

KINH TẾ - XÃ HỘI

TỆ NẠN BUÔN NGƯỜI TRÊN THẾ GIỚI

Đỗ Trọng Quang

Năm 1996, Tòa án Hình sự Quốc tế xác định tệ nạn buôn người là một tội phạm xuyên quốc gia, thủ đoạn dụ dỗ hay bắt buộc con người làm nô lệ tình dục và lao động cưỡng bức là tội ác chống lại nhân loại. Buôn người là một hiện tượng toàn cầu, bị coi là xâm phạm nhân quyền một cách thô bạo, nhưng không dễ bị xóa bỏ vì nó được thực hiện lén lút.

Quy mô và lợi nhuận của hoạt động buôn người

Theo đánh giá của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), số người tối thiểu bị cưỡng bức lao động ở một thời gian nhất định là 2,45 triệu. Năm 2003, khoảng 27 triệu người bị cưỡng bức lao động hay làm nô lệ tình dục trên thế giới, một con số cho thấy tệ nạn buôn người ngày nay nghiêm trọng hơn ở bất cứ thời kỳ lịch sử nào. Trong số đó, ước chừng tám triệu trẻ em bị bắt buộc mãi dâm và làm lao động nô lệ. Nhiều kẻ phạm pháp vẫn nhởn nhơ ngoài vòng pháp luật, việc truy tố chúng gặp khó khăn do nhiều tên đã tham gia các tổ chức tội phạm nên rất cơ động và khó theo dõi. Liên hợp quốc, các nhà nước và tổ chức phi chính phủ đã cố gắng nhiều để thanh toán nghề kinh doanh bất hợp pháp này, nhưng vẫn chưa xóa bỏ được nó.

Thế nào là buôn người? Theo *Liên minh Toàn cầu chống Buôn bán Phụ nữ* (GAATTW), buôn người là “tuyển

mộ và vận chuyển con người trong nước và qua biên giới quốc gia để lao động và làm dịch vụ, bằng bạo lực hay đe dọa dùng bạo lực, lạm dụng quyền hành của một địa vị thống trị, lừa gạt hay dùng những hình thức cưỡng ép khác”. Nghị viện châu Âu định nghĩa buôn người là “hành động phi pháp của một kẻ nào đó trực tiếp hay gián tiếp khuyến khích công dân một nước thứ ba vào hay cư trú ở một nước khác, để bóc lột bằng cách lừa gạt, hay bằng một hình thức cưỡng ép khác, hoặc lợi dụng hoàn cảnh khó khăn của người đó”. Được coi là một quá trình, buôn người bao gồm tuyển mộ, vận chuyển, và kiểm soát ở nơi đến.

Hầu hết số người bị buôn bán là phụ nữ và trẻ em. Bọn buôn người thường sẵn lòng dân thất nghiệp, nghèo khổ, và những ai không được bảo vệ bằng an sinh xã hội. Nạn nhân đôi khi bị lừa bằng hy vọng kiếm được việc làm và có cuộc sống tốt đẹp hơn, nhưng sau đấy họ bị lợi dụng và buộc phải làm việc trong điều kiện tàn bạo và vô nhân đạo. Tuy khó biết được con số thật sự những người bị buôn bán hàng năm, nhưng nhà cầm quyền các nước nhất trí rằng thủ đoạn kinh doanh này rất quy mô và đa dạng.

Theo con số ILO đưa ra, số người bị buôn bán làm nhân công cưỡng bức như sau: Châu Á - Thái Bình dương 1.360.000; các nước công nghiệp 270.000; châu Mỹ Latinh và Caribbean 250.000; Bắc Phi và Trung

Đông 230.000; châu Phi cận-Sahara 130.000. Từ Ấn Độ đến Pakistan, từ Sudan đến Mauritania, từ Haiti tới Cộng hòa Dominica, từ Brazil đến Bangladesh..., nạn nhân được mua để làm việc trong điều kiện giống như nô lệ, trong đó phần lớn là đàn bà và trẻ em. Hội đồng Kinh tế và Xã hội Liên hợp quốc (UNESCO) cho biết, mỗi năm có trên 1,2 triệu trẻ em trên thế giới bị buôn bán, số lớn nhất là từ châu Á, trong đó 225.000 nạn nhân hàng năm từ Đông Nam Á và hơn 150.000 từ Nam Á. Tại Đông Nam Á, nhiều cô gái trẻ do nghèo túng mà bị lừa gạt và ép buộc làm nô lệ tình dục.

Xu hướng ngày nay của bọn buôn nô lệ ở Đông Nam Á là bắt cóc và lừa gạt phụ nữ trẻ, được cho là không lây nhiễm AIDS, từ Myanmar, Trung Quốc, Campuchia và đưa họ sang Thái Lan. Ở thị trấn Pò Chài thuộc tỉnh Quảng Tây của Trung Quốc, gần sát biên giới Việt-Trung, có nhiều em gái Việt Nam chưa đến tuổi thành niên bị dụ dỗ sang đây và bị cưỡng bức làm nô lệ tình dục mà không trốn thoát được. Nhiều cô gái Việt khác bị cưỡng ép hành nghề mãi dâm ở khu đèn đỏ¹ của thủ đô Phnom Penh tại Campuchia. Khoảng 25.000 phụ nữ và trẻ em bị buôn bán hàng năm ở Bangladesh, và ước chừng 15 triệu trẻ em Ấn Độ bị bố mẹ cho đi làm việc không công để đổi lấy những khoản tiền nhỏ của bọn cho vay lãi.

Tại châu Phi, ước tính trên 50.000 trẻ em mỗi năm bị đưa khỏi châu lục này, và ở châu Phi cận-Sahara, ít nhất 200.000 người phải làm lao động nô lệ, đặc biệt tại những nước bị chiến tranh tàn phá như Sudan và Congo; ở Uganda, Mauritania, Nigeria, Sierra Leone, Ghana, Bờ Biển Ngà, Benin, và Gabon. Nam Phi và Ghana là địa

điểm trung chuyển người bị bán sang Tây Âu và Trung Đông.

Sau khi khối Đông Âu sụp đổ, nơi này là mảnh đất màu mỡ của bọn buôn người và nguồn cung cấp quan trọng phụ nữ trẻ tuổi và trẻ em cho bọn kinh doanh mãi dâm và cho các nhà máy của châu Âu và Hoa Kỳ. Trong thập kỷ qua, ước chừng 80% phụ nữ bị bán làm gái mãi dâm có thể từ Moldova tới, và khoảng 400.000 phụ nữ Ucraina bị bán làm nô lệ tình dục. Từ 3.000 đến 8.000 phụ nữ Nigeria được mua làm gái mãi dâm ở Italia. Số phụ nữ bị đưa vào các nước phát triển rất lớn, có đến 750.000 phụ nữ bị buộc hành nghề mãi dâm tại Hoa Kỳ trong thập kỷ qua, và khoảng 300.000 phụ nữ bị đưa đến Tây Âu trong thời gian đó.

Năm 2004, Cục Tình báo Trung ương (CIA) Hoa Kỳ ước tính từ 14.400 đến 17.500 người bị bán sang nước đó mỗi năm. Theo một nguồn tư liệu khác, số người bị lừa gạt sang Hoa Kỳ và bị cưỡng bức mãi dâm, làm nhân công nô lệ ở các xí nghiệp bóc lột lao động, hay làm đầy tớ gia đình là từ 45.000 đến 50.000 người mỗi năm, trong đó khoảng 30.000 đến từ châu Á (Trung Quốc, Thái Lan, Việt Nam), 10.000 từ châu Mỹ Latinh, và 5.000 từ những nơi khác như châu Phi và Liên Xô cũ. Nước Haiti là nguồn cung cấp nhân công nô lệ cho công nghệ mía đường ở Cộng hòa Dominica. Lao động nô lệ còn được sử dụng trong nghề dệt thảm thủ công tại Nepal, Ấn Độ, và Pakistan.

Tệ nạn buôn người ở thế kỷ XXI phản ánh nhu cầu trên thế giới về nhân công rẻ tiền, tiêu biểu bằng việc biến con người thành hàng hóa mà trong đó cuộc sống một đứa trẻ, một phụ nữ hay đàn ông được đánh giá bằng đồng tiền. Bọn buôn người dùng

những thủ đoạn như bắt cóc hay lừa gạt, và để kiểm soát nạn nhân, chúng sử dụng những thủ đoạn khác nhau như đánh đập, cưỡng hiếp, tịch thu giấy tờ tùy thân... Nạn nhân của chế độ nô lệ hiện đại thường là phụ nữ và trẻ em nghèo khổ. Điều đáng lo ngại là, các nước công nghiệp tiên tiến không kiên quyết hành động để ngăn chặn tệ nạn, và bọn tội phạm thường được quan chức tham nhũng tiếp tay.

Mặc dù các quốc gia hùng mạnh nhất có rất nhiều khả năng dẹp bỏ việc buôn bán nô lệ, nhưng họ không ra tay. Tổng thống George W. Bush và Ngoại trưởng Condoleezza Rice của Hoa Kỳ có tuyên bố cứng rắn thế nào đi nữa về việc xóa bỏ chế độ nô lệ, nhưng Chính phủ Mỹ bị thu hút quá nhiều vào cuộc chiến chống khủng bố nên ít khi nhấn mạnh vấn đề đó trong lúc gặp gỡ nhà cầm quyền các nước.

Khi nói đến chế độ nô lệ, rất nhiều người nghĩ rằng nó đã bị thanh toán ở thế kỷ XIX, nhưng thật ra, chế độ nô lệ và hoạt động mua bán nô lệ vẫn phát triển tới ngày nay, và có thể số nạn nhân bị mua bán còn nhiều hơn trong quá khứ. Có mối liên quan giữa tệ nạn buôn người với sự tồn tại nền "kinh tế ngầm" và luật nhập cư. Trong khi Hoa Kỳ thay đổi cơ cấu kinh tế thì luật nhập cư, được đặt ra để ngăn chặn dòng người nhập cư và tệ nạn buôn người, lại chứa đựng nhiều lỗ hổng khiến mức độ nhập cư tăng lên. Trong một số trường hợp, chính sách của nhà cầm quyền vài nước cũng tạo điều kiện cho tệ nạn buôn người. Ví dụ, Chính phủ Myanmar khuyến khích bán con gái còn trinh cho kỹ nghệ mãi dâm ở Thái Lan, hoặc Chính phủ Thái Lan ủng hộ việc nhập cư không hợp pháp vào nước mình trong những năm 1990 để đáp ứng nhu cầu về nhân công ở

những ngành công nghiệp then chốt và để bảo vệ nguồn thu nhập do gái mãi dâm đem lại (International Politics 2006, 43).

ILO ước tính tổng số nô lệ hiện tại trên thế giới lên đến 12 triệu, nên hầu như chắc chắn tệ nạn buôn người thời nay trầm trọng hơn ở thế kỷ XVIII và thế kỷ XIX. Khoảng 80 phần trăm số nô lệ trên thị trường toàn cầu là phụ nữ, trên 50 phần trăm dưới 18 tuổi. Theo Liên hợp quốc, những nạn nhân này được mua từ "127 nước để bị bóc lột ở 137 nước", hầu hết đến từ Thái Lan, Trung Quốc, Albania, Belarus, Romania, và Nga, phần lớn tới châu Á, rồi đến các nước công nghiệp tiên tiến Tây Âu và Bắc Mỹ cùng một số quốc gia Trung Đông (kể cả Israel).

Dân túng quẫn ở các nước nghèo được bọn bắt lương hứa giúp kiếm việc làm lương cao ở nơi xa, được chúng cho vay một số tiền lớn với lãi suất cắt cổ để dùng đi đường và làm giấy tờ. Khi đến nơi thì lời hứa về việc làm không bao giờ được thực hiện, và họ không trả được khoản nợ lớn nhiều nghìn đôla. Nạn nhân bị giữ giấy tờ đi đường, được trao thẻ căn cước giả, rồi bị cưỡng bức làm một nghề theo lệnh chúng. Nô lệ tìm cách trốn hay trình báo nhà cầm quyền sẽ bị chúng đe dọa đánh cho què quặt hay giết chết. Nếu nô lệ được trả công, thì chỉ nhận được một số tiền tối thiểu đủ sống.

Khoảng 43 phần trăm số nạn nhân trên thế giới được sử dụng làm nghề mãi dâm, 32 phần trăm bị cưỡng bức lao động không công, số còn lại vừa làm nô lệ tình dục vừa bị bắt buộc thực hiện những công việc khác. Chính phủ các nước và các cơ quan quốc tế không nhất trí về con số chính xác nạn nhân, vì tính số nô lệ tình dục còn dễ hơn tính số bị cưỡng bức lao động.

Ở thế kỷ XIX, nhiều người lập luận rằng chế độ nô lệ sẽ kết thúc một cách tự nhiên, một khi nó không còn sinh lợi về kinh tế. Nhưng các nhà sử học ngày nay nói rằng, chế độ nô lệ không thể kết thúc tự nhiên mà phải bị xóa bỏ nhanh chóng, nó còn tồn tại ngày nào thì còn sinh lợi cao, đem lại lợi nhuận to lớn. Theo ước tính của Liên hợp quốc, bọn buôn người kiếm được chừng 12 tỷ USD mỗi năm, giá trung bình mỗi nô lệ khoảng 12.500 USD. Trừ đi 3.000 USD phí tổn về vận chuyển, làm giấy tờ giả..., thì bọn buôn người được lãi gần 10.000 USD mỗi nạn nhân. Lợi nhuận cao của nghề kinh doanh bất lương này thu hút nhiều băng tội phạm tham gia, chủ yếu ở châu Á, Đông Âu, và châu Mỹ Latinh, và khiến bọn tội phạm có nhiều tiền hối lộ cảnh sát và quan chức chính phủ.

Ngoài ra, bọn buôn người chỉ bị những hình phạt quá nhẹ ở một vài nước nên chúng tiếp tục hoạt động, phá hoại nền tảng đạo đức và pháp lý của nền kinh tế toàn cầu. Nếu các nước phương Tây muốn chấm dứt chế độ nô lệ hiện tại, thì phải dùng sức mạnh để hành động. Chớ nên quên rằng ở thế kỷ XIX, hải quân Anh đã phải ra tay với bọn lái buôn nô lệ ở biển khơi. Trước mắt, chế độ nô lệ không thể kết thúc tự nhiên, và chính sách muốn đạt kết quả thì phải bắt đầu bằng việc thừa nhận thực tế đó.

Một số công trình nghiên cứu cho biết buôn bán phụ nữ có lợi hơn buôn ma túy và vũ khí quốc tế, và bọn buôn người có thể kiếm được 12 tỷ USD từ việc bán 1,2 triệu trẻ em. Nhiều học giả khác ước tính lợi nhuận hàng năm của hoạt động buôn người là từ 10 tỷ đến 12 tỷ USD, khiến nó trở thành nghề kinh doanh bất hợp pháp lớn thứ ba sau buôn bán ma túy và vũ

khí. Tại Thái Lan, thu nhập bất hợp pháp hàng năm từ gái điếm là từ 10 tỷ đến 12,5 tỷ USD.

Ở nước Mỹ, lợi nhuận từ buôn người là một con số gây sững sốt. Ước tính bọn bất lương ở bất cứ nơi nào cũng thu được lãi từ 1 tỷ đến 8 tỷ USD trong một thời gian từ 1 tới 6 năm. Ví dụ, bọn lái buôn Thái Lan giam hãm một số người Thái trong một xí nghiệp bóc lột nhân công ở El Monte tại California đã kiếm được trên 8 triệu USD trong 6 năm. Một bọn con buôn Thái Lan khác biến phụ nữ thành nô lệ tình dục trong một nhà chứa ở New York đã thu được trên 1,5 triệu USD trong khoảng một năm. Tương tự như vậy, các tổ chức tội phạm người Trung Quốc kiếm được từ 5.000 đến 7.000 USD ở mỗi phụ nữ Malaysia bị đưa sang Hoa Kỳ. Tiền bọn buôn người thu được tiếp tục dùng để hỗ trợ cho mạng lưới toàn cầu của tội phạm có tổ chức.

Tại một số nước, bọn buôn người móc nối cả với quan chức ở cấp lãnh đạo cao nhất. Tháng 9/2005, Tổng thống Bush thông báo với Ngoại trưởng Condoleezza Rice rằng: "Chính phủ Campuchia không ngăn chặn sự đồng lõa của quan chức thi hành luật pháp trong nạn buôn bán người", và quân đội Myanmar "trực tiếp dính líu vào việc cưỡng bức lao động". Ông Bush cũng phàn nàn về một số chính phủ khác như ở Ecuador, Saudi Arabia, Kuwait, và Venezuela "không tỏ rõ sự cam kết nghiêm chỉnh" hoặc không "chú ý đầy đủ" đến hoạt động buôn người ở nước họ. Ở Hoa Kỳ, tội buôn người bị trừng phạt nhẹ hơn tội buôn bán ma túy nhiều, và nếu như bọn buôn nô lệ ít khi bị trừng phạt nặng, thì quan chức cao cấp càng ít phải đối mặt với pháp luật.

Nỗ lực chống tệ nạn buôn người và kinh nghiệm của nước Mỹ

Cuối thế kỷ XIX, nhiều nước đã xóa bỏ chế độ nô lệ, một chế độ tiêu biểu cho sự tăng trưởng và bành trướng của chủ nghĩa tư bản ở châu Âu và châu Mỹ. Năm 1910, *Công ước Quốc tế về Xóa bỏ việc Buôn bán Nô lệ da trắng* được ký tại Paris, buộc các nước ký kết phải trừng phạt bất cứ kẻ nào dụ dỗ một phụ nữ chưa đến tuổi thành niên hành nghề mãi dâm, dù cho người đó ưng thuận. Năm 1926, Hội quốc liên, tiền thân của Liên hợp quốc, đặt tệ nạn buôn người ra ngoài vòng pháp luật, và kết hợp với Tổ chức Lao động Quốc tế năm 1930, thông qua *Công ước về Lao động Cường bức* để bảo vệ người lao động thuộc địa. Đây là phản ứng đối với các cường quốc thực dân muốn bắt dân bản địa phải chịu chế độ lao động cưỡng bức hàng loạt.

Nhận thấy chế độ nô lệ vi phạm một cách ghê tởm quyền tự do của con người, Liên hợp quốc, ngay sau khi thành lập, đã thông qua *Công ước về việc Xóa bỏ tệ nạn Buôn bán Người*. Công ước này cập nhật các thỏa thuận quốc tế từ năm 1904 đến 1910 về “xóa bỏ tệ nạn buôn bán nô lệ da trắng”. Mặc dù nó đề cập phần lớn tới nạn mãi dâm, Công ước năm 1949 mở rộng về một số phương diện hơn nhiều so với các thỏa thuận được đề xuất trong thời gian gần đây. Năm 2000, Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua *Nghị định thư Ngăn chặn, Dẹp bỏ, và Trừng phạt việc Buôn bán Người, nhất là Phụ nữ và Trẻ em*, sau khi các nước G8 (nhóm các nước công nghiệp hàng đầu) tuyên bố ủng hộ nỗ lực chống buôn người. Đây là một thỏa thuận quốc tế hiện đại có tác dụng nhất nhằm chống buôn bán nô lệ. Nghị định thư này, bổ sung cho

Công ước của Liên hợp quốc chống Tội ác Có tổ chức Xuyên quốc gia, phản ánh nhận thức ngày càng cao của các nhà lãnh đạo thế giới về tác hại của tội ác có tổ chức trong thương mại toàn cầu. Mục đích của nghị định thư là nhằm làm “công cụ chung giải quyết tất cả các khía cạnh của việc buôn người”. Tuy nhiên, nhiều quốc gia không nhất trí về biện pháp thực hiện, không có chính sách thống nhất để dẹp bỏ tệ nạn.

Ví dụ, tháng 10/2000, Chính phủ Hà Lan hợp pháp hóa nghề mãi dâm, và nói rằng chủ trương đó tạo điều kiện thuận lợi cho “việc chống bạo lực tình dục và tệ nạn buôn người”. Họ cho rằng một khi nhà chứa được phép mở và bị kiểm soát, thì cảnh sát có nhiều khả năng “phát hiện dấu hiệu của hoạt động buôn người” và ngăn chặn nó, nhưng chính sách của Chính phủ Hà Lan không đạt nhiều kết quả. Gái điếm tiếp tục hoạt động ngầm, “phục vụ khách hàng” với giá rẻ hơn trong khu đèn đỏ được chính quyền cho phép. Họ lén lút hành nghề tại nhà ga và những đường phố mà gái điếm hợp pháp không được phép lui tới, chèo kéo những khách hàng không có nhiều tiền. Vì lẽ đó, cảnh sát không làm được gì hơn để ngăn chặn tệ nạn.

Trái với Chính phủ Hà Lan, nhà cầm quyền Thụy Điển đề ra chiến thuật khác hẳn, tuyên bố việc mua dâm là tội hình sự. Từ năm 1999, khoảng 750 đàn ông nước này bị truy tố vì tội mua dâm, một tội có thể bị phạt tới sáu tháng tù. Mặc dù luật cấm mua bán dâm có thể chỉ khiến gái mãi dâm và khách hàng hoạt động bí mật hơn, nhưng Chính phủ Thụy Điển nói rằng chủ trương của họ đã giảm bớt nhiều số gái mãi dâm trong nước. Chính sách của nhà cầm quyền Thụy Điển được nhiều nước khác

hoan nghênh, họ đặc biệt kết án những kẻ mua dâm ở các cô gái chưa đến tuổi trưởng thành. Thậm chí một số quốc gia còn trừng phạt những công dân của mình mua dâm ở nước ngoài, ví dụ Chính phủ Pháp đã khởi tố "khách du lịch tình dục" người Pháp đi tìm thú vui ở những nơi như Thái Lan. Tuy luật lệ ngăn cấm mua dâm đã khiến tệ nạn buôn người giảm nhiều ở các nước công nghiệp, nhưng số phụ nữ hàng năm bị bán để làm gái mãi dâm quá lớn, nên đây chỉ là biện pháp nửa vời. Ở nước Mỹ, biện pháp mà chính phủ thi hành trước đây chỉ giải thoát được vài trăm nô lệ.

Nhiều nhà hoạch định chính sách khuyến nghị nên thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở các nước đang phát triển, để dẹp bỏ chế độ nô lệ bằng cách giúp nạn nhân tìm một lối thoát, nhưng lịch sử cho thấy sự tăng trưởng kinh tế khó có thể giúp trừ bỏ tai họa này. Do đó, các chính phủ không nên tìm kiếm những giải pháp phức tạp và xa xôi, mà nên tập trung chú ý vào hành động cụ thể trước mắt, tác động mạnh đến tệ nạn buôn người.

Đáng tiếc là nhiều nước không đặt việc chống buôn bán nô lệ thành vấn đề ưu tiên cần giải quyết. Trừ Thụy Điển và Hà Lan, còn hầu hết các nước phương Tây đều không tích cực hành động ngăn chặn dòng nô lệ từ phương Đông tràn vào, kết quả là ngày càng nhiều phụ nữ trẻ buộc phải làm gái điếm ở Đức, Pháp, và Italia, mặc dù phương Tây có nhiều tổ chức phi chính phủ và phương tiện thông tin đại chúng lo lắng về việc này. Tại các châu lục khác, tình hình còn tồi tệ hơn, như ở Thái Lan, bọn buôn người ít khi bị khởi tố khi đưa phụ nữ Myanmar đến hành nghề mãi dâm. Ở vùng Vịnh, việc sử dụng phụ nữ làm nô lệ tình dục hay làm đầy tớ trong các gia đình vẫn

phổ biến tuy đã bị coi là bất hợp pháp từ những năm 1960. Tại Nga, quan chức chính phủ ít quan tâm đến thân phận phụ nữ trẻ bị bọn buôn người đưa vào hay đưa ra khỏi nước.

Lo ngại trước tệ nạn lan tràn trong và ngoài nước, Hoa Kỳ cùng một số quốc gia khác chú trọng thực hiện biện pháp trừ bỏ việc buôn bán người. Trước năm 2000, việc thi hành luật pháp ở nước Mỹ chỉ dựa trên một số luật hình sự, lao động và nhập cư vụn vặt để truy tố bọn buôn người, ví dụ như luật Mann năm 1910 cho phép trừng phạt bọn buôn bán phụ nữ trong nước Mỹ, luật Smoot-Hawley năm 1930 cấm cưỡng bức lao động và nhập khẩu hàng hóa được sản xuất bằng lao động cưỡng bức... Bây giờ, Chính phủ Mỹ thay đổi thái độ, ban hành một đạo luật tổng hợp về tội buôn người từ khi trên thế giới có những diễn biến quan trọng như sự sụp đổ Liên bang Xô Viết, Chiến tranh Lạnh kết thúc, sự ra đời một thị trường châu Âu thống nhất, các cuộc nội chiến ở châu Phi, cuộc khủng hoảng Bosnia, và sự gia tăng nạn mua bán tình dục tại châu Á.

Một lý do nữa khiến Hoa Kỳ thay đổi thái độ là, luật lệ hiện hành có nhiều thiếu sót như: bọn buôn người chịu hình phạt quá nhẹ, luật không bảo vệ được nạn nhân, chế độ thực thi luật pháp không rắn đe được bọn buôn người và truy tố chúng trước tòa án... Vì thế, Chính phủ Mỹ đã quyết định vấn đề mạnh hơn nữa bằng một đạo luật tổng hợp năm 2000 gọi là *Luật Bảo vệ Nạn nhân của Hoạt động Buôn người (TVPA)*, định nghĩa chính xác hơn thế nào là buôn người, đặt ra những hình phạt nặng hơn trước, trợ cấp cho nạn nhân được giải thoát, và hợp tác với các nước khác.

Theo TVPA, Bộ Ngoại giao phải công bố hàng năm một *Báo cáo về Tệ nạn Buôn người*, xếp loại các nước nỗ lực ngăn chặn tệ nạn đó. Từ lúc TVPA được thông qua, Hoa Kỳ đã truy tố 189 cá nhân về tội buôn người làm nô lệ tình dục, kết án tù từ 16 tháng đến 23 năm. Chính phủ cũng kết án 59 bị cáo về tội buôn bán người lao động, nhiều công dân Mexico bị dẫn độ tới Hoa Kỳ để chịu án về buôn bán nhân công. TVPA cho phép ngừng viện trợ những nước không tích cực dẹp bỏ tệ nạn. Năm 2001, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ công bố báo cáo đầu tiên nhằm nâng cao nhận thức của các nước đối với vấn đề.

Nhờ TVPA, Hoa Kỳ thành công hơn nhiều nước khác trong việc trấn áp nạn buôn nô lệ. Trong khi đó, theo Liên hợp quốc, nước Ucraina khởi tố 59 tên buôn người nhưng chỉ kết án được 11 tên năm 2003, và Lithuania khởi tố 24 tên nhưng chỉ kết án 8 tên. Tuy vậy, TVPA vẫn còn nhiều bất cập, nhân viên thi hành luật pháp phân nân đạo luật đó khó thực hiện. Nhiều lý do khiến TVPA không giúp được nhiều cho Chính phủ Hoa Kỳ đối phó với tệ nạn buôn bán người trên toàn cầu. Trước hết, theo số liệu nhà cầm quyền nắm được thì hàng năm có tương đối ít nô lệ bị đưa vào nước Mỹ. Năm 2006, Bộ Tư pháp báo cáo rằng chỉ có chừng 17.000 nạn nhân bị bán sang Mỹ mỗi năm, còn CIA thì đưa ra con số 50.000 người trong những năm 1990. Ngay dù một con số lớn hơn được chấp nhận, thì điều đó vẫn có nghĩa là đại đa số nô lệ bị mua bán ngoài nước Mỹ.

Biết rằng muốn chống chế độ nô lệ hiện đại thì phải có cách tiếp cận nhiều mặt, nên từ tháng 9/2001, Chính phủ Mỹ tăng cường cố gắng bằng nhiều phương pháp, kể cả việc

theo dõi nỗ lực của các nước. TVPA phản ánh nỗ lực của các cơ quan chính phủ, như Bộ Lao động, Bộ Tư pháp, Cục Điều tra Liên bang (FBI)... để giải quyết vấn đề, chủ yếu quan tâm đến nạn nhân là phụ nữ và trẻ em. Mục tiêu chính của TVPA là chống buôn người, trừng phạt tội phạm một cách hữu hiệu, bảo vệ nạn nhân, lấp kẽ hở của các đạo luật trước. TVPA đưa ra chế độ xử phạt mới đối với tội phạm, xử lý những nước là nguồn gốc, địa điểm trung chuyển, và nơi đến của hoạt động buôn người.

Ví dụ, TVPA truy cứu trách nhiệm hình sự việc buôn bán liên quan đến chế độ nô lệ, cưỡng bức làm nô lệ hoặc cưỡng bức lao động; mở rộng định nghĩa từ ngữ cưỡng bức để khởi tố cả việc bắt buộc nạn nhân làm việc tuy không dùng bạo lực, vì nạn nhân có thể bị tổn hại nghiêm trọng; khởi tố những tên buôn người cưỡng ép nạn nhân bằng thủ đoạn tịch thu giấy tờ như hộ chiếu hoặc bản khai sinh; cho nạn nhân quyền tìm cách bảo vệ nhân chứng hay tìm những kiểu giúp đỡ khác, như được chăm sóc y tế, được học hành, có chỗ ở, hưởng quy chế nhập cư bình thường; tăng án tù từ 10 đến 20 năm và tù chung thân đối với bọn buôn nô lệ, nếu chúng bắt cóc hay mưu toan bắt cóc, lạm dụng tình dục nghiêm trọng, giết người hoặc mưu toan giết người v.v...

TPVA cho phép Tổng thống thành lập một Lực lượng Đặc nhiệm để theo dõi và tấn công tệ nạn buôn người trên toàn cầu. Lực lượng này phải báo cáo hàng năm về cố gắng của từng nước trong việc chống buôn người, nêu rõ những quốc gia bị coi là nguồn gốc, địa điểm trung chuyển, và nơi đến của nhiều nạn nhân. Mục 103 (8) của TVPA định nghĩa các hình thức buôn

người là: (1) mua bán tình dục mà trong đó “hành động tình dục thương mại” được thực hiện do chịu áp lực của sức mạnh, bị lừa gạt hay cưỡng ép, hoặc trong đó nạn nhân chưa đến 18 tuổi; (2) tuyển mộ, vận chuyển, chứa chấp, hoặc cung cấp một người để bắt người đó lao động hay phục vụ, bằng cách dùng sức mạnh hay cưỡng ép nhằm mục đích buộc nạn nhân chịu đựng hoàn cảnh nô lệ một cách không tự nguyện.

Bản báo cáo xếp các nước vào ba loại. Loại 1 gồm những nước tích cực chống nạn buôn người và tuân thủ đầy đủ các tiêu chuẩn tối thiểu của TVPA. Tiêu chuẩn tối thiểu có thể áp dụng cho nước xuất phát, trung chuyển, hoặc điểm đến của một số lớn nạn nhân các hình thức trầm trọng của nạn buôn bán là: (1) chính phủ nước đó phải ngăn cấm các hình thức nghiêm trọng của nạn buôn người và trừng phạt hành động buôn bán này; (2) chính phủ nước đó phải quy định hình phạt đủ nghiêm khắc để răn đe tội phạm và phản ánh đầy đủ tính chất ghê tởm của hành động phi pháp này; (3) chính phủ nước đó phải cố gắng bền bỉ và nghiêm chỉnh để loại trừ các hình thức nghiêm trọng của nạn buôn người; (4) chính phủ nước đó phải quy định hình phạt thích đáng đối với kẻ cố ý phạm tội mua bán dâm bằng dụ dỗ, lừa gạt, cưỡng ép, sức mạnh, hay trong đó nạn nhân của mua bán tình dục là một đứa trẻ không thể đồng ý một cách có ý thức, hoặc nạn nhân của lối buôn bán dùng đến cách cưỡng hiếp, bắt cóc hay gây chết người.

Loại 2 là những nước không tuân thủ tiêu chuẩn tối thiểu nhưng đang có nhiều cố gắng tuân thủ. Nằm trong danh sách loại 2 là những nước có rất nhiều hình thức buôn người nghiêm trọng hay những hình thức đó đang

tăng đáng kể, hoặc không cung cấp được bằng chứng về nỗ lực loại bỏ nạn buôn người. Loại 3 là các nước không chấp hành đầy đủ tiêu chuẩn tối thiểu và không thực hiện nỗ lực đáng kể để chấp hành.

Năm 2000, Báo cáo chung đã nói: “Mặc dù có thể hầu hết người nước ngoài được nhập lậu là những người được đưa vào Hoa Kỳ để kiếm việc làm, nhưng một số kẻ được nhập lậu nằm trong một tổ chức tội phạm hay khủng bố có thể trở thành nguy cơ nghiêm trọng cho an ninh quốc gia của Hoa Kỳ”.

TVPA là một bước đi dài trong cố gắng của Hoa Kỳ chẳng những để dẹp bỏ nạn buôn người trong nước, mà còn để thuyết phục các nước khác loại trừ hoạt động buôn bán nguy hại này. Tuy nhiên, dù cố gắng của Hoa Kỳ có đáng ca ngợi đến mấy, nó cũng không giải quyết được vấn đề cơ cấu của nền kinh tế tư bản chủ nghĩa toàn cầu, sống bằng bóc lột và chế độ nô lệ. Điều đáng lo ngại là sự tồn tại nền kinh tế ngấm không chính thức, tình trạng vô gia cư, đồng lương thấp. Vì thế, chương trình chống buôn người cũng phải bao gồm biện pháp đáp ứng được đòi hỏi về nhân công, như thế sẽ giảm được hoạt động của bọn bất lương sẵn lòng nô lệ để cưỡng bức lao động hay hành nghề mãi dâm.

Tuy vậy, TVPA đạt tiến độ rất thấp, số tội phạm bị khởi tố và kết án còn thấp so với dòng người bị buôn bán hàng năm tràn vào nước Mỹ. Năm 2003, trên thế giới chỉ có 8.000 tên buôn người bị truy tố và 2.800 tên bị kết án. Biện pháp chống buôn người còn kém hiệu quả có thể được giải thích bằng việc ít tố cáo bọn bất lương, thái độ nước đôi của một số chính phủ và không có tiền dành cho dự án chống buôn người. Ví dụ, chỉ có

295 triệu USD được Chính phủ Mỹ chi cho các dự án chống buôn người ở 120 nước năm 2001. Nếu dùng để giải quyết vấn đề thì số tiền này quá ít ỏi.

Mặc dù có bằng chứng là nước Mỹ đang đầu tư hàng triệu đôla để hỗ trợ dự án ở nhiều quốc gia, nhưng cũng khó đánh giá tác động của chương trình chống buôn người trên toàn cầu. Hiện vẫn cần phải ưu tiên nhiều hơn nữa và có nhiều kinh phí hơn để ứng dụng quy định của TPVA một cách công bằng cho tất cả các nước. Nhiều khi Chính phủ Mỹ nương nhẹ trong cách ứng xử với đồng minh chiến lược, như Ai Cập và Saudi Arabia. Nhiều tổ chức phi chính phủ nói rằng nhà cầm quyền Saudi Arabia không ban bố đạo luật nào chống buôn người, không truy tố kẻ phạm pháp nào, và vẫn sử dụng trẻ em trong kỹ nghệ giải trí. Một số nước Bắc Phi như Ai Cập, Algeria, Oman, Morocco, Yemen cũng như vài nước ở Trung Đông được đưa vào danh sách những quốc gia chống buôn người và tuân thủ nghiêm ngặt các quy định TVPA, vì Mỹ đang lôi kéo họ vào cuộc chiến chống khủng bố.

Sau sự kiện 11/9 ở Hoa Kỳ, các nhà hoạch định chính sách thấy rõ mối liên quan giữa tệ nạn buôn người với sự đe dọa an ninh. Thái độ của Chính phủ Hoa Kỳ cần phải thay đổi nhanh chóng hơn nữa đối với những vấn đề này, cần phải giải quyết vấn đề buôn người để phá vỡ mối liên hệ với tội ác có tổ chức. Chính vì vậy, Hoa Kỳ cần phải hoàn thiện hơn nữa TVPA cho phù hợp với tình hình mới.

Kết luận

Hoạt động buôn bán này có quy mô to lớn và đa dạng, sự phát triển của nó tùy thuộc hoàn cảnh từng nước.

Tuy nhiên nói chung, nguyên nhân của tệ nạn buôn người là những nhân tố kinh tế, xã hội, văn hóa, và an ninh, được tạo điều kiện thuận lợi bằng quá trình toàn cầu hóa đã nuôi dưỡng nền kinh tế ngầm. Nước Mỹ là điểm đến lớn nhất của nô lệ bị mua bán, vì thế dẫn đầu trong cuộc đấu tranh chống buôn người.

Một công cụ đấu tranh là đạo luật TVPA đã cung cấp khung pháp lý cho chiến dịch toàn cầu để loại bỏ các hình thức buôn nô lệ, nhưng kinh phí cho chiến dịch đó không được Hoa Kỳ cung cấp đủ. Hơn nữa, Hoa Kỳ khoe là đứng đầu trong cuộc chiến chống buôn người, nhưng nước đó không thông qua *Nghị định thư Liên hợp quốc về Ngăn chặn, Loại bỏ và Trưng phạt tội Buôn người* đã có hiệu lực từ năm 2003. Kết quả cố gắng của Hoa Kỳ còn bé nhỏ, nên muốn cho báo cáo về tệ nạn buôn người đáng được tin cậy và duy trì được sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế, thì TVPA phải được cập nhật và báo cáo phải công bằng ■

Tài liệu tham khảo

1. Bales, K. (1999) *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*, California, University of California Press.
2. Barry K. (1995) *The Prostitution of Sexuality*, New York, New York University Press.
3. Department of State (DoS) (2004b) *Trafficking in Persons Report*. June 2004, Washington DC, Publication 115.

Chú thích:

- 1) Khu đèn đỏ là khu vực dành riêng cho các nhà chứa gái mãi dâm.
- 2) Foreign Affairs, November/December 2006.