

Chính sách hợp tác EU - ASEAN về lao động di cư sau năm 2020: một hướng tiếp cận ngoại giao mềm và quyền lực chuẩn mực châu Âu

Nguyễn Thị Nga*

Nhận ngày 12 tháng 8 năm 2025. Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 10 năm 2025.

Tóm tắt: Bài viết¹ phân tích chính sách hợp tác giữa Liên minh châu Âu (EU) và Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á về lao động di cư sau năm 2020 như một biểu hiện của ngoại giao mềm và quyền lực chuẩn mực châu Âu trong quan hệ liên khu vực. EU không chỉ đóng vai trò là nhà tài trợ phát triển, mà còn là một bên thúc đẩy các chuẩn mực quốc tế về nhân quyền, bình đẳng giới và bảo vệ người lao động. Bài viết lập luận rằng, EU sử dụng hợp tác lao động di cư như một công cụ ngoại giao mềm, thay vì áp đặt, nhằm lan tỏa ảnh hưởng chính sách thông qua các công cụ như hỗ trợ kỹ thuật, chia sẻ kinh nghiệm thể chế và đồng tài trợ các chương trình hợp tác đa phương. Tuy nhiên, bài viết cũng chỉ ra các giới hạn của cách tiếp cận ngoại giao mềm này, như tính phi ràng buộc của các chương trình, khác biệt nhận thức về quyền lao động giữa hai khu vực, và khoảng cách giữa hỗ trợ kỹ thuật và thay đổi thể chế thực chất.

Từ khóa: ASEAN, EU, quyền lực mềm, lao động di cư, di cư.

Phân loại ngành: Quan hệ quốc tế

Abstract: This article analyzes the European Union's (EU) cooperation policy with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) on labor migration after 2020 as a manifestation of soft diplomacy and the exercise of European normative power in interregional relations. The EU is positioned not only as a development donor, but also as a promoter of international norms on human rights, gender equality, and worker protection. The article argues that the EU employs labor migration cooperation as an instrument of soft diplomacy rather than coercion in order to diffuse policy influence through mechanisms such as technical assistance, institutional knowledge sharing, and co-financing of multilateral cooperation programs. Nevertheless, the article also highlights the limitations of this soft diplomatic approach, including the non-binding nature of cooperation initiatives, divergent perceptions of labor rights between the two regions, and the gap between technical assistance and substantive institutional change.

Keyword: ASEAN, EU, soft power, labor migration, migration.

Subject classification: International Relations

1. Đặt vấn đề

ASEAN là nơi sinh sống của hơn 10 triệu lao động di cư, một nửa trong số đó là phụ (EU - ASEAN, 2024) “Trong hơn hai thập kỷ qua, lao động di cư là một trong những đặc thù, động lực quan trọng của tăng trưởng kinh tế và phát triển ở cả nước xuất cư và nước nhập cư trong khu vực ASEAN” (Phan Thanh, 2024). Tuy nhiên còn nhiều vấn đề tồn tại hiện nay của các nước ASEAN trong việc hỗ trợ và quản trị người lao động di cư. Vì vậy, các chương trình hợp tác với các tổ chức khu vực và quốc tế góp phần giúp cho ASEAN có những nguồn lực quan trọng để thúc đẩy sự tiến bộ trong các hoạt động của lao động di cư.

* Trường Đại học Sư phạm Hà Nội 2.

Email: nguyenthinga@hpu2.edu.vn

¹ Nghiên cứu này được tài trợ bởi Bộ Giáo dục và Đào tạo Việt Nam qua đề tài mã số B.2023-SP2-07.

EU là một trong những đối tác đã tích cực đẩy mạnh hợp tác với ASEAN về lao động di cư. Mỗi liên kết giữa hai khu vực đã được thiết lập từ năm 1977, đến năm 2020 đã chính thức trở thành Đối tác chiến lược của nhau, tạo điều kiện mở rộng hơn nữa các lĩnh vực hợp tác phi truyền thống như lao động di cư. Đối với các nước ASEAN, lao động di cư là một lĩnh vực tồn tại nhiều khoảng cách và dễ tổn thương, do đó EU cung cấp viện trợ cho các hoạt động tác chiến bằng cách tài trợ cho các chương trình phát triển hành động ở Đông Nam Á. Các chương trình này thường liên quan đến các tổ chức quốc tế chuyên ngành, trong đó EU xuất hiện ở đây với tư cách là bên đóng góp tài chính cho hợp tác tác chiến hơn là bên trực tiếp tham gia vào hợp tác tác chiến này. Bài viết lập luận rằng, sau 2020, EU đang sử dụng hợp tác về di cư với ASEAN như một phần của quyền lực mềm, đồng thời lồng ghép các giá trị chuẩn mực vào chính sách liên khu vực nhằm định hình không gian thể chế bên ngoài châu Âu.

2. Lý thuyết về “quyền lực mềm” và “quyền lực chuẩn mực châu Âu”

2.1. Quyền lực mềm (Soft Power)

Người được xem là đi tiên phong trong việc xây dựng lý thuyết về “quyền lực mềm” chính là Joseph S. Nye Jr. Ông lần đầu tiên giới thiệu những quan điểm về “quyền lực mềm” trong các nghiên cứu vào đầu những năm 1990, và tích cực phát triển một cách rõ ràng trong các nghiên cứu đầu những năm 2000, đặc biệt trong công trình nghiên cứu “Soft Power: The Means to Success in World Politics” (xuất bản năm 2004). Quan điểm của Nye cho rằng “quyền lực mềm dựa trên khả năng định hình sở thích của người khác” (Jr., Joseph S. Nye, 2004: 5), hay chính là sự thu hút đối thủ của chủ thể này đối với chủ thể khác một cách tự nhiên, không có sự ép buộc. Nye đã làm rõ hơn nội hàm của khái niệm “quyền lực mềm” khi phân biệt “quyền lực cứng” được tạo nên bởi các yếu tố quân sự, kinh tế thì “quyền lực mềm là yếu tố chính của chính trị dân chủ hàng ngày. Khả năng thiết lập các sở thích có xu hướng gắn liền với các tài sản vô hình như tính cách hấp dẫn, văn hóa, các giá trị và thể chế chính trị, và các chính sách được coi là hợp pháp hoặc có thẩm quyền đạo đức” (Jr., Joseph S. Nye, 2004: 6). Qua đó có thể hiểu, quyền lực mềm được khởi nguồn từ ba nguồn lực cơ bản là: văn hóa, các giá trị chính trị và chính sách đối ngoại.

Về mối quan hệ giữa “quyền lực mềm” với “quyền lực cứng” và các loại quyền lực khác thì Nye và các nhà nghiên cứu khác đều cho rằng không có sự mâu thuẫn với nhau. “Quyền lực mềm” không thay thế được “quyền lực cứng” nhưng nó bổ sung và làm cho quyền lực trở nên hiệu quả hơn, nhất là trong môi trường toàn cầu hóa, nơi dư luận và sự chấp nhận từ các quốc gia khác đóng vai trò then chốt. Mặt khác, “quyền lực mềm” có vẻ ít rủi ro hơn “quyền lực cứng” nhưng thường khó sử dụng, dễ mất đi và tốn kém để tái lập ((Jr., Joseph S. Nye, 2004: 83). Giulio M. Gallarotti còn cho rằng “quyền lực mềm” cần được hiểu không chỉ như một tập hợp các nguồn lực, mà còn như một quá trình xã hội hóa chuẩn mực (norm socialization) trong quan hệ quốc tế; “một chính sách đối ngoại dựa trên việc sử dụng kết hợp cả sức mạnh cứng và mềm đều có thể mang lại kết quả tốt hơn so với sức mạnh chỉ dựa vào một hoặc các loại quyền lực khác” (Gallarotti, 2011: 3).

Về ảnh hưởng của quyền lực mềm, thì một đặc điểm nổi bật là bị phụ thuộc vào sự công nhận từ bên ngoài. Vì vậy, sức mạnh của “quyền lực mềm” đôi khi không được quyết định bởi chủ thể tạo ra nó mà là ở sự đánh giá của chủ thể tiếp nhận. Do đó, điều quan trọng trong xây dựng quyền lực mềm còn là khả năng tự tạo ra “các ý tưởng đầy màu sắc” hay “kể một câu chuyện hấp dẫn về mình” (Jr., Joseph S. Nye, 2011: 82-83). Về mặt hành vi, quyền lực mềm là quyền lực hấp dẫn. Về mặt nguồn lực, các nguồn lực quyền lực mềm là tài sản tạo ra sự thu hút như vậy (Jr., Joseph S. Nye, 2004: 6).

Trong bối cảnh toàn cầu hóa, đa cực và liên kết sâu rộng hiện nay, quyền lực mềm càng giữ vị trí quan trọng trong chiến lược đối ngoại của các quốc gia và tổ chức trên thế giới.

Thế kỷ XXI được đánh dấu bằng thông tin toàn cầu và sự lan tỏa quyền lực cho các tác nhân phi nhà nước, sức mạnh mềm sẽ trở thành một phần ngày càng quan trọng của các chiến lược quyền lực thông minh (Jr., Joseph S. Nye, 2011: 84). Đông Nam Á với vị trí chiến lược của khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, là nơi tập trung sự cạnh tranh, ảnh hưởng của các cường quốc sẽ là hình ảnh rất rõ rệt cho việc sử dụng quyền lực mềm để tạo được sự hấp dẫn, tính thu hút nhằm xây dựng lòng tin và định hình các giá trị hợp tác dựa trên sự đồng thuận. Bên cạnh Trung Quốc, Mỹ thì EU là một trong những tác nhân có ảnh hưởng quyền lực mềm sâu rộng ở Đông Nam Á thông qua nhiều chính sách hợp tác.

2.2. Quyền lực chuẩn mực châu Âu (Normative Power Europe)

Ian Manners là người đã đề xuất khái niệm “quyền lực chuẩn mực châu Âu” trong nghiên cứu: “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” vào năm 2002. Nếu theo quan điểm của Joseph S. Nye Jr. sức mạnh mềm được tạo nên bởi ba nguồn lực cơ bản là: văn hóa, các giá trị chính trị và chính sách đối ngoại; thì Ian Manners đã đề xuất một hình thức ảnh hưởng đặc trưng: khả năng của EU trong việc định hình các chuẩn mực quốc tế thông qua mô hình chính sách, luật pháp và giá trị của chính mình. Sự tương đồng giữa quan điểm của Joseph S. Nye Jr. và Ian Manners là sự tạo ra “tính hấp dẫn và thu hút” nhằm lan tỏa các giá trị thông qua các cơ chế đối thoại. Đó cũng là lý do bài viết vận dụng hai quan điểm này làm cơ sở lý thuyết cho việc tiếp cận vấn đề nghiên cứu.

Trên cơ sở nghiên cứu các văn bản chính thức của EU từ khi thành lập, Ian Manners cho rằng: EU đã tiến xa hơn trong việc đưa quan hệ đối ngoại của mình vào khuôn khổ, và có điều kiện là một danh mục các chuẩn mực gần hơn với các chuẩn mực của Công ước châu Âu về nhân quyền và các quyền tự do cơ bản (ECHR) và Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền (UDHR) hơn hầu hết các tác nhân khác trong chính trị thế giới. EU được thành lập trên và có các mục tiêu chính sách đối ngoại và phát triển là củng cố nền dân chủ, pháp quyền và tôn trọng nhân quyền và các quyền tự do cơ bản (TEU, điều 6, điều 11 và TEC, điều 177). Hơn nữa, EU cam kết theo đuổi các chuẩn mực này theo Công ước ECHR (TEU, điều 6) và các nguyên tắc của Hiến chương Liên Hợp Quốc (TEU, điều 11, phần mở đầu của TEC) (Manners, 2002: 241). EU đã cho thấy hình ảnh của một thực thể nằm ngoài các chuẩn mực của Westphalia, là một hình thức siêu quốc gia. Chuẩn mực của EU sẽ được tạo ra từ bối cảnh lịch sử, chính sách toàn diện, hiến pháp và thể chế chính trị của EU.

Theo Ian Manners, có thể xác định năm chuẩn mực “cốt lõi” của “quyền lực chuẩn mực châu Âu” bao gồm một chuẩn mực trung tâm là “hòa bình” và bốn chuẩn mực nhỏ là: đoàn kết xã hội; chống phân biệt đối xử; phát triển bền vững; nguyên tắc quản trị tốt. Sự truyền bá của các chuẩn mực châu Âu sẽ thông qua hai con đường là sự khuếch tán và sự chuyển giao (Manners, 2002: 242 - 245) với các hoạt động thực tiễn như: trao đổi hàng hóa, viện trợ, hỗ trợ kỹ thuật, hợp tác phát triển... Khác với quyền lực mềm, vốn mang tính hấp dẫn thụ động, quyền lực chuẩn mực mang tính chủ động kiến tạo và có định hướng chuyển hóa hệ giá trị toàn cầu. Trên cơ sở những điểm tương đồng và khác biệt trong quan điểm lý thuyết về “quyền lực mềm” và “quyền lực châu Âu”, bài viết phân tích chính sách hợp tác về di cư lao động - một vấn đề ngày càng gắn với chính sách phát triển bền vững, bình đẳng giới và nhân quyền, như một công cụ quyền lực mềm nhằm lan tỏa ảnh hưởng, chuẩn mực và giá trị của EU tại Đông Nam Á.

3. Đối thoại chính sách và thể chế hóa trong hợp tác EU - ASEAN về di cư lao động: một phương thức lan tỏa quyền lực chuẩn mực châu Âu

Đối thoại chính sách là hình thức thiết chế cơ bản trong quá trình thúc đẩy quan hệ hợp tác EU - ASEAN. Thời gian qua, chủ đề của các cuộc đối thoại chính sách rất đa dạng như: các cuộc đối thoại về biến đổi khí hậu, bảo tồn đa dạng sinh học, hợp tác số, phát triển bền

vững, phát triển nguồn nhân lực, giáo dục và đào tạo nghề, trao đổi nhân dân... (European Union External Action, 2021). Đó là minh chứng điển hình cho việc sử dụng quyền lực mềm và ảnh hưởng chuẩn mực của EU trong quan hệ liên khu vực. Đồng thời, ảnh hưởng của EU trong các khuôn khổ đối thoại chính sách này được hiện thực hóa thông qua sự lan tỏa của các yếu tố chuẩn mực EU.

Trong khuôn khổ các nội dung hợp tác, từ năm 2020, sau khi trở thành Đối tác chiến lược với ASEAN, EU đã lồng ghép vấn đề di cư nói chung và lao động di cư vào những văn kiện hợp tác với ASEAN. Từ đó làm cơ sở cho việc xây dựng và mở rộng các nội dung đối thoại EU - ASEAN về lao động di cư. Nổi bật phải kể đến hai văn kiện là Kế hoạch hành động ASEAN - EU (2018-2022) (ASEAN-EU, 2017) và Kế hoạch hành động thực hiện quan hệ Đối tác chiến lược ASEAN - EU (2023-2027) (Plan of Action to Implement the ASEAN-EU Strategic Partnership (2023-2027)). Trong hai văn kiện hợp tác đã dành một mục riêng về thúc đẩy bình đẳng giới, quyền và phúc lợi của phụ nữ, trẻ em, người già/người cao tuổi, người khuyết tật và người lao động di cư. Quan điểm hợp tác và mối quan tâm giữa EU và ASEAN về lao động di cư đã được diễn giải chi tiết hơn trong văn kiện thứ hai. Khéo léo sử dụng quyền lực mềm, EU và ASEAN chủ trương “thúc đẩy đối thoại” và “trao đổi” về các vấn đề lao động di cư; “tăng cường hợp tác trong xây dựng năng lực, nghiên cứu và nâng cao nhận thức trong các lĩnh vực di cư có trật tự, an toàn, thường xuyên và có trách nhiệm”; “bảo vệ và thúc đẩy quyền của người lao động di cư” (ASEAN - EU, 2022: 15; ASEAN - EU, 2017: 8). EU không nhấn mạnh vào sự ràng buộc chặt chẽ có tính chất pháp lý mà tập trung vào các biện pháp mềm dẻo như trao đổi hợp tác, hướng tới mục tiêu phát triển con người.

Trong thực tế, từ năm 2018, EU đã tài trợ phần lớn ngân sách với 20 triệu Euro trong tổng số 25,5 triệu Euro cho chương trình “An toàn và Công bằng: Hiện thực hóa quyền và cơ hội của lao động nữ di cư tại khu vực ASEAN” (SAFE and FAIR: Realising women migrant workers’ rights and opportunities in the ASEAN region) (viết tắt là SAF). SAF là một chương trình do Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), Cơ quan Liên hợp quốc về Bình đẳng giới và Trao quyền cho Phụ nữ (UN Women), phối hợp với Văn phòng Liên Hợp Quốc về Ma túy và Tội phạm (UNODC) thực hiện. EU là đối tác tài trợ chính của chương trình. Chương trình SAF được thiết kế nhằm mục đích đảm bảo di cư lao động an toàn và công bằng cho phụ nữ lao động di cư trên khắp khu vực ASEAN (ILO and UN Women, 2023: 1). Cách thức triển khai và thực hiện thể hiện rõ những đặc điểm nổi bật của những chuẩn mực EU trong đối thoại, hợp tác với ASEAN khi “chương trình sử dụng phương pháp tiếp cận toàn diện của nhiều bên liên quan để giải quyết nhiều yếu tố giao thoa ảnh hưởng đến di cư lao động an toàn cho phụ nữ bằng cách hợp tác với các cơ quan chính phủ của các quốc gia thành viên ASEAN; các tổ chức ASEAN; các tổ chức của người lao động; các nhà tuyển dụng và cơ quan tuyển dụng; các tổ chức xã hội dân sự; các tổ chức cộng đồng; các gia đình và cộng đồng; các viện nghiên cứu và học viện, mạng lưới truyền thông, thanh thiếu niên và công chúng nói chung” (ILO and UN Women, 2023: 2). Trong khuôn khổ của chương trình SAF, vào ngày 20/4/2021, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội Việt Nam, Ban Thư ký ASEAN và Cơ quan đối thoại EU - ASEAN tổ chức Diễn đàn đối thoại cấp cao về lao động di cư và ra mắt Nghiên cứu so sánh về quản lý lao động di cư trong ASEAN. Ông Igor Driesmans, Đại sứ EU tại ASEAN cho rằng, Diễn đàn thông qua Cơ chế tăng cường đối thoại EU -ASEAN mà qua đó, EU đã khởi động việc đối thoại chính sách về di cư và dịch chuyển lao động kể từ năm 2018 (Xuân Anh, 2021). Đến ngày 1/7/2023, Đối thoại ASEAN - EU lần thứ 2 về Di cư lao động an toàn và công bằng đã được tổ chức tại Đảo Boracay, Philippines. Hơn 70 nhà hoạch định chính sách, chuyên gia và đại diện của xã hội dân sự và các tổ chức quốc tế đã cùng nhau khám phá những cách tốt hơn để bảo vệ quyền của người lao động di cư ASEAN (EU - ASEAN, 2024: 113). Có thể thấy, SAFE and FAIR chính là một phần của chương trình toàn cầu “Spotlight

Initiative” do EU tài trợ nhằm chấm dứt bạo lực đối với phụ nữ và trẻ em gái trên toàn cầu. Tại Đông Nam Á, SAF là ví dụ tiêu biểu cho cách mà EU triển khai quyền lực chuẩn mực thông qua hợp tác đa phương, đối thoại kỹ thuật và hỗ trợ thể chế, thay vì áp đặt chính trị hay điều kiện hóa viện trợ. Đặc biệt, chương trình nhấn mạnh việc lồng ghép các tiêu chuẩn quốc tế của ILO và các Hướng dẫn kỹ thuật của ILO: Công ước số 29 - Công ước về Lao động cưỡng bức (1930), Công ước số 155 - Công ước về An toàn, vệ sinh lao động và môi trường lao động (1981), Công ước số 190 - Công ước về Chấm dứt bạo lực và quấy rối (2019)... (ILO and UN Women, 2023: 15). Tương tự, vào năm 2020, chương trình “Quyền từ tàu đến bờ Đông Nam Á” (Ship to Shore Rights South East Asia (SEA) đã thể hiện chủ trương lồng ghép các chuẩn mực về lao động, về bình đẳng giới của ILO và EU là: Các công ước của ILO là Công ước số 100 - Công ước về trả công bình đẳng (1951), Công ước số 111 - Công ước về Phân biệt đối xử (Việc làm và Nghề nghiệp) (1958), Công ước số 156 - Công ước về người lao động có trách nhiệm gia đình (1981), Công ước số 183 - Công ước bảo vệ thai sản (2000); kết hợp với chuẩn mực của EU khi xây dựng chiến lược mạnh mẽ hỗ trợ bình đẳng giới, cam kết của EU trong việc thúc đẩy bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ trong các hoạt động đối ngoại của EU thông qua “Kế hoạch hành động về giới III” (The EU Gender Equality Action Plan III (GAP III) (ILO, 2022: 2-3). Đây chính là biểu hiện của việc EU khuyến nghị các quốc gia ASEAN điều chỉnh luật pháp nội địa để phù hợp hơn với các chuẩn quốc tế. Không áp đặt trực tiếp các tiêu chuẩn châu Âu, thay vào đó, EU đã sử dụng các công cụ mềm như tài trợ, đối thoại, và chia sẻ thực tiễn nhằm lan tỏa giá trị phổ quát như quyền con người, pháp quyền, và công bằng giới. Các diễn đàn đối thoại EU - ASEAN về lao động di cư là nơi để EU chia sẻ những kinh nghiệm về quản trị lao động di cư. Đồng thời mô hình hợp tác ba bên (EU-ILO-UN Women) cũng phản ánh định hướng đa phương và “phi chính trị hóa” cách tiếp cận chuẩn mực - một điểm mâu chốt giúp EU vượt qua các rào cản văn hóa và chính trị trong ASEAN.

4. Hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng năng lực trong hợp tác EU - ASEAN về di cư lao động: công cụ quyền lực mềm của EU trong thúc đẩy giá trị chuẩn mực

Trong quan hệ hợp tác phát triển với ASEAN nói chung và lao động di cư nói riêng của EU là tích cực sử dụng các chuẩn mực về nhân quyền, bình đẳng giới và bảo vệ người lao động như một công cụ thể hiện quyền lực chuẩn mực. Trong lĩnh vực lao động di cư, các giá trị cốt lõi mà EU theo đuổi bao gồm di cư an toàn và hợp pháp, tuyển dụng công bằng, tiếp cận công lý cho người lao động di cư và đặc biệt là bảo vệ phụ nữ di cư trước các hình thức bóc lột và bạo lực. Vì vậy, trên cơ sở thực hiện đối thoại chính sách, EU tích cực thực hiện các chương trình hỗ trợ kỹ thuật, hỗ trợ công tác quản lý và nâng cao năng lực quản trị người lao động di cư.

Xuất phát từ thực tiễn, ASEAN là khu vực có tỉ lệ lao động di cư lớn, trong đó hơn một nửa là lao động nữ, Chương trình “An toàn và Công bằng: Hiện thực hóa quyền và cơ hội của lao động nữ di cư tại khu vực ASEAN” đã được triển khai và thực hiện từ năm 2018. Chương trình được thực hiện ở những nước có nguồn lao động di cư lớn như: Campuchia, Indonesia, Lào, Myanmar, Philippines, Việt Nam và những nước tiếp nhận tiêu biểu là: Brunei Darussalam, Malaysia, Singapore và Thái Lan. Điểm nổi bật là EU hỗ trợ xuyên suốt toàn bộ quy trình quản lý người lao động bao gồm cả trong quá trình di cư và sau khi di cư trở về.

Trong quá trình di cư của người lao động, đối với quản trị lao động di cư, trong khuôn khổ Chương trình SAFE and FAIR, EU đã hỗ trợ các biện pháp kỹ thuật nhằm nâng cao năng lực của nhân viên các đại sứ quán và lãnh sự quán trong để thực hiện giúp đỡ những nữ lao động di cư đã trải qua bạo lực. SAF cung cấp hỗ trợ kỹ thuật mở rộng cho Bộ Ngoại giao Việt Nam để áp dụng Quy trình hoạt động chuẩn (SOP) hỗ trợ phụ nữ Việt Nam ở nước ngoài là nạn nhân của bạo lực, lạm dụng, quấy rối tình dục và buôn bán người, hiện đang được triển khai tại tất cả các đại sứ quán và lãnh sự quán Việt Nam trên toàn thế giới. Từ năm 2019, các khóa

đào tạo cho các viên chức ngoại giao và nhà ngoại giao của các đại sứ quán và lãnh sự quán Việt Nam ở nước ngoài (ILO and UN Women, 2023: 20). Sau đó, Philippines cũng muốn vận dụng mô hình này nhằm tăng cường hơn các biện pháp hỗ trợ nữ lao động di cư. Song song với các biện pháp kỹ thuật hỗ trợ các viên chức ngoại giao, SAF cũng tổ chức các buổi đào tạo do hiệp hội các công ty tuyển dụng tại các quốc gia có lao động di cư. Đây là biện pháp hỗ trợ rất quan trọng để nâng cao năng lực của các cơ quan tuyển dụng, có những giải pháp phù hợp đối với những lao động di cư nữ đã phải trải qua bạo lực. Tuy nhiên, điểm tồn tại là các buổi đào tạo được tổ chức rất ngắn, thường là một hoặc hai buổi, và sự tham gia không đầy đủ của các công ty tuyển dụng lao động (ILO and UN Women, 2023: 20).

Trong khuôn khổ chương trình SAF, một nỗ lực đáng chú ý là việc huy động sự tham gia chủ động của khối nhà tuyển dụng nhằm thúc đẩy môi trường làm việc an toàn, không có bạo lực và quấy rối, đặc biệt đối với lao động nữ di cư. Thông qua Ủy ban tư vấn Khu vực của chương trình (RPAC), chương trình SAF đã hợp tác với Liên đoàn các Nhà tuyển dụng ASEAN (ACE) - tổ chức đại diện cho giới sử dụng lao động có sự tham gia của 7 quốc gia ASEAN để phát triển một bộ công cụ dành cho người sử dụng lao động về thúc đẩy bình đẳng giới và loại bỏ bạo lực và quấy rối tại nơi làm việc. Bộ công cụ này được thiết kế như một phương tiện thực hành để tăng cường hiểu biết và năng lực của nhà tuyển dụng trong việc xây dựng môi trường làm việc tôn trọng và an toàn. Bên cạnh đó, chương trình đã tổ chức các khóa đào tạo chuyên biệt cho các đại diện doanh nghiệp tại khu vực ASEAN nhằm nâng cao nhận thức và kỹ năng trong phòng ngừa và xử lý các hành vi bạo lực tại nơi làm việc, đặc biệt chú trọng đến đối tượng lao động nữ di cư - nhóm dễ bị tổn thương nhất trong chuỗi cung ứng khu vực. Tại Thái Lan, Liên đoàn các nhà tuyển dụng Thái Lan (ECOT) đã chủ động điều chỉnh và dịch bộ công cụ này sang tiếng Thái, đồng thời đưa vào chương trình đào tạo chính thức cho các nhà tuyển dụng trong nước. Hơn nữa, ECOT phối hợp cùng SAF triển khai các sáng kiến cải thiện điều kiện nhà ở cho lao động di cư trong ngành nông nghiệp và xây dựng tại các tỉnh Chonburi và Rayong, nhằm giảm thiểu nguy cơ bạo lực xuất phát từ nơi cư trú do chủ sử dụng lao động cung cấp (ILO and UN Women, 2023: 21). Những nỗ lực này không chỉ góp phần lan tỏa các chuẩn mực về lao động của EU trong không gian ASEAN mà còn phản ánh rõ nét chiến lược quyền lực chuẩn mực của EU thông qua con đường hợp tác thể chế và hỗ trợ kỹ thuật.

Đối với hỗ trợ người lao động di cư sau khi trở về, cũng cần được hỗ trợ tái hòa nhập, hỗ trợ sinh kế, cách thức sử dụng tiền kiếm được ở nước ngoài để phát triển bền vững. Từ khi thực hiện chương trình năm 2018 đến năm 2023, SAF đã thực hiện phát triển năng lực cho 154 nhân sự từ 20 tổ chức cung cấp dịch vụ tại Campuchia, Malaysia, Indonesia, Philippines và Singapore để cung cấp đào tạo về kiến thức tài chính cho hơn 640 nữ lao động di cư và gia đình của họ. Chương trình SAF đã hỗ trợ CSO “Sáng kiến của người lao động và cộng đồng ở nước ngoài ATIKHA” đã phát triển các hướng dẫn đào tạo kiến thức tài chính đã được thể chế hóa để sử dụng liên tục và bền vững. Ngoài ra, chương trình còn hỗ trợ các tổ chức giáo dục và đào tạo nghề (TVET) tại Philippines và Việt Nam để cung cấp các kỹ năng sinh kế được chứng nhận cho 277 nữ lao động di cư. Chương trình SAF đã hỗ trợ Văn phòng dịch vụ việc làm công cộng Thành phố Quezon (PESO) để xây dựng một kế hoạch chiến lược năm năm tích hợp mô hình di cư đầy đủ vào công việc của họ. Mô hình này dựa trên quan điểm rằng di cư nên hỗ trợ phát triển bền vững trong cộng đồng lao động di cư (ILO and UN Women, 2023: 23). Những người di cư và gia đình của họ đã được học các kiến thức về sử dụng nguồn tiền từ quá trình lao động ở nước ngoài, chi tiêu và sử dụng bền vững.

Nhận thức được ASEAN là một khu vực có diện tích bề mặt nước lớn, nguồn lực xuất khẩu thủy hải sản phong phú nhưng đồng thời cũng là khu vực có số lượng ngư dân di cư hàng đầu thế giới và tiềm ẩn nhiều nguy cơ rủi ro cao. Vì vậy, năm 2020 EU đã phối hợp với Liên Hợp Quốc khởi động chương trình “Quyền từ tàu đến bờ Đông Nam Á” (Ship to Shore

Rights South East Asia (SEA)). Đây không phải là chương trình hoàn toàn mới trong hợp tác lao động di cư giữa EU và ASEAN mà được kế thừa từ những thành tựu đạt được trong chương trình cùng tên đã được EU tài trợ trong giai đoạn 2016-2020 được triển khai tại Thái Lan. Chương trình SEA là sáng kiến đa quốc gia, nhiều năm của Liên minh châu Âu (EU) và Liên Hợp Quốc (UN), được thực hiện bởi Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) phối hợp với Tổ chức Di cư quốc tế (IOM) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP). Chương trình được thực hiện từ tháng 8/2020-7/2024, với tổng số vốn là 10 triệu Euro do EU tài trợ. SEA đã được triển khai ở các quốc gia là Việt Nam, Philippines, Lào, Campuchia, Thái Lan, Indonesia và Myanmar. Chương trình SEA thúc đẩy các luật, chính sách, hoạt động và dịch vụ di cư lao động; thúc đẩy các giải pháp sáng tạo, dựa trên quyền và an toàn để quản lý di cư lao động và đảm bảo điều kiện làm việc phù hợp; tăng cường các biện pháp hỗ trợ ngư dân di cư sau đại dịch Covid-19 (ILO, 2022: 2).

Đặc điểm của lao động di cư trong ngành đánh bắt cá và chế biến thủy hải sản Đông Nam Á: thường không có hợp đồng. Rất ít người lao động trong lĩnh vực này có tư cách pháp lý đầy đủ hoặc giấy tờ giấy phép lao động; một số thanh thiếu niên sống với cha mẹ di cư và làm việc trong lĩnh vực gặp những khó khăn khi trưởng thành (ILO, 2022: 16-17). Vì vậy, Chương trình SEA đã tích cực hỗ trợ ASEAN và các nước thành viên về các biện pháp kỹ thuật, xây dựng hệ thống chính sách nhằm bảo vệ quyền của lao động di cư. Trong 4 năm triển khai (2020-2024), nhiều thành tựu đã đạt được. Đối với cấp độ khu vực, các tiêu chuẩn đối với lao động trong các ngành đánh bắt cá và chế biến hải sản đã được tăng cường thông qua việc áp dụng 31 văn bản chính sách và pháp lý; hỗ trợ ASEAN ban hành được hai văn bản quan trọng là “Tuyên bố ASEAN về việc bố trí và bảo vệ ngư dân di cư” (the ASEAN Declaration on the Placement and Protection of Migrant Fishers) và “Hướng dẫn ASEAN về việc bố trí và bảo vệ ngư dân di cư” (ASEAN Guidelines on the Placement and Protection of Migrant Fishers) năm 2023. Ở cấp độ quốc gia, các hoạt động trong khuôn khổ chương trình SEA rất đa dạng. Những tiến bộ pháp lý quốc gia theo tiêu chuẩn lao động quốc tế và khu vực đã dần hình thành như Hiến chương Magna Carta dành cho Thủy thủ Philippines, Quy định số 22 năm 2022 của Chính phủ Indonesia về việc bố trí và bảo vệ thuyền viên di cư; các luật phụ để hỗ trợ việc thực hiện Luật Người lao động Việt Nam làm việc theo hợp đồng ở nước ngoài tại Việt Nam. Trong khuôn khổ chương trình SEA, một loạt các khóa đào tạo đã được triển khai nhằm nâng cao năng lực cho 5.682 đại diện từ các bên liên quan trong việc giải quyết tranh chấp và khiếu nại liên quan đến lao động di cư. Cụ thể, chương trình tập trung đào tạo về cơ chế xử lý khiếu nại của lao động di cư tại Campuchia, nghiệp vụ thanh tra tàu cá tại Indonesia, cũng như tiêu chuẩn an toàn và sức khỏe nghề nghiệp trong ngành đánh bắt cá tại Thái Lan. Đáng chú ý, SEA đã hỗ trợ thiết lập và vận hành một mạng lưới gồm 23 Trung tâm Nguồn lực cho người lao động di cư (Migrant Resource Centres - MRC), nhằm cung cấp các dịch vụ hỗ trợ có tính mục tiêu và phù hợp với đặc thù ngành nghề cho lao động di cư trong lĩnh vực đánh bắt cá và chế biến thủy hải sản tại khu vực Đông Nam Á. Tính đến đầu năm 2025, các trung tâm MRC đã cung cấp dịch vụ cho khoảng 236.082 lao động di cư và thân nhân của họ, bao gồm tư vấn về di cư an toàn, đào tạo tiền khởi hành, hỗ trợ pháp lý, tổ chức lao động và các chương trình hồi hương, tái hòa nhập xã hội. Bên cạnh đó, để đảm bảo tính bền vững của các sáng kiến, chương trình đã tiến hành thể chế hóa 22 công cụ nghiệp vụ nhằm nâng cao hiệu quả các nỗ lực phòng, chống buôn người và bảo vệ quyền của người lao động di cư. Các công cụ này bao gồm: hướng dẫn về cơ chế giới thiệu quốc gia đối với nạn nhân buôn người tại Thái Lan; tài liệu đào tạo tiền khởi hành cho người lao động trong ngành đánh bắt cá và chế biến hải sản tại Lào; cùng với bộ tài liệu thông tin chuyên biệt dành cho ngư dân di cư tại Philippines (ILO, 2025). Có thể thấy rằng, EU đã vận dụng quyền lực chuẩn mực của mình thông qua việc tài trợ và hỗ trợ kỹ thuật cho các dự án như “Ship to Shore

Rights”, từ đó ảnh hưởng đến việc hình thành chính sách và thực tiễn lao động di cư trong lĩnh vực đánh bắt cá và chế biến thủy hải sản của ASEAN. Sự hợp tác này không chỉ nâng cao nhận thức về quyền lợi của người lao động di cư mà còn thúc đẩy việc áp dụng các tiêu chuẩn lao động quốc tế trong khu vực. Chương trình SEA là chứng minh hiệu quả của “quyền lực chuẩn mực châu Âu” trong việc thúc đẩy các giá trị nhân quyền và lao động công bằng.

5. Kết luận

Di cư lao động từ ASEAN sau năm 2020 đã trở thành một công cụ mới trong chính sách quyền lực mềm, đề lan tỏa quyền lực chuẩn mực châu Âu của EU, thể hiện rõ qua cam kết thể chế và chương trình thực thi tại các quốc gia Đông Nam Á. Hợp tác giữa EU và ASEAN trong lĩnh vực lao động di cư sau năm 2020 là minh chứng sinh động cho việc EU vận dụng “quyền lực chuẩn mực châu Âu” trong quan hệ liên khu vực. EU đã dựa trên các giá trị phổ quát như quyền con người, bình đẳng giới và môi trường lao động bền vững để xây dựng ảnh hưởng tại Đông Nam Á. Thông qua các hoạt động đối thoại chính sách, hỗ trợ kỹ thuật và tài trợ, EU đã thúc đẩy sự gắn kết Đông Nam Á với các chuẩn mực quốc tế. Thay vì lựa chọn xung đột với hệ giá trị khu vực, EU đã lựa chọn sự đồng hành nhằm hỗ trợ những thay đổi dần dần bên trong cấu trúc của ASEAN. Tuy nhiên, chiến lược này vẫn còn giới hạn, đặc biệt trong khâu thể chế hóa và tiếp cận thực chất với các vấn đề thị trường lao động EU. Để quyền lực mềm phát huy hiệu quả bền vững, EU cần xây dựng một khung hợp tác toàn diện và có ràng buộc hơn về di cư lao động với ASEAN, vượt lên khỏi khuôn khổ hỗ trợ kỹ thuật thuần túy.

Tài liệu tham khảo

- ASEAN - EU. (2017). *ASEAN-EU Plan of Action (2018-2022)*.
- ASEAN - EU. (2022). *Plan of Action to Implement the ASEAN-EU Strategic Partnership (2023-2027)*.
- European Union External Action. (2021). EU-ASEAN: Co-Chairs' Press Release on Senior Officials' Meeting. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-asean-co-chairs%E2%80%9999-press-release-senior-officials%E2%80%9999-meeting_en
- EU - ASEAN, Global Gateway. (2024). *EU-ASEAN Strategic Partnership Blue book 2024 - 2025*. Jakarta, Indonesia.
- EU - ASEAN. (2024). EU-ASEAN Strategic Partnership, Safe migration. <https://euinasean.eu/cooperation/safe-migration/>
- Gallarotti, G. M. (2011). *Soft Power: What it is, Why it's Important, and the Conditions Under Which it Can Be Effectively Used* (Vol. Paper 57). Division II Faculty Publications.
- ILO. (2022). *Ship to Shore Rights South East Asia Gender equality and women's empowerment strategy*. Bangkok, Thailand.
- ILO. (2025). Ship to Shore Rights South East Asia Programme advances labour rights for migrant fishers and seafood processing workers. <https://www.ilo.org/resource/news/ship-shore-rights-south-east-asia-programme-advances-labour-rights-for-migrant-fishers>
- ILO and UN Women. (2023). *Final Report Final Evaluation of the Safe and Fair Programme: Realizing Women Migrant Workers' Rights and Opportunities in the Association of South-East Asian Nations*.
- Jr., Joseph S. Nye. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, USA: PublicAffairs.
- Jr., Joseph S. Nye. (2011). *The Future of Power*. New York, USA: PublicAffairs.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? . *Journal of Common Market Studies*. 40(2). 235-258.
- Phan Thanh. (2024). Cổng thông tin ASEAN. <https://aseanvietnam.vn/post/lao-djong-di-cu-mot-djong-luc-quan-trong-cho-tang-truong-cua-asean>
- Xuân Anh. (2021). Diễn đàn đối thoại cấp cao về lao động di cư ASEAN. <https://nhandan.vn/dien-dan-doi-thoai-cap-cao-ve-lao-dong-di-cu-asean-post642742.html>