức thấp nhất kể từ những năm đầu của thời kỳ Carter. Việc kết thúc chiến tranh lạnh chỉ thúc đẩy nhanh hơn bước đi xuống của hành động ngầm.

Giám đốc CIA Gates đã có lời nhắc nhở có ích rằng bộ máy viên chức có thể thích ứng với môi trường đang thay đổi, nhưng không thể gạt bỏ hoàn toàn sức ỳ của bộ máy đó; định luật thứ nhất của Newton đã được áp dụng vào chính trị. Năm 1992, Giám đốc Woolsey đã bước đầu vận động tăng ngân sách vào lúc kinh tế đang giảm sút, một phần vì đó là vai trò được dự kiến của một giám đốc CIA, nếu làm khác đi thì sẽ làm cho tinh thần trong cơ quan CIA giảm sút, hoặc thậm chí có nổi loạn công khai như đã xảy ra khi Giám đốc CIA Stansfield Tunner cắt giảm biên chế trong thời chính quyền Carter.

Hơn nữa, các vụ bê bối cũng có thể đóng vai trò có ý nghĩa trong thay đổi về tổ chức. Việc CIA dính líu vào việc do thám các công dân trong nước (một việc làm cho người ta cảm thấy lo sợ, và việc

này bị tiết lộ năm 1974 vào lúc công chiến tranh lạnh) và vụ Iran (1987) đặc góp phần vào việc tạo ra những thay đổi nghiêm túc về tính chịu trách nhiệm của ngành tình báo hơn bất cứ điều gì khác cùng với sự kết thúc của cuộc đấu tranh giữa các siêu cường (mặc dù bản thân những sự kiện dẫn đến các vụ bê bối là kết quả phụ của việc quá tích cực thực hiện cá mục tiêu của chiến tranh lạnh).

Cuối cùng, những thay đổi tại CIA trong các giai đoạn đầu của thế giới hậu chủ nghĩa cộng sản cũng chịu ảnh hưởng của tình hình kinh tế trong nước của Hoa Kỳ, ngang với ảnh hưởng của bất cứ điều gì khác. Chắc chắn là tình hình đó cũng chịu ảnh hưởng của nhận thức về việc giảm mối đe dọa từ bên ngoài. Và trong thời gian 1992 - 1994, điều ấy đã thuyết phục các quan chức chính phủ rằng họ có thể yên tâm hướng sự chú ý của mình vào việc giảm bớt thiếu hụt ngân sách, dù đây mới là một cảm nghĩ thoáng qua.

Câu hỏi ban đầu trong chuyên đề nghiên cứu này là: liệu việc kết thúc chiến tranh lạnh có đưa lại những thay đổi trong CIA không? Câu trả lời là dứt khoát có: trong sự biến đổi của CIA, các diễn biến quốc tế kể cả việc chấm dứt chiến tranh lạnh - đã ảnh hưởng đến chính sách tình báo trong nước. Tuy nhiên, góp phần vào sự thay đổi đó còn có những khó khăn kinh tế trong nước, những tương tác phức tạp của yêu cầu về thể chế và phe nhóm, các vụ bê bối, các lẽ thói của bộ máy viên chức, những sở thích cá nhân của các quan chức hoạch định chính sách, từ các giám đốc tình báo đến các tổng thống và các nhà giám sát của Quốc hội một sự pha trộn phong phú các biến số đã khiến cho việc nghiên cứu chính trị học vừa dễ gây nản lòng lại vừa hấp dẫn.

Hết

Nguồn: vnexpress.net

Người đăng: mickey

Thời gian: 25/08/2004 3:17:31 CH