

# AN NINH KHU VỰC VÀ DI CƯ LAO ĐỘNG TẠM THỜI Ở ĐÔNG NAM Á VÀ ĐÔNG Á

NGUYỄN NỮ NGUYỆT ANH\*

**Tóm tắt:** Di cư lao động tạm thời trong khu vực châu Á được xem là một giải pháp cho việc di chuyển lao động trên quy mô toàn cầu dựa trên động lực cung và cầu nhằm đem lại lợi ích cho ba bên: quốc gia gửi, quốc gia tiếp nhận lao động và bản thân những người lao động. Trong khi các nước châu Âu có chung chính sách kinh tế, chính trị và di cư thì châu Á không có bất kỳ cơ quan hay công cụ chung nào về nhân quyền. Việc khó tìm được tiếng nói chung trong các thỏa thuận trao đổi lao động hay việc nhân quyền của lao động di cư bị xâm phạm có thể tạo nên những căng thẳng giữa các quốc gia liên quan, gây bất ổn khu vực trên các khía cạnh kinh tế, chính trị và xã hội. Bài viết giới thiệu về di cư lao động ở châu Á, nhấn mạnh đến trường hợp di cư nội khối ASEAN và từ ASEAN sang các nước Đông Á. Thông qua việc bàn luận về sự quản lý di cư lao động của các quốc gia liên quan, bài viết chỉ ra sự ảnh hưởng quan trọng của loại hình di cư này đến an ninh khu vực. Cuối cùng, bài viết phân tích việc tham gia và thực hiện các công ước quốc tế và khu vực của các quốc gia và đề xuất biện pháp tăng cường an ninh khu vực bằng cách xây dựng cơ chế nhằm nâng cao việc bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng cho lao động di cư.

**Từ khóa:** an ninh khu vực, di cư lao động tạm thời, Đông Nam Á, Đông Á.

## Mở đầu

Di cư ra nước ngoài làm việc là một hiện tượng xã hội phổ biến xảy ra ở nhiều nơi trên thế giới. Đây được xem là một sinh kế mang tính chiến lược cho không chỉ người di cư mà còn cả gia đình của họ, đồng thời góp phần vào sự phát triển kinh tế của quốc gia gửi và tiếp nhận lao động<sup>(1)</sup>. Các dòng di cư quốc tế, trong đó có di cư

lao động đang tiếp tục tăng lên, đặc biệt trong “thời đại di cư”<sup>(2)</sup>.

Bài viết giới thiệu về di cư lao động tạm thời trong nội khối Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và từ các nước ASEAN sang các nước và vùng lãnh thổ trong khu vực Đông Á như Hàn Quốc, Nhật Bản, Hồng Kông và Đài Loan. Tiếp đến, bài viết bàn về quản trị di cư của các

\* TS. Nguyễn Nữ Nguyệt Anh, Trường Đại học KHXH và Nhân văn, ĐHQG TP. Hồ Chí Minh

quốc gia liên quan, sau đó làm rõ và mở rộng cách hiểu về khái niệm an ninh khu vực bằng việc chứng minh sự tác động của di cư lao động quốc tế đến sự ổn định của khu vực. Cuối cùng, bài viết đề xuất những giải pháp nhằm tăng cường an ninh khu vực bằng việc nâng cao quyền và điều kiện làm việc cho người lao động.

### 1. Di cư lao động quốc tế tạm thời ở châu Á

Năm 2020 là một cú sốc đối với bối cảnh di cư quốc tế vì có sự giảm mạnh tức thời của các dòng di cư lao động nội Á do ảnh hưởng của đại dịch COVID-19. Tuy vậy, những năm trước đó ghi nhận rằng, nhìn chung trong khoảng thời gian từ năm 2010 đến năm 2019, số lượng lao động di cư từ các quốc gia Đông Nam Á (trừ Singapore và Brunei) đến các điểm đến tăng qua các năm<sup>(3)</sup>. Xu hướng di cư lao động quốc tế nói chung và châu Á nói riêng được dự báo sẽ không ngừng tăng trong bối cảnh khu vực hóa và quốc tế hóa ngày càng diễn ra mạnh mẽ.

Trong khi di cư lao động ở Tây Âu và Bắc Mỹ thường nhằm mục đích kiếm tìm một tương lai tốt đẹp hơn cả về khía cạnh kinh tế và xã hội bằng cách xin định cư và xin được quốc tịch thì điều này không phổ biến ở châu Á, nơi mà di cư lao động dựa trên tính "tạm thời" với các hợp đồng lao động chỉ có giá trị trong vài năm và sau đó lao động bắt buộc phải quay về quê nhà. Hình thức di cư này được xem là một chiến lược sinh kế hiệu quả cho những lao động không có hoặc thiếu việc làm. Cấu trúc kiểm soát và quản lý di cư lao động quốc tế của cả nước đi và nước đến đều chủ yếu quan tâm đến lợi ích kinh tế trước mắt và chủ quyền quốc gia; do vậy, lao động di cư

bị hạn chế khả năng tối đa hóa lợi ích từ việc di cư của mình<sup>(4)</sup>. Các quốc gia tiếp nhận lao động quan tâm đến nguồn lao động nước ngoài rẻ trong khi các nước gửi lao động xem trọng lợi ích do nguồn kiều hối đem lại.

Di cư lao động ở châu Á được kỳ vọng là sẽ đem đến "thắng lợi cho cả ba bên", cả quốc gia đi, quốc gia đến và cá nhân những lao động di cư<sup>(5)</sup>. Tuy nhiên, trên thực tế, cả các quốc gia liên quan cũng như người lao động trải qua rất nhiều mất mát do hình thức di cư này tạo ra. Do việc thuê lao động nước ngoài chỉ mang tính "tạm thời" vì các quốc gia tiếp nhận lao động chỉ có thể giải quyết việc thiếu lao động kỹ năng thấp trong một thời gian nhất định. Để bảo vệ chủ quyền khi cho phép các nguồn nhập cư, các quốc gia này phải đầu tư rất nhiều cho các hệ thống kiểm soát lao động nước ngoài. Trong khi đó, sự cạnh tranh giữa các quốc gia phái cử lao động trong khu vực để giành hạn ngạch lao động từ các nước tiếp nhận có những lúc làm cho vị trí của họ trở nên thấp và yếu hơn trong việc đàm phán về các vấn đề như lợi ích, quyền và bảo vệ cho người lao động<sup>(6)</sup>. Người lao động di cư cũng chịu nhiều mất mát trong cuộc di cư để tìm việc. Đa số họ đều có khoản nợ lớn do phải trả quá nhiều chi phí di cư<sup>(7)</sup>. Điều này càng tạo cho họ áp lực nặng nề trong việc trả nợ và kiếm tiền cho gia đình trong thời gian ngắn. Ngoài ra, họ còn chịu áp lực cạnh tranh với các lao động đến từ các quốc gia khác và thậm chí là với các lao động đồng hương để có thể giữ công việc hiện có và tìm việc mới<sup>(8)</sup>. Do vậy, nhiều lao động đã trở thành bất hợp pháp vì nhẩy việc nhằm kiếm việc có mức lương cao hơn mà không được phép của chủ - người bảo lãnh họ sang làm hay

không quay trở về nước sau khi hết hạn hợp đồng. Họ cũng phải trả giá đắt cho sự xa cách gia đình trong một thời gian dài, phải bỏ cha mẹ già và con lại cho người thân chăm sóc<sup>(9)</sup>. Nhiều nghiên cứu đã cho thấy kiều hối từ lao động di cư gửi về không thể bù đắp được thiếu vắng sự chăm sóc trẻ của cha mẹ<sup>(10)</sup>.

Di cư lao động quốc tế đã góp phần không nhỏ vào sự phát triển kinh tế của các nước trong khu vực ASEAN. Hiện thời, dựa trên đặc điểm di cư, các nước thành viên trong khu vực ASEAN được chia thành hai nhóm, bao gồm nhóm các nước di cư: Philippines, Campuchia, Myanmar, Lào, Indonesia và Việt Nam; và nhóm các nước nhập cư: Singapore, Brunei, Malaysia và Thái Lan. Các quốc gia Đông Á như Hàn Quốc, Nhật Bản, Hồng Kông và Đài Loan là các nước tiếp nhận lao động quan trọng của nguồn lao động từ nhóm các nước di cư Đông Nam Á.

Trái với các nước châu Âu nơi có chung các chính sách kinh tế, chính trị và di cư, châu Á không có một cơ quan nào hay một công cụ nào cấp khu vực phụ trách về nhân quyền<sup>(11)</sup>. Những người lao động đến từ các nước nghèo thường bị lạm dụng nhân quyền, bị khai thác sức lao động và chịu những khoản nợ lớn. Đặc biệt, nữ lao động di cư còn phải chịu nhiều tổn hại hơn khi phần lớn trong số họ đang làm việc trong lĩnh vực phi chính thức, ít nhận được hỗ trợ từ chính sách lao động cũng như các tổ chức phi chính phủ trong việc bảo vệ quyền của người lao động.

Lao động di cư chính là những người tạo ra lợi ích cho cả quốc gia của mình lẫn quốc gia tiếp nhận. Vì vậy, bảo vệ quyền cho người lao động cũng như cải thiện điều

kiện làm việc và đưa ra cơ chế quản lý phù hợp sẽ tạo điều kiện cho các lao động này cống hiến nhiều hơn nữa và các quốc gia liên quan có thể tránh được tình trạng phải đối mặt với việc kiểm soát lao động bất hợp pháp và những bất ổn về kinh tế, xã hội và chính trị. Tình trạng lộn xộn gây ra bởi các lao động nước ngoài có khả năng dẫn đến quan hệ ngoại giao giữa các quốc gia đi và đến nói riêng và an ninh khu vực nói chung bị ảnh hưởng nghiêm trọng.

## 2. Quản lý di cư và nhập cư lao động

Việc quản lý di cư lao động quốc tế là một vấn đề phức tạp đối với cả nước phái cử và nước tiếp nhận lao động trong khu vực. Các chính sách của các nước đến phản ánh tình hình thị trường lao động trong nước, trong khi các nước đi ưu tiên cho các lợi ích thu được từ nguồn kiều hối gửi về bởi lao động di cư ra nước ngoài làm việc. Cơ chế thị trường quốc tế đã ảnh hưởng trực tiếp đến chính sách tiếp nhận lao động nước ngoài của các nước đến<sup>(12)</sup>. Các chính sách di cư hay nhập cư hiện thời đều đặt lợi ích kinh tế lên đầu và là mục tiêu trước mắt<sup>(13)</sup>. Ngành công nghiệp di cư ở châu Á được xây dựng trên tính hợp lý của chủ nghĩa tân tự do, với mục tiêu theo đuổi các mục đích kinh tế, mở cửa thị trường để phát triển kinh tế<sup>(14)</sup>. Việc quản lý di cư dần trở nên chính thức hóa, phân quyền và phân mảng hơn<sup>(15)</sup>. Việc giảm sự can thiệp trực tiếp của nhà nước không có nghĩa là giảm sự kiểm soát. Nhà nước quản lý ở cấp độ vĩ mô và ở chừng mực nào đó cho phép các chủ thể thị trường tự quyết các vấn đề liên quan đến cuộc sống của người lao động. Nhà nước và thị trường cùng hỗ trợ lẫn nhau để kiểm soát lao động di cư. Đôi khi thật khó xác định ranh giới giữa nhà nước

và thị trường khi trong nhiều trường hợp một số cá nhân vừa là các công chức nhà nước vừa là môi giới. Nhiều báo cáo đã nêu rõ, do cơ chế quan liêu và tham nhũng lan tràn trong việc quản lý xuất khẩu lao động của các nước gửi lao động đã tạo ra chi phí di cư cao, dẫn đến việc lao động phải trốn chạy khỏi công ty ký hợp đồng lao động do lương thấp, không thể trả nợ trong một thời gian dài và trở thành lao động bất hợp pháp. Các nước ở khu vực Đông Nam Á hầu như ủy quyền việc tuyển dụng lao động đi làm việc ở nước ngoài cho các đại lý tư nhân và những người môi giới, là những tổ chức hay cá nhân có nhiều hành vi tham nhũng và lạm dụng người lao động bằng cách thu chi phí quá mức và đưa ra những lời hứa không đúng về công việc tương lai.

Các nước tiếp nhận lao động luôn thắng thế trong việc tạo ra khuôn khổ pháp lý kiểm soát việc nhập cư. Chính quyền thường bảo vệ các chủ lao động hơn là những người lao động. Chính sách hiện thời của các nước này thể hiện sự "kiểm soát" hơn là "quản lý" nhập cư của lao động nước ngoài. Các chính phủ Malaysia và Singapore thậm chí còn cấm các lao động nước ngoài có kỹ năng thấp kết hôn với người bản địa nhằm ngăn khả năng định cư lâu dài của họ<sup>(16)</sup>. Hầu hết các nước nhập khẩu lao động đều sử dụng tình trạng pháp lý của lao động làm công cụ chính trị để kiểm soát nhóm người này<sup>(17)</sup>. Việc xem những lao động nước ngoài như là mối đe dọa đến an ninh quốc gia, sự ổn định kinh tế và hài hòa xã hội đã dẫn đến việc tăng cường và đa dạng hóa các chiến lược kiểm soát các dòng nhập cư<sup>(18)</sup>. Việc hạn chế thời hạn của hợp đồng cũng là một trong những cách thức nhằm kiểm soát lao động nhập cư. Trên thực tế, các nước đến đã

không thành công trong việc ngăn sự cư trú lâu dài của lao động nước ngoài như mong muốn ban đầu của họ. Không những vậy, chính quyền của các nước này luôn phải đau đầu khi kiểm soát nhóm lao động bất hợp pháp<sup>(19)</sup>.

Một thách thức lớn đó là sự thiếu cam kết của các nước nhập khẩu lao động trong việc thực hiện các quyền cho người di cư. Thậm chí hầu hết các nước xuất khẩu lao động cũng chưa thật sự xem xét các khía cạnh nhằm tối đa hóa việc bảo vệ lao động của mình cả trước khi đi và khi các lao động này ở nước ngoài. Các nhà nước thường ít quan tâm đến khía cạnh quyền của người lao động do bởi nạn tham nhũng và sự thông đồng giữa chính quyền và những người môi giới hoạt động trong ngành công nghiệp di cư cũng như chỉ nghĩ đến lợi ích kinh tế trước mắt của quốc gia.

Lao động hợp pháp lẫn bất hợp pháp ở các nước Đông Á đã và đang rơi vào tình trạng bấp bênh. Do vậy, việc tạo ra cấu trúc quản lý di cư lao động giúp phổ biến các quy định hướng dẫn người di cư và coi trọng quyền của lao động cần được xem xét. Để giải quyết những vấn đề này đòi hỏi sự tham gia và các thỏa thuận chính thức giữa các quốc gia đi và đến. Vì sự ổn định trong khu vực ASEAN nói riêng và châu Á nói chung, các nước cần nỗ lực hướng tới việc xây dựng nền tảng cho an ninh chung. Các cơ chế an ninh có thể được tăng cường bằng cách bắt đầu các thỏa thuận và các mối quan hệ đa chiều liên quan đến cả các chính quyền lẫn các tổ chức phi chính phủ để giảm bớt những căng thẳng, xung đột và hướng tới hội nhập và hợp tác kinh tế trong khu vực.

### 3. Nâng cao quyền cho người lao

## **động, tăng cường an ninh và sức mạnh khu vực**

Luật và chính sách của cả nước đi và nước đến trong khối ASEAN và Đông Á đều thiếu khía cạnh bảo vệ các nhân quyền cơ bản cho lao động di cư<sup>(20)</sup>. Với quan niệm cho rằng lao động nhập cư trình độ thấp đến từ các nước kém phát triển và đã được tạo cơ hội kiếm được lương cao hơn; do đó, các chính quyền tiếp nhận lao động không cần phải trao cho họ những thứ mà ngay đất nước họ không có. Bên cạnh đó, các nước này muốn giữ chính sách nhập cư linh hoạt để có thể thay đổi thường xuyên, thường có tính đột xuất, nhằm đối phó với sự biến động kinh tế và dư luận.

Lao động di cư bị lạm dụng trong cả quá trình di cư bao gồm giai đoạn trước khi sang nước ngoài làm việc, khi ở nước ngoài và sau khi trở về. Các vi phạm nhân quyền đối với người lao động thường xảy ra trước khi di cư là phải trả các khoản chi phí di cư và các khoản phí “không tên” đất đỏ và bị các công ty môi giới hay nhân viên các cơ quan công quyền “vòi vĩnh”. Khi ở nước ngoài, họ bị hạn chế trong việc thay đổi công việc và chỗ làm vì các hợp đồng lao động chỉ rõ họ chỉ được quyền làm việc ở công ty bảo lãnh họ sang nước tiếp nhận (trừ Hàn Quốc). Nhiều lao động không có hợp đồng theo tiêu chuẩn, dẫn đến việc không được trả lương hay phải nhận lương thấp, bị sa thải một cách bất công, bị tai nạn lao động mà không được bồi thường, bị giữ hộ chiếu, thiếu sự hỗ trợ của đại sứ quán, bị lạm dụng bởi các cơ quan công quyền như các trung tâm giam giữ, các cuộc tấn công của cảnh sát hay bên di trú, bị tước quyền tổ chức phản đối chủ lao động hay chính phủ (đặc biệt đối với những

người làm giúp việc). Sau khi trở về quê nhà, những lao động này thiếu sự hỗ trợ để có thể tái hòa nhập cộng đồng<sup>(21)</sup>.

Để bảo vệ quyền cho lao động di cư, Công ước quốc tế về bảo vệ quyền của các lao động di cư và các thành viên trong gia đình của họ năm 1990 (Công ước quốc tế 1990) chính thức có hiệu lực từ ngày 1/7/2003 và được xem là một công cụ luật pháp quốc tế giúp đảm bảo cho lao động di cư có được sự bảo vệ và tôn trọng về mặt nhân quyền. Mặc dù có sự tham gia của các thành viên trong khối Liên hiệp quốc trong việc soạn thảo từ năm 1990, phải mất đến 13 năm sau công cụ quan trọng này mới chính thức trở thành luật quốc tế<sup>(22)</sup>. Việc phê chuẩn Công ước quốc tế về quyền của người di cư gặp nhiều rào cản trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương do nhiều nguyên nhân. Sự khuyến khích hợp tác hơn là cạnh tranh là điều bắt buộc được nêu trong Công ước. Tuy nhiên, các nước gửi lao động lo sợ bị cắt giảm hoặc mất thị trường lao động nước ngoài nếu họ phê chuẩn.

Đối với các nước tiếp nhận lao động, rào cản lớn nhất chính là bản chất chính trị và quan điểm của quốc gia, đặc biệt xung quanh vấn đề về lao động bất hợp pháp. Việc chấp nhận thất bại trong chính sách kiểm soát biên giới và thị thực là một vấn đề nhạy cảm, gây phản ứng tiêu cực từ công chúng đối với chính quyền. Do vậy, họ vẫn muốn duy trì các quản lý lao động nhập cư theo cách của riêng họ hơn là phê chuẩn Công ước này. Cả nước phái cử lao động lẫn nước tiếp nhận lao động đều lúng túng vì lo sợ “cái mất” sẽ nhiều hơn “cái được”. Chính sách nhập cư thể hiện sự phân biệt dựa trên tình trạng thị thực hay dân tộc của lao động nhập cư. Họ không sẵn lòng xây dựng

chính sách dựa trên quyền khi nhập khẩu lao động. Ở Nhật Bản hay Hàn Quốc, hệ thống chính trị cho phép các hoạt động chính trị là một phần của xã hội dân sự. Họ có các mạng lưới hỗ trợ lao động nhập cư do những người bản địa điều hành. Tuy nhiên, hai quốc gia này vẫn xem họ là những nước có nền văn hóa và dân tộc độc nhất, do đó không khuyến khích nhập cư. Chính phủ lo sợ rằng việc phê chuẩn Công ước sẽ tạo nên một làn sóng nhập cư ồ ạt và cư trú dài hạn của lao động nước ngoài, làm cho tính thuần nhất của dân tộc bị phá vỡ. Hơn nữa, việc bảo vệ di cư bất hợp pháp không nằm trong mối quan tâm của chính phủ. Trong khi đó, ở Hồng Kông, có rất ít nhập cư bất hợp pháp và chính phủ cho phép các tổ chức chính trị điều hành bởi các công dân Hồng Kông và thậm chí là đồng hương của những lao động nhập cư được hoạt động thoải mái<sup>(23)</sup>.

Việc thúc đẩy bảo vệ quyền cho lao động di cư cần sự tham gia không những của các chính phủ liên quan mà còn từ các tổ chức quốc tế liên quan đến nhân quyền và di cư lao động. Ở cấp độ các tổ chức phi chính phủ, vấn đề lớn nhất chính là thiếu các nguồn lực vận động cho Công ước này. Trên thực tế, cả những cơ quan quốc tế liên quan đến di cư trong khu vực như Tổ chức lao động quốc tế (ILO) và Tổ chức Di cư quốc tế (IOM) đều chưa hoàn thành vai trò chủ đạo trong việc bảo vệ lao động di cư một cách hiệu quả<sup>(24)</sup>. ILO tăng cường các tiêu chuẩn về nhân quyền nhưng chúng lại không có sự ràng buộc. Mặc dù tổ chức này làm việc với cơ chế khu vực ASEAN, mỗi tập trung cơ bản lại chỉ dừng lại ở lao động di cư hợp pháp. Trong khi đó, IOM phê bình các hoạt động của nhà nước nhưng chỉ dừng lại ở cấp độ đối thoại hơn là hành động.

Do tính chất phức tạp của quá trình di cư, không một đảng phái hay tổ chức nào có thể đảm bảo việc bảo vệ người lao động di cư. Nỗ lực phải được thực hiện ở nhiều cấp độ: quốc gia, khu vực và quốc tế. Tất cả các bên liên quan phải tham gia thực hiện nhiệm vụ. Các đối tác truyền thống của ILO bao gồm các chính phủ, người sử dụng lao động và người lao động và các tổ chức xã hội dân sự cũng như các tổ chức của chính công nhân nhập cư. Xây dựng mạng lưới các công đoàn, tổ chức của người sử dụng lao động, các tổ chức phi chính phủ và hiệp hội di dân giữa các quốc gia gửi và nhận là rất cần thiết. Các quan hệ đối tác đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ những lao động di cư bao gồm những người "ít được bảo vệ" nhất: phụ nữ di cư và người lao động di cư bất hợp pháp<sup>(25)</sup>.

Khu vực châu Á có nguồn "xuất khẩu" và "nhập khẩu" lao động dồi dào; tuy nhiên, dựa theo các tiêu chuẩn quốc tế, có nhiều bằng chứng cho thấy nhân quyền của những lao động di cư bị vi phạm<sup>(21)</sup>. Cho đến nay, trong các quốc gia phê chuẩn Công ước về lao động di cư, không có quốc gia nào ở khu vực châu Á và chỉ có ba nước là Philippines, Sri Lanka và Đông Timor đã phê chuẩn Công ước quốc tế 1990. Như vậy, trong khối ASEAN, chỉ có Philippines đã sử dụng khung pháp lý này để quản lý lao động di cư<sup>(26)</sup>.

Việc vận động các quốc gia tham gia phê chuẩn Công ước quốc tế về lao động di cư đòi hỏi một quá trình lâu dài và phức tạp. Đầu tiên, các nước tiếp nhận lao động cần phải thay đổi chính sách và luật liên quan đến lao động nhập cư trước khi đưa ra một chiến dịch cho sự phê chuẩn. Song song với việc cải thiện luật pháp quốc gia

là việc soạn thảo một tuyên bố hoặc khuyến nghị có tính chất không ràng buộc, khuyến khích các quốc gia tiếp nhận lao động ký kết. Điều này sẽ thiết lập một “quy tắc thực hành” đối với lao động di cư. Bước tiếp theo có thể là một chiến dịch nhằm mục đích phê chuẩn đầy đủ Công ước của Liên hợp quốc<sup>(27)</sup>.

Do các quốc gia liên quan đến việc gửi và tiếp nhận lao động ở Đông Nam Á và Đông Á luôn e dè với việc phê chuẩn Công ước quốc tế về lao động di cư, việc hợp tác trong khu vực trong vấn đề di cư lao động theo một hình thức khác cần được đẩy nhanh tiến độ. Sự hợp tác giữa các chính phủ thông qua các bản ghi nhớ (MOUs) rất quan trọng cho việc cân bằng lợi ích giữa các quốc gia và bảo vệ quyền của người lao động một cách hiệu quả<sup>(28)</sup>. Tuy nhiên, các bản ghi nhớ này không mang tính chất ràng buộc và có thể thay đổi, thường là tùy thuộc vào yêu cầu của nước tiếp nhận lao động. Do vậy, song song với việc duy trì ký kết MOUs, các nước ASEAN đã có các hình thức khác thúc đẩy sự hợp tác trong khu vực trên lĩnh vực giải quyết các vấn đề về di cư và nhập cư lao động. Các nước ASEAN đã đạt được một số thỏa thuận như Tuyên bố năm 2007 của ASEAN về quyền của người lao động di cư - một trong những kết quả của Kế hoạch hành động Viêng Chăn (2004-2010), được xây dựng tại Hội nghị thượng đỉnh ASEAN lần thứ 10. Các khía cạnh khác của kế hoạch đó bao gồm Hiến chương ASEAN, dẫn tới việc thành lập Cơ quan nhân quyền ASEAN. Tuy nhiên, tuyên bố này chỉ áp dụng cho người di cư hợp pháp<sup>(29)</sup>. Bảo vệ quyền cho lao động bất hợp pháp vẫn còn nằm ngoài các bàn luận và các mối quan tâm của các nước trong khu vực.

Để tăng cường bảo vệ công dân của mình khi di cư ra nước ngoài làm việc cũng như đảm bảo sự tôn trọng nhân quyền nhất định đối với lao động nhập cư, cả các chính phủ gửi và tiếp nhận lao động trong khu vực cần thực hiện các khảo sát về việc cân bằng giữa “tăng cường” việc làm ở nước ngoài với “bảo vệ” lao động để đưa ra những bàn bạc cụ thể hơn nữa nhằm giải quyết vấn đề về quyền và lợi ích cho người lao động di cư. Nguồn lao động này chính là tài sản của không chỉ quốc gia đi mà còn của cả quốc gia đến. Họ cũng chính là những “nguy cơ” gián tiếp có thể gây ra những bất ổn trong khu vực khi các cuộc thương lượng giữa các chính phủ về lợi ích từ di cư lao động không thành công hay các cuộc đấu tranh nổ ra khi quyền và lợi ích chính đáng cho lao động bị xâm phạm nghiêm trọng.

### Kết luận

Di cư lao động giữa các nước trong khu vực Đông Nam Á và từ các nước Đông Nam Á sang Đông Á dự báo sẽ gia tăng trong tương lai. Do vậy, các nước đi và đến cần nỗ lực xây dựng các chính sách phù hợp trên cơ sở xem xét nhu cầu thị trường lao động lâu dài hơn là đưa ra các quyết định tức thời. Kế hoạch phát triển nguồn nhân lực và xây dựng khung pháp lý để bảo vệ quyền và lợi ích cho lao động di cư là những thành phần quan trọng trong việc đạt được sự ổn định ở khu vực Đông Nam Á. Cho nên IOM, ILO và ASEAN cũng như các đối tác tiếp nhận lao động từ Đông Á đều đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ quyền cho lao động. Các nỗ lực của các tổ chức và các quốc gia này cần được đi kèm với sự thay đổi về quy tắc và thể chế ở cấp quốc gia, với sự hỗ trợ mạnh mẽ từ các thỏa thuận hay luật pháp quốc tế cấp

khu vực. Sự tiến bộ trong việc cải thiện nhân quyền cho lao động di cư ở cấp khu vực có thể có ảnh hưởng quan trọng đến cấp độ quốc tế.

Ưu tiên hàng đầu là tăng cường quản lý di cư ở các nước gửi lao động. Các quốc gia cần phải cải tổ hệ thống quản trị di cư lao động một cách năng động hơn và trong sạch hơn. Quyền và lợi ích cho lao động di cư cần phải được cân bằng với lợi ích để phát triển đất nước. Sự đoàn kết giữa chính quyền, các tổ chức hỗ trợ lao động di cư và chính các lao động di cư sẽ tạo ra sức mạnh và tiếng nói gây ảnh hưởng đến dư luận quốc tế cũng như ảnh hưởng đến các nước tiếp nhận lao động. Khi sự hỗ trợ từ quê nhà và các mạng lưới hỗ trợ của đồng hương ở hải ngoại được tăng cường, tình trạng chạy trốn của lao động di cư sẽ hạn chế rất nhiều, giảm mối quan ngại của các chính quyền tiếp nhận trong việc kiểm soát lao động bất hợp pháp. Những điều này làm giảm các mâu thuẫn giữa các nước gửi và nhận lao động và tăng tính ổn định trong khu vực.

Sự bất ổn định của nhà nước có thể còn tồn tại khi các nhà nước trong khu vực tiếp tục nhìn nhận an ninh và di cư theo cách hẹp<sup>(30)</sup>. Các vấn đề liên quan đến di cư lao động quốc tế vẫn còn được xem xét một cách tách biệt, nếu không muốn nói là hoàn toàn tách rời khỏi các vấn đề an ninh nội địa và khu vực. Trên thực tế, di cư tạo ra các xã hội đa sắc tộc mà nhiều nước xem đó là vấn đề lớn. Các dòng di cư ở ạt làm gia tăng sự nhạy cảm của người dân bản xứ đối với người nước ngoài nói chung và đối với lao động di cư nói riêng<sup>(31)</sup>. Giới cầm quyền có thể vẫn giữ tư tưởng hẹp hòi về chủ nghĩa dân tộc và hòa hợp sắc tộc, dẫn

đến mâu thuẫn trong việc cấp phép cho lao động nước ngoài vào làm việc, làm ảnh hưởng đến mối quan hệ giữa các quốc gia đi và đến. Do vậy, an ninh quốc gia hay khu vực nên được hiểu theo quan điểm đa chiều trong đó di cư lao động có tầm ảnh hưởng không nhỏ.

Do quan ngại rằng lao động di cư có thể gây bất ổn về chính trị và xã hội, các chính quyền tiếp nhận đã thực thi các chính sách nhằm hạn chế di cư bằng việc tạo ra các rào cản nhập cư. Điều này không chỉ “đụng chạm” đến nhân quyền mà còn thể hiện rõ khả năng quản lý lao động nước ngoài của các chính quyền này: họ chỉ có thể giải quyết các “triệu chứng” chứ không giải quyết được các “nguyên nhân” sâu xa của vấn đề. Do vậy, cần các chính phủ cần xây dựng một cơ chế hoạt động có hiệu quả để vừa có thể sử dụng tốt nguồn lao động di cư, vừa ổn định kinh tế, chính trị và xã hội của quốc gia mình./.

---

## CHÚ THÍCH VÀ TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Dang, Nguyen Anh (2007), “Labour Export from Viet Nam: Issues of Policy and Practice”. Paper presented at the 8th International Conference of Asia Pacific Migration Research Network, Fuzhou, China.
2. De Haas, Hein, Stephen Castles, and Mark J. Miller (2014). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York: Palgrave Macmillan.
3. ADB Institute, OECD, & ILO. (2022), *Labor Migration in Asia - COVID-19 Impacts, Challenges, and Policy Responses*, Bangkok: International Labour Organization.
4. Kneebone, Susan (2010), “The Governance of Labor Migration in Southeast Asia”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 16(3), 383-396.



5. Wickramasekara, Piyasiri (2011), *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End*, Geneva: International Labour Office.
6. Ball, Rochelle, and Nicola Piper (2002), "Globalisation and Regulation of Citizenship-Filipino Migrant Workers in Japan", *Political Geography*, 21, 1013-1034.
7. Hoang, Lan Anh, and Brenda SA Yeoh (2015), "Transnational Labour Migration, Debts and Family Economics" in *Vietnam Transnational Labour Migration, Remittances and the Changing Family in Asia* (pp. 283-310): Springer.
8. Nguyen, Nu Nguyet Anh (2017), *Social Networks along the Migration Cycle Between Vietnam and Korea: Opportunities or Obstacles for Temporary Labour Migrants?* (Doctor of Philosophy), The University of Sydney, Australia.
9. Fresnoza-Flot, Asuncion (2009), "Migration Status and Transnational Mothering: The Case of Filipino Migrants in France", *Global Networks*, 9(2), 252-270.
10. Toyota, M., Yeoh, B. S. A., & Nguyen, L. (2007), "Bringing the 'Left Behind' Back into View In Asia: A Framework for Understanding the Migration Left Behind Nexus", *Population, Space and Place*, 13(3), 157-161. doi:10.1002/psp.433
11. Asis, Maruja MB, Nicola Piper, and Parvati Raghuram (2010), "International Migration and Development in Asia: Exploring Knowledge Frameworks", *International Migration*, 48(3), 76-106.
12. Hugo, Graeme, and Charles Stahl (2004), "Labor Export Strategies in Asia", *International Migration: Prospects and Policies in a Global Market*, 174-200.
13. Chi, Xinying (2008), "Challenging Managed Temporary Labor Migration as a Model For Rights and Development for Labor-Sending Countries", *New York University Journal of International Law and Politics*, 40, 497-540.
14. Brenner, Neil, and Nik Theodore (2002), "Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism", *Antipode*, 34(3), 349-379.
15. Lindquist, Johan, Biao Xiang, and Brenda SA Yeoh (2012), Opening the Black Box of Migration: Brokers: The Organization of Transnational Mobility and the Changing Political Economy in Asia., *Pacific Affairs*, 85(1), 7-19.
16. Huang, S., & Yeoh, B. S. (2003), "The Difference Gender Makes: State Policy and Contract Migrant Workers in Singapore", *Asian and Pacific Migration Journal*, 12(1-2), 75-97.
17. Hoang, Lan Anh (2016), "Governmentality in Asian Migration Regimes: The Case of Labour Migration from Vietnam to Taiwan", *Population, Space and Place*, 23(3).
18. Geiger, Martin (2013), "The Transformation of Migration Politics: From Migration Control to Disciplining Mobility", *Disciplining the Transnational Mobility of People*: Springer.
19. Piper, Nicola (2010), "All Quiet on the Eastern front? Temporary Contract Migration in Asia Revisited from a Development Perspective", *Policy and Society*, 29(4), 399-411.
20. Kneebone, Susan (2010), tldt.
21. Piper, Nicola (2006), *Regional Perspectives on the 1990 UN Convention on the Rights of All Migrant Workers*. In A. Kaur & I. Metcalfe (Eds.), *Mobility, Labour Migration and Border Controls in Asia* (pp. 292-310). New York: Palgrave Macmillan.
22. Iredale, Robyn, and Nicola Piper (2003), *Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers. The Asia-Pacific perspective*. International Migration and Multicultural Policies Section.
23. Piper, Nicola (2006), tldt.
24. Kneebone, Susan (2010), tldt.
25. International Organization for Migration (2003), *Labour Migration in Asia: Trends, Challenges and Policy Responses in Countries of Origin*. Switzerland: International Organization for Migration.
26. Piper, Nicola (2006), tldt.
27. Iredale, Robyn, and Nicola Piper (2003), tldt.
28. Huguét, Jerrold W (2010), *Linking International Migration and Development in Asia*. Paper presented at the Workshop On Strengthening National Capacities To Deal With International Migration, in Bangkok, Thailand on 22-23 April 2010.
29. Kneebone, Susan (2010), tldt.
30. Hernandez, Carolina G., and Jorge V. Tigno (1995), "ASEAN Labour Migration: Implications for Regional Stability", *The Pacific Review*, 8(3), 544-557.
31. De Haas, Hein, Stephen Castles, and Mark J. Miller (2014). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York: Palgrave Macmillan.